



SPRÁVA O VÝSLEDKÁCH KONTROLNEJ ČINNOSTI

NAJvyššieho kontrolného úradu SR

ZA ROK

2022



SPRÁVA O VÝSLEDKOKCH KONTROLNEJ ČINNOSTI

NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR

ZA ROK

2022

L'UBOMÍR ANDRASSY
PREDEDA

Obsah

Úvodné slovo predsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR	6
1. Postavenie a pôsobnosť NKÚ SR	8
2. Systém plánovania kontrolnej činnosti NKÚ SR	10
2.1. Strategické a ročné plánovanie	10
2.2. Plán kontrolných akcií 2022 a jeho výsledky v číslach	11
2.3. Výsledky kontroly v zmenách legislatívy a iných predpisov	13
3. Fiškálna politika v kontrole	14
3.1. Úloha strednodobých rozpočtových rámcov vo fiškálnej politike	15
3.2. Fungovanie systému programového rozpočtovania	17
3.2.1. Úloha štátneho výkazníctva vo fiškálnej politike	18
3.3. Štátny rozpočet 2023 v Stanovisku NKÚ	20
4. Kontrola nástrojov a cieľov verejných politík	28
4.1. Udržateľný rozvoj Slovenska	28
4.2. Kontrola plnenia cieľov verejných politík	31
4.2.1. Zlyhávanie pri plnení významných cieľov informatizácie zdravotníctva.....	31
4.2.2. Vedecké informačné portály vyžadujú viac pozornosti ministerstva školstva	35
4.2.3. Pri sociálnej politike viazne včasnosť	35
4.2.4. Klimatické ciele sa dosahujú pomaly	38
4.2.5. Dopravná infraštruktúra výrazne zaostáva za potrebami rozvoja	39
4.2.6. Podpora podnikateľského prostredia má rezervy	43
4.2.7. Rezorty musia príspevkové organizácie usmerňovať pri finančnom riadení	47
4.2.8. Subjekty poľnohospodárskej politiky pri plnení svojich úloh často zlyhávajú	48
4.2.9. Aj v bezpečnostnej politike úraduje rezortizmus a formalizmus, chýbajú stratégie	52
4.2.10. Samospráva plní významné úlohy verejných politík	57
5. Výsledky činnosti úradu v iných oblastiach	62
5.1. Stratégia rozvoja úradu	62
5.2. Plnenie stratégie v roku 2022	63
5.2.1. Zamestnanci a vzdelávanie	63
5.2.2. Komunikácia	64
5.2.3. Rozpočet a inovácie	66
5.2.4. Vzťahy NKÚ s domácimi inštitúciami a medzinárodnými partnermi	66
6. Príloha	68



Úvodné slovo predsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR

Správu o výsledkoch kontroly za rok 2022 predkladám NR SR v čase, kedy si pripomíname 30 rokov od prijatia zákona, na základe ktorého vznikol Najvyšší kontrolný úrad SR ako štátny orgán kontroly hospodárenia a takto definuje jeho postavenie aj Ústava SR. Napriek zložitosti obdobia, v ktorom bol zákon prijatý, od začiatku existencie NKÚ bolo možné uplatňovať nezávislý výkon kontroly a dodnes vytvára dostatočnú platformu pre efektívnu kontrolu verejných zdrojov. NKÚ SR získal nezastupiteľnú pozíciu v sústave kontrolných inštitúcií Slovenskej republiky, ktorú sa v každej etape svojej existencie snažil naplňať čo najlepšie.

Slovensko v čase vzniku v roku 1993 nemalo veľa skúseností so samostatnou štátnosťou a aj svoje štátne inštitúcie postupne kreovalo a prispôbovalo charakteru a potrebám rozvíjajúcej sa demokracie. Inštitúcie a ich zamestnanci získavali skúsenosti z kontroly vo vyspelých demokraciách a aplikovali ich do svojej činnosti. Výhodou NKÚ SR sa stalo členstvo v mimoriadne aktívnej a otvorenej medzinárodnej organizácii najvyšších kontrolných inštitúcií (INTOSAI). Členské krajiny INTOSAI vrátane Slovenska sa pravidelne stretávajú, komunikujú spolu a vymieňajú si skúsenosti, informujú sa aj o najnovšom vývoji v kontrolnej činnosti a najvhodnejších postupoch v nej. Do metodiky a pracovných postupov NKÚ SR sa teda priebežne a kontinuálne dostávajú najefektívnejšie kontrolórske trendy, preverené a odskúšané kontrolórmí z celého sveta.

NKÚ SR nie je dnes iba prijímateľom moderných kontrolórskych postupov, ale do medzinárodnej spolupráce aj aktívne prispieva. V medzinárodnej organizácii najvyšších kontrolných inštitúcií je predsedom podvýboru pre rozvoj ľudských kapacít pre oblasť Peer review. Ako predsedajúca krajina

zastrešuje metodiku, implementáciu a šírenie používania príslušného štandardu INTOSAI. Aktívne prispieva k medzinárodnej spolupráci aj účasťou v mnohých pracovných skupinách a v medzinárodných kontrolách.

Kompetencie NKÚ SR v oblasti kontrolnej činnosti sa za uplynulých 30 rokov výrazne rozšírili. Od roku 2001 môže kontrolovať aj prostriedky zo zahraničia, kde najmä zdroje európskych fondov predstavujú výraznú pomoc pri riešení problémov Slovenska a jeho občanov. V roku 2006, po završení prvej etapy reformy verejnej správy, boli kompetencie NKÚ SR rozšírené o možnosť kontrolovať samosprávy. Tieto kroky si vyžiadali zmeny v organizačnej štruktúre úradu, pribudli krajské expozitúry a zmeny nastali aj v procesoch plánovania a výkonu kontroly. Výrazne sa posilnila aj úloha externej komunikácie, ktorá rôznymi formami prezentuje činnosť úradu, najmä výsledky kontroly. Postupne sa menila aj štruktúra kontrolných akcií, pribudli akcie zamerané na kontrolu zdrojov použitých na výkon verejných politík a ich ciele. Výkonnosťnými kontrolami sa častejšie hodnotí účinnosť vynakladaných prostriedkov a ich dopad na život občanov Slovenska.

Za mimoriadne dôležité považujem to, že od roku 2020 bol zákon rozšírený o povinnosť predkladať správu o výsledkoch kontroly príslušným výborom NR SR. Zo správ o výsledkoch kontrol majú poslanci parlamentu možnosť poznať vážne problémy hospodárenia verejnej správy a na základe toho upravovať legislatívu, ale aj žiadať výkonnú moc o vykonanie potrebných zmien. NKÚ SR sa vďaka tejto povinnosti začalo výraznejšie dať uvádzať niektoré zo svojich odporúčaní do reálnej praxe, pričom napríklad v roku 2022 sa aj na základe kontrolných zistení úradu viackrát menila legislatíva.

V priebehu tridsaťročnej histórie NKÚ SR vykonal viac ako dve tisíce kontrolných akcií, v rámci ktorých preveroval hospodárenie s verejnými zdrojmi, dodržiavanie zákonov a predpisov, plnenie stanovených cieľov v jednotlivých verejných politikách. Ak by sa naše zistenia a odporúčania stali výraznejšou súčasťou riadenia, mnohé problémy by mohli byť vyriešené alebo by dnes neboli také významné.

Príkladom môžu byť odporúčania z kontrol fondov EÚ, kde v každom programovom období poukážeme na nedostatky v príprave jednotlivých programov, v metodike, transparentnosti, či kontrole. Závery kontrol často dokumentujú, že programy neriešia systémové problémy krajiny, ale skôr nahrádzajú chýbajúce rozpočtové zdroje, zabezpečujúce bežné potreby a spotrebu. Ani miliardové zdroje EÚ, ktoré boli použité na dopravnú infraštruktúru, sociálnu oblasť, zdravotníctvo, či školstvo, spravidla nepriniesli požadované rozvojové ciele.

Kontroly poukazujú na podstatné príčiny značných korekcií a nedostatočného čerpania fondov takmer vo všetkých operačných programoch. Na nedostatočné využívanie európskych zdrojov na rozvojové ciele, riziká ich nečerpania alebo dôvody vysokých korekcií upozorňuje NKÚ každoročne v stanoviskách k návrhom štátneho rozpočtu a tak to bolo aj v roku 2022.

Osobitne by som sa chcel venovať problematike informatizácie verejnej správy. Slovensko v roku 2022 obsadilo 23. priečku v indexe digitálnej ekonomiky a spoločnosti a je piate najhoršie v Európskej únii. Tento stav pretrváva napriek tomu, že koncepcia elektronizácie z roku 2008 umožnila najmä z európskych zdrojov použiť na ciele elektronizácie miliardu eur, v roku 2017 bolo na informačné technológie schválených 43 reformných zámerov vo výške 700 mil. eur. Svedčí to o tom, že veľká časť domácich a európskych zdrojov fondov nebola použitá účinne, nepomohla problém vyriešiť alebo ho aspoň podstatne zmenšiť.

Využívanie elektronickej komunikácie s občanmi je nízke, služby sú neprehľadné a stále sa používa veľa papiera. Princíp jedenkrát a dosť stále nie je uplatnený v plnej miere. Aj v takých významných organizáciách ako je finančná správa, či sociálna poisťovňa nie sú navzájom prepojené informačné systémy, ktoré by výrazne zjednodušili plnenie úloh týchto organizácií. Bez elektronizácie verejnej správy nie je Slovensko schopné dosiahnuť výrazný pokrok v poskytovaní verejných služieb ani verejnú správu rozvíjať. Formulovať stratégie každej oblasti spoločenského rozvoja, jeho ciele, ukazovatele, medzinárodné porovnávanie dosiahnutej úrovne

nie je možné bez relevantných dát a informácií. Kontroly NKÚ SR zamerané na túto oblasť ukazujú na nesystémový prístup k budovaniu národných registrov v zdravotníctve, nezdieľanie potrebných dát medzi rezortmi pri riešení problémov, ktoré sú nadrezortnými, či na problémy neúplných a nepresných údajov v štátnom výkazníctve.

Značnú pozornosť venujeme v posledných rokoch oblasti životného prostredia – pitnej vode, suchu, skládkam odpadov a podobne. Aj výsledky minuloročnej kontroly venovanej environmentálnym záťažiam ukazujú na obrovský problém s dopadom na zdravie a ľudské životy, ktoré sa dlhodobo neriešia, alebo sa riešia nedostatočne. Obdobne je to s oblasťou zdravotníctva. Kontroly NKÚ SR sú svedectvom nekonštruktívnej takmer vo všetkých oblastiach systému zdravia a napriek nemalým zdrojom, ktoré do systému vchádzajú, je systém chorý, neefektívny a neúčinný. O týchto témach sme v poslednom období často diskutovali na jednotlivých výboroch NR SR a je zrejmé, že jednoduché riešenia sa už minuli. Iba spoločné úsilie všetkých zainteresovaných, jasne definované ciele zabezpečené finančnými a ľudskými zdrojmi, jasne stanovené vecné a časové míľniky, ale aj pravidelné hodnotenie výsledkov a osobnej zainteresovanosti a zodpovednosti môžu postupne dosahovať úspechy. A tieto princípy je potrebné využívať vo všetkých oblastiach verejnej správy.

Na záver by som rád pár slovami upozornil na vysoko aktuálnu potrebu jasného návratu k rozpočtovej zodpovednosti, ktorá povedie k udržateľnosti verejných financií. Potreba kompenzačných opatrení na zmiernenie dopadov kríz, vojny na Ukrajinu pre štátny i súkromný sektor a obyvateľstvo bola a je objektívne nevyhnutná, ale je čas hľadať reálne možnosti ako stabilizovať verejné financie a nežiť na úkor budúcnosti v neprijateľnej miere. Našimi kontrolami fiškálnej politiky ukazujeme na niektoré možnosti efektívnejšieho a účinnejšieho využívania obmedzených zdrojov cestou kvalitného programového rozpočtovania. A aj keď dôsledky krízy je spravidla potrebné riešiť rýchlo, nemala by chýbať jasná predstava o ich účinnosti a dôsledne ju vyhodnocovať aj prostredníctvom kontroly. NKÚ SR je a bude pripravený sa na takejto kontrole podieľať a som presvedčený, že aj naďalej budeme prinášať pravdivé, objektívne a úplné pohľady na využívanie verejných zdrojov, ktoré môžu prispieť k lepšej správe vecí verejných.


Ľubomír Andrassy

1. Postavenie a pôsobnosť NKÚ SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“ alebo „Úrad“) je štátny orgán kontroly hospodárenia. Rámce, v ktorých vykonáva svoju činnosť, sú dané Ústavou SR a zákonom Národnej rady 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky. Z nich vyplývajú nielen právomoci v oblasti kontroly nakladania s verejnými zdrojmi, ale aj šírka spektra subjektov podliehajúcich kontrolnej právomoci NKÚ. Členstvom v medzinárodnej organizácii INTOSAI garantuje rešpektovanie medzinárodných štandardov pre výkon kontroly verejného sektora.

Postavenie NKÚ v sústave kontrolných inštitúcií je výnimočné najmä tým, že výsledky jeho kontrolnej činnosti majú slúžiť občanom SR, NR SR, vláde SR i územnej samospráve k zlepšovaniu správy vecí verejných. Na tomto základe vypracováva každoročne stanoviská k návrhu štátneho rozpočtu, štátneho záverečného účtu, ale aj správy z každej realizovanej kontroly, ktoré sú určené parlamentu i širokej verejnosti.

Aby NKÚ svoje poslanie napíňal čo najlepšie, z výkonu svojej činnosti poskytuje objektívne, pravdivé, preukázateľné a úplné informácie o hospodárení s verejnými zdrojmi. Platformu na to mu dáva jeho nezávislosť v celom procese plánovania i výkonu kontroly a viazanosť práv a povinností iba na zákon.

Poukázaním na závažné systémové problémy kontrola NKÚ poskytuje parlamentu a výkonným zložkám verejnej správy možnosť vecne posúdiť úspešnosť a účinnosť realizácie kľúčových verejných politík, efektívnosť rôznych programov a projektov financovaných z národných či medzinárodných zdrojov. Všetci, ktorým sú poznatky z kontroly určené, môžu realizáciou opatrení a odporúčaní zlepšovať rôzne stránky hospodárenia s finančnými, materiálnymi či ľudskými zdrojmi. NKÚ tak zohráva významnú úlohu pri zdokonaľovaní riadenia štátu a pri posilňovaní dôvery občanov v štát a jeho inštitúcie.

V máji uplynulého roku sa skončil sedemročný mandát predsedu NKÚ Karola Mitríka, pod vedením ktorého sa zvýšila dôveryhodnosť NKÚ ako národnej kontrolnej inštitúcie a posilnilo sa dobré meno NKÚ i v zahraničí. Do funkcie predsedu bol v NR SR zvolený Ľubomír Andrassy, ktorý sa na pozitívnych zmenách s Karolom Mitríkom spolupodielal ako generálny riaditeľ kancelárie predsedu a neskôr podpredsa NKÚ. Personálne zmeny vo vedení zavŕšila vlna voľba dvoch nových podpredsedov NKÚ – Jaroslava Ivanča a Henriety Crkoňovej.

V roku 2020 prijal úrad Stratégiu rozvoja NKÚ na roky 2020 - 2025, ktorá bola v uplynulom roku aktualizovaná. Jej ciele a aktivity majú slúžiť tomu, aby NKÚ dôsledne plnil svoje poslanie aj v súčasnej zložitej dobe. Popri problémoch hospodárenia,

s ktorými slovenská spoločnosť zápasí dlhodobo, vznikajú nové riziká, na ktoré je potrebné adekvátne reagovať celým procesom prípravy a realizácie kontroly, posilniť kritériá jej aktuálnosti a včasnosti. Dôležité je, aby parlament a vláda získavali včasné informácie o účinnosti všetkých a v najbližšom období najmä kompenzačných programov, ktoré boli prijaté ako reakcia na udalosti s rozsiahlymi dôsledkami na fiškálnu politiku štátu. Snaha o zameranie sa na najdôležitejšie riziká verejného sektora vyžaduje väčšiu otvorenosť NKÚ smerom k odbornej verejnosti. Cieľom je, aby analytická a kontrolná činnosť na tieto riziká aj pružne reagovala. Týmto zámerom musia byť prispôbené aj ďalšie ciele stratégie úradu, ktorých naplnením sa NKÚ stane vzorovou organizáciou verejnej správy, ktorá naplní svoje poslanie najlepším možným spôsobom.

2. Systém plánovania kontrolnej činnosti NKÚ SR

2.1. Strategické a ročné plánovanie

Plánovací proces v NKÚ je zásadným a kľúčovým procesom, ktorým sa naplňajú strategické zábery v oblasti kontroly. Je cestou ku kontrolám dosahujúcim vysokú pridanú hodnotu v podobe aktuálnych, spoľahlivých a relevantných výstupov, umožňujúcim prijať v kontrolovaných subjektoch potrebné a užitočné zmeny. Úrad má dnes 220 kontrolórov, pričom disponuje mandátom na kontrolu tisícok subjektov verejnej správy. Preto je dôležité, aby svoju kapacitu využil na riešenie najmä systémových rizík využívania verejných zdrojov.

Plánovací proces má dva stupne:

1. strategické plánovanie, ktorého výsledkom je strednodobé zameranie kontroly v podobe dokumentu Strategické zameranie kontrolnej činnosti NKÚ na trojročné obdobie

2. ročné plánovanie, ktorého výsledkom je Plán kontrolnej činnosti na príslušný kalendárny rok.

Strategické plánovanie predstavuje analytický pohľad na oblasti, ktoré sú pre rozvoj spoločnosti mimoriadne dôležité, do ktorých smerujú značné zdroje a napriek tomu sa nedosahujú stanovené ciele. Každá z definovaných oblastí je popísaná súborom aktuálnych ukazovateľov – zaostávanie či napredovanie v porovnaní s priemerom krajín EÚ, s cieľmi, ku ktorým sme sa medzinárodne zaviazali, či s cieľmi programového vyhlásenia vlády. Pre obdobie rokov 2021 - 2023, z ktorých sa vychádzalo aj minulý rok, NKÚ definoval osem strategických oblastí - Vzdelá-

vanie, výskum, vývoj a inovácie; Zdravie; Environmentálna udržateľnosť; Efektívna a transparentná verejná správa; Právny štát a bezpečnosť; Udržateľné verejné politiky a fiškálna politika; Dopravná infraštruktúra; Zamestnanosť a sociálne politiky.

Rôznymi medzinárodnými porovnávaniami sa aj v minulom roku definovali 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 oblastiach spoločnosti.

Rizikovosť strategických oblastí verejných politík zároveň zvyšuje najmä päť prierezových rizík, ktoré boli vybrané na základe participatívneho prístupu:

- a) problematické verejné obstarávanie
- b) nedostatočná efektivita čerpania EŠIF
- c) nedostatočná efektivita investícií do IT riešení
- d) nedostatočné manažérske kapacity vo vybraných organizáciách a úradoch
- e) slabá prepojenosť strategických cieľov s cieľmi nižších úrovní

Vecné a časové vymedzenie kontrolnej činnosti v konkrétnom roku definuje Plán kontrolnej činnosti. Ročný plán je výsledkom systematického procesu, ktorý má zabezpečiť, aby témy kontrolných akcií boli zamerané na konkrétne a významné riziká a problémy spojené s využívaním verejných zdrojov pri dosahovaní cieľov a zámerov výkonnej moci, správcov kapitol a ďalších tvorcov a vykonávateľov verejných politík.

Východiskom ročného plánovania je výber prioritných oblastí kontrolnej činnosti NKÚ, ktoré sú podstatné pre vypracovanie návrhov tém kontrolných akcií a následne ich projektov. Základné kritériá pre výber prioritných oblastí pre rok 2022 tvorili objem finančných prostriedkov a medzinárodné porovnanie na základe merateľných ukazovateľov v jednotlivých strategických oblastiach verejných politík.

Vyhodnotením oboch týchto kritérií, t. j. čerpanie výdavkov v kombinácii s medzinárodným porovnaním realizácie verejných politík boli identifikované hlavné prioritné oblasti kontrolnej činnosti na rok 2022 a to:

- **Zamestnanosť a sociálne politiky**
- **Zdravie**
- **Vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie**
- **Právny štát a bezpečnosť**

Ročný plán kontrolnej činnosti na rok 2022 bol výsledkom tvorby návrhov tém, ich posudzovania či rozhodovania, pričom ho schvaľuje predseda NKÚ. Proces tvorby ročného plánu je v réžii Plánovacej rady a je dvojstupňový. Po schválení tém, ktoré predkladajú budúce kontrolné tímy, je ďalším krokom tvorba projektu kontrolnej akcie s konkrétnou maticou problémov na kontrolu, cieľom kontroly, návrhom jej typu a uvedením legislatívneho rámca kontrolovaných subjektov. Ide o hodnotenie kvality projektu z hľadiska mandátu a pôsobnosti NKÚ a legality kontroly, posúdenie kontrolovateľnosti témy a typu kontroly, posúdenie prínosov pre subjekty, systém kompetencií verejnej správy a prínosu potenciálnych odporúčaní na odstránenie nedostatkov pre občanov a správu krajiny.

Súčasťou plánu sa často stanú aj kontrolné akcie, ktoré sú výsledkom posúdenia významnosti podnetov od občanov, poslancov alebo sú výsledkom dohody na uskutočnenie medzinárodnej kontroly. Aj kontroly zamerané na plnenie opatrení majú svoje opodstatnenie a miesto v plánovacom procese NKÚ.

Ani plánovací proces kontrolnej činnosti nie je nemenný a svojimi novými či zdokonalenými procesmi alebo nástrojmi reaguje na nové výzvy kontrolnej činnosti. V tomto roku vedenie NKÚ schválilo strategické zameranie kontrolnej činnosti na roky 2024 - 2026, do plánovacieho procesu pribudol nástroj „okrúhly stôl“, ktorý má vytvoriť platformu pre odbornú diskusiu k jednotlivým strategickým oblastiam a rizikám, ktoré obsahujú. Cieľom je hľadať také témy kontrolných akcií, aby NKÚ mohol naplňovať poslanie aj v ďalších rokoch svojej existencie čo najlepšie.

2.2. Plán kontrolných akcií 2022 a jeho výsledky v číslach

Plán kontrolných akcií na rok 2022 bol schválený predsedom NKÚ v decembri 2021. Obsahoval 32 kontrolných akcií, ktoré sa mali v roku 2022 vykonať. Naplnenie poslanca úradu si v rýchlo sa meniacej a komplikovanej situácii vyžiadalo kontrolou pružne reagovať na nové problémy a riziká využívania vlastných či európskych verejných prostriedkov. Nové výdavkové programy investícií a sanácie dôsledkov utečeneckej a energetickej krízy sa dostali do pozornosti NKÚ v podobe rozšírenia plánu kontrolných akcií aj na tieto oblasti. V roku 2022 boli prijaté rozhodnutia na zameranie kontrolnej činnosti na verejné výdavky pri rôznych formách pomoci či už v oblasti sociálnej, energetickej, vojenskej a bezpečnostnej súvisiacej s vojenským konfliktom v susednej Ukrajine. V priebehu roka 2022 bolo do plánu zaradených ďalších osem kontrolných akcií, zameraných na vyššie uvedené témy. Z kapacitných dôvodov boli dve pôvodne plánované kontrolné akcie zrušené. Ku koncu roka tak plán obsahoval 38 kontrolných akcií, ktoré sa mali realizovať u 191 subjektov verejnej správy.

Najviac kontrolných akcií bolo plánovaných v oblasti Efektívna a transparentná verejná správa (15 KA), ďalšie kontrolné akcie boli zamerané na strategické oblasti Zdravie, Právny štát a bezpečnosť, Dopravná infraštruktúra a Environmentálna udržateľnosť (po 4 KA), Vzdelávanie, výskum, vývoj a Udržateľné verejné financie (po 3 KA), jedna kontrolná akcia smerovala do strategickej oblasti Zamestnanosť a sociálne politiky.

Mimoriadne významnou oblasťou, na ktorú sme sa v rámci mandátu a pôsobnosti zamerali v roku 2022, bolo plnenie medzinárodných záväzkov, ku ktorým sa Slovensko zaviazalo. V roku 2022 bola realizovaná kontrolná akcia na implementáciu cieľov Agendy 2030. Na základe hodnotenia EK, ako aj odporúčaní medzinárodnej kontrolárskej organizácie (INTOSAI) pre kontrolu cieľov SDGs bol pre analýzu vybraný 13. cieľ so zameraním na mitigačné ciele.

V súlade so štandardmi najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI vykonával NKÚ všetky typy kontroly - súladu, výkonnosti a finančné kontroly.

Súladowou kontrolou sa preveruje súlad s právnymi predpismi, prijatými vnútornými regulatívmi a súladu s uzavretými a verejnými prístupnými záväzkami a zmluvami verejných inštitúcií. Tento typ kontroly bol prevažujúcim v roku 2022. Až 28 kontrolných akcií bolo v uplynulom roku realizovaných v súlade so štandardmi tohto typu kontroly.

Finančnou kontrolou preverujeme správnosť a preukázateľnosť informácií uvádzaných vo finančných dokladoch, preverujeme správnosť a zákonnosť účtovníctva a údajov v záverečných účtoch správov kapitol a subjektov verejnej správy. Cieľom finančných kontrol u správov kapitol je aj overiť údaje, dôležité pre formulovanie stanovísk k štátnemu rozpočtu a štátnemu záverečnému účtu, a pre formulovanie analytických správ makroekonomického vývoja. V uplynulom roku boli realizované dve systémové kontrolné akcie z tejto oblasti, ktoré potvrdili pretrvávajúce problémy v oblasti štátneho výkazníctva a účtovníctva.

Prijatím princípov programového rozpočtovania a spoločenským vývojom, ako aj v súlade s medzinárodnými trendmi zameranými na meranie efektivity a prínosov verejných výdavkov pre spoločnosť, sa do výkonu kontrolnej činnosti implementovali kontroly výkonnosti. Pri kontrolách výkonnosti sa naplno využívajú medzinárodné skúsenosti a členstvo v jednotlivých pracovných skupinách INTOSAI. V roku 2022 bolo realizovaných osem kontrolných akcií ako kontroly s prvkami výkonnosti.

Povinnou súčasťou kontrolnej činnosti NKÚ sú aj kontroly súvisiace s prípravou dvoch stanovísk, a to stanoviska k návrhu štátneho záverečného účtu SR za rok 2021 a stanoviska k návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2023.

Z plánu kontrolnej činnosti na rok 2022 bolo ukončených 36 kontrolných akcií v 175 kontrolovaných subjektoch, dve budú ukončené v roku 2023. V roku 2022 boli ukončené aj tri kontrolné akcie, ktorých výkon sa začal v priebehu roka 2021 a ich výsledky sú obsahom tejto správy. Znamená to, že predložená Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ obsahuje výsledky 39 kontrolných akcií, realizovaných v 182 subjektoch verejnej správy. Správa tiež obsahuje najdôležitejšie závery stanovísk NKÚ k štátnemu rozpočtu na rok 2023.

Kontrolnou činnosťou bolo identifikovaných 885 porušení všeobecne záväzných právnych predpisov a interných postupov. Kontrolovaným subjektom NKÚ navrhol 372 odporúčaní na zlepšenie ich činnosti. Na odstránenie kontrolami zistených nedostatkov a dosiahnutie lepších výsledkov prijali kontrolované subjekty spolu 607 opatrení.

Na základe vykonaných kontrol boli identifikované aj závažné zistenia s možnými trestnoprávnymi dôsledkami. V roku 2022 NKÚ podal päť trestných oznámení. Na ďalšie konanie v netrestnej oblasti bolo príslušnej krajskej prokuratúre zaslaných šesť oznámení a dva prípady porušení NKÚ oznámil Úradu vládneho auditu.

Povinnosťou NKÚ je zasielať výsledky kontrolných akcií v podobe správ o kontrole na prerokovanie príslušným výborom NR SR. V príslušných parlamentných výboroch bolo prerokovaných 37 správ o výsledkoch kontrolnej činnosti s výsledkami kontrolných zistení a následnými odporúčaniami. Všetky predložené správy boli v parlamentných výboroch akceptované.

Najviac, osem správ z kontroly, bolo zaslaných na prerokovanie Výboru NR SR pre financie a rozpočet, tomuto výboru boli zaslané aj stanoviská k Návrhu štátneho záverečného účtu SR za rok 2021 a k Návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2023. Po päť správ smerovalo Výboru pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport a Výboru pre pôdohospodárstvo a životné prostredie. Do Výboru pre hospodárske záležitosti a Výboru pre zdravotníctvo úrad zaslal po štyri správy, dve správy boli zaslané Výboru pre európske záležitosti. Po jednej správe zaslal Výboru NR SR pre sociálne veci, Výboru na kontrolu činnosti Vojenského spravodajstva, Výboru pre obranu a bezpečnosť, Zahraničnému výboru, Výboru pre verejnú správu a regionálny rozvoj.

NKÚ na parlamentnej úrovni navrhol 12 legislatívnych opatrení a 41 odporúčaní systémových zmien, ktorých cieľom je zlepšenie hospodárenia a výkonnosti, a teda lepšia správa spoločnosti a funkcií verejných orgánov.

Zároveň predseda úradu pravidelne štvrťročne informoval sumárnymi správami o kontrolných zisteniach NKÚ prezidentku SR, predsedu NR SR a predsedu vlády SR.

2.3. Výsledky kontroly v zmenách legislatívy a iných predpisov

NKÚ plní svoje poslanie a mandát najmä tým, že nielen upozorňuje a informuje o nedostatkoch a ich závažnosti, ale navrhuje aj možné legislatívne riešenia. Význam kontrolných zistení a odporúčaní je zvýraznený aj tým, že správy z kontrolných akcií sú predmetom prerokovania vo výboroch NR SR a dochádza tak k priamej diskusii na pôde zákonodarného zboru o odporúčaní NKÚ na návrhy legislatívnych zmien.

V roku 2022 boli odporúčania a návrhy zmien zakomponované do návrhov posilňujúcich transparentnosť a verejnú kontrolu v subjektoch, ktoré sú strategického významu a svoju činnosť vykonávajú na majetku obcí a miest SR. NKÚ správou o hospodárení vodárenských spoločností, poukázal na vážne problémy pri plnení verejného záujmu týchto spoločností. Okrem iného poukázal na fakt, že napriek tomu, že plnia vážne úlohy v oblasti verejného záujmu, nepodliehajú informačnej povinnosti v zmysle zákona o verejnom prístupe k informáciám. Zákom č. 428/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám bola definovaná nová povinná osoba. Povinnými osobami tak po novom už bez akýchkoľvek pochybností budú všetky podniky, v ktorých majú štát, obce alebo vyššie územné celky spoločne alebo samostatne aspoň väčšinovú účasť a súčasne tieto podniky kontrolujú alebo v nich dosadzujú viac ako polovicu členov ich orgánov. Podnetom k novele zákona boli kontrolné zistenia NKÚ, mimovládnych organizácií, najmä Transparency International Slovensko, ale aj viaceré rozhodnutia súdov, týkajúce sa problematiky transparentného nakladania s majetkom štátu či samosprávy.

Posilnenie systému kontroly priniesol aj na základe výsledkov kontroly NKÚ zákon č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve účinný od 1. februára 2023. Nový zákon priniesol významnú zmenu v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou v trojitej kontrole Vojenského spravodajstva. Prvý stupeň predstavuje vnútorná kontrola podľa § 6 písm. c), druhý stupeň predstavuje kontrola Národnou radou Slovenskej republiky podľa § 11 až 14 a tretím stupňom je vonkajšia kontrola a audit prostredníctvom iných štátnych orgánov uvedených v zákone.

Schválením novely zákona o Environmentálnom fonde sa zmení spôsob zverejňovania jednotlivých špecifikácií, na ktoré upozornil aj NKÚ. Doteraz sa pre všetky činnosti, ktoré je možné podporiť z Environmentálneho fondu, zverejňoval jeden dokument, po novom budú jednotlivé špecifikácie zverejňované samostatne. Environmentálny fond vždy do 31. marca zverejní zoznam činností, ktoré v danom roku podporí. V zozname pritom bude uvádzať aj termín sprístupnenia konkrétnej špecifikácie. Žiadatelia tak budú vždy začiatkom roka vedieť, kedy môžu očakávať sprístupnenie špecifikácie, v rámci ktorej si budú chcieť podať žiadosť o podporu. Ide o pozitívnu zmenu smerom k transparentnosti a lepšiemu plánovaniu projektov od potenciálnych prijímateľov, ale aj prínos k verejnej kontrole napĺňania environmentálnych cieľov národnej politiky.

V súvislosti s kontrolou NKÚ, zameranou na dotácie, MF SR zareagovalo vydaním opatrenia, ktorým sa mení a dopĺňa pôvodný výnos o poskytovaní dotácií v pôsobnosti ministerstva s účinnosťou od 1. februára 2022. Predmetom zmeny je poskytovanie dotácií z hazardných hier v zmysle pravidiel transparentnosti a to na základe uzatvorených zmlúv, zverejnených v Centrálnom registri zmlúv. Zrovnoprávnenie s ostatnými poskytovateľmi dotácií zo štátneho rozpočtu nastane aj pri vyúčtovaní dotácií, a to požadovaním relevantných dokladov preukazujúcich účel ich použitia, čo bolo štandardom pri iných rezortných dotačných programoch. Súčasne na tento typ dotácií bola zriadená aj odborná hodnotiacia komisia, ktorá bude posudzovať žiadosti o dotácie, čím sa vytvárajú predpoklady pre elimináciu prvkov subjektívnosti pri rozhodovaní o pridelení dotácií.

Na základe záverov Expertnej pracovnej skupiny ku korekciám zo zistení orgánu auditu Európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktorej je NKÚ členom, bol upravený zákon o finančnej kontrole a audite. Na účely posilnenia nezávislého konzultantného orgánu, ktorým je Výbor pre vnútorný audit a vládny audit, sa rozšírila jeho členská základňa o nových odborných členov, zároveň došlo k zmene na pozícii predsedu a zástupcu MF SR vystriedal zástupca NKÚ. Úrad má od júla 2022 zastúpenie aj v dozornej rade Fondu na podporu športu a to v dôsledku novely zákona o tomto štátnom fonde.

Ďalšie impakty činnosti NKÚ, ktoré majú dopad na systémové zmeny, sú uvedené v jednotlivých častiach správy.

3. Fiškálna politika v kontrole

Počas tridsaťročnej existencie Slovenska a pôsobenia NKÚ sa menil spôsob fiškálnej politiky štátu a ciele, ktoré sa touto politikou mali dosiahnuť. Prostredníctvom fiškálnej politiky sa vláda snažila v rôznych etapách vývoja ovplyvniť ekonomiku, udržať nízku nezamestnanosť a zabezpečiť vysoký hospodársky rast. Dôležitým nástrojom tejto politiky je štátny rozpočet, ktorý hrá významnú úlohu aj v kontrolnej činnosti NKÚ. V zmysle zákona upravujúceho pôsobnosť Úradu, je kontrola nakladania s prostriedkami rozpočtov, ktoré schvaľuje NR SR alebo Vláda SR jeho najdôležitejšou kompetenciou. Problematike fiškálnej politiky a uplatňovaniu jej nástrojov sa preto Úrad venuje dlhodobo a cielene.

V počiatočnej etape tridsaťročného pôsobenia NKÚ mala expanzívna fiškálna politika za úlohu stimulovať hospodársky rast prostredníctvom vládnych výdavkov, stimuláciou exportu a investícií, ale aj reštriktívnou menovou politikou a privatizáciou.

V prvých rokoch nového storočia vláda prostredníctvom fiškálnej politiky začala etapu intenzívnej konsolidácie, ktorá sa uskutočnila vo všetkých výdavkových politikách štátu a uskutočnila sa daňová reforma. Ambície Slovenska stať sa členom EÚ a európskej menovej únie viedli k reforme riadenia verejných financií. Cieľom reštriktívnej fiškálnej politiky bolo znižovanie deficitov a dosiahnutie udržateľných verejných financií. Prihlásili sme sa k dodržiavaniu Maastrichtských kritérií, Lisabonskej zmluvy a stali sme sa súčasťou Paktu stability a rastu.

Kríza rokov 2008 - 2009 si vyžiadala prijať prostredníctvom fiškálnej politiky rôzne protikrizové opatrenia s cieľom stabilizovať finančný systém štátu. Slovensko sa stalo súčasťou medzinárodnej Fiškálnej dohody z roku 2012, ktorej zámerom bolo sprísnenie rozpočtovej disciplíny v krajinách EÚ. Prijalo ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, v ktorom mala zásadný význam tzv. dlhová brzda ako nástroj na zastavenie trendu narastania dlhu verejných financií. Na základe týchto opatrení sa postupne darilo dosahovať niektoré ciele konsolidácie verejných financií a ich udržateľného rozvoja. Do roku 2020 sa však stanovené fiškálne ciele nepodarilo dosiahnuť. Pandémia koronavírusu, neskôr vojnový konflikt na Ukrajine, energetická kríza, vysoká miera inflácie majú významný dopad na verejné financie Slovenska i celej EÚ a fiškálna politika a jej ciele sa tomuto stavu musela prispôbiť.

Vývoj fiškálnej politiky, jej ciele a výsledky sú dôležitou súčasťou kontrolnej činnosti NKÚ. V stanoviskách k návrhom štátnych rozpočtov či v stanoviskách k záverečným účtom Úrad na základe výsledkov svojej činnosti poukazoval na silné a slabé stránky rozpočtového procesu a ich dopady na verejné financie. Výstupy kontroly tiež často hovoria o nedostatočnej pravdivosti a úplnosti údajov v štátnom výkazníctve, poukazujú na problémy spojené s nehospodárnym nakladaním verejných zdrojov v jednotlivých orgánoch či organizáciách verejnej správy alebo na nedostatočnú efektívnosť

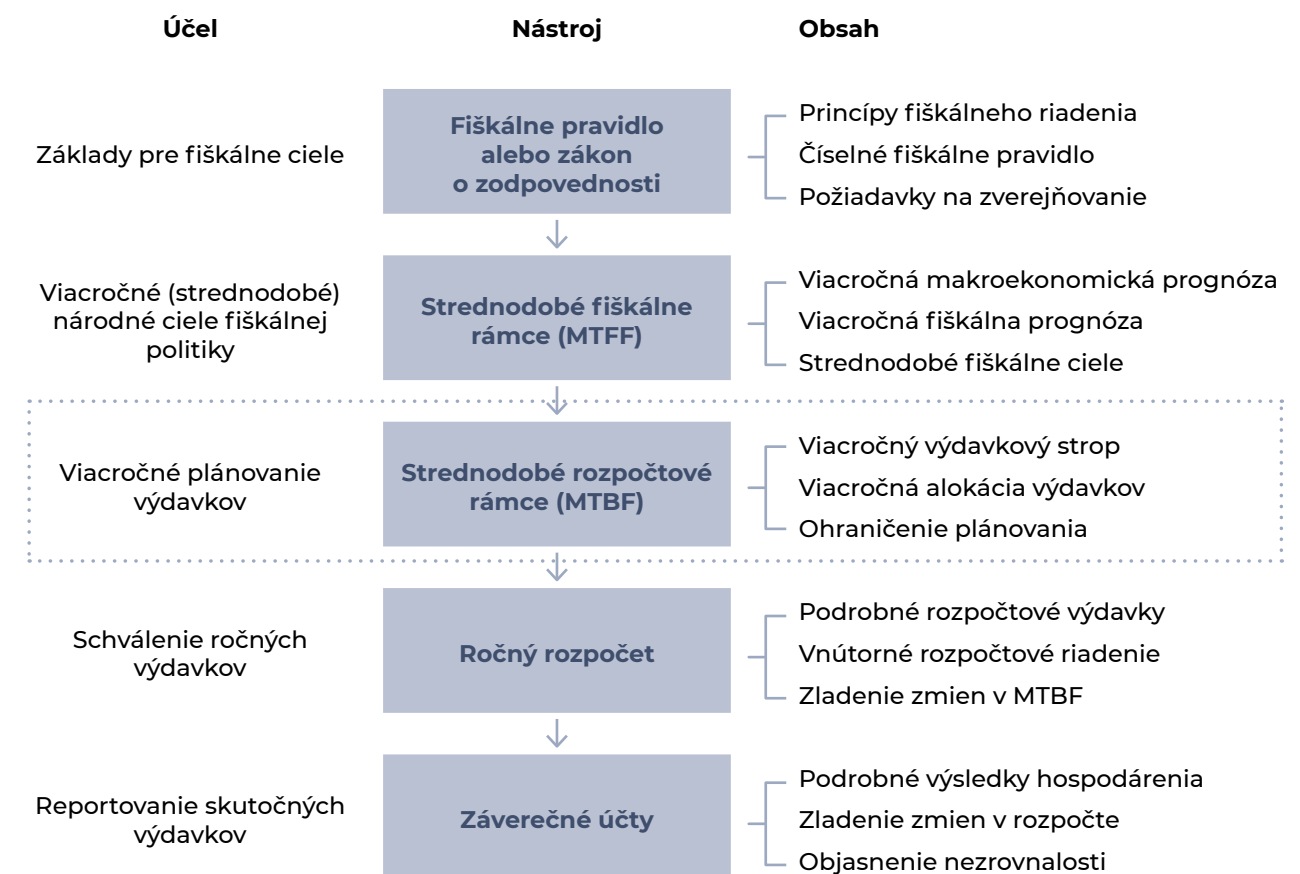
či účinnosť použitých verejných zdrojov. Predkladané stanoviská sa v mnohých prípadoch stali základom diskusie poslancov národnej rady o kvalite predkladaných štátnych rozpočtov, slúžili ako zdroj navrhovaných zmien v rozpočtoch, v legislatíve či zmien v distribúcii verejných zdrojov.

Na druhej strane, mnohé – často i opakované výhrady NKÚ k realizácii fiškálnej politiky a uplatňovaniu jej nástrojov, k navrhovanému štátnemu rozpočtu či rozpočtu verejnej správy ostali orgánmi štátu neakceptované. Sú základom pretrvávajúcich problémov v nedostatočne transparentnom a účinnom stanovení rozpočtových cieľov jednotlivých verejných politík a ich subsystémov, v problémoch zabezpečovania prenesených kompetencií samosprávou, nedostatočne efektívnom a účinnom využívaní európskych zdrojov a podobne. Aj keď v poslednom období NR SR a jej výbory venujú kontrolným zisteniam zvýšenú pozornosť, je potrebné zo strany parlamentu sústrediť pozornosť aj na plnenie opatrení a ich účinnosť jednotlivými kapitolami a subjektami verejnej správy.

3.1. Úloha strednodobých rozpočtových rámcov vo fiškálnej politike

V realizácii fiškálnej politiky krajín EÚ zohrávajú významnú úlohu strednodobé rozpočtové rámce. Strednodobé rozpočtové rámce predstavujú sumár nástrojov umožňujúci strednodobé fiškálne riadenie verejných financií. Štátny rozpočet a rozpočet verejnej správy neplnia len základnú zúčtovaciu funkciu, ale majú byť aj nástrojom strednodobého riadenia a určujú sa ním také ciele ako je dlh, saldo, či celkové výdavky alebo výdavky pre jednotlivé verejné politiky. Súčasťou nárokov na rozpočtové rámce býva uvedenie stropu, limitu výdavkov na určitej úrovni, či už je to celý sektor verejnej správy alebo samotné ministerstvá. Výdavkový strop v tomto chápaní predstavuje najvyššie obmedzenie pridelených prostriedkov celému verejnému sektoru. Limity výdavkov na druhej strane predstavujú operatívny nástroj riadenia rozpočtu, keď sú súčasťou štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy.

Zaradenie strednodobých rozpočtových rámcov (MTBF) do systému fiškálneho riadenia



Významnosť strednodobého riadenia a potenciál efektívnejšieho dosahovania stanovených cieľov si neuvedomujú len národné vlády, ale aj medzinárodné inštitúcie a samozrejme aj najvyššie kontrolné inštitúcie. Sedem najvyšších kontrolných úradov (Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Portugalsko, Slovensko, Švédsko a Taliansko) sa dohodlo na vykonaní kontroly vo svojej krajine a následnom porovnaní výsledkov, ktorej hlavným cieľom bolo zistiť, či v období rokov 2015-2020 boli strednodobé výdavkové ciele v rozpočtovom procese jednotlivých krajín stanovené účinne a transparentne.

Pozíciu Slovenska v danej oblasti NKÚ prezentovalo v minuloročnej správe o výsledkoch kontrolnej činnosti za rok 2021. NKÚ v nej konštatuje, že sa počas rokov 2015-2020 Slovensku nedarilo naplňovať stanovené strednodobé fiškálne ciele. Strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) v podobe štruktúrneho salda na úrovni 0,5 % sa dosiahnuť nepodarilo, rovnako sa nepodarilo udržať trajektóriu k nemu smerujúcu a dosiahnutie cieľa sa odsúvalo. Skutočné celkové výdavky verejnej správy sa počas celého kontrolovaného obdobia nachádzali nad rozpočtovanými, pričom priemerná ročná odchýlka bola na úrovni 2,49 mld. eur alebo 6,8 % skutočných výdavkov. NKÚ preto odporúča minimalizovať odchýlku plánovanej a skutočnej hodnoty ukazovateľov pre fiškálne ciele.

Za ďalšie slabé stránky tohto procesu v našich podmienkach bola označená najmä úroveň programového rozpočtovania a absencia výdavkových stropov. Medzinárodné porovnávanie národných výsledkov strednodobých výdavkových cieľov ako súčasti strednodobých rozpočtových rámcov sa uskutočnilo v roku 2022 a v jednotlivých posudzovaných oblastiach prinieslo okrem iného tieto výsledky:

- Začlenenie strednodobých výdavkových cieľov do rozpočtového procesu – Výdavkové ciele sú vo všetkých kontrolovaných krajinách integrované do rozpočtového procesu. Napriek integrácii sa skutočné plnenie výdavkového cieľa v kontrolovaných krajinách líši najmä v tom, či výdavkový cieľ stanovuje limity výdavkov alebo nie.
- Účinnosť z hľadiska dosahovania stanovených cieľov – Výdavkové ciele majú v kontrolovaných krajinách rôzne zameranie. Ciele môžu byť stanovené pružne alebo prísne, čo má vplyv na to, ako podrobne možno hodnotiť ich plnenie. Vnútroštátna implementácia strednodobých rozpočtových rámcov tiež umožňuje rozdiely v národných výdavkových cieľoch.

- Sledovanie a zúčtovateľnosť – Vo všetkých kontrolovaných krajinách sú k dispozícii informácie o systéme výdavkových cieľov a väčšina informácií je verejná. Kontrolami vo všetkých zúčastnených krajinách bolo zistené, že systémy sú zúčtovateľné a môžu byť externe monitorované najvyššími kontrolnými inštitúciami a/alebo nezávislými rozpočtovými radami. Zložitosť systémov trochu znižuje transparentnosť pre neodoborníkov a verejnosť vo všeobecnosti.
- Reakcia na pandémiu COVID-19 – Vo väčšine kontrolovaných krajín k zvýšeniu verejných výdavkov v rámci existujúcich systémov, čo viedlo k využitiu ich vnútornej flexibility. V niektorých krajinách musel byť systém výdavkových cieľov dočasne pozastavený, aby sa umožnilo zvýšenie výdavkov. V súčasnosti zostáva nejasné, ako bude zvládnutý návrat na cestu predvídateľných verejných financií založený na pravidlách. Je potrebné diskutovať o tom, ako by sa výnimočné okolnosti takéhoto rozsahu mali riešiť pri plánovaní výdavkov a zostavovaní ročného rozpočtu.

Pozitívnym faktom je, že na základe výsledkov kontroly bolo možné identifikovať určitú úroveň spoločných znakov. Hoci nemusia byť univerzálne pre všetky kontrolované krajiny, krajiny s podobnými systémami mohli zaznamenať podobné problémy a nachádzať aj podobné riešenia. Príkladom môže byť uplatňovanie výdavkových limitov. Napr. vo Fínsku výdavkové limity fungujú už od roku 2003 a stanovujú sa na začiatku každého štvorročného volebného obdobia. Vo Francúzsku majú nastavené výdavkové limity samostatne pre štátnu správu (tri roky) a systém sociálneho zabezpečenia (určený výdavkový cieľ). V Holandsku fungujú výdavkové limity už od roku 1994 a sú stanovené rovnako ako vo Fínsku, na štvorročné volebné obdobia. Rovnako má na štvorročné volebné obdobia výdavkové limity aj Portugalsko a vo Švédsku fungujú výdavkové limity od roku 1997 na trojročnom období.

Výdavkové stropy neboli počas kontrolovaného obdobia (2015-2019) na Slovensku implementované, prebiehala o nich verejná diskusia a v roku 2020 bola pripravovaná novela zákona o rozpočtovej zodpovednosti zavádzajúca výdavkové stropy. V pôvodnom návrhu rozpočtu verejnej správy na rok 2023 však tento nástroj strednodobých rozpočtových rámcov nebol uplatnený. Po viacerých výhradách bol nakoniec výdavkový limit pre rok 2023 zahrnutý do schváleného rozpočtu verejnej správy, ale iba na tento rok. NKÚ dlhodobo podporuje zavedenie výdavkových stropov, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a dosiahnutie prijateľnej zadĺženosti aj v ďalších rokoch.

3.2. Fungovanie systému programového rozpočtovania

V systéme fiškálnej politiky zohráva mimoriadne významnú úlohu programové rozpočtovanie. Programové rozpočtovanie je zdrojom informácií o plnení zámerov a cieľov, no je takisto aj nástrojom na výkonnostné riadenie verejných financií a verejných politík, vrátane strategického plánovania a zúčtovateľnosti ich plnenia. Manažérske riadenie kapitol aj gestorstvo systému programového rozpočtovania je prienikom aktivít na úrovni úradu vlády, ministerstva financií a ostatných správov kapitol, pričom konkrétne rozdelenie

úloh a postavenie jednotlivých aktérov by malo zodpovedať celkovému cieľu tohto systému.

Programové rozpočtovanie je v Slovenskej republike neoddeliteľnou súčasťou rozpočtového procesu a riadenia verejných financií od roku 2004. MF SR je zodpovedné za metodiku a manuály programového rozpočtovania a stará sa o rozpočtový informačný systém.

V minulosti uskutočnené kontroly NKÚ ukázali, že programové rozpočtovanie neplní dostatočne svoje funkcie. Za slabú stránku považujeme značnú formálnosť procesu, najmä formálnosť ukazovateľov, na základe ktorých by sa mali hodnotiť dosiahnuté ciele. V stanoviskách k štátnemu záverečnému účtu zase poukazujeme na absenciu nedostatočnej zúčtovateľnosti plnenia cieľov verejných politík.

Zúčtovateľnosť verejných politík vo vzťahu k programovému rozpočtovaniu



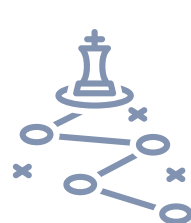
Zdroj: NKÚ SR

Sfunkčnenie programového rozpočtovania je aj úloha z programového vyhlásenia súčasnej vlády SR a tiež Plán obnovy a odolnosti požaduje jeho lepšie využívanie. Rovnako výbor NR SR pre financie a rozpočet v roku 2021 v nadväznosti na výsledky kontroly NKÚ o strednodobých rozpočtových rámcoch uznesením žiadal ministra financií zrevidovať systém a zabezpečiť jednotné riadenie jeho kvality. Cieľom má byť priame prepojenie rozpočtu verejnej správy na dosahovanie cieľov verejných politík, a to nielen na ročnej, ale aj strednodobej úrovni. Kým na ročnej báze sa odpočet ročného rozpočtu deje v podobe štátneho záverečného účtu a záverečných účtov kapitol, pri trojročnom rozpočte verejnej správy takýto odpočet neexistuje.

Kontrolná akcia NKÚ **40/2022 Systém programového rozpočtovania v štátnej správe**, realizovaná v roku 2022 mala za cieľ identifikovať hlavné príčiny (ne)fungovania programového rozpočtovania. Ide najmä o dôvody nedostatočného využívania potenciálu a možností programového rozpočtovania, kolísavú kvalitu programových rozpočtov, rozdielnosť chápania jeho prínosov pre fungovanie kapitol. Pre úspešnosť systému je tiež nevyhnutné systematické plnenie zámerov a cieľov verejných politík na úrovni ministerstiev a centrálnej úrovni a zúčtovateľnosť plnenia verejných politík. Kontrola bola vykonaná na MF SR, Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Úrade priemyselného vlastníctva SR.

Programové rozpočtovanie nefunguje, ako by mohlo a rozpočet je pre verejnosť neprehľadný

Čo potrebuje programové rozpočtovanie?



Strategické riadenie a gestorstvo



Systémový nadhľad MF SR



Kultúru výkonnostného riadenia

Závery kontroly ukazujú na celý komplex príčin nedostatočného využívania programového rozpočtovania v praxi. Programovému rozpočtovaniu od zavedenia v roku 2004 chýbala náležitá starostlivosť zo strany MF SR, tak aj jednotlivých kapitol. Ide najmä o oblasť monitorovania a dosahovania deklarovaných zámerov a cieľov. Až od roku 2020 sa tejto téme začalo ministerstvo venovať intenzívnejšie, pripravilo návrh reformy programového rozpočtovania a začala fungovať pracovná skupina na sfunkčnenie programového rozpočtovania. Napriek tomuto úsiliu, kontrola NKÚ identifikovala celkovo šesť oblastí, ktoré možno považovať za príčiny a následky súčasného stavu programového rozpočtovania. Na základe formulovaných príčin a následkov nedostatočne fungujúceho systému programového rozpočtovania NKÚ odporučil kompetentným vykonať dva dôležité kroky:

1. MF SR využívať všetky dostupné možnosti v rozpočtovom informačnom systéme a vyžadovať dodržiavanie metodiky programového rozpočtovania všetkými povinnými subjektmi. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy mu na to dáva dostatočné kompetencie, keď v §9 určuje kapitolám povinnosť monitorovať a hodnotiť plnenie programov vlády rozpočtovaných v rámci kapitoly spôsobom určeným ministerstvom financií v ním určenom rozsahu, štruktúre a termíne.
2. Na úrovni kapitol a centrálnej vlády kompetenčne uchopiť riadenie kvality programových rozpočtov, monitorovania a hodnotenia. Určiť zod-

povednosť nielen za ročné, ale aj za strednodobý odpočet plnenia zámerov a cieľov, čo by znamenalo vypracovávať aj odpočet k trojročnému rozpočtu verejnej správy.

Splnenie týchto dvoch krokov má potenciál prieniesť výrazné posilnenie kultúry výkonnostného riadenia, systematickosť, dostupnosť informácií o výsledkovom riadení verejných financií.

3.2.1. Úloha štátneho výkazníctva vo fiškálnej politike

Pre tvorbu stratégií verejných politík, ich zúčtovania, medzinárodného porovnávania a pre celý rad ďalších riadiacich procesov v oblasti verejnej správy sa vyžaduje kvalitné štátne účtovníctvo a výkazníctvo, aby poskytovalo objektívne, porovnateľné a transparentné informácie. Presnosť a spoľahlivosť údajov zo štátneho účtovníctva a výkazníctva ovplyvňuje presnosť ukazovateľov fiškálnej politiky na jej jednotlivých úrovniach.

Systém štátneho účtovníctva a výkazníctva prešiel od roku 2008 významnou reformou, kedy do slovenskej legislatívy boli implementované princípy medzinárodných účtovných štandardov pre verejný systém – IPSAS. Legislatívne sa tak zabezpečila porovnateľnosť výstupov účtovníctva verejnej správy SR v rámci EÚ. Aj keď od implementácie štandardov ubehla značná doba, kontroly NKÚ zamerané na kvalitu vykazovaných údajov v individuálnych účtovných závierkach, vykonané v posledných troch rokoch na šiestich ministerstvách ukazujú, že stále

existujú aj významné rozdiely medzi skutočnosťou a vykazovanými údajmi. Dôvodmi sú mnohé známe nedostatky ako je nedodržiavanie zákonov, predpisov, alebo aj nejednoznačnosť legislatívy, či nedostatočné metodické usmerňovania.

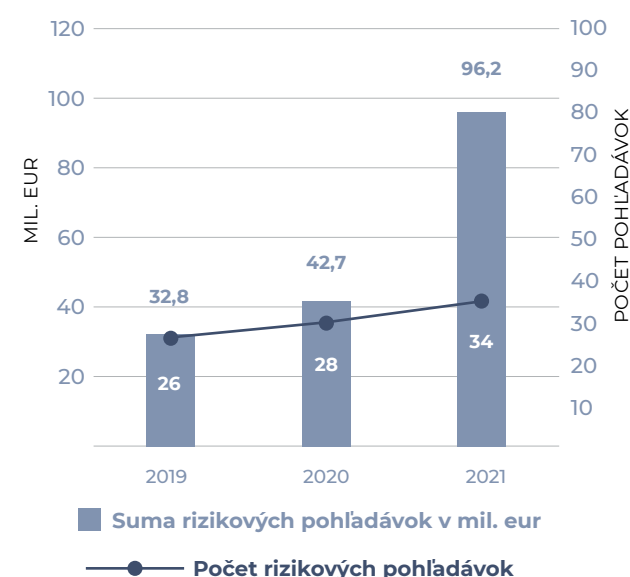
Projekt Centrálneho ekonomického systému, ktorého realizátorom je MF SR by mal od tohto roku mnohé z vyššie uvedených problémov riešiť. Má byť zameraný na unifikáciu a optimalizáciu ekonomických procesov, centrálnu metodické riadenie smerujúce k zefektívňovaniu výkonu subjektov verejnej správy a znižovaniu nákladov na ich prevádzku. NKÚ bude pozorne sledovať mieru zapojenia organizácií štátnej správy do systému a tiež, či požadované parametre sa dosahujú aj v praxi.

V systéme štátneho výkazníctva majú svoje miesto aj údaje o pohľadávkach štátnych inštitúcií, kde najmä rizikové pohľadávky vyžadujú osobitnú správu a kontrolu. Minulý rok NKÚ vykonal kontrolu **017/2022 Rizikové pohľadávky štátnych finančných inštitúcií**. Ku koncu minulého roka tieto finančné inštitúcie štátu spravovali rizikové pohľadávky za viac ako 135 mil. eur.

Kontrola potvrdila, že systém správy rizikových pohľadávok je v dvoch štátnych bankách, Eximbanke a Slovenskej záručnej a rozvojovej banke (SZRB), funkčný. Kontrola za roky 2019 – 2021 na vybranej vzorke rizikových pohľadávok nezistila porušenie platnej legislatívy a ani vnútorných predpisov pri vymáhaní a postupovaní pohľadávok a odpisovaní tých nevymožiteľných.

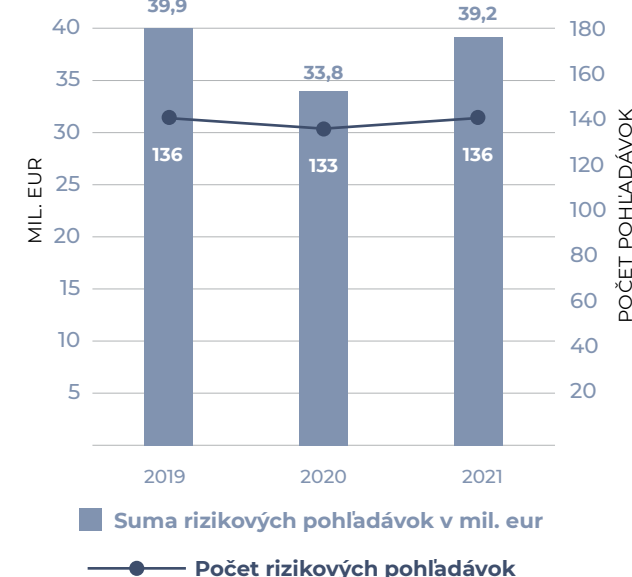
Prehľad rizikových pohľadávok z hlavnej činnosti bánk k 31. 12. (v eurách)

Rizikové pohľadávky EXIMBANKY SR



Zdroj: Eximbanka SR

Rizikové pohľadávky SZRB, a. s.



Zdroj: SZRB, a. s.

Najvyšší kontrolný úrad napriek pozitívnym zisteniam vidí ešte priestor na ďalšie zlepšenie kontroly oboch inštitúcií. V prípade SZRB odporúča parlamentnému výboru pre financie a rozpočet, aby požadoval od Ministerstva financií SR iniciovanie zmeny zákona o bankách, ktorá by umožnila jasne definovať možnosť výkonu kontroly NKÚ aj v týchto bankách. V tomto prípade ide o posilnenie verejného záujmu i širšieho rámca uistení pri výkone kontroly.

NKÚ odporučil MF SR prijať systémové opatrenie aj v oblasti regulácie činnosti Eximbanky a prispieť tak k ďalšiemu znižovaniu rizika uzatvorenia obchodov a činností ohrozujúcich jej finančnú stabilitu a výkon. Upozorňuje, že aj v súčasnosti platné pravidlá obzretného podnikania naďalej umožňujú prekročiť určený limit majetkovej angažovanosti len na základe rozhodnutia dozornej rady banky a predstavujú, v prípade zlyhania obchodov, vysoké riziko strát sanovaných z verejných financií.

3.3. Štátny rozpočet 2023 v Stanovisku NKÚ

Jednou zo zákonných povinností NKÚ je predkladať NR SR svoje stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu na príslušný kalendárny rok (Stanovisko). Aj v minulom roku sme Stanoviskom potvrdili, že návrh rozpočtu na rok 2023 je zostavený v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách a spĺňa podmienky na jeho prerokovanie v pléne parlamentu. Zároveň sme v Stanovisku vyjadrili názor na návrh tohto zákona roka v podobe formulovania rozpočtových rizík, ktoré vyplývajú z poznaných cieľov fiškálnej politiky súčasného zložitého vývoja verejných financií, poznatkov z analytickej a kontrolnej činnosti úradu. V tejto správe uvádzame iba tie najvýznamnejšie.

Návrh štátneho rozpočtu na rok 2023 v mnohom odrážal zložitost posledného obdobia u nás doma, v EÚ i celom svete. Preto je prirodzené, že na krízové situácie reagujú vlády viacerými kompenzačnými opatreniami, ktoré majú podporovať spotrebu i ekonomický rast. Využívanie kompenzačných opatrení je v danom období metódou, ktorú využíva väčšina krajín sveta, vrátane EÚ.

Rozpočet na rok 2023 bol predkladaný v čase, kedy boli nadnárodné fiškálne pravidlá deaktivované a deaktivované boli aj národné pravidlá obmedzujúce rast výdavkov (výdavkové limity) a dlhu (dlhová brzda), čo sa odrazilo aj v projekcii rozpočtu.

Rozpočet príjmov, výdavkov a schodku ŠR je obsahom nasledovnej tabuľky.

Súhrnné príjmy, výdavky a schodok ŠR (v tis. eur)

	2021 S	2022 R	2023 R	2023-2022	2023/2022
Príjmy ŠR	17 197 298	19 974 242	26 699 184	6 724 942	133,7
Výdavky ŠR	24 211 425	25 447 760	35 040 556	9 592 796	137,7
Schodok ŠR	-7 014 127	-5 473 518	-8 341 372	-2 867 854	152,4

Zdroj: ŠZÚ 2021, NRVS na roky 2023 až 2025

Schodok ŠR na rok 2023 bol rozpočtovaný vo výške 8,3 mld. eur, čo je o 2,9 mld. eur viac oproti rozpočtu na rok 2022. Výška schodku ŠR reaguje na potrebu mimoriadnych zdrojov a udržateľnú úroveň deficitu. NKÚ upozorňuje, že schodok ŠR najviac ovplyvňuje výška hotovostných nákladov

na obsluhu štátneho dlhu, ktoré by mali v roku 2023 stúpnuť o 23,3 % oproti rozpočtu na rok 2022. Aj v tomto prípade ide o jasný dôkaz, že žit na dlh nie je zadarmo, pričom to môže výrazne ovplyvniť použitie rozpočtových príjmov v budúcich rokoch.

Hotovostné výdavky na ŠD (v tis. eur)

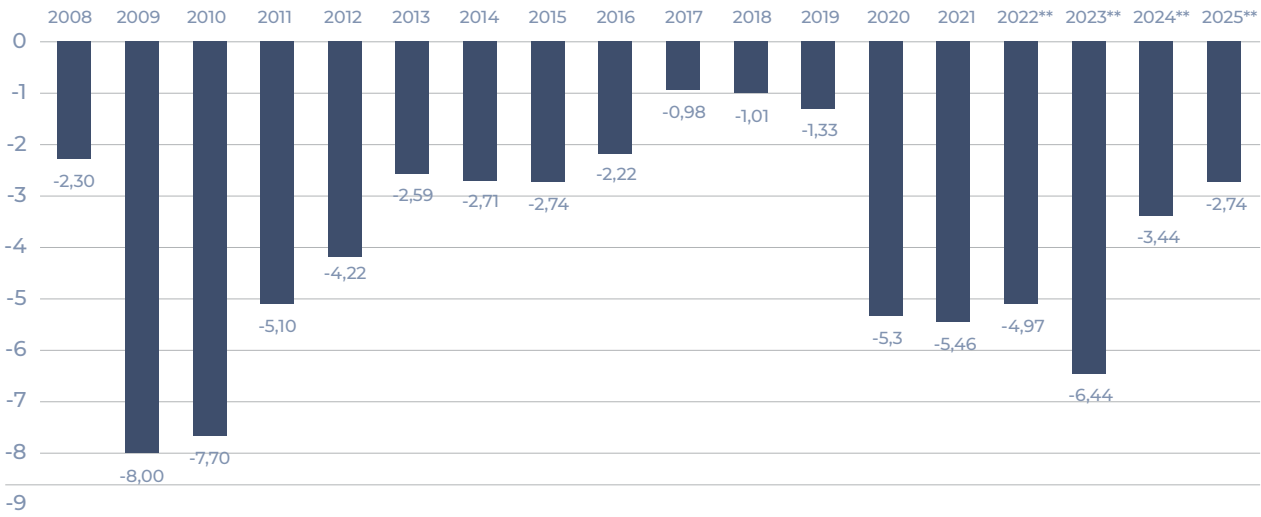
	2021 S	2022 R	2023 R	2023-2022	2023/2022
Hotovostné výdavky na ŠD	657 488	1 089 976	1 343 478	253 502	123,3

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

Dôsledkom vysokej miery kompenzácií je vysoká miera deficitného financovania a Slovensko v roku 2023 bude zrejme vykazovať jeden z najvyšších deficitov verejných financií v EÚ. NKÚ nehodnotil tento fakt ako kritický, je výsledkom mnohých

faktorov, na ktoré máme ako krajina malý dosah. Plánovaný deficit verejnej správy má dosiahnuť takmer 7,9 mld. eur, čo predstavuje 6,44 % HDP a dlh verejnej správy by mal v roku 2023 dosiahnuť úroveň 57,8 % HDP.

Vývoj schodku VS v rokoch 2008 až 2025 (v % HDP)



Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024; ŠÚ SR; *očakávaná skutočnosť; **prognóza

Problém nie je ani tak v samotnej výške schodku, ale v tom, že absentuje plán návratu k udržateľným financiám. Nie sú známe oparenia ako chce vláda dosiahnuť rozpočtový cieľ, aby sa fiškálna politika už v roku 2023 približovala neutrálnej pozícii.

V máji 2023 sa mala skončiť výnimka z uplatňovania sankcií dlhovej brzdy, ktorá je naviazaná na vývoj hrubého dlhu, ktorý sa nachádza nad najvyšším sankčným pásmom. Znamenalo by to, že vláda by na rok 2024 musela predložiť návrh na vyrovnaný rozpočet. Z dôvodu vyslovenia nedôvery vláde však zostáva dlhová brzda naďalej vypnutá a riziko vysokého hrubého dlhu tak zostáva naďalej aktuálne.

Z hľadiska dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa malo MF SR zaviesť výdavkové limity prvýkrát v návrhu rozpočtu na obdobie rokov 2023 - 2025. Tieto reformy by mali kvalitatívne posunúť Slovensko smerom k efektívnejším verejným službám, vytvárajúcim priaznivé prostredie pre život a podnikanie. Zároveň majú prispievať k ozdraveniu verejných financií a ich dlhodobej udržateľnosti. V novembri 2022 EK varovala Slovensko, že ak nebudú výdavkové limity zapracované do rozpočtu na rok 2023, môže očakávať finančné a reputačné následky. Vláda prišla s riešením, že výdavkové limity sa počas aktivácie všeobecnej únikovej doložky na európskej úrovni nebudú uplatňovať. S takýmto návrhom EK súhlasila.

Okrem vyššie uvedených problémov NKÚ poukázal aj na riziká pri rozpočtovaní v týchto oblastiach:

- a. rozpočtovanie príjmov
- b. rozpočtovanie rezerv

- c. programové rozpočtovanie
- d. rozpočtovanie výdavkov
- e. počet zamestnancov

a. Rozpočtovanie príjmov

Štátny rozpočet na rok 2023 predpokladá príjmy vo výške 26, 7 mld. eur. V tejto súvislosti NKÚ pripomína, že existovali možnosti plánovať vyššie príjmy. Vláda nevyužila možnosti realizovať daňovo-odvodovú reformu, ktorá je súčasťou programového vyhlásenia vlády. Vyšším zdanením spotreby alebo majetku bolo možné navýšiť príjmovú stránku rozpočtu. Na zníženie deficitu sa v čase predkladania návrhu zákona nevyužili také možnosti ako je zavedenie mimoriadnych dodatočných daňových opatrení, ktoré by podľa vzoru viacerých krajín generovali dodatočné príjmy.

NKÚ sa vo svojej kontrolnej činnosti venuje aj problematike príjmovej časti, kde sa najčastejšie zameriava na správu jednotlivých daní smerujúcich do štátneho rozpočtu, proces výberu a vymáhania nedoplatkov a pod. Úlohou finančnej správy nie je iba správa daní, ale aj cla a colných poplatkov. Mnohé odporúčania z kontroly prispeli k efektívnej správe daní a cieľ, čo potvrdzujú predstavitelia finančnej správy i MF SR. Minulý rok NKÚ vykonal na Finančnom riaditeľstve SR kontrolu špecifického colného režimu 42, ktorý dovozca využíva na získanie oslobodenia od DPH za predpokladu, že sa tovar následne prepraví do iného členského štátu EÚ. Kontrola identifikovala viacero porušení národnej legislatívy v oblasti rozhodnutí v colnom konaní, v dôsledku čoho zistila celkový únik na DPH vo vý-

ke viac ako 2,3 mil. eur, ktoré neskončili v rozpočte. Kontrola identifikovala tiež viaceré slabé miesta, najmä neprepojenosť informačných systémov medzi colnými a daňovými úradmi, ale aj v legislatíve upravujúcej DPH. NKÚ upozorňuje, že na rozvoj informačných systémov finančnej správy boli počas jej existencie vynaložené stovky miliónov eur a stále nie sú dva substystémy – daňová a colná správa – dostatočne prepojené, a to napriek tomu, že program UNITAS takéto funkčné spojenie mal už dávno zabezpečiť.

Rozpočtové rezervy v kapitole VPS (v tis. eur)

	2021 S	2022 R	2023 N	2023-2022	2023/2022
Výdavky kapitoly VPS	2 929 344	6 241 427	7 766 324	1 524 897	124,4
z toho rozpočtové rezervy vo VPS	277 613	1 752 294	2 959 541	1 207 247	168,9

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

Výšku celkových rozpočtových rezerv (vrátane rezervy predsedu vlády) síce schvaľuje NR SR zákonom o ŠR, ale rozpočtové pravidlá VS dávajú ministrom financií značné právomoci pri rozhodovaní o ich použití, a to bez súhlasu NR SR. Vláda SR rozhoduje len o rezerve vlády vo výške 5 mil. eur na základe návrhu ministra financií a o rezerve predsedu vlády (1,5 mil. eur) rozhoduje jej predseda.

Nedostatkom je, že chýbajú pravidlá na tvorbu, použitie a rušenie rezerv. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách VS o hospodárení s rozpočtovými

b. Rozpočtovanie rezerv

Na krytie nepredvídaných výdavkov nevyhnutných na zabezpečenie rozpočtového hospodárenia najmä v krízových časoch alebo na krytie zníženia rozpočtovaných príjmov sú vytvorené v ŠR rozpočtové rezervy. Väčšina rezerv je alokovaná v kapitole Všeobecná pokladničná správa (VPS) a na rok 2023 spolu predstavujú 2,96 mld. eur. Medziročne vzrastú o 68,9 %, čo je o 1,2 mld. eur viac oproti rozpočtu na rok 2022. Oproti roku 2021 však tento nárast predstavuje takmer tisíc percent.

rezervami podáva vláda informáciu NR SR v rámci návrhu RVS a ŠZÚ. Informácia obsahuje len prehľad o uvoľnení alebo použití prostriedkov z rozpočtových rezerv v členení podľa správcov kapitol alebo podľa prijímateľov prostriedkov podľa účelu a výšky ich čerpania. Pre vyššiu transparentnosť, aj s ohľadom na rastúcu výšku rezerv, NKÚ navrhuje legislatívne upraviť ich tvorbu, použitie na konkrétne účely, rušenie a možnosť/nemožnosť presúvania na iné rozpočtované položky. NKÚ upozorňuje, že nevyčerpané rezervy by prioritne mali byť použité na znižovanie deficitu verejných financií.

Štruktúra návrhu rozpočtových rezerv na rok 2023 (v tis. eur)



Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

c. Programové rozpočtovanie

Problematike programového rozpočtovania ako nástroja fiškálnej politiky sa venujeme v samostatnej časti tejto správy. Tu sa zmienime iba o niektorých vecných rizikách spojených s návrhom rozpočtu 2023. V roku 2023 by mali narásť výdavky na najväčších programoch vybraných kapitol medziročne o 9,4 mld. eur. Najväčší medziročný nárast, o viac ako 1,4 mld. eur, zaznamenáva program Rozvoj priemyslu a podpora podnikania (MH SR). Okrem neho dosahujú nárast výdavkov o viac ako jednu miliardu aj programy Starostlivosť o životné prostredie (MŽP SR) a Fondy EÚ (MIRRI SR).

Jedným z najväčších problémov pri programovom rozpočtovaní je prílišná rozdrobenosť na najnižšej úrovni prvkov/projektov. Častokrát sa stáva, že viacero prvkov v kapitole sleduje ten istý cieľ. Výsledkom je, že programová štruktúra všetkých kapitol ŠR v roku 2022 dosiahla až 1 027 prvkov. Z návrhu RVS vyplýva, že v roku 2023 dôjde k zoštíhleniu tejto štruktúry, kedy na úrovni prvkov/projektov ich bude vytvorených iba 806. Avšak nie vždy je vhodné skrtať alebo spájať jednotlivé položky. Napr. počas pandémie mali kapitoly tendenciu výdavky spojené s pandemiou skrývať do už existujúcich položiek, čím sa strácala prehľadnosť čerpania týchto prostriedkov. Ako príklad môže slúžiť MPSVR, kde prvok Národné programy na rozvoj aktívnej politiky trhu práce a zvýšenie zamestnanosti, na ktorom z pôvodne rozpočtovaných 36,5 mil. eur stúpili výdavky na 1,2 mld. eur. Vykázali sa v ňom výdavky na obvyklé, časovo neohraničené aktívne politiky trhu práce spolu s mimoriadnymi, časovo ohraničenými, čo znížilo prehľadnosť programového rozpočtu.

Výhodou programového rozpočtovania oproti iným klasifikáciám je, že v sebe skrýva aspekt flexibility, ktorý umožňuje pridávať alebo odoberať jednotlivé položky podľa rôznych situácií. Aj na základe vykonaných kontrol NKÚ konštatuje, že túto výhodu kapitoly využívajú len minimálne. Tento nedostatok sa prejavuje aj v návrhu RVS na rok 2023, kde v kapitole MPSVR SR sú výdavky na kompenzačné opatrenia pre domácnosti v súvislosti s rastom cien energií v sume 900 mil. eur zaradené nesprávne do prvku Aparát ministerstva, pričom chýba aj presné zadefinovanie ich použitia.

Problémy jedného rezortu sa nedajú riešiť bez spolupráce s inými kapitolami. Výraznou slabinou štátnej správy je rezortizmus a tento stav potvrdil i návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2023-2025. Dnešný svet je však komplikovaný a vzájomne prepojený a problémy jedného sú stále častejšie aj problémami iného. Príkladom môžu byť environmentálne záťaž, ktoré nemožno riešiť iba si-

lami ministerstva životného prostredia. NKÚ preto dlhodobo navrhuje, aby rozpočet obsahoval viac medzirezortných programov ako sólo programov jednotlivých rezortov. Sme presvedčení, že mnohé dlhodobé problémy by sa dali riešiť práve medzirezortnými programami, zdroje by sa určite využili účelnejšie a ciele dosiahli rýchlejšie.

d. Rozpočtovanie kapitálových výdavkov

NKÚ v Stanovisku pozitívne hodnotil zmeny zavedené v návrhu RVS na roky 2023 – 2025, ktoré prispievajú k transparentnejšiemu pohľadu na smerovanie investičných výdavkov. V návrhu rozpočtu na rok 2021 bola zavedená novinka v podobe alokovania časti kapitálových výdavkov do rozpočtu VPS a nie priamo do jednotlivých kapitol. Táto novinka však mala niekoľko nedostatkov, na ktoré NKÚ vo svojich stanoviskách poukázal. Jedným z nich bolo zbytočné alokovanie týchto výdavkov na už prebiehajúce projekty do kapitoly VPS a rovnako chýbajúci zoznam investičných projektov. Tento nedostatok bol z návrhu rozpočtu na rok 2023 odstránený. Kapitálové výdavky na prebiehajúce projekty (predovšetkým v kapitolách MD SR a MO SR) sú už alokované v kapitolách a vo VPS sú výdavky iba na projekty, ktoré musia prejsť posúdením ÚHP. Rovnako tak je v rozpočte zverejnený aj zoznam 15 najväčších investičných projektov, ktoré sa budú financovať v roku 2023. Ten vychádza z investičných plánov vybraných kapitol, ktoré ho, aj keď s oneskorením, vypracovali. Do budúcnosti odporúča NKÚ rozšíriť tento zoznam o všetky známe investičné projekty, ktoré sa majú v nasledujúcom období financovať.

Kapitálové výdavky ŠR v roku 2023 budú tvoriť 17 % (5,9 mld. eur) z celkových rozpočtovaných výdavkov. Plánované kapitálové výdavky majú byť financované z troch zdrojov – ŠR (1,6 mld. eur, fondov EÚ (2,4 mld. eur vrátane spolufinancovania) a Plán obnovy a odolnosti (1,9 mld. eur vrátane výdavkov na DPH). NKÚ na základe skúseností z kontrol či z výsledkov analytickej činnosti vidí značné riziko v čerpaní týchto zdrojov. Napríklad kapitálový rozpočet rezortu dopravy dosiahne v roku 2023 hodnotu 1,6 mld. eur, čo je o 527 mil. eur viac ako v roku 2022, pričom vzniká riziko nedostatočného čerpania. Navyše hrozí, že prostriedky sa na poslednú chvíľu budú míňať na iné účely, ako boli pôvodne určené.

Ministerstvo obrany SR v roku 2023 plánuje nárast kapitálových výdavkov oproti schválenému rozpočtu na rok 2022 o 146 mil. eur na 672 mil. eur. Najväčšími pojektami, na ktoré má uzatvorené vykonávacie zmluvy, sú nákupy stíhacích lietadiel F-16, kolesových húfnic Zuzana 2, bojových obrnených vozidiel 8x8 a 3D rádiolokátorov s rôznym dosahom. V súvislosti

s objemovo najväčšími obrannými nákupmi v histórii SR upozorňuje NKÚ na nedostatočný legislatívny rámec pri riešení kompenzačných programov. Kompenzačné programy sú programy priemyselnej spolupráce, ktorými vláda ako obstarávateľ vojenskej techniky a služieb získava kompenzáciu za vynaložené peniaze daňových poplatníkov v prospech národnej ekonomiky. Podrobnosti tejto problematiky sú uvedené v analytickom komentári NKÚ, venovanom nákupu stíhacích lietadiel F-16 a tiež v Stanovisku NKÚ k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2023, ktoré sú verejne dostupné na webovom sídle Úradu.

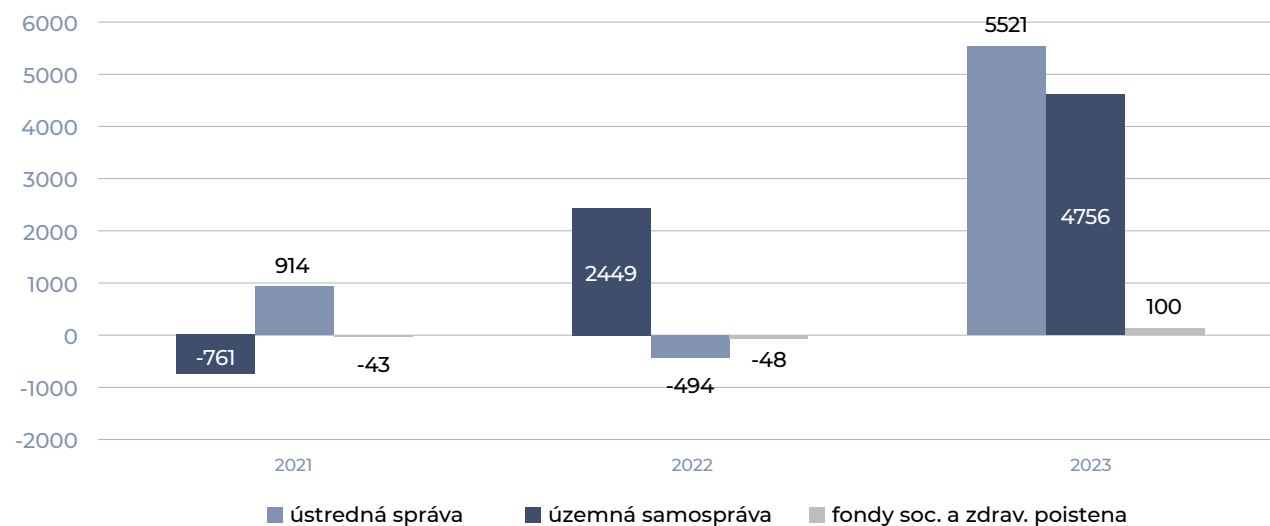
Riziko pokračujúcej podkapitalizácie je značné v prípade rezortu zdravotníctva. NKÚ negatívne hodnotí, že pre rezort zdravotníctva nie sú zo ŠR 2023 vyčlenené žiadne prostriedky na kapitálové výdavky. Pre tento účel sú rozpočtované výlučne prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti. Návrh rozpočtu uvádza v súlade s prioritizovaným investič-

ným plánom MZ SR, že na rok 2023 je odhadované čerpanie prostriedkov vo výške 36 mil. eur zo štátneho rozpočtu a 30 mil. eur z prostriedkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov. Tieto prostriedky v rozpočte ale reálne vyčlenené nie sú. V tomto ohľade je návrh rozpočtu nekonzistentný a neposkytuje dostatočnú mieru istoty, ako budú financované projekty, kde sa plánoval iný zdroj financovania ako Plán obnovy a odolnosti.

e. Počet zamestnancov vo verejnej správe

Krízové obdobie sa neprejavuje v úsporných opatreniach štátu týkajúcich sa počtu zamestnancov a mzdových výdavkov. Rozpočtované osobné výdavky zamestnancov verejnej správy tvoria 19,6 % zo všetkých súhrnných výdavkov. Zamestnanosť verejnej správy v roku 2023 oproti roku 2022 medziročne vzrastie o 10 377 osôb.

Medziročná zmena počtu zamestnancov podľa oblastí VS



Zdroj: MF SR

* vrátane metodologickej zmeny preradenia SVP, š. p.

Napriek rozširujúcemu sa počtu zamestnancov a vytváraní nových úradov, mnohé dôležité úrady verejnej správy trpia nedostatkom zamestnancov. Úrad na ochranu osobných údajov SR vo svojej správe za rok 2021 uvádza, že nedostatok zamestnancov sa premieta v podobe jeho enormnej zataženosti, ktorú neodstránila ani kumulácia funkcií organizačných útvarov či niektorých zamestnancov.

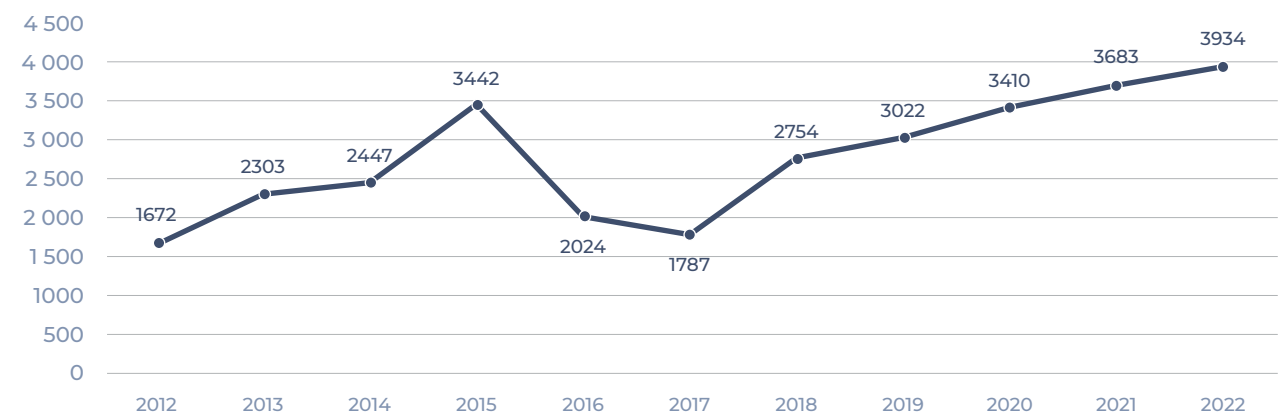
Ďalšie riziká rozpočtu

NKÚ v stanovisku opakovane upozorňuje aj na príliš časté využívanie rozpočtových opatrení. Ich počet vzrástol aj v roku 2022, keď dosiahol historických 3,9 tisíc. Celkovo sa v rámci rozpočtových opatrení presunulo v minulom roku medzi kapitolami viac ako 10,6 mld. eur. Z kapitoly VPS boli presunuté vyše 4 mld. eur, čo predstavuje 38 % z celkového

objemu opatrení. Najvýznamnejšia čiastka 980 mil. eur, bola presunutá z VPS do rezortu hospodárstva na konci roka 2022. Išlo o navýšenie výdavkov na kompenzácie nákladov a nepriaznivých dopadov súvisiacich s vysokými cenami energií a nárastom

regulovaných poplatkov v sektore energetiky. Nemenej významná čiastka 500 mil. eur, ktorá išla naopak z rezortu hospodárstva, súvisela s doplnením štátnych finančných aktív na účely vkladu do kapitálových fondov spoločnosti SPP, a. s.

Vývoj počtu rozpočtových opatrení za obdobie 2012 – 2022



Zdroj: rozpocet.sk.

Ďalšia, finančne významná časť opatrení, sa v roku 2022 týkala presunov nevyčerpaných fondov EÚ. Celkovo išlo o čiastku viac ako 3,6 mld. eur, čo predstavuje takmer 34% celkového objemu rozpočtových opatrení. Na základe ich výšky je možné hovoriť o riziku, že alokované prostriedky z operačného programu 2014-2020 sa nestihnú včas čerpať. Najproblematickejšími sú dlhodobé rezorty pôdohospodárstva, dopravy a MIRRI SR.

Tieto údaje svedčia o tom, že dlhoročný problém, s ktorým bojovali všetky doterajšie vlády, sa nedarí riešiť ani súčasnej. Z fondov EÚ môže SR čerpať ešte 5,53 mld. eur z programového obdobia 2014, z Plánu obnovy a odolnosti 6,3 mld. eur a z nového programového obdobia 2021-2027 sumu 12,6 mld. eur. Je vysoký predpoklad, že tieto prostriedky nebudú vyčerpané a Slovensko tak príde o možnosti riešiť mnohé dlhodobé problémy v mnohých dôležitých oblastiach rozvoja z týchto neopakovateľných verejných zdrojov.

Okrem vyššie uvedených rizík NKÚ upozornil parlament aj na riziká pre fungovanie ambulantného sektora, zahŕňajúceho všeobecných lekárov či pediatrov, ktorý je z pohľadu občana významným prvkom zabezpečenia kvalitnej a dostupnej zdravotnej starostlivosti. Nízko naplánované výdaje môžu tiež ohroziť rozvoj slovenskej vedy a výskumu, budú mať

negatívny vplyv na bežný chod základných, stredných, ale aj vysokých škôl. V roku 2023 dôjde k zvýšeniu priemerných plátov pedagogických a odborných zamestnancov školstva, vysoká miera inflácie a rast miezd v národnom hospodárstve však povedú k zníženiu reálnych plátov zamestnancov vzdelávacích inštitúcií. Problematike týchto významných politík sa v kontrolnej činnosti venujeme pravidelne a pravidelne prinášame na výbory NR SR poznatky o hlavných rizikách a problémoch, ktoré spôsobujú výrazné zaostávanie Slovenska v týchto mimoriadne dôležitých oblastiach spoločenského života a tiež navrhujeme možné riešenia.

NKÚ sa dlhodobu venuje aj rozpočtovým vzťahom štátu a samosprávy. Na ich problematiku poukazujeme na základe výsledkov kontrol, ktoré dokazujú, že objem zdrojov na krytie ich nákladov sa roky vôbec nemenil. Absenciou pravidelnej indexácie dotácií na tento výkon v prostredí rastúcej inflácie a rastu priemernej mzdy, stráca samospráva zdroje na zabezpečenie udržateľného hospodárenia prenesených kompetencií. V tejto súvislosti NKÚ upozornil na to, že vláda sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala riešiť otázku, či nastavenie financovania samospráv zodpovedá ich kompetenciám, avšak tejto téme sa doposiaľ nevenovala.

Z predloženého rozpočtu vyplynulo, že ani v roku 2023 k zmene financovania kompetencií samosprávy nepríde. Naopak, v dôsledku novoprijatých legislatívnych zmien sa znížil objem prostriedkov, ktoré sú určené pre samosprávu. V praxi tak obce a vyššie územné celky dostanú približne o 596 mil. eur menej. Výsledkom je najvyšší schodok obcí a VÚC za posledných 13 rokov. NKÚ na základe poznatkov z kontrolnej činnosti dlhodobo poukazuje na potrebu systémových zmien v samospráve, ktoré by umožnili hospodárnejšie a efektívnejšie využívanie finančných, materiálnych a ľudských zdrojov.

Za osobitný problém, ktorý môže mať závažné dôsledky na štátny rozpočet 2023 a ďalších rokov považuje NKÚ nezrovnalosti v jednotlivých operačných programoch daného programového obdobia. NKÚ kontrolou ukončenou v roku 2022 **40/2021 Nezrovnalosti programového obdobia 2014 -2020** dokumentuje, že riziko dôsledkov je skutočne vysoké. V rámci kontrolnej akcie preveril evidenciu a následné monitorovanie nezrovnalostí za programové obdobie 2014 až 2020 na Ministerstve dopravy a výstavby a Ministerstve životného prostredia, ktoré sú riadiacimi orgánmi pri Operačnom programe integrovaná infraštruktúra (OP II) a Operačnom programe Kvalita životného prostredia (OP KŽP).

Hlavným nástrojom monitoringu a evidencie nezrovnalostí je exitujúci informačný systém monitorovania fondov, ktorý zastrešuje kompletnú administratívu k čerpaniu európskych štrukturálnych fondov na Slovensku, tzv. ITMS2014+. Pri evidencii a monitorovaní nezrovnalostí na spomínaných ministerstvách kontrolóri na vybranej vzorke zistili, že v každom treťom náhodne vybranom prípade boli prekročené stanovené lehoty a zadávané neúplné, nesprávne alebo neaktuálne údaje o nezrovnalostiach do spomenutého informačného systému.

V oblasti riešenia a vysporiadania nezrovnalostí kontrola zistila problém s dostupnosťou informácií o konaní tretích strán. Riadiace orgány ich napríklad od orgánov činných v trestnom konaní dostávajú neskoro a veľmi často sú neúplné, takže neumožňujú ucelený prehľad o priebehu a záveroch vyšetrovania. Aj keď vybrané riadiace orgány mali postupy pre sledovanie konaní tretích strán, teda orgánov činných v trestnom konaní, Protimono-

polného úradu, Úradu pre verejné obstarávanie, Úradu vládneho auditu, zladené s platnou legislatívou, na základe neúplnosti dát boli obmedzené pri vysporiadaní jednotlivých nezrovnalostí.

Kontrolované subjekty až na základe zistení NKÚ prijali opatrenia formou metodického usmerenia a bezodkladne začali správne konania. Pri zabezpečení ochrany majetku štátu NKÚ overoval zavedený postup vymáhania nezrovnalostí v prípadoch, keď dlžník neuhradí pohľadávku. Za závažné zistenie považuje NKÚ, že Slovenská agentúra životného prostredia (SAŽP), ako sprostredkovateľský orgán, zanedbala svoje povinnosti pri správnych konaniach podľa zákona o EŠIF. Do septembra 2021 nebol na SAŽP určený odvolací orgán a agentúra ho ustanovila až ku koncu programového obdobia v septembri 2021. Dovtedy sa v rámci správneho konania prakticky nebolo možné odvolať.

NKÚ v priebehu kontroly identifikoval systémové riziká, ktoré by mohli mať vplyv na vznik nezrovnalostí a to naprieč rezortmi. Počas kontroly bol vykonaný dotazníkový prieskum, z ktorého vyplynulo vážne riziko rozporov medzi stanoviskom Úradu vládneho auditu (ÚVA) a rozhodnutím Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) v rovnakej veci týkajúcej sa porušenia zákona o verejnom obstarávaní. Kontrola zaznamenala opakované prípady, keď ÚVA vo svojej správe potvrdí nezrovnalosť, ale ÚVO následne vydá v tomto prípade rozhodnutie, že nebol porušený zákon. Rozpor medzi dvomi štátnymi orgánmi spôsobuje, že takáto nezrovnalosť je od prijímateľa nevymožiteľná. Keďže rozhodnutie ÚVO už neovplyvní skôr vydanú správu ÚVA, vzniknutú nezrovnalosť znáša štátny poskytovateľ finančných prostriedkov – riadiaci alebo sprostredkovateľský orgán, na vrub svojej rozpočtovej kapitoly. Ak by ÚVA bol povinný spätne zosúladiť svoje závery s protichodným rozhodnutím ÚVO v rovnakej veci, ubudlo by nezrovnalostí a znížilo by sa tak zaťaženie štátneho rozpočtu.

NKÚ preto odporúča Výboru NR SR pre európske záležitosti zmenu zákona o príspevku poskytovanom z EŠIF tak, aby pri vysporiadaní nezrovnalostí neumožňoval odmietnuť započítanie pohľadávok a aby bolo možné pri vysporiadaní nezrovnalostí započítavať aj pohľadávky štátnych rozpočtových organizácií.



4. Kontrola nástrojov a cieľov verejných politík

4.1. Udržateľný rozvoj Slovenska

Dosahovanie cieľov udržateľného rozvoja je významnou prioritou Slovenska i rôznych medzinárodných organizácií, vrátane OSN. Táto organizácia prijala v roku 2015 dokument Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj (Agenda) ako súhrn globálnych záväzkov, ktorými má medzinárodné spoločenstvo reagovať na najväčšie výzvy celosvetového vývoja prostredníctvom 17 cieľov udržateľného rozvoja. Slovensko sa k Agende prihlásilo v roku 2016 a zodpovednosť za ich implementáciu má MIRRI SR a MZVaEZ SR. Vláda sa zaviazala monitorovať a hodnotiť pokrok Agendy cez jednotlivé národné priority.

NKÚ v roku 2018 preveroval, aký je stav plnenia týchto cieľov udržateľného rozvoja a upozornil vládu i obe ministerstvá na oblasti najväčšieho zaostávania. Zdôrazňuje, že viaceré riziká, na ktoré upozornil už v minulosti, pretrvávajú a v niektorých oblastiach sa stav ešte zhoršil. Jednou z oblastí, kde je plnenie záväzkov najviac rizikové, je stav cieľov „zmena klímy“ a „zodpovedná výroba a spotreba“, na ktoré upozornila aj EK v Správe o Slovensku v roku 2022.

NKÚ zároveň upozornil na viaceré problémy pri dodržiavaní postupu vnútroštátnej implementácie a odporučil naďalej sledovať národné priority s použitím indikátorov zohľadňujúcich podmienky Slovenska. Odporúča tiež zlepšiť koordináciu Agendy zapojením všetkých jej aktérov a skrátiť monitorovacie obdobie z troch na pôvodné dva roky. Odporúčanim je aj vypracovanie komunikačnej stratégie o Agende, ktorá by zohľadňovala potreby špecifických skupín a jednotlivcov.

Od začiatku implementácie Agendy sa žiadna kampaň takéhoto druhu nerealizovala a o jej dôležitosti, cieľoch a obsahu verejnosť nie je dostatočne informovaná.

Nástrojom na dosahovanie cieľov, ktorými sa Slovensko prihlásilo k Agende, ale aj k ďalším dôležitým pilierom spoločensko-ekonomického rozvoja, sú stratégie. Vlády, jednotlivé rezorty, subjekty štátu i samosprávy ich prijímajú s cieľom zlepšiť predvídateľnosť verejných politík, efektívnosť využívania verejných zdrojov a stabilitu verejného i súkromného prostredia.

Kontrolná činnosť NKÚ je preto zameraná aj na plnenie cieľov prijatých rezortných stratégií a ich dopad na spoločnosť, rezort a občana. NKÚ teda aj v roku 2022 intenzívne overoval, ako štát dokáže tieto strategické ciele naplňovať. Úrad naplánoval viacero prierezových a systémových kontrol, založených na hodnotení národných problémov a rizík. Takto nastavený systém kontrol umožnil komplexné hodnotenie plnenia cieľov verejných politík a spôsobov vynakladania verejných zdrojov na ich dosiahnutie.

Kontrolné zistenia sú alarmujúce. Slovensko má vážny problém s naplňovaním strategických cieľov verejných politík. Strategické dokumenty k jednotlivým verejným politikám sú buď zastarané a neinovujú sa, alebo sa k nim prístupuje formálne a ich ciele sa neplnia. NKÚ opakovane konštatuje, že v rezortoch máme desiatky až stovky strategických dokumentov, ale chýbajú v nich merateľné dáta, plán reálneho finančného krytia a určené zodpovednosti, ako aj súvislosti a prepojenia na stratégie iných súvisiacich verejných politík. Pri tvorbe verejných politík absentuje strategické plánovanie, pri

realizácii jeho dlhodobá záväzná prioritizácia. Zúčtovaniu bráni absencia dát, ktoré sú potrebné na vyhodnocovanie naplňovania cieľov.

V súvislosti s hodnotením plnenia strategického cieľa Agendy 30 „zmena klímy“, ktorý súvisí s opatreniami na znižovanie emisií skleníkových plynov NKÚ analyzoval dokument **Nízkouhlíková stratégia rozvoja SR do roku 2030 s výhľadom do roku 2050**. Pri analýze tohto dokumentu NKÚ zistil, že takmer polovica komponentov stratégie je vypracovaná iba čiastočne alebo vôbec. Je to i názor Európskej komisie, ktorá niekoľko rokov po sebe konštatuje, že tvorba a implementácia vypracovaných stratégií a politík je na Slovensku slabá.

Ministerstvo životného prostredia SR, ktoré predsedá Rade vlády SR pre Európsku zelenú dohodu a má dohliadať na plošnú implementáciu opatrení pre dosiahnutie stanovených cieľov znižovania emisií skleníkových plynov, má podľa zistení len malý dosah na zadávanie úloh a vyžadovanie plnenia cieľov od ostatných rezortov. V tejto súvislosti NKÚ odporúča posilniť koordinačno-riadiacu kompetenciu envirorezortu v oblasti znižovania emisií právnou úpravou pripravovaného zákona o zmene klímy. NKÚ upozorňuje ministerstvo, že aktualizáciu stratégie je potrebné vypracovať podľa záväznej metodiky pre tvorbu strategických dokumentov, čo má prispieť k úspešnej realizácii a implementácii dokumentu. Pozitívne možno hodnotiť kroky MŽP, ktoré už počas prípravy analýzy NKÚ zefektívnilo informovanie verejnosti o pripravovaných aktivitách na svojej webovej stránke v časti Zmena klímy.

V apríli 2022 NKÚ uverejnil analýzu Strategické smerovanie zdravotníctva SR, ktorá potvrdila, že financovanie, no najmä výsledky slovenského zdravotníctva sú v porovnaní s krajinami EÚ neuspokojivé, resp. trend mnohých z nich stagnuje alebo v mnohých prípadoch sa zhoršuje. Nepriaznivý stav naznačuje, že Slovensko k tejto oblasti dlhodobo neprístupuje strategicky. Analýzou strategických dokumentov slovenského zdravotníctva NKÚ zistil, že v čase publikovania dokumentu neexistoval žiadny ustálený cyklus pravidelného prijímania a vyhodnocovania celkovej stratégie slovenského zdravotníctva, zastrešoval ju viac ako osem rokov starý dokument. MZ SR dlhodobo neplnilo úlohu pravidelne monitorovať naplňovanie Strategického rámca, nemalo zavedený žiadny systém evidencie či vyhodnocovania stratégií v rezorte zdravotníctva, väčšina platných strategických dokumentov z rezortu zdravotníctva neobsahovala dostatočný popis financovania a ani monitorovania realizácie danej stratégie. NKÚ identifikoval viacero podob-

lastí slovenského zdravotníctva, ktoré neboli pokryté aktuálnym samostatným strategickým materiálom napriek tomu, že by to bolo žiaduce.

Aj ďalšie výsledky minuloročných kontrol svedčia o nedostatočnej kvalite stratégií a ich implementácii. Jedným z vážnych sociálno-ekonomických problémov, ktorý sa dlhodobo nedarí riešiť, je problém integrácie marginalizovaných skupín. Slovensku sa nedarí znižovať rozdiely vo vzdelanostnej úrovni Rómov oproti priemeru populácie. Neprispeľa k tomu ani národná stratégia pre integráciu Rómov, ktorú NKÚ preveril v rámci kontroly **8/2022 Naplnenie Stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020 v oblasti vzdelávania**. Táto je základným dokumentom definujúcim problémy, prekážky a ciele v oblasti integrácie Rómov na Slovensku. Práve oblasť vzdelávania považuje aj NKÚ za najdôležitejšiu a nevyhnutnú podmienku získania zamestnania a trvalého príjmu, čo zásadným spôsobom môže ovplyvniť ďalšie oblasti života tejto komunity, akými je schopnosť zaobstarat adekvátne bývanie a možnosť investovať do ďalšieho rozvoja rodiny a jej detí.

Kontrola zistila, že stratégiu v oblasti vzdelávania sa nepodarilo naplniť. Zo 14 čiastkových cieľov boli splnené iba dva. Počas celého kontrolovaného obdobia pretrvával problém s dostupnosťou údajov, ktorými sa mali hodnotiť ciele a indikátory. Nastavenie systému riadenia implementácie stratégie bolo nesprávne a úrad splnomocnenca nemal dostatočné kompetencie koordinovať a kontrolovať plnenie cieľov jednotlivými rezortmi. Nemal reálny dosah na činnosť jednotlivých ministerstiev, ich organizácií ani samosprávy v oblastiach stanovených v stratégii. Hlavnú príčinu toho, že stratégia nebola uvedená do praxe, vidí NKÚ v tom, že systém implementácie bol nastavený nesprávne. Úrad splnomocnenca o plnení cieľov stratégie nikdy neinformoval vládu a vláda ani takéto informácie nepožadovala. Na stratégiu bolo v rokoch 2016 - 2020 použitých 173 miliónov eur, z toho 130 mil. eur zo zdrojov Európskej únie a verejnosť nemá informácie, aké výsledky sa dosiahli a aký je progres v oblasti vzdelávania. Z celkovej sumy bolo približne 45 miliónov dokonca vyčlenených na nesplnené ciele, boli teda použité neúčinne.

NKÚ poukázal aj na pretrvávajúce prevažne jednodrožové financovanie, čím naďalej ostáva ohrozená udržateľnosť realizácie jednotlivých aktivít a opatrení integrácie Rómov v oblasti vzdelávania. Častým problémom bola oneskorená realizácia aktivít spojená s pomalým, chaotickým a administratívne náročným čerpaním finančných prostriedkov. Je preto nevyhnutné znížiť byrokratické zaťaženie

v procese čerpania finančných zdrojov z Európskej únie, najmä keď potenciál na implementáciu opatrení v oblasti vzdelávania v novej stratégii do roku 2030 bol vyčíslený na minimálne 177 mil. eur z úspor štátneho rozpočtu.

Kontrola NKÚ a prezentácia jej výsledkov sa diali v čase návštevy europoslancov v rómskych komunitách a Európska komisia dôrazne upozornila vládu SR, aby inklúziu Rómov nebrala na ľahkú váhu. Len v programovom období 2014 - 2020 bolo na projekty v marginalizovaných rómskych komunitách z fondov EÚ vyčlenených 383 mil. eur s obdobnými výsledkami ako priniesla kontrola. Európska komisia vidí dôvody existujúcej situácie podobne ako NKÚ a v danej oblasti vyžaduje dve systémové zmeny – integrovaný prístup a jednu konkrétnu autoritu, ktorá bude motorom investícií v marginalizovaných komunitách. Vláda na daný účel vyčlenila zo sedemročného dotačného balíka 907 mil. eur. Do eurofondovej architektúry pribudne riadiaca štruktúra výhradne pre investície na inklúziu Rómov na čele s Úradom splnomocnenca vlády pre rómske komunity, ktorý má dostať nové úlohy a administratívny aparát približne 400 pracovníkov. Vzhľadom na významnosť cieľov a zdrojov určených na ich realizáciu, bude NKÚ problematike inklúzie Rómov venovať značnú pozornosť aj v budúcom období.

NKÚ sa dlhodobo venuje aj problematike dopravnej politiky a subjektom, ktoré sú kompetentné v oblasti stanovovania cieľov jej modernizácie

a rozvoja. Doprava je oblasťou, ktorá má nielen národný význam, ale aj európsky rozmer a prispieva k mobilite obyvateľov, preprave tovarov a služieb a zvyšovaniu kvality života. Preto sériou kontrol v roku 2022 preveril aj napĺňanie strategických cieľov v oblasti dopravnej politiky. Podľa zistení NKÚ pri plnení strategických cieľov v doprave Slovensko výrazne zaostáva, na dobudovanie nezrealizovaných strategických dopravných projektov chýba niekoľko desiatok miliárd eur a pri kľúčových diaľničných projektoch dokonca hrozí, že prideme o plánované európske finančné zdroje. Od tých je však aktuálne realizácia strategických dopravných projektov závislá.

Aj v doprave podobne ako pri iných verejných politikách chýbajú dáta, na základe ktorých by bolo možné plnenie strategických cieľov efektívne vyhodnocovať. Na ministerstve dopravy dlhodobo nie je dostatok kvalifikovaných odborníkov, ktorí by zabezpečovali efektívny monitoring, hodnotenie a aktualizáciu strategických dokumentov a prípravu stratégie na ďalšie obdobie, kedy sa výrazne znížia zdroje európskych fondov na rozvoj dopravnej infraštruktúry.

Kontrola NKÚ **011/2022 - Stratégia rozvoja dopravnej infraštruktúry SR** overovala spracovanie a predovšetkým implementáciu nastavených národných strategických cieľov pre oblasť cestnej, železničnej a vodnej dopravy, pričom sa zamerala najmä na ich infraštruktúrne projekty.

Na základe kontrolnej činnosti z roku 2022, ale aj z predchádzajúcich rokov NKÚ upozorňuje NR SR, že väčšina strategických dokumentov, ktoré majú plniť úlohu nástroja strategického riadenia verejných politik a subjektov ktoré ich realizujú, v mnohých prípadoch neplní svoju úlohu dostatočne. Tento stav spôsobuje nielen neplnenie závažných

spoločenských cieľov, ale nejasné, často meniace sa či nemerateľné ciele spôsobujú že verejné zdroje sú využívané ne hospodárne a neúčinne. Strategickému riadeniu krajiny, rezortov a ich podriadených organizácií a monitoringu dosahovaných cieľov je potrebné najmä v jednotlivých výboroch parlamentu venovať zvýšenú pozornosť.

Prehľad počtu zrealizovaných a nezrealizovaných projektov v rámci fázy I. a fázy II.

	ZREALIZOVANÉ	NEZREALIZOVANÉ
	24 ✓	109 ✗
	6 ✓	70 ✗
	8 ✓	14 ✗

4.2. Kontrola plnenia cieľov verejných politik

4.2.1. Zlyhávanie pri plnení významných cieľov informatizácie zdravotníctva

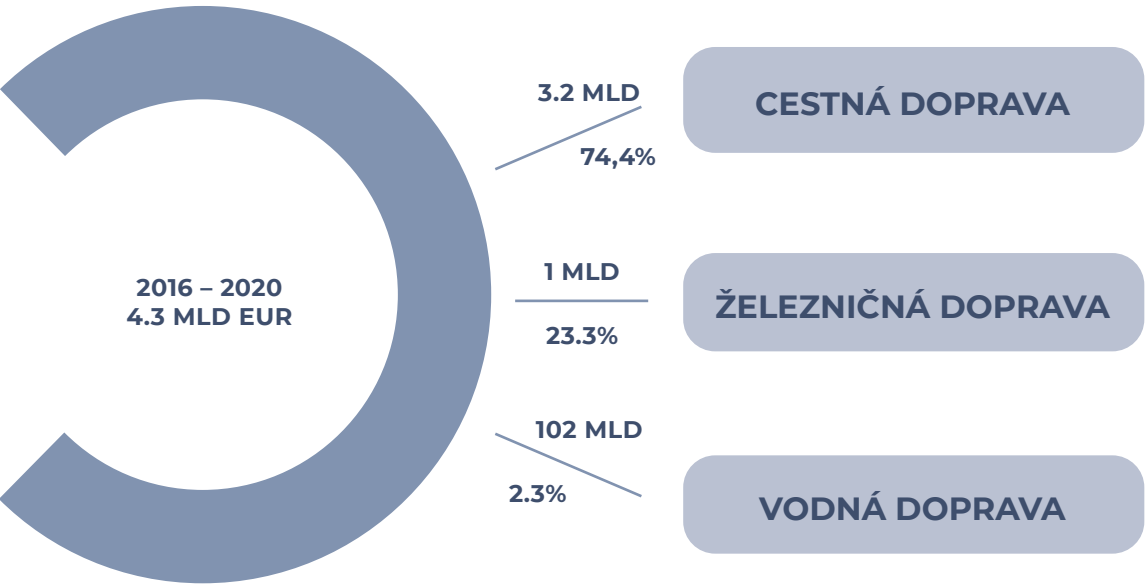
Každá vláda musí považovať zdravie a rovnosť pri poskytovaní a dostupnosti zdravotnej starostlivosti za základné práva každého občana. Zachovanie a zlepšovanie zdravia je najlepšou investíciou pre silnú ekonomiku a spokojnú spoločnosť. Štátna politika zdravia je zároveň strategickou rozvojovou politikou spoločnosti, ktorá formuluje dlhodobé i krátkodobé ciele, stratégie a priority štátu zamerané na starostlivosť o zdravie, jeho podporu, ochranu, a rozvoj. V tejto verejnej politike má rozhodujúcu úlohu plniť ústredný orgán štátnej správy pre oblasť zdravia a tým je Ministerstvo zdravotníctva SR.

Z pohľadu výdavkov štátneho rozpočtu ide o významnú verejnú politiku, keďže výdavky na zdravotníctvo v SR každoročne oscilujú na úrovni 7% HDP a za rok 2022 sa plánovalo využiť v zdravotníckom sektore z verejných zdrojov takmer 6,3 mld. eur. Výsledky efektívnosti a účinnosti týchto výdavkov merané rôznymi ukazovateľmi zdravotného stavu obyvateľstva, dĺžky života, siete zdravotníckych zariadení, počtom lekárov a ostatného zdravotného personálu ukazujú na vážne problémy v tomto sektore. Ústavná i ambulantná zdravotná starostlivosť dlhodobo vykazuje nedofinancovanosť v oblasti bežných i kapitálových výdavkov, štátne nemocnice boli viacnásobne oddlžované stovkami miliónov

eur, ale problém zadlženosti sa doteraz nepodarilo vyriešiť. Je veľa verifikovaných údajov a informácií, ktoré umožňujú hodnotiť zdravotnú politiku ako štátnu politiku, ktorá si nedostatočne plní svoje funkcie v rozvoji slovenskej spoločnosti.

Významné problémy zdravotnej politiky sú v posledných rokoch pravidelne predmetom kontroly NKÚ a zdravotníctvo je jednou z priorit zamerania jeho kontrolnej a analytickej činnosti. Z realizovaných kontrol v minulých rokoch považujeme za najvýznamnejšie cyklus kontrolných akcií zameraných na kontrolu hospodárenia zariadení ústavnej zdravotnej starostlivosti realizovaný v rokoch 2017 - 2018. Kontrola sa uskutočnila v 38 nemocniciach rôznych organizačných a vlastníckych foriem. Portfólio kontrolovaných nemocníc tvorilo 14 príspevkových organizácií zriadených štátom, osem nemocníc v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávy, desať transformovaných a šesť súkromných zdravotníckych zariadení. Výsledky kontroly poukázali na rozdielnu výkonnosť hospodárenia rôznych typov zdravotníckych zariadení. NKÚ na príklade dobrej praxe viacerých kontrolovaných subjektov ukázal na významné možnosti zlepšenia ich riadenia na centrálnej, regionálnej či miestnej úrovni. Jedným z významných zistení bola nedostatočná koncepčná, strategická, riadiaca i kontrolná funkcia ministerstva zdravotníctva ako orgánu štátu zodpovedného za zdravotnú politiku, čo sa potom následne premieta do činnosti zdravotníckych zariadení v ich celom spektre.

Investície do sledovaných sektorov dopravnej infraštruktúry 2016 – 2020



NKÚ navrhol ministerstvu prijať viaceré opatrenia na zlepšenie tohto stavu, z toho mnohé boli realizované, ale po čase aj zanikli. Požadovaný organizačný útvar ministerstva, ktorý by bol zodpovedný za riadenie podriadených organizácií, centrálne obstarávanie rôznych tovarov a služieb pre fakultné nemocnice a iné činnosti, bol zriadený, ale po krátkom čase zanikol, ministerstvo uskutočnilo len niekoľko pokusov o centrálny nákup.

Obdobným spôsobom postupovalo ministerstvo aj pri odporúčaní NKÚ, ktoré sa týkali transparentnosti procesu schvaľovania nových liekov pre pacientov na Slovensku. Po vykonaní kontroly boli určitý čas zverejňované mená hodnotiteľov odborných stanovísk posudzujúcich nové lieky, v roku 2022 sa už mená prestali zverejňovať. Analytici Úradu spracovali follow-up preverenie dodržiavania odporúčaní a zistili že do 15. júla sa pri 59 % z celkového počtu 68 vydaných odborných stanovísk mená hodnotiteľov nezverejnili. Na základe upozornenia NKÚ bol tento nedostatok odstránený a ministerstvo uznalo svoje pochybenie.

NKÚ sa tiež dlhodobo venuje kontrole procesu informatizácie tohto verejného sektora, vzťahu poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a zdravotných poisťovní, ale aj ďalším významným partiálnym problémom zdravotníctva. Analýzou rizík distribúcie verejných výdavkov na zdravotníctvo, medzinárodného porovnania výsledkových ukazovateľov, ale aj na základe výsledkov predchádzajúcich kontrol pripravili a realizovali kontrolóri NKÚ v roku 2022 tri kontrolné akcie zamerané na dôležité ciele zdravotnej politiky a ich dosahovanie.

V tvorbe cieľov verejných politík, hodnotení výsledkov a ich medzinárodnom porovnávaní zohrávajú významnú úlohu dáta, a v plnej miere to platí aj pre zdravotnú politiku. Je zrejmé, že bez relevantných, aktuálnych a spoľahlivých zdravotníckych dát nemožno správne vykonávať proces tvorby, realizácie a ani hodnotenia štátnej zdravotnej politiky. Nemožno plnohodnotne a na odbornej úrovni vykonávať vedu, výskum a prinášať inovácie v oblasti zdravotníctva, ani sa medzinárodne porovnávať.

notenie činnosti NCZI v oblasti správy národných zdravotných registrov kontrolórm NKÚ je založené na zisteniach o nefunkčnosti viacerých registrov, ich nedostatočnej naplnenosti, nie je zabezpečená relevantnosť, presnosť a spoľahlivosť dát v registroch. NCZI nemá objektívne informácie o počte novodiagnostikovaných pacientov v SR. Bez takýchto informácií hrozí riziko, že počty týchto pacientov budú len odhadované, a preto nebudú dostatočne presné a spoľahlivé pre tvorbu a výkon štátnej zdravotnej politiky a tiež na stanovenie cieľových preventívnych opatrení až na úroveň okresov. Napríklad v národnom onkologickom registri boli k 31.12.2021 spracované údaje len do roku 2012. Takmer desaťročný časový sklz spracovania týchto dát má negatívny vplyv na hodnotenie vývoja onkologických chorôb a ich vplyvu na zdravotný stav populácie v SR, ako aj na prijímanie preventívnych opatrení.

Dôvodov takéhoto stavu je viacero, najmä skutočnosť že oblasť registrov bola nedostatočne riadená, absentujú strategicko-plánovacie dokumenty či interné normatívne akty riadenia, nedostatočne účinne pôsobí vnútorný kontrolný systém organizácie. NCZI nezaviedlo štandardizovaný postup pri tvorbe registrov, ktorý by zadefinoval jasné pravidlá pre ich spravovanie, lekári neboli dostatočne metodicky riadení, metodika zberu dát nebola prehľadná a na základe potrieb používateľov, absentoval automatizovaný systém overovania, porovnávania a vyhodnocovania dát z registrov a podobne.

Všetky informácie a nedostatky zistené NKÚ poukazujú na nekonšistentné a nedostatočné riadenie a spravovanie zdravotníckych dát v rámci národných zdravotných registrov. Zároveň odhaľujú manažérské a riadiace zlyhania NCZI v tejto oblasti, ako aj zlyhania gestora štátnej zdravotnej politiky – Ministerstva zdravotníctva SR a jeho podriadených organizácií.

Preto NKÚ navrhol výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre zdravotníctvo, aby zaviazal a požadoval od Ministerstva zdravotníctva SR ako gestora štátnej zdravotnej politiky:

- prijať také systémové opatrenia, aby štát disponoval relevantnými, presnými a spoľahlivými zdravotníckymi dátami a využíval ich pri kvalifikovanej tvorbe a výkone štátnej zdravotnej politiky;
- v pravidelných intervaloch informovať výbor o stave zabezpečenia systému zberu, spravovania a využívania zdravotníckych dát na účely tvorby a výkonu štátnej zdravotnej politiky.

Obdobné nedostatky v dosahovaní cieľov zdravotníckej politiky zistila kontrola aj v prípade zavádzania a využívania DRG systému – kontrolná akcia

15/2022 Implementácia klasifikačného systému DRG v podmienkach SR. DRG je nástroj, prostredníctvom ktorého sa malo zabezpečiť udržateľné financovanie lôžkovej zdravotnej starostlivosti. DRG je medicínsko-ekonomický klasifikačný systém, umožňujúci zatriediť jednotlivé hospitalizačné prípady do ekonomicky a klinicky homogénnych skupín (DRG skupiny). Tento systém, ktorý využívajú viaceré krajiny, mal a stále má byť základným nástrojom na čiastočné zmiernenie zadlžovania nemocníc, nástrojom systémových opatrení na optimalizáciu nákladov, ako aj nástrojom na porovnávanie výkonnosti nemocníc a ich objektívne a transparentné riadenie.

Výsledky kontrolnej akcie, ktorá bola zameraná na proces implementácie systému DRG do praxe ukazujú, že ani v tomto prípade nejde o úspešný implementačný príbeh, ktorý sa začal v roku 2011. Vláda SR vtedy schválila koncepciu zabezpečenia a zavedenia DRG systému v podmienkach slovenského zdravotníctva.

Systém DRG, do ktorého štát investoval už viac ako 10 miliónov eur, nie je ani v roku 2022 funkčný v plnom rozsahu. Podľa koncepcie schválenej vládou mala byť spustená jeho ostrá prevádzka na začiatku roka 2016. Aj v tomto prípade kontinuita zavádzania systému DRG bola ovplyvnená častými personálnymi zmenami vo vedení Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ktorý bol viac rokov zodpovedný za implementáciu. Príliš často sa menili projektoví manažéri, implementácia je ovplyvnená nedisciplinovanosťou poskytovateľov pri dodržiavaní zákonom stanovených termínov na zasielanie údajov a taktiež malou flexibilitou tvorby a schvaľovania potrebnej legislatívy. Ani po prechode kompetencií na MZ SR nedošlo ku kvalitatívnemu posunu v projekte. Ministerstvo zdravotníctva ako súčasný správca poverený implementáciou systému počas kontrolovaného obdobia nedostatočne využívalo svoje kompetencie, zanedbávalo kontrolu a nedostatočne vymáhalo dodržiavanie nastavených pravidiel.

Najväčšou prekážkou zavedenia DRG systému do praxe ako plnohodnotného úhradového mechanizmu je podľa výsledkov kontroly NKÚ fakt, že nie je uzákonená povinnosť používať ho pri uzatváraní zmlúv o úhrade zdravotnej starostlivosti medzi jednotlivými zdravotnými poisťovňami a poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti. Keďže systém DRG nefunguje ako povinný nástroj pre finančné riadenie ústavnej starostlivosti, do systému bolo zapojených iba 87 zo 187 nemocníc - štát nemá reálne dáta o tom, koľko finančných prostriedkov potrebujú nemocnice na základe svojich reálnych výkonov.



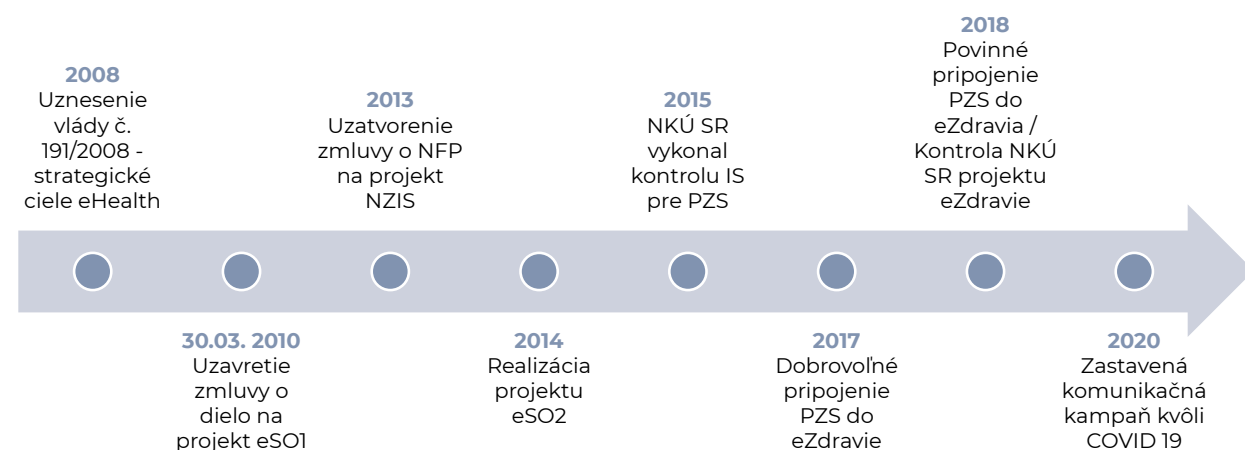
V oblasti zhromažďovania, spracovávania a analyzovania údajov o hromadne sa vyskytujúcich a spoločensky závažných skupinách chorôb v SR majú osobitné postavenie národné zdravotné registre, ako špecifické informačné systémy. Ich cieľom je monitorovať najmä vývoj počtu novodiagnostikovaných pacientov ročne a vo vybraných registroch aj vývoj celkového počtu osôb s danou chorobou v populácii. Výstupy z príslušných databáz sú podnetom pre optimalizáciu intervenčných opatrení nielen v zdravotnej, ale aj sociálnej a ekonomickej oblasti. Ich efektívnosť by mala určovať stratégiu zdravotnej politiky v SR.

Za správu 14 národných zdravotných registrov je zodpovedné Národné centrum zdravotníckych informácií (ďalej „NCZI“), ktoré plní aj ďalšie dôležité úlohy v oblasti informatizácie zdravotníctva a správy národného informačného systému. Kontrolná akcia **09/2022 – Národné zdravotné registre NCZI** sa zamerala na to, ako národné zdravotné registre plnia funkcie v štátnej zdravotnej politike.

Výsledky kontrolnej akcie preukázali, že NCZI si nedostatočne plnilo svoju zákonnú úlohu pri správe národných zdravotných registrov a národné registre nedostatočne plnia svoje poslanie. Takéto hod-

NKÚ odporučil MZ SR zaobstarať funkčný nástroj pre údržbu a aktualizáciu DRG systému, ako aj zvýšiť personálne kapacity Centra pre klasifikačný systém pre pokrytie všetkých oblastí v rámci DRG. Centrum prostredníctvom webového portálu zbiera medicínske a ekonomické údaje o poskytovaní ústavnej starostlivosti od užívateľov klasifikačného systému DRG. NKÚ taktiež odporučil iniciovať zmeny zákona o zdravotných poisťovniach, na základe ktorých by boli zdravotné poisťovne povinné realizovať úhrady za poskytnutú krátkodobú lôžkovú starostlivosť prostredníctvom uzatvorených zmlúv podľa klasifikačného systému. NKÚ považuje za dôležité, aby o výsledkoch a problémoch implementácie systému bol Ministerstvom zdravotníctva SR pravidelne informovaný aj výbor NR SR pre zdravotníctvo.

Aj ďalší projekt elektronizácie v oblasti zdravotníctva – systém eZdravie, ktorý je centrálnym úložiskom zdravotných záznamov pacienta a dôležitých informácií o pacientovom zdravotnom stave – neplní svoje poslanie dostatočne. Neplní sa tak mimoriadne dôležitý zámer zdravotníckej politiky, aby sa prostredníctvom informačných a komunikačných technológií poskytovali správne informácie v správnom čase na správnom mieste vo všetkých etapách a procesoch starostlivosti o zdravie občanov.



Výsledky troch kontrol NKÚ, ktoré sa týkali preverenia dosiahnutého stavu mimoriadne dôležitých cieľov zdravotnej politiky majú spoločného menovateľa, ktorým je nedostatočná snaha zodpovedných orgánov a organizácií rezortu zdravotníctva tieto ciele dosahovať kvalitným riadením strategických a implementačných procesov. Chýba skutočné odhodlanie dosahovať stanovené ciele, výrazná osobná angažovanosť predstaviteľov rezortu v implementácii, permanentný

Strategické ciele projektu, ako kľúčového nástroja informatizácie verejnej správy v oblasti zdravotníctva na Slovensku boli prijaté už v roku 2008 a dodnes nie sú v plnej miere naplnené. Projekt, ktorý doteraz stál viac ako 100 mil. eur nie je ani po 14 rokoch funkčný. Funkcionalita systému v lekárskej praxi trpí obmedzeniami a je nedostatočne využívaná. Najväčšími prekážkami pre rozvoj a využívanie systému sú nedostatky v riadení a implementácii projektu, v koordinácii procesov a pri zlyhávaní komunikácie medzi prevádzkovateľom, zadávateľmi, realizátormi a distribútormi prvkov systému na strane jeho tvorcov i užívateľov. Podľa NKÚ je veľmi otáznne, či ho v súčasnej podobe možno vôbec považovať za využiteľný systém a prostredníctvom neho poskytovať kvalitné služby všetkým užívateľom. Toto je základné poslanstvo z kontrolnej akcie **22/2022 – Využívanie systému eHealth**, ktorá bola venovaná využívaniu systému e-Zdravie v rokoch 2019-2021.

NKÚ sa o tento projekt zaujíma dlhodobo. Kontrola NKÚ v roku 2015 i v roku 2022 ukázala, že napriek významnosti projektu a jeho cieľov, ministerstvo zdravotníctva ako nositeľ a zodpovedný za štátnu zdravotnú politiku svojou nedostatočnou riadiacou činnosťou vo všetkých fázach projektu výrazne zlyhávalo. Nedostatočne si svoje povinnosti plnilo aj NCZI.

záujem o poznanie stavu projektov, ktoré majú riešiť problémy zdravotníkov i pacientov a hľadať čo najskôr riešenie, ak vznikne problém. Termíny dosiahnutia cieľov sa odkladajú, spravidla bez dostatočného zdôvodnenia, vyvodzovania dôsledkov, ak sa za ne nepovažuje zmena riaditeľa či projektového manažéra. Aj toto sú dôvody, prečo je súčasná úroveň zdravotníctva považovaná za jeden z najväčších problémov Slovenska a jeho obyvateľov

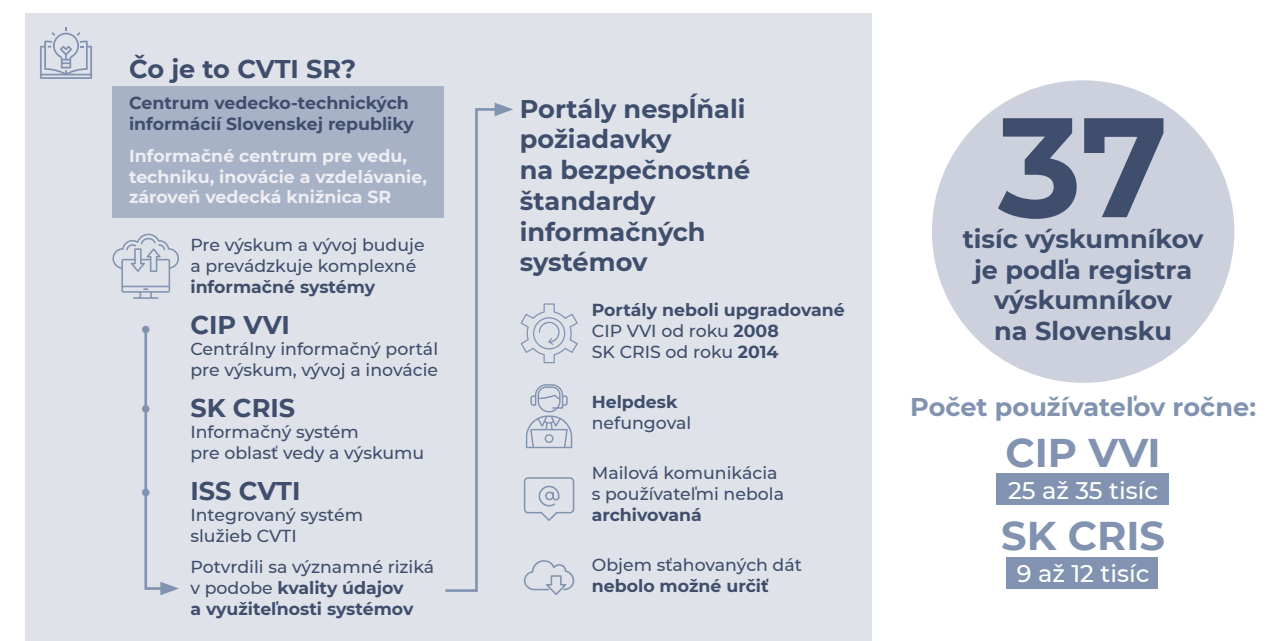
4.2.2. Vedecké informačné portály vyžadujú viac pozornosti ministerstva školstva

V roku 2022 sa NKÚ zamerával aj na digitalizáciu dát v rámci vedeckých portálov. Vedecká komunita potrebuje pri práci prístup k aktuálnym informáciám a aj ich zdieľanie. Vďaka vzájomnému informovaniu sa o nových poznatkoch môže veda a výskum napredovať a prinášať pozitíva pre spoločnosť. Na Slovensku sú na šírenie takýchto informácií a ich zdieľanie vytvorené viaceré portály. NKÚ skontroloval činnosť Centrálného informačného portálu pre výskum, vývoj a inovácie (CIPP VVI), Informačného systému pre oblasť vedy a výskumu (SK CRIS) a Integrovaného systému služieb CVTI (ISS CVTI). Tie spadajú do pôsobnosti Centra vedecko-technických informácií (CVTI), patriaceho pod rezort školstva. V rámci kontroly **016 Portály a systémy v Centre vedecko-technických informácií Slovenskej republiky** zistil pri

ich prevádzke v rokoch 2014 – 2020 viaceré nedostatky, vrátane neaktuálnych a neúplných informácií.

NKÚ odporučil parlamentnému školskému výboru, aby zaviazal CVTI iniciovať úpravu zákona o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja tak, aby prevádzkovanie portálov zodpovedalo súčasným požiadavkám na takýto typ informačných portálov. V tomto smere je dôležitá aj dohoda medzi CVTI a rezortom školstva.

Kontrola okrem iného ukázala, že portály CIP VVI a SK CRIS boli obsahovo nesprávne a neúplné. Napríklad CIP VVI nebol upgradovaný od roku 2008 a SK CRIS od roku 2014. Tiež nespĺňali požiadavky na bezpečnostné štandardy informačných systémov, nebolo možné vyčíslť objem sťahovaných dát, nefungoval helpdesk a mailová komunikácia s používateľmi nebola archivovaná. Využívanie služieb ISS CVTI bolo v kontrolovanom období nízke, sťahovaný objem dát nemerali.



Kontrolnou akciou poukazuje NKÚ na fakt, že vytvorením informačného portálu/systému sa pre jeho tvorcov aktivity s ním súvisiace nekončia, práve naopak. Presné a včasné informácie, promptná spolupráca užívateľa s prevádzkovateľom, dôsledná kontrola napĺňania databáz, užívateľsky priateľský spôsob používania, či upgrade systému sú nevyhnutnými predpokladmi ich fungovania.

4.2.3. Pri sociálnej politike viazne včasnosť

V sociálnych politikách ako dôležitej súčasti verejných politik sa vláda vo svojom programovom vyhlásení zaviazala podporovať rodinu, presadzovať dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systé-

mu, udržať zamestnanosť, rozvíjať sociálne služby a v rámci nich presadzovať integrovanú sociálnu a zdravotnú starostlivosť. Splnenie týchto cieľov narazilo na prekážky spojené s COVID-19, vojnou na Ukrajine a rastom inflácie, preto väčšina prijatých legislatívnych zmien a opatrení smerovala na zmiernenie sociálnych a ekonomických dopadov na obyvateľstvo SR. Aj napriek týmto skutočnostiam sa v sociálnych politikách uskutočnilo viacero zmien, najviac z nich pri podpore rodiny (inštitút otcovskej dovolenky, tehotenské, zvýšenie rodinných prídavkov a daňového bonusu a pod.) a v sociálnom poistení a dôchodkoch (opatrenia v I. a II. pilieri ako napr. rodičovský bonus, predčasný dôchodok po odpracovaní 40 rokov, automatickú účasť v II. pilieri pre ľudí vo veku do 40 rokov a pod.).

V súčasnosti na sociálne politiky každoročne smeruje zo štátneho rozpočtu viac ako 5 mld. Ak k tomu prirátame rozpočet Sociálnej poisťovne (cca 12 mld. eur), ide o oblasť s najväčším objemom verejných zdrojov. O efektívnosti a účinnosti použitých zdrojov hovoria výsledky v sledovaných indikátoroch. Z troch záväzných ukazovateľov Akčného plánu európskeho piliera sociálnych práv sú v oblasti sociálnych politík závažné dva: miera zamestnanosti a miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia. V oboch dosahuje SR veľmi dobré výsledky a je nad priemerom EÚ27. Priaznivý vývoj narúšajú regionálne rozdiely, východ Slovenska výrazne zaostáva za Bratislavou a západným Slovenskom. Horšia situácia je v miere dlhodobej nezamestnanosti, ktorá je najvyššia v rámci V4 a štvrtá najvyššia v EÚ27 a v zamestnanosti ľudí s nízkym vzdelaním, ktorá je najnižšia tak v rámci V4 ako aj v EÚ27. Vplyvom pandémie, nárastu cien energií a potravín a súvisiacej inflácie sa miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia zvýšila o 1,8 p.b. NKÚ odporúča, aby vláda venovala viac pozornosti sociálnej politike, v roku 2021 sa medziročne zvýšil počet obyvateľov v riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia o 98 tis. osôb.

Analýza rizík v sociálnych politikách, objem využitých verejných zdrojov, ako aj porovnanie vývoja najdôležitejších ukazovateľov o sociálnej situácii v SR s ukazovateľmi vo V4 a EÚ27 určili zameranie činnosti NKÚ, ktorá sa sústredila na podporu podnikateľov počas COVID-19 vrátane tzv. Prvej pomoci, pomoc v hmotnej núdzi a na programové rozpočtovanie.

NKÚ v rámci kontroly **026 Znižovanie negatívnych dopadov pandémie COVID-19** preveroval včasnosť a transparentnosť opatrení, určených na znižovanie dopadov v súvislosti s pandemiou ochorenia COVID-19. Zamerail sa tiež na účinnosť kontrolných systémov jednotlivých poskytovateľov pomoci – MK SR, MDV SR, MH SR a MPSVR SR.

Podľa výsledkov kontroly ministerstvá poskytujúce COVID pomoc medzi sebou nespolicovali, nezdieľali dobrú či zlú prax ani kľúčové informácie. Chýbal zastrešujúci, koordinačný orgán COVID-pomoci, ktorý by ich usmerňoval. Informačné systémy rezortov neboli prepojené. Neexistoval jednotný register žiadateľov o COVID-pomoc, ktorý by zdieľali všetky zainteresované ministerstvá. Nehodnotila sa účinnosť, výsledky a dosah COVID pomoci.

NKÚ odporučil Výboru NR SR pre hospodárstvo zaviazat kontrolované ministerstvá:

- prepojiť informačné systémy v správe štátu tak, aby automaticky vedeli poskytnúť ministerstvu potrebné komplexné informácie o žiadateľovi pomoci, resp. dotácie,
- vypracovať vyhodnotenie poskytovania a riadenia COVID pomoci, zhrnúť dobrú a zlú prax,
- pripraviť modelové postupy riešenia negatívnych dopadov obdobných krízových situácií, vrátane systému kontroly, monitorovania a hodnotenia účinnosti použitých finančných prostriedkov.

Kontrola pomoci podnikateľom počas pandémie bola doplnená analytickým komentárom – Ako sa poskytovala Prvá pomoc (Splnili prijímatelia Prvej pomoci nastavené podmienky ministerstva práce?), ktorého cieľom bolo preveriť splnenie vybraných podmienok poskytovania dotácií zo schém Prvej pomoci z MPSVR SR, vrátane upozornenia na niektoré nezrovnalosti v poskytnutých dátach. Súčasťou bola výška Prvej pomoci na úrovni okresov SR a duplicity pri súbežnom čerpaní dotácií z rôznych rezortov.

V komentári sa konštatuje, že z celkovej poskytnutej Prvej pomoci vo výške 2,46 mld. eur, viac ako 71 % využili zamestnávateľia na udržanie svojich zamestnancov a zvyšnú pomoc čerpali SZČO. Zo všetkých registrovaných podnikateľských subjektov Prvú pomoc poberalo 26 % z nich. Najväčší objem pomoci smeroval do okresov Bratislava a západného Slovenska, do okresu Žilina a Prešov. Najmenej ju využili v troch okresoch východného Slovenska – Medzilaborce, Sobrance a Gelnica a v jednom okrese stredného Slovenska – Poltár. Z hľadiska počtu prijímateľov bola situácia v regiónoch odlišná. Najviac prijímateľov bolo z okresov Stará Ľubovňa, Kežmarok a Námestovo. Najnižší počet registrovaných podnikateľov využívajúcich Prvú pomoc bol z okresov Bratislava a okresu Krupina.

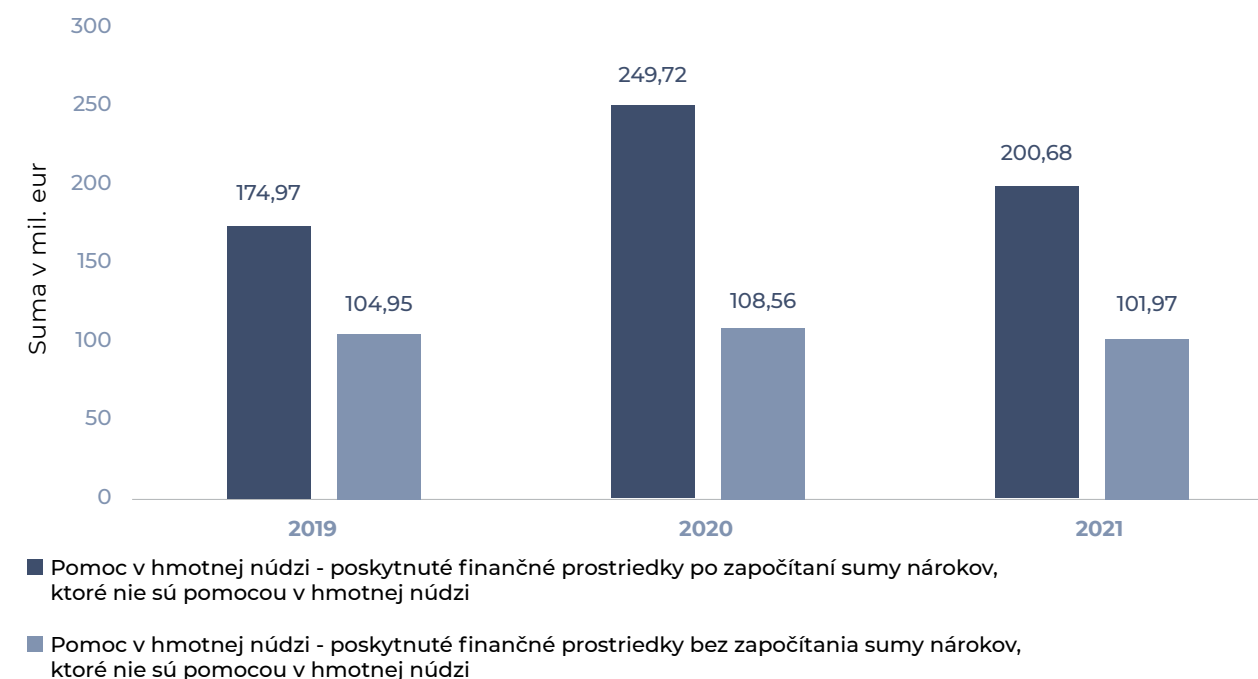
Pri poskytovaní Prvej pomoci ministerstvo uprednostnilo včasnosť jej poskytovania pred dôslednou kontrolou údajov a informácií žiadateľov. Z celkového počtu 171 871 prijímateľov malo 27 % sídlo na adrese, ktorá sa vyskytovala v zozname adries viackrát. Z dôvodu čo najrýchlejšieho poskytovania Prvej pomoci boli pri jej poskytovaní urobené viaceré chyby. Niektoré údaje chýbali alebo sa vyskytovali nesprávne natypované dáta, čo bolo spôsobené úradmi práce aj samotnými žiadateľmi. Napríklad pri 21,4 % prijímateľoch Prvej pomoci v rámci opatrení určených pre zamestnávateľov chýbal v žiadostiach údaj o počte zamestnancov. V 5,8 % prípadoch počet zamestnancov v čase podania žiadosti bol nižší ako počet podporených zamestnancov.

Na základe identifikovaných zistení a nedostatkov NKÚ navrhol využiť získané poznatky pri nastavení nových schém pomoci v budúcnosti a následne sledovať a kontrolovať dotácie z týchto schém, ako sú napr. dotácie na energie pre hospodárske subjekty na pokrytie dodatočných nákladov v dôsledku zvýšenia cien elektriny a plynu a pod. Zapojenie MPSVR SR do spolupráce a vzájomnej výmeny informácií s ostatnými rezortmi, ktoré poskytujú iné formy finančnej podpory, ako aj úzka spolupráca už pri koncipovaní a navrhovaní akýchkoľvek podporných a dotačných schém s cieľom zabrániť ich neoprávnenému využívaniu by sa mali stať samozrejmosťou. V informačných systémoch NKÚ odporučil okrem iného:

- rozšíriť elektronické podávanie žiadostí prostredníctvom Ústredného portálu verejnej správy na všetky kategórie podpory a pomoci,
- nastaviť ISSZ tak, aby systém sám kontroloval niektoré údaje na základe logických podmienok, ktoré vyplývajú z príslušnej schémy pomoci (napr. počet podporených zamestnancov by nemal byť väčší ako počet zamestnancov v čase podávania žiadostí, výška uhradenej sumy z Prvej pomoci by mala byť rovnaká alebo nižšia ako suma, ktorú požadoval subjekt v žiadosti a pod.).

Účelom ďalšej kontroly v sociálnej oblasti **003/2022 Pomoc v hmotnej núdzi** bolo poukázať na zložitost nastavenia systému poskytovania pomoci, ktorý bráni efektívnemu a adresnému prerozdeleniu pomoci štátu.

Prehľad celkových výdavkov v mil. eur na pomoc v hmotnej núdzi



Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny

NKÚ zistil, že údaje zverejňované vo výročných správach ústredia práce nekorešponovali so skutočnými údajmi v informačných systémoch; tieto mali prevažne evidenčný charakter a nesledovali všetky dostupné údaje, aj keď v spisoch poberateľov tieto údaje boli. Kontrola preukázala, že existujú domácnosti, ktoré reálne boli v hmotnej núdzi, na poskytnutie pomoci však nespĺňali podmienky. Neboli známe ani dôvody, pre ktoré domácnostiam nebola poskytnutá pomoc alebo pre ktoré domácnosti zo systému pomoci v hmotnej núdzi vypadli.

Administratívny proces, umožňujúci vyplácanie finančných prostriedkov na základe nesprávnych informácií, nie je účinným nástrojom pre adresné poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi. Príkladom je príspevok na bývanie. NKÚ identifikoval prípady potvrdení, vydávaných obcou o splnení podmienok nároku na príspevok na bývanie, ktoré v skutočnosti neboli splnené. Súčasné nastavenia systému preukazovania nároku na príspevok na bývanie umožňovalo neoprávnené vyplácanie verejných prostriedkov, zároveň ale podmienky jeho nároku nebola schopná splniť viac ako polovica poberateľov pomoci v hmotnej núdzi.

Ďalším zistením kontroly bola administratívna záťaž, vyplývajúca najmä z potreby neustáleho dokladovania, prehodnocovania a prepočítavania nárokov a príjmov domácností, ktoré sa ocitli pod hranicou životného minima, čo mohlo spôsobiť, že správa celého systému mohla byť finančne nákladnejšia, ako vyplácaná suma pomoci.

Nastavenie systému právomocí a plnenia povinností zo strany organizátorov menších obecných služieb vytváralo priestor pre neefektívne využívanie prostriedkov štátneho rozpočtu. Proces evidencie dochádzky občanov vykonávajúcich menšie obecné služby na získanie aktivačného príspevku bol väčšinou formálny.

NKÚ preto odporúča:

- vzhľadom na už uzavretú rámcovú dohodu zabezpečiť prístup do informačného systému Sociálnej poisťovne pre zamestnancov úradov práce posudzujúcich nároky na pomoc v hmotnej núdzi tak, aby mali všetky potrebné údaje v čase posudzovania nároku na pomoc v hmotnej núdzi,
- zabezpečiť adekvátne nastavenie systému vedenia evidencie dochádzky občanov, vykonávajúcich menšie obecné služby v jednoduchšej

a jasnej forme s cieľom prispieť k transparentnosti systému.

4.2.4. Klimatické ciele sa dosahujú pomaly

Účelom kontroly **032/2022 Štátny program sanácie environmentálnych záťaží (2016-2021)** bolo vyhodnotenie plnenia cieľov spojených s riešením environmentálnych záťaží, štátneho programu a realizácia projektov envirozáťaží. Záťaž predstavuje závažné riziko pre ľudské zdravie, pôdu a vodu. Štátny program sanácie je strategickým dokumentom na zabezpečenie systematického odstraňovania záťaží a znižovanie zdravotných a environmentálnych rizík. Odstraňovanie záťaží je finančne veľmi náročné, odhadované náklady na evidované lokality sú minimálne vo výške takmer 1,14 mld. eur a budú klásť mimoriadne nároky na verejné zdroje v najbližšom období. Podľa výsledkov kontroly NKÚ podiel sanovaných lokalít k celkovému počtu evidovaných envirozáťaží v kontrolovanom období sa zvýšil len o 0,7 %. Zo 60 lokalít, určených v zmysle uznesení vlády na sanáciu, bola do konca roka 2021 ukončená sanácia jedinej. Odstránenie envirozáťaží v 24 lokalitách, za ktoré bolo zodpovedné ministerstvo životného prostredia, sa neuskutočnilo.

vacích konaní pre prietahy zo strany vlastníkov pozemkov a žaloby voči stavebnému povoleniu. Okresné úrady, zodpovedné za určenie povinnej osoby, schvaľovanie a kontrolu plánov prác vrátane rozhodnutí o ich ukončení, sú podriadené Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky a MŽP SR nemá plnú manažérsku kontrolu nad ich fungovaním. Tento stav výrazne spomaľuje procesy odstraňovania envirozáťaží. Sanácia envirozáťaží bola závislá od financovania zo zdrojov EÚ. Napriek tomu viac ako polovica finančných prostriedkov z Operačného programu Kvalita životného prostredia nebola využitá. Konkrétne opatrenia na zlepšenie čerpania fondov EÚ však MŽP SR neprijalo. Fondy EÚ pokrývajú len 21,05 % predpokladaných výdavkov. Jednozdrojové financovanie môže ohroziť udržateľnosť realizácie jednotlivých cieľov a opatrení v oblasti envirozáťaží.

NKÚ okrem iného odporučil Výboru NR SR pre životné prostredie, aby uložil ministrovi životného prostredia predkladať výboru raz ročne správu o stave riešenia envirozáťaží s odpočtom konkrétnych aktivít a finančným krytím. Zároveň odporučil vláde a MŽP SR zmenu legislatívy tak, aby najrizikovejšie envirozáťaž boli považované za mimoriadnu situáciu a tomu bol podriadený celý proces súvisiaci s vyvlastňovaním, verejným obstarávaním a odstraňovaním envirozáťaží. Zároveň vypracovať a predložiť analýzu potreby vytvorenia inštitúcie, ktorá by prebrala zodpovednosť za komplexné manažovanie problematiky envirozáťaží.

Aj ďalšia kontrola **12/2022 Obnova verejných budov** sa týkala plnenia cieľov, ktoré majú dopad na klimatické ciele cestou znižovania energetickej náročnosti. SR sa zaviazala ku klimatickej neutralite do roku 2050 a má plniť ambiciózne klimaticko-energetické ciele. Na dosiahnutie zníženia emisií do roku 2030 aspoň o 55 % musí EÚ znížiť emisie skleníkových plynov v budovách o 60 %, ich spotrebu energie o 14 % a spotrebu energie pri vykurovaní a chladení o 18 %. Budovy vo vlastníctve verejných subjektov predstavujú značný podiel z fondu budov a verejnosť vníma veľmi intenzívne ich stav a využívanie. Zároveň spotrebúvajú značné množstvo energie. Verejné budovy, ktorých počet na Slovensku je zhruba 15 tisíc (z toho dve tretiny štátnych budov a 3 806 budov ÚOŠS) majú v sebe značný potenciál úspory energie. Najväčší podiel verejných budov v SR tvoria školy a administratívne budovy.

Kontrolou bola overená správnosť nastavenia systému obnovy verejných budov a jej financovania v období rokov 2018 až 2021 a v súvisiacich obdobiach. Kontrolou NKÚ bolo, okrem troch stratégií obnovy fondu budov (roky 2014, 2017 a 2020) overené aj to, ako sa zabezpečuje znižovanie spotreby

energie vo verejných budovách, čo je v súčasnosti významnou výzvou v spoločnosti. Za hlavné zistenia je možné považovať nasledovné skutočnosti:

- Nedostatočné financovanie obnovy verejných budov z verejných zdrojov v minulých obdobiach
- Nízka angažovanosť verejných vlastníkov budov pripravovať obnovu budov
- Chýba národná databáza údajov o energetickej hospodárnosti budov
- Chýba nadrezortné riadenie a prioritizácia obnovy verejných budov

Kontrolóri NKÚ zistili, že plnenie záväzku klimatickej neutrality je roztrieštené do agendy viacerých rezortov. Financovanie obnovy verejných budov je inštitucionálne realizované viac ako päťástimi subjektmi. Hlavnými finančnými mechanizmami podpory obnovy verejných budov boli európske zdroje (najmä EŠIF) a Environmentálny fond. Kontrola navyše potvrdila vplyv roztrieštenosti financovania a nesystémového prístupu na nejednotnosť a nepresnosť vykazovaných údajov.

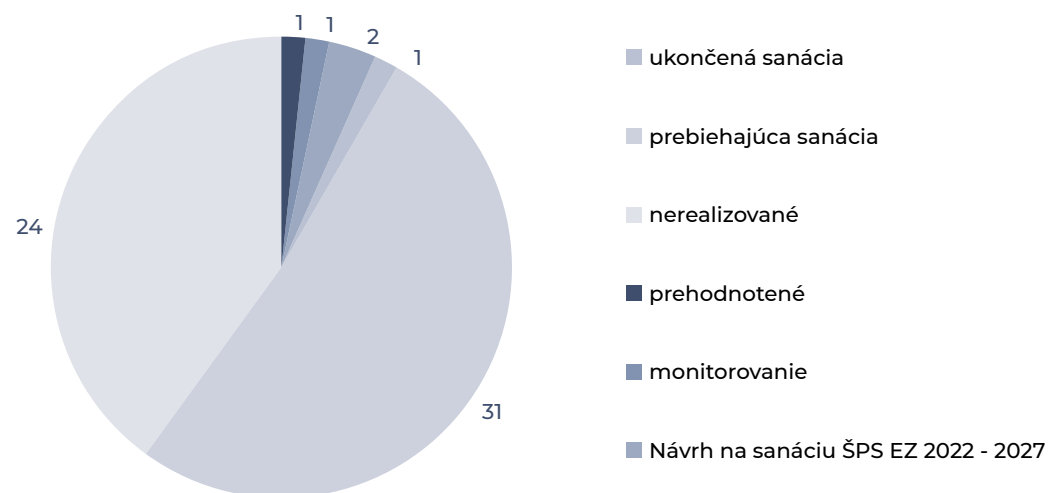
Kontrola obnovy verejných budov poukázala na to, že časový potenciál ôsmich rokov uplatňovania stratégií obnovy budov nebol v náležitej miere využitý a nepripravil pôdu pre súčasný dramatický politický a hospodársky vývoj, najmä problematickú dostupnosť energetických nosičov a prudkého rastu ich cien. Podľa výsledkov kontroly v rokoch 2014 - 2020 bolo obnovených 2 602 verejných budov. Pri zachovaní tohto tempa by bolo potrebných na obnovu všetkých energeticky nevhodných verejných budov ďalších 27 rokov.

NKÚ preto odporučil Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti, aby zaviazal vládu vypracovať a predložiť analýzu možnej integrácie delených kompetencií pri obnove verejných budov do jedného orgánu, sprehľadniť systém financovania obnovy budov zo zdrojov EÚ a obmedziť presúvanie kompetencií medzi rezortmi. Vláda by tiež mala zabezpečiť vytvorenie digitalizovanej, priebežne aktualizovanej a funkčnej národnej databázy o energetickej hospodárnosti budov a pasportizáciu všetkých budov štátnej správy.

4.2.5. Dopravná infraštruktúra výrazne zaostáva za potrebami rozvoja

Výsledkom kontrolnej činnosti zameranej na problematiku dopravnej politiky a subjektov, ktoré v nej hrajú rozhodujúcu úlohu, sú aj zistenia jej súčasného stavu i hlavné príčiny, ktoré spôsobujú výrazné

Lokality určené na sanáciu v období rokov 2015 – 2021



Zdroj: Uznesenia vlády SR 2015 – 2019, Správa, Informačný systém EZ

Nastavenie procesov verejného obstarávania (VO) bolo vyhodnotené ako neúčinné a je významným problémom. Zrušenie VO zo strany MŽP SR pri 14 lokalitách s vysokou prioritou riešenia spôsobilo, že finančná podpora vo výške 61,4 milióna eur z eurofondov nebola využitá. Nové verejné obstarávanie

v súčasnosti nebolo vyhlásené, obstarávanie na sanáciu ďalších troch lokalít v predpokladanej hodnote 18 miliónov eur trvá takmer tri roky.

Sanácia lokality Vrakuňa vo výške 28,5 milióna eur bola pozastavená z dôvodu zrušených vyvlastňo-

zaostávanie reality za cieľmi. Reálne výsledky plnenia strategických dokumentov jasne dokumentujú, že strategické riadenie dopravy je nedostatočné a ciele jednotlivých stratégií sa neplnia.

Za kontrolované obdobie 2014-2021 sa podarilo zrealizovať iba 20 (18%) z celkového počtu 133 projektov cestnej infraštruktúry. Z plánovaných 1 478,74 km bolo postavených iba 213,17 km. Budovanie cestnej infraštruktúry malo dominantnú pozíciu voči ostatným druhom dopravy, pričom išlo najmä o ciele budovania diaľničnej siete. Je všeobecne známe, že termíny dokončovania diaľničných úsekov boli opakovane nedodržané a posúvané, spravidla bez aktualizácie strategických dokumentov. Podľa zistení kontroly bolo v rokoch 2016-2020 preinvestovaných 4,3 mld. eur, z toho do cestnej infraštruktúry 3,2 mld. eur. V rámci OP II, CEF a spolufinancovania zo štátneho rozpočtu bolo do rozvoja diaľnic a ciest I. triedy investovaných 1,39 mld. a 442 mil. investovala Národná diaľničná spoločnosť.

V železničnej infraštruktúre dokázalo Slovensko zrealizovať iba 6 (8%) zo 76 projektov. Tieto sa mali zamerať najmä na zvýšenie traťovej rýchlosti a elektrifikáciu. Do železničnej dopravy bola za roky 2016-2020 investovaná 1 mld. eur, z toho európske fondy a spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu predstavovali 350 mil. eur, zo ŠR smerovali aj kapitálové transfery vo výške 233 mil. eur a z vlastných zdrojov Železnice Slovenskej republiky, a.s. investovali 422 mil. eur.

Vodnú infraštruktúru SR tvoria splavné toky v dĺžke cca 260 km, ich splavnosť je často komplikovaná a nemožná. Prístavy sú situované na Dunaji a v dôsledku neštandardných majetkovo-právnych vzťahov, na ktorých sme svojou kontrolnou akciou v roku 2018 upozornili, je obmedzená ich rekonštrukcia a údržba. Vodná doprava tak nemá na Slovensku významné postavenie. V rámci vodnej dopravy sa v zmysle stratégie realizovalo 8 (36%) z 22 projektov, ktoré všetky boli realizované z európskych zdrojov vo výške 102 mil. eur.

Podľa strategických dokumentov sa pre roky 2021-2023 plánujú investície v sume 3,57 mld. eur. Z nich 2,21 mld. eur má smerovať do cestnej dopravy, 1,23 mld. eur do železničnej a 132 mil. eur do vodnej dopravy. Z tejto sumy sa predpokladá že kapitálové transfery zo ŠR budú vo výške viac ako 1,14 mld. eur (894 mil. diaľnice a cesty I. triedy a 252 železnice). Vzhľadom na pretrvávajúce riziká čerpania zdrojov EÚ a čerpanie OP II je limitované rokom 2023, upozornil NKÚ na potrebu mobilizácie zainteresovaných strán, aby bolo možné tieto zdroje aj použiť.

Na základe vyššie uvedených zistení odporučil NKÚ prijať rezortu dopravy úlohu vytvoriť v rozpočte MDV SR samostatnú položku pre realizáciu prípravných činností súvisiacich s investičnými zámermi podľa jednotlivých dopravných módov a pre realizáciu investičných projektov vyplývajúcich zo záväzkov SR v EÚ v členení podľa jednotlivých dopravných módov a podľa druhu opatrenia EK. Parlamentnému Výboru pre financie a rozpočet v spolupráci s ministerstvami financií a dopravy odporučil iniciovať vznik udržateľného mechanizmu financovania dopravnej infraštruktúry. Riešením by mohol byť špecializovaný fond, ktorý bude prispievať k viaczdrojovému financovaniu prípravy a realizácie projektov v sektore dopravy.

Plnenie strategických cieľov v oblasti budovania diaľničných úsekov bolo súčasťou kontrolnej **akcie 22/2022 Nastavenie verejného obstarávania v Národnej diaľničnej spoločnosti**. Kontrola ukázala celý rad problémov spojených s realizáciou vybraných projektov budovania siete diaľnic, plnenia ich harmonogramu a ich financovania. Tieto problémy znamenajú že strategické plánovanie a riadenie projektov cestnej infraštruktúry dlhodobo nedosahuje požadovanú úroveň a Slovensko v budovaní najmä diaľničnej siete výrazne zaostáva za okolitými krajinami EÚ, čo už dnes má rozsiahle sociálno-ekonomické dôsledky.

Pri projekte D1 Hubová – Ivachnová NKÚ v čase výkonu kontroly zistil, že nie je definitívne stanovená aktualizovaná lehota výstavby diela a ani jeho konečná cena. V súvislosti s dokončením diela bolo zadaných šesť scenárov riešenia investície, pričom žiaden z nich nepredpokladal dokončenie stavby najneskôr do 31.12.2023, dokedy je prijímateľ povinný ukončiť fyzickú a finančnú realizáciu fázovaného projektu a splniť podmienky a povinnosti vyplývajúce zo zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku (NFP). Z toho vyplýva riziko vrátenia 19,6 mil. eur, ktoré NDS získala zo zdrojov EÚ na projekt D1 Hubová - Ivachnová. Všetky výdavky súvisiace s výstavbou projektu by tak museli byť hrazené výhradne zo štátneho rozpočtu SR. Omeškaním zároveň dochádza k ušlému benefitu (spoločenskej ujme) v hodnote približne 30 mil. eur.

K 31. 8. 2022 bol projekt D1 Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala ukončený na 43 % a tunel Višňové na približne 45 %. Na základe kontroly ministerstva dopravy ako riadiaceho orgánu boli medzi deklarovanými výdavkami v rámci žiadosti o príspevok identifikované neoprávnené výdavky takmer 331-tisíc eur, o ktoré bola nároková suma znížená. Taktiež boli identifikované neoprávnené

výdavky, ktoré boli už uhradené. K štyrom preplateným žiadam o platbu bola zaevidovaná nezrovnalosť vo výške 2,3-milióna eur a NDS ich bude musieť vrátiť. Projekt D1 Lietavská Lúčka - Višňové - Dubná Skala má dokončiť podľa novopodpísanej zmluvy o dielo, Skanska SK a. s., za 255 miliónov eur. Z aktualizovaného harmonogramu vyplýva, že pôvodný termín dokončenia stavby 12/2023 nebude dodržaný. Omeškaním dokončenia tohto projektu diaľnice D1 dochádza k ušlému benefitu (spoločenskej ujme) v hodnote približne 15 mil. eur.

Nedostatky NKÚ zaznamenal aj pri plnení strategického cieľa vybudovať sieť diaľnic, ktorý predpokladal odovzdať do užívania 110 km diaľnic v rokoch 2019 až 2022, pričom reálne bolo odovzdaných len 52,76 km. Priebežné plnenie čiastkového cieľa - príprava zásobníka projektov v dĺžke 735 km k 31.12.2021 bolo nedostatočné. Z celkového počtu 72 projektov sa iba tri podarilo splniť v termíne, 16 bolo splnených po termíne a 53 sa nepodarilo splniť vôbec. Neplnenie tohto cieľa má negatívny dopad aj na záväzok SR pri budovaní diaľničnej siete, ktorý vyplýva z európskych nariadení. NDS kvantifikovala predpokladaný investičný dlh na dobudovanie TEN-T cestnej infraštruktúry na Slovensku na sumu 13,6 miliardy eur. V praxi to znamená pripraviť a následne vybudovať 746,68 km rýchlostných ciest a diaľnic.

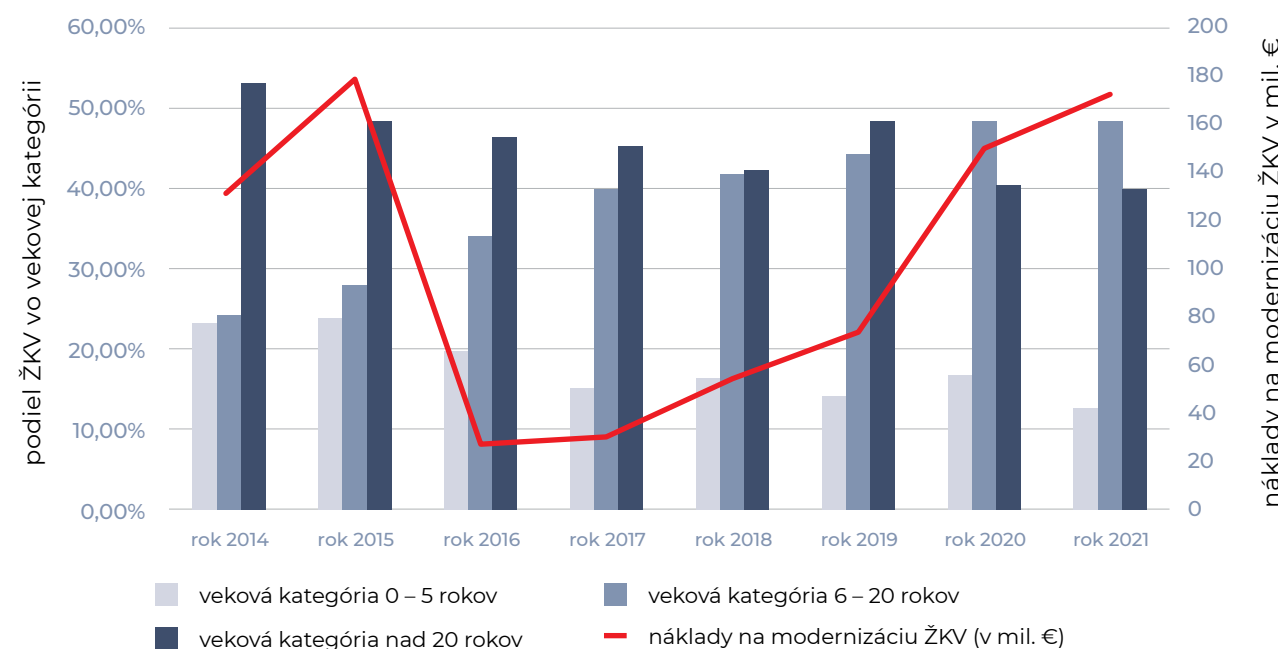
Kontrolná akcia **25/2022 – Modernizácia železničných koľajových vozidiel** poukázala aj na iné problémy strategického plánovania ako boli zistenia vyššie uvedených kontrol. Aby sa železničná osobná doprava stala podľa Strategického plánu rozvoja

dopravy SR do roku 2030 nosnou časťou verejnej osobnej dopravy, vyžaduje to nielen kvalitnú infraštruktúru, ale aj moderné železničné koľajové vozidlá. O obnovu a modernizáciu svojho vozového parku sa Železničná spoločnosť Slovensko (ZSSK) snaží už viac ako desať rokov. Napriek tomu v roku 2019 bolo stále až 45 % parku zastaraných a fyzicky opotrebovaných. Modernizačný dlh v tejto oblasti je vyčíslený na 2 mld. €. V rokoch 2014 – 2021 ZSSK investovala do koľajových vozidiel spolu 817,6 mil. €. Prostredníctvom 14 projektov bolo obnovených alebo modernizovaných celkom 174 vozidiel.

Pre chýbajúce merateľné ukazovatele k väčšine cieľov nebolo možné výsledky modernizácie vozidiel objektívne zhodnotiť. Deklarovaný cieľ modernizácie znížiť priemerný vek vozidiel sa nedarilo plniť, zastarávali rýchlejšie ako postupovala ich modernizácia.

Kontrola NKÚ zistila, že modernizácia vozového parku železníc nebola riadená podľa žiadnej stratégie. Železničná spoločnosť Slovensko si na jednej strane uvedomovala potrebu a nevyhnutnosť modernizácie svojich vozidiel, na druhej strane za celé osemročné kontrolované obdobie (2014 – 2021) nemala platnú, zodpovednou autoritou schválenú stratégiu obnovy a modernizácie svojho vozového parku. Chýbalo koncepčné a strategické riadenie zo strany Ministerstva dopravy SR. Metodická podpora nebola žiadna, koordinácia projektov ZSSK a ŽSR bolo slabá. Platnosť prvej a zároveň aj poslednej záväznej stratégie, vrátane modernizácie a financovania vozového parku sa skončila v roku 2013.

Vývoj vekovej štruktúry ŽKV a nákladov na modernizáciu ŽKV 2014 – 2021



zdroj: NKÚ SR podľa údajov ZSSK

Pri modernizácii sa spoločnosť zamerala na nákup nových vozidiel z eurofondov, a to bez bližšieho zdôvodnenia výhodnosti takéhoto riešenia a porovnania s inými možnosťami. Čiastočne identifikovala riziká modernizácie svojich vozidiel, ale s výnimkou europrojektov nenavrhol žiadne opatrenia na ich elimináciu. Azda najväčším rizikom plynulej a priebežnej modernizácie bol nedostatok finančných zdrojov a nedostatočná záruka finančnej stability a predvídateľnosti prostredia. Z fondov EÚ sa mohli obnoviť a modernizovať len vlaky regionálnej dopravy, ale už nie vlaky vnútroštátnej a medzinárodnej dopravy. Ich modernizačný dlh je pritom približne miliarda eur.

NKÚ odporúča parlamentnému výboru pre financie a rozpočet v spolupráci s ministerstvami financií a dopravy iniciovať vznik udržateľného mechanizmu financovania dopravnej infraštruktúry. Riešením by bol špecializovaný fond, ktorý bude prispievať k viaczdrojovému financovaniu prípravy a realizácie projektov v sektore dopravy.

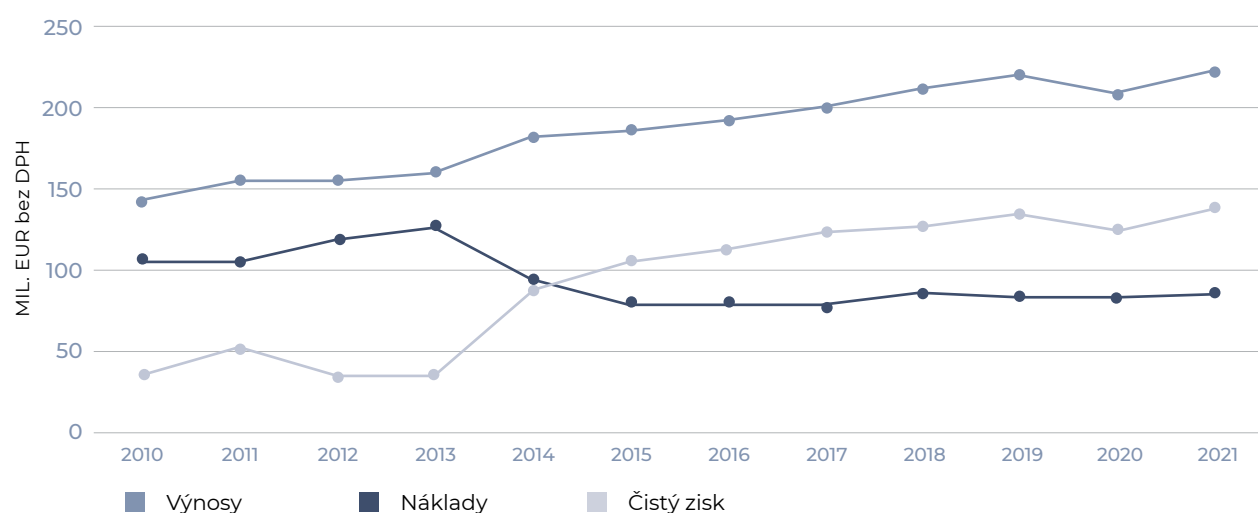
Pri plnení úloh dopravnej politiky má jedinečné postavenie elektronický mýtny systém, ktorého príjmy sú významným zdrojom jej finančného zabezpečenia. Problematika mýtného systému má v kontrolnej činnosti NKÚ významné miesto a venoval jej už niekoľko samostatných kontrol alebo kontrol v rámci kontroly hospodárenia Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS).

V roku 2019 kontrola preukázala, že takmer polovicu výnosu z vybranej sumy mýta na základe zmluvy odčerpávala spoločnosť SkyToll ako poskytovateľ služby. V snahe prispieť k výhodnejšiemu prerozdeleniu výnosu mýta NKÚ odporučil NDS zabezpečiť, aby po ukončení platnosti zmluvy so spoločnosťou SkyToll (koniec roku 2022) bola ďalšia prevádzka mýtného systému zabezpečovaná s výrazne nižšími nákladmi a aby technické zariadenia a softvér po ukončení platnosti tejto zmluvy zostali vo vlastníctve NDS.

Kontrola **006/2022 Hospodárenie Národnej diaľničnej spoločnosti** mala ambíciu preveriť postup NDS pri implementácii odporúčaní NKÚ z roku 2019. Zo záverov kontroly vyplynulo, že odporúčania NKÚ sa naplnili len čiastočne. Nový mýtny systém, ktorý NDS obstarávala a plánovala spustiť od roku 2023 nie je vybudovaný, pričom výber mýta pokračuje so spoločnosťou SkyToll, aj keď za výhodnejších finančných podmienok pre NDS. Taktiež sa nedosiahol stav, aby mýtny systém prešiel do vlastníctva NDS.

Na základe platnej legislatívy bolo k 31.12.2021 elektronickým mýtom spoplatnených celkovo 8 199 km pozemných komunikácií, ktoré zahŕňali 796 km diaľnic, 3 747 km ciest I. triedy a 3 656 km ciest II. triedy, z čoho nulovou sadzbou bolo spoplatnených 2 106 km.

Prehľad výnosov, nákladov a čistých výnosov z elektronického výberu mýta bez DPH



Zdroj: NKÚ SR na základe podkladov NDS

Výnos mýta za celé obdobie prevádzky mýtného systému v rokoch 2010 až 2021 dosiahol sumu 2,2 miliardy eur bez DPH. Z toho viac ako polovicu (50,3 %) pokrývali náklady na prevádzku mýtného systému, ktoré za doterajšie obdobie dosiahli sumu 1,1 miliardy eur bez DPH.

Najväčšiu položku nákladov tvorila úhrada základnej ročnej ceny služby spoločnosti SkyToll, ktorá dosiahla vrátane zmluvných položiek (dodatky k zmluve, valorizácia, kvalitatívne a kvantitatívne plnenie), ktoré navyšovali jej cenu, sumu 963 miliónov eur bez DPH. Zmluva o poskytovaní komplexnej služby elektronického výberu mýta na roky 2010-2022 bola prekročená o 34,45 %.

Čistý výnos dosiahol za celé obdobie prevádzky mýta sumu vo výške 1,1 miliardy eur bez DPH, čo predstavuje 49,69 % z celkovej sumy výnosov. Efektívnosť výnosu mýta v období rokov 2010 až 2013 bola nízka z dôvodu splácania nákladov za návrh a vybudovanie služby na úrovni 26 %. V kontrolovanom období rokov 2018 až 2021 bola efektívnosť výnosu mýta na úrovni 61 % a za celé obdobie prevádzky mýtného systému v rokoch 2010 až 2021 bola na úrovni len 50 %.

Keďže čistý výnos z mýta a z diaľničných známok tvoria príjem NDS, bolo ambíciou kontroly zistiť, koľko z týchto zdrojov je určených na réžiu spoločnosti a koľko ide do rozvoja cestnej siete. Účtovný systém spoločnosti takéto informácie neumožňuje zistiť, náklady sa účtujú po strediskách a tak prostriedky, ktorých účel je zrejmy z ich podstaty, zrejme nie sú na daný účel využité v plnej miere.

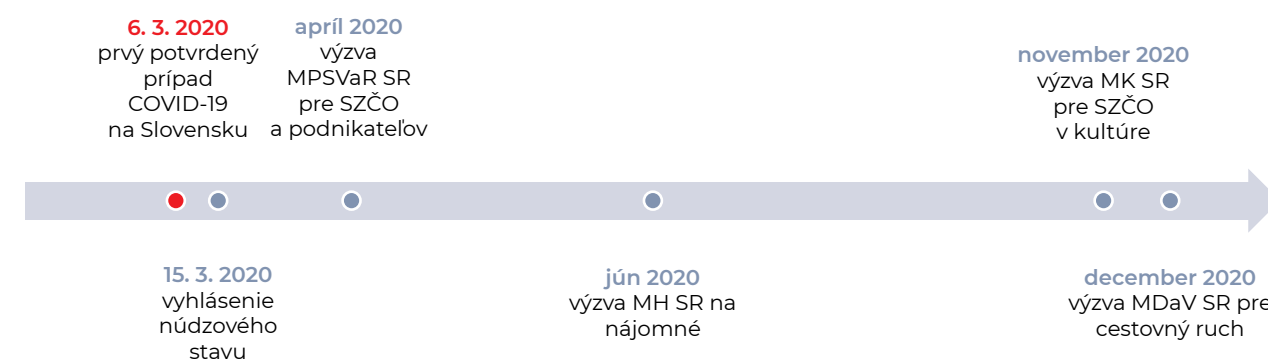
Vzhľadom na významné riziko nespustenia nového systému elektronického výberu mýta, ktorý by nahradil súčasný, odporučil NKÚ výboru NR SR uložiť ministerstvu dopravy predložiť do 30. 6. 2023 analýzu o tom, akým spôsobom a na základe čoho bude zabezpečený výber mýta na Slovensku a jeho kontinuita výberu do času vybudovania a sprevádzkovania nového „národného“ mýtného systému.

4.2.6. Podpora podnikateľského prostredia má rezervy

Tretí rok po sebe zažíva podnikateľský sektor turbulentné obdobie, ktoré sa začalo v dôsledku šírenia ochorenia COVID-19. Celá štruktúra podnikateľských subjektov vyžadovala rôznu pomoc zo strany štátu, v opačnom prípade hrozilo, že množstvo malých i väčších podnikov zanikne.

NKÚ v rámci kontroly **026/2022 Znižovanie negatívnych dopadov pandémie COVID-19** preveroval, ako sa jednotlivé ministerstvá vysporiadali s neočakávanou a vynútenou úlohou poskytnúť podnikateľskému sektoru podporu z verejných zdrojov v celkovej výške 2,5 mld. eur. NKÚ sa zamerával na poskytovateľov pomoci – Ministerstvo kultúry SR, Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Ministerstvo hospodárstva SR a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Hodnotil včasnosť, transparentnosť a účinnosť kontrolného systému jednotlivých rezortov. Najväčšie riziká sa potvrdili v rýchlosti rozhodovania pri nastavovaní projektov pomoci na úrovni ústredných orgánov štátu. Išlo o obdobie od vzniku mimoriadnej situácie cez možnú zmenu legislatívy až po poskytnutie prostriedkov, ktoré bolo relatívne dlhé.

Časová os od vyhlásenia núdzového stavu po prvé výzvy na poskytovanie COVID-pomoci bola nasledovná:



Zdroj: NKÚ SR

Miera potvrdených rizík, ktoré boli kontrolórmí za-
definované na začiatku kontroly, sa na jednotlivých
ministerstvách líšila. Rezort dopravy nebol pri po-
skytovaní COVID-pomoci včasný (do 63 dní od po-
dania žiadosti), ale zato transparentný s účinne na-
staveným viacstupňovým kontrolným systémom.
Na ministerstve kultúry sa naopak v prípade jed-
nej výzvy síce žiadatelia dostali transparentne k fi-
nančnej podpore do 13 dní, avšak kontrolný systém
bol neúčinný. Ministerstvo nevedelo zdokladovať,
že overovalo pravdivosť údajov uvádzaných v čes-
ných vyhláseniach žiadateľov. Rezort kultúry robil
prvé kontroly až v roku 2022, aj to len na vybranej
vzorky neziskových organizácií. Jednostupňový
systém kontroly žiadostí zvolilo aj ministerstvo hos-
podárstva. Jeho vnútorný audit na vybranej vzor-
ke žiadateľov pomoci na nájomné odhalil, že viac
ako polovica žiadostí bola vyplatená neoprávne
a dnes musí podnikat' kroky, aby peniaze od žiada-
teľov bez nároku na čerpanie získal naspäť.

Najrýchlejšie spracované žiadosti o pomoc zabez-
pečovalo ministerstvo práce aj vďaka tomu, že na
tento účel mohlo využiť desiatky úradov práce
po celom Slovensku posilnené o 150 ďalších za-
mestnancov zameraných priamo na poskytovanie
COVID-pomoci. Ministerstvo práce zároveň ako
jediné, ale aj to len pri projekte Prvá pomoc, sle-
dovalo a hodnotilo účinnosť použitých verejných
zdrojov. Pre úspech každého projektu je nevy-
hnutné, aby už na začiatku boli určené jeho ciele
a merateľné ukazovatele, prostredníctvom ktorých
sa bude plnenie týchto cieľov sledovať a hodnotiť.
Bez jednoznačných a záväzných cieľov hrozí riziko
spochybnenia zmysluplnosti a účinnosti použi-
tia finančných prostriedkov na realizáciu pomoci.
Vnútorné kontrolné mechanizmy sa na rezorte
práce ukázali ako funkčné. Vyššie uvedené zistenia
znamenajú, že účinnosť 2,5 mld. eur použitých na
poskytovanie COVID-pomoci vo veľkej časti nevie
štát vyhodnotiť.

Včasnejšiemu poskytovaniu podpory by pomohlo
lepšie personálne a technické zabezpečenie, rov-
nako aj koordinácia a riadenie z jedného centra.
Kontrola NKÚ ukázala, že neexistoval jednotný sys-
tém (vzájomné prepojenie informačných systémov
– registrov jednotlivých ministerstiev), ako aj regis-
ter žiadateľov o COVID-pomoc, ktorý by navzájom

zdieľali všetky zainteresované ministerstvá a ktorý
by tiež rezorty upozornil, že žiadateľ už bol skontro-
lovaný, či spĺňa podmienky na pridelenie pomoci.
Chýbal tiež jeden zastrešujúci a koordinačný orgán
COVID-pomoci, ktorý by jednotlivé ministerstvá
usmerňoval a zjednotil ich postupy.

NKÚ odporučil Výboru NR SR pre hospodárstvo
zaviazať kontrolované ministerstvá prepojiť infor-
mačné systémy – registre v správe štátu tak, aby
automaticky vedeli poskytnúť príslušnému mi-
nisterstvu potrebné komplexné informácie o žia-
dateľovi pomoci, resp. dotácie a umožnili hodno-
tiť účinnosť použitia verejných zdrojov. Aktuálna
potreba požadovaného prepojenia informačných
registrov sa ukazuje ako významná výzva pre ve-
rejnú správu na riešenie mimoriadnych udalostí
a potvrdila to aj situácia, ktorá sa vyvinula v dô-
sledku vojnového konfliktu na Ukrajine. Pre tvor-
bu verejnej politiky podpory podnikateľského
sektora a hodnotenie jej účinnosti je dôležité, aby
štát mal včasné, úplné a korektné údaje o jed-
notlivých podnikateľských subjektoch, ich štruk-
túre, predmete činnosti, na čo slúžia príslušné
registre. Na druhej strane podnikateľský sektor,
ale aj občania využívajú údaje registrov na rieše-
nie mnohých životných situácií a pri komunikácii
s verejnou správou.

Kontrolóri NKÚ v rámci akcie **013/2022 Register
právnických osôb, podnikateľov a orgánov verej-
nej moci** preverovali, ako je zabezpečená prevádz-
ka informačného systému Registra právnických
osôb (RPO) po dobe udržateľnosti a ako sú v tejto
súvislosti splnené jeho merateľné ukazovatele.

Register právnických osôb, podnikateľov a or-
gánov verejnej moci je povinným zdrojom dát
o právnych subjektoch pre ostatné orgány verej-
nej moci a údaje z neho sú právne platné. Je jed-
ným zo štyroch základných registrov, ktoré sú ne-
vyhnutné pre elektronickú výmenu údajov. S jeho
budovaním sa začalo už v roku 2013 a do prevádz-
ky bol uvedený v novembri 2015. Údaje z registra
poskytuje Štatistický úrad (ŠÚ) nielen všetkým
verejným i štátnym inštitúciám, ale aj právnickým
či fyzickým osobám v elektronickej podobe, auto-
matizovane a bezodplatne. Údaje sú verejne prís-
tupné na webovom sídle ŠÚ.



Technické zabezpečenie informačného systému
registra a servisných služieb podpory bolo v rokoch
2016 až 2021 funkčné a bez systémových nedostat-
kov, ktoré by mali zásadný vplyv na jeho prevádzku
v nepretržitom režime. Chybovosť záznamov RPO,
ktorá znemožňuje použiť dáta na právne účely,
čo bolo prioritou pri schvaľovaní projektu, sa stále
pohybuje na úrovni 6 %. Celkový podiel chybných
aktualizačných údajov, vrátane menej závažných
chyb, sa v kontrolovanom období dostal až na 22
%. Chyby v dátach základného registra odstraňu-
je štatistický úrad v spolupráci so správcami zdro-
jových registrov. S pribúdajúcimi legislatívnymi
zmenami sa rozpočet na vybudovanie, podporu
a následný rozvoj základného národného registra
navýšil na konečných 14 miliónov eur.

NKÚ kvôli opakujúcim sa chybám v údajoch zo
zdrojových registrov odporúča vláde SR, aby za-
viazala ŠÚ vytvoriť efektívny digitálny systém kon-
troly kvality, ktorý by prispel k výraznému zníženiu
závažných chýb v RPO. Zároveň upozornil na sku-
točnosť, že stále nie je použiteľný na právne úkony,
čo výrazne znižuje jeho účinnosť. V rámci kontroly
NKÚ identifikoval problémy pri presune dát regis-
tra do vládneho cloudu v správe rezortu vnútra.
Aktuálne nastavenie prepojenia medzi vládny
cloudom a štatistickým úradom nie je postačujúce
na plnohodnotné fungovanie registra.

Významným rizikom z pohľadu NKÚ je skutočnosť,
že prevádzkovateľ vládneho cloudu neplánuje
zvýšiť rýchlosti pripojenia oboch lokalít vládneho
cloudu do externých sietí, čím sa obmedzí využitie
jedného zo základných štátnych registrov. Rôzne
cielené útoky na vládne informačné systémy jed-

noznačne ukazujú, že nielen princíp umiestňo-
vania dát na štátnych serveroch, ale aj rozsiahla
kybernetická ochrana existujúcich informačných
systémov, musia byť prioritou vlády, ktorá sa pre-
mieta do rozpočtov zodpovedných ministerstiev.
Tento princíp platí dvojnásobne pri zabezpečení
vládneho cloudu a jeho priebežnej modernizácii.

Aj **kvalita stavebného konania** výrazne ovplyvňuje
podnikateľské prostredie. Tomuto náročnému pro-
cesu, ktorý bol prenesený zo štátu na samosprávu,
bol venovaný analytický výstup NKÚ. Analytici NKÚ
v roku 2022 spracovali komentár zameraný na ana-
lyzu stavu v oblasti stavebného konania na Slove-
nsku. Motiváciou na vypracovanie komentára bolo
najmä zaostávanie Slovenska v medzinárodnom
porovnaní v procese získavania stavebného povo-
lenia, či už v jeho dĺžke alebo transparentnosti.

Komentár potvrdil, že do roku 2021 existovali rizi-
ká súvisiace s procesmi v rámci stavebných konaní.
Najväčšie riziká boli identifikované pri definovaní
kompetencií zodpovedných orgánov v rámci origi-
nálnych a prenesených kompetencií, pri financova-
ní a odborných kapacitách na stavebných úradoch
a pri transparentnosti procesu stavebného konania
vo väzbe na digitalizáciu. Slovensko patrí počtom dní
potrebných na získanie stavebného povolenia k naj-
horšie hodnoteným krajinám spomedzi krajín EÚ.
Súčasne podľa zistení Svetovej banky sú medzi jed-
notlivými mestami v SR významné časové rozdiely
v čase potrebnom na získanie stavebného povolenia.

V SR chýba odbornospoločenský konsenzus na
riešení výkonu originálnych a prenesených kompe-
tencií na úseku stavebného poriadku. Prenesený

výkon štátnej správy býva kompenzovaný aj vlastnými zdrojmi samosprávy. Personálne a odborné zabezpečenie stavebných úradov je v mnohých obciach nedostatočné. Chýba všeobecné využívanie IKT nástrojov počas procesu získania stavebného povolenia a elektronizácia.

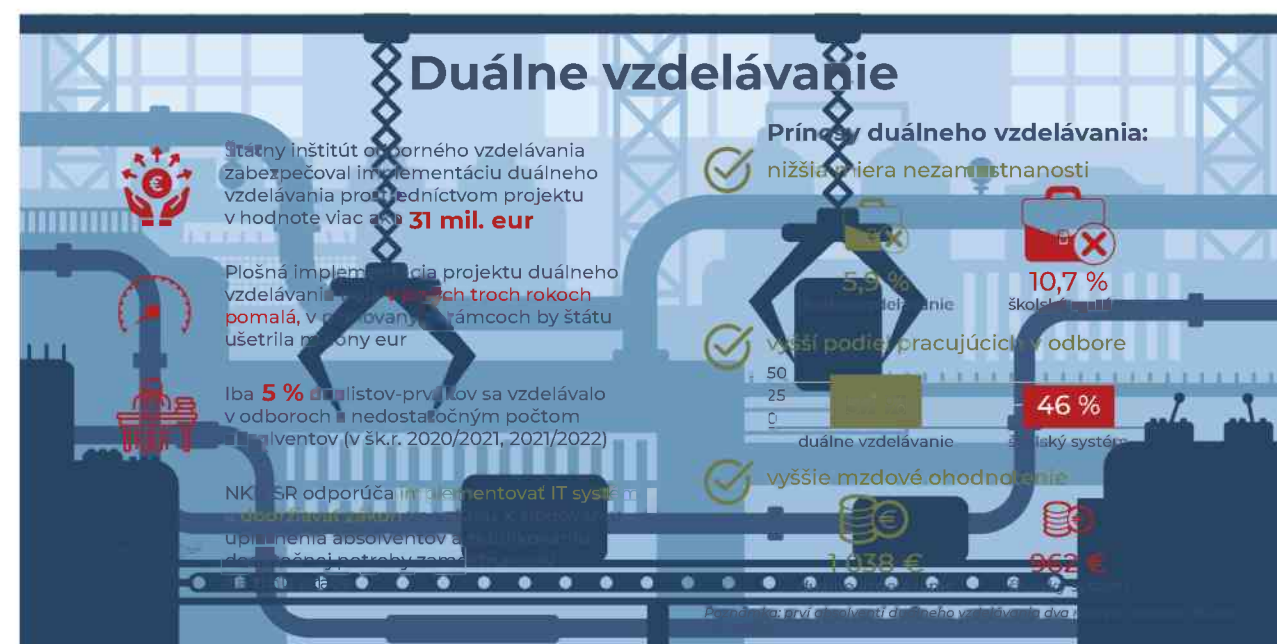
Súčasťou legislatívy by preto malo byť vymedzenie jasných a účinných kompetencií zodpovedných orgánov a zabezpečenie financovania v zmysle zákona, vrátane funkčného IT systému v rámci celého procesu získania stavebného povolenia. NKÚ odporučil prioritne riešiť financovanie prenesených kompetencií štátu tak, aby boli naplnené zákonné pravidlá a povinnosti a zabezpečená efektívnosť vynakladania verejných zdrojov. Súčasne by sa mala riešiť aj miera elektronizácie procesov.

Jedným zo závažných problémov trhu práce je rozpor medzi štruktúrou vzdelania absolventov stredných a vysokých škôl a reálnymi potrebami tohto trhu. Mnohé odvetvia ekonomiky nenachádzajú potrebnú pracovnú silu na domacom trhu a nahrádzajú ju zamestnancami zo zahraničia. Na druhej strane úrady práce registrujú značné množstvo absolventov, ktorí nemajú uplatnenie.

Nástroj, ktorým štát chce riešiť tento problém, je **systém duálneho vzdelávania**. Jeho účinnosti sa NKÚ venoval v roku 2021 a v roku 2022 analytici úradu preverili ďalšie aspekty. S implementáciou systému sa na Slovensku začalo v roku 2015 a v septembri 2021 bol ukončený kľúčový implementačný

projekt. Plošné zavádzanie duálneho vzdelávania bolo podľa analytikov NKÚ na Slovensku pomalé. Systém mal aktívne pomôcť pri znižovaní nezamestnanosti mladých a napĺňaní regionálnych potrieb trhu práce. Nízke počty zapojených zamestnávateľov, žiakov a škôl však znamenajú, že projekt nenapĺňa svoj cieľ, neplní svoj účel, ktorý mal prispieť k vyššej zamestnanosti mladých ľudí. Tým, že časť vzdelávania sa realizuje v konkrétnych pracovných podmienkach, absolventi by mali mať po skončení strednej školy potrebné vedomosti a zručnosti, aby sa zamestnali. Analytici identifikovali nedostatky v zameraní štúdia dualistov-prvákov. V uplynulých rokoch sa ich vzdelávalo asi len 5 % v študijných odboroch, pri ktorých je predpoklad, že budú na trhu práce chýbať.

Štát nemá k dispozícii presné dáta o absolventoch duálneho vzdelávania a ich uplatnení v praxi. NKÚ odporučil ministerstvu školstva, aby dôsledne sledovalo ďalšie kroky absolventov duálneho štúdia a zároveň získavalo kvalitné dáta, ktoré následne dopomôžu k uplatneniu mladých ľudí na trhu práce. Nezastupiteľné miesto pri realizácii tohto významného projektu majú vyššie územné celky, ktoré v celom procese jeho realizácie boli a stále sú pasívne a nedostatočne využívajú svoje kompetencie pri definovaní priorít pre oblasť vzdelávania či regionálneho rozvoja. Duálne vzdelávanie ako nástroj politiky vzdelávania, ale aj podpory podnikateľského prostredia zatiaľ dostatočne nefunguje a nevyužíva všetky možnosti, ktoré sú jeho podstatou.



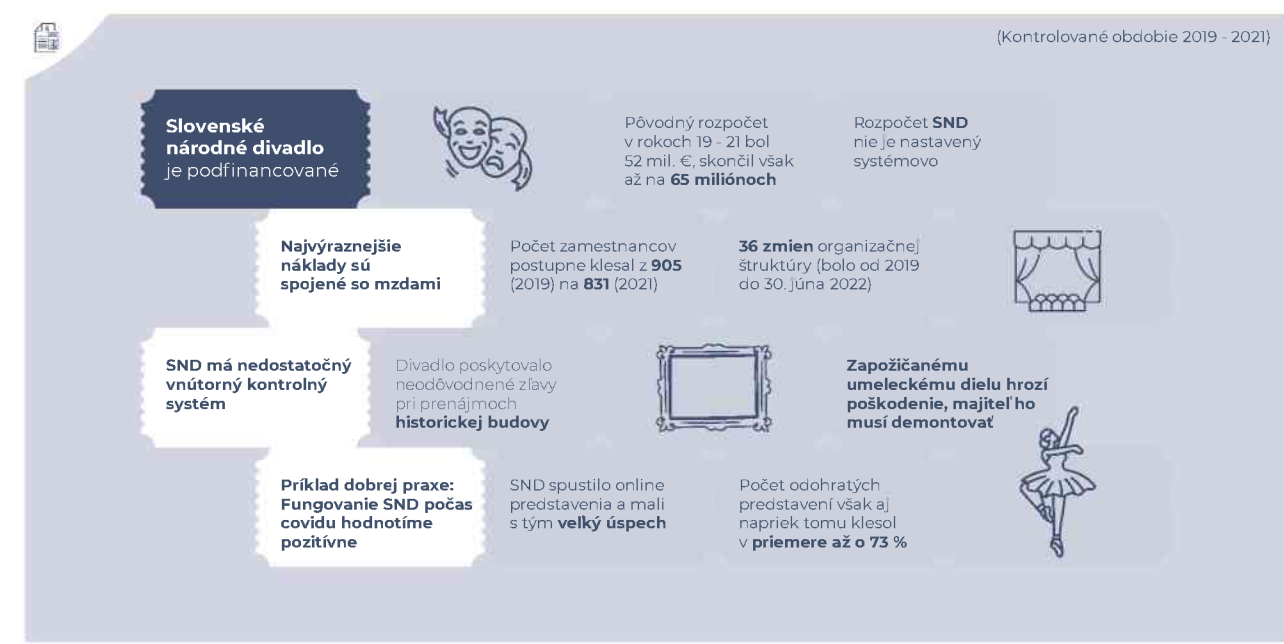
4.2.7. Rezorty musia príspevkové organizácie usmerňovať pri finančnom riadení

Slovenské národné divadlo (SND) je štátna príspevková organizácia, ktorej zriaďovateľom je Ministerstvo kultúry SR. Spravuje majetok štátu, ktorý mu bol zverený do správy. Zároveň vykonáva podnikateľskú činnosť nad rámec predmetu svojej hlavnej činnosti a získané prostriedky využíva na skvalitnenie svojho základného účelu a predmetu činnosti. S Ministerstvom kultúry SR však podľa zistení z kontroly **043 Hospodárenie Slovenského národného divadla** uzatvára SND kontrakty s nereálnymi rozpočtami, z ktorých nedokáže pokryť výdavky na vlastný chod.

Kontrola NKÚ ukázala, že rozpočty boli poddimenzované a už v čase ich schvaľovania nezodpovedali úrovni z predchádzajúcich rokov. Za kontrolované obdobie rokov 2019 až 2021 sa pôvodné rozpočty navýšili o viac ako 24 percent spolu na 65 miliónov eur. Výrazný diel zodpovednosti za nedostatočnú kvalitu rozpočtovania nesie rezort kultúry, ktorý rozpočet schvaľuje, kontroluje a hlavne poskytuje financie na fungovanie divadla. Kontrolóri zároveň odhalili, že v priebehu 3,5 roka došlo v SND k 36 zmenám organizačnej štruktúry, pričom ani v jednom prípade vedenie divadla nepreukázalo opodstatnenosť týchto zmien kvalifikovanou personálnou analýzou. V tejto súvislosti vyvstáva riziko možných pracovnoprávných súdnych sporov, ktoré do budúcnosti môžu ešte viac zatažiť rozpočet divadla.

Kontrola potvrdila aj viaceré nedostatky v hospodárení a vo vnútornom kontrolnom systéme SND, na čo NKÚ upozornil Výbor pre kultúru a médiá Národnej rady SR i občania prostredníctvom podnetov. Kontrola odhalila rezervy vo finančnom riadení SND, následkom čoho je nedodržiavanie záväzných právnych predpisov. Národné divadlo nemá nastavený systém finančného riadenia, chýbajú finančné analýzy, rozpočtovanie aj kontroly finančných procesov. Aj na základe zistení kontrolný úrad odporúča rezortu kultúry, aby svoje príspevkové a rozpočtové organizácie vo väčšej miere usmerňoval metodicky a odborne v oblasti finančného riadenia a v rámci nakladania so zvereným majetkom.

Kontrolóri NKÚ zistili, že vnútorný kontrolný systém v SND bol neúčinný. Chýbali plány kontrolnej činnosti a aj vnútorné kontroly zamerané na hospodárenie a nakladanie s majetkom štátu. SND tiež nedodržalo zákon o verejnom obstarávaní v súvislosti s právnym poradenstvom. Divadlo totiž v rámcovej zmluve neurčilo predpokladanú hodnotu zákazky s maximálnym finančným limitom. Poskytovateľ si tak mohol účtovať za služby bez obmedzenia po celú dobu trvania zmluvy. V období od mája 2016 do decembra 2019 boli právne služby vyfakturované vo výške 228-tisíc eur. Nebol dodržaný ani zákon o finančnej kontrole a audite. NKÚ odporúča vedeniu ministerstva posúdiť aj možnú osobnú zodpovednosť bývalého vedenia divadla pri uzatváraní tejto zmluvy.



Slovenské národné divadlo v kontrolovaných rokoch hospodáril s kumulatívnym ziskom takmer 2 milióny eur. Kontrolóri hodnotia pozitívne fakt, že divadlo dokázalo v čase pandémie, napriek výrazným obmedzeniam spôsobeným lockdownami, sprostredkovať verejnosti umelecké vyžitie presunutím predstavení do online priestoru, čo sa stretlo s pozitívnymi ohlasmi divákov. Počet skutočne odohratých predstavení totiž v tomto období klesol zo 714 (priemer rokov 2017 – 2018) na 196 (priemer rokov 2020 – 2021), teda až o 73 % (graf). Pozitívne je aj to, že napriek výraznej pandemickej kríze národné divadlo v rokoch 2020 a 2021 hospodáril plusovo a mimoriadnymi opatreniami znižovalo bežné prevádzkové náklady.

4.2.8. Subjekty poľnohospodárskej politiky pri plnení svojich úloh často zlyhávajú

Poľnohospodárska politika patrí medzi verejnú politiku najviac naviazanú na financovanie z európskych zdrojov, keďže Slovensko je ako členská krajina EÚ súčasťou jednotnej Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ. V rámci nej majú slovenskí poľnohospodári nárok na stabilný príjem, ktorý je zárukou proti kolísajúcim cenám, škodám na úrode v dôsledku počasia a pod. Zároveň však táto politika patrí medzi oblasti, kde kontrolóri NKÚ často identifikujú porušenia legislatívy. Ide o činnosť rôznych organizácií, ktoré rezort pôdohospodárstva zriadil na realizáciu spoločnej poľnohospodárskej politiky na Slovensku a tiež na ďalšie úlohy rezortu.

Jednou z takýchto organizácií je Pôdohospodárska platobná agentúra (PPA), ktorá je kľúčovým posky-

tovateľom finančných prostriedkov na podporu pôdohospodárstva. Nakladá s výrazným objemom európskych a národných rozpočtových prostriedkov, čo je častým dôvodom kontroly NKÚ.

NKÚ vykonal v rokoch 2016 až 2020 v PPA celkom sedem kontrol, pričom päť z nich bolo zameraných na nastavenie a dodržiavanie procesov a postupov pri implementácii programov rozvoja vidieka (PRV) na roky 2007 – 2013 a 2014 – 2020. Vzhľadom na to, že kontrolami boli identifikované významné nedostatky, vykonal v prvom polroku 2022 následnú **kontrolu plnenia opatrení prijatých PPA v oblasti poskytovania projektových podpôr (KA-042/2022)**.

Kontrolóri preverili, ako PPA upravila nastavenie procesov a postupov a ich dodržiavanie v rokoch 2020 a 2021. Zamerali sa na procesy a postupy pri vyhlasovaní výziev v rámci PRV 2014 – 2020/2022, pri hodnotení a schvaľovaní žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku (ŽoNFP), na monitorovanie projektov a na zabezpečenie výkonu ex post kontrol.

NKÚ po kontrole skonštatoval, že v rokoch 2020 a 2021 v PPA naďalej pretrvávali nedostatky v procesnom riadení, čo môže mať značné dopady na vyčerpanie finančných prostriedkov, korektnosť čerpania a jeho účelnosť.

PPA v kontrolovanom období nepostupovala podľa plánov vyhlasovania výziev, keď z 10 vyhlásených výziev päť vyhlásila po viac ako dvoch mesiacoch od termínu uvedeného v aktualizovaných plánoch a zároveň vôbec nevyhlásila 11 plánovaných výziev.

V súvislosti s nedodržiavaním plánu vyhlasovania výziev NKÚ upozornil na riziko nevyčerpania finančných prostriedkov alokovaných v PRV 2014 – 2022. V čase výkonu kontroly bolo čerpaných menej ako 52 % z alokovaných zdrojov EÚ a na projektové opatrenia iba cca 32 %. Nízke čerpanie finančných prostriedkov na projektové opatrenia súviselo aj s pozastavením platieb na niektoré investičné opatrenia po audite Európskej komisie, ktorým bola stanovená 25 %-ná predbežná korekcia výdavkov.

Z kontroly internej riadiacej dokumentácie vyplynulo, že niektoré pracovné postupy boli v manuáloch naďalej upravené zložito, zmeny súvisiace s elektronizáciou procesov neboli zapracované vo všetkých pracovných postupoch, v niektorých prípadoch absentovalo určenie jednoznačného postupu vyhodnocovateľov pri hodnotení žiadostí o nenávratný finančný príspevok (ŽoNFP).

NKÚ v rámci preverovania administrácie vybraných žiadostí zistil nielen rovnaké nedostatky ako pri predchádzajúcich kontrolách (napr. nedodržanie časového harmonogramu konania o ŽoNFP), ale aj ďalšie nedostatky preukazujúce nedodržanie postupov určených manuálom a jeho prílohami. Formálne vykonanie administratívnej kontroly žiadostí a hodnotenia projektov bolo preukázané napr. identickými chybami oboch hodnotiteľov vo vypracovaných dokumentoch, vypracovaním dokumentov oboma hodnotiteľmi v rovnaký deň a najmä 100 %-nou zhodou pri kvalitatívnom hodnotení všetkých žiadostí podaných v rámci kontrolovanej výzvy.

Úrad poukázal na to, že čerpanie alokovaných zdrojov v PRV 2014 – 2022 ohrozuje aj dĺžka procesu od podania ŽoNFP po uzatvorenie zmluvy o poskytnutí NFP, následné overenie dokumentácie z verejného obstarávania/obstarávania a začatie realizácie projektu, čo môže byť jedným z rizík ohrozujúcich čerpanie alokovaných finančných prostriedkov v PRV SR 2014 – 2022. V kontrolovanej vzorke boli ŽoNFP na PPA doručené v októbri 2019 a v čase výkonu kontroly ešte nebola ukončená kontrola dokumentácie z verejného obstarávania/obstarávania.

Kontrolóri zároveň identifikovali riziko v rámci sekcie projektových podpôr, ako jedného z kľúčových organizačných útvarov PPA, kde dochádzalo k častej fluktuácii zamestnancov nielen na riadiacich pozíciách, ale aj zamestnancov zabezpečujúcich administráciu prijatých ŽoNFP.

Po kontrole monitorovania projektov NKÚ skonštatoval, že PPA nevytvorila podmienky na zintenzív-

nenie monitorovania projektov v dobe ich udržateľnosti tak, ako jej to odporúčal pri predchádzajúcich kontrolách. NKÚ zdôraznil potrebu monitorovania realizovaných projektov z hľadiska plnenia stanovených cieľov a ukazovateľov.

V oblasti výkonu ex post kontrol NKÚ zistil, že PPA v kontrolovanom období z rôznych dôvodov znížila počet plánovaných ex post kontrol bez relevantného a preukázateľného zdôvodnenia. Aj napriek tomu, že PPA si v súvislosti s ukončenými ex post kontrolami splnila oznamovaciu povinnosť voči Európskej komisii aj európskou legislatívou stanovené percento overenia výdavkov, NKÚ identifikoval riziko, že pri nezačatých a nevykonaných ex post kontrolách uplynie doba udržateľnosti projektov vygenerovaných na základe rizikovej analýzy, resp. náhodného výberu a ex post kontrola už nebude môcť byť vykonaná.

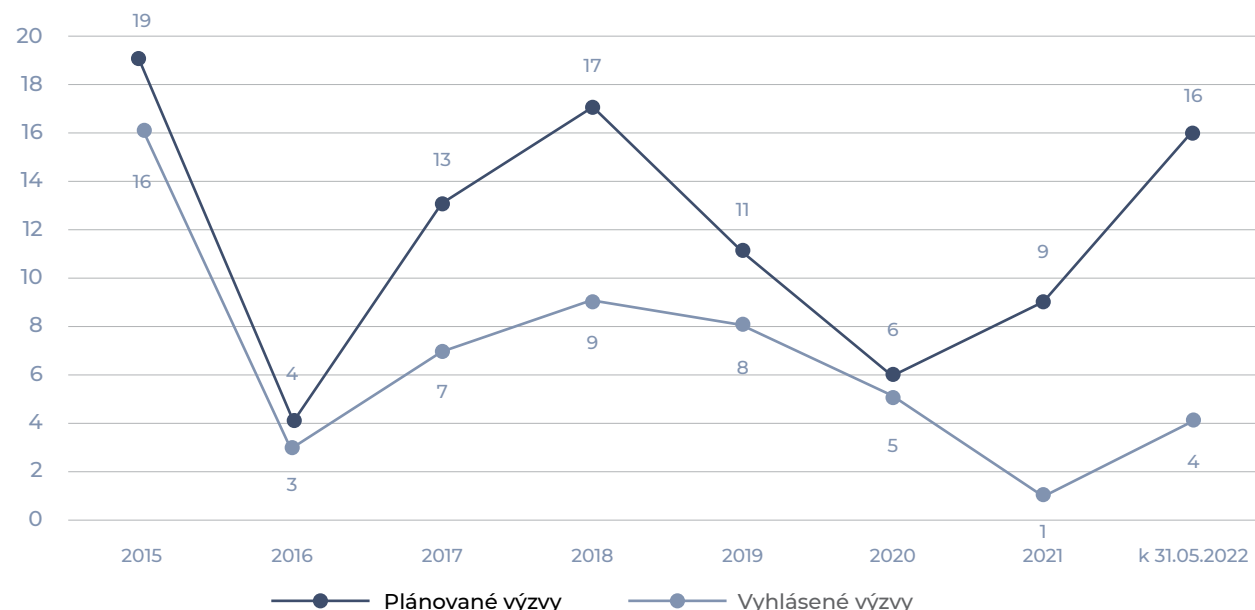
Kontrola poukázala na potrebu zintenzívnenia dohľadu nad dodržiavaním interných postupov zamestnancami PPA a vyvodzovaním osobnej zodpovednosti.

Nezabezpečenie stabilizácie zamestnancov na kľúčových pozíciách a kľúčových organizačných útvaroch v PPA v rámci poskytovania projektových podpôr spolu so zložitou, náročnou postupov a trvaním procesov pri vyhlasovaní výziev, spracovaní vysokého počtu prijatých ŽoNFP a následnej realizácii projektov môže mať za následok nevyčerpanie finančných prostriedkov alokovaných v PRV SR 2014 – 2022

Nielen orgány PPA ale najmä Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR musia zintenzívniť riadiacu a kontrolnú činnosť voči PPA. Výbor NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie by mal požadovať od PPA priebežné informácie o výsledkoch externých auditov a plnení prijatých opatrení, čo mu NKÚ na základe kontroly odporúča realizovať.

Do plánu kontrol na rok 2022 bola zaradená ďalšia kontrola z poľnohospodárskej oblasti, ktorá súvisela s medializovanou kauzou vyplatených finančných prostriedkov na ošipané a ochranu pred africkým morom ošipaných koncom roka 2021 Národným poľnohospodárskym a potravinárskym centrom (NPPC). Účelom kontroly **04/2022 Systém radenia, financovania a plnenia vybraných úloh NPPC** bolo preveriť systém riadenia, financovania a dohľadu MPRV SR pri plnení kontraktov s NPPC. Vzhľadom na potrebu stabilizovať rastlinnú a živočíšnu výrobu na Slovensku, bol vypracovaný cieleň systém podpory na zvyšovanie kvalitatívnych a kvantitatívnych parametrov

Počet plánovaných a vyhlásených výziev v rámci PRV SR 2014 – 2020/2022



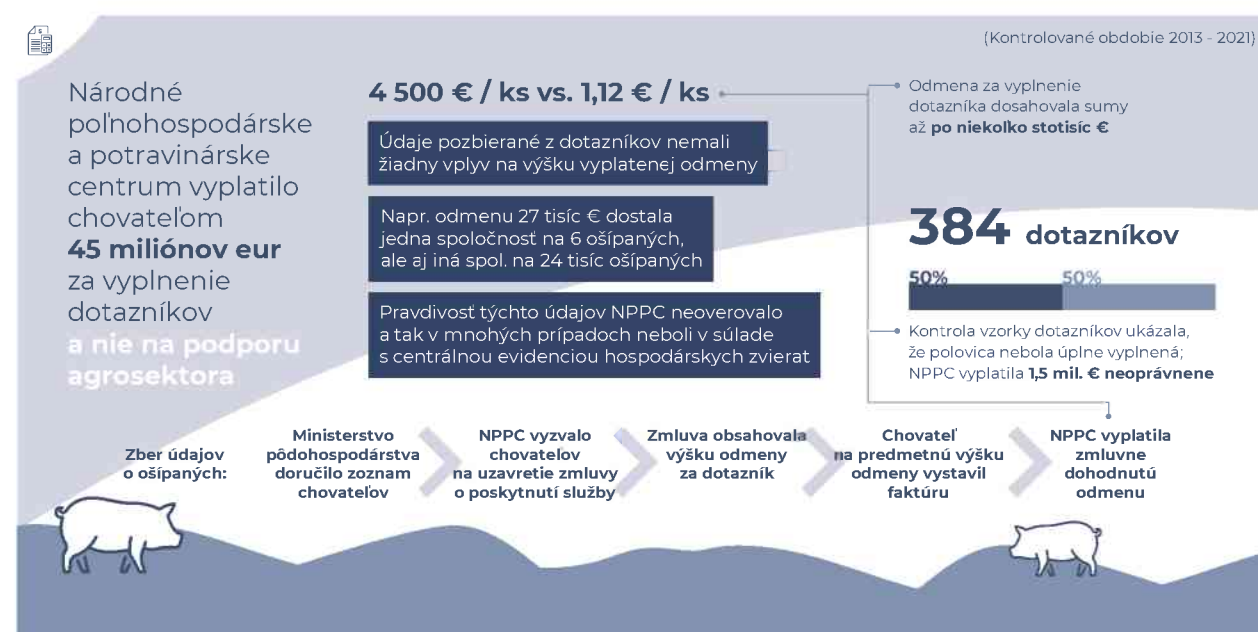
Zdroj: Aktualizované plány vyhlasovania výziev a vyzvaní a vyhlásené výzvy (webová stránka MPRV SR a PPA)

produkcie u najviac ohrozených sektorov. Na dosiahnutie cielených parametrov bolo plánované využiť súbor motivačných opatrení, medzi ktoré patrilo predovšetkým udržateľný systém podporných mechanizmov rastlinnej a živočíšnej výroby. Tento systém predpokladal podporné financovanie rastlinnej a živočíšnej výroby aj prostredníctvom vnútroštátnej pomoci v rámci tzv. III. piliera.

Ministerstvom bola preto vytvorená v rámci kontraktu s NPPC úloha odbornej pomoci s názvom „Tvorba komplexnej informačnej databázy, štúdium, spracúvanie a vyhodnocovanie údajov ako podporný rozhodovací nástroj na zefektívnenie chovateľských a pestovateľských systémov v rámci komplexného mechanizmu rozvoja rastlinnej a živočíšnej výroby v Slovenskej republike“. Fi-

nančné prostriedky zo štátneho rozpočtu boli centru poskytované v zmysle kontraktov uzatvorených v súlade s uznesením vlády. V rokoch 2014 až 2021 bola pôvodná suma kontraktov prostredníctvom 47 dodatkov navýšená zo 43,3 mil. eur na celkom 167,4 mil. eur. Každoročne boli kontrakty navyšované dodatkami v priemere o 286 %, najviac v roku 2021 o 782 %.

Kontrolou bolo preverené plnenie vybraných úloh z kontraktov v kontrolovanom období rokov 2019 až 2021. Na základe analýzy rizík bola na kontrolu vybraná vzorka úloh odbornej pomoci a objem finančných prostriedkov, ktoré boli každoročne na tieto úlohy vynaložené. V rokoch 2019 až 2021 to bolo až 45,6 mil. eur, čo predstavovalo viac ako 51 % z celkovej hodnoty kontraktov NPPC.



Základným nástrojom plnenia vybraných úloh bol zber údajov (vyplnenie dotazníka). Mechanizmus realizácie bol identický vo všetkých rokoch kontrolovaného obdobia. Zjednodušený príklad fungovania tohto mechanizmu je uvedený na obrázku.

NKÚ zistil, že systém podporného financovania rastlinnej a živočíšnej výroby prostredníctvom NPPC bol realizovaný v rozpore s povinnosťou subjektu verejnej správy zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov. V rokoch 2019 až 2021 bolo vyplatených 45,1 mil. eur za získanie údajov a informácií (vyplnenie dotazníkov), a nie na podporu agrosektora, čím bol porušený zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zároveň neboli dodržané princípy finančného riadenia podľa zákona o finančnej kontrole a audite. V rokoch 2014 až 2021 bola v rámci

kontraktov s NPPC zo strany ministerstva určená celková suma na vyplatenie finančných prostriedkov za dotazníkový zber údajov a informácií od podnikateľských subjektov živočíšnej, rastlinnej výroby a potravinárskej výroby v celkovej výške takmer 107 mil. eur.

Polnohospodári teda oficiálne získavali prostriedky zo štátneho rozpočtu za poskytnutie údajov bez akejkoľvek následnej kontroly ich použitia. Tento systém bol zavedený pred rokmi a mal trvať len dovtedy, pokiaľ SR nepožiadala o oficiálne schválenie schém štátnej pomoci v Bruseli. Z dočasného nástroja sa však stal zaužívaný spôsob, ako ministerstvo podporovalo citlivé odvetvia v rezorte pôdohospodárstva bez preukázania zvyšovania kvalitatívnych a kvantitatívnych parametrov produkcie v najviac ohrozených sektoroch.

V NPPC bolo identifikované aj porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a to nedodržanie ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami v celkovej sume viac ako 1,5 mil. eur. NKÚ konštatoval, že výkon základnej finančnej kontroly bol formálny a nedostatočný a vnútorný kontrolný systém bol neúčinný. V uvedených súvislostiach NKÚ identifikoval riziko nedostatočného dohľadu MPRV SR vo vzťahu k plneniu úloh NPPC.

V súvislosti s podozrením z porušovania povinností pri správe cudzieho majetku boli protokoly a správa o výsledku kontroly na MPRV SR a NPPC odstúpené orgánom činným v trestnom konaní a úradu vládneho auditu. Kontrola identifikovala aj množstvo ďalších rizík v činnosti NPPC, a preto odporučil prehodnotiť existenciu NPPC ako príspevkovej organizácie zastrešujúcej šesť výskumných ústavov poľnohospodárskeho rezortu.

Nejednoznačnosť postupov a kompetencií a nejasnosť legislatívy identifikovala kontrola **007/2022** **Systém prenájmu poľných pozemkov**. Kontrolná akcia bola zameraná na prenájom poľných pozemkov v správe a nakladaní štátneho podniku Lesy SR a Slovenského pozemkového fondu. Išlo o poľné pozemky vo vlastníctve štátu, ktoré sú súčasťou poľných revírov.

Ako značný problém v celom procese prenájmov poľných pozemkov vníma NKÚ neaktuálnosť výmer poľných pozemkov, ktoré používali jednotliví účastníci v rámci prípravy a realizácie procesu prenájmov poľných pozemkov. Rozhodnutia o uznaní poľného revíru často neobsahovali aktuálne výmery poľných pozemkov, zistené boli rozdiely medzi výmerami poľných revírov v databáze Slovenského pozemkového fondu a výmerami v notárskych zápisniciach a v zmluvách o užívaní poľných revírov ap.

Podľa NKÚ chýba štátom vedený register poľných revírov s aktuálnou výmerou poľných pozemkov a aktuálnou vlastníckou štruktúrou poľných pozemkov. V súčasnosti sa štruktúra vlastníckych podielov preukazuje v deň konania zhromaždenia vlastníkov poľných pozemkov, pričom žiadny predpis bližšie neurčuje, čím má vlastník poľného pozemku preukázať svoj vlastnícky podiel.

Lesy SR ani Slovenský pozemkový fond v kontrolovanom období nezabezpečili dostatočnú kontrolnú činnosť, týkajúcu sa prenájmov poľných pozemkov a výkonu práva poľovníctva. Kontrolóri

SR vidí pri obidvoch subjektoch potrebu zlepšenia fungovania vnútorných kontrolných systémov.

Úrad zaradil do kontroly aj postupy Lesov SR formou odpredaja odstrelu zveri v revíroch, ktoré boli zahrnuté v režijných poľných revíroch štátneho podniku. Išlo o odpredaj odstrelu zveri v 64 poľných revíroch z celkového počtu 135 režijných PR. Odpredaj odstrelu bol realizovaný na základe zmlúv o love zveri, ale samotný výber konkrétnych poľných revírov ponúknutých na odpredaj odstrelu nebol zo strany štátneho podniku zdokumentovaný. V platnom znení zákona o poľovníctve nebol upravený odpredaj odstrelu zveri ani pojem poľnícky host a ani štátny podnik nemal odpredaj odstrelu upravený v poľníckom poriadku. Od marca 2020 bol odpredaj odstrelu zveri pozastavený. Podľa výsledkov kontroly mal odpredaj odstrelu zveri v režijných poľných revíroch Lesov SR znaky dlhodobého prenájmu poľného revíru a proces výberu uchádzačov o odstrel bol netransparentný.

V rámci ekonomických ukazovateľov tak dosiahli v preverovanom období Lesy SR v režijných poľných revíroch aj s odpredajom odstrelu zveri šesťkrát vyššiu celkovú produkciu na hektár poľného revíru oproti ostatným poľným revírom v Slovenskej republike. Zisk za režijné poľné revíry, v rámci ktorých štátny podnik evidoval aj poľné revíry s odpredajom odstrelu zveri, vzrástol za poľnícku sezónu 2020/2021 v porovnaní so sezónou 2017/2018 viac ako štyrikrát.

Podľa NKÚ však musí byť ekonomický prínos v oblasti prenájmov poľných pozemkov, vrátane poplatkových odstrelů v rovnováhe s celkovým trvalo udržateľným rozvojom poľných revírov, so zachovaním genofondu voľne žijúcej zveri. NKÚ aj v tejto súvislosti vidí rezervy a priestor na prehodnotenie súčasného nastavenia náhrad za užívanie ostatných poľných revírov.

Za základnú podmienku dodržiavania princípov transparentnosti a spravodlivosti pri prenájmoch poľných pozemkov a pri uzatváraní dlhodobých zmluvných vzťahov považuje NKÚ nastavenie jasných legislatívnych noriem, interných pravidiel a zabezpečenie dôslednej kontrolnej činnosti. Ďalšou podmienkou je dôsledná evidencia poľných revírov, vrátane aktuálnych vlastníckych podielov poľných pozemkov.

Kontrola poukázala na potrebu komplexnej novelizácie zákona o poľovníctve a súvisiacich právnych noriem, súčasťou ktorých budú aj jednoznačne definované postupy, kompetencie a zodpovednosť v oblasti prenájmov poľných pozemkov. Nová

právna úprava by mala zadefinovať aj postupy pri nakladaní s poľovnými revírmi formou odpredaja odstrelu a vhodnejší spôsob informovania o zhromaždeniach vlastníkov poľovných pozemkov tak, aby sa správcovia štátnych poľovných pozemkov o konaní zhromaždení dozvedeli, resp. dozvedeli včas. Podľa NKÚ súčasné nastavenie legislatívneho prostredia v tejto oblasti nedostatočne eliminuje priestor pre možné netransparentné konanie.

4.2.9. Aj v bezpečnostnej politike úraduje rezortizmus a formalizmus, chýbajú stratégie

Jednou zo základných úloh demokratických štátov je zaručiť bezpečnosť a ochranu všetkých svojich občanov, ako aj ich práv, slobôd a majetku. Ochrana a bezpečnosť má mnoho podôb a je súčasťou cieľov mnohých verejných politík. Napĺňanie bezpečnostných cieľov týchto politík vyžaduje nielen pripravenosť čeliť bezpečnostným hrozbám, ale zároveň aj schopnosť im predchádzať a zabezpečiť na realizáciu bezpečnostných politík adekvátne zdroje, nástroje a stratégie. Aj v tejto oblasti má Slovensko veľké rezervy. Kontrolné zistenia NKÚ z roku 2022 aj v tejto oblasti potvrdili absenciu strategických dokumentov, rezortizmus či formalizmus.

Využívanie všetkých dostupných prostriedkov na zabezpečenie adekvátnej ochrany práv spotrebiteľov predstavuje jednu z hlavných úloh štátu v oblasti spotrebiteľskej politiky. Preberá a určuje vhodnú právnu úpravu a zároveň vytvára adekvátny inštitucionálny rámec takejto ochrany. Téma sa priamo dotýka občanov, keďže každá fyzická osoba je zároveň spotrebiteľom. NKÚ v roku 2022 skontroloval inštitúcie verejnej moci, ktoré boli zodpovedné za uplatňovanie tejto politiky, nastavenie systému, vytváranie a implementovanie príslušnej legislatívy a s tým súvisiacich postupov, aktivít a opatrení.

Kontrolu **004/2022 Spotrebiteľské práva** vykonal na Ministerstve hospodárstva SR v Slovenskej obchodnej inšpekcii. Preukázal, že v rámci systému ochrany práv spotrebiteľov neboli v kontrolovanom období 2017 – 2021 v plnej miere naplnené zámery a ciele dosiahnuť čo možno najvyššiu úroveň ochrany spotrebiteľov. Identifikované tiež boli nedostatky v úprave, koordinácii a implementácii spotrebiteľskej politiky prostredníctvom zodpovedných orgánov. NKÚ odporučil parlamentnému výboru pre hospodárske záležitosti, aby zaviazal ministra hospodárstva predložiť na rokovanie výboru schválenú stratégiu spotrebiteľskej politiky vrátane nevyhnutných opatrení na zabezpečenie funkčného

systému. Zároveň odporúča výboru zaviazat ministra pravidelne predkladať na rokovanie uvedeného výboru podrobné správy o realizácii opatrení prijatej stratégie a o stave ochrany spotrebiteľských práv.

Odporúčania NKÚ smerovali predovšetkým k tomu, aby zodpovedné orgány systematicky pracovali so strategickými dokumentmi, aby tieto boli hodnotené z hľadiska ich účinnosti a na seba vecne i časovo nadväzovali. Kontrola totiž poukázala na absenciu kľúčového dokumentu – stratégie pre oblasť spotrebiteľskej politiky po roku 2020, ktorá by z dlhodobého hľadiska definovala želaný stav, určila ciele, spôsob ich dosiahnutia a stanovila úlohy a zodpovednosť jednotlivých aktérov. Za jej vypracovanie a predloženie vláde bolo zodpovedné Ministerstvo hospodárstva SR. Stratégiu spotrebiteľskej politiky SR na roky 2014 – 2020 ministerstvo nevyhodnotilo ex post. Priebežné hodnotenia, uvádzané vo výročných správach ministerstva a v odpocte úloh pre vládu, neodrážali plnenie všetkých oblastí a tiež nepredstavovali kvalitatívne hodnotenie implementácie. Mali iba podobu výpočtu realizovaných činností za príslušné obdobie, ale aké ciele sa nimi dosiahli, nie je známe.

Viaceré opatrenia, vyplývajúce zo stratégie 2014–2020 neboli naplnené. Išlo predovšetkým o zámer vytvoriť konkrétne nástroje a dokumenty pre oblasť spotrebiteľskej politiky - prijatie Spotrebiteľského kódexu, vytvorenie Centrálného portálu spotrebiteľov, Spoločného fóra, vytvorenie platformy zastrešujúcej spotrebiteľské združenie prípadne viacero združení alebo vypracovanie analýzy vývoja kompetencií Slovenskej obchodnej inšpekcie. Všetky opatrenia mali prispieť k vyššej úrovni práv spotrebiteľov i činnosti orgánov zodpovedných za ich dodržiavanie.

Slovenská obchodná inšpekcia nedisponovala vlastným dokumentom, ktorý by z dlhodobého hľadiska formuloval jej činnosť a ktorý by zároveň implementoval a bližšie rozpracoval opatrenia, formulované stratégiou spotrebiteľskej politiky. V hodnotenom období enormne narástlo množstvo jej kompetencií, ale jej personálne zázemie sa každoročne znižovalo. Neudržateľnosť uvedeného vývoja, ako aj možné závažné riziko pre účinnosť systému ochrany spotrebiteľa bolo identifikované už v Stratégii spotrebiteľskej politiky SR na roky 2014 – 2020. Prijaté opatrenie na zlepšenie v podobe vypracovania analýzy vývoja kompetencií SOI vo vzťahu k počtu zamestnancov nebolo splnené. Analýza ako predpoklad pre riešenie uvedeného stavu vypracovaná nebola.

Ďalšia kontrola zameraná na bezpečnosť bola kontrola dvoch štátnych poskytovateľov záchranných zdravotných služieb - Záchranná zdravotná služba Bratislava a Záchranná služba Košice, ktoré poskytujú neodkladnú zdravotnú starostlivosť vo všetkých krajoch Slovenska. Kontrolná akcia **039/2022 Hospodárenie vybraných poskytovateľov záchranných zdravotných služieb** sa zamerala na ich hospodárenie v priebehu rokov 2019 až 2021.

Záchranné zdravotné služby poskytujú neodkladnú zdravotnú starostlivosť osobám najmä so závažným ohrozením zdravia alebo bezprostredným ohrozením života, a teda sú jedným z najdôležitejších článkov zdravotníckeho systému.

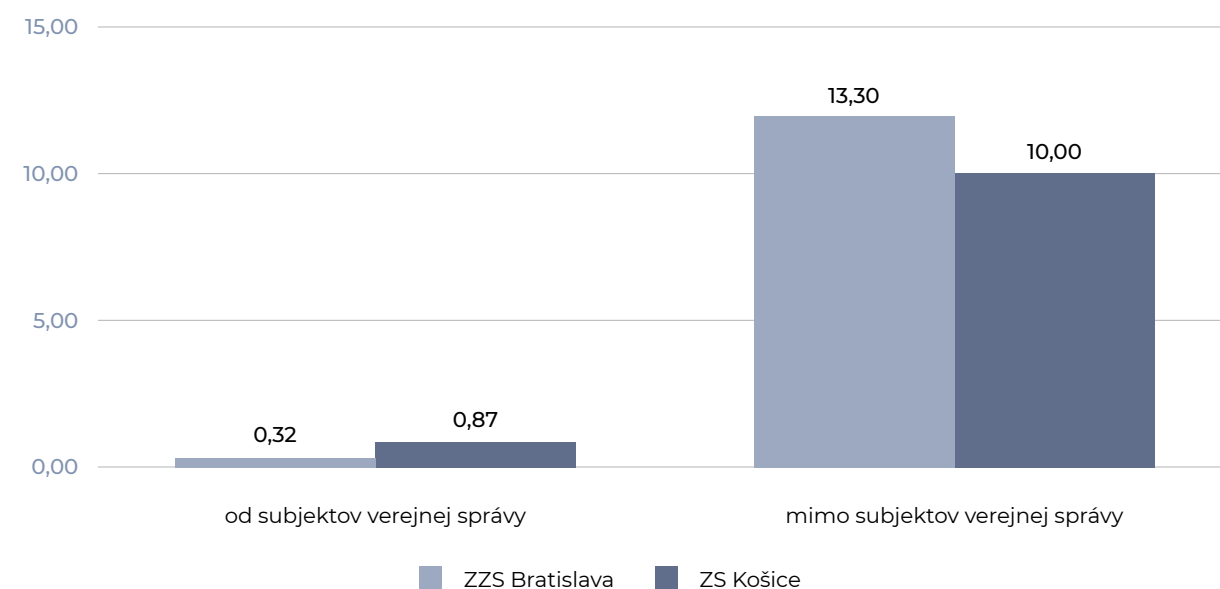
Kontrola poukázala na zhoršujúce sa výsledky hospodárenia kontrolovaných subjektov. Pre obidve záchranné služby sa z roka na rok stáva náročnejšie zabezpečiť mzdové nároky zdravotníckych pracovníkov. Rozhodujúcu časť nákladov záchranných služieb pritom tvoria práve mzdy a odvody do Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní. Každoročne zvyšujúce sa mzdové nároky zamestnancov, ovplyvnené dojednaniami v kolektívnej zmluve, takmer zdvojnásobenie mzdových nákladov za prácu nadčas v dôsledku pandémie COVID-19, ale aj nedostatku zdravotníckych pracovníkov mali hlavný podiel na tomto stave. Napriek uvedenému je potrebné dôkladne analyzovať aj ostatné náklady na zabez-

pečenie a prevádzku ambulancií a staníc záchrannej zdravotnej služby vo vzťahu k výjazdom a počtu najazdených kilometrov. S tým súvisí aj vytvorenie účinného mechanizmu, ktorý by výrazne obmedzil zneužívanie záchranných zdravotných služieb.

Kontrola poukázala na vážne problémy týkajúce sa zmluvných vzťahov, najmä pri nákupe sanitných vozidiel. Pri uzatvorení zmluvy na prenájom 152 sanitných vozidiel vrátane prístrojového vybavenia s právom kúpy celkom v sume 31 mil. eur došlo k porušeniu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Okrem oneskorenej dodávky vozidiel boli dohodnuté zmluvné podmienky vzhľadom na reálne potreby príspevkových organizácií vo viacerých prípadoch problematické. Zistenia z tejto kontroly odstúpil úrad orgánom činným v trestnom konaní, keďže existuje podozrenie na porušenie zákona pri obstarávaní sanitiek a tiež inšpektorátu práce, pre detailné preverenie dodržiavania zákonníka práce zo strany oboch zamestnávateľov.

Aj kontrola prenájmu nebytových priestorov priniesla zistenia, ktoré sú dôležité pre zriaďovateľa týchto štátnych zariadení zdravotníckych služieb, ale aj organizácie verejnej správy. Prenajímanie nebytových priestorov od fyzických osôb a súkromných právnických osôb pre potreby zriadenia staníc záchrannej zdravotnej služby, ale aj administratívne priestory, bolo finančne výrazne náročnejšie.

Cena prenájmu nebytových priestorov za m² v eur

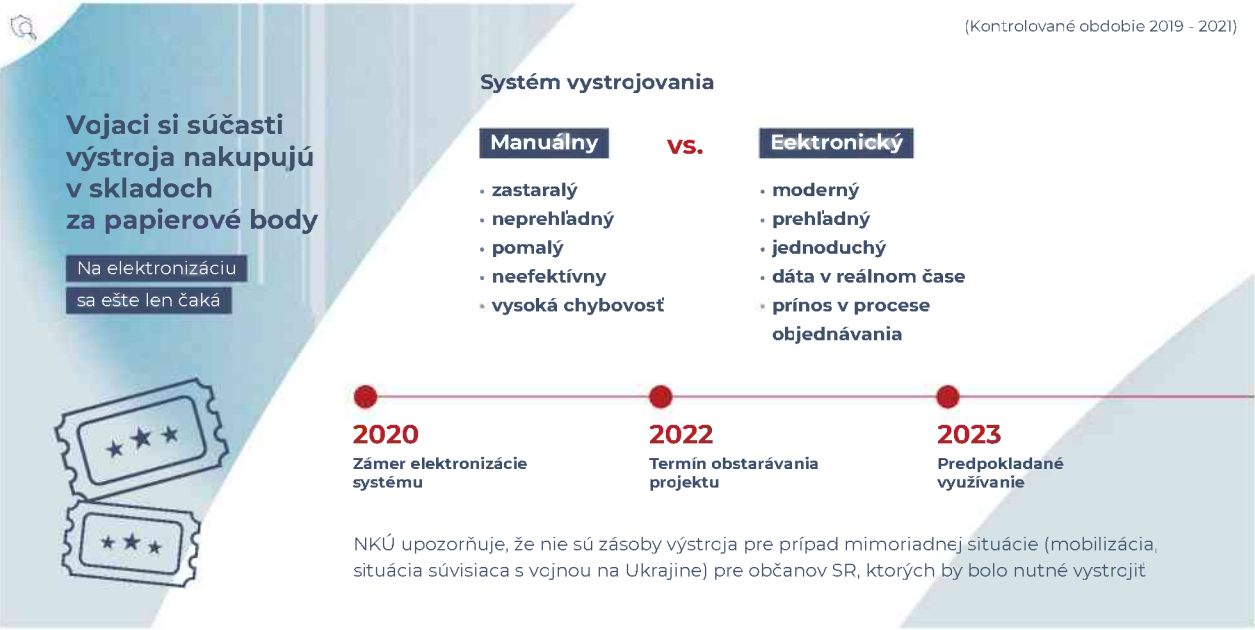


Zdroj: spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Napriek zisteným nedostatkom NKÚ upozornil ministerstvo zdravotníctva i parlamentný výbor, že bez adekvátneho zvýšenia platieb za poskytovanú neodkladnú zdravotnú starostlivosť, je nastavený systém finančného riadenia v štátnych príspevkových organizáciách neudržateľný. Neriešenie týchto problémov môže reálne viesť k platobnej neschopnosti kontrolovaných subjektov, a tým aj k ohrozeniu dostupnosti a plynulého poskytovania neodkladnej zdravotnej starostlivosti.

Vojna na Ukrajine prekreslila bezpečnostné mapy Európy a zo Slovenska sa zo dňa na deň stala krajina susediaca s vojnovou zónou. Kritéria pripravenosti slovenskej armády chrániť krajinu a bezpečnosť jej obyvateľov majú rôznu podobu. Ako ukazuje vojnový konflikt, ale aj skúsenosti armády zo zahraničných misíí, nielen výzbroj, ale aj výstroj armády zohráva významnú úlohu pri plnení jej úloh.

NKÚ v roku 2022 vykonal na Ministerstve obrany SR kontrolnú akciu **021/2022 Vystrojovanie príslušníkov Ozbrojených síl SR**.



MO SR začalo so zámerom elektronizácie systému vystrojovania v roku 2020 realizáciou pilotného aj skúšobného projektu, ale v rámci kontrolovaného obdobia projekty neboli zavedené do užívania. Kontrola NKÚ zistila, že termín obstarania projektu „Elektronizácia činností výstrojového zabezpečenia profesionálnych vojakov“ bol predĺžený do 31.12.2022, s predpokladom využitia v roku 2023. Systém vystrojovania bol preto naďalej spracúvaný manuálne.

V súlade so zákonom o štátnej službe má profesionálny vojak nárok na bezplatné poskytovanie výstrojových náležitostí nevyhnutných na zabezpečenie výkonu štátnej služby. Výstrojovými náležitosťami sú výstrojové súčiastky a vojenská rovnošata, súvisiace služby, ako aj peňažné príspevky. Kontrola NKÚ sa zamerala na preverenie systému vystrojovania, plánovanie a čerpanie finančných prostriedkov, vrátane procesov verejného obstarávania. Kontrolovaným obdobím boli roky 2019 až 2021.

Kontrola ukázala, že súčasný systém je starý, manuálny, nepružný, neprehľadný a neefektívny a mal byť už dávno nahradený elektronickým systémom. Ambíciou MO SR musí byť jeho čo najskoršia modernizácia a digitalizácia, ktorá v konečnom dôsledku uľahčí prácu výstrojovej služby rezortu MO SR, ale zároveň poskytne aj zjednodušený spôsob nákupu naturálnych súčiastok všetkým profesionálnym vojakom.

Kontrola tiež zistila, že rezort obrany nemal pre oblasť vystrojovania vypracovaný žiadny plánovací dokument na zabezpečenie finančných a ľudských zdrojov, ktoré bolo nesystémové. Z celkových výdavkov rozpočtovej kapitoly MO SR tvorila oblasť vystrojovania 0,89 % v roku 2019, 1,14 % v roku 2020 a 1,56 % v roku 2021. V roku 2021 tieto výdavky predstavovali čiastku viac ako 27 mil. eur. Za závažné považuje NKÚ zistenie, že reálne zásoby výstrojových náležitostí nie sú vytvorené v takom rozsahu,

aby pokryli potreby občanov SR v prípade mimoriadnych situácií, ako by napríklad mohla byť mobilizácia, či rôzne mimoriadne situácie.

NKÚ odporučil výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre obranu a bezpečnosť, aby zaviazal MO SR zavedením elektronizácie systému vystrojovania príslušníkov Ozbrojených síl Slovenskej republiky v čo najkratšom čase, čím sa zvýši jeho efektívnosť, flexibilita a funkčnosť. Predpokladaným prínosom elektronizácie bude zabezpečenie automatizácie procesov a poskytovanie informácií v reálnom čase s možnosťou ich využitia pre potreby plánovania, objednávaní a vydávania výstrojových náležitostí pre profesionálnych vojakov.

Moderné princípy väzenstva umožňujú udeľovať odsúdeným alternatívnej tresty, ktoré majú výrazný dopad na odsúdených a znižujú náklady spoločnosti spojené s väzenstvom. NKÚ v roku 2022 preveril aj jeden z bezpečnostných projektov, od ktorého si Slovensko sľubovalo flexibilnejšie udeľovanie alternatívnych trestov, ktoré sa javili výrazne efektívnejšie pri náprave odsúdených, ako ich umiestnenie v nápravnom zariadení. V rámci kontroly **020/2022 Využívanie Elektronického systému monitoringu obvinených a odsúdených osôb (ESMO)** sa zamerlal na preverenie tohto projektu po šiestich rokoch od jeho uvedenia do prevádzky a vyhodnotenie opatrení z kontroly implementácie a využívania ESMO. Kontrolovaným obdobím boli roky 2016 až 2021.

Podľa štúdie uskutočniteľnosti bola primárnym cieľom projektu ESMO úspora pri prepustení väzených osôb či už obvinených, alebo odsúdených prepočítaná na ideálny stav plnej prevádzky systému v oblasti elektronického monitoringu. Cieľe sa mali dosiahnuť v priebehu šiestich rokov a počet odsúdených, ktorí by využívali elektronický monitoring, mal byť 2000 osôb.

NKÚ kontrolou potvrdil, že celková kapacita projektu ESMO ani po siedmich rokoch od jeho spustenia nedosiahla plánovanú kapacitu 2 000 elektronicky monitorovaných osôb ročne. Kontrola tiež potvrdila, že využívanie technických zariadení je nízke. Skutočná kapacita projektu ESMO v rozsahu (1 500, 1 510, 1 610 podľa jednotlivých rokov) súbežne monitorovaných osôb za rok umožňovala využitie všetkých technických zariadení v rokoch 2016 - 2021 v celkovom počte 3 335 460 možných osobodní. Reálne boli tieto zariadenia na monitoring osôb v prevádzke 328 298 osobodní, čiže boli využívané na 9,84 %.

Kontrola zistila aj ďalšie viaceré nedostatky projektu, ktoré hodnotí ako porušenie finančnej disciplíny ministerstvom spravodlivosti. Ministerstvo v roku 2014 nakúpilo monitorovacie zariadenia, ktorých podstatná časť nebola použiteľná a časť zariadení, ktoré sa dali využiť, sa nevyžila efektívne. Táto situácia si vyžiadala obnovu za viac ako 2 mil. eur, na ktoré ministerstvo nemalo rozpočtové prostriedky.

Investičné náklady na projekt dosiahli sumu vyššiu ako 27 mil. eur, náklady na prevádzku a rozvoj projektu majú hodnotu viac ako 21 mil. eur. Prevádzkové úspory nedokázali pokryť náklady spojené s prevádzkou a riadením projektu, zároveň návratnosť vstupných nákladov počas šiestich rokov prevádzky nebola dosiahnutá. Naopak, projekt ESMO naakumuloval stratu, ktorá je vyššia ako vstupné investičné náklady, ktoré boli preinvestované v roku 2015. Výsledky projektu svedčia o tom, že ekonomická návratnosť projektu, čo malo byť primárnym cieľom ESMO, nebola dosiahnutá.

Ďalšou kontrolou sa NKÚ zamerlal na ochranu majetku verejnej správy. Účelom kontrolnej akcie **028/2022 Bezpečnostné služby ako jedna z foriem ochrany majetku vo verejnej správe** bolo preveriť hospodárenie s finančnými prostriedkami použitými na bezpečnostné služby organizáciami verejnej správy a obchodnými spoločnosťami s majetkovou účasťou štátu. Išlo o celoslovenskú akciu, pri ktorej sa preverilo 10 subjektov za obdobie rokov 2019 až 2021. Úrad sa venoval téme preto, že organizácie verejnej správy a obchodné spoločnosti s majetkovou účasťou štátu využívajú služby externých SBS-iek s cieľom zabezpečiť ochranu svojho majetku, čo im umožňuje vyhnúť sa byrokracii či problémom s nedostatkom vlastnej pracovnej sily. Na zabezpečenie služieb ochrany majetku a osôb vynakladajú vysoké finančné prostriedky, pričom nikto neskúma oprávnenosť ich použitia na uvedený účel.

Jedným z hlavných výsledkov kontroly je zistenie, že neexistuje autorita, ktorá by mala oprávnenie zhromažďovať informácie o uzatvorených zmluvách a zmluvne dohodnutých činnostiach v oblasti bezpečnostných služieb. Neexistuje tak jednotný postup, ktorý by usmerňoval organizácie verejnej správy pri obstarávaní služieb zabezpečených SBS a určoval minimálny rozsah bezpečnostných služieb v závislosti od charakteru a typu organizácie, jej oblasti pôsobenia a spracovávaných údajov. Vzhľadom k vzájomne prepojeným registrom a databázam jednotlivých organizácií existuje riziko úniku, straty a zneužitia nielen osobných údajov.

Niektoré organizácie vykonali analýzu zabezpečenia fyzickej bezpečnosti externou spoločnosťou prostredníctvom prieskumu trhu a porovnali ponuky s nákladmi na vlastnú ochranu, resp. ochranu vlastnými zamestnancami. Z analýzy vyplynulo, že náklady na vlastnú ochranu, resp. ochranu vlastnými zamestnancami, by mali byť finančne výhodnejšie ako náklady na strážnu službu realizovanú dodávateľsky. Porovnaním vybraných jednotkových nákladov na 1 osobohodinu služby SBS, ktoré boli dohodnuté v uzatvorených zmluvách NKÚ zistil, že zmluvné ceny obvykle nedosahovali odporúčané normované hodinové sadzby vyčíslené Slovenskou komorou SBS pre daný kalendárny rok, čo indikuje možné podhodnotenie nákladov.

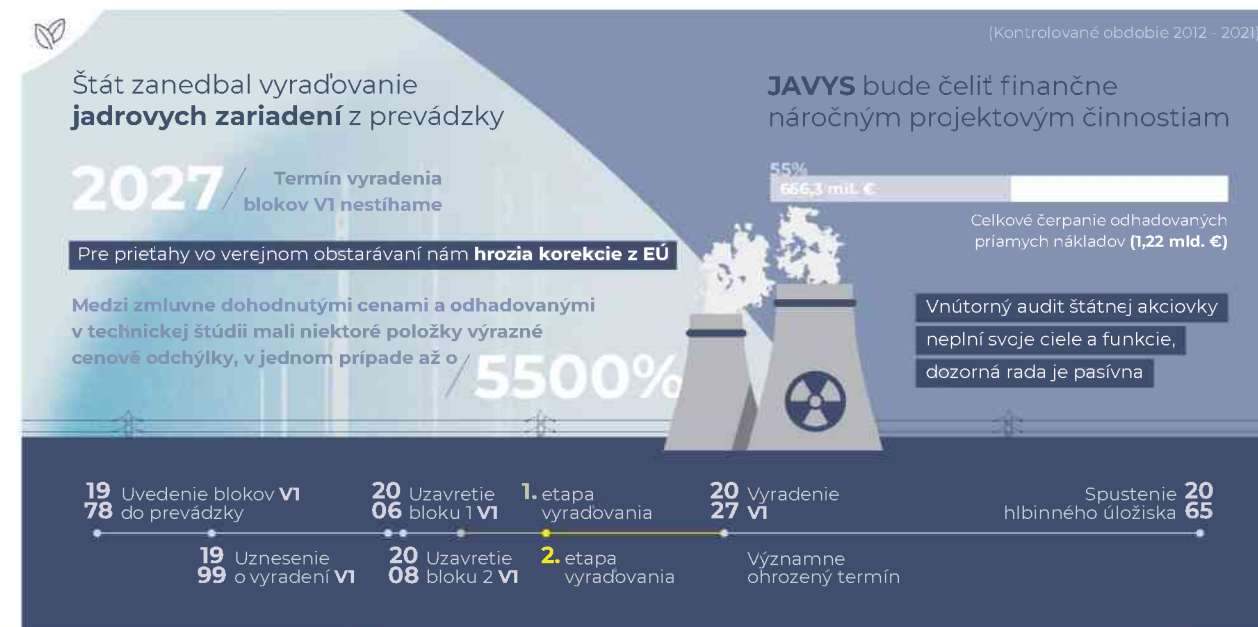
Problematickým sa javilo aj implementovanie špecifického certifikátu systémovej integrácie C4 – integračného bezpečnostného systému pre obsluhu bezpečnosti budov aj napriek tomu, že kontrolované subjekty priamo nepreukázali potrebu a nutnosť zabezpečenia týmito technickými prostriedkami. Ide o nástroj pre centrálné riadenie bezpečnostných prvkov budov so systémom súkromnej certifikácie osôb oprávnených do systému zasahovať, robiť v ňom úpravy a servis. Subjekty, ktoré v minulosti pri budovaní bezpečnostných systémov implementovali do týchto systémov prvky viazané na systém C4, v ďalších procesoch rozširovania systému, dopĺňovania nových hardwarových súčastí a ďalších modulov, vyžadovali od uchádzačov preukázanie splnenia podmienok účasti týkajúce sa technickej alebo odbornej spôsobilosti. Držiteľom certifikátov však bola iba úzka skupina SBS, čo do značnej miery ovplyvňovalo a obmedzovalo výsledky jednotlivých verejných obstarávaní. Akékoľvek ďalšie rozširovanie či jeho modernizácia tak bola viazaná na obmedzený počet dodávateľov. Uvedený fakt sa mohol do značnej miery podieľať na nehospodárnom a neefektívnom budovaní zabezpečovacích systémov a uvedené požiadavky indikovali možné porušenie princípov rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie hospodárskych subjektov, transparentnosti, proporcionality a princíp hospodárnosti a efektívnosti.

Prevádzka jadrových elektrární si vyžaduje dodržiavanie prísnych bezpečnostných pravidiel, environmentálnych a technických noriem a prísnych štandardov týkajúcich sa zdravia obyvateľstva. Bezpečnosť jadrových elektrární vyžaduje najvyšší možný stupeň kontroly vo všetkých fázach od projektovania cez schvaľovanie, výstavbu, prevádzku až po konečnú demontáž.

Za proces vyradovania jadrovej elektrárne Jaslovské Bohunice, ktoré sa musí ukončiť do 31.12.2027, je zodpovedná Jadrová a vyradovacia spoločnosť, a.s. Kontrolóri ešte v roku 2021 v rámci akcie **032/2021 Proces vyradovania blokov V1** preverili šesť projektov vyradovania, z toho štyri ukončené a implementované prostredníctvom Európskej banky pre obnovu a rozvoj a dva aktívne, ktoré sa implementujú prostredníctvom Slovenskej inováčnej a energetickej agentúry. Hlavnými odlišnosťami medzi vyššie uvedenými mechanizmami pomoci, ktoré podľa NKÚ významne sťažujú implementáciu projektov vyradovania, sú rozdielne pravidlá verejného obstarávania a skúsenosti.

Kontrolou projektov NKÚ zistil, že pri niektorých položkách došlo k významným cenovým odchýlkam medzi zmluvne dohodnutými cenami a cenami odhadovanými v technickej štúdii, v jednom prípade aj o vyše 5 500%. Najkritickejšia situácia je v záverečnom, finančne najväčšom projekte vyradovania, implementovanom prostredníctvom SIEA Dekontaminácia a demolácia budov jadrovej elektrárne V1 a uvedenie areálu do pôvodného stavu s celkovým odhadovaným rozpočtom 186,527 mil. €. Najvýznamnejším problémom, ktorý bráni v realizácii projektu, je verejné obstarávanie – v čase kontroly po takmer roku a pol od zverejnenia verejného obstarávania nedošlo k výberu úspešného uchádzača, čo významným spôsobom ohrozuje splnenie termínu ukončenia procesu vyradovania do konca roku 2027. Úrad potvrdil zlyhanie vnútorného kontrolného prostredia, najmä vnútorného auditu, ktorý neplnil svoje základné poslanie – napomáhať manažmentu spoločnosti pri rozhodovaní. Vrcholový manažment JAVYS, a.s. akceptoval zistenia NKÚ a promptne a náležite podnikol nápravné opatrenia.

NKÚ odporučil Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre hospodárske záležitosti, aby požiadal ministra hospodárstva Slovenskej republiky o zasielanie správy o stave plnenia termínov implementácie záverečného projektu vyradovania vrátane informácie o riadení rizika, a to v pravidelných mesačných intervaloch, až do ukončenia procesu vyradovania jadrovej elektrárne V1 Jaslovské Bohunice. Zároveň odporučil zabezpečenie aktualizácie Stratégie záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR.



4.2.10. Samospráva plní významné úlohy verejných politík

V kontexte tridsaťročného spoločenského a politického vývoja Slovenska sa územná samospráva stala samostatným vykonávateľom verejných politík štátu, ako aj svojich vlastných, vyplývajúcich z jej poslania. Paralelne s týmto kompetenčným vývojom sa odvíjali aj zmeny vo financovaní originálnych a prenesených kompetencií obcí a samosprávnych krajov.

Miestne a regionálne samosprávy sa stali samosprávami stali vykonávateľmi verejných politík štátu a v niektorých segmentoch aj jej tvorcami. Paralelne s týmto kompetenčným vývojom sa odvíjali aj zmeny vo financovaní, ktoré mali kopírovať aj kompenzáciu nákladov za výkon týchto služieb požadovaných štátom. Menilo sa tiež financovanie originálne vykonávaných služieb na úrovni samospráv. Vytváral sa nielen model výkonu, ale i model vnútornej a nezávislej kontroly samospráv najmä prostredníctvom hlavných kontrolórov samospráv.

Štát si ponechal výkon nezávislej kontroly oddelenej od výkonnej moci. V roku 2006 rozšíril mandát NKÚ o kontrolu všetkých činností samosprávy na miestnej i regionálnej úrovni, ktoré sú spojené s využívaním jej finančných prostriedkov a majetku pri plnení originálnych či prenesených kompetencií. Ide najmä o kontrolu efektívnosti a účinnosti zdrojov i systému financovania, ako aj výkonu štátnych politík jednotlivými subjektmi a prínosu systému pre občanov.

Významnou súčasťou mandátu NKÚ vo vzťahu k samosprávam je kontrola európskych zdrojov, ale aj dotácií štátneho rozpočtu pre programy rozvoja území, podpory cieľov politík štátu a investícií, o financovanie ktorých sa samosprávy uchádzajú. V roku 2022 na subjektoch samosprávy boli z pohľadu výkonu verejných politík a stratégií vykonané kontroly v oblasti rozvoja cyklo dopravy, rozvoja a podpory športovej infraštruktúry a podpory energetickej efektívnosti budov. V roku 2022 vykonal NKÚ kontroly v 131 subjektoch, a to v 99 samosprávach miestnej a regionálnej úrovne a v 32 organizáciách zriadených obcami, mestami alebo samosprávami krajmi.

Podľa záverov kontroly NKÚ **031/2022 Systém podpory cyklistickej dopravy**, cieľom politiky podpory cyklo dopravy ako alternatívy k využívaniu individuálnej automobilovej dopravy je dosiahnuť podiel cyklistickej dopravy na úrovni 10 % z celkovej prepravy. Do kontrolnej akcie bolo zahrnutých 9 miest, z toho 7 krajských. Cieľom bolo zistiť stav financovania, budovania a rozvoja cyklistickej dopravnej infraštruktúry na úrovni samospráv a prepojenie so stratégiou štátu. Z celkovo 39 670 kilometrov ciest tvorili na Slovensku miestne komunikácie s určením aj pre cyklistov 5 %. Kontrolóri poukázali aj na to, že existujúce cyklotrasy v mestách nevytvárajú komplexnú sieť a nie vždy sú prepojené na cyklotrasy krajskej úrovne.

strany kraja a netransparentné konanie pri evidencii a zverovaní majetku do správy organizáciám v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK. Nedostatky boli zistené pri vykonávaní základnej finančnej kontroly v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite. NKÚ identifikoval aj konanie v rozpore so zákonom o majetku VÚC, či porušenie zákona o verejnom obstarávaní.

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. 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.

Z pohľadu výsledkov národnej úrovne je potrebné zdôrazniť, že vnútorný kontrolný systém samospráv v mnohých prípadoch je povrchný a neza-

meriava sa na systematické monitorovanie plnenia cieľov a účelnosti a hospodárnosti využívania prostriedkov samospráv.

NKÚ vo svojich výstupoch pravidelne upozorňuje, že mnohé kompetencie nie sú vymedzené dostatočne, niektoré ani legislatíva neupravuje, ale samosprávy musia reagovať na vzniknuté problémy. Významne riziko predstavuje prijímanie legislatívnych zmien, ktoré majú z hľadiska rozpočtových dopadov negatívny vplyv na strategické plánovanie zámerov a ich financovanie.

Z hľadiska výkonu verejných služieb štátu patria subjekty samosprávy medzi kľúčových partnerov výkonnej moci na centrálnej úrovni a výsledky kontrolnej činnosti odhalili mnohé nedostatky, ktoré vznikajú nedostatočným reflektovaním na skúsenosti z výkonu na úrovni miestnej alebo regionálnej samosprávy. NKÚ neustále apeluje aj na potrebu reformy miestnej samosprávy a zvýšenie jej celkovej efektívnosti.



5. Výsledky činnosti úradu v iných oblastiach

5.1. Stratégia rozvoja úradu

V roku 2022 NKÚ aktualizoval svoju stratégiu rozvoja. Aktualizované strategické ciele si vyžadujú, aby NKÚ do roku 2025 neustále posilňoval svoju excelentnosť v oblasti hlavných činností. Docieliť to plánuje prostredníctvom vzdelávacích aktivít, spoluprácou s vedeckými a vzdelávacími inštitúciami, aktívnou účasťou v medzinárodných projektoch a budovaním osobitej identity úradu, ktorá ho jasne vymedzuje v sústave kontrolných inštitúcií, ale aj ostatných orgánov a organizácií verejnej správy.

V oblasti ľudských zdrojov je strategickým cieľom rozvíjať NKÚ ako tím odborných, angažovaných, motivovaných a profesionálnych zamestnancov.

Musí preto aktívne rozvíjať nielen systém vzdelávania ako nástroj zvyšovania odborných kompetencií zamestnancov, ale aj vnútrofiremnú kultúru založenú na otvorenej komunikácii, podporujúcej kritické myslenie a spoluprácu. Týmto spôsobom chce NKÚ zvyšovať produktivitu, kvalitu a tímovosť pracovných kolektívov, podporiť osobnú angažovanosť a lojalitu k úradu.

Nemenej dôležité pre rozvoj NKÚ je hľadať cesty ako byť atraktívnym zamestnávateľom v systéme verejnej správy. Je potrebné hľadať možnosti vytvárania nielen vhodného pracovného prostredia, ale skvalitňovať proces náboru, výberu, hodnotenia a odmeňovania zamestnancov s jasnými pravidlami a kritériami, ktoré povedú k väčšiemu záujmu odborníkov z externého prostredia a k budovaniu pracovných kolektívov v požadovanej štruktúre.

Nadalej aktuálnym zostáva aj strategický cieľ v oblasti komunikácie so všetkými zainteresovanými stranami prostredníctvom zvyšovania miery všeobecného poznania poslania NKÚ a zvyšovania dôveryhodnosti jeho výstupov. Nemenej dôležitou úlohou bude rozvíjať všetky adekvátne nástroje, formy a metódy internej komunikácie na všetkých úrovniach riadenia.

Keďže aj NKÚ je financovaný z verejných zdrojov, je dôležité aby prostredníctvom finančných štandardov hlavných činností úradu dosahoval vyššiu pridanú hodnotu rozpočtových prostriedkov, ktorými disponuje a aj v tejto oblasti sa stal vzorovou inštitúciou verejnej správy.

5.2. Plnenie stratégie v roku 2022

5.2.1. Zamestnanci a vzdelávanie

NKÚ mal počas roka 2022 priemerne 287 zamestnancov. Na ústredí NKÚ pracovalo 162 zamestnancov a na expozitúrach 129. V roku 2022 tvorili ženy 63 % všetkých zamestnancov a muži 37 %, čo znamená najväčší podiel žien v radoch NKÚ za uplynulých sedem rokov. Väčšinové zastúpenie žien je aj na pozíciách vedúcich štátnych zamestnancov, kde v roku 2022 ženy tvorili až 71 %. Priemerný vek zamestnancov bol 48 rokov.

V kvalifikačnej štruktúre NKÚ výrazne prevažujú zamestnanci s vysokoškolským vzdelaním, ktorí predstavujú takmer 93 %.

V roku 2022 došlo v porovnaní s predchádzajúcimi dvoma rokmi k nárastu fluktuácie na úroveň takmer 10 %. Úrad to však očakával, keďže vo veľkej miere išlo o štátnych zamestnancov, ktorí odišli

do starobného dôchodku alebo ktorých štátnezamestnanecký pomer sa skončil na základe zákona kvôli vekovému cenzu.

V roku 2022 sa uskutočnili dve organizačné zmeny. Obe mali výrazný vplyv na fungovanie úradu. Jedna sa týkala organizačných útvarov, ktoré zabezpečujú podporu kontrolnej činnosti, druhá sa dotkla predovšetkým sekcie kontroly. Podstatou zmeny bolo nastavenie novej organizačnej štruktúry v rámci sekcie kontroly, ktorá má priniesť efektívnejšie riadenie a výkon kontrolnej činnosti.

Mimoriadnu pozornosť venoval NKÚ v roku 2022 kontinuálnemu vzdelávaniu svojich zamestnancov. Jednou z najvýznamnejších aktivít bola realizácia komplexných vzdelávacích programov pre stanovené cieľové skupiny od novoprijatých zamestnancov, členov a vedúcich kontrolných skupín až po najnáročnejšie moduly určené pre vedúcich kontrolných akcií. Obsah modulov bol zameraný na získanie znalostí o pôsobnosti úradu, činnostiach a štandardizovaných interných postupoch pre výkon všetkých troch typov kontroly – kontroly súladu, finančnej kontroly a kontroly výkonnosti. Súčasťou vzdelávania boli aj školenia zamerané na rozvoj komunikačných, prezentačných a jazykových zručností.

Cenné vedomosti a nové zručnosti získali 19-ti kontrolóri zapojení do medzinárodného online vzdelávacieho programu PESA-P, ktorý organizoval sekretariát IDI (INTOSAI Development Initiative) so sídlom v Oslo. Program je zameraný na základné princípy kontroly verejného sektora a na špecifiká kontroly súladu, kontroly výkonnosti a finančnej kontroly. Úrad pravidelne organizuje aj vzdelávacie aktivity z oblasti legislatívy, zamerané na aktuálne znenie zákonov, vyhlášok a s tým súvisiacich odborných tém. Súčasťou

NKÚ má novú stratégiu, plnenie opatrení bude vyhodnocovať priebežne

Zameranie kontrol v rokoch 2023 - 2025

- Životné prostredie
- Verejné zdravie
- Vzdelávanie
- Rozvoj infraštruktúry
- Chudoba
- Prístup k vode a pôde
- Demografický vývoj
- Migrácia
- Nezamestnanosť mladých

Rozšírenie tém o aktuálne výzvy doby

Dôsledky pandémie COVID-19
Vojnový konflikt na Ukrajine
Energetická kríza
Vysoká miera inflácie



Aké zmeny čakajú úrad?

Plávajúce plánovanie kontrol

doplňané podľa potreby operatívne a flexibilita

Follow-up kontroly na základe analýz

ak nájdeme pokračujúce riziká, výstupy pôjdu priamo vláde a parlamentu



Follow-up kontroly majú za úlohu sledovať plnenie prijatých opatrení a ich účelu

vzdelávacích aktivít sú aj pravidelné prezentácie príkladov dobrej praxe z kontrolnej a analytickej činnosti NKÚ. Zamestnanci odboru stratégie a analýz boli minulý rok zapojení do projektu Špičkové vzdelávanie pre zamestnancov analytických útvarov. V rámci projektu sa zúčastnili na šiestich zahraničných vzdelávacích aktivitách. V roku 2022 všetci vedúci štátni zamestnanci absolvovali manažérske vzdelávanie.

5.2.2. Komunikácia

Interná komunikácia

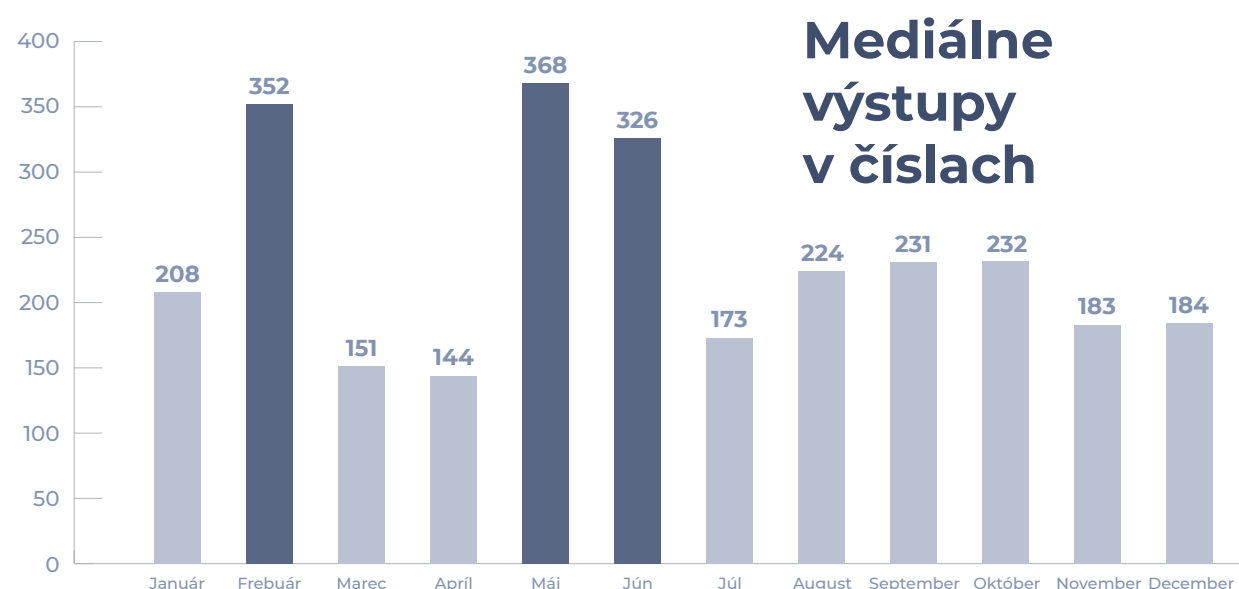
V roku 2022 NKÚ vypracoval stratégiu internej komunikácie a rozšíril pôsobnosť komunikačného odboru o túto kompetenciu. Zároveň v závere roka prijal špecialistu internej komunikácie, ktorý bude prostredníctvom moderných nástrojov podporovať zdieľanie informácií o kontrolnej činnosti, aktivitách úradu doma i v zahraničí so všetkými zamestnancami NKÚ bez rozdielu. Nástroje

aktívnej internej komunikácie zároveň pomôžu NKÚ intenzívnejšie sa profilovať ako zamestnávateľ, nemenej dôležitú úlohu bude interná komunikácia zohrávať pri vysvetľovaní strategických cieľov úradu.

Externá komunikácia

NKÚ aj v roku 2022 úspešne pokračoval v projekte širokej externej komunikácie zameranej na všetky skupiny odborných aj laických recipienov. Média v minulom roku priniesli takmer 3 000 mediálnych výstupov o NKÚ, ktoré zachytil denný monitoring. Výskyt zmienok o NKÚ výrazne narastal v súvislosti s blížiacou sa voľbou predsedu úradu, teda vo februári, v máji a júni.

V priebehu roka úrad vydal 52 tlačových správ, teda priemerne jednu týždenne. Obsah tlačových správ pozostáva väčšinou z kontrolných zistení NKÚ. V roku 2022 médiá citovali výsledky kontrol NKÚ v 1 389 prípadoch.



Vedenie úradu počas roka poskytlo 25 rozhovorov pre médiá ako napríklad SME, Aktuality.sk, Hospodárske noviny video, Trend, TASR video (teraz.sk), podcast JOJ24, Ranné správy RTVS či Téma dňa v TA3. Úrad zrealizoval dve tlačové konferencie, ktoré sú naviazané na zvolenie/výročie zvolenia predsedu a ďalšiu tesne pred Vianocami, na ktorej úrad vyhodnotil končiaci sa rok a predstavil plány na ďalšie obdobie.

Komunikačnou novinkou je podcast ctrl+A, ktorý NKÚ spustil v októbri 2022. Snaží sa ním priblížiť zistenia kontrolórov novinárom a odbornej, ale aj laickej verejnosti. Za toto obdobie vznikli tri epizódy. Projekt autorských (in-house) podcastov ctrl+A dostal priestor v poslednom kvartáli. Trojica prvých dielov bola úspešná z technickej, produkčnej aj postprodukčnej stránky a aj preto bude v tomto formáte NKÚ pokračovať.

Začali sme s podcastom



Nové méty NKÚ dosiahol aj v oblasti sociálnych sietí. Počet followerov opäť rástol, na Facebooku prekročil 5 500 fanúšikov.

Medzi najúspešnejšie témy, ktoré NKÚ komunikoval na sociálnych sieťach, patrili kontroly stavu mostov,

dostupnosti škôlok, podpory cyklotrás, projektu UNITAS, ale aj subjektov SPF, JAVYS a NPPC. Celkovo NKÚ publikoval v roku 2022 na sociálnych sieťach 888 výstupov, čo je v priemere 74 výstupov za mesiac. Dostal sa na úroveň 309 tisíc zobrazení, priemerne necelých 26 tisíc zobrazení postov na mesiac.



Návštevnosť webovej stránky NKÚ v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi narástla vo všetkých sledovaných ukazovateľoch. Najsilnejší mesiac z pohľadu návštevnosti bol v roku 2022 máj, kedy na stránku prišlo 9 385 unikátnych návštevníkov, až 96 % z nich priamo, len zostávajúce štyri percentá cez prehliadač. V porovnaní s rokom 2021 si návštevníci na webe prezreli aj viac stránok.

V roku 2022 NKÚ vybavil takmer 700 podaní verejnosti, ktoré obsahovali podnety a otázky od občanov aj zástupcov rôznych spoločenstiev a spoločností, vrátane žiadostí o súčinnosť od štátnych inštitúcií. Mierne sa zvýšil podiel anonymných podaní od občanov, ktorí upozorňovali na pochybenia pri nakladaní s majetkom alebo finančnými prostriedkami v konkrétnych obciach. Upozorňovali aj na nedostatočnú činnosť hlavných kontrolórov obcí.

V období tesne pred aj po komunálnych voľbách sa vyskytlo viac prevažne anonymných podaní, v ktorých občania upozorňovali na zlú finančnú kondíciu či platobnú neschopnosť obcí v dôsledku nedostatočne kontrolovanej činnosti bývalých starostov obcí. Ďalšie podnety vyjadrovali pochybnosti o nakladaní s verejnými financiami a majetkom štátu v štátnych podnikoch, žiadali o vykonanie kontroly. NKÚ sa každým podnetom zaoberá a mnohé z nich využíva pri svojej analytickej a plánovacej činnosti. Zároveň sú podnety priamym zdrojom mapovania problémových miest najmä na úrovni miestnej samosprávy.

5.2.3. Rozpočet a inovácie

Inštitucionálnu nezávislosť NKÚ dopĺňa aj nezávislosť finančná, ktorú zabezpečuje rozpočet schvaľovaný výborom a plénom Národnej rady SR. V roku 2022 hospodáril NKÚ v rámci svojej kapitoly so 14,3-miliónovým rozpočtom, rozhodujúca časť zdrojov smerovala na úhradu mzdových nákladov. Priemerná mzda zamestnanca bola 2260 eur.

NKÚ v roku 2022 pokračoval aj v rozvoji digitálnych technológií. Po úspešnej migrácii boli v priebehu roka hlavný agendový systém Kontrolórsky informačný systém a webové sídlo NKÚ prevádzkované z prostredia Vládneho cloudu Ministerstva vnútra SR. V júni 2022 NKÚ spustil rozvojový projekt, ktorého cieľom je do júla 2023 implementovať a integrovať novú modernú platformu DMS a nástroj na správu registratúry Fabasoft.

V auguste 2022 úrad spustil projekt Zvýšenie kybernetickej bezpečnosti NKÚ, ktorého hlavné aktivity realizuje Kompetenčné a certifikačné centrum kybernetickej bezpečnosti. Do septembra 2023 budú zavedené bezpečnostné dokumenty a procesy zabezpečujúce governance informačnej a kybernetickej bezpečnosti, budú preškolení všetci zamestnanci v oblasti kybernetickej bezpečnosti. Taktiež bude zavedený nástroj na evidenciu informačných aktív, ich klasifikácie a kategorizácie a riadenia rizík a incidentov, ktorý bude prepojený s centrálnym systémom riadenia kybernetickej bezpečnosti Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (MIRRI).

V roku 2022 NKÚ ďalej rozvíjal vlastnú aplikáciu MuMap – Municipalities on Map, ktorá je nástrojom verejnej kontroly v samospráve. Na vizualizáciu údajov o mestách a obciach NKÚ použil voľne dostupný softvér a vzniklo tak viacero interaktívnych máp. Od roku 2020 úrad vytvoril v MuMap-e päť tematických záložiek. Okrem základnej charakteristiky všetkých obcí v jednej mape nájdú užívatelia

aj prehľad vykonaných kontrol NKÚ. Vyhľadávanie zistení z kontrol v obciach SR od roku 2012 je možné na samostatnej mape. Ďalšie interaktívne mapy sú venované aj hospodáreniu obcí a samostatná záložka umožňuje vyhľadávať údaje o čerpaní eurofondov. V roku 2022 sme vytvorili novú záložku v súvislosti s kontrolou zameranou na znižovanie negatívnych dopadov pandémie COVID-19. Nová interaktívna mapa umožňuje vyhľadávanie poskytnutých finančných príspevkov pre prijímateľov v obci z projektov Prvej pomoci za obdobie od marca 2020 do júna 2022.

V roku 2022 NKÚ pokračoval aj s aktivitami podporujúcimi greenpolicy. Podarilo sa ukončiť prelomový projekt výmeny trubicového osvetlenia v kanceláriách bratislavskej budovy ústredia za nové LED osvetlenie so Smart technológiou. Projekt výmeny svietidiel spolu s riadiacim systémom osvetlenia je svojou veľkosťou a rozsahom použitia riadiacich prvkov považovaný za unikátny a doposiaľ najväčší svojho druhu v rámci strednej Európy.

Použitý systém riadenia v budove NKÚ uľahčuje inštaláciu a správu bezdrôtového prepojenia osvetlenia prostredníctvom mobilnej aplikácie. Tá umožňuje jednoduchšiu montáž a nastavenie úrovne osvetlenia, čo má za následok zlepšenie podmienok pracovného prostredia pre zamestnancov. Náklady na energie pomáha znižovať optimalizované a prispôsobiteľné svetlo, ktoré zároveň zodpovedá potrebám zamestnancov, typu práce a bezpečnostným požiadavkám. Náklady na projekt boli 128-tisíc eur, predpokladaná úspora nákladov na elektrickú energiu pri LED osvetlení je až do 75 %.

V rámci opatrení na úsporu nákladov na elektrickú energiu úrad vymenil staršie elektrické spotrebiče za nové. Zelenú politiku zohľadňoval aj pri súťaži na dodávateľa upratovacích služieb. Vozový park služobných motorových vozidiel NKÚ bol v roku 2022 rozšírený o jedno nové vozidlo, formou verejného obstarávania NKÚ vysúťažil dodávateľa na nové SuperB Style Liftblack 2.0TSI v hodnote 45,3-tisíc eur.

5.2.4. Vzťahy NKÚ s domácimi inštitúciami a medzinárodnými partnermi

NKÚ aj v roku 2022 pokračoval v spolupráci s odborníkmi z externého prostredia, vrátane akademického sektora a mimovládnych organizácií. Považuje ich za partnerov a ich skúsenosti využíva pri plánovaní kontrolných akcií, prizýva ich ako odborných expertov aj do vybraných kontrolných akcií. Úrad plánuje využívať externých domácich expertov aj pri vzdelávaní a zvyšovaní odbornej kvalifikácie kon-

trolórov. Neustále vzdelávanie kontrolórov je nevyhnutné pre to, aby výstupy úradu boli akceptované subjektmi a aj v rámci širšej občianskej spoločnosti.

Najvyšší kontrolný úrad je aktívny aj v medzinárodných a európskych zoskupeniach kontrolných inštitúcií celého sveta – INTOSAI a EUROSAI, kde sa aktívne zúčastňuje na rokovaníach a konferenciách. V roku 2022 slovenský NKÚ zorganizoval pravidelné stretnutie NKI krajín V4+2 v Rajeckých Tepliciach za účasti najvyšších predstaviteľov kontrolných inštitúcií Českej republiky, Poľska, Rakúska, Maďarska a Slovinska. V septembri NKÚ zorganizoval stretnutie členov Pracovnej skupiny pre fiškálnu politiku krajín EU +EDA, v Bratislave. V októbri 2022 NKÚ prijal delegáciu z partnerskej inštitúcie zo Spojených arabských emirátov (SAE), rokovania boli zamerané na výmenu informácií v oblasti metodiky hodnotene-

nia kvality práce kontrolných inštitúcií na národnej a regionálnej úrovni. SAE odovzdal aj svoje skúsenosti inštitúcie s právomocou na boj proti korupcii.

NKÚ je aktívny v medzinárodných pracovných skupinách pre kontroly v životnom prostredí „WGEA INTOSAI“ a „WGEA EUROSAI“. Skupina je zameraná na výmenu skúseností medzi nezávislými kontrolnými úradmi v oblasti metodiky kontrol v životnom prostredí, ako aj na uskutočňovanie spoločných projektov a vypracovávanie metodík. Jej členmi je vrátane NKÚ 89 národných kontrolných úradov z celého sveta a pracuje pod záštitou Medzinárodnej organizácie kontrolných inštitúcií (INTOSAI). V roku 2022 získal ocenenie skupiny za aktívne vzájomné prepájanie praxe medzi nezávislými kontrolnými úradmi a WGEA INTOSAI aj špecialista Úradu na environmentálnu politiku Vladimír Maťuš.

6. Príloha

Prehľad kontrolných akcií zaradených do Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 2022

032/2021

Proces vyradovania blokov V1 jadrovej elektrárne Jaslovské Bohunice

036/2021

Športové zväzy

040/2021

Nezrovnalosti programového obdobia 2014 – 2020

001/2022

Správa DPH pri dovoze tovaru z tretích krajín – režim 42

002/2022

Správa prepadnutého majetku

003/2022

Poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi

004/2022

Spotrebiteľské práva občana

005/2022

Príjmy obcí na poskytovanie kvalitných služieb občanom počas pandémie

006/2022

Hospodárenie v NDS, a.s

007/2022

Systém prenájmu poľných pozemkov

008/2022

Naplnenie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 v oblasti vzdelávania

009/2022

Národné zdravotné registre NCZI

010/2022

Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky

011/2022

Stratégia rozvoja dopravy v SR so zameraním na dopravnú infraštruktúru

012/2022

Obnova verejných budov

013/2022

Register právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci

015/2022

Implementácia klasifikačného systému DRG v podmienkach Slovenskej republiky

016/2022

Portály a systémy v Centre vedecko-technických informácií Slovenskej republiky

017/2022

Rizikové pohľadávky štátnych finančných inštitúcií

018/2022

Vykazovanie majetku a záväzkov v individuálnej účtovnej závierke Ministerstva životného prostredia SR a organizácií v jeho pôsobnosti

019/2022

Vykazovanie majetku a záväzkov v individuálnej účtovnej závierke Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a organizácií v jeho pôsobnosti

020/2022

Využívanie Elektronického systému monitoringu obvinených a odsúdených osôb

021/2022

Vystrojovanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky

022/2022

Využívanie systému eHealth

025/2022

Systém modernizácie a prevádzky osobných vlakových súprav

026/2022

Znižovanie negatívnych dopadov pandémie COVID-19

027/2022

Športová infraštruktúra na základných školách

028/2022

Bezpečnostné služby ako jedna z foriem ochrany majetku vo verejnej správe

029/2022

Projekty zamerané na zlepšenie energetickej efektívnosti v podmienkach miestnej samosprávy

030/2022

Vymáhanie nedoplatkov v samospráve

031/2022

Podpora cyklistickej dopravy

032/2022

Štátny program sanácie environmentálnych záťaží (2016 – 2021)

034/2022

Príprava stanoviska k návrhu štátneho záverečného účtu za rok 2021

036/2022

Príprava stanoviska k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2023

037/2022

Nakladanie s majetkom a finančnými prostriedkami KSK a SC KSK

038/2022

Nakladanie s verejnými prostriedkami a majetkom obce Uhliská

039/2022

Hospodárenie vybraných poskytovateľov záchranných zdravotných služieb

040/2022

Systém programového rozpočtovania v štátnej správe

041/2022

Systém riadenia, financovania a plnenia vybraných úloh NPPC

042/2022

Stav a úroveň plnenia vybraných opatrení prijatých Pôdohospodárskou platobnou agentúrou na základe kontrol NKÚ SR vykonaných v rokoch 2016 až 2020

043/2022

Hospodárenie Slovenského národného divadla



Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
Bratislava 26
824 73
Web: www.nku.gov.sk
E-mail: info@nku.gov.sk
Telefón: +421 2 501 14 911 (podateľňa)
Vydal: Najvyšší kontrolný úrad SR, 2023

