



SPRÁVA O VÝSLEDKOV KONTROLNEJ ČINNOSTI NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR ZA ROK

2021

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

.....	
ZOZNAM NAJČASTEJŠIE POUŽÍVANÝCH SKRATIEK.....	3
ÚVODNÉ SLOVO PREDSEDU NKÚ SR	4
1. POSTAVENIE A PÔSOBNOSŤ NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR	6
2. PLÁNOVANIE KONTROLNEJ ČINNOSTI NKÚ SR	7
2.1. SYSTÉM PLÁNOVANIA KONTROLNEJ ČINNOSTI NKÚ SR	7
2.2. PLÁN KONTROLNÝCH AKCIÍ A JEHO VÝSLEDKY	9
3. ZHODNOTENIE KONTROLNEJ A ANALYTICKEJ ČINNOSTI	12
3.1. RIZIKÁ ROZPOČTOVEJ POLITIKY	12
3.2. VEREJNÉ FINANCIE.....	16
3.2.1 Úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov	16
3.2.2 Implementácia programu na zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov UNITAS.....	17
3.3. ZDRAVOTNÍCTVO	19
3.3.1 Efektívnosť a účinnosť stredného školstva v oblasti zdravotníctva.....	19
3.3.2. Systém rezidentského štúdia	20
3.3.3. Proces posudzovania liekov	20
3.4. SOCIÁLNA POLITIKA.....	20
3.4.1. Správa sociálneho poistenia v ČR a SR.....	21
3.4.2. Opatrenia na zmiernenie chudoby	22
3.5. DOPRAVA	23
3.5.1. Rekonštrukcie, opravy a údržba mostov na cestách.....	23
3.5.2. Zvyšovanie bezpečnosti na železničných priecestiach	24
3.5.3. Modernizácia železničných koridorov	25
3.6. ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	25
3.6.1. Voda a sucho.....	26
3.6.2. Politika lesného hospodárstva	28
3.6.3. Slovenský pozemkový fond	29
3.6.4. Využívanie prostriedkov Environmentálneho fondu.....	31
3.6.5. Financovanie ochrany životného prostredia	32
3.7. VZDELÁVANIE, VÝSKUM A INOVÁCIE	32
3.7.1. Dostupnosť predprimárneho vzdelávania	33
3.7.2. Financovanie vzdelávania Súkromnej spojenej školy v Kežmarku	34
3.7.3. Rozvojový projekt rezortu školstva	34
3.7.4. Pridelovanie finančných prostriedkov na projekty výskum a vývoj	35
3.8. ŠPORT, KULTÚRA A VOLNÝ ČAS	36
3.8.1. Podpora športu	36

3.8.2. Zmluvné vzťahy v RTVS	40
3.8.3. Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v Múzeu SNP	41
3.8.4. Používanie verejných prostriedkov a nakladanie s majetkom v zoologických záhradách	42
3.9. VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM VÝDAVKOV MPSVR SR	42
3.10. INFORMATIZÁCIA	43
3.10.1. Národný systém riadenia incidentov kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe	43
3.10.2. Vybraný modul v rámci Ústredného portálu verejnej správy (MUK-P)	44
3.11. ŠTÁTNE PODNIKY V PÔSOBNOSTI REZORTOV	46
3.11.1. Vybrané obchodné spoločnosti v pôsobnosti MH SR	46
3.11.2. Národná diaľničná spoločnosť	46
3.12. NEHNUTEĽNOSTI ŠTÁTU	47
3.12.1. Nehnuteľnosti v správe Správy služieb diplomatickému zboru, a. s.	47
3.12.2. Využívanie a manažment verejných budov a nájmy kancelárskych priestorov	48
3.13. MIESTNA A REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA	49
4. ĎALŠIE AKTIVITY NAPLŇAJÚCE POSLANIE NKÚ	51
4.1. KVALITA INTERNÝCH PROCESOV AKO SÚČASŤ RIADENIA NKÚ	51
4.2. MEDZINÁRODNÁ SPOLUPRÁCA	53
4.3. KOMUNIKÁCIA ÚRADU	54
PRÍLOHA	57

ZOZNAM NAJČASTEJŠIE POUŽÍVANÝCH SKRATIEK

EÚ	Európska únia
EUROSAI	Európska organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií
INTOSAI	Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií sveta
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
NKÚ, úrad	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
SR	Slovenská republika
VÚC	Vyšší územný celok

ÚVODNÉ SLOVO PREDSEDU NKÚ SR

Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 2021 je v poradí siedmou, ktorú predkladám ako predseda tohto úradu na prerokovanie NR SR. Každá z nich dokumentovala nielen našu činnosť a jej výsledky, ale bola aj určitým druhom svedectva o štáte, jeho inštitúciách a ľuďoch, ktorí v nich pôsobia.

V tomto roku končí môj mandát predsedu NKÚ SR, inštitúcie ktorá v kontrolnom systéme krajiny zohráva mimoriadne dôležité miesto. Sedem rokov profesionálneho, ale aj osobného života, je už dosť dlhý časový úsek, ktorý umožňuje hodnotiť, akým spôsobom bol využitý tento čas, čo sa podarilo viac a čo menej. Preto mi dovoľte malý exkurz po najdôležitejších bodoch siedmich rokov života úradu i jeho činnosti.

Tak ako každú inštitúciu, aj NKÚ SR tvoria predovšetkým ľudia, ich vlastnosti, odborné vedomosti a zručnosti umožňujúce naplniť poslanie úradu. Čo je však dôležitejšie a na čo treba sústreďovať pozornosť, je množstvo energie, na ktorú sa vedomosti menia a ktorá umožňuje plniť úlohy nielen preto „že musím“, ale najmä preto „že chcem.“ Pre mňa nebolo počas mandátu nič dôležitejšie, ako hľadať cesty a spôsoby rozvoja potenciálu zamestnancov. Snažil som sa nachádzať dôvody, aby čo najviac mojich kolegov chcelo byť lepšími, vzdelanejšími a dokázali to aj uplatniť vo svojej práci. Za osobitne dôležité som považoval vytvoriť možnosti pre reálny kariérny rast zamestnancov.

Takéto ambiciózne ciele nie je jednoduché dosiahnuť a ani mne sa všetko nepodarilo tak, ako som si predstavoval. Skúšali sme rôzne stratégie, menili organizačnú štruktúru i manažment – raz úspešnejšie, inokedy menej. V prvom rade musím otvorene povedať, že za posledné roky sa pod vplyvom rôznych okolností nároky na výkon štátnej služby akoby znižovali, stali sa formálnejšími a často nezodpovedali požiadavkám modernej štátnej správy. V mnohých prípadoch tomu napomáha aj stupeň právnej a sociálnej ochrany štátnych zamestnancov. Určite to nemôžem úplne zovšeobecňovať, ale je veľa indícií aj z našich kontrol, že táto tendencia tu je.

Jeden z dôvodov tohto stavu vidím vo vývoji zákona o štátnej službe, ktorý by mal byť garantom vysokej úrovne tejto služby, čo sa však nedarí z rôznych dôvodov dosiahnuť. Hlavnou príčinou je podľa môjho názoru to, že mnohé procesy personálnej práce, dané zákonom, prinášajú postupne do práce s ľuďmi veľa formalizmu. V praxi nie je reálne možné plánovať kariérny rast zamestnancov a ani k nemu zamestnancov nejako motivovať. Najmä pre súčasnú podobu zákona sa mi nepodarilo doviesť do konca zámer, ako cez rôzne stupne vzdelávania a overovania vedomostí vytvoriť pestrú štruktúru kontrolórov špecialistov rôzneho zamerania a úrovne, ktorí si svoj certifikovaný stupeň pravidelne obhajovali. Proces certifikácie mal byť hlavným nástrojom motivácie i kariérneho rastu v úrade, ale po viac ako dvoch rokoch úsilia som musel od zámeru ustúpiť. Môže ma síce tešiť, že za posledných päť rokov sme systém vzdelávania dostali na vysokú úroveň aj vďaka zahraničným lektorom a rôznym medzinárodným vzdelávacím aktivitám, ktoré sa prejavili v kvalite práce väčšiny kontrolórov. Otvorenou otázkou zostáva, ako dlhodobo udržať v zamestnancoch energiu chcieť sa neustále zlepšovať bez účinného systému motivácie a možnosti kariérne rásť. Verím, že odpoveď na túto otázku hľadajú aj v iných organizáciách a že sa postupne aj tento problém podarí vyriešiť.

Čo ma naopak teší je fakt, že môj mandát končí v dobe, keď NKÚ SR požíva značnú dôveru verejnosti. Reprezentatívny sociologický prieskum agentúry MVK ukázal mieru dôvery na úrovni 55 %, čo zároveň svedčí o tom, že máme priestor pre ďalšie zdokonaľovanie. Je to však aj dôkaz o tom, že výsledky kontrolárskej činnosti stále viac slúžia nielen kontrolovaným subjektom, ich nadriadeným orgánom, vláde a parlamentu na skvalitňovanie systému riadenia, ale že o výsledkoch našej práce vedia aj občania a spravidla si ju aj cenia. Som presvedčený, že otvorenou, zrozumiteľnou komunikáciou o výsledkoch kontroly posilňujeme nielen dôveryhodnosť NKÚ SR, ale aj dôveryhodnosť štátu a štátnych inštitúcií, ktorých dôležitou súčasťou sme.

Vysoká miera dôveryhodnosti NKÚ SR je výsledkom napĺňania stratégie úradu v mnohých oblastiach, najmä však v tej hlavnej, ktorou je kontrola. Určite chcem vyzdvihnúť rastúcu kvalitu celého procesu plánovania kontrolnej

činnosti, založeného stále viac na výsledkoch analytickej činnosti, ktorá odhaľuje hlavné riziká nakladania s verejnými zdrojmi. Dôležitá je aj účasť odbornej verejnosti na hľadaní tém na kontrolu. Kontrola sa tak cielenejšie zameriava na významné problémy udržateľnosti verejných financií a jej výsledky sa stávajú aj dôležitými témami spoločenskej diskusie. Takáto situácia by nebola možná bez výraznejšieho posilnenia odborných kapacít, zodpovedných za všetky spôsoby výkonu kontrolnej činnosti, ale tiež bez zmien v štruktúre kontrolných akcií. Rešpektujúc poslanie úradu, ktoré je dané zákonom, bude rozhodujúca časť kontrolných akcií vždy poukazovať na riziká hospodárneho, efektívneho a účinného vynakladania verejných zdrojov, ktoré spravidla spočívajú v obchádzaní či nedostatočnej aplikácii všeobecne platných zákonov a predpisov. Za posledných sedem rokov úrad vykonal 250 kontrolných akcií u takmer 2 100 subjektov verejnej správy. Počet kontrolných zistení presiahol počet 15 180 a na ich odstránenie bolo prijatých 8 560 opatrení. Čísla svedčia, že verejné inštitúcie majú stále rezervy v často elementárnom dodržiavaní predpisov, ale aj o tom, že NKÚ SR zisteniami z kontroly pomáha subjektom problémy riešiť a nedostatky neopakovať.

Naša kontrola však dokáže aj viac. Uplatňovaním medzinárodných štandardov, najmä štandardov výkonnostnej kontroly môžeme priniesť dôkazy, že aj keď dodržiujeme všetky pravidlá, stále ešte existujú možnosti ako dosiahnuť lepšie výsledky, ako dosiahnuť vyššiu účinnosť finančných, vecných a ľudských zdrojov. Našimi kontrolami sme subjektom adresovali viac ako 3 120 odporúčaní ako byť lepšími. Často sa to dá dosiahnuť novou organizáciou práce, reálnejšie nastavenými cieľmi či ich dôsledným monitoringom. Aj keď kontrola NKÚ SR ukazuje, že dodržiavanie pravidiel a predpisov nie je v každej organizácii úplnou samozrejmosťou – a najmä mnohé malé a menšie obce sa objektívne strácajú v mori zákonov a predpisov – som presvedčený, že orientácia na odporúčania, ktoré umožnia organizáciám byť lepšími, bude postupne tvoriť jadro našej kontrolnej činnosti.

Na záver chcem pripomenúť, že mandát predsedu NKÚ SR som vykonával v čase pôsobenia troch parlamentov a troch vlád, ktoré rozhodovali o strednodobých aj ročných rozpočtoch verejnej správy a o cieľoch jednotlivých verejných politík a ich zdrojovom zabezpečovaní. Boli roky, kedy tempo hospodárskeho rastu umožňovalo realizovať viaceré významné opatrenia v sociálnej a hospodárskej oblasti, zároveň výrazne znižovať štátny dlh a blížili sa k vyrovnanému rozpočtu. Viackrát som na pôde parlamentu zdôrazňoval, že by sme mali dobré časy využiť ešte viac nielen na zvyšovanie spotreby, ale najmä na zabezpečenie rozvoja tých oblastí, v ktorých zaostávame, a ktorých je stále veľa. Zároveň sa nemá zabúdať aj na tvorbu rezerv, ktoré poslúžia v horších časoch. Pandémia a aktuálna vojna na Ukrajine si vyžiada zásadné zmeny v oblasti verejných financií, keď rozhodovanie o prioritách jednotlivých verejných politík bude veľmi zložitá a citlivá. Zodpovednosť za každé jedno použité euro bude oveľa vyššia ako kedykoľvek predtým. Do týchto náročných časov želim všetkým čitateľom tejto správy, ale hlavne poslancom Národnej rady SR, ktorým je prioritne určená, aby rozum, odvaha, spolupráca a viera v dobro boli tie, ktoré Slovensko prevedú ťažkým obdobím. Som presvedčený, že aj NKÚ SR v tomto môže aj naďalej výrazne pomáhať.

Karol MITRÍK

1. POSTAVENIE A PÔSOBNOSŤ NAJvyššieho kontrolného úradu SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“) je štátnym orgánom externej kontroly verejných zdrojov. Vo svojej činnosti je nezávislý, viazaný iba Ústavou Slovenskej republiky a jeho práva a povinnosti špecifikuje zákon. Rok 2021 nepriniesol žiadne legislatívne zmeny, ktorými by sa menilo postavenie a pôsobnosť úradu. Bol však prvým rokom, kedy sa v plnej miere začala uplatňovať zákonná povinnosť NKÚ predkladať na rokovanie príslušných výborov Národnej rady správy o vykonaných kontrolných akciách a ich výsledkoch.

Aby NKÚ naplnil literu i ducha noriem, ktoré určujú jeho poslanie a úlohy nezávislého štátneho orgánu, úrad aj v uplynulom roku zameriaval svoju hlavnú činnosť na preverovanie hospodárenia s rozpočtovými zdrojmi, majetkom, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu v rozpočtových a príspevkových organizáciách, verejnoprávnych inštitúciách, v obciach, vyšších územných celkoch, ale aj v ďalších organizáciách plniacich verejný záujem a právnických osobách s ich majetkovou účasťou, či vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme. Zameranie na hospodárenie s verejnými zdrojmi však nie je samoúčelné. Snahou úradu je jeho posudzovanie v kontexte rizík dosahovania stanovených cieľov verejných politík, ktoré majú finančné zdroje zabezpečiť. Je to nielen plne v súlade s národnou legislatívou, ale tiež s medzinárodnými štandardmi kvality a odbornej spôsobilosti, ktoré NKÚ ako člen medzinárodných organizácií externej kontroly aplikoval do postupov kontroly. Na základe schváleného plánu kontrolnej činnosti bolo minulý rok ukončených 40 kontrolných akcií, ktorých zameranie a výsledky tvoria hlavný obsah tejto správy.

Spolu s inštitucionálnou nezávislosťou má NKÚ primeranú finančnú nezávislosť, postavenú na rozpočte schvaľovanom výborom a plénom Národnej rady SR. V roku 2021 NKÚ hospodáril v rámci svojej kapitoly s 13,4 mil. eur pričom rozhodujúca časť zdrojov smerovala na úhradu mzdových nákladov. V úrade priemerne pracovalo 290 zamestnancov, pričom viac ako 92,5 % z nich má vysokoškolské vzdelanie druhého a tretieho stupňa. Je zrejmé, že pandémie COVID-19 sa dotkla práce všetkých zamestnancov NKÚ, najmä kontrolórov. Zvládnuť stanovené úlohy umožnili predovšetkým procesy digitalizácie. Na konci roka 2021 dosiahol podiel digitalizovaných procesov na NKÚ 56 %. Digitalizované boli procesy súvisiace s prípravou kontroly a jej výkonom. Procesy pripomienkovania a schvaľovania kontrolných akcií prebiehali výhradne elektronicky. Vďaka dobre pripravenej IT infraštruktúre úradu a digitalizácii boli aplikované nové prístupy k spracovaniu a hodnoteniu informácií a v plnej miere splnený plán kontrolných akcií roku 2021.

Pre napĺňanie poslania NKÚ je mimoriadne dôležité, aby preverovanie hospodárenia objektívne, pravdivo a preukázateľne potvrdilo či upozornilo na riziká nesprávnych spôsobov uplatňovania princípov hospodárenia kontrolovaných subjektov, princípov daných zákonmi a inými právnymi normami. Nemenej dôležitá je kontrola správnosti a úplnosti údajov slúžiacich na dokumentovanie kvantitatívnych a kvalitatívnych výsledkov hospodárenia.

Navrhovanými opatreniami na odstránenie nedostatkov a odporúčaniami na zlepšenie činnosti prispieva kontrolný úrad ku skvalitňovaniu riadenia v jednotlivých kontrolovaných subjektoch.

Za nemenej dôležité považujeme aj to, ak kontrolou verejných zdrojov používaných na plnenie cieľov jednotlivých stratégií, rozpočtových programov, plánov či iných dokumentov, zisťujeme dobrú či zlú prax. Spravidla ide o závery o systémových nedostatkoch v tvorbe a využití týchto nástrojov na lepšie využitie domácich či európskych verejných zdrojov. Spolu s poznatkami z rizík hospodárenia kontrolovaných subjektov, závery tvoria základ stanovísk NKÚ k návrhu štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu.

Návrhmi na efektívnejšie, účinnejšie a účelnejšie využívanie verejných zdrojov, najmä ak sa týkajú systémových problémov pri napĺňaní cieľov rozpočtovej politiky, napomáha NKÚ zlepšovať riadenie nielen na úrovni jednotlivých subjektov verejných politík, ale zároveň prispieva ku skvalitňovaniu celého systému efektívneho a transparentného riadenia verejných financií v krajine.

Popri nezávislosti pri rozhodovaní o tom, ktoré subjekty sa stanú subjektami kontroly, rozhodovaní o účele či type kontroly, považuje NKÚ možnosť mnohostranného šírenia informácií o kontrolnej činnosti za ďalší prejav nezávislosti, pričom hlavným kritériom zverejňovania sú informácie založené na objektívnych, pravdivých a preukázateľných zisteniach.

Predseda úradu v priebehu roka osobitnými súhrnnými správami o výsledkoch ukončených kontrol informuje tiež najvyšších ústavných činiteľov – prezidentku, predsedu NR SR a vlády SR. Zároveň každá správa z kontrolnej akcie ukončenej v roku 2021 povinne smeruje do parlamentných výborov. Je to výsledok novely zákona o NKÚ z roku 2020, ktorou sa naplnilo dlhoročné snaženie úradu informovať týmto spôsobom výbory NR SR o výsledkoch kontroly a na pôde parlamentu o nich diskutovať s predstaviteľmi subjektu a rezortu. Krátka prax tohto spôsobu prezentácie kontrolnej činnosti sa ukázala tento krok ako vhodná príležitosť nielen výmeny názorov s exekutívou o často závažných systémových problémoch, ale aj ako priestor pre legislatívne či iné zmeny slúžiace k ich riešeniu. Dôležitosť názoru NKÚ na využívanie verejných zdrojov a riziká s tým spojené zvyrazňuje aj predkladanie súhrnnej správy o ročnej kontrolnej činnosti úradu na rokovanie pléna NR SR.

Komplexným prezentovaním kontrolnej činnosti úradu v NR SR prispieva NKÚ k zlepšovaniu systému riadenia a hospodárenia verejnej správy.

Úrad zároveň používa dôležité poznatky zo svojej činnosti na pomoc tým, ktorí plnia dôležité úlohy v systéme verejnej správy, ale aj mimo nej. Okrem inštitúcií verejnej správy sú to najmä naši memorandoví partneri, ktorí využívajú naše poznanie vo svojej praxi či vzdelávacích aktivitách. Pravidelné informovanie o výsledkoch kontroly v médiách a sociálnych sieťach slúži širokej odbornej verejnosti nielen k poznaniu problémov využívania verejných zdrojov v rôznych oblastiach, ale aj k nastaveniu pravidiel „dobrého hospodára“.

NKÚ týmto spôsobom posilňuje dôveru v činnosť štátnych inštitúcií a ich otvorené konanie. Odovzdávanie poznatkov a príkladov dobrej praxe považujeme za významný príspevok k budovaniu dobre spravovanej spoločnosti v našej krajine.

2. PLÁNOVANIE KONTROLNEJ ČINNOSTI NKÚ SR

2.1. SYSTÉM PLÁNOVANIA KONTROLNEJ ČINNOSTI NKÚ SR

Kontrolná činnosť úradu je založená na systematickom plánovacom procese. Tento obsahuje cyklus činností, ktoré majú zabezpečiť, aby kontrolné akcie boli zamerané na konkrétne a významné riziká a problémy spojené s využívaním verejných zdrojov pri dosahovaní cieľov a zámerov rezortov, či jednotlivých subjektov verejných politík. Plánovací proces má zároveň zabezpečiť, aby výstupy poskytovali aktuálne, spoľahlivé a relevantné informácie, ktoré umožňujú operatívne alebo systémové zmeny v kontrolovaných subjektoch, alebo lepšie nastavenie parametrov ovplyvňujúcich hospodárne, efektívne a účinné využívanie verejných zdrojov jednotlivými subjektmi verejných politík.

Najvyšší stupeň plánovacieho procesu NKÚ, z ktorého vychádzali aj kontrolné akcie roku 2021, predstavuje **strategické plánovanie**, ktorého výsledky sú premietnuté do dokumentu Strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti. Ide o strednodobý pohľad na tie oblasti, ktoré sú pre rozvoj spoločnosti najdôležitejšie, do ktorých smerujú značné národné i európske zdroje. Pre obdobie rokov 2021 – 2023 bolo na účely strategického plánovania vybraných osem strategických oblastí.

Rôznymi medzinárodnými porovnávaniami sa v dokumente definujú základné riziká v dosahovaní stanovených cieľov ako východisko ďalšieho plánovacieho kroku. Takýto prístup k strategickému plánovaniu je medzinárodne uznávaným prístupom kontrolných inštitúcií, ktorý garantuje zacielenie kontrolnej, ale aj analytickej činnosti na významné problémy a riziká v rozhodujúcich sférach spoločnosti. Keďže kontrola NKÚ je ex post kontrola,

strategické plánovanie kontrolnej činnosti vychádza prirodzene najmä z rizík a problémov už použitých zdrojov, v tomto prípade zdrojov za roky 2018 – 2020.

OSEM STRATEGICKÝCH OBLASTÍ NKÚ 2021-2023:

- | | |
|---|--|
| 1. Vzdelávanie, výskum,
vývoj a inovácie | 5. Právny štát
a bezpečnosť |
| 2. Zdravie | 6. Udržateľné verejné
financie a fiškálna
politika |
| 3. Environmentálna
udržateľnosť | 7. Dopravná
infraštruktúra |
| 4. Efektívna
a transparentná
verejná správa | 8. Zamestnanosť
a sociálne politiky |

Obrazok č. 1: Strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2021 – 2023

Jednoznačne najviac prostriedkov plynulo na Zamestnanosť a sociálne politiky, kde výdavky za spomínané obdobie dosiahli úroveň až 15 % HDP. Do tejto politiky spadajú výdavkovo náročné položky, ako napr. financovanie dôchodkov a rôznych dávok zo Sociálnej poisťovne a MPSVR SR. O veľkosti prostriedkov vypovedá aj fakt, že výdavky na druhú oblasť – Zdravie, dosiahli o viac ako polovicu menšiu hodnotu (7,3 % HDP). Výdavkovo významnou politikou bolo aj Vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie s výškou 4,2 % HDP. Nižšie hodnoty na úrovni nad tromi percentami HDP dosiahli Dopravná infraštruktúra (3,3 % HDP), Efektívna a transparentná verejná správa (3,2 % HDP) a Právny štát a bezpečnosť (3,1 % HDP). Najmenej financií putovalo do oblastí Udržateľné verejné financie a fiškálna politika (1,7 % HDP) a Environmentálna udržateľnosť (1 % HDP).

Každá z oblastí bola definovaná súborom najdôležitejších merateľných ukazovateľov. Tie obsahovali najaktuálnejšie hodnoty za SR a za priemer krajín EÚ. Takto bolo možné zároveň porovnať veľkosť zaostávania, prípadne napredovania v medzinárodnom kontexte, ktorá sa merala tzv. indexom porovnania SR voči EÚ. Zdroj údajov pochádzal predovšetkým z databázy Eurostatu a OECD.

Druhým stupňom plánovacieho procesu je definovanie oblastí, ktoré sa stávajú prioritou kontrolných aktivít daného roka. Spravidla ide o oblasti, kde popri značných objemoch peňazí sú identifikované vážne riziká s plnením stanovených cieľov. Tento stupeň plánovania má napomôcť úradu zamerať kontrolné akcie najmä na aktuálne problémy, kde kontrola NKÚ môže svojimi zisteniami a odporúčaniami prispieť ku korekcii rizík a problémov, resp. napomôcť ich riešeniu. Nemenej dôležité je kontrolou definovať dobrú či zlú prax, teda poučiť sa z chýb a neopakovať ich, alebo naopak, dobrú prax rozširovať do čo najväčšieho okruhu subjektov. Do tohto stupňa plánovacieho procesu sa výrazným spôsobom zapájajú partnerské organizácie a analytici z rôznych analytických jednotiek štátnej správy. Títo vyjadrujú svoj odborný názor na možné prioritné oblasti i vecné problémy, ktoré by sa mohli stať súčasťou ročného plánu kontrolnej činnosti.

Pre rok 2021 sa prioritnými oblasťami stali oblasti vzdelávania, vedy a výskumu, oblasti zdravia, zamestnanosti a sociálnych politík. Nedostatočná efektivita čerpania európskych zdrojov, nedostatočná prepojenosť cieľov a zdrojov strategických cieľov s programovým rozpočtovaním, verejným obstarávaním boli považované za hlavné riziká a problémy.

Predovšetkým na týchto prioritách a rizikách bol založený tretí stupeň plánovania, ktorého výstupom je **ročný plán kontrolných akcií na rok 2021**. Ročný plán je výsledkom viacerých krokov – od návrhu témy zdôvodňujúcej významnosť problému alebo rizika cez projekt kontrolnej akcie, ktoré prechádzajú internou oponentúrou po definitívne schválenie predsedom NKÚ. Súčasťou tém na kontrolu sú však aj podnety na kontrolu od rôznych orgánov či občanov, ktorých analýza ukáže odôvodnenosť kontroly NKÚ.

Významnú úlohu v prvých dvoch stupňoch plánovacieho procesu úradu zohráva útvár stratégie a analýz, ktorý je zodpovedný za definovanie strategických a prioritných oblastí pre kontrolnú činnosť. Okrem toho, že jeho analytické výstupy slúžia ako vstup do formulovania tém kontrolných akcií, sú využité aj v správach z kontrolných akcií, kde dotvárajú obraz kontrolovanej problematiky. Aj na základe výsledkov niektorých analytických výstupov NKÚ odporučal zodpovedným inštitúciám prijať viaceré opatrenia, alebo prinajmenšom poukázal na vážne problémy, ktoré bude potrebné riešiť.

Podrobné výstupy z analytickej činnosti sú popísané v Kapitole 3 v rámci Zhodnotenia výsledkov kontrolnej a analytickej činnosti. Analytická činnosť úradu napomáha zvyšovať úroveň plánovacieho procesu a jeho výsledkov umožňujúcich formulovať dôležité odporúčania smerujúce k efektívnejšiemu a účelnejšiemu využívaniu verejných zdrojov. Digitalizácia a elektronizácia verejnej správy podstatným spôsobom zvyšuje množstvo verejne dostupných informácií a analytické metódy ich zberu a hodnotenia môžu zvýšiť kvalitu kontrolórskych výstupov.

2.2. PLÁN KONTROLNÝCH AKCIÍ A JEHO VÝSLEDKY

Plán kontrolných akcií na rok 2021 bol prerokovaný a schválený predsedom NKÚ 15. decembra 2020. Obsahoval 36 kontrolných akcií zameraných na rôzne riziká a problémy prioritných oblastí. Jedna tretina kontrolných akcií bola do plánu zaradená na základe podnetov od rôznych subjektov a občanov. V roku 2021 bolo ukončených šesť akcií, ktoré sa začali v druhej polovici roku 2020 a ich výsledky sú súčasťou tejto správy.



Obrázok č. 2: Činnosť NKÚ v roku 2021 v číslach

Najviac kontrolných akcií smerovalo v roku 2021 do prioritnej oblasti efektívna a transparentná verejná správa, nasledovala oblasť environmentálnej udržateľnosti, vzdelávania, výskumu a inovácií, dopravnej infraštruktúry a udržateľných verejných financií.

NKÚ SR v súlade so štandardmi najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI vykonáva viacero typov kontroly, konkrétne finančné kontroly, kontroly súladu a výkonnosti, resp. také, ktoré využívajú prvky viacerých typov kontrol súčasne.

Všetky typy kontroly sa svojim vlastným prístupom snažia odpovedať na otázku, či boli zverené verejné financie využité 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 boli zároveň dosiahnuté požadované parametre hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Uplatňovanie, resp. porušovanie všeobecne platných predpisov a noriem má významný dopad 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 ukazuje, že je to stále veľký priestor pre zlepšovanie sa. Rozhodujúcu úlohu by mali zohrať systémy vnútornej kontroly a vnútorného auditu, ktoré v mnohých prípadoch neplnia svoje poslanie ako súčasť riadenia danej organizácie. Princípy kontroly súladu boli využívané najmä pri kontrole hospodárenia jednotlivých subjektov verejnej správy.

Kontrolné akcie 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.

Pri kontrole výkonnosti sa NKÚ SR na hospodárne vynakladanie zdrojov nepozera iba ako na dodržanie predpisov, alebo na proces obstarania prác, tovarov a služieb, či iba ako na proces, ktorý má zabezpečiť najvýhodnejšiu cenu. Na hospodárnosť sa pozerá aj z pohľadu prípadného plytvania, teda či je vôbec aktivita alebo tovar potrebný. Úrad si všíma aj prípadné predraženia – hodnotí, či je aktivita alebo potrebný tovar v zakúpenej kvalite. Z pohľadu efektívnosti sa sústreďuje hlavne na prípadné straty. V prípade ak vynakladané prostriedky nevedú k želaným výsledkom, 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 najmä na kontrolu využívania verejných zdrojov pri plnení cieľov verejných politík, nastavení procesov, ktoré majú viesť k stanoveným cieľom, merania 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.

Skontrolovaných bolo 119 subjektov z rôznych oblastí štátnej správy a samosprávy. Výsledkom kontroly bolo 789 zistení znamenajúcich porušenie všeobecne platných predpisov, interných postupov a pod. Na základe návrhu NKÚ prijali subjekty 464 opatrení na odstránenie nedostatkov a 245 odporúčaní, ktorými je možné zlepšiť ich činnosť a dosiahnuť lepšie výsledky.

Odporúčania vyplývajúce z výsledkov kontrolných akcií okrem úradu ukladali aj jednotlivé výbory parlamentu, ktoré prerokovávali správy o realizovaných kontrolách. Úrad v roku 2021 zaslal 10 výborom 42 správ o výsledkoch kontroly, z ktorých časť predstavovali kontroly ukončené v roku 2020, ktoré nebolo možné z časového hľadiska prerokovať v príslušnom roku. Najviac, 12 správ smerovalo do Výboru pre hospodárske záležitosti. Do Výboru pre financie a rozpočet 11 správ, do Výboru pre pôdohospodárstvo a životné prostredie 7, pre verejnú správu a regionálny rozvoj 6 a pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport 5 správ. Do ostatných výborov smerovali po jednej až dvoch správach.

NKÚ odporúča výborom, aby zaviazali jednotlivé kontrolované subjekty alebo ich zriaďovateľov prijať 67 opatrení, z ktorých 10 bolo zameraných na úpravu legislatívy.

Ako príklad navrhovaných a aj realizovaných legislatívnych zmien uvádzame:

- Opatrenie MF SR/004274/2022-119, ktorým sa upravujú a dopĺňajú ustanovenia výnosu z roku 2005 č. 26825/2005-441. Týmto opatrením sa precizuje **rozsah, podmienky a spôsoby poskytovania dotácií** z príjmov a odvodov z hazardných hier z kapitoly Všeobecná pokladničná správa od 1. februára 2022. Ministerstvo financií tak reagovalo na výsledky kontroly NKÚ, ktoré poukázali na rozdielny prístup v poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu a tejto kapitoly. Výsledkom úpravy je, že dotácie z prostriedkov hazardných hier sa budú poskytovať transparentne, na základe uzatvorených zmlúv, zverejnených v centrálnom registri zmlúv. Zrovnoprávnenie s ostatnými poskytovateľmi dotácií zo štátneho rozpočtu nastane aj pri ich vyúčtovaní a preukazovaní účelu použitia.
- Výsledky kontroly „Verejné prostriedky a majetok štátu v správe Ministerstva vnútra SR“, ale aj ďalších kontrol venovaných financovaniu škôl a školských zariadení poukázali, okrem iného, na komplikované a netransparentné procesy v danej oblasti, kedy v dôsledku reformy ESO časť škôl a školských zariadení

financovalo MŠVVaŠ SR a časť MV SR. NKÚ odporúčal prijať legislatívne úpravy umožňujúce **prechod školstva pod jedného zriaďovateľa**, ktoré umožnia **efektívnejší a prehľadnejší systém riadenia** školstva a odstránia nesystémový krok v riadení a financovaní škôl a školských zariadení z roku 2013. Od 1. 1. 2022 začala platiť novela zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, ktorá zaviedla zjednotenie financovania škôl a školských zariadení (pod ministerstvom školstva vo všetkých typoch a druhoch škôl bez ohľadu na zriaďovateľov).

- Zjednodušenie systému poskytovania regionálneho príspevku najmenej rozvinutým okresom odporučil NKÚ na základe svojich zistení po kontrole „Najmenej rozvinuté okresy“. Tento návrh bol aj realizovaný. V správe z kontroly, ktorú predložil parlamentnému výboru pre verejnú správu a regionálny rozvoj navrhol zrealizovať hĺbkovú analýzu doterajšieho stavu a následnú úpravu a zjednodušenie systému. Zároveň odporučil MIRRI SR pripraviť návrh legislatívy, či metodiky na zjednodušenie a zefektívnenie procesov pri poskytovaní regionálneho príspevku. Parlament schválil novelu zákona č. 256/2021 Z. z. **o podpore najmenej rozvinutých okresov** z dielne tohto ministerstva, ktoré pripravilo aj metodiku prípravy návrhu ročných priorít akčného plánu rozvoja najmenej rozvinutých regiónov. Ich cieľom je zefektívnenie poskytovania finančného príspevku na pomoc najmenej rozvinutým okresom, a to s ohľadom na jeho lepšiu adresnosť a transparentnosť.
- Opatrenia smerujúce **k zníženiu plastového odpadu** sú súčasťou novely zákona č. 79/2015 Z. z., ktorú predložilo s účinnosťou od 1. 11. 2021 MŽP SR. NKÚ navrhol ministerstvu aplikovať tieto opatrenia, odporúčané niekoľkými slovenskými i európskymi analýzami, pri kontrole plastových odpadov.
- Ďalej navrhol rezortu iniciovať zmeny na zlepšenie fungovania rozšírenej zodpovednosti výrobcov. MŽP SR následne rozhodlo o odčlenení rozšírenej zodpovednosti výrobcov pre obaly a neobalové výrobky zo zákona o odpadoch. A zároveň o **príprave nového zákona o obaloch** a neobalových výrobkoch s cieľom nastaviť nový a funkčný systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov. Súčasťou nového systému by malo byť aj nové nastavenie informačných povinností a vzdelávacích aktivít. Účinnosť tohto zákona sa na základe zmeny v pláne legislatívnych úloh MŽP SR posunula na začiatok roka 2024.

Návrhov na legislatívne úpravy bolo v roku 2021 oveľa viac a najvýznamnejšie budú uvedené pri informáciách o jednotlivých kontrolných akciách v Kapitole 3.

Ani tento rok nechýbali zistenia s možnými trestnoprávnymi dôsledkami, najzávažnejšie zistenia odstúpil úrad orgánom činným v trestnom konaní. Prvé sa týkalo podozrenia zo spáchania trestného činu porušovania povinností pri správe cudzieho majetku v Národnej agentúre pre sieťové a elektronické služby („NASES“). V druhom adresoval Prezídium Policajného zboru podozrenia z machinácie vo verejnom obstarávaní a porušovania povinností pri správe cudzieho majetku v Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s. Na základe výsledkov kontroly Projektu Národný systém riadenia incidentov kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe, podal úrad trestné oznámenie pre podozrenie zo spáchania zločinu machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe a zločinu poškodzovania finančných záujmov Európskeho spoločenstva. Podozrenie zo spáchania trestného činu porušovania povinností pri správe cudzieho majetku a trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskeho spoločenstva, to oznámil úrad aj na základe výsledkov kontroly Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v Múzeu SNP. Piate trestné oznámenie podozrenia zo spáchania trestného činu vyplynulo z výsledkov kontroly hospodárenia a nakladanie s majetkom Vojenského spravodajstva.

V netrestnej oblasti boli príslušnej krajskej prokuratúre zaslané tri oznámenia, a to na základe výsledkov kontrol hospodárenia v obciach Horná Streda, Andovce a Turá. Zo strany OČTK bolo NKÚ SR zaslaných 16 žiadostí o poskytnutie súčinnosti, na základe ktorých NKÚ poskytol požadované informácie.

Tri prípady porušenia NKÚ oznámil Úradu vládneho auditu, a to z kontroly v obci Andovce, v Národnej diaľničnej spoločnosti a v Múzeu SNP. Príslušnému daňovému úradu NKÚ odstúpil zistenia z dvoch kontrol v obci Horná Streda a Andovce. Jedno oznámenie bolo zaslané Okresnému úradu Nové Zámky a Inšpektorátu práce Nitra z kontroly v obci Andovce a Úradu pre verejné obstarávanie na základe výsledkov kontroly v Národnej diaľničnej spoločnosti.

Výsledky kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami a nakladania s majetkom v obci Turá, ktoré potvrdili, že naďalej pretrvávajú nedostatky v hospodárení obce a dôvody na ponechanie nútenej správy pretrvávajú, kontrolný úrad oznámil ministerstvu financií. Tomuto rezortu odstúpil aj zistenia z kontroly Dostupnosť predprimárneho vzdelávania pre deti zo sociálne znevýhodneného prostredia na úrovni obcí.

3. ZHODNOTENIE KONTROLNEJ A ANALYTICKEJ ČINNOSTI

3.1. RIZIKÁ ROZPOČTOVEJ POLITIKY

Kontrolná činnosť NKÚ je zameraná predovšetkým na nakladanie s rozpočtovými prostriedkami verejnej správy, t. j. najmä rozpočtovými prostriedkami štátneho rozpočtu, prostriedkami z rozpočtu EÚ i rozpočtami obcí. Popritom je dôležité neustále venovať pozornosť rôznym stránkam uplatňovania rozpočtovej politiky ako nástroja udržateľnosti verejných financií. Poznatky z kontrolnej činnosti a výsledky analytickej činnosti potom slúžia úradu k tvorbe stanovísk k štátnemu rozpočtu i štátnemu záverečnému účtu.

Pre plnenie poslania úradu je nemenej dôležité zaoberať sa aj otázkami plnenia cieľov rozpočtovej politiky na rôznych úrovniach a analyzovať hlavné riziká a problémy ich plnenia. Vývoj i plnenie cieľov rozpočtovej politiky je dôležité sledovať v strednodobom horizonte, kde významnú úlohu zohrávajú strednodobé rozpočtové rámce a nástroje na ich dosahovanie. Strednodobým riadením rozpočtov sa určujú dôležité ciele ako dlh, celkové výdavky a pod., ktoré tvoria problematiku tzv. veľkého fiškálu, alebo ciele pre jednotlivé politiky, kde dôležitú úlohu zohráva programové rozpočtovanie – malý fiškál.

Problematike rozpočtových rámcov venujú jednotlivé národné vlády a taktiež Európska komisia veľkú pozornosť a prirodzene sú často v programe kontrolných akcií najvyšších kontrolných úradov. Slovenskí kontrolóri sa v roku 2020 zapojili do medzinárodnej kontroly, ktorej cieľom bolo na základe analýz 6 národných rozpočtových rámcov urobiť porovnanie a hľadať dobrú prax.

Medzinárodná kontrola ukončená v roku 2021 potvrdila, že z hľadiska dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa sú dôležitým nástrojom výdavkové limity, ktoré slúžia na udržanie proticyklickej politiky. V dobrých časoch výdavkové limity brzdia spotrebu, kým v čase krízy je možné tieto limity znížiť alebo aj od nich celkom upustiť.

Výdavkové limity neboli súčasťou rozpočtovej politiky v časoch výrazného rastu ekonomiky SR napriek tomu, že mnohé authority, vrátane NKÚ, na ich potrebu poukazovali. Pozitíva limitov potvrdila aj dobrá prax v krajinách, ktoré boli súčasťou medzinárodnej kontroly a tiež to, že ide o významný nástroj riešenia krízy. Pandémia v mnohých prípadoch spôsobila, že krajiny ktoré dlhodobo uplatňovali tento nástroj, v posledných dvoch rokoch od neho dočasne upustili alebo ho upravili. Dôležité je však mať jasnú stratégiu návratu k limitovaným výdavkom. Napríklad, vláda Fínska upustila v roku 2020 od pravidla výdavkových limitov a jeho návrat v roku 2021 zahŕňal viacero výnimiek. Okrem toho zvýšila výdavkové limity na roky 2022 a 2023 ako výnimku z limitov dohodnutých na začiatku volebného obdobia. NKÚ Fínska však kritizuje prekročenie výdavkových limitov aj v krízových časoch, pretože to môže viesť v budúcnosti k ľahšiemu odchýleniu sa od nich. Fínski kontrolóri taktiež vidia riziko pri zvýšení úrovne výdavkov bez zodpovedajúceho navýšenia príjmov a to v odklone od rovnovážneho hospodárenia verejných financií v rokoch 2022 a 2023.

Poznanky slovenských kontrolórov z medzinárodnej kontroly strednodobých rozpočtových rámcov môžu slúžiť MF SR pri úvahách o zavedení tohto nástroja do našej rozpočtovej politiky od roku 2023.

Pandémia spôsobená ochorením COVID-19, ktorá od roku 2020 ovplyvňuje národnú aj globálnu ekonomiku, sa premietla i do cieľov strednodobých rámcov rozpočtovej politiky predstavených v návrhu štátneho rozpočtu na rok 2022. Aj keď sa predpokladalo pokračovanie tlmenia hospodárskeho rastu, v dôsledku čoho sa predikoval deficit verejnej správy na úrovni 4,9 %, strednodobý výhľad rozpočtu verejnej správy predpokladal v ďalších rokoch zníženie deficitu hospodárenia štátu. V roku 2023 je plánovaný schodok rozpočtu VS na úrovni 2,7 %, vďaka čomu by sa dostali verejné financie mimo korektívnej časti Paktu stability a rastu.

Podľa aktuálne platnej legislatívy sa vyžaduje už v roku 2024 dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu, avšak pri súčasnej situácii existuje vysoké riziko pre nesplnenie tohto cieľa. Vojnový konflikt na Ukrajine a jeho dôsledky na našu ekonomiku i ekonomiku EÚ zrejme značne narušia ciele strednodobého rastu a strednodobé rozpočtové rámce budú musieť túto situáciu riešovať.

Za dlhodobý problém rozpočtovej politiky na úrovni malého fiškálu považuje kontrolný úrad kvalitu programového rozpočtovania, ktoré nedosahuje potrebnú úroveň a je často iba formálne. Síce sa vie, kam výdavky smerujú, ale na základe formálne stanovených merateľných ukazovateľov nemožno posúdiť hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia výdavkov. V programovom vyhlásení vlády je uvedené, že vláda posilní rozpočtovanie orientované na výsledky a plnenie kľúčových cieľov verejných politik. V rozpočte na rok 2022 boli stanovené ukazovatele pre jednotlivé ministerstvá, ale o sfunkčnení programového rozpočtovania zatiaľ nemôžeme hovoriť. Je dôležité, aby uvedené ukazovatele v návrhu rozpočtu a ich cieľové hodnoty boli premietnuté do jednotlivých programov a vykazovali sa aj v rámci monitorovacích správ, ktoré sú prílohou záverečných účtov kapitoly.

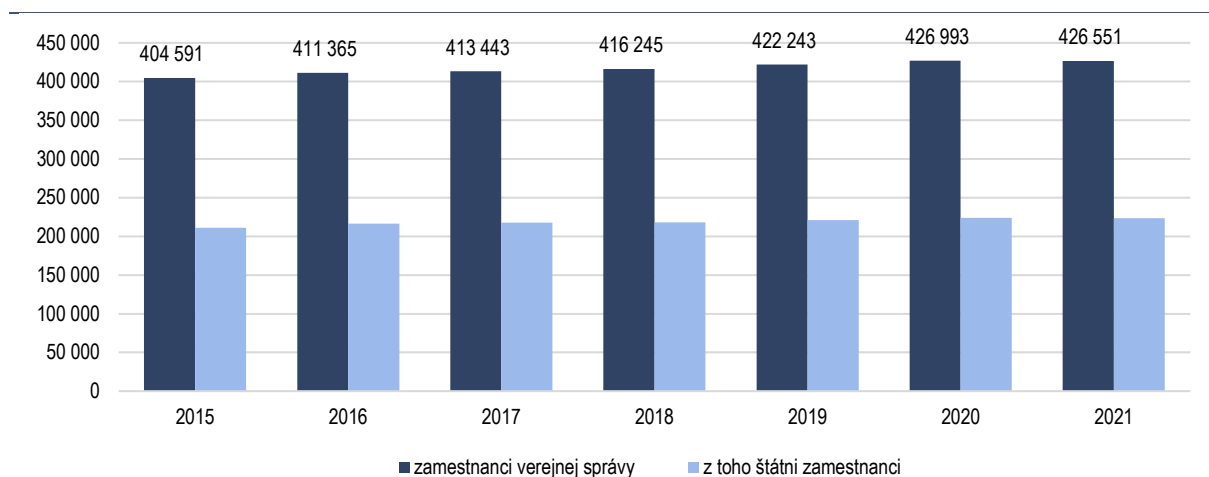
Výsledky kontrol subjektov štátnej správy i samosprávy ukazujú, že aktuálna implementácia a spôsob využívania programového rozpočtovania nedosahuje potenciál svojich možností. Momentálne je programové rozpočtovanie využívané najmä na zber informácií a na operatívne, medzioročné riadenie rozpočtu. Strednodobé 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.

Za príklady nedostatočného uplatňovania tohto nástroja môže slúžiť rozpočet rezortu školstva. Pri stanovení kľúčových ukazovateľov v tomto rezorte kontrola zistila, že dvom z 13 kľúčových ukazovateľov chýbajú cieľové hodnoty. Pri stanovení priemeru dosiahnutých bodov v testovaní PISA došlo v porovnaní s dokumentom Moderné a úspešné Slovensko k výraznému zníženiu cieľovej hodnoty – cieľ na rok 2024 je o 15 bodov nižší ako ten formulovaný v reformnom dokumente, no zároveň nižší ako výsledok v poslednom testovaní v roku 2018. Výsledky PISA pritom majú dôležitú úlohu v hodnotení kvality vzdelávania i v medzinárodnom porovnaní, ale zmäkčovanie cieľov zrejme kvalitu zvýšiť nepomôže.

Taktiež rezort práce má cieľové hodnoty ukazovateľov stanovené len pre tri ukazovatele trhu práce, a to až pre rok 2030, čo je pri predpokladaných významných zmenách trhu práce dlhé obdobie na hodnotenie dosiahnutia cieľov trhu práce. Ani programová štruktúra kapitoly MŽP SR nepreväzuje stanovené ciele s konkrétnymi finančnými alokáciami, odpočtom merateľných ukazovateľov a stanovením priorít projektov. Programové rozpočtovanie nemajú zavedené ani mnohé významné subjekty verejnej správy – napr. Sociálna poisťovňa. NKÚ považuje prijatie účinných opatrení na skvalitnenie rozpočtového programovania, ako významného nástroja efektívnejšieho a účelnejšieho využívania rozpočtových zdrojov, za mimoriadne dôležité.

NKÚ preto opätovne odporučil MF SR **upraviť systém programového rozpočtovania** tak, aby napomáhal strednodobému riadeniu verejných financií s prepojením na ciele verejných politik. Žiadúce je dosiahnuť kvalitu všetkých programových rozpočtov, zabezpečiť jednotné riadenie ich kvality i zodpovednosť za túto kvalitu.

V stanoviskách k návrhu štátneho rozpočtu NKÚ už niekoľko rokov poukazuje aj na riziká pri rozpočtovaní výdavkov alebo riziká nedostatočného či nulového zabezpečenia preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu. Za tradičné riziko netransparentných výdavkov považujeme rozpočtovanie rezerv, ale tiež kapitálových výdavkov. V ostatnom stanovisku sme tiež upozornili na rastúcu zamestnanosť rozpočtových organizácií vo verejnej správe. Počet zamestnancov verejnej správy stúpol od roku 2015 o takmer 22 tisíc, čo predstavuje 5,4-percentný nárast. Z toho tvorili štátni zamestnanci v roku 2021 viac ako 52 %, čo je 223 tisíc zamestnancov. Za posledných sedem rokov narástol počet zamestnancov štátnej správy o takmer 6 %.



Graf č. 1: Vývoj počtu zamestnancov vo verejnej a štátnej správe

Trend nárastu pokračuje, pretože podľa schváleného rozpočtu dôjde k medziročnému zvýšeniu o viac ako 1 600 osôb. Z nich 1 515 by malo zabezpečovať Plán obnovy a odolnosti. Okrem toho sa na náraste počtu zamestnancov podieľa aj zvýšenie limitu počtu zamestnancov súvisiacich so vznikom nových úradov a organizácií, ako aj posilnenia už existujúcich útvarov a pracovísk. V kapitole MDV SR vznikla nová rozpočtová organizácia Slovakia Travel so 101 zamestnancami. Ďalej vznikla aj nová rozpočtová kapitola, Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR s počtom zamestnancov na úrovni 100 osôb, z ktorých časť bola delimitovaná. Súčasne sa pre Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti SR rozpočtuje 19 zamestnancov.

Z programového vyhlásenia vyplýva, že v tomto volebnom období sa plánuje zriadiť minimálne 14 nových subjektov verejnej správy, ktorých konštituovanie a následné fungovanie budú mať zväčša negatívny vplyv na rozpočet. Pre porovnanie, za obdobie rokov 2011 – 2019 vzniklo spolu 42 nových subjektov. V prípade šiestich plánovaných subjektov už došlo k realizácii politickej vôle do podoby schváleného legislatívneho návrhu alebo zriadenia organizácie na základe zriaďovacej listiny. V tomto roku bol zriadený Úrad pre správu zaisteného majetku, Najvyšší správny súd a sfunkčnený Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Rastúci trend zamestnancov verejnej správy, osobitne štátnej správy, je v priamom rozpore s cieľmi a zámermi projektov Efektívna verejná správa, ale tiež s procesmi elektronizácie a digitalizácie verejnej správy. Vznik nových subjektov verejnej správy je však často nevyhnutný, podmienený národnou či európskou legislatívou. Je však dôležité, aby popri nových subjektoch nezostávali na rezortoch zamestnanci, ktorých práca sa presúva na novovzniknuté subjekty. Náročné obdobie, do ktorého sme v posledných rokoch vstúpili, umocnené medzinárodnou situáciou, si podľa NKÚ zrejme vyžiada výraznú revíziu zamestnanosti vo verejnej správe, ktorá by mala byť založená na dôslednom personálnom a procesnom audite celej verejnej správy.

Značná časť kontroly NKÚ sa venuje prostriedkom štátneho rozpočtu, ktoré sú určené na prenesený výkon štátnej správy na samosprávu. Minulý rok sme vykonali viaceré akcie, ktoré priniesli mnohé významné poznatky z toho, ako samospráva plní úlohy, ktoré na ňu preniesol štát. Nie v každom prípade je tento proces optimálny a bezproblémový, každá prenesená kompetencia má svoje vlastné špecifiká.

Podľa výsledkov kontrolných akcií, kontrolný úrad vidí značné problémy v plnení prenesených kompetencií v oblasti zdravotníctva na samosprávne kraje. NKÚ SR na tieto problémy upozornil svojou kontrolou 027/2019 „Vyššie územné celky – tvorcovia a realizátori vybraných politík“. Ako najväčší problém sa javí nedostatočná komunikácia medzi ministerstvom zdravotníctva, ktoré je zodpovedné za politiku verejného zdravia a samosprávnymi krajinami, ale svoju úlohu tu má aj MF SR. Chýba efektívna komunikácia nielen v oblasti strategického smerovania zdravotníctva v regiónoch, ale aj v takej dôležitej oblasti ako je jeho personálne a finančné zabezpečenie.

Na fakt, že na úlohy štátu v oblasti verejného zdravotníctva, ktoré preniesol na vyššie územné celky, neboli ani v rozpočte na rok 2022 vyčlenené žiadne finančné prostriedky; upozornil NKÚ vo svojom stanovisku k návrhu štátneho rozpočtu.

NKÚ v tejto súvislosti upozorňuje poslancov parlamentu, že v súvislosti s ktoroukoľvek prenesenou kompetenciou má štát i samospráva úlohy dané zákonom. Naše kontroly ukazujú, že mnohé úlohy sú v zákonoch vymedzené nedostatočne, niektoré ani legislatíva neupravuje. Čo považujeme za oveľa závažnejšie, je skutočnosť, že ani to čo v zákonoch a iných záväzných predpisoch uvedené je, sa veľmi často nedodržiava, takže vyvoláva napätie a spoločenské problémy. Zdravotnícka politika, ako prenesený výkon štátnej správy na vyššie územné celky, je zabezpečovaná definovaním zákonných povinností jej hlavným aktérom, ktorými je vláda, ministerstvo zdravotníctva, ministerstvo financií a samosprávny kraj. Podľa nej by problémy financovania zdravotníctva v regiónoch mala riešiť vláda a ministerstvá zdravotníctva a financií v úzkej spolupráci s VÚC. Prípad, že v štátnom rozpočte nie sú rozpočtované zdroje na túto prenesenú kompetenciu, by v praxi nastať nemal.

1. Ústava SR v časti venovanej územnej samospráve v čl. 71 totiž uvádza:
 - (1) Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.
 - (2) Pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti, na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach, všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.
2. Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v § 45 ukladá Ministerstvu zdravotníctva v rámci jeho pôsobnosti usmerňovať prenesený výkon štátnej správy uskutočňovaný na úseku zdravotníctva samosprávnymi krajinami.
3. Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy v § 6, ktorý je venovaný štátnemu rozpočtu, v danej súvislosti v bode 2 uvádza: „V zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa rozpočtujú výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy vyšším územným celkom ako záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu.“

V časti venovanej výdavkom štátneho rozpočtu (§ 8, písm. e) je opätovne zdôraznené, že zo štátneho rozpočtu sa hradia „výdavky na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a vyšším územným celkom“. Na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy sa môžu poskytnúť aj dotácie obciam a vyšším územným celkom (§ 8a).

V súvislosti s preneseným výkonom štátnej správy obciam a vyšším územným celkom tento zákon jasne ukladá povinnosti správcovi kapitoly, ktorý je povinný „vypracúvať návrh rozpočtu kapitoly, návrh výdavkov na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a vyšším územným celkom prerokovať s republikovými združeniami obcí a so zástupcami vyšších územných celkov a návrh rozpočtu kapitoly predkladať ministerstvu financií v ním určenom rozsahu a termíne, ak osobitný zákon neustanovuje inak.“ Taktiež je povinný „oznamovať obciam a vyšším územným celkom, ktoré zabezpečujú prenesený

výkon štátnej správy, sumu výdavkov na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v lehote do 30 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok“.

4. Zákon č. 302/2001 o vyšších územných celkoch v časti vymedzujúcej pôsobnosť samosprávneho kraja v oblasti zdravotníctva v bode 1, písmeno j) uvádza, že kraj „utvára podmienky na rozvoj zdravotníctva“.

Na nedodržanie Ústavy SR a dôležitých ustanovení platnej legislatívy upozornil NKÚ Plénum NR SR v Stanovisku k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2022, v ktorom neboli plánované žiadne finančné prostriedky na prenesený výkon štátnej správy v jednotlivých samosprávnych krajoch. Ako uvádzame vyššie, legislatíva pritom implicitne definuje postup, ktorý má zabezpečiť objektívnu potrebu finančných zdrojov na prenesený výkon štátnej správy v oblasti zdravotníctva. Rozpočet roku 2022 nie je prvým rozpočtom, ktorý túto povinnosť štátu nerešpektuje, alebo nerešpektuje objektívnu potrebu zdrojov.

Podľa názoru NKÚ, ministerstvo zdravotníctva ako správca kapitoly dlhodobo nedodríava zákon o rozpočtových pravidlách, keď súčasťou tvorby rozpočtu jeho kapitoly nie sú zdroje na prenesený výkon zdravotnej politiky v krajoch. Na druhej strane, aj samosprávne kraje musia aktívnejšie vstupovať do tvorby rozpočtu kapitoly počas celého procesu tvorby štátneho rozpočtu a nie až po jeho schválení.

Zákon o rozpočtových pravidlách porušujú a aj v roku 2022 budú porušovať i jednotlivé samosprávne kraje, ak rozvoj zdravotníctva budú zabezpečovať z vlastných zdrojov. Vlastné zdroje nie sú určené na prenesený výkon štátnej správy, ale na plnenie ich originálnych povinností. Najmä z týchto dôvodov problémy rozvoja zdravotníctva v krajoch ako realizátoroch národnej zdravotníckej politiky v regióne, na ktoré uvedená kontrolná akcia upozornila, budú pretrvávať.

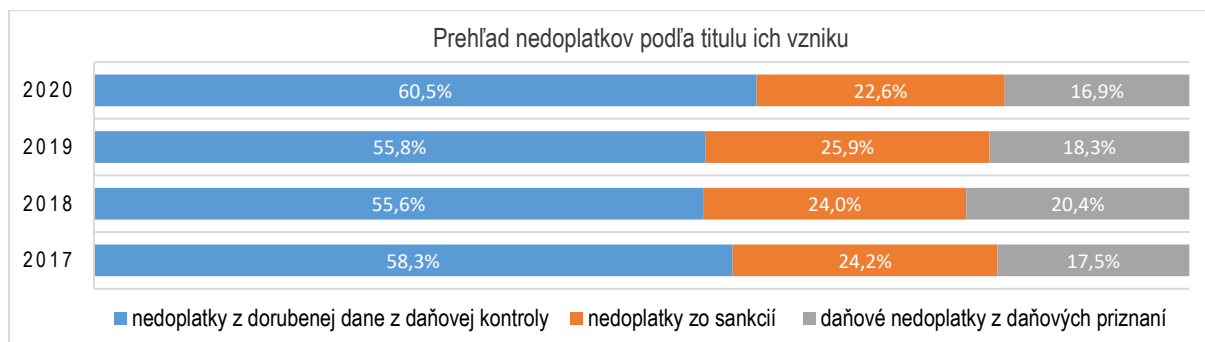
NKÚ preto opätovne upozorňuje na potrebu komplexného riešenia preneseného výkonu štátnej správy v zdravotníctve, ale aj v ďalších verejných politikách, na ktorých sa podieľajú obce či VÚC.

3.2. VEREJNÉ FINANČIE

3.2.1 Úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov

Vysoký objem daňových nedoplatkov evidovaných finančnou správou bol impulzom kontroly **KA-002/2021** vo Finančnom riaditeľstve SR a Daňovom úrade Bratislava. Za posledných päť rokov daňové nedoplatky evidované finančnou správou prevyšovali 3 mld. eur, pričom podiel vymožitelných nedoplatkov na celkovom objeme každoročne klesal. Tento negatívny trend predstavuje riziko nižších príjmov štátneho rozpočtu. V kontrolovanom období rokov 2018 až 2020 sa reálne do štátnej pokladne dostali vymožené daňové nedoplatky v objeme 585 mil. eur. Z evidencie boli odpísané nedoplatky vo výške 1,2 mld. eur a v cca rovnakej výške boli postúpené nedoplatky na Slovenskú konsolidačnú, a. s. Podľa zistení NKÚ je dlhodobo najrizikovejšou daňou DPH. Tvorila 73 % z evidovaných nedoplatkov, z ktorých rozhodujúca časť sú doruby z daňovej kontroly. Najvyšší objem daňových nedoplatkov (87 %) majú spoločnosti s ručením obmedzeným.

Opatrenia prijaté v súvislosti s pandemiou COVID-19 v roku 2020 ovplyvnili plnenie úloh finančnej správy aj v oblasti vymáhania daňových nedoplatkov. Medziročný nárast novovzniknutých daňových nedoplatkov do jedného roka o 15 %, medziročný nárast počtu daňových dlžníkov o 8 % a medziročný pokles vymoženej sumy o 60 %. Z kontrolných výsledkov vyplýva, že takmer 60 % daňových nedoplatkov tvorili nedoplatky z dorubenej dane na základe daňovej kontroly, úspešnosť výberu ktorých bola v rozpätí od 5 % do 11 % v rokoch 2018 až 2020.



Graf č. 2: Prehľad daňových nedoplatkov podľa titulu ich vzniku (v %)

Napriek viacerým opatreniam, ktoré prijala finančná správa na predchádzanie vzniku nedoplatkov a lepšiu vymožiteľnosť, úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov z dorubenej dane z daňových kontrol je dlhodobá nízka a vyžaduje si hľadanie systémového riešenia tohto problému.

NKÚ navrhol Výboru Národnej rady SR pre financie a rozpočet požadovať od MF SR, aby analyzovalo príčiny dlhodobej nízkej úspešnosti vymáhania daňových nedoplatkov z dorubenej dane z daňových kontrol a na jej základe navrhlo a predložilo výboru stratégiu riešenia tohto problému.

3.2.2 Implementácia programu na zjednotenie výberu daní, cla a poisťných odvodov UNITAS

NKÚ dlhodobo sleduje problematiku zjednotenia výberu daní, cla a odvodov, ktorá mala byť realizovaná prostredníctvom programu UNITAS, schváleného vládou v roku 2006. Reforma mala priniesť komplexnú systémovú zmenu v správe štátnych príjmov. Vo dvoch fázach (UNITAS I. a UNITAS II.) mala zabezpečiť modernizáciu a zefektívnenie fungovania organizácií zabezpečujúcich príjmy, úpravu vnútorných procesov, zjednotenie údajovej základne a vytvorenie jedného kontaktného miesta. Vecná zmena predstavovala daňovo odvodovú reformu v podobe jedného vymeriavacieho základu, jedného ročného zúčtovania či jednotného, spoločného vymáhania.

S odstupom piatich rokov od poslednej kontroly sa NKÚ v kontrole **KA-004/2021** zamerail na preverenie dosahovania cieľov a na vytvorenie uceleného obrazu stavu implementácie tohto programu ku koncu roka 2020. Napriek deklaráciám všetkých vlád od roku 2006 zjednotiť výber daní, cla a odvodov, sa tento cieľ doteraz nepodarilo dosiahnuť. Úrad konštatoval, že z plánovaných cieľov sa podarilo dosiahnuť približne štvrtinu. Neexistujúca dlhodobá politická podpora a zánietenosť na najvyšších miestach spôsobili, že naplnené boli najmä ciele v oblasti procesno-organizačných zmien. Nenaplnené ostali zámery v oblasti daňovo-odvodovej reformy.

Kontrola poukázala aj na ďalšie významné bariéry. Najmä na chýbajúcu vzájomnú komunikáciu zainteresovaných strán, chýbajúci strategický nadhľad pri riadení a neprehľadné fungovanie, vrátane nedostatočnej informovanosti. Strategické dokumenty neodrážajú aktuálny stav a smerovanie e-Governmentu, novšie analýzy neposkytujú komplexný pohľad ako základ na informované rozhodovanie.

UNITAS stál vyše 184 mil. eur. Väčšina, 174 mil. eur, bola financovaná z rovnomenného rozpočtového programu. V rokoch 2013 až 2019 neboli v rozpočte schválené žiadne prostriedky na tento program. Čerpanie vo výške 107 mil. eur (77 % prostriedkov zo štátneho rozpočtu) bolo kryté výlučne cez rozpočtové opatrenia. Dlhodobým podhodnocovaním plánovaných výdavkov na rozpočtový program UNITAS v návrhoch štátneho rozpočtu, neboli dodržané základné rámce pre tvorbu rozpočtu a princípy programového rozpočtovania. NKÚ tiež zistil, že na rokovanie vlády neboli predkladané polročné situačné správy o stave programu UNITAS, čo nebolo v súlade s uznesením vlády.

NKÚ vyhodnotil dosahovanie zámerov a cieľov v 9 oblastiach. Vychádzal pritom z kritérií hodnotenia podľa medzinárodnej osvedčenej praxe a štúdie Svetovej banky, ktorá vznikla na podnet vlády SR. Vyhodnotenie plnenia programu UNITAS je v podobe farieb semafora uvedené v tabuľke č. 1.

Kritérium	Semafor 2012-2015	Semafor 2016-2020	Vyhodnotenie / komentár NKÚ
Vodcovstvo			Riadiace výbory („RV“) do roku 2015 pravidelne zasadali, no sústredili sa na UNITAS I a vodcovstvo pri UNITAS II bolo nedostatočné. Od roku 2016 RV zasadol raz. Uznesenia vlády boli plnené oneskorene alebo čiastočne.
Strategické plánovanie			Strategický plán pre UNITAS bol nastavený ambiciózne a nerefletoval medzinárodné skúsenosti a riziká, ktoré sa naplnili. Po roku 2016 nevznikol komplexný strategický plán odrážajúci aktuálnu situáciu.
Právny rámec			Legislatíva bola pripravovaná v súlade s plánom a vo viacerých prípadoch predbehla skutočnosť – napr.: spojenie daňových a colných úradov, ročné zúčtovanie v sociálnom poistení.
Návrh projektu			Program UNITAS pozostával z množstva projektov, ktoré sa úplne alebo čiastočne podarilo implementovať. Mnoho zámerov sa však nedostalo do fázy projektov.
Harmonogram			Plnenie úloh sa odsúvalo. Do roku 2015 sa viacero zámerov podarilo s oneskorením splniť. Od roku 2016 harmonogram neexistoval alebo sa existujúci nedodržiaval.
Rozpočet			Medzi rokmi 2013 až 2019 neboli na UNITAS rozpočtované prostriedky, čerpanie 107 mil. eur bolo iba cez rozpočtové opatrenia. MF SR nedodržalo rámce tvorby rozpočtu a princípy programového rozpočtovania.
Riadenie výkonnosti			Nastavenie ukazovateľov na meranie a riadenie výkonnosti nebolo dostatočné. Vo finančnej správe a pri niektorých projektoch (ESFS-OD, CEP, ...) sa však nájdu výnimky.
Personálne zabezpečenie			RV boli podporované odbornými útvarmi. Vzdelávanie bolo zabezpečené samostatnými projektami.
Komunikácia			Ucelená komunikácia programu UNITAS nebola zabezpečená. MF SR situačné správy na rokovanie vlády predkladalo neskôr alebo vôbec.

Tabuľka č. 1: Vyhodnotenie plnenia programu UNITAS za 9 oblastí v rokoch 2012 – 2015 a 2016 – 2020

V medzinárodnom porovnaní (OECD) Slovensko s nákladmi na úrovni 2,41 % výberu v roku 2007 a 2,15 % v roku 2019 malo a stále má najdrahšiu finančnú správu. Finančné správy v krajinách s obdobným rozsahom kompetencií mali v roku 2019 priemerné náklady na úrovni 0,78 % výberu. Jej relatívne zlacňovanie by malo byť motiváciou na pokračovanie rozbehnutých zmien, či už pod hlavičkou programu UNITAS, pod iným názvom alebo len v rámci výkonu funkcií finančnej správy. Vecná zmena v podobe daňovo-odvodovej reformy potrebuje politický konsenzus, ktorý počas kontrolovaného obdobia chýbal a pokračovanie je možné až po jeho nájdení.

Program UNITAS ako procesno-organizačnú zmenu v správe štátnych príjmov nemožno vrátiť, možno ju reštartovať, premenovať. Do spojenia správy daní a ciel bolo investovaných veľa prostriedkov a času. NKÚ preto odporúča sústrediť sa na zefektívňovanie zavedených zmien a aj všetkých procesov vo finančnej správe. NKÚ odporučil výboru NR SR pre financie a rozpočet, aby zaviazal rezort financií predložiť stratégiu pokračovania v zjednocovaní príjmov z daní, cla a odvodov ako kľúčového nástroja riadenia verejných príjmov.

3.3. ZDRAVOTNÍCTVO

Zdravie je dlhodobou jednou z najdiskutovanejších verejných politík, podčiarknutá druhým rokom boja s pandémiou koronavírusu (za 4,9 % HDP v r. 2020) a viacerými systémovými zmenami v rezorte. Tie vyplývajú aj z mimoriadne nízkej efektívnosti súčasného systému (porovnanie v OECD) a smerovania štátnej politiky zdravia na Slovensku. Rezort sa pritom prihlásil k princípu WHO „Zdravie vo všetkých politikách“. Programové vyhlásenie vlády z roku 2020 definuje „poskytovanie účelovej, kvalitnej a efektívnej zdravotnej starostlivosti pôsobením verejného zdravotníctva, podporou individuálnej a komunitnej starostlivosti o zdravie“ ako jeden zo smerov k zvyšovaniu kvality života slovenských občanov.

NKÚ už vo svojom stanovisku k záverečnému účtu konštatoval nespoľahlivosť údajov NCZI z registra zdravotníckych pracovníkov. Odporučil vytvorenie jedného prepojeného systému, z ktorého by všetky zdravotnícke inštitúcie mohli čerpať spoľahlivé štatistické údaje. V roku 2021 sa zameria na preverenie oblasti prípravy stredného zdravotníckeho personálu na stredných školách (**KA-011/2021**) a lekárov a všeobecných lekárov rezidentského programu (**KA-025/2021**). Analyzoval aj posudzovanie nákladovej efektívnosti liekov na Slovensku.

3.3.1. Efektívnosť a účinnosť stredného školstva v oblasti zdravotníctva

Kontrolou **KA-011/2021** NKÚ vyhodnotil nastavenie systému vzdelávania zdravotníckeho personálu a mieru, do akej sú stredné zdravotnícke školy schopné zabezpečiť dostatok absolventov pre potreby zdravotníctva na Slovensku. Úrad identifikoval prekážky, ktoré im bránia plniť tieto úlohy:

- rôznorodosť údajov, zdrojov a prístupov pri určovaní počtu chýbajúceho personálu v zdravotníctve vedie k odlišným informáciám prezentovaným ministerstvom zdravotníctva a zverejneným potrebám trhu práce;
- zložitý systém vzdelávania na stredných školách v oblasti zdravotníctva s množstvom zainteresovaných strán a inštitúcií zapojených do rozhodovania o ňom, vrátane kvót na prijímanie prvákov;
- chýbajúce jednoznačné určenie orgánu zodpovedného za túto oblasť vzdelávania;
- zodpovedný rezort nemá strategický dokument pre oblasť zdravotníckeho personálu, ktorý by komplexne riešil problematiku z dlhodobého hľadiska.

Dnešný systém navyše umožňuje získať odbornú spôsobilosť niektorých zdravotníckych povolání štúdiom na strednej i vysokej škole, napr. pre povolanie sestry. Nedostatok zdravotníckych pracovníkov nie je riešený systémovo. Záujem o štúdium na 14 kontrolovaných školách naprieč krajinou v kontrolovanom období 2018 – 2020 prevyšoval viac ako dvojnásobne počty žiakov, ktorých školy mohli prijať. Limitujúcim faktorom pre prijatie väčšieho počtu študentov okrem stanovených limitov bola predovšetkým stanovená kapacita škôl.

Absencia dlhodobých a jasne stanovených očakávaní, cieľov a úloh zvyšovala riziko nesystémových krokov. Ovplyvnila aj stabilitu vzdelávacieho procesu na stredných zdravotníckych školách. NKÚ odporučil požadovať legislatívnu zmenu, ktorá bude komplexne riešiť oblasť ľudských zdrojov v zdravotníctve, zámery rozvoja personálneho zabezpečenia aj so zameraním na vzdelávanie zdravotníckych pracovníkov a udržateľnosť personálnych kapacít v zdravotníctve.

3.3.2. Systém rezidentského štúdia

Rezidentské štúdium malo od roku 2014 pomôcť riešiť nedostatok všeobecných lekárov pre dospelých a pediatrov mimo krajských či okresných miest. Analýza z decembra 2020, ako aj kontrola KA-025/2021 potvrdili, že jeho výsledky zatiaľ nepriniesli želaný úspech. NKÚ konštatuje, že štúdium neprispelo k navýšeniu počtu lekárov v prvej línii, ani k plynulejšiemu prechodu absolventov štúdia do terénu, či k rovnomernejšiemu rozloženiu všeobecných lekárov po Slovensku. Bezmála tretina absolventov štúdia zostala pracovať v Bratislave a Košiciach. Úrad svojou výkonnostnou kontrolou preveril nastavenie systému a zistil faktory, ktoré mali negatívny vplyv na výsledok:

- systému rezidentského štúdia chýbala potrebná stabilita;
- zásadné zmeny podmienok a pravidiel štúdia boli prijímané v krátkom čase za sebou, bez potrebných analýz rizík a dopadov týchto zmien;
- neriešil prechod jeho absolventov do ambulantnej praxe.

Neboli prijaté konkrétne podporné a motivačné opatrenia pre začínajúcich lekárov. Mladým všeobecným lekárom a pediatrom je potrebné ponúknuť také podmienky, aby boli ochotní svoju lekársku ambulantnú prax vykonávať vo všetkých regiónoch Slovenska. Univerzity aj samotní rezidenti považujú rezidentské štúdium za vhodný nástroj na doplnenie a stabilizáciu stavov.

NKÚ upozorňuje na riziko **ohrozenia dostupnosti poskytovania všeobecnej ambulantnej starostlivosti**. Je potrebné sa ním vážne zaoberať, či už vylepšením a zreformovaním súčasného rezidentského štúdia alebo zriadením nového modelu, ktorý vychytá predošlé chyby. Malo by byť súčasťou stratégie dlhodobého a udržateľného smerovania primárnej zdravotnej starostlivosti.

3.3.3. Proces posudzovania liekov

Správne hodnotenie liekov prispieva k efektívnemu vynakladaniu finančných prostriedkov na lieky zo všeobecného zdravotného poistenia. Odpoveď na otázku, či Slovensko zohľadňuje v dostatočnej miere medzinárodné postupy (farmako-ekonomické modely) v procese posudzovania liekov, poskytol NKÚ v analytickom komentári.

Potvrdil, že v procese posudzovania liekov na Slovensku v období rokov 2017 až 2020 existovali významné riziká a tento proces nebol optimálne nastavený. Nákladová efektivita bola posudzovaná na základe farmako-ekonomických modelov v elektronickej forme len pri 35 (t.j. siedmich percentách) z celkového počtu posudzovaných liekov. MZ SR nemalo povinnosť takéto hodnotenie vyžadovať, avšak vyhláškou mohlo určiť podrobnosti o modeloch na hodnotenie nákladovej efektívnosti kategorizovaných liekov.

Príkladmi dobrej praxe sú najmä postupy používané v Rakúsku, Českej republike či Francúzsku. Slovensku chýba aj profesionálny tím, ktorý posudzuje či už klinické prínosy alebo ekonomické aspekty alebo oboje v prípade nového lieku voči štandardne používanému lieku. Dobrou praxou vo vyspelých krajinách Európy je aj existencia samostatných inštitúcií pre hodnotenie zdravotníckych technológií, ktoré sa zaoberajú aj hodnotením liekov.

NKÚ na základe výsledkov analytickej štúdie odporučil ministerstvu zdravotníctva zabezpečiť profesionalizáciu procesu posudzovania kategorizovaných liekov vrátane použitia vyššie uvedených modelov, ako aj zriadenie nezávislej agentúry pre hodnotenie zdravotníckych technológií.

3.4. SOCIÁLNA POLITIKA

Sociálne zabezpečenie je hlavným nástrojom na splnenie cieľov sociálnej politiky štátu, jednej z najvýraznejších verejných politík. Dávkami, príspevkami a službami pomáha občanom predchádzať, zmierňovať, či vyrovnávať sa s nepriaznivými situáciami (choroba, či OČR), alebo sa pripraviť na očakávané, plánované životné udalosti (post-

produktívny vek). Podiel príspevkov sociálneho zabezpečenia na celkovom zdanení patrí na Slovensku a v Českej republike k najvyšším v Európe (cca 44 % v roku 2018). Naopak, výdavky na sociálne zabezpečenie v prepočte na ekonomicky aktívne obyvateľstvo sú pod priemerom EÚ.

Zlepšovanie podmienok života a práce patrí k spoločným cieľom krajín EÚ v sociálnej oblasti a oblasti zamestnanosti. Európsky priemer ľudí ohrozených chudobou predstavoval v roku 2019 viac ako 21 % populácie a o rok neskôr 22 % (viac ako 107 mil. ľudí). Druhá medzinárodná kontrola, do ktorej sa NKÚ SR zapojil s partnerskými kontrolnými inštitúciami Maďarska, Bulharska, Chorvátska a Lotyšska, ponúka pohľad na úspešnosť Slovenska v boji s chudobou.

3.4.1. Správa sociálneho poistenia v ČR a SR

Organizácie zabezpečujúce správu sociálneho zabezpečenia v Čechách a na Slovensku majú rozdielne právne postavenie, financovanie prevádzky aj rozsah spravovaných poistení. Zároveň majú medzi subjektmi verejnej správy svojich krajín monopolné postavenie. To neumožňuje porovnávanie s obdobnou entitou na národnej úrovni. Najvyššie kontrolné úrady sa preto dohodli na koordinovanej kontrole (národná **KA-032/2019**), ktorej výsledky by definovali slabé miesta v systéme na jednej strane a osvedčené postupy na strane druhej. Zamerali sa na správu poistného a s ňou súvisiace činnosti (výber poistného, vymáhanie pohľadávok a pod.) v rokoch 2015 – 2018.

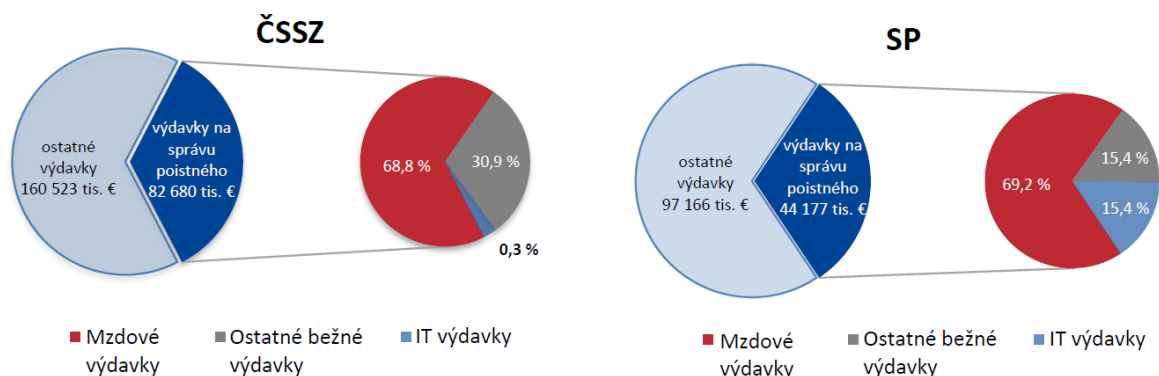
V ČR spravuje poistné **Česká správa sociálneho zabezpečenia** („ČSSZ“), ktorá je organizačnou zložkou štátu, spadajúcou pod Ministerstvo práce a sociálnych vecí („MPSV“). Vybrané poistné je príjmom štátneho rozpočtu. Na Slovensku spravuje poistné **Sociálna poisťovňa** („SP“) ako samostatný subjekt verejnej správy. Vybrané poistné sa rozdeľuje do fondov podľa druhu poistenia a z týchto fondov sa vyplácajú príslušné dávky. Bilančný rozdiel fondov sa spolu s transferom zo štátneho rozpočtu používa na krytie deficitu starobného dôchodkového poistenia.

Systém starobného dôchodkového poistenia je v rámci národnej legislatívy odlišne nastavený. V Čechách bol kapitalizačný pilier funkčný v rokoch 2013 – 2015, ale projekt neuspel. Najmä pre zákonnú povinnosť poisťencov prispievať na svoje sporenie z vlastných zdrojov až do konca aktívneho života dodatočnými 2 % z vymeriavacieho základu. Na Slovensku funguje od roku 2005 dodnes. Kým v roku 2015 bolo na Slovensku zapojených do II. piliera 50 % všetkých poisťencov, v Českej republike to boli len 2 %. Aj riadenie a prevádzka ČSSZ a SP sú odlišné. Výdavky českej inštitúcie sú súčasťou štátneho rozpočtu, slovenská hospodári s rozpočtom 2,4 % z vybraného poistného a jej rozpočet schvaľuje parlament.

Porovnaním záverov národných kontrol možno konštatovať, že

- podiel výdavkov vynaložených len na správu poistného k celkovým výdavkom bol v roku 2018 v oboch krajinách porovnateľný (graf č. 3);
- ČSSZ vynaložila v kontrolovaných rokoch na mzdové výdavky (pri prepočte na 1 000 eur výberu poistného) v priemere o 27 % menej ako SP;
- rozsah kontrolných činností týchto inštitúcií u zamestnávateľov bol v oboch krajinách podobný, ale spôsob plánovania kontrol a najmä ich zameranie na rizikové subjekty sa líšili; kontroly, vykonávané SP, boli účinnejšie; podiel kontrol so zisteniami v SR bol o 64 percentuálnych bodov vyšší ako v ČR; objem nedoplatkov zistených kontrolami v SR bol takmer o 60 % vyšší ako v ČR;
- rozdielne evidencie a spôsoby vymáhania pohľadávok neumožňujú vzájomne porovnať úspešnosť vymáhania; ČSSZ využíva správnu exekúciu a externé vymáhanie, ktoré umožňuje využívať viac nástrojov; SP vymáhala pohľadávky prostredníctvom externého vymáhania a od roku 2017 aj sama prostredníctvom správneho výkonu;
- elektronizácia správy poistenia bola na vyššej úrovni na Slovensku; v ČR bola elektronická komunikácia klientov s ČSSZ založená na princípe dobrovoľnosti.

Na Slovensku sú elektronizované prakticky všetky procesy v oblasti správy poistného, toku dokumentov a správy spisovej dokumentácie. Zamestnávateľia museli v kontrolovanom období komunikovať so SP výlučne elektronicky, čo bolo užívateľsky prívetivejšie a zamestnávateľia mali okamžitú spätnú väzbu k predloženým výkazom. Cenou však boli výrazne vyššie náklady na informačné systémy.



Graf č. 3: Podiel výdavkov na správu poistného k celkovým výdavkom

Na základe týchto zistení obe kontrolné inštitúcie odporúčajú zamerať kontrolnú činnosť ČSSZ v Českej republike viac na rizikové subjekty a na Slovensku rozšíriť spôsoby vymáhania pohľadávok, vykonávané Sociálnou poisťovňou.

3.4.2. Opatrenia na zmiernenie chudoby

NKÚ sa spolu s partnerskými kontrolnými inštitúciami Maďarska, Bulharska, Chorvátska a Lotyšska zapojil do medzinárodnej kontroly zameranej na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť stratégií a programov zameraných na zmiernenie chudoby. Súčasťou kontroly bolo aj medzinárodné porovnanie ukazovateľov, ktoré merajú chudobu. Najlepšie výsledky v agregovanom ukazovateli chudoby dosahuje Slovensko.

Na jej základe môžeme konštatovať, že Slovensku sa darí bojovať proti chudobe a plní si záväzky v tejto oblasti. Tie vyplývajú zo stratégie Európa 2020, zameranej na znižovanie počtu ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením. V rokoch 2008 až 2019 klesol počet ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením o 234-tisíc (z 1,1 mil. na 877 tisíc). Slovensko tým v predstihu dosiahlo a dokonca prekročilo národný cieľ o takmer 38 %. Posledný údaj z roku 2020 hovorí o pokračujúcom poklese na 14,8 % populácie, zatiaľ čo priemer EÚ bol 22 %. Nasleduje Maďarsko so 17,8 %, Chorvátsko s 23,2 % a Lotyšsko s 26 %. Najproblematickejšie je Bulharsko s 32,1 % jeho populácie. V niektorých ukazovateľoch však Slovensko zaostávalo aj naďalej. Tretina Slovákov si nemohla v hodnotenom období dovoliť týždennú dovolenku a každý tretí občan nevedel čeliť neplánovaným finančným výdavkom.

Výsledky medzinárodnej kontroly ďalej poukázali na najohrozenejšie skupiny, ku ktorým patria deti do 17 rokov, rodiny s tromi a viacerými deťmi, osamelí rodičia, marginalizované rómske komunity a v Bulharsku aj seniori. Aktivity a opatrenia, ktoré sa realizovali v zúčastnených krajinách na podporu zamestnanosti, výrazne pomohli pri znižovaní chudoby. Práca sa ukázala kľúčom k zlepšeniu životnej situácie obyvateľov.

3.5. DOPRAVA

Kvalitná a funkčná dopravná infraštruktúra významne ovplyvňuje hospodársky rast a konkurencieschopnosť krajiny. Možnosť voľného pohybu tovaru, služieb alebo osôb a jeho bezpečnosť patrí k strategickým bodom jej rozvoja. Práve oblasť bezpečnosti v oblasti dopravnej infraštruktúry bola v centre pozornosti NKÚ v roku 2021. Úrad poukázal na chýbajúcu stratégiu, či nenapĺňanie vytvorenej stratégie (**KA-007/2021** bezpečnosť na železničných priecistiach) a neprepojenie stratégií s cieľmi na nižšej úrovni pri modernizácii železničných koridorov. Cestná infraštruktúra bola v rámci decentralizácie verejnej správy od roku 2004 kompetenčne prevedená na samosprávy. Štát si ponechal vo vlastníctve diaľnice a rýchlostné cesty a cesty I. triedy, ktoré spravuje Slovenská správa ciest.

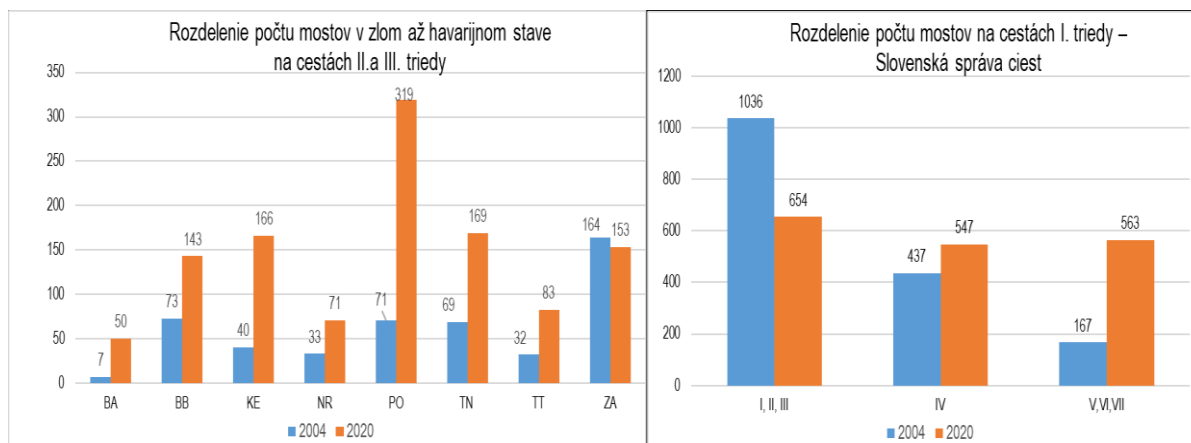
NKÚ je prvou nezávislou inštitúciou, ktorá skontrolovala odbornú činnosť správcov cestnej infraštruktúry od ich vzniku. Po kontrole (**KA-019/2021**) poukazuje na príčiny zhoršujúceho sa stavebno-technického stavu mostov na cestách I., II. a III. triedy. Počet mostov v najlepšom stave klesol za 16 rokov takmer o polovicu.

3.5.1. Rekonštrukcie, opravy a údržba mostov na cestách

Kritickým bodom bezpečnej a dostupnej dopravnej infraštruktúry na cestách sú mosty. NKÚ skúmal nastavenie systému údržby a opráv a jeho účinnosť na technický stav za roky 2017 – 2020. Zhoršujúci sa stav mostov na cestách II. a III. triedy, ktorú identifikovali analytici úradu, potvrdila kontrola v roku 2020. Kontrolou **KA-019/2021** NKÚ preveril MDV SR, Slovenskú správu ciest, ako i všetkých osem samosprávnych krajov (vrátane nimi zriadených správcov regionálnych ciest). V roku 2021 následne potvrdil, že stav mostov na cestách I., II. a III. triedy sa dlhodobo zhoršuje, pretože systém rekonštrukcií, opráv a údržby mostov je z hľadiska intenzity procesov a dosahovaných výsledkov neúčinný. Počet mostov v najhorších stavoch stúpol dva a pol násobne na 1 717 ku koncu roka 2020.

Údržba, opravy a ani modernizácia mostov, s výnimkou Žilinského samosprávneho kraja, nie sú účinné. Hlavnou príčinou bol aj podľa konzultácií s akademickou obcou nedostatok zdrojov – ľudí, techniky a najmä financií – na zabezpečenie všetkých činností v potrebnom rozsahu. Významný problém predstavujú neaktuálne, nesprávne a neúplné informácie o mostoch. Táto skutočnosť ovplyvňovala aj plánovanie ich opráv, údržby, ale aj modernizácie.

Plánovanie bolo limitované objemom finančných prostriedkov, ktorý vlastníci vyčlenili vo svojich rozpočtoch pre činnosť správcov. V prípade samosprávnych krajov to bolo približne 10 % ich rozpočtu, ale priamo na činnosti spojené s mostami bolo použitých menej ako 5 % uvedeného objemu. Tento objem financií nezodpovedal skutočným potrebám správcov, pri zohľadnení veku a celkového stavu mostov, ako aj intenzite dopravy na nich. Reálna potreba opráv, ako aj modernizácie, bola niekoľkonásobne vyššia. Len na zachovanie súčasnej nie dobrej situácie je potrebné dlhodobo každoročne obnovovať aspoň o 39 mostov viac ako v rokoch 2017 – 2020, kedy obnovili priemerne 33 mostov ročne. Modernizácia a obnova ciest, vrátane mostov, boli v prevažnej miere financované cez eurofondové projekty. Pri samosprávnych krajoch aj z úverových prostriedkov bez výrazného zapojenia vlastných financií, mimo spolufinancovania projektov.



Graf č. 4: Počty mostov na cestách podľa stupňa ich stavebno-technického stavu

NKÚ odporučil poslancom parlamentu zaviazat' rezort dopravy k predloženiu návrhu komplexnej stratégie, ktorá by riešila udržanie, prípadne zlepšenie stavebno-technického stavu mostov na cestách I., ako aj II. a III. triedy s využitím všetkých zdrojov financovania. **Národní kontrolóri zároveň ponúkli príklad dobrej praxe z Českej republiky, kde štát udržateľným spôsobom financuje strategickú dopravnú infraštruktúru z účelového investičného fondu.**

3.5.2. Zvyšovanie bezpečnosti na železničných priecestiach

Železničné priecestie, ako úrovňové križovanie železnice a pozemnej komunikácie, je z hľadiska bezpečnosti najrizikovejším miestom na železničnej trati. Za štyri roky, na ktoré sa pri kontrole zvyšovania ich bezpečnosti zameriaval NKÚ (**KA-007/2021**), došlo k 175 vážnym nehodám a škody na majetku sa vyšplhali nad 5 mil. eur. Zomrelo 38 ľudí a ďalších 51 utrpelo ťažké zranenia. Najviac nehôd (60 %) sa pritom stalo na priecestiach vybavených len svetelným zariadením. K mnohým incidentom by nemuselo dôjsť, ak by boli národné stratégie zvyšovania bezpečnosti na železničných priecestiach realizované dôsledne. V závere roka 2020 prevádzkovali Železnice Slovenskej republiky („ŽSR“) 2 074 priecestí. Z toho bola takmer polovica nezabezpečených priecestí, označených len dopravnými značkami bez technických priecestných zabezpečovacích zariadení, teda svetelnej signalizácie alebo závor. Stupeň zabezpečenia priecestia je v kompetencii ŽSR. Tie zainvestovali do projektov zvýšenia bezpečnosti priecestí v horizonte deviatich rokov 13 mil. eur, čo sa premietlo do obnovy len 25 z nich.

V roku 2013 prijala vláda Komplexný program riešenia problematiky železničných priecestí s cieľom zvýšiť bezpečnosť na 87 priecestiach. Zmenou však prešlo len 20 priecestí a na 5 prebiehala realizácia. Na tento program v roku 2017 nadviazal Biznis projekt, ktorý priniesol aktualizáciu zoznamu vybraných 75 železničných priecestí. Jeho zámerom bolo v rokoch 2018 až 2023, v dvojročných etapách, zvýšiť úroveň ich bezpečnosti, pričom v každej etape malo prísť k modernizácii 25 priecestí. Do roku 2020 počítal s obnovou 37 priecestí. Ukončených však bolo len 5 priecestí z prvej etapy.

Kontrolóri preverili plnenie oboch strategických dokumentov a konštatujú, že sa nenaplnili ich ciele. Súčasťou dokumentov neboli zdroje financovania, ani suma odhadovaných finančných prostriedkov potrebných na modernizáciu vybraných železničných priecestí. Národná autorita pre oblasť externej kontroly pritom považuje stanovenie minimálnych finančných prostriedkov za nevyhnutnú súčasť projektu. Bez nich je projekt ťažko realizovateľný, keďže nerieši stanovené podmienky, aké si vyžaduje. ŽSR ani ministerstvo dopravy zároveň

výsledky plnenia cieľov pravidelne nevyhodnocovali. Napríklad stav plnenia Komplexného programu bol prvý raz zhodnotený až v roku 2019.

Železnice SR nedokázali naplniť stratégie súvisiace so zvyšovaním bezpečnosti na železničných priecestiach. NKÚ preto odporučil príslušnému parlamentnému výboru požadovať od vedenia ministerstva odpočet plnenia stratégií na zvyšovanie bezpečnosti na železničných priecestiach minimálne raz ročne.

3.5.3. Modernizácia železničných koridorov

Slovenská republika zaostáva v oblasti modernizácie železničných koridorov, ktoré sú súčasťou celoeurópskej siete. Potvrdil to aj analytický komentár NKÚ, podľa ktorého hlavný problém súvisel s málo strategickým prístupom zo strany MDV SR a ŽSR. Paradoxne, stratégií ktoré sa týkali modernizácie železničných koridorov a ich budúceho vývoja vzniklo za obdobie rokov 2000 – 2020 až desať. Vízie a ciele týchto stratégií zostali však nenaplnené. Z 22 identifikovaných merateľných **cieľov**, ktoré stratégie definovali, nebol ku koncu roka 2020 splnený ani jeden. To potvrdzuje aj skutočnosť, že z približne 825 km koridorových tratí na Slovensku sa za 20 rokov zmodernizovalo iba 23 %. Pre porovnanie, v Česku sa za rovnaké obdobie zmodernizovalo už 76 % týchto koľajníc (cca 1 100 km).

Ako najväčšia prekážka v napredovaní modernizácie podľa stanovených plánov bol identifikovaný nedostatok prostriedkov a prílišná závislosť od jedného zdroja. Každá stratégia si kládla za cieľ vyriešiť tento problém predovšetkým prijatím adekvátneho modelu financovania. Tento problém sa však nakoniec nepodarilo vyriešiť. Až 85 % všetkých výdavkov pochádzalo z fondov EÚ. Tie sú však limitované svojou výškou a zďaleka nemohli pokryť celkové požiadavky na modernizáciu, ktoré dosahujú viac ako 8 mld. eur. NKÚ upozornil na hrozbu rizika v podobe nedosiahnutia aktuálne nastavených cieľov pri zachovaní súčasného modelu financovania. Aktuálne platný Strategický plán rozvoja dopravy SR totiž stanovuje hranicu kompletnej modernizácie do roku 2030. Možné riešenie problému viaczdrojového financovania načrtnul komentár na základe dobrej praxe z Českej republiky, kde existuje Štátny fond dopravnej infraštruktúry. Zriadenie takéhoto fondu malo v ČR značný vplyv na rýchlosť modernizácie a v neposlednom rade aj na nižšiu závislosť od financovania prostriedkami EÚ.



Obrázok č. 3: Plnenie stratégií modernizácie železničných koridorov

3.6. ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Celosvetovo definovaná agenda trvalo udržateľného rozvoja OSN, ktorá prízvukuje potrebu udržania existujúcich systémov, bez vyčerpania či zníženia využívaných zdrojov, je aktuálna aj pre Slovensko. NKÚ sa zamerail na životne dôležité oblasti, ktorými sú voda, lesy a pozemky. V roku 2021 skontroloval viaceré vodárne, Vojenské lesy a majetky SR, š. p., Slovenský pozemkový fond a venoval sa aj pripravenosti Slovenska na riešenie sucha. Politiku lesného hospodárstva a nakladanie s drevnou hmotou posúdil komplexne v uplynulom roku. Financovanie ochrany životného prostredia zhodnotil v analýze rokov 2007 – 2020.

Výdavky na ochranu životného prostredia tvoria cca 2 % všetkých verejných výdavkov SR, čo predstavuje 0,8 % HDP ročne, podobne ako priemer krajín EÚ. V uvedenom období pochádzal najväčší objem zdrojov financovania

v životnom prostredí z fondov EÚ a iných finančných mechanizmov (až 42%), pričom štátny rozpočet prispel ďalšou tretinou (33%). Najviac podporovaným segmentom bolo odpadové hospodárstvo. Ide napr. o zber, zhodnocovanie alebo zneškodňovanie odpadu, ale aj budovanie čističiek odpadových vôd či kanalizácií. Zvyšok zdrojov tvorili príjmy obcí a ostatných subjektov, dotácie, granty a pod. Za obdobie 14 rokov tak bolo celkovo vyčlenených viac ako 10 miliárd eur pre tzv. zelené ciele, ekologické projekty.

3.6.1. Voda a sucho

Hospodárenie vybraných vodárenských spoločností

Kontrolný úrad sa dlhodobo venuje problematike hospodárenia vodárenských spoločností a ich pôsobeniu. Dôvodom nie je iba veľký objem majetku, ktorým najväčšie vodárenské spoločnosti disponujú a spoločenská potreba informácií, ako sa s týmto majetkom nakladá. Je to najmä preto, že vodárenské spoločnosti sú súčasťou kritickej infraštruktúry, ktorej rozsah a kvalita služieb patria k dôležitým podmienkam životnej úrovne obyvateľstva.

V roku 2019 NKÚ ukončil kontrolu Bratislavskej vodárenskej akciovej spoločnosti. Závety poukázali na vážne problémy v tejto spoločnosti, ktoré spôsobilo vytvorenie dcérskych spoločností, vstup súkromného investora do jednej z nich, ale aj nedostatočná kontrola a nečinnosť štátnych orgánov. V roku 2021 úrad vykonal kontroly (**KA-030/2021**; **KA-010/2021**; **KA-012/2021**) v Stredoslovenskej, Podtatranskej, Liptovskej, Západoslovenskej, Trnavskej, Trenčianskej, Východoslovenskej, i v Trenčianskych vodárňach a kanalizáciách.

Všetky kontrolované spoločnosti sú výsledkom procesov transformácie štátneho vodárenského sektora a jej subjektov. Transformácia vychádzala z princípov, že voda je verejný statok a jej poskytovanie je verejným záujmom. Dve desaťročia od schválenia koncepcie transformácie vodárenstva na Slovensku ukazujú, že nie všetky predstavy o fungovaní vodárenských spoločností sa z rôznych dôvodov naplňujú. Stále existuje množstvo obcí bez verejného vodovodu a kanalizácie, a to aj napriek tomu, že všetky obce sú akcionármi vodárenských spoločností a štát sa prostredníctvom prostriedkov štátneho rozpočtu, zdrojov Environmentálneho fondu i z európskych zdrojov snaží rozvíjať vodárenskú sieť.

Hlavné riziká hospodárenia vodárenských spoločností vidí NKÚ na základe vykonaných kontrol v nasledovnom.

- Mestá a obce sa z postavenia orgánov verejnej správy s rovnocenným postavením v povinnostiach zásobovania vodou, bez ohľadu na počet obyvateľov, transformačným procesom vodárenstva dostali do asymetrickej polohy akcionára. V praxi vodárenských spoločností to znamená, že veľké obce majú rozhodujúci vplyv na chod spoločnosti, často bez ohľadu na potreby malých obcí, a to aj napriek tomu, že majú rovnaké povinnosti.
- Výkon práv a povinností akcionára a orgánov akciových spoločností sa nezriedka zamieňajú a nahrádzajú právami a povinnosťami obce ako zakladateľa obchodných spoločností. Najčastejšie je to pri personálnych otázkach. Ide o všeobecnejší jav a netýka sa iba vodárenských spoločností.
- Vodárenské spoločnosti majú značný investičný dlh týkajúci sa údržby, obnovy a rozvoja. Výsledky ich hospodárenia neumožňujú akumulovať potrebnú výšku vlastných zdrojov na obnovu a rozvoj. Keďže na výpočet investičného dlhu v kontrolovaných vodárenských spoločnostiach neexistuje jednotná metodika, kontrolóri NKÚ si vytvorili svoju vlastnú a použili ju na odhad investičného dlhu v spoločnostiach kontrolovaných v roku 2021. V najbližších troch rokoch budú kontrolované subjekty potrebovať na rozvoj viac než 1,1 mld. eur a na obnovu cca 4,1 mld. eur. Celková výška odhadu investičného dlhu voči obnove, ako aj rozvoju kontrolovanej vzorky vodárenských spoločností a Bratislavskej vodárenskej spoločnosti, predstavuje viac než 5,2 mld. eur.
- Novela zákona o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, ktorá ukladá vlastníčkovi spoločnosti tvoriť účelovú finančnú rezervu na obnovu a rozvoj, daný problém pre vysokú mieru opotrebovania majetku nerieši. Ani Plán obnovy nepredpokladá rozvoj vodárenskej infraštruktúry z jeho zdrojov.

- Keďže vodárenské spoločnosti vystupujú ako obchodné akciové spoločnosti, verejná správa takmer rezignovala a ochabla v kontrole výkonu akcionárskych práv obcí ako akcionárov, ako aj v obavách z možných súdnych sporov s týmito akciovými spoločnosťami. V praxi štátnej správy i samosprávy sa málo alebo vôbec neakceptuje, že tieto akciové spoločnosti, manažované akcionármi podľa obchodného zákonníka, sú v prvom rade vlastníkami verejnej infraštruktúry, resp. aj jej prevádzkovateľmi. A akcionári sú orgánmi verejnej správy s jasne vymedzenými povinnosťami v zmysle zákona 442/2002 o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach, a tiež spadajú do rámca zákona 552/2003 Z. z. Zákon o výkone práce vo verejnom záujme.

Pre inšpiráciu úprav posilňujúcich verejnú kontrolu vodárenských spoločností možno využiť skúsenosti zo susedných krajín. V Čechách bol použitý iný model transformácie vodárenstva a v mnohých mestách a obciach sa do súkromných rúk dostala nielen prevádzka vodovodov, ale aj ich infraštruktúra. Neúmerný rast cien vodného a stočného, ktoré nemali objektívny ekonomický základ, znamenali v mnohých prípadoch návrat majetku do rúk miest a obcí. Štát postupne sprísnil legislatívu v oblasti vlastníctva aj prevádzkovania verejných vodovodov a kanalizácií, dosiahla sa presnejšia a jednoznačnejšia terminológia v zákone a presadila sa rozsiahla kontrola.

Náročnejšie sú stanovené aj podmienky prevádzky – výraznou črtou zákona o vodovodoch a kanalizáciách je transparentnosť. Žiadna informácia technického, prevádzkového a ekonomického charakteru nie je utajovaná, na rozdiel od našich podmienok. Výrazná je aj kontrolno-audítorská činnosť ústredného orgánu štátnej správy a audítori musia spĺňať odbornú spôsobilosť a dlhoročnú prax v odbore vodovodov a kanalizácií. Všetky tieto kroky svedčia o vysokom záujme českých orgánov štátu o problematiku vody a o jej kontrolu. Na Slovensku je situácia iná. Kontrola štátu nie je najmä z vyššie uvedených dôvodov dostatočná a opakovane sa objavujú snahy zmierniť legislatívu upravujúcu výkon prevádzkových činností.

NKÚ na nedostatočné vymedzenie vodárenských spoločností ako obchodných spoločností plniacich verejný záujem a na spoločenské dôsledky tohto stavu upozornil predchádzajúcu i aktuálnu vládu. Odporučil venovať problematike presadzovania verejného záujmu vo vodárenských, ale aj v ďalších akciových spoločnostiach štátu osobitnú legislatívnu i aplikačnú pozornosť. Aj na základe odporúčaní NKÚ SR boli doteraz prijaté viaceré legislatívne zmeny, ktoré síce nenapĺňajú všetky odporúčania úradu, ale považujú sa za dôležité.

Úpravou zákona o verejných vodovodoch a kanalizáciách zabrániť novej skrytej privatizácii vodárenských spoločností cestou prevodu akcií. Zároveň zákonom zdefiniť, že vlastníkom verejného vodovodu a kanalizácie môže byť len subjekt verejného práva.

Pripravenosť Slovenska na riešenie sucha

Slovensko postihlo v tomto storočí niekoľko období sucha, ktoré zasiahli rôznou intenzitou rozdielne územia našej krajiny. Sucho bolo po prvý raz označené za významný vodohospodársky problém vo Vodnom pláne Slovenska na roky 2021 až 2027. NKÚ sa zameriaval na pripravenosť potrebných riešení kontrolnou akciou **KA-005/2021** a zistil, že samotný manažment sucha nie je koordinovaný orgánom so silným mandátom od vlády. **Slovensko nie je pripravené** na riešenie sucha natoľko, aby dokázalo eliminovať hrozby pre životné prostredie i celú spoločnosť. Chýba systém indikátorov na sledovanie situácie a komplexné riešenie v podobe ucelenej stratégie. Problematika sucha v prijatých dokumentoch Ministerstva životného prostredia SR nie je riešená komplexne a systémovo a SR v súčasnosti nemá pre manažment sucha vytvorenú žiadnu stratégiu.

K najdôležitejším zásadám európskej politiky patrí zmena prístupu od krízového riadenia sucha k riadeniu rizika sucha. Na vypracovanie politiky v oblasti sucha a vypracovanie plánu manažmentu sucha sa odporúča uplatňovať desaťkrokový prístup znázornený na nasledujúcom obrázku.



Obrázok č. 4: Politika sucha a proces pripravenosti v 10-tich krokoch

Základom pre hodnotenie sucha a prijímanie adekvátnych opatrení je vyhodnotenie významných období sucha, ktoré sa vyskytli v minulosti. Ministerstvo napriek tomu, že malo k dispozícii množstvo údajov, tieto nespracovalo a nevyhodnotilo komplexne. Nebol stanovený kompletný a jednotný systém indikátorov sucha a neboli ani definované jednotlivé štádia závažnosti sucha a jednotné prahové hodnoty. Zber a vyhodnocovanie údajov je dôležitý i z hľadiska budovania systému včasného varovania, ktorý bol v SR zavedený len čiastočne.

- Dôsledkom takéhoto prístupu neboli identifikované oblasti, ktoré sú ohrozené rizikom výskytu sucha.
- Opatrenia prijaté na zvládanie sucha boli smerované pre celé územie SR a nie do tých oblastí, ktoré sú suchom najviac ohrozené. Nemali stanovené zodpovednosti ani ďalšie ukazovatele, na základe ktorých by bolo možné vyhodnotiť ich prínos. Ministerstvo nevyhodnocovalo opatrenia ani z hľadiska ich dopadu na sucha a nemalo prehľad o ich financovaní.

Pre dosiahnutie synergického efektu opatrení, na realizácii ktorých participujú viaceré rezorty, je potrebné, aby politiku manažmentu sucha koordinoval orgán so silným mandátom od vlády SR.

3.6.2. Politika lesného hospodárstva

Na Slovensku lesy pokrývajú 41 % územia, viac ako polovicu obhospodaruje štát. V súčasnosti sa na jeho území nachádzajú historicky najväčšie zásoby dreva, ako dôsledok aktuálne nižšieho dopytu po drevnej hmote, a teda aj poklesu ťažby. Podstatne sa zvýšil dovoz, najmä ihličnatého dreva zo zahraničia, čo znižuje konkurencieschopnosť domácich spracovateľov. NKÚ v ostatných rokoch preveroval nakladanie s lesným majetkom celkovo v 37 subjektoch lesného hospodárstva, vrátane kontroly KA-020/2021 v štátnom podniku Vojenské lesy a majetky Slovenskej republiky.

Subjekty, ktoré obhospodarujú les vo verejnom záujme, majú rôzne právne formy a vykonávajú svoju činnosť podľa rôznych zákonov. Všetky subjekty mali schválený program starostlivosti o les, no tieto kľúčové dokumenty boli vypracované na základe rôznych špecifických technických a ekonomických prístupov. Takto nastavený systém umožňoval napr. vojenským lesom vyhnúť sa súťažnému prostrediu a zadávať zákazky priamo. Štát by mal teda jasne určiť, aká legislatíva je pre tieto podniky záväzná a aká by mala byť ich optimálna právna forma, a to tak, aby pri tvorbe zisku zohľadňovala aj verejný záujem.

Porovnanie výsledkov kontrol ukázalo na príklady dobrej praxe, ktoré by mohli byť zavedené vo všetkých lesohospodárskych podnikoch:

- integrovaný systém online evidencie vyťaženého dreva, monitorovanie pohybu drevnej hmoty či prejazdu nákladných vozidiel, aký využívajú vo vojenských lesoch;
- elektronizácia evidencie skladových zásob dreva ako základný nástroj transparentnosti pri evidencii a predaji dreva.

Zároveň je potrebné zlepšiť kontrolu správnej kvalifikácie dreva, pretože kvalitatívne podhodnotenie drevnej hmoty vedie k zníženiu príjmov a vytvára priestor pre korupciu. Za nástroje transparentného a efektívneho predaja považuje kontrolný úrad aj verejné obchodné súťaže, elektronické aukcie dreva a dražby dreva.

Lesohospodárskym podnikom sa nedarilo dodržať zásadu, aby sa časť príjmov z predaja dreva vrátila naspäť vo forme pestovania nových sadeníc. Nežiaduci trend znižovania nákladov na ochranu lesa pokračoval. Z celkových tržieb z predaja dreva sa v podobe pestovnej činnosti vrátilo naspäť do lesa len 14 % pri mestských a obecných lesoch a 11 % pri štátnych lesoch. Podľa NKÚ by mali obhospodarovatelia zvýšiť podiel financií na obnovu lesa. Pritom by mali postupovať podľa princípov prírody blízkeho obhospodarovania, prirodzenej obnovy lesa.

NKÚ odporúča poslancom, aby rezortné ministerstvo spracovalo komplexný návrh ochrany a obnovy lesa, zaviedlo online evidenciu a monitorovanie vyťaženého dreva pre všetky lesohospodárske subjekty.

Priemerné speňaženie surového dreva v rokoch 2019 a 2020 (eur/m³):



*Štátne lesy podporujú prioritne domácich spracovateľov dreva. Majú tiež vysoké náklady na údržbu lesných ciest a ďalšie náklady na činnosti vo verejnom záujme.

Obrázok č. 5: Ceny surového dreva v jednotlivých podnikoch v rokoch 2019 – 2020

3.6.3. Slovenský pozemkový fond

Na základe uznesenia NR SR č. 143 z 20. mája 2020 kontrolný úrad realizoval kontrolnú akciu **KA-037/2020**, zameranú na hospodárenie, správu a nakladanie s majetkom v Slovenskom pozemkovom fonde („SPF“) v rokoch 2014 – 2020. SPF spravuje poľnohospodárske nehnuteľnosti a podiely spoločnej nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu. Nakladá aj s pozemkami a s podielmi spoločnej nehnuteľnosti, ktorých vlastníci nie sú známi. Výnimku tvoria pozemky, ktoré sú lesnými pozemkami. V roku 2020 nakladal s pozemkami o celkovej výmere 680 502 hektárov,

t. j. o 37 % menšej než v roku 2014, najmä z dôvodu predaja, uplatňovania si reštitučných nárokov a delimitácie na obce, mestá a vyššie územné celky.

Ako subjekt verejnej správy hospodári podľa vládou schváleného rozpočtu príjmov a výdavkov. Napriek tomu, že nie je súčasťou štátneho rozpočtu, je povinný plniť zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Rozhodujúcu časť jeho príjmov tvorili príjmy z prenájmu a predaja majetku. V rokoch 2014 až 2020 fond vždy prekročil rozpočtované nedaňové príjmy, ktoré oscilovali okolo 30 mil. eur. V tomto období hospodáril SPF vždy so ziskom, pričom najnižší dosiahol v roku 2016, cca 4 mil. eur, a najvyšší, cca 26 mil. eur, v roku 2015.

Zistenia NKÚ ďalej poukázali:

- na nerovnaký prístup SPF k riešeniu doručených žiadostí o nájom pozemkov; vo viacerých prípadoch na uprednostňovanie žiadateľov, teda aj na možné netransparentné konanie v procese ich administrovania;
- na nevyužívanie zákonných oprávnení a možností SPF voči pozemkovým spoločenstvám v plnom rozsahu a nezabezpečenie účinného mechanizmu vymáhania nárokov;
- na nedostatky v nájomných zmluvách, poukazujúce na skutočnosť, že nie vždy venoval dostatočnú pozornosť príprave a kontrole nájomných zmlúv pred ich podpisom štatutármi fondu;
- na pasivitu SPF vo vzťahu k pozemkovým spoločenstvám. Svedčí o tom aj klesajúca účasť zástupcov fondu na zasadnutiach zhromaždení pozemkových spoločenstiev, z 46% v roku 2014 na 2,85 % v roku 2020.

Výsledky kontroly vybraných zmlúv poukazujú v niektorých prípadoch na benevolentný prístup SPF pri stanovení ceny predávaných, resp. prevádzaných nehnuteľností v správe a nakladaní fondu. Výsledkom toho boli výrazne nižšie ceny než u porovnateľných nehnuteľností predávaných v danom čase v porovnateľnej lokalite a pod úrovňou štatistického priemeru. Na preverovanej vzorke tento rozdiel predstavoval sumu 2,43 mil. eur, čo v konečnom dôsledku znamenalo znížený príjem do rozpočtu SPF.

Kontrolou boli zistené aj prípady **predaja pozemkov** v správe SPF, keď **žiadatelia účel** založenia trvalého porastu po nadobudnutí vlastníctva k pozemkom **už nerealizovali**. Išlo predovšetkým o predaj pozemkov v územiach, v ktorých z ortofotomapy vyplýva, že v tesnej blízkosti prebieha **intenzívna investičná bytová výstavba** a je teda predpoklad, že tieto pozemky budú využité ako stavebné.

Kontrolný úrad identifikoval tiež významné riziko súvisiace s nastavením vnútorného kontrolného prostredia. Rada fondu v rokoch 2014 až 2020 ani raz nepreukázala vykonanie kontrol zameraných na hospodárenie s prostriedkami fondu v zmysle zákona o SPF. Príslušný parlamentný výbor zároveň ani raz nevyužil možnosť oboznámiť sa so správou o činnosti najvyššieho kontrolného orgánu SPF.

NKÚ upozorňuje poslancov parlamentu na skutočnosť, že právna úprava v oblasti pozemkového vlastníctva, vrátane postavenia a činnosti SPF, je neprehľadná, roztrieštená a nesystematická. Oblasť pozemkového práva potrebuje reformu, ktorá bude vychádzať z komplexnej odbornej analýzy. NKÚ nabáda na kontinuálne vykonávanie pozemkových úprav. To, čo brzdí rozvoj vidieka, okrem nevykonávania pozemkových úprav, je aj veľká rozloha pôdy nezistených vlastníkov. SPF má byť tou inštitúciou, ktorá ako zákonný správca zohráva kľúčovú a aktívnu rolu pri vyhľadávaní a identifikovaní nezistených vlastníkov a ich právnych nástupcov.

SPF nie je pri sceľovaní vlastníctva a užívaní k pôde aktívnym hráčom. Nevyužíva ani minimálne možnosti, ktoré mu dáva zákonodarcia na kúpu či zamieňanie pozemkov. Štát by mal byť prostredníctvom SPF aktívny v skupovaní malých spoluvlastníckych podielov v extraviláne, resp. pozemkov s malými výmerami, prípadne i pozemkov všeobecne, a to nielen počas pozemkových úprav, ale taktiež v rámci zákonnej verejnej ochrany pôdy pre budúce generácie.

3.6.4. Využívanie prostriedkov Environmentálneho fondu

Environmentálny fond, jeden z účelových fondov financujúcich projekty oblasti životného prostredia na princípoch trvalo udržateľného rozvoja, patrí do rezortu MŽP SR. Napriek veľkému množstvu zamietnutých žiadostí obcí o finančnú podporu (napr. na budovanie čistiarní odpadových vôd a kanalizácií, na rozvoj verejných vodovodov, či vysádzanie zelene), účet fondu dlhodobo vykazuje značné prebytky. Najmä z týchto dôvodov sa činnosť fondu a jeho rozpočet za roky 2015 až 2020 stali hlavným predmetom kontroly NKÚ (KA-016/2021). Zameral sa aj na preverenie spôsobu, akým sa Environmentálny fond („EF“) zapojí do prijatej Stratégie environmentálnej politiky Slovenska do roku 2030.

Za slabú stránku rozpočtovania príjmov EF považuje NKÚ odhad príjmov z predaja emisných kvót. Kým v rokoch 2015 až 2017 a v roku 2020 boli nadhodnotené, vo zvyšných dvoch rokoch, naopak, vysoko prekročili plánovanú sumu. Ostatné príjmy Fondu tvoria poplatky za odber podzemnej vody, za znečisťovanie ovzdušia či za vypúšťanie odpadových vôd, ale aj poplatky za komunálny a drobný stavebný odpad. Na výdavkoch fondu vo výške 450 mil. eur sa najväčšou mierou podieľali dotácie poskytnuté žiadateľom. Fond podporil necelých 18 % požiadaviek, napriek tomu, že príjmy fondu za roky 2015 – 2020 dosiahli 1,2 miliardy eur.



Obrázok č. 6: Nevýčerpané prebytky Envirofondu

Kvôli zle nastaveným výdavkovým limitom sa vo fonde dlhodobo kumulovali zostatky, ktoré v prvej polovici roku 2021 presiahli až miliardu eur. Takýto prebytok hospodárenia vníma NKÚ ako dôsledok nedostatočného využívania potenciálu fondu. Existujúci systém prerozdelenia financií v „Envirofonde“ označil za neefektívny. Závažná je pritom skutočnosť, že tým dochádza k neplneniu cieľov európskej smernice o obchodovaní s emisnými kvótami, podľa ktorej by sa mala minimálne polovica týchto príjmov použiť na „zelené“ národné ciele. Za sledované roky Slovensko tento cieľ plní v priemere len na 14 %. Najnižší podiel využitia výnosov z predaja emisných kvót na zelené ciele bol v roku 2020 – iba necelých 8 %, najvyšší v roku 2016 – 23,1 %.

NKÚ vyslovil výhrady aj k nedostatočnej transparentnosti procesov spojených s poskytovaním financií žiadateľom. Ide najmä o proces externého hodnotenia žiadostí, ktorý je rozhodujúci pre ich zaradenie do zoznamu predkladaného na rokovanie rady EF a následne odporúčaného ministrovi na schválenie.

Nedostatky boli identifikované aj vo vnútorných kontrolných systémoch MŽP SR a Environmentálneho fondu. Systém, akým boli v období rokov 2015 až 2017 vyplácané finančné prostriedky žiadateľom, možno považovať za nedostatočne účinný, pričom príslušné kontrolné mechanizmy štátu nevykonali dostatočné kroky k jeho prevereniu a nastaveniu tak, aby preukázateľne viedol k použitiu prostriedkov v zmysle rozpočtových pravidiel. Krokom k vyššej miere transparentnosti by mala byť automatizácia a elektronizácia evidenčného a dotačného systému.

NKÚ upozorňuje, že národná Envirostratégia 2030 neobsahuje odhad výšky nákladov a finančného zabezpečenia cieľov tejto politiky, čo indikuje vysoké riziko, že ciele Stratégie nebudú naplnené.

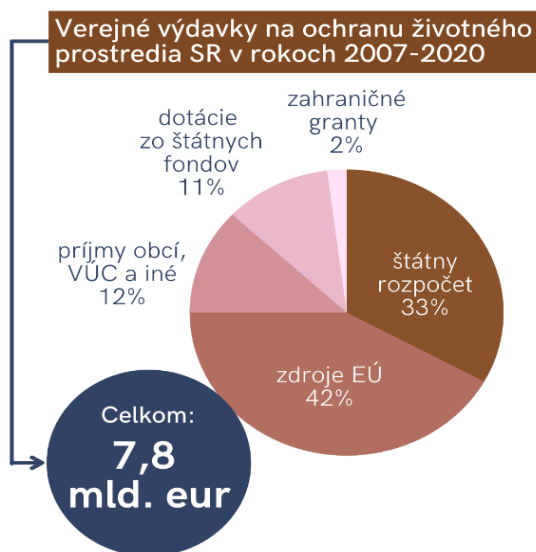
3.6.5. Financovanie ochrany životného prostredia

Kumulácia finančných prostriedkov z predaja emisných kvót sa v súčasnosti pozitívne premieťa do hospodárenia verejnej správy a kladne tak ovplyvňuje saldo verejnej správy. Popri kontrole Environmentálneho fondu sa NKÚ zamerail aj na analýzu systému financovania ochrany životného prostredia v SR za obdobie rokov 2007 – 2020, teda dve po sebe idúce programové obdobia čerpania Európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Identifikoval tieto najvýznamnejšie riziká:

- chýbajúci implementačný plán realizácie jednotlivých cieľov Envirostratégie, ktorý obsahuje alokáciu finančných zdrojov na zabezpečenie jednotlivých aktivít, merateľné ukazovatele a ich vyhodnotenie a prioritizáciu jednotlivých projektov;
- gradujúci a kumulujúci sa nevyčerpaný zostatok finančných zdrojov na účtoch Envirofondu, ktorý indikuje riziko neefektívneho a neúčinného mechanizmu vytvoreného štátom vo väzbe na ochranu životného prostredia;
- otázna schopnosť čerpať alokované finančné prostriedky (EÚ zdroje, Plán obnovy a odolnosti, štátny rozpočet), nízke tempo čerpania a nedostatočná pripravenosť na efektívne, účinné a transparentné čerpanie týchto prostriedkov v rokoch 2020 až 2027.

Na zlepšenie napĺňania cieľov Fondu by bolo vhodné stanovenie pevného podielu príjmov z aukcií emisných kvót, ktoré by mohli byť použité na projekty fondu.



Obrázok č. 7: Výdavky na ochranu životného prostredia

3.7. VZDELÁVANIE, VÝSKUM A INOVÁCIE

Kým výskum, vývoj a inovácie sú základom k zabezpečeniu konkurencieschopnosti a rozvoja krajiny, vzdelávanie je jej základom. V kontexte podpory rozvoja ľudského potenciálu má vzdelanie výrazný vplyv na zlepšovanie kvality života. Ako verejná služba je zacielené tak na deti, žiakov, študentov, ako aj dospelú populáciu. Dobre nastavený systém vzdelávania má schopnosť znižovať chudobu v regiónoch a na celom území Slovenska.

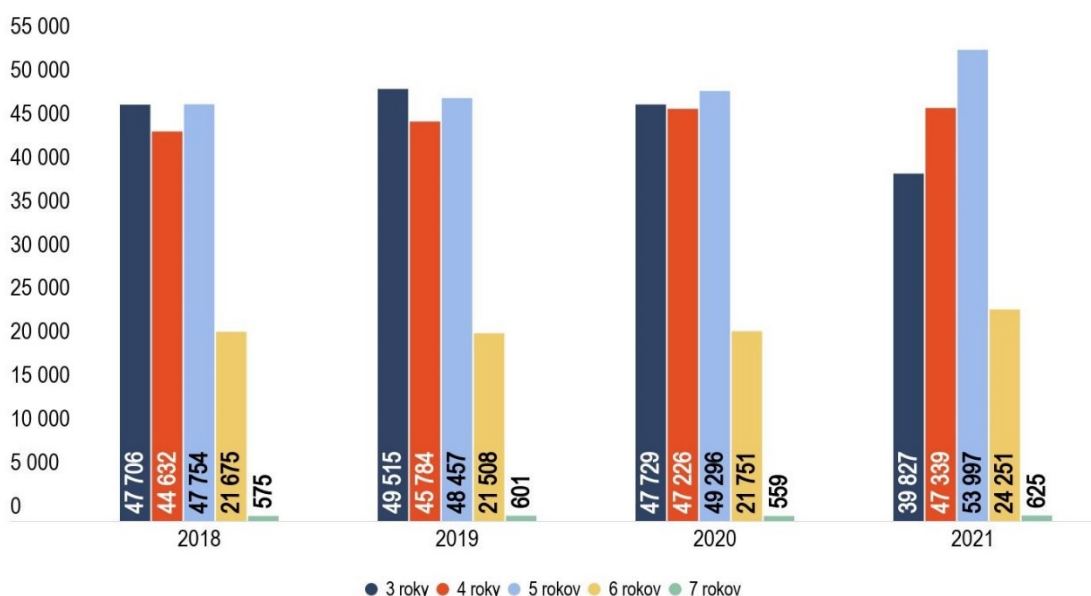
V roku 2021 bol stále citeľný vplyv koronakrízy. Slovensko bolo jednou z krajín s najdlhšie úplne či čiastočne zatvorenými školami v EÚ. Zároveň množstvo žiakov nebolo zapojených do dištančného vzdelávania, 18,5 % sa neučilo prostredníctvom internetu. Situácia bola kritická predovšetkým v školách s vysokým zastúpením žiakov zo

sociálne znevýhodneného prostredia („SZP“) a v špeciálnych základných školách („ŠZŠ“). NKÚ sa preto v kontrole v uplynulom roku zameriaval na dostupnosť predprimárneho vzdelávania, preveril jednu zo súkromných škôl a analyticky zhodnotil riešenie rizík spojených s COVID-19 – rozvojový projekt Spolu múdrejší. Zvlášť sa venoval pridelovaniu finančných prostriedkov na projekty výskumu a vývoja, ktoré sú na Slovensku naviazané priamo na štátny rozpočet a realizované viacerými rezortami.

3.7.1. Dostupnosť predprimárneho vzdelávania

Predškolské vzdelávanie a rozvoj predstavujú dôležitú podmienku budúcich možností v živote. V porovnaní s ostatnými deťmi majú sociálne znevýhodnené deti takmer o polovicu nižšiu účasť na predprimárnom vzdelávaní. Medzi ciele schváleného Plánu obnovy patrí aj zvýšenie podielu detí v predškolskom veku, ktoré sa zúčastňujú na predprimárnom vzdelávaní. Dostupnosť predprimárneho vzdelávania Banskobystrického samosprávneho kraja preveril NKÚ kontrolnou akciou **KA-021/2021** so zámerom pozrieť sa na to, ako obce participujú na zabezpečovaní dostupnosti v snahe zvýšiť zaškolenosť detí. Kontrolované boli roky 2018 až 2021.

Kontrolou sa vo vybraných obciach a mestách potvrdil pozitívny vplyv zavedenia povinného predprimárneho vzdelávania pre 5-ročné deti, keď v kontrolovaných obciach a mestách vzrástol počet týchto detí v materských školách. Zároveň sa v nich zvýšil počet detí zo sociálne znevýhodneného prostredia. Negatívnym dopadom zavedenia povinného vzdelávania, identifikovaným v kontrolovaných obciach a mestách, bolo zníženie dostupnosti predprimárneho vzdelávania pre mladšie deti. Hlavným dôvodom tohto stavu bola nedostatočná kapacita materských škôl. NKÚ potvrdil závislosť budovania kapacít materských škôl v obciach a mestách na externých zdrojoch financovania, najmä na zdrojoch EÚ.



Graf č. 5: Počet detí v materských školách v rokoch 2018 – 2021

Obdobne tomu bolo aj v prípade financovania podporného personálu a inkluzívnych tímov materských škôl, ktoré neboli v žiadnej materskej škole kontrolovaných obcí a miest financované z ich vlastných príjmov. Okrem limitovaných kapacít kontrolovaných obecných a mestských materských škôl, existovala v rámci dostupnosti predprimárneho vzdelávania pre deti zo SZP aj finančná bariéra. Najmä formálne a neformálne poplatky hrazené v materských školách zákonnými zástupcami, ale aj potreba zabezpečiť pre dieťa ďalšie veci pri nástupe do materskej školy, či uhradiť cestovné pre jeho sprievod.

Hlavným zdrojom financovania materských škôl je podiel obcí a miest na výnose z dane z príjmov fyzických osôb. Úskaliami tohto spôsobu financovania predprimárneho vzdelávania je závislosť výšky podielu poukazovaného obciam a mestám od vývoja ekonomiky, či legislatívnych zmien a nezáväznosť jeho využitia obcami a mestami

na jeho financovanie. Kontrolou boli identifikované aj viaceré systémové nedostatky vyplývajúce z nastavenia legislatívy. Napríklad aktuálne nastavený systém kontroly plnenia povinnosti zákonného zástupcu prihlásiť dieťa na predprimárne vzdelávanie. V prípade obcí bez materskej školy a neuzatvorenej dohody o spádovosti, nemusi byť schopný identifikovať deti neprihlásené na povinné predprimárne vzdelávanie.

3.7.2. Financovanie vzdelávania Súkromnej spojenej školy v Kežmarku

Súčasťou siete škôl a školských zariadení sú aj súkromné školy. V roku 2020 bolo na Slovensku evidovaných 230 súkromných škôl, pričom zriaďovateľom týchto škôl bolo z rozpočtu ministerstva vnútra pridelených 96 758 tis. eur. Kontrola bola vykonaná u zriaďovateľa súkromnej školy, v neziskovej organizácii Biela voda, n. o., a v Súkromnej spojenej škole v Kežmarku – za roky 2018 až 2020 a súvisiace obdobie. Oba kontrolované subjekty neboli subjektmi verejnej správy, preto nemuseli uplatňovať napr. zákon o slobode informácií a zákon o finančnej kontrole.

Za roky 2018 až 2020 bolo škole prostredníctvom zriaďovateľa z rozpočtu ministerstva vnútra pridelených 4 057 tis. eur. Škola k 15. 9. príslušného školského roka zabezpečovala výchovno-vzdelávací proces v priemere pre 460 žiakov, ku koncu školského roka ich počet klesol na 284 až 340 žiakov. Účelom kontroly KA-035/2021 bolo preveriť správnosť použitia verejných prostriedkov na zabezpečenie vzdelávania. Výsledky kontroly poukázali na viaceré nedostatky týkajúce sa oboch subjektov:

- personálne a majetkové prepojenie medzi zriaďovateľom a školou, keď štatutárom zriaďovateľa a školy bola od roku 2018 tá istá osoba;
- zriaďovateľ nedisponoval žiadnym dlhodobým hmotným majetkom;
- majetok prenajímaný škole alebo zriaďovateľovi bol vo vlastníctve riaditeľky školy a jej blízkej osoby;
- sídlo zriaďovateľa a školy bolo v rovnakej budove prenajatej riaditeľkou školy a jej blízkou osobou.

Zriaďovateľ si neplnil povinnosti, keď uvádzal rozdielne údaje v zakladacej listine a štatúte zriaďovateľa, v zriaďovacej listine školy a v sieti škôl a školských zariadení. V zriaďovacej listine školy absentovalo vecné a finančné vymedzenie majetku. Kontrolné mechanizmy boli neúčinné. NKÚ zistil aj nedostatky vo financovaní, škola napr. z prevádzkového normatívu uhrádzala nájomné v podiele (46,8 %), ktorý významne prevyšoval celoslovenský priemer (20,51 %).

3.7.3. Rozvojový projekt rezortu školstva

Oblasť vzdelávania ovplyvnila v rokoch 2020 a 2021 najmä pandémia ochorenia COVID-19, ktorá sa v SR premietla do dlhotrvajúceho zatvorenia škôl a prerušenia prezenčnej výučby. NKÚ SR sa preto zamerail na jedno z opatrení na zmiernenie negatívneho vplyvu pandémie, a to na vzdelávanie a výchovu žiakov, ktoré spustilo MŠVVaŠ SR v marci 2021 ako rozvojový projekt Spolu múdrejší. Deklarovaným cieľom bola podpora ZŠ a ŠZŠ, ktoré mali prostredníctvom kvalitného a dostupného doučovania v mesiacoch apríl až jún vytvárať podmienky na zlepšovanie vedomostí a zručností žiakov ohrozených školským neúspechom, resp. s nedostatočným dištančným vzdelávaním. Ministerstvo na tento účel vyčlenilo vo dvoch vlnách spolu 1,48 mil. eur. Podporených 453 škôl (20 % z celkového počtu ZŠ a ŠZŠ v SR) navštevovalo 12 625 žiakov zo SZP (38 %). Zo škôl s vysokým podielom žiakov zo SZP bolo do projektu zapojených 36 % a maximálny počet doučovaných žiakov zo SZP odhadol NKÚ na 9 850 žiakov, čo predstavuje len 30 % ich celkového počtu.

Ďalším opatrením na zmiernenie dopadov pandémie na vzdelávanie žiakov bola finančná podpora ZŠ pri organizovaní letných škôl. Ministerstvo vyčlenilo na letné školy v ZŠ v roku 2021 približne 3-násobne vyšší objem prostriedkov ako v roku 2020 (1,1 mil. eur v roku 2021). Letná škola pre 20 % offline žiakov by však v závislosti od dĺžky jej trvania stála približne 7 až 12-násobok a pre 100 % offline žiakov 37 až 62-násobok sumy

roku 2020. Okrem toho prebiehalo doučovanie žiakov ZŠ študentami vysokých škôl ako spoločná iniciatíva Štátneho pedagogického ústavu a vysokých škôl. Napriek jeho nepochybnej vhodnosti dokázal program od svojho spustenia v októbri 2020 do konca mája 2021 pokryť iba 1 132 žiakov. Na základe týchto zistení NKÚ nastolil otázku, či boli kroky ministerstva na zmiernenie negatívneho vplyvu pandémie na vzdelávanie žiakov, a to najmä tých, ktorí boli protipandemickými opatreniami v podobe zatvorených škôl obzvlášť zasiahnutí, adekvátne a dostatočné.

3.7.4. Pridelovanie finančných prostriedkov na projekty výskum a vývoj

NKÚ dlhodobo poukazuje na chýbajúcu štátnu vednú politiku a potrebu zmapovania výskumnej infraštruktúry. Na Slovensku sa nevykonáva žiadna aktivita zameraná na reformu financovania vedy a výskumu. Nemenej dôležitý – ako precízne pomenovanie zámerov a cieľov výskumu a vývoja v SR – je aj efektívny systém financovania. Slovensko, podľa platnej legislatívy na financovanie výskumu a vývoja z prostriedkov štátneho rozpočtu, uplatňuje inštitucionálne a súťažné financovanie. Obe formy financovania boli predmetom kontroly **KA-005/2021**, ktorou NKÚ preveril proces výberu projektov a riadenia pridelovania finančných prostriedkov na projekty, vrátane fungovania vnútorného kontrolného systému v tejto oblasti v Agentúre na podporu výskumu a vývoja a na MŠVVŠ SR – VEGA („Agentúra“). Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 až 2020.

Agentúra pre podporu výskumu a vývoja

NKÚ počas kontroly zistil, že aktuálne nastavený systém hodnotenia projektov umožňuje odborovej rade Agentúry preradiť projekt bez obmedzenia do inej skupiny ako tej, ktorá je výsledkom hodnotenia posudzovateľov projektu. Vytvára sa tak priestor pre subjektívne rozhodovanie odborovej rady o pridelovaní finančných prostriedkov na projekty vedy a výskumu. Systém teda nie je zárukou objektívnosti a transparentnosti pridelovania prostriedkov na projekty vedy a výskumu.

Zároveň upozorňuje na interné podmienky a postupy, umožňujúce výraznú mieru subjektivismu. Tá spočíva v hodnotení žiadostí zásadne rozdielnym spôsobom od zákonom požadovaných posudkov vypracovaných domácimi alebo zahraničnými odborníkmi. Vytráca sa zámer zákonodarcu vytvoriť čo najobjektívnejšie podklady pre hodnotenie žiadostí odborovým orgánom aj na základe externých posudkov.

NKÚ poukazuje na potrebu minimalizácie prvkov subjektívnosti v rámci nastavených interných kritérií na posudzovanie žiadostí a na zníženie vplyvu externých posudkov na posúdenie žiadostí, ktoré v takomto prípade znamená nenaplnenie zmyslu a účelu zákona.

Vedecká grantová agentúra MŠVVaŠ SR – VEGA

Vedenie ministerstva so zámerom presunúť agendu VEGA pod Agentúru, k 1. marca 2021 pristúpilo k zníženiu počtu štátnych zamestnancov vykonávajúcich agendu VEGA. Bez analýzy a potvrdenia potreby efektívnosti a opodstatnenosti tejto zmeny, čím sa fungovanie VEGA dostalo do kritického stavu. Zmeny s potenciálnym rizikom boli identifikované aj v procese hodnotenia projektov. Do marca 2021 vedúci projektu zodpovedal za zaradenie návrhu projektu do príslušnej komisie podľa špecializácie odboru, prípadne podľa prevažujúcej problematiky v interdisciplinárnych projektoch. Od marca 2021 sú návrhy projektov posudzované komisiami, či patria do príslušnej komisie, ktorú si navrhol vedúci projektu, a následne aj preraďované.

Kontrola NKÚ upozorňuje, že zmenou pravidiel VEGA možno od marca 2021 očakávať sťažnosti a podnety týkajúce sa preraďovania projektov do inej komisie. Uvedené zmeny majú za následok, že pri niektorých projektoch vzniká taká nejednoznačnosť v preraďovaní, ktorá spôsobuje stav, že ani nová navrhnutá komisia nesúhlasí s preraďovaním, lebo sa domnieva, že projekt nepatrí do jej pôsobnosti. Navyše s tým nemusí súhlasiť ani vedúci

projektu, čo však spôsobuje následné vyradenie žiadosti v 1. kole hodnotenia. Takto nastavený mechanizmus porušuje pravidlá transparentnosti hodnotenia projektov tým, že vytvára priestor pre nespravodlivé vyradenie žiadosti už v prvom kole. K vyradeniu žiadosti by mohlo dôjsť aj cielene.

Preverením vnútorného kontrolného mechanizmu pre oblasť hodnotenia, resp. posudzovania projektov bola preukázaná jeho nefunkčnosť, keďže odbor kontroly ministerstva za kontrolované obdobie nevykonával žiadne finančné kontroly na mieste.

Agentúra a VEGA nedisponujú žiadnym elektronickým procesom na overovanie duplicity projektov. Informačný systém pre všetky agentúry podporujúce vedu a výskum, ktorý umožní zjednotiť a zrýchliť posudzovanie a hodnotenie projektov, by mal v budúcnosti zabezpečiť úrad vlády v súlade s cieľmi definovanými v Pláne obnovy a odolnosti SR.

NKÚ konštatuje, že systém pridelovania finančných prostriedkov na výskum a vývoj v SR obsahuje prvky neobjektívnosti a netransparentnosti, ktoré vytvárajú priestor pre uplatnenie subjektivismu pri rozhodovaní a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov.

3.8. ŠPORT, KULTÚRA A VOLNÝ ČAS

Systém financovania športu je rozvrstvený hierarchicky i geograficky. Kľúčovú úlohu v systéme podpory športu zohráva MŠVVŠ SR, ktoré zastrešuje financovanie športu a koordinuje výstavbu športovej infraštruktúry. Štátny finančný príspevok je napriek tomu možné získať tiež formou dotácií z iných kapitol štátneho rozpočtu než od vlády, či jej predsedu alebo ministerstva financií. Jeden projekt môže získať finančnú podporu paralelne z viacerých štátnych, resp. verejných zdrojov. Silným zdrojom na financovanie športových aktivít a aktívneho využitia voľného času je príjem z hazardu, ktorý odvádza spoločnosť TIPOS. Sú tieto zdroje využívané na tento verejnoprospešný účel a prevenciu závislosti? NKÚ odpovedal po dokončení kontroly v roku 2021. Zjednotenie systému podpory športu je pri viacerých nezávislých zdrojoch zásadné, preto NKÚ SR postupne vykonal sériu kontrolných akcií v inštitúciách, ktoré sú zapojené do financovania športu z verejných zdrojov.

Financovanie kultúry je taktiež naviazané na štátny rozpočet, fondy EÚ, ale aj súkromné zdroje. Hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť využitia obmedzených zdrojov tohto rezortu preverili národní kontrolóri v Múzeu SNP. V RTVS sa zamerali na zmluvné vzťahy televíznej časti tejto verejnoprávnej inštitúcie.

3.8.1. Podpora športu

Finančné prostriedky z rozpočtových kapitol na rozvoj športu

NKÚ vykonal kontrolu **KA-008/2021** na MF SR a Úrade vlády SR, zameranú na preverenie transparentnosti pridelovania finančných prostriedkov na rozvoj športovej infraštruktúry v období roku 2018 až I. polroku 2020. Táto kontrola bola súčasťou série kontrolných akcií v inštitúciách, ktoré sú zapojené do financovania športu z verejných zdrojov. Z rozpočtových kapitol MF SR a Úradu vlády SR boli poskytnuté finančné prostriedky formou dotácií v zmysle všeobecne záväzných právnych predpisov, z dotačného programu, ako aj rozpočtovej rezervy. Za kontrolované obdobie bolo cez tieto nástroje poskytnutých zo štátneho rozpočtu na šport vyše 109 mil. eur. Najviac dotácií na rozvoj športu, v objeme takmer 86 mil. eur, bolo poskytnutých na osobitné účely, na plnenie mimoriadnych a naliehavých úloh formou rozhodnutia vlády SR; a to obci, VÚC alebo inej právnickej osobe.

V takomto prípade zistil NKÚ prvky netransparentnosti už na začiatku procesu, keďže sa nezverejňuje žiadna informácia, že sa mestá, obce, športové kluby a zväzy alebo iní prevádzkovatelia športovej infraštruktúry môžu o tieto prostriedky uchádzať. V procese pridelovania nerozhodujú odborné kritériá. Kontrolou bolo zistené

porušenie zákona o rozpočtových pravidlách pri dotáciách schválených na športové projekty z rozpočtových rezerv vlády aj predsedu vlády. Proces poskytovania dotácií na rozvoj športu z rezervy predsedu vlády hodnotí NKÚ ako netransparentný. O podporu z tohto zdroja financií nie je totiž možné požiadať oficiálne. Neexistuje právna norma, ktorá by upravovala proces poskytovania dotácie. Rozhoduje tak samotný predseda vlády bez akýchkoľvek pravidiel a kritérií.

NKÚ na základe kontrolných zistení konštatuje, že systém financovania športu z verejných zdrojov na Slovensku je neprehľadný a neriadi sa strategickými cieľmi, keďže absentuje strategická koncepcia rozvoja športu.

Zároveň opätovne odporučil dobudovať informačný systém športu, ktorý zabezpečí centrálnu evidenciu všetkých verejných zdrojov v podobe dotácií či iných finančných príspevkov smerujúcich do oblasti športu. K jeho dobudovaniu sa už zaviazalo MŠVVŠ SR po kontrole NKÚ, ukončenej v roku 2020, ktorá bola zameraná na vnútorný kontrolný systém výdavkov na šport. Priestor na zlepšenie transparentnosti vidí NKÚ aj v úprave legislatívy. Viacvýznamová interpretácia pravidiel pre poskytovanie dotácií z rozpočtových rezerv spôsobuje, že v mnohých prípadoch sú dotácie poskytované nie v súlade s ustanoveným spôsobom nakladania s verejnými prostriedkami.

Súčasťou koncepcie štátnej politiky by mal byť aj transparentný systém financovania športu, pričom oprávnenie rozhodovať o pridelovaní financií by mal mať z pohľadu efektívneho riadenia jeden rezort či inštitúcia.

Ďalšou kontrolou v oblasti športu bola kontrolná akcia **KA-036/2021**, zameraná na preverenie ďalšieho článku v schéme financovania športu prostredníctvom **príspevku uznanému športu** podľa zákona o športe. Tento príspevok je finančný príspevok MŠVVaŠ na športovú činnosť, na ktorého poskytnutie má nárok národný športový zväz pre uznaný šport. Výška finančného príspevku závisí od dosiahnutých športových úspechov ako v kategórii dospelých, tak v kategórii mládeže a od počtu aktívnych športovcov vo veku do 23 rokov.

Použitie príspevku uznanému športu bolo preverované v Slovenskom zväze ľadového hokeja, Slovenskej basketbalovej asociácii, Slovenskom atletickom zväze a Slovenskom tenisovom zväze za obdobie rokov 2018 – 2020.

Športové zväzy sú hlavným nástrojom toku finančných prostriedkov pre šport. V SR bolo podľa Registra právnických osôb v športe v roku 2021 registrovaných 73 národných športových zväzov v uznanom športe. Národné športové zväzy boli povinné príspevok uznanému športu v súlade so zákonom o športe rozdeliť nasledovne:

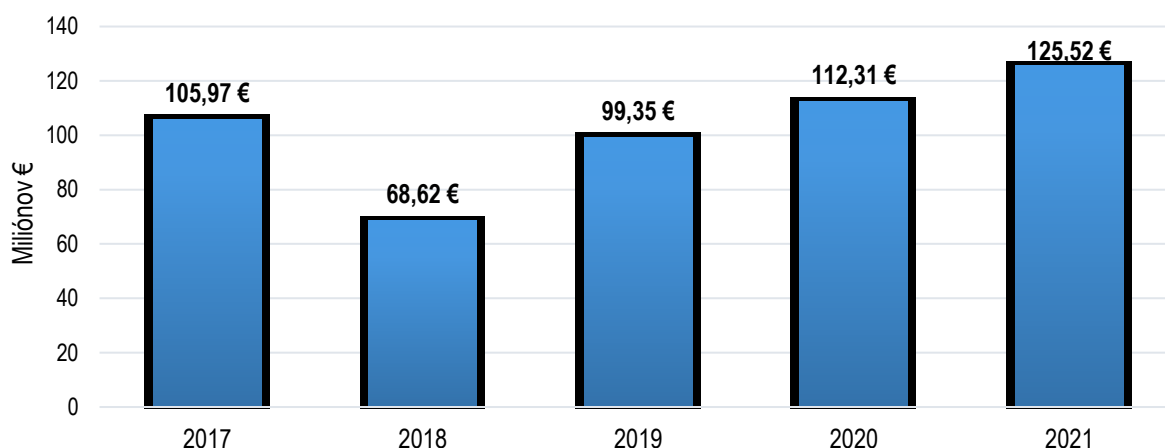
- najmenej 15 % na šport mládeže pomerne medzi športové kluby podľa počtu aktívnych športovcov do 23 rokov v individuálnych športoch alebo počtu súťažiacich družstiev do 23 rokov v kolektívnych športoch;
- najmenej 20 % na rozvoj talentovaných športovcov;
- najmenej 25 % na športovú reprezentáciu.

Kontrolou NKÚ SR bolo potvrdené, že vo všetkých kontrolovaných národných športových zväzoch bol počas rokov 2018 – 2020 príspevok uznanému športu rozdelený v súlade so zákonom o športe.

Kontrolou bolo potvrdené riziko v oblasti vnútorného kontrolného systému. Bolo zistené, že niektorí kontrolóri národných športových zväzov si dlhodobo neplnili úlohy a povinnosti, ktoré majú ustanovené v zákone o športe. Túto skutočnosť možno považovať za systémový nedostatok, nakoľko kontrolóri obmedzovali svoju činnosť len na vypracovanie ročnej správy o kontrolnej činnosti za jednotlivé roky a vôbec nevypracovávali správy o výsledkoch výkonu konkrétnej kontrolnej činnosti. Dôsledkom toho sa zväzy dozvedali o nedostatkoch s omeškaním, v niektorých prípadoch až jedného roka

Finančné prostriedky na účel športu mládeže do 23 rokov boli pridelované v niektorých prípadoch v nedostatočnej výške, čo možno ilustrovať na príklade Slovenskej basketbalovej asociácie. Suma finančných prostriedkov bola veľmi nízka, až limitujúca, a neposkytovala také možnosti, ktoré by jednotlivým basketbalovým mužstvám umožnili rozvoj mládeže a talentov v SR. Je otázne, či finančné prostriedky v rozmedzí 600 – 700 eur na jedno mládežnícke družstvo na jeden kalendárny rok vôbec predstavujú podporný faktor, ktorý by v dostatočnej miere zabezpečil rozvoj a fungovanie družstiev v rámci mládežníckych basketbalových súťaží v SR. Bez externej podpory, inej ako štátnej, by basketbalové kluby mali problémy udržať mládežnícke družstvá v regionálnych či národných súťažiach.

Finančný príspevok na rozvoj talentovaných športovcov sa v prípade najlepších klubových a NTC talentovaných tenisových športovcov pohyboval od 2 000 do 5 000 eur ročne. Priemerné vynaložené sumy za kontrolované obdobie na talentovaných športovcov v Slovenskej basketbalovej asociácii nebolo možné vyčíslieť, pretože asociácia v rámci svojich možností zabezpečovala len trénerov a športových expertov. Išlo teda len o najnevyhnutnejšie zabezpečenie rozvoja talentov v rôznych výcvikových kempoch a na rôznych typoch sústreďení a súťaží v SR a v zahraničí. Žiadne iné aktivity, z dôvodu obmedzených finančných zdrojov príspevku uznanému športu, neboli podporované a bez podpory a existencie súkromných zdrojov jednotlivých klubov a rôznych iných organizácií podporujúcich basketbal, by rozvoj talentov v SR nenapredoval a stagnoval by, čoho dôsledkom by bol celkový úpadok talentov.



Graf č. 6: Celkové alokované finančné prostriedky pre všetky uznané športy v SR v rokoch 2017 – 2021 (v mil. eur)

Cieľavedomú podporu mládežníckeho športu, ako aj výchovu talentov je možné vykonávať iba udržateľným a systémovým spôsobom. Súčasťou udržateľného modelu musí byť finančný mechanizmus, v ktorom je štátne financovanie nosným finančným zdrojom, aj keď súkromné zdroje zostávajú jeho neoddeliteľnou súčasťou.

Systém distribúcie príjmov národnej lotérievej spoločnosti – TIPOS

Hazard je celosvetovo vážnym celospoločenským javom, ktorý negatívne ovplyvňuje časť spoločnosti. Ide však o segment, ktorý ročne generuje stamiliónové obraty privátnych, ale aj štátnych spoločností. Pre jeho rizikovosť musia prevádzkovatelia strpieť vyššiu mieru regulácie, daňového i odvodového zaťaženia. Kontrola **KA-003/2021** v národnej lotérievej spoločnosti TIPOS, a. s., a na MF SR bola zameraná na preverenie použitia príjmov z odvodov z hazardných hier. Tie sú v zmysle zákona o hazardných hrách určené na všeobecne prospešné služby, kompenzujúce riziká z hrania hazardných hier.

Ročne plynie do štátneho rozpočtu cca 230 mil. eur z odvodov z hazardných hier od všetkých prevádzkovateľov hazardných hier, z toho necelú pätinu, t. j. cca 44 mil. eur tvoria odvody od spoločnosti TIPOS. Výsledky kontroly ukázali, že použitie príjmov z hazardu nie je účelovo viazané na zabezpečenie vykonávania všeobecne prospešných služieb, t. j. poskytovanie zdravotnej starostlivosti, sociálnej pomoci, podporu športu, kultúrnych aktivít, ochranu životného prostredia.

Z takmer 690 mil. eur vybraných z hazardu v rokoch 2018 až 2020 bolo preukázateľne použitých na všeobecne prospešné účely len 17,5 %, teda 120 mil. eur. Drvivá väčšina, 115 mil. eur, bola na základe zákona o športe použitá na priamu podporu športu prostredníctvom MŠVVŠ SR. Zvyšných 5 mil. eur rozdelilo MF SR formou dotácií z kapitoly Všeobecná pokladničná správa.

Podľa zistení národných kontrolórov, **systém ich pridelovania a zúčtovania nebol objektívny a transparentný**. MF SR nemalo kritériá na posudzovanie a výber žiadostí o dotáciu, neexistoval kolektívny poradný orgán ministra na ich hodnotenie. Na zistenia z kontroly pridelovania dotácií promptne zareagovalo ministerstvo financií novelizáciou výnosu o poskytovaní dotácií, zriadením odbornej hodnotiacej komisie posudzujúcej žiadosti o dotácie, poskytovaním dotácií na základe písomných zmlúv, zverejnených v Centrálnom registri zmlúv a požadovaním relevantných dokladov pri vyúčtovaní dotácií.

TIPOS, spoločnosť vo vlastníctve štátu, je lídrom na trhu hazardných hier. Jej tržby každoročne rástli a v roku 2020 dosiahli rekordnú výšku, takmer 683 mil. eur. Najrýchlejší rast a najvyššie tržby zaznamenali internetové hry a stávky, ktoré tvorili 62-percentný podiel na tržbách z hazardných hier. V rokoch 2018 až 2020 spoločnosť TIPOS finančne podporila z vlastných zdrojov projekty z oblasti športu, kultúry, vzdelávania a z oblasti zdravotníctva sumou 8,1 mil. eur, čo je 0,5 % z jej tržieb z hazardu za dané obdobie.

NKÚ poukázal na to, že ani štátna spoločnosť nemala konkrétne a jasné kritériá pre hodnotenie žiadostí o poskytnutie podpory. Žiadosti o uzatváranie partnerstiev neboli posudzované nestrannou komisiou a TIPOS nezverejňoval zoznam podporených či zamietnutých žiadostí o poskytnutie finančnej podpory.



Obrázok č. 8: Príjmy štátneho rozpočtu z hazardu v rokoch 2018 – 2020

Ak chce štát zabezpečiť na liberalizovanom trhu ziskovosť TIPOS-u a zároveň dodržať svoj cieľ obmedzovať rozvoj hazardu, bude musieť, podľa názoru NKÚ, plošne upraviť zákonnú reguláciu reklamy pre všetky spoločnosti prevádzkujúce hazardné hry. Osobitne ide o reklamu v online priestore, kde má Slovensko zabezpečiť súlad národnej legislatívy s odporúčaniami Európskej komisie. Pred negatívnym vplyvom hazardu je nevyhnutné chrániť najmä mladých ľudí.

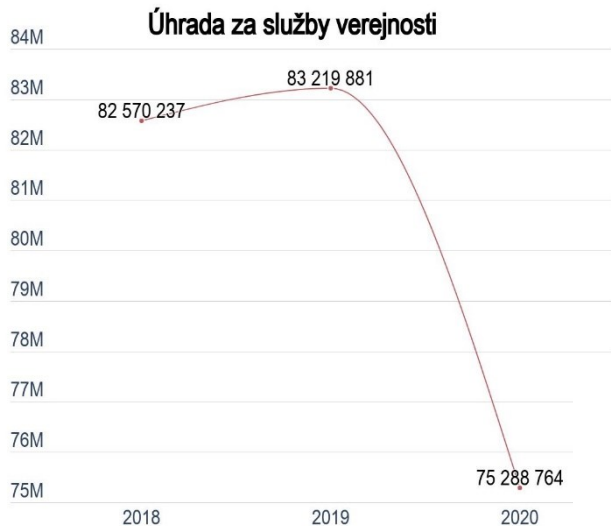
3.8.2. Zmluvné vzťahy v RTVS

Verejnoprávny Rozhlas a televízia Slovenska („RTVS“), ktorý má povinnosti stanovené zákonom, podstúpil kontrolu NKÚ (**KA-006/2021**) v oblasti postupov uzatvárania a realizácie vybraných zmluvných vzťahov a ich súladu so všeobecne záväznými právnymi predpismi. V tomto rámci boli preverené aj zdroje financovania RTVS a procesy výberu programov, ich nastavenie v interných smerniciach a realizácia v praxi. NKÚ zistil, že RTVS v kontrolovanom období rokov 2018 až 2020:

- nedodržala pri výbere programov interné predpisy, vnútorná kontrola ich dodržiavania bola nedostatočná a zabezpečenie súťažného prostredia nebolo preukázané; postupy nastavené v interných smerniciach RTVS poskytujú priestor pre výkon subjektívnych rozhodnutí, keď riaditeľ sekcie programových služieb, ktorý má v kompetencii rozhodovanie o zaradení programu do procesu výroby bol zároveň aj predsedom dvoch poradných orgánov, ktoré programy do výroby odporúčali;
- RTVS nepreukázala dodržanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri používaní verejných prostriedkov.

NKÚ označil za nevyhnutné, aby zaraďovaniu programov do výroby predchádzal jasne vymedzený nezávislý a transparentný proces ich posudzovania. Zmluvy o výrobe audiovizuálnych diel nepodliehajú zákonu o verejnom obstarávaní, preto **musí RTVS zabezpečiť transparentnú súťaž námetov**. V tomto kontexte aj ich nezávislé posúdenie zohľadňujúce princípy verejnoprávnosti, ale aj hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Na tomto základe by mala RTVS revidovať a upraviť interné normy.

Aktuálny systém financovania RTVS kombinuje tri druhy príjmov. Povinnosťou štátu je zaručiť verejnoprávnej inštitúcii dostatočné kompenzácie výpadku príjmov spôsobených zmenami legislatívy a v plnej miere tak zabezpečiť jej rozvoj a plnenie úloh. V rozpočte RTVS pritom dochádzalo za posledné štyri roky k výpadkom príjmov za úhrady služby verejnosti každoročne priemerne na úrovni 16 838 530 eur.





Obrázok č. 9: Tri typy príjmov RTVS (v eurách) a ich vývoj v rokoch 2018 – 2020

3.8.3. Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v Múzeu SNP

Múzeum Slovenského národného povstania v Banskej Bystrici („Múzeum SNP“), kde NKÚ kontrolou **KA-031/2021** preveril hospodárenie s verejnými prostriedkami a majetkom štátu, záväzky a vnútorný kontrolný systém, bolo v kontrolovanom období v zriaďovateľskej pôsobnosti MK SR. Múzeum spravuje zbierkové predmety a dokumentárne a archívne materiály viažuce sa k dejinám slovenskej spoločnosti v rokoch 1938 – 1945 s dôrazom na dokumentáciu protifašistického a národnooslobodzovacieho boja a Slovenského národného povstania. Od roku 2022 prešlo do pôsobnosti rezortu obrany.

Kontrolou boli identifikované prípady nehospodárnosti a netransparentnosti. Ako významné hodnotí NKÚ najmä

- nedodržanie hospodárnosti výdavkov na zabezpečenie hlavného pódia v rámci osláv 75. výročia SNP
- a úhrady výdavkov za servisné služby v digitalizačnom centre.

Náklady múzea na pódium s ozvučením, osvetlením a technikou (eur):

2014	23 760
2015	17 760
2016	23 820
2017	20 835
2018	22 000
2019	309 786
2020	17 860
2021	17 990

Obrázok č. 10: Náklady Múzea SNP na pódium na oslavy SNP v rokoch 2014 – 2021

Zistená hodnota nehospodárne vynaložených finančných prostriedkov presiahla milión eur. Tieto prípady boli odstúpené Úradu vládneho auditu na ďalšie konanie. NKÚ poukázal na príliš vysoké výdavky Múzea SNP pri finančne náročných projektoch. Vzhľadom na neisté financovanie a obmedzené finančné možnosti múzea je ich realizácia v blízkej budúcnosti skôr nereálna. Len v roku 2021 vyhodnotila škodová komisia múzea zmarené investície v hodnote vyššej ako 280 tis. eur. Ich súčasťou boli aj prípravné práce na projekte vytvorenia kultúrneho

a kreatívneho centra v Banskej Bystrici za 276 tis. eur. Práce boli uskutočnené so súhlasom zriaďovateľa ešte pred schválením žiadosti Múzea SNP o poskytnutie nenávratného finančného príspevku z prostriedkov fondov EÚ.

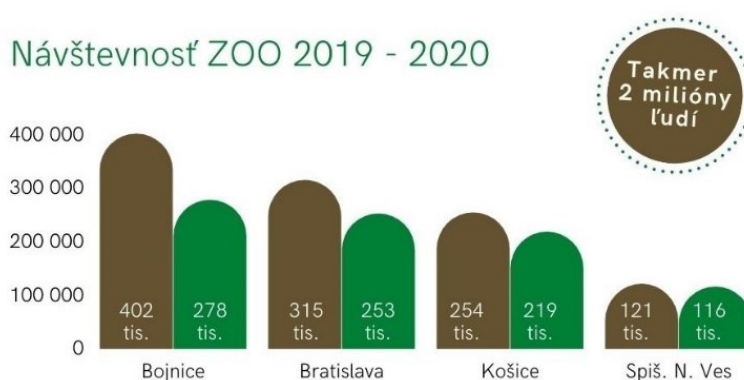
Zriaďovateľ v tom istom roku najprv investície do prípravných prác schválil a potom celý projekt zastavil s tým, že neschválil žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku. Takéto vynakladanie verejných finančných prostriedkov nemožno zo strany MK SR považovať za dobrú prax pri riadení projektov. Vnútorný kontrolný systém Múzea SNP nefungoval dostatočne a aj napriek dobre nastaveným interným normám zlyhával pri ich dodržiavaní.

NKÚ navrhol parlamentnému výboru pre kultúru a médiá, aby zaviazal MK SR predložiť komplexnú správu o vykonaných auditoch neukončených investičných akcií, auditoch zmluvných vzťahov týkajúcich sa zabezpečenia servisu digitalizačných technológií a zabezpečení lepšej koordinácie finančne náročných projektov v organizáciách v zriaďovateľskej pôsobnosti

3.8.4. Používanie verejných prostriedkov a nakladanie s majetkom v zoologických záhradách

ZOO zohrávajú významnú úlohu v strategickej oblasti rozvoja cestovného ruchu. Poslaním a úlohou moderných zoologických záhrad, ktoré ročne navštívi milión ľudí, je pomáhať pri výchove vo vzťahu k zvieratám a vzdelávaní o prírode, ale aj poskytovať priestor pre oddych a relax v príjemnom prostredí. K odborným poslaniam moderných zoologických záhrad patrí, okrem vystavovania živých exponátov, aj vedecká práca a chov ohrozených druhov. Kontrola bola vykonaná v štyroch ZOO – Bojnice, Bratislava, Košice a Spišská Nová Ves. Subjekty sa odlišujú spôsobom ich financovania, kde Bojnice sú jedinou štátnou príspevkovou organizáciou a jej financovanie zastrešuje MŽP SR. Ostatné tri záhrady sú príspevkové organizácie zriadené mestami, ktoré mali na starosti zabezpečenie ich činnosti zo svojich rozpočtov.

Jedným zo slabých miest, ktoré boli identifikované, bol prístup zriaďovateľov k strategickému plánovaniu ich rozvoja. Nedocenenie strategického plánovania rozvoja samosprávnych ZOO viedlo k rastu investičného dlhu a k spomaleniu realizácie investičných projektov. Vzhľadom na dôležitosť poslania ZOO, do popredia sa dostáva aj otázka nastavenia systému ich financovania. Zmeniť by sa malo na viaczdrojové, a to na základe jasne stanovených kritérií a pravidiel zo strany štátu, ale aj zo strany vyšších územných celkov. Uvedená finančná podpora by mala smerovať na niektoré vybrané tituly realizovaných odborných činností, ako sú chov ohrozených druhov svetovej fauny v slovenských ZOO či zapojenie záhrad do systému ochrany prírody SR.



Obrázok č. 11: Návštevnosť v zoologických záhradách v rokoch 2019 – 2020

NKÚ odporúča výboru pre pôdohospodárstvo a životné prostredie – určiť MŽP SR ako koordinátora spracovania stratégie medzirezortnej implementácie rozvoja zoologických záhrad. Cieľom by malo byť vypracovanie návrhu na legislatívne riešenie problematiky plnenia odborných úloh zoologických záhrad a podporu činností zabezpečujúcich rozvoj zoologických záhrad poskytnutím dotácií od štátu a vyšších územných celkov.

NKÚ vo svojej Správe o činnosti pravidelne upozorňuje na nedostatočný kontrolný systém samotných kontrolovaných subjektov. Kontrolný systém dlhodobo posudzuje u viacerých typov organizácií. V roku 2021 sa úrad v **KA-022/2021** zameriaval na posúdenie vnútorného kontrolného systému („VKS“) v rezorte ministerstva práce. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR realizuje úlohy kapitoly v súlade so záväzkami vyplývajúcimi z právnych noriem pre oblasť sociálnej politiky a politiky zamestnanosti. To sa odzrkadilo v najvyššom objeme plánovaných výdavkov práve pre kapitolu MPSVR SR, a to vo výške 3,28 mld. eur na rok 2021. Kontrola NKÚ sa zameriavala na preverenie ustanovení príslušných usmernení MF SR na vykonávanie finančnej kontroly a auditu ako základného rámca VKS.

Prístup úradu bol podporený testovaním vybranej vzorky deviatich žiadostí o platbu v rámci dvoch projektov technickej pomoci realizovaných z Operačného programu Ľudské zdroje, a to najmä z dôvodu, že MPSVR SR v nich vystupuje na strane prijímateľa aj poskytovateľa. To umožnilo kontrolórom komplexnejšie zhodnotiť kontrolné mechanizmy ministerstva, keďže išlo o finančné zdroje SR aj EÚ.

- Najzávažnejšie zistenia a odporúčania boli adresované odboru vnútorného auditu. V rámci každej organizácie sa jeho postavenie, funkcie a činnosť považujú za kľúčové. Má napomáhať k zlepšovaniu efektívnosti riadenia rizík, riadiacich a kontrolných procesov, ako aj k dosiahnutiu jeho cieľov. Strategické zameranie a plánovanie vnútorných auditov kontrola zhodnotila ako nedostatočné.
- Absentoval strategický prístup k riadeniu rizík – jeho vytvoreniu, zachovávaniu, rozvíjaniu, resp. uplatňovaniu. NKÚ upozorňuje, že je dôležité, aby bol predmetom zhodnotenia zo strany vnútorného auditu. Ďalším zisteným nedostatkom bola absencia rizikovo orientovaného prístupu odboru kontroly pri plánovaní svojej činnosti.

Kontrolóri tiež zistili nejednoznačnosť vo výrokoch k vykonanej základnej finančnej kontrole, t. j. či je alebo nie je možné pokračovať a vykonať finančnú operáciu, nesprávny výkon základnej finančnej kontroly a nedostatočné preverenie potenciálneho konfliktu záujmov. Na základe toho kontrola zhodnotila zavedený VKS v podmienkach MPSVR SR ako neúčinný, najmä z dôvodov absencie kľúčového komponentu – jednotného systému riadenia rizík, a zistených nedostatkov vo vrcholovom, treťom stupni uistenia – odboru vnútorného auditu.

3.10. INFORMATIZÁCIA

Informačný systém verejnej správy je základom efektívnych, moderných a dostupných verejných služieb štátu a samosprávy pre jednotlivcov i právne subjekty na Slovensku, potenciálne v EÚ. Znižovanie byrokracie mali priniesť realizované rozvojové projekty i aktivity na úrovni územnej samosprávy. NKÚ sa zameriaval v tejto prioritnej oblasti na aktuálnu oblasť zabezpečovania kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe a vybraného modulu portálu slovensko.sk, konkrétne modulu úradnej komunikácie MUK-P.

3.10.1. Národný systém riadenia incidentov kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe

Kybernetická bezpečnosť je dnes vnímaná ako jeden z kľúčových prvkov bezpečnosti štátu, ochrany verejných, ale aj súkromných inštitúcií i samotných občanov. Pri informačných projektoch financovaných z európskych a národných zdrojov sa stalo pravidlom utajovanie celého procesu obstarávania i jeho riadenia. Predseda NKÚ po trojstrannom rokovaní s ministerkou investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (pôvodne Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu „ÚPVII“) a riaditeľom Národného bezpečnostného úradu („NBÚ“) rozhodol o vykonaní mimoriadnej kontrolnej akcie **KA-036/2020** projektu z oblasti kybernetickej bezpečnosti („KB“). Jeho cieľom bolo vytvorenie siete odborne a technicky vybavených jednotiek pre riešenie bezpečnostných incidentov („CSIRT“) na celonárodnej úrovni.

NKÚ preveril priebeh verejného obstarávania, transparentnosť výberu dodávateľa, ako aj finančné riadenie projektu zo strany ÚPVII. Ten bol v roku 2017 určený ako prijímateľ Národného projektu KB. Partnermi projektu sa stali NBÚ, Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES) a Slovenská informačná služba. Národný projekt bol realizovaný na základe dvoch obstarávaní.

Partneri projektu mali na konci apríla 2018 spracovanú podstatnú časť potrebnej dokumentácie projektu. Tieto informácie neboli verejné. Napriek tomu sa ÚPVII, ako žiadateľ, rozhodol štúdiu uskutočniteľnosti vypracovať v spolupráci s externým dodávateľom, spoločnosťou Ernst & Young, s. r. o. Dodávateľ štúdie uskutočniteľnosti len vo všeobecnosti popísal stav, ktorý vyplynul z rozhodnutia iných subjektov, zrejme z dôvodu, že nemal prístup k potrebnej projektovej a technickej dokumentácii, ktorá bola spracúvaná v režime utajenia vyhradené a dôverné.

Absencia komplexného pohľadu v štúdiu uskutočniteľnosti na budovanie celonárodného systému riadenia incidentov kybernetickej bezpečnosti, bez poznania aspoň základných predpokladov ďalších fáz jeho budovania, znemožnila ohodnotiť adekvátnosť nastavenia funkcionalít, služieb a obstarania hardware („HW“) a software („SW“) jeho prvej fázy, ako aj definovať/zdôvodniť adekvátnosť budúcich funkcionalít, služieb a prípadného obstarávania ďalšieho HW a SW pri ďalšom rozširovaní celonárodného systému.

Kontrola preverila spôsob určenia celkovej predpokladanej hodnoty zákazky („PHZ“) za dobudovanie Národného projektu KB. ÚPVII ju určil nielen ako jednu položku za predmet zákazky, ale do pôvodnej hodnoty nebola započítaná kompletná technická podpora na celé obdobie trvania projektu. Preto sa pôvodná PHZ, stanovená na 12,9 mil. eur bez DPH, navýšila o tretinu, na konečných 16,7 mil. eur bez DPH.

Kontrola tiež preukázala, že predmetom posúdenia riadiaceho orgánu Operačného programu Integrovaná infraštruktúra („OPII“) neboli podklady k výpočtu PHZ, z ktorých Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu („ÚPVII“) reálne vychádzal pri stanovení celkovej PHZ. V podkladoch neboli uvedené kľúčové obstarávané komponenty ani doložené podklady z prieskumu cien produktov na internete a cenníkov viacerých výrobcov jednotlivých tovarov, ako ÚPVII riadiaci orgán OPII informoval. Riadiaci orgán nemohol overovať hospodárnosť výdavkov zákazky, avšak voči predloženej dokumentácii ani nenamietal a nežiadal obstarávateľa, aby ju doplnil.

NKÚ preveroval, do akej miery bol dodržaný princíp hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti vynaložených prostriedkov pri obstarávaní konkrétnych komponentov. Kontrolou bolo zistené, že v niekoľkých desiatkach prípadov ceny za fakturované „Rozbalenie, montáž, osadenie HW do rackov a káblovanie, likvidáciu obalov, oživenie zariadení, aktualizáciu, test funkčnosti, inštalačnú dokumentáciu a projektový manažment“, boli predražené alebo v niektorých prípadoch neopodstatnené.

Úrad odporučil Výboru NR SR pre obranu a bezpečnosť, aby požiadal vládu SR, pripraviť zmenu legislatívy tak, aby bola jednoznačne zadaná povinnosť pre štátne i verejné inštitúcie zverejniť v Centrálnom registri zmlúv rámcové dohody, ktoré boli výsledkom zadávania zákaziek realizovaných v utajenom režime, t. j. mimo pravidiel a postupov definovaných zákonom o verejnom obstarávaní.

Svoje zistenia využil NKÚ na namodelovanie dobrej praxe v súvislosti so zverejňovaním rámcových zmlúv k projektom realizovaným v utajenom režime. Tie musia obsahovať informácie o finančnom plnení, povinnostiach a právach zmluvných strán či časovom plnení zákazky.

3.10.2. Vybraný modul v rámci Ústredného portálu verejnej správy (MUK-P)

NASES zabezpečuje prevádzku a rozvoj služieb portálu www.slovensko.sk, ktorý je Ústredným portálom verejnej správy („ÚPVS“). Pre používateľov predstavuje jednotný prístupový bod k elektronickým službám štátu. ÚPVS je pritom súčasťou centrálnej informačnej infraštruktúry, prostredníctvom ktorej sú orgány verejnej moci povinné

vykonávať elektronickú úradnú komunikáciu a povinné používať spoločné moduly. NKÚ na základe podnetu preveril kontrolou **KA-029/2021** jeden z jeho modulov – MUK-P v rokoch 2017 – 2020. Označil ho za ukázkový príklad pochybení v rámci informatizácie, a to vrátane tzv. vendor lock-in problému.

Spoločný Modul úradnej komunikácie je súčasťou ÚPVS, ktorého obstaranie aj plnenie bolo ovplyvnené podmienkami zmlúv uzatvorených v roku 2010 a 2017 medzi NASES a skupinou dodávateľov. Na základe novelizácie zákona o e-Governmente bol v roku 2017 tento modul nahradený novým „Modulom procesnej integrácie a integrácie údajov“ („MUK-P“). Z dôvodu zefektívnenia výkonu správy a budovania tohto modulu bol definovaný len jeden správca, a to Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu.

NKÚ SR pri výkone kontroly identifikoval viacero závažných nedostatkov:

- obstaranie modulu MÚK-P ako súčasti systému ÚPVS má znaky ne hospodárneho, neefektívneho a neúčinného vynaloženia rozpočtových zdrojov, pretože na trhu v danom čase existovali štandardizované softvérové riešenia, ktoré by z pohľadu požiadaviek zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy boli hospodárnejšie, efektívnejšie a účinnejšie;
- vzdanie sa majetkových práv k dielu je porušením Zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu. NASES sa podpísaním vyššie uvedených zmlúv vedome a aktívne vzdal vlastníckych, resp. majetkových práv, čím nadobudol licenciu na používanie diela iba v obmedzenom rozsahu;
- nedodržanie harmonogramu dodania modulu;
- dielo nebolo odovzdané napriek tomu, že dĺžka realizácie diela bola deklarovaná ako jeden z dôvodov zvolenia postupov obstarania pre zákazkovo vyvíjané dielo vybraným dodávateľom. Za odovzdané časti prvých troch etáp diela bolo po prevzatí NASES uhradených 2,7 mil. eur z celkovej sumy 3,2 mil. eur.

Preverení kontrolnej dokumentácie identifikoval NKÚ riziko, že nie je zabezpečená kontrola plnenia nápravných opatrení vyplývajúcich z bezpečnostného auditu. NBÚ zistil výrazný nesúlad so štandardmi bezpečnosti, ktorý v spojitosti s prevádzkovaním základnej, resp. kvalifikovanej dôveryhodnej služby štátu NASES-om vytvára závažné riziko pri ochrane dát v správe SR.



Obrázok č. 12: Časová os realizácie modulu MUK-P

Identifikované zistenia boli predsedom NKÚ odstúpené orgánom činným v trestnom konaní.

3.11. ŠTÁTNE PODNIKY V PÔSOBNOSTI REZORTOV

3.11.1. Vybrané obchodné spoločnosti v pôsobnosti MH SR

NKÚ vykonal na prelome rokov 2020/2021 kontrolu **KA-035/2020** vo vybraných obchodných spoločnostiach v pôsobnosti MH SR, konkrétne MH Invest, s. r. o., MH Invest II, s. r. o. a InvEast SK, s. r. o., so sídlom v Bratislave. Dôležitým poznatkom z kontroly je fakt, že MH SR nemalo vypracovanú koncepciu a stratégiu procesov financovania, metodiku postupov, oprávnení a zodpovedností, ktorými by preukázalo opodstatnenie zakladania obchodných spoločností pri každom významnom investičnom projekte. A tiež ich hospodárne a efektívne finančné riadenie pri realizácii projektov a určenie ďalšej pôsobnosti po ukončení účelu založenia.

Zakladanie obchodných spoločností k samostatným projektom považuje NKÚ za nesystémové, ak nie je výsledkom koncepcnej činnosti zakladateľa. Tá má jasne definovať poslanie spoločností, ciele a podmienky ich fungovania. Zároveň je potrebné, aby zakladateľ plnil dôsledne svoje riadiace a kontrolné funkcie, ktoré sú pre efektívne vkladanie verejných finančných zdrojov do týchto spoločností nevyhnutné. V prípade kontrolovaných spoločností MH SR, obe tieto podmienky úspešných spoločností nenaplnilo v potrebnej miere. Výsledkom sú finančné straty spoločností, ktoré v konečnom dôsledku idú na účet štátneho rozpočtu. Kontrolný úrad zdôrazňuje, že pri plnení úloh vo verejnom záujme treba uplatniť také schémy, metódy a postupy, ktoré vymedzia výkon činnosti účelovej spoločnosti na nevyhnutný čas a nevyhnutnú mieru.

Na účely efektívnejšieho riadenia verejných financií NKÚ odporučil Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti, aby MH SR predložilo komplexnú analýzu plnenia záväzkov štátu vo vzťahu k investíciám, ktoré sa realizovali prostredníctvom MH Invest a MH Invest II. Zároveň by malo predložiť stratégiu podpory významných investičných projektov zo štátneho, verejného rozpočtu. Po ukončení kontroly bolo toto odporúčenie čiastočne zrealizované.



Obrázok č. 13: Štátne podniky zriadené MH SR na podporu investorov

3.11.2. Národná diaľničná spoločnosť

Národná diaľničná spoločnosť, akciová spoločnosť („NDS“), v stopercentnom vlastníctve štátu zabezpečuje rekonštrukcie, výstavbu, údržbu, či spoplatňovanie diaľnic na Slovensku. Na svoju činnosť vynakladá stovky miliónov eur ročne zo štátneho rozpočtu, vlastných zdrojov, ako aj zo zdrojov EÚ. NKÚ sa kontrolou **KA-018/2021** zameriaval na systémové nastavenie procesu verejného obstarávania. To patrí ku kľúčovým nástrojom na zabezpečenie hospodárnosti a efektívnosti využitia finančných prostriedkov diaľničnej spoločnosti. NKÚ skontroloval zákazky v hodnote viac ako 420 mil. eur, realizované v období rokov 2019 až január 2021. Práve zlé nastavenie procesov a postupov vyúsťuje do chýb a nedodržiavania termínov.



Obrázok č. 14: Etapy procesu verejného obstarávania NDS

Úrad hodnotil systémové nastavenie procesu verejného obstarávania ako celku. Preveril pritom bežné aktivity spoločnosti, napr. poradenské, bezpečnostné a upratovacie služby, realizáciu verejného obstarávania externými firmami či prenájom, montáž a demontáž protisnehových zábran. NDS si v rokoch 2019 a 2020 objednala od externých firiem služby v oblasti verejného obstarávania za niekoľko desiatok tisíc eur napriek tomu, že na to mala vlastný odbor so 16 zamestnancami. Manažment NDS nemal ani súhlas predstavenstva na využívanie externých firiem v tejto oblasti a svoj postup nedokázal kontrolórom zdôvodniť. Pri procese verejného obstarávania diaľničná spoločnosť neskúmala prípadný konflikt záujmov a nezavedla mechanizmy, ktorými by dokázala identifikovať a preukázať podozrenia o kartelovej dohode alebo obmedzení hospodárskej súťaže.

NKÚ na základe výsledkov kontroly potvrdil, že proces verejného obstarávania v NDS nebol v rokoch 2019 a 2020 nastavený transparentne a nebránil možným podvodom či korupcií. NDS vo vybraných oblastiach neuplatňovala princíp hodnoty za peniaze. Realizovala zákazky s nízkou hodnotou, ich rozdelením sa tak vyhla prísnejšiemu postupu verejného obstarávania. Lehoty na predloženie cenových ponúk v prípade niektorých zákaziek NDS stanovila neprimerane krátke, keď mali uchádzači na vypracovanie ponuky len niekoľko hodín.

Vnútrotný kontrolný systém v NDS bol nefunkčný. Diaľničná spoločnosť nepostupovala ani podľa zákona č. 357/2015 o finančnej kontrole a audite v platnom znení. Nedodržovala ani vlastné smernice týkajúce sa oblasti obstarávania. Výsledky svojich verejných obstarávaní s inými subjektmi (napr. zahraničnými) neporovnávala.

Kontrola tiež poukázala na množstvo nedostatkov v procese verejného obstarávania pri výstavbe úseku diaľnice D3 Svrčinovec – Skalité. NDS začala projekt realizovať bez toho, aby mala zabezpečené finančné krytie. Lehota výstavby sa neustále predlžovala. K zmluve o dielo z roku 2013 uzatvorila spoločnosť 14 dodatkov, ktoré so sebou priniesli až 119 zmien. Vládny audit identifikoval porušenie pravidiel pri použití európskych prostriedkov a následne došlo k vyčísleniu **neoprávnených výdavkov vo výške viac ako 43 mil. eur**. Nezrovnalosti sa ukazujú ako významné riziko, s ktorým Slovensko bojuje dlhodobo a ktoré má nepriaznivý vplyv na štátny rozpočet.

NKÚ zistenia odstúpil policajnému zboru, Úradu pre verejné obstarávanie i Úradu vládneho auditu. Kontrolovanej spoločnosti NDS predložil 28 odporúčaní. Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti úrad navrhol, aby MDV SR ako jediný akcionár zabezpečil nastavenie procesu verejného obstarávania v NDS, a. s., v súlade s platnou legislatívou a uplatňovaním princípov hospodárneho, efektívneho a účinného použitia verejných zdrojov.

3.12. NEHNUTEĽNOSTI ŠTÁTU

3.12.1. Nehnuteľnosti v správe Správy služieb diplomatickému zboru, a. s.

Správa služieb diplomatickému zboru („SSDZ“) začala zabezpečovať služby najmä pre potreby diplomatických misií a medzinárodných organizácií pôsobiacich na území SR ako štátna príspevková organizácia v zriaďovateľskej pôsobnosti, v tom čase, Ministerstva zahraničných vecí SR. Na základe auditu z júla 2000 sa SSDZ k 1. 10. 2001 transformovala na akciovú spoločnosť so 100-percentnou majetkovou účasťou štátu. NKÚ preveril kontrolnou akciou **KA-009/2021**, či transformácia na akciovú spoločnosť priniesla želaný efekt. Akciová spoločnosť SSDZ nie

je správcom majetku štátu, ktorý bol prostredníctvom ministerstva vložený do jej základného imania, ale vlastníkom celého obchodného majetku. Ten už nepatrí štátu. SSDZ s ním podniká samostatne a vo vlastnom mene.

Kontrola NKÚ potvrdila odklon od prvotného špecifického predmetu činnosti, na ktorý bola SSDZ zriadená. Podľa neho mal majetok slúžiť predovšetkým diplomatickému zboru, diplomatickým misiám a medzinárodným organizáciám pôsobiacim na území SR. V roku 2020 bolo len 12 % zo 156 bytov prenajatých diplomatom, a zo 45 nebytových priestorov im slúžilo len 20 %. Ostatné byty a objekty prenajíma SSDZ najmä fyzickým, resp. právnickým osobám, alebo iným ústredným orgánom štátnej správy.

Pri transformácii SSDZ v roku 2001 sa požadovalo, aby výnos pre štát (dividenda) bol ustálený za účtovný rok na hodnote cca 20 mil. Sk (663 878 eur). Predpokladaný hospodársky výsledok, teda dosahovaný čistý zisk spoločnosti mal byť na úrovni cca 1,2 mil. eur. Inak by vznikla otázka, či takáto transformácia spoločnosti SSDZ na akciovú spoločnosť je vôbec potrebná a rentabilná. Takto stanovené dividendy odvieďa transformovaná SSDZ akcionárovi len v rokoch 2005 – 2008. Nie však na základe dosiahnutia lepších hospodárskych výsledkov, ale vďaka predaju viacerých nehnuteľností. Od roku 2009 sa podstatne znížili a v období 2009 – 2020 klesli na úroveň v priemere 207 309 eur ročne.

V priebehu rokov 2002 – 2020 SSDZ ako akciová spoločnosť priamo odpredala nehnuteľný majetok tvoriaci základné imanie vo výške 15 567 191 bez DPH, čo predstavuje 31 % z hodnoty základného imania spoločnosti. Zároveň obstarala malú časť nebytových priestorov za 11 mil. eur. Ich splácanie je však nastavené neštandardne a nie je zrejmé, ako bude schopná zaplatiť trojmiliónovú splátku v r. 2025. Napriek vysokej úrovni obsadenosti majetku (85,7 % až 100 %), dividendy SSDZ dosahovali v kontrolovanom období 2018 – 2020 priemerne ročne 228 143 eur. V dlhodobom horizonte zrejme nie je v stave generovať hospodársky výsledok (čistý zisk) aspoň na úrovni 500 tis. eur. Ten by predstavoval 1 % vloženého kapitálu a aktív a zabezpečoval by ročný odvod dividend štátu stabilne aspoň na úrovni 350 tis. eur (0,7 % vloženého kapitálu a aktív), bez odpredaja nehnuteľností.

NKÚ odporučil zahraničnému výboru zaviazat' MZVaEZ spracovaním stratégie dlhodobého rozvoja SSDZ.

3.12.2. Využívanie a manažment verejných budov a nájmy kancelárskych priestorov

V roku 2021 sa NKÚ zameral aj na analýzu súčasného stavu v oblasti využívania, obnovy a manažmentu verejných budov a na nájmy kancelárskych priestorov. Zmapoval Plány obnovy relevantných budov, ktoré sa vzhľadom na vypustenie obnovy či presunutie obnovy do ďalšieho obdobia nenapĺňajú. Absentuje tak systematická obnova verejných budov. Z dôvodu nedostatočnej obnovy budov tak musia subjekty verejnej správy hľadať iné riešenia na zabezpečenie svojich priestorových potrieb, a to najčastejšie formou komerčného nájmu.

V druhej časti sa analýza zaoberá nájomnými vzťahmi subjektov verejnej správy. Kontrolný úrad identifikoval nájomné vzťahy, v ktorých nájomné nezodpovedalo nájomnému na trhu či v rovnakej nehnuteľnosti, resp. v komplexe nehnuteľností. Vo vybraných nájomných zmluvách sa nájomcovia dohodli na nevýhodných podmienkach v indexácii nájomného, drobných opravách či úrokoch z omeškania, ktoré zvyšovali nájomcom z dlhodobého hľadiska ich celkové náklady.

Subjekty verejnej správy nedodržovali technické normy, ktoré určujú podlahovú plochu na zamestnanca, a tak znižovali efektívnosť vynaložených zdrojov. Pri zriaďovaní subjektov verejnej správy nie sú doložky vplyvov a analýzy vplyvov na rozpočet vyplnené vždy správne a úplne, čím nie je zabezpečené informované rozhodovanie vlády a ďalších subjektov v schvaľovacom procese.

Analýza potvrdila, že centrálna evidencia nehnuteľného majetku štátu je síce implementovaná, avšak jej potenciál nie je využitý naplno. Dôvodom je absencia ukazovateľov efektívnosti a rozsahu evidencie nehnuteľného majetku. Ďalším dôležitým zistením analýzy je, že obstarávanie nájomných priestorov sa vo verejnej správe neriadi

jednotnými pravidlami, keď miera transparentnosti a súťaže závisí od rozhodnutia štatutárneho orgánu. Predkladanie zámerov a samotných návrhov zmlúv k nájmom do medzirezortného pripomienkového konania a následne na vládu závisí len od vlastnej iniciatívy štatutárneho orgánu verejnej inštitúcie.

3.13. MIESTNA A REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA

NKÚ je od roku 2006 v zmysle zákona oprávnený vykonávať kontrolu všetkých činností samosprávy, ktoré sú spojené s využívaním jej finančných prostriedkov a majetku pri plnení originálnych a prenesených kompetencií. Zmyslom takýchto kontrol nie je len preveriť dodržiavanie platnej legislatívy. To by mal v prvom rade zabezpečovať vnútorný kontrolný systém samosprávy.

Z pohľadu NKÚ je podstatné, či finančné, materiálne a ľudské zdroje, ktorými samospráva disponuje, sú skutočne zamerané na rozvoj jej územia a potreby jej občanov a že ciele tohto rozvoja sú dosahované efektívne, hospodárne, účelne a účinne.

Štruktúra kontrolných akcií NKÚ v subjektoch samosprávy je preto veľmi pestrá, zameraná nielen na ich rozpočtové a finančné riadenie, ale aj na celý proces, ktorý podmieňuje výkonnosť použitých zdrojov. Cieľom kontrol je preveriť obsah a formy procesov, ktorými sa stanovujú ciele rozpočtov samospráv i procesov ktoré majú dosahovanie týchto cieľov zabezpečiť nielen vecne, ale aj hospodárne, efektívne a účelne. Všetky uvedené procesy je nutné posudzovať v kontexte aktuálnych originálnych a prenesených kompetencií, ktoré sa v čase vyvíjajú a menia.

Značná časť kontrol zameraných na hospodárenie samospráv vychádza z podnetov od občanov, ktorí poukazujú na problematické využívanie zdrojov, netransparentné procesy obstarávania, nedodržiavanie zákonov, ale aj komplikované predpisy, ktoré sú v praxi ťažko vykonateľné a predstavujú prekážky pre plnenie povinností samosprávy i samotných občanov. Veľká časť podnetov sa týkala malých obcí, ktoré sa často z objektívnych či subjektívnych dôvodov boria s problémami pri zabezpečovaní úloh samosprávy.

Naposledy realizovaná kontrola ukázala, že malé a menšie samosprávy majú značné problémy pri zabezpečovaní zákona o rozpočtových pravidlách, čo sa prejavuje v ich celom rozpočtovom procese. Aj dôsledná aplikácia zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v platnom znení je problémom pre samosprávy a často jeho predaj prebieha bez toho, aby predaju nehnuteľného majetku v podobe pôdy či budov predchádzala dôkladná analýza možných budúcich potrieb obce. Tieto, ale aj ďalšie problémy sa spravidla následne prejavujú aj v účtovníctve, ktoré aplikáciou nesprávnych postupov vedie k neúplným či nekorektným údajom v záverečných účtoch obcí a následne i záverečnom účte štátu. Nezriedka sú tieto nedostatky spôsobené nedostatočne kvalifikovaným personálom na zabezpečovanie často zložitých legislatívnych a iných záväzných postupov.

Riešením by bolo vytváranie regionálnych rozpočtovo-účtovných centier s profesionálnymi službami pre skupinu menších obcí, čo sa už v niektorých prípadoch deje.

Okrem podnetov zameraných na hospodárenie menších a malých obcí vykonal NKÚ v roku 2021 kontrolu miest **Hriňová a Vysoké Tatry**. Kontrola mesta Hriňová poukázala na viaceré nedostatky v hospodárení, najmä s hnutelným a nehnuteľným majetkom, ktoré však mali iba menší vplyv na rozpočet mesta, jeho používanie a zásadné pochybenia neboli zistené.

V prípade **Vysokých Tatier** kontrola potvrdila opodstatnenosť podnetu, ktorý upozorňoval najmä na nevhodný postup mesta pri zabezpečovaní správy a údržby verejného osvetlenia, ktoré bolo v rokoch 2004 – 2019 realizované formou tzv. prenesenej správy verejného osvetlenia. Ide o koncesný zmluvný vzťah vychádzajúci z prenesenia prevádzky, správy a údržby verejného osvetlenia na zmluvného partnera.

Analýzou nastavenia zmluvných podmienok NKÚ zistil, že

- mesto nevykonávalo dostatočné opatrenia na zabezpečenie hospodárnosti uhradených verejných prostriedkov za údržbu verejného osvetlenia, elektrickú energiu, investície do verejného osvetlenia;
- nedošlo k požadovanému zhodnoteniu verejného osvetlenia formou modernizácie a obnovy z dôvodu, že realizované práce mohli niesť znaky opráv a údržby;
- na druhej strane došlo k zvýšeniu finančných nárokov na rozpočet mesta z dôvodu, že koncesionár vykonával výstavbu nových svetelných bodov, ako aj zmluvné povinnosti (odstraňovanie porúch a opravy) subdodávateľsky prostredníctvom mestskej spoločnosti VPS Vysoké Tatry, s. r. o.;
- mesto nedostatočne uplatňovalo a využívalo kontrolné oprávnenia, ktoré by vyššie uvedené problémy čiastočne alebo úplne eliminovali.

Zovšeobecnením kontrolných zistení z vyššie uvedených kontrol, ale aj kontrol samosprávnych orgánov v posledných troch rokoch NKÚ predložil viaceré návrhy na legislatívne zmeny ministerstvu financií. Predovšetkým ide o návrh doriešiť zmyslupnosť dôsledkov zistení porušenia finančnej disciplíny v samospráve.

NKÚ navrhol MF SR zaoberať sa **problematikou prevádzat' majetok** samosprávy z dôvodov hodného **osobitného zreteľa**, ktorý sa stal dominantným spôsobom prevodu obecných nehnuteľností, pričom tento zreteľ zvyčajne nie je dostatočne preukázaný a obce spravidla ani nezdôvodňujú predaj takéhoto majetku pod cenu.

V súvislosti so zisteniami v **obci Turá**, ktorá je v nútenej správe a kde starostka obce nehájila záujmy obce, ale svoje a svojho manžela – bývalého starostu – je zrejme, že v takýchto prípadoch nemá nútená správa dosah na vznik záväzkov vyplývajúcich zo súdnych rozhodnutí na základe uzavretého zmieru. Nútený správca nemá ucelené informácie o súdnych rozhodnutiach, z ktorých pre obec vyplýva náhrada spôsobenej škody. Na tieto riziká nútenej správy národní kontrolóri upozornili MF SR a požiadali o riešenie.

Kontrola tiež odhalila systémový problém procesu preberania funkcie starostu, ktorý nie je na Slovensku legislatívne upravený. NKÚ preto odoslal MV SR návrh na legislatívnu iniciatívu, ktorá by zakotvila povinnosť a spôsob odovzdania kompletnej dokumentácie o hospodárení a majetku obce odchádzajúcim starostom. Tento problém môže byť aktuálny aj v tomto roku volieb do orgánov samosprávy. Mnohým problémom, na ktoré NKÚ na základe kontroly poukázal, sa dá predchádzať účinným kontrolným systémom v samospráve.

Prax ukázala, že vnútorný kontrolný systém je často formálny a práca viac ako 1 500 hlavných kontrolórov zatiaľ neprináša očakávané efekty.

Obce a vyššie územné celky plnia viaceré, spoločensky veľmi významné kompetencie, ku ktorým patria kompetencie v oblasti vzdelávania a verejného zdravia. Kým zabezpečovanie predškolského a základného vzdelávania patrí k originálnym kompetenciám obcí, na samosprávne kraje preniesol štát kompetencie v oblasti stredného školstva a zdravotníctva. A práve na príklade preneseného výkonu časti zdravotníckej politiky na samosprávne kraje, NKÚ poukázal na dôvody nedostatočného až nulového zabezpečenia tejto kompetencie zodpovednými orgánmi štátu i samosprávy.

NKÚ upozornil, že v súvislosti s ktoroukoľvek prenesenou kompetenciou má štát i samospráva úlohy dané zákonom. Naše kontroly ukazujú, že mnohé úlohy sú v zákonoch vymedzené nedostatočne, niektoré ani legislatíva neupravuje. Za oveľa závažnejšie považuje, že ani to, čo v zákonoch a iných záväzných predpisoch uvedené je, sa veľmi často nedodríava a vyvoláva napätie a spoločenské problémy.

V uplynulom roku prebehla živá diskusia medzi zástupcami VÚC, MZ SR či parlamentu vo veci financovania povinností samosprávy v oblasti zdravotníctva, pretože štátny rozpočet na tento výkon nevyčleňoval žiadne zdroje. Zdravotnícka politika, ako prenesený výkon štátnej správy na regionálnu samosprávu, je daná zákonnými

povinnosťami jej hlavných aktérov, ktorými je vláda, MZ SR, MF SR a VÚC. Podľa nich by problémy financovania mala riešiť vláda a ministerstvá zdravotníctva a financií v úzkej spolupráci so samosprávnymi krajmi a tak prípad, že v štátnom rozpočte nie sú rozpočtované zdroje na túto prenesenú kompetenciu, by nemal nastať.



Obrázok č. 15: Aktivity NKÚ v miestnej samospráve v rokoch 2006 – 2021

4. ĎALŠIE AKTIVITY NAPŔŇAJÚCE POSLANIE NKÚ

4.1. KVALITA INTERNÝCH PROCESOV AKO SÚČASŤ RIADENIA NKÚ

Jedným z hlavných posolstiev NKÚ, smerujúcich ku kontrolovaným subjektom, je to, aby považovali nielen internú, ale aj externú kontrolu za významný nástroj riadenia. Výsledkom externej kontroly nemusí byť v každom prípade zistenie o porušení zákona či iné nedostatky, ale kontrola môže napomôcť zlepšiť celkovú kvalitu vnútorného prostredia a tým dosiahnuť stav, kedy sa zabezpečované činnosti dajú robiť lepšie a lepšími spôsobmi, teda aj kvalitnejšie.

Aj vedenie NKÚ si je vedomé toho, že napriek nezávislosti úradu danej ústavným zákonom, ani v NKÚ nemôžu absentovať formy externej kontroly kvality vnútorných procesov. Systém zabezpečenia kvality je komplexný proces, ktorý má niekoľko pilierov. **Prvým je kvalita nastavenia vnútorných procesov**, ktoré vychádzajú z medzinárodných štandardov. Aby sa úrad uistil, že vnútorné procesy zodpovedajú požadovanej kvalite, požiadal skupinu senior audítorov najvyšších kontrolných úradov Fínska, Poľska a Maďarska, ktorých viedol Najvyšší kontrolný úrad USA, aby ich profesionálne posúdili. Nezávislé externé hodnotenie je zárukou vyváženého posúdenia práce a svojim charakterom zaručuje nezávislosť hodnotenia a definovanie reálneho stavu hodnotenej inštitúcie. Hodnotenie sa zameralo na oblasť plánovania kontrolnej činnosti, zabezpečenia kvality a komunikácie; prebiehalo v rokoch 2020 – 2021.

Správa z hodnotenia potvrdzuje, že NKÚ prijal plánovacie procesy, ktoré zahŕňajú najlepšie postupy, medzinárodnú prax a odrážajú medzinárodné štandardy. Potvrdila tiež, že úrad nepretržite aktualizoval a zdokonaľoval svoje štruktúry zabezpečovania kvality a že vyvíja úsilie o ďalší rozvoj zamestnancov, aby dosiahol strategické ciele. Správa oceňuje tiež oblasť komunikácie a jej modernú komunikačnú platformu. Hodnotitelia za výzvu úradu považujú zvýšiť úroveň monitorovania kvality svojej činnosti a zadefinovanie systému merania výkonnosti.

Druhé externé hodnotenia kvality činností NKÚ vykonalo Kompetenčné centrum Národného bezpečnostného úradu SR formou auditu kybernetickej bezpečnosti v súlade so zákonom o kybernetickej bezpečnosti.

Závery auditu konštatovali 50-percentný súlad, 36-percentný čiastočný súlad a 12-percentný nesúlad so zákonom. Najvyšší, úplný (100-percentný) súlad bol v oblastiach organizácie informačnej bezpečnosti, obsahu a štruktúry bezpečnostnej dokumentácie, riadení dodávateľských služieb, akvizície, vývoja a údržby informačných systémov. Zo 16 hodnotených oblastí boli rezervy identifikované najmä v oblasti klasifikácií a kategorizácií sietí a informačných systémov.

Vedenie úradu reagovalo na závery auditu prijatím trojročného Akčného plánu kybernetickej bezpečnosti, v ktorom sú definované kľúčové aktivity a činnosti tak na zvýšenie úrovne kybernetickej bezpečnosti, ako aj na zavedenie procesov dobrej správy (governance) informačnej a kybernetickej bezpečnosti úradu.

Druhým pilierom je vzdelávanie, ktoré je nástrojom zvyšovania odbornej úrovne zamestnancov a ich pripravenosti aplikovať zavedené postupy. Profesionálna úroveň zamestnancov, ktorá musí obstať v medzinárodnom porovnaní a byť aplikovateľná v slovenskom kontexte, sa dá docieľiť len systematickým vzdelávaním.

Odborné vzdelávanie na rok 2021 bolo zamerané najmä na prehľbovanie vedomostí z oblasti legislatívy a metodiky kontrolnej činnosti pre jednotlivé typy kontrol, zdieľanie skúseností z príkladov dobrej praxe a ďalšie odborné školenia pre jednotlivé organizačné útvary. Počas roka 2021 bolo celkovo zrealizovaných 161 vzdelávacích aktivít. Externými inštitúciami a lektormi bolo zrealizovaných 130 vzdelávacích aktivít, a to pod vedením regionálnych vzdelávacích centier, štátnych inštitúcií na základe memoranda o spolupráci s NKÚ a súkromných vzdelávacích inštitúcií. Zvyšok zabezpečovali lektori z radov zamestnancov.

Plán vzdelávania štátnych zamestnancov NKÚ SR na rok 2021 bol kvôli pretrvávajúcej pandemickej situácii vykonávaný v sťažených podmienkach. Digitalizácia pracovného prostredia ako odpoveď na obmedzenie osobného kontaktu sa osvedčila aj v oblasti vzdelávania. Ambícia NKÚ z prechádzajúcich rokov, byť digitálne pripravenou organizáciou, sa ukázala ako správna. V realizovaných vzdelávacích aktivitách prevládla dištančná forma, ktorá bola výzvou pre zabezpečenie kvality poskytovaného vzdelávania. Podporu pri zavádzaní on-line nástrojov zabezpečoval odbor IT, ktorý pravidelne školil zamestnancov úradu, aby dokázali plnohodnotne využívať elektronické nástroje a aby si zvykli na komunikáciu v on-line priestore. Preklopenie časti vzdelávania na dištančnú formu malo svoju pozitívnu stránku. Týmto krokom sa sprístupnilo vzdelávanie pre zamestnancov v karanténe alebo pracujúcich z domu (na „home office“), čo malo vplyv na vyššiu efektivitu nákladov na vzdelávanie.

NKÚ spustil v roku 2021 **modulové vzdelávanie kontrolórov**, ktoré nadväzovalo na tematické odborné vzdelávanie realizované v rámci projektu financovaného z prostriedkov EÚ. Nový prístup bol postavený na skúsenostiach z viacsemestrálneho cyklického vzdelávania kontrolórov, ktoré bolo ukončené v roku 2020. Uvedený projekt bol uskutočnený s podporou slovenskej, ale aj zahraničnej akademickej obce a bol zameraný na pokročilé techniky rôznych druhov kontrol a na analytické metódy. Týmto krokom úrad spustil vlastný vzdelávací program postavený na vyškolených a skúsených zamestnancoch – internom lektorskom zbore.

V I. polroku 2021 sa uskutočnili aj posledné aktivity národného projektu „Budovanie a rozvoj odborných kapacít za účelom zvyšovania kvality kontrolnej činnosti NKÚ SR“. Realizované boli posledné dve misie koučingu kontrolných akcií švédskymi expertmi a školenie pre analytický útvar NKÚ „Master of Metrics“, ktoré bolo zamerané na ekonometriu a programovanie analytických softvérov.

Úrad svoju profesionalitu udržiava aj účasťou kontrolórov a analytikov v medzinárodných školiaciach iniciatívach a pozývaním zahraničných lektorov do vzdelávacích aktivít. V roku 2021 bolo zaradených 20 zamestnancov NKÚ do medzinárodného školiaceho projektu Inštitúcie IDI. V rámci hostovania zahraničných expertov zo Švédska bol uskutočnený „Letný seminár o kontrole výkonnosti“. Témy seminára boli zamerané najmä na plánovanie kontroly výkonnosti, komunikáciu s kontrolovanými subjektmi, nábor a vzdelávanie výkonnostných kontrolórov.

Tretím pilierom je pravidelné uisťovanie sa o dodržiavaní kvality. V roku 2021 vznikol v rámci organizačnej štruktúry NKÚ odbor hodnotenia kvality, ktorý popri činnosti útvaru vnútorného auditu poskytuje vrcholovému manažmentu kritické informácie o fungovaní systému zabezpečovania kvality a kvality jeho kontrol.

Kvalita interných procesov je v súčasnom období ovplyvňovaná aj stupňom ich digitalizácie. Digitalizácia rozhodujúcej miery interných procesov je jedným z dlhodobých cieľov NKÚ a obdobie pandémie iba potvrdilo ich zmysluplnosť. Pre hlavnú činnosť úradu je mimoriadne dôležitá digitalizácia agend, ktorú zabezpečuje kontrolórsky informačný systém. V roku 2021 prebehla ďalšia etapa tohto procesu a výsledkom je, že 56 % procesov malo digitálnu podobu. Dosiahnutie vyššieho podielu digitalizácie je žiaduce, ale zároveň jej ďalšie tempo je závislé od finančných prostriedkov, ktoré bude môcť úrad do týchto aktivít investovať.

Najvýraznejšou zmenou smerom v digitalizácii procesov prešla ekonomická agenda úradu, kde od júla až do septembra 2021 boli postupne transformované všetky definované procesy z písomnej formy na elektronickú. Ďalší pokrok v digitálnej agende dosiahol úrad v decembri 2021, kedy úspešne zmigroval hlavný agendový systém Kontrolórskoho informačného systému NKÚ a webové sídlo úradu do vládneho cloudu MV SR. V tom čase išlo o zmigrovanie jedného z najväčších informačných systémov prevádzkovaných v prostredí tohto cloudu. Projekt migrácie trval 14 mesiacov a projektové aktivity vo výške 560 tis. eur boli spolufinancované Európskou úniou v rámci Operačného programu Integrovaná infraštruktúra. Projekt bol realizovaný v súlade s národnou stratégiou – racionalizovať prevádzku informačných systémov pomocou vládneho cloudu.

V roku 2022 sa úrad sústreďí na digitalizáciu ostatných agend – podpora ekonomickej agendy, agendy osobného úradu či medzinárodných aktivít. Jedine tak bude úrad naďalej pripravený čeliť novým výzvam a plniť si svoje úlohy aj v čase mimoriadnej situácie.

4.2. MEDZINÁRODNÁ SPOLUPRÁCA

Druhý rok pandémie preniesol väčšinu medzinárodných aktivít úradu do online priestoru. Ten vo veľkej miere umožňoval ďalší rozvoj spolupráce, najmä zdieľanie najnovších poznatkov a dobrej praxe aj s partnermi na celosvetovej úrovni, najmä medzinárodnej organizácie kontrolných inštitúcií INTOSAI. Predstavitelia úradu sa zúčastnili na 60 videokonferenciách a online mítingoch. K najvýznamnejším patrila účasť na online XI. kongrese EUROSAI. EUROSAI je jednou z regionálnych zoskupení Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií (INTOSAI), ktorá zoskupuje najvyššie kontrolné inštitúcie 195 členov a je považovaná za poradný orgán Organizácie spojených národov.

Jednou z významných oblastí, kde sa NKÚ aktívne zapája, je zasadanie medzinárodnej pracovnej skupiny pre kontrolu životného prostredia „WGEA EUROSAI“. V roku 2021 viedol NKÚ na pôde tohto zoskupenia pracovnú skupinu s názvom „Manažment skládkovania odpadov“, využil pri tom svoju ingerenciu v problematike, získanú predovšetkým na základe kontrol zameraných na odpadového hospodárstvo. Tieto kontroly boli vykonané v rokoch 2020 a 2021 a zacielili sa na oblasť skládok odpadu a na efektívnosť nakladania s plastovým odpadom.

Predmetom jedného z mála osobných medzinárodných stretnutí predsedov najvyšších kontrolných inštitúcií bola spolupráca susediacich krajín. V júli 2021 v poľskom Rzesówe podpísali predseda Karol Mitrík spoločne s najvyššími predstaviteľmi kontrolných úradov Ukrajiny a Poľska spoločnú správu z medzinárodnej kontroly „Cezhraničný pohyb nebezpečného odpadu v zmysle ustanovení Bazilejského dohovoru“.

Vďaka schopnosti online fungovať vo virtuálnom priestore bola väčšina úloh v oblasti medzinárodnej spolupráce v sledovanom období splnená. Významnou digitálnou aktivitou slovenského kontrolného úradu v roku 2021 bol celosvetový seminár „**Príprava na Peer Review**“. Zúčastnených bolo 39 krajín a viac ako stovka účastníkov. Účastníci seminára sa zhodli v názore, že hlavným prínosom samotného Peer Review sú, okrem spoznania prípadných nedostatkov u hodnotených najvyšších kontrolných inštitúcií, najmä výmena poznatkov z oblasti fungovania hodnotenej organizácie a ich využitie pri aplikovaní operačnej praxe svojich inštitúcií. NKÚ sa

inšpiroval výstupmi zo seminára pre ďalšie usmerňovanie podvýboru INTOSAI pre Peer Review, ktoré mieni v budúcnosti využiť pre zorganizovanie medzinárodného tréningu zameraného na vybrané aspekty Peer Review.

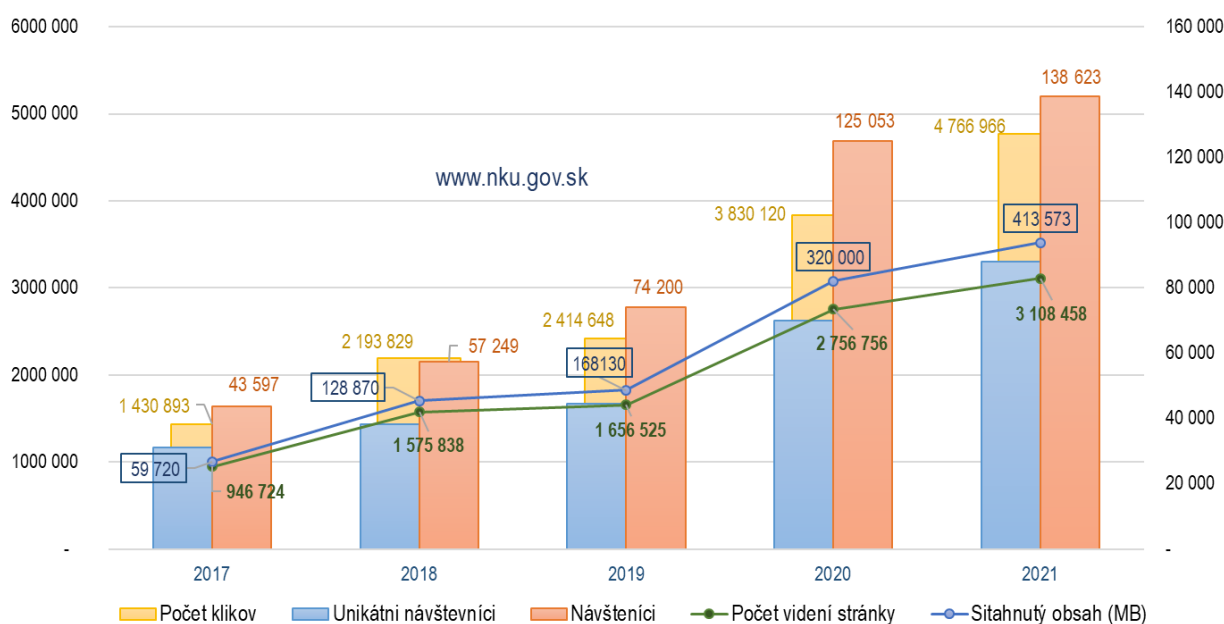
Zástupca slovenského kontrolného úradu pôsobí na pôde IDI ako mentor pre vybrané najvyššie kontrolné inštitúcie pre oblasť kontroly výkonnosti. Všetky medzinárodné aktivity sú dôležitým nástrojom ďalšieho rozvoja NKÚ a zvyšovania kvality jeho práce.

4.3. KOMUNIKÁCIA ÚRADU

Objektívna, zrozumiteľná a dostupná komunikácia s odbornou aj laickou verejnosťou je kľúčovým prvkom plnenia poslania NKÚ. Úrad preto využíva široké spektrum komunikačných kanálov a foriem, ktorými informuje o svojich aktivitách, výstupoch z kontrolnej činnosti.

Pandémia, ktorá v mnohých oblastiach sťažovala činnosti úradu, umožnila v oblasti komunikácie intenzívnejšie využívať dostupné digitálne platformy a stavať na niekoľkoročných skúsenostiach, počnúc webstránkou, cez sociálne siete až po vlastný Youtube kanál. Komunikácia na diaľku len zvýraznila trend modernej a profesionálnej online prezentácie, ktorý úrad naštartoval pred štyrmi rokmi a pokračuje v skvalitňovaní výstupov aj naďalej. Aj hodnotiaci tím Peer Review pri skúmaní spätnej väzby a po priamych diskusiách s viacerými zainteresovanými stranami, konštatoval pokrok v „zlepšení a zrozumiteľnosti výstupov úradu“.

Web stránka úradu **nku.gov.sk** poskytuje plnú škálu informácií, dokumentov, zistení a správ pre laickú i odbornú verejnosť. V roku 2021 pokračovali aktivity na zosúladení webového sídla v súlade so štandardmi prístupnosti. Úprava dizajnu a nadväzné zvýšenie užívateľskej prívetivosti webového sídla úradu sa druhý rok po sebe, t. j. v roku 2021, odrazila na ďalšom raste počtov unikátnych návštevníkov, zobrazení stránky a objemu stiahnutých dát zo Slovenska i zahraničia (graf č. 7).



Graf č. 7: Vývoj návštevnosti webového sídla NKÚ SR v rokoch 2017 – 2021

Spolu s kompletnými správami z kontrolnej a analytickej činnosti prináša aj stručné zhrnutia slovom i obrazom – v infografikách a videách. Umožňuje tak nielen ďalšiu odbornú prácu so zverejnenými zisteniami alebo odporúčaniami dobrej praxe pre zainteresovaných (napr. plán kontrol, metodika kontroly verejného obstarávania alebo správa o využívaní inštitútu osobitného zreteľa pri nakladaní s majetkom obcí). V porovnaní s pôvodnou podobou webu, vzrástli všetky štatistické ukazovatele takmer dvojnásobne. V roku 2021 navštívilo web NKÚ denne

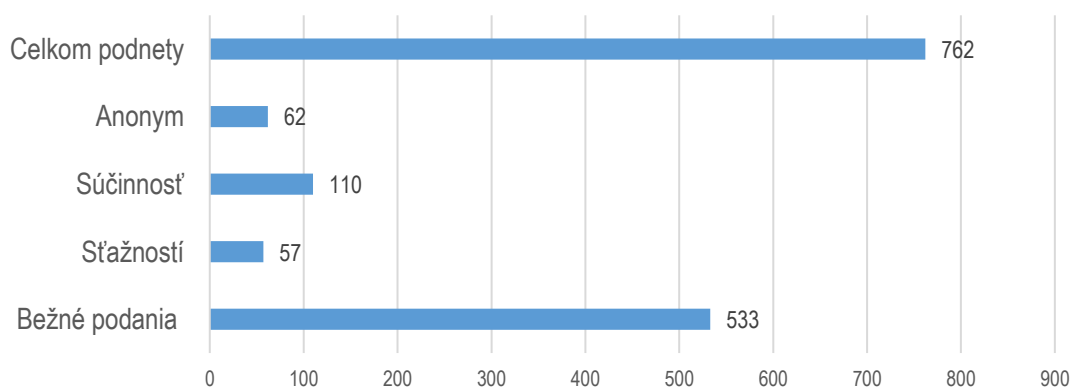
380 návštevníkov, pričom rekordom dennej návštevnosti bolo číslo 720 po zverejnení správy z kontroly v Environmentálnom fonde.

Zrozumiteľná vizuálna komunikácia je jedným zo základných prvkov komunikácie úradu na vybraných sociálnych sieťach – Facebook, Instagram, LinkedIn, Twitter a Youtube. Medziročne tu vzrástol počet sledujúcich priemerne o viac ako 20 percent a posty úradu boli zobrazené viac ako 363-tisíckrát. V súlade s popularitou týchto sietí na Slovensku, aj NKÚ zaznamenal najvýraznejší nárast sledujúcich na Instagrame (+ 54 %). V uplynulom roku tu predstavil pravidelné Kvízy s dátami a informáciami zistenými v rôznorodých kontrolných akciách. Spolu s rubrikou „Číslo týždňa“, ktorou upozorňoval na pripravované témy alebo pripomínal dôležité dáta, zaujali ľudí na všetkých sieťach. Na YouTube bodoval tretí ročník Letného štúdia NKÚ, ktoré prinášalo pohľad do zákulisia najvyššej kontrolnej inštitúcie v krajine.

O výsledkoch činnosti úradu priniesli médiá viac ako 3 000 informácií zachytených denným monitoringom. Na týždennej báze dostávali novinári po celom Slovensku tlačové správy doplnené zvukovými nahrávkami, infografikou a webovým odkazom na plné znenie konkrétnej správy z kontroly. Tieto informácie, zverejňované najmä v tlačových agentúrach a online médiách, v najväčšej miere rozpracovávala verejnoprávna RTVS.

Všetky vyššie uvedené čísla o intenzite komunikácie úradu s verejnosťou nie sú samoúčelné, pretože jej cieľom je prostredníctvom informácií o aktivitách úradu poskytovať pravdivý, preukázateľný a objektívny pohľad na verejné financie a ich využívanie rôznymi subjektmi. Týmto spôsobom sa nielen zvyšuje počet občanov krajiny, ktorí poznávajú značku NKÚ, ako i poslanie a zmysel kontroly. Prehľbuje sa aj dôvera v jednu z najvýznamnejších organizácií štátu a v konečnom dôsledku i v samotný štát.

Jedným z dôkazov rastúcej dôvery občanov v NKÚ je rastúci počet občanov, ktorí sa na úrad obracajú. Často ako k poslednej inštancii, ktorá im pomôže riešiť ich problémy, alebo zdieľajú svoje podozrenie na korupciu, nečinnosť úradov v rôznych konaniach, nezákonnosť a podobne.



Graf č. 8: Prehľad podnetov občanov a inštitúcií, prijatých NKÚ SR v roku 2021

V uplynulom roku úrad zaznamenal viac ako 65-percentný medziročný nárast počtu podnetov a podaní od občanov, vrátane žiadostí o súčinnosť štátnych inštitúcií. Rast dôvery v úrad potvrdzuje aj fakt, že len necelá desatina z nich bola anonymná. Zároveň klesol počet podaní, ktoré kompetenčne nespádali do zákonnej pôsobnosti úradu. Obsahovo sa potvrdili najčastejšie problémy, na ktoré upozorňujú výsledky kontrol naprieč Slovenskom. Takmer štvrtina z celkovo prijatých 762 podnetov spochybňovala hospodárnosť nakladania s majetkom alebo finančnými prostriedkami v konkrétnych samosprávach. Ich obyvatelia upozorňovali aj na nezverejňovanie zmlúv na webových sídlach obcí a nedodržiavanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Mnohé sťažnosti smerovali na nečinnosť obecných úradov, stavebných úradov a pracovníkov iných úradov verejnej správy. Zároveň, opakovane boli evidované podnety starostov a primátorov, ktorí žiadali riešenie činnosti hlavných kontrolórov v ich obciach a mestách. V roku 2021 bolo na základe podnetov realizovaných 12 kontrol.

V uplynulom roku NKÚ ďalej rozvíjal analytickú aplikáciu MuMAP, ktorú vytvorili zamestnanci úradu na Hackathone v roku 2020. Aplikácia vo forme interaktívnych máp je dostupná na stránke <http://mumap.nkusr.sk>. Hackathon tím NKÚ SR vytvoril v roku 2021 stálu pracovnú skupinu pre rozvoj MuMAP a následne ponúkol nový obsah, dizajn i rýchlosť načítavania. Popri doplnení dát za rok 2020 nájdú záujemcovia na mape aj informácie o opatreniach, ktoré prijali konkrétne obce na odstránenie zistených nedostatkov. Najvýraznejšou zmenou je doplnenie novej interaktívnej mapy. Aktuálne MuMAP ponúka 4 moduly – základné charakteristiky o samospráve, sú k dispozícii aj kontrolné zistenia NKÚ v danej samospráve, podrobnosti o záujme a reálnom využívaní eurofondov a najnovšie aj o hospodárení mesta či obce.

Každý, kto chce skontrolovať svoju samosprávu, má v rukách nástroj, ktorý na jednom mieste, 24 hodín denne a sedem dní v týždni ponúka informácie NKÚ o obciach a mestách. Vďaka MuMAP nájdú aj poslanci, obecní kontrolóri, študenti, novinári, no najmä občania informácie a fungovaní ich samosprávy a môžu tak aktívnym prístupom k verejnému životu zlepšiť správu vecí verejných vo svojej obci či meste.



Obrázok č. 16: Základné údaje o verejnej aplikácii MuMAP

PRÍLOHA

Prehľad kontrolných akcií zaradených do Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 2021

005/2020

Rekonštrukcie, opravy a údržba mostných objektov na cestách II. A III. triedy

012/2020

Opodstatnenosť výstavby skladov minerálneho oleja

035/2020

Vybrané obchodné spoločnosti v pôsobnosti MH SR (MH Invest, s.r.o.)

036/2020

Národný systém riadenia incidentov kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe

037/2020

Hospodárenie, správa a nakladanie s majetkom v Slovenskom pozemkovom fonde

038/2020

Kontrola nakladania s majetkom mesta Sereď a jeho obchodných spoločností

001/2021

Hospodárenie s finančnými prostriedkami a nakladanie s majetkom Vojenského spravodajstva

002/2021

Úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov

003/2021

Systém distribúcie príjmov z TIPOS, národnej lotérieovej spoločnosti, a. s.

004/2021

Stav implementácie programu na zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov – UNITAS

005/2021

Prideľovanie finančných prostriedkov na projekty výskum a vývoj

006/2021

Zmluvné vzťahy v RTVS

007/2021

Zvyšovanie bezpečnosti na železničných priecestiach

008/2021

Finančné prostriedky poskytnuté z vybraných rozpočtových kapitol na rozvoj športu

009/2021

Nehnutelnosti v správe Správy služieb diplomatickému zboru, a. s.

010/2021

Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s.

011/2021

Efektívnosť a účinnosť stredného školstva v oblasti zdravotníctva

012/2021

Podtatranská vodárenská spoločnosť, a. s.

013/2021

Stanovisko k návrhu štátneho záverečného účtu za rok 2020

014/2021

Stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2022

015/2021

Pripravenosť SR na riešenie sucha

016/2021

Využívanie prostriedkov Environmentálneho fondu

018/2021

Nastavenie procesu verejného obstarávania v Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s.

019/2021

Rekonštrukcie, opravy a údržba mostov na cestách I. triedy

020/2021

Politika lesného hospodárstva a nakladanie s majetkom v štátnom podniku Vojenské lesy a majetky SR

021/2021

Dostupnosť predprimárneho vzdelávania pre deti zo sociálne znevýhodneného prostredia na úrovni obcí

022/2021

Vnútorňý kontrolný systém vybraných výdavkov EŠIF v rezorte Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR

023/2021

Nakladanie s finančnými prostriedkami a majetkom Obce a ZŠ Kecerovce

024/2021

Nakladanie s finančnými prostriedkami a majetkom obce Rankovce

025/2021

Systém rezidentského štúdia a faktory ovplyvňujúce jeho realizáciu

026/2021

Nakladanie s finančnými prostriedkami a majetkom mesta Hriňová

027/2021

Nakladanie s majetkom a finančnými prostriedkami obce Horná Streda

028/2021

Plnenie opatrení z kontroly majetkových účastí samosprávy v obchodných spoločnostiach

029/2021

Vybraný spoločný modul v rámci Ústredného portálu verejnej správy

030/2021

Hospodárenie vybraných vodárenských spoločností

031/2021

Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v Múzeu SNP

034/2021

Hospodárenie s verejnými prostriedkami v meste Vysoké Tatry

035/2021

Financovanie vzdelávania Súkromnej spojenej školy v Kežmarku

036/2021

Športové zväzy

037/2021

Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v obci Turá

038/2021

Nakladanie s verejnými prostriedkami a majetkom obce Andovce

039/2021

Používanie verejných prostriedkov a nakladanie s majetkom v zoologických záhradách