



Správa o výsledku kontroly 2024

Plán rozvoja infraštruktúry MO SR

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) vykonal na Ministerstve obrany Slovenskej republiky (ďalej len „MO SR“) kontrolu s názvom *Plán rozvoja infraštruktúry MO SR* za kontrolované obdobie rokov 2019 až 2022. MO SR je ústredným orgánom štátnej správy zriadeným na úseku obrany SR a plní úlohy ustanovené v rozsahu § 12 kompetenčného zákona. Základným, všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý v rámci rezortu MO SR upravuje oblasť obranného plánovania, riadenia a plnenia úloh na úseku obrany štátu je zákon o obrane. Plánovanie infraštruktúry sa v rezorte MO SR uskutočňovalo prostredníctvom jednotlivých fáz obranného plánovania (dlhodobá, strednodobá a krátkodobá). Oblasť investičnej výstavby pre Ozbrojené sily SR bola zabezpečovaná z úrovne Sekcie majetku a infraštruktúry MO SR. Rozpočtové organizácie si zabezpečovali investičnú výstavbu vo svojej pôsobnosti.

Správa o výsledku kontroly bola spracovaná v skrátenej verzii z dôvodu realizovania kontrolnej akcie v režime utajenia „VYHRADENÉ“.

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo preveriť systém riadenia a zabezpečenia plnenia dlhodobého plánu rozvoja rezortu MO SR.

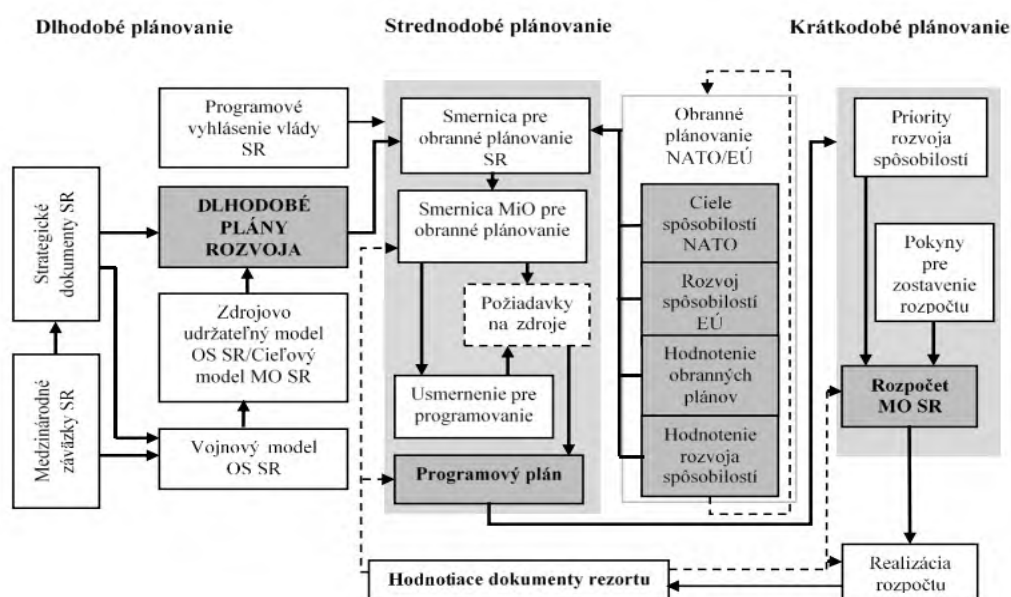
Cieľom kontroly bolo poskytnúť informácie v oblasti plánovania rozvoja infraštruktúry rezortu MO SR v rámci jednotlivých fáz obranného plánovania (dlhodobá, strednodobá a krátkodobá), procesu tvorby plánov, manažérskeho riadenia plnenia plánov, interných predpisov, finančného, personálneho a materiálno-technického zabezpečenia.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu s prvkami výkonnosti v kontrolovanom subjekte MO SR, v ktorom boli preverené relevantné dokumenty a vykonané postupy potrebné na splnenie účelu a predmetu kontroly.

Výsledky kontrolnej akcie

Obranné plánovanie podľa zákona o obrane zahŕňa spracúvanie dlhodobých, strednodobých a krátkodobých plánov vytvárania, udržiavania a rozvoja kapacít a spôsobilostí ozbrojených síl a podpory obrany štátu. Dlhodobé plány určujú ciele a postupy v horizonte 10 až 15 rokov na dosiahnutie požadovaných kapacít a spôsobilostí ozbrojených síl a na rozvoj podpory obrany štátu. Strednodobé plány určujú vyvážený postup a efektívne rozloženie zdrojov na 3 až 6 rokov a krátkodobé plány určujú záväzný postup a rozdelenie finančných zdrojov na 1 až 2 roky. Obranné plánovanie po jednotlivých fázach je znázornené na obrázku č. 1.

Obrázok č. 1: Fázy obranného plánovania v rezorte MO SR



Zdroj: MO SR

V roku 2017 boli vládou SR prijaté strategické dokumenty Bezpečnostná, Obranná a Vojenská stratégia ako aj Dlhodobý plán rozvoja obrany s dôrazom na výstavbu a rozvoj Ozbrojených síl SR s výhľadom do roku 2030. Ani jeden z predmetných strategických dokumentov nebol prerokovaný v Národnej rade Slovenskej republiky, ale boli len schválené vládou SR. Kľúčové strategické dokumenty, ktorými sa stanovujú základné úlohy a spôsobilosti Ozbrojených síl SR neboli schválené zákonodarným orgánom. Aktualizovať Bezpečnostnú a Obrannú stratégiu SR sa vláda SR zaviazala v Programovom vyhlásení vlády SR na roky 2016 až 2020. Po 16 rokoch došlo k potvrdeniu ich legitimacy Národnou radou Slovenskej republiky, keďže posledné stratégie schválené parlamentom boli z roku 2005.

Kontrola NKÚ SR preverila interné predpisy a strategické dokumenty pre oblasť plánovania rozvoja infraštruktúry MO SR. Bolo zistené že, v rokoch 2016 až 2017 absentoval v rezorte MO SR Dlhodobý plán rozvoja obrany, ktorého súčasťou bol aj Plán rozvoja infraštruktúry, čo nebolo v súlade so zákonom o obrane. Chýbajúci dlhodobý plán predstavoval riziko nehospodárneho a neefektívneho vynakladania finančných prostriedkov do investičných akcií zameraných na rozvoj infraštruktúry.

Prioritné úlohy MO SR a Ozbrojených síl SR v oblasti infraštruktúry sa nenapĺňali podľa plánovaného zámeru a každoročne sa novou smernicou časovo posúvali do ďalších rokov. Vo viacerých prípadoch boli uvádzané všeobecné priority, ktoré neboli bližšie špecifikované. Strednodobé plánovacie dokumenty, ktorými boli Smernice ministra obrany pre obranné plánovanie a Programové plány sa v oblasti plánovania finančných prostriedkov nezhodovali. Plán investičnej výstavby, ktorý patril medzi krátkodobé plány, ktoré sú podľa zákona o obrane záväzné, nebol striktne dodržiavaný.

Kontrolou NKÚ SR boli taktiež zistené časté zmeny investičných akcií v projektoch podprogramu Rozvoj infraštruktúry síl v priebehu roka, zo strany ozbrojených síl, čo sťažovalo ich proces prípravy a realizácie. Dôsledkom častých zmien priorit investičných akcií, zo strany ozbrojených síl, nedochádzalo k plynulému plánovaniu investičných akcií, ktoré by boli premietnuté do jednotlivých fáz obranného plánovania. Takáto skutočnosť nevytvára vhodné predpoklady na napĺňanie dlhodobých zámerov MO SR v oblasti infraštruktúry.

NKÚ SR konštatoval, že pri predkladaní požiadaviek z úrovne Ozbrojených síl SR by mali byť požiadavky zosúladené s modernizačnými projektami a v rámci jednotlivých cyklov obranného plánovania by sa nemali zásadne meniť priority.

V rokoch 2019 - 2022 bolo z celkového počtu požiadaviek na investičnú výstavbu zrealizovaných 53% investičných akcií. Nárast investičných akcií v podprograme Rozvoj infraštruktúry síl je potrebné prispôbiť priamoúmernej schopnosti realizácie a ukončenia v plánovanom období spolu s personálnym zabezpečením.

V programovom rozpočte v podprograme Rozvoj infraštruktúry síl v rokoch 2022 až 2023 nebolo dodržané spresnenie rozpracovania Programovej štruktúry MO SR do úrovne projektov v interných metodických pokynoch, čo nebolo v súlade s Metodickým pokynom MF SR pre programové rozpočtovanie. Stanovené ciele podprogramu Rozvoj infraštruktúry síl a jeho projektov neboli vo formulácii konkrétne, pretože neobsahovali očakávanú hodnotu, ktorá sa mala dosiahnuť v konkrétnom roku. Vo väčšine prípadov nebolo dodržané kontinuálne čerpanie rozpočtov na podprogram Rozvoj infraštruktúry síl z rôznych dôvodov ako napríklad proces verejného obstarávania, vlastníctvo pozemkov, klimatické podmienky, politické rozhodnutia, meniace sa priority ozbrojených síl, rozpracovanosť jednotlivých investičných akcií, výška pridelených zdrojov, pandémie COVID-19 a podobne.

Na podprogram Rozvoj infraštruktúry síl boli definované požiadavky a vyčlenený limit finančných prostriedkov, na ktorý nadväzovali programované zdroje a požiadavky v príslušnom roku. Požiadavky na infraštruktúru každoročne narastali a vyčlenený limit finančných prostriedkov s výhľadom na 5 rokov bol približne o polovicu menší ako definované požiadavky. Programované zdroje a samotný schválený rozpočet na podprogram tvorili len zlomok sumy, ktorá sa každoročne požadovala. Rozpočet resp. disponibilné zdroje vedeli pokryť okolo 20 % z požadovaného stavu. Výnimkou bol rok 2020, kde výrazné navýšenie finančných prostriedkov bolo zapríčinené úhradou preddavku Agentúre NATO pre podporu a obstarávanie, ktorá má realizovať projekt leteckej základne Sliač. Mnohé projekty v podprograme Rozvoj infraštruktúry síl boli v prospech letiska Sliač nerealizované.

Rozhodnutie o nákupe novej leteckej techniky, schválené vládou SR, podstatným spôsobom zmenilo požiadavky na modernizáciu infraštruktúry letísk a zásadným spôsobom ovplyvnilo zaraďovanie nových investičných akcií do projektov, čo spôsobilo okrem navyšovania finančných prostriedkov aj posun harmonogramov ich realizácie. Harmonogramy realizácie projektov letísk Sliač, Kuchyňa a Prešov sa podľa Dlhodobého plánu rozvoja obrany

s dôrazom na výstavbu a rozvoj Ozbrojených síl SR s výhľadom do roku 2030 nedodržiavali. Pri projekte Modernizácia leteckej základne Sliač a investičnej akcii Mokrad' - rekonštrukcia kasární v rámci projektu Zvýšenie kvality života personálu boli identifikované nedostatky procesu manažérskeho riadenia rezortu MO SR.

Vybranú kontrolnú vzorku predstavovali modernizačné projekty letísk Sliač, Prešov, Kuchyňa a projekt Zvýšenie kvality života personálu spolu vo výške 119 169 268,36 eur za obdobie rokov 2019 až 2022, čo predstavovalo 73,9 % zo skutočne vyčerpaných finančných prostriedkov na podprogram Rozvoj infraštruktúry síl.

Na základe zistení kontroly NKÚ SR, v kontrolovanom období, pretrvávali obmedzenia v efektívnej prevádzke a celkovej zastaranosti infraštruktúry rezortu MO SR, vrátane pretrvávajúceho kritického stavu viacerých objektov. Niektoré z nich boli a naďalej sú v stave, ktorý ohrozuje zdravie a životné prostredie.

Letecká základňa Sliač

Pred návrhom rozhodnutia vlády SR o nákupe novej leteckej techniky, MO SR stanovilo v roku 2018 sumu na realizáciu leteckej základne Sliač vo výške 55,38 mil. eur. V roku 2023 predložilo MO SR na Útvár hodnoty za peniaze Ministerstva financií SR odhad výdavkov na projekt v sume 126 mil. eur, pričom Útvár hodnoty za peniaze Ministerstva financií SR odporučil, aby sa stavba zrealizovala za 92 mil. eur. MO SR v súčasnej dobe odhaduje výdavky na 150 až 200 mil. eur, čo je 3 až 4 násobne viac ako bolo pôvodne plánované. Konečná celková suma rekonštrukcie leteckej základne Sliač bude závisieť od výsledku verejného obstarávania na zhotoviteľa stavby, ktorá bude vyhlásená Agentúrou NATO pre podporu a obstarávanie v roku 2024.

MO SR v čase politického rozhodnutia o nákupe novej leteckej techniky malo síce vypracovanú analýzu, avšak táto komplexne nezohľadňovala požiadavky súvisiace s realizáciou projektu, pretože naďalej boli identifikované nové požiadavky investičných akcií.

V roku 2020 na návrh MO SR vláda SR vzala na vedomie zmenu spôsobu obstarávania projektu a realizácie rekonštrukcie leteckej základne Sliač prostredníctvom Agentúry NATO pre podporu a obstarávanie. Pre tento účel v roku 2020 MO SR zaslalo Agentúre NATO pre podporu a obstarávanie preddavok vo výške necelých 68 mil. eur, z ktorého sa postupne hradia výdavky za implementáciu jednotlivých projektov. Z celkovej sumy prijatej od MO SR vyčerpala Agentúra NATO pre podporu a obstarávanie za obdobie rokov 2020 až 2023 9,5 mil. eur, z toho 8,2 mil. eur na uhradenie projektovej dokumentácie a 1,3 mil. eur na svoje administratívne poplatky. DPH musí MO SR uhradiť z finančných prostriedkov kapitoly rozpočtu MO SR.

Na základe zistených skutočností je vysoko pravdepodobné, že rekonštrukcia letiska Sliač nebude ukončená do dodávky stíhacích lietadiel F-16. V druhom kvartáli 2024 je plánovaná dodávka 3 kusov stíhacích lietadiel F-16, v prvom kvartáli 2025 ďalších 7 kusov a posledné 4 kusy v druhom kvartáli 2026. Letecká základňa Sliač v súčasnosti nie je pripravená na prvú dodávku stíhacích lietadiel F-16, a preto ich dočasné umiestnenie bude na letisku Kuchyňa, kde je však možné uskladiť len 8 kusov zo 14. V prípade, ak rekonštrukcia letiska Sliač nebude ukončená v termíne t. j. do roku 2025, tak z letiska Kuchyňa bude prevádzkovaných 8 lietadiel a 6 lietadiel bude využívaných na výcvik pilotov v USA. Uskladnenie stíhacích lietadiel F-16 v priestoroch americkej leteckej základne bolo predbežne odhadované na cca 4 mil. eur na dva roky. Operačná spôsobilosť sa predpokladá od druhého kvartálu 2025 z letiska Kuchyňa a od roku 2026 už z letiska Sliač.

Kontrola NKÚ SR potvrdila, že obstaranie projektu cez Agentúru NATO pre podporu a obstarávanie neprispelo k jeho rýchlejšej realizácii. NKÚ SR zároveň konštatuje, že došlo k nedostatkom pri manažérskom riadení zainteresovaných organizačných zložiek rezortu MO SR, ktoré predkladali požiadavky, plánovali a realizovali projekt Modernizácia leteckej základne Sliač. V rámci realizácie projektu Modernizácia leteckej základne Sliač, rezort MO SR preniesol zodpovednosť na Agentúru NATO pre podporu a obstarávanie, ktorú mal z pohľadu NKÚ SR využiť iba ako konzultačno-poradenskú službu pri vlastnej realizácii projektu.

Investičná akcia Mokrad' - rekonštrukcia kasární

NKÚ SR pri výkone kontroly zistil, že predmetný majetok bol na základe rozhodnutia o prebytočnosti nehnuteľného majetku štátu v správe rozpočtovej organizácie MO SR v roku 2010 uznaný za prebytočný. Minister obrany na základe požiadavky Náčelníka Generálneho štábu Ozbrojených síl SR rozhodol o zrušení prebytočnosti v roku 2018, tým pádom prišlo k zrušeniu úspešného predaja objektu v sume 2,3 mil. eur a majetok sa vrátil opäť k predmetu jeho činnosti, pričom bol objekt dlhé roky znehodnocovaný. Na budovách kasární Mokrad' nebola od roku

2009 vykonaná žiadna údržba, čo malo negatívne dôsledky na ich technický stav, opotrebenie a životnosť. Odpredané boli obslužné objekty ku kasárňam ako napríklad vodojem, čistiaca stanica, pramene pitnej vody Jamník a pramene a úpravňa Liptovský Peter, následkom čoho v súčasnosti nie je zabezpečené zásobovanie kasární pitnou vodou ani čistenie odpadových vôd. Vykonaný bol geologický prieskum, ktorý v roku 2016 potvrdil environmentálnu záťaž a MO SR rozhodlo, že environmentálne zaťažená časť objektu sa geometrickým plánom odčlení a so zvyšnou časťou areálu sa bude nakladať podľa zákona o správe majetku štátu.

Z pohľadu NKÚ SR ide o nesystémové dlhodobé nakladanie s majetkom štátu a vrátenie sa k objektu, ktorý bol dlhé roky nevyužívaný a bude vyžadovať vysoké realizačné náklady na jeho opätovnú obnovu považuje národná autorita pre externú kontrolu za nesprávne manažérske rozhodnutie.

Personálne a materiálno-technické zabezpečenie

Najväčšia personálna poddimenzovanosť u hodnotených organizačných zložiek bola podľa vyjadrení MO SR na Sekcii majetku a infraštruktúry. Nedostatočná personálna naplnenosť na odbore infraštruktúry vznikla z dôvodu stále narastajúceho počtu požiadaviek na investičnú výstavbu. Zvýšenie počtu pracovných miest, k novembriu 2023, prispeje po ich následnom obsadení k náprave uvádzanej personálnej poddimenzovanosti. Generálny štáb Ozbrojených síl SR považoval personálne zabezpečenie v oblasti plánovania a realizácie infraštruktúry taktiež za nedostatočné.

Podľa zistení NKÚ SR materiálno-technické vybavenie Sekcie majetku a infraštruktúry MO SR neumožňovalo plnohodnotne využívať moderné a efektívne možnosti komunikácie ako video-telekonferencie alebo elektronický obeh písomností. V oblasti realizácie a manažmentu projektov infraštruktúry nebol zavedený komplexný systém projektového riadenia v zmysle jednotných postupov alebo metodík t. j. neboli využívané štandardné softvérové nástroje riadenia projektov ako napr. Microsoft Project.

Záver

Nevyhnutnou podmienkou na zlepšenie systému plánovania infraštruktúry a dosahovania lepších výsledkov v investičnej výstavbe je zosúladienie obsahovej stránky plánovacích dokumentov s reálne podloženým finančným zabezpečením. Taktiež časté zmeny v investičných požiadavkách alebo akciách sťažujú ich proces prípravy a realizácie.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrolná skupina NKÚ SR vypracovala protokol o výsledku kontroly, v ktorom bolo identifikovaných 7 kontrolných zistení a naformulovaných 5 odporúčaní. Zo strany ministerstva bola k protokolu o výsledku kontroly vznesená námietka smerujúca proti pravdivosti, úplnosti alebo preukázateľnosti kontrolného zistenia. Ostatné vyjadrenia, ktoré kontrolovaný subjekt označil ako námietky, nesmerovali voči kontrolným zisteniam, ale voči textu v protokole o výsledku kontroly alebo v odporúčaní, preto nemali charakter námietky a nemohli byť predmetom námietkového procesu v súlade so zákonom o NKÚ SR. NKÚ SR nezistil opodstatnenosť námietky a teda sa dodatočne nezistili skutočnosti, ktoré by mali podstatný vplyv na obsah protokolu, a ktorými by bola akýmkoľvek spôsobom spochybnená pravdivosť, úplnosť a preukázateľnosť kontrolných zistení uvedených v protokole.