

Najvyšší kontrolný úrad SR: kontrola fondov EÚ a podnikov s majetkovou účasťou štátu

Prípadová štúdia



Autor: Erik Láštic¹
2013



S finančnou podporou z programu Prevencia a boj proti trestnej činnosti Európska komisia - Generálne riaditeľstvo vnútorných vecí /European Commission - Directorate-General Home Affairs

Tento projekt bol realizovaný s finančnou podporou Európskej únie. Za obsah publikácie zodpovedá výlučne autor. Publikácia nereprezentuje názory Európskej komisie a Európska komisia nezodpovedá za použitie informácií, ktoré sú jej obsahom.

¹ Erik Láštic, Katedra politológie FiF UK, Bratislava. Email: lasic@fphil.uniba.sk

1. Kontrolná právomoc NKÚ SR a jej limity

Slovensko je parlamentnou demokraciou v ktorej podľa ústavy parlament kontroluje vládu s možnosťou vyslovenia nedôvery jednotlivým ministrom, či vláde ako takej. Ústavný a zákonný rámec kontroly štátu (a v štáte) predpokladá, že táto je vykonávaná ako vnútorná, keď inštitúcie kontrolujú samé seba, alebo ako kontrola vonkajšia, keď právne predpisy vytvárajú inštitúcie ktorých hlavnou, či podstatnou náplňou je kontrola iných subjektov². Z týchto inštitúcií má legislatívne najsilnejšie postavenie Najvyšší kontrolný úrad SR, ktorého existenciu zakotvila už pôvodná ústava SR 460/1992 Zb.³. Neskoršie novelizácie ústavy z roku 2001 a 2005 výrazne posilnili NKÚ prostredníctvom rozšírenia rozsahu vecnej kontroly a okruhu subjektov, ktoré môže úrad kontrolovať.⁴ Podľa §3 zákona o NKÚ vykonáva úrad kontrolu z hľadiska "dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti".⁵

Na rozdiel od Českej republiky je tak slovenskému NKÚ ústavou⁶ garantovaný oveľa širší priestor na kontrolu, ktorý zahŕňa úplnú kontrolu nad územnou samosprávou, právnickými

² Zákonný rozmer kontroly je regulovaný najmä 39/1993 Z. z. o NKÚ SR v znení neskorších predpisov; zákonom 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe; zákonom 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a zákonmi, ktoré upravujú postavenie jednotlivých úrovní územnej samosprávy, 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.

³ Podľa nej mal na základe čl. 60 NKÚ SR kontrolovať "hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, so štátnym majetkom, majetkovými právami a pohľadávkami štátu".

⁴ Komplexná novela ústavy 90/2001 Z.z.bola čiastočne vynútená prístupovým procesom SR do EÚ (rozšírenie právomoci NKÚ vo vzťahu k prostriedkom poskytnutým SR zo zahraničia) a čiastočne reformou verejnej správy, ktorá predpokladala zavedenie druhého stupňa územnej samosprávy. Naproti tomu novela ústavy 463/2005 Z.z. bola výlučne venovaná rozšíreniu a upresneniu právomocí NKU. K rozšíreniu právomoci došlo v súvislosti s fiškálnou decentralizáciou, v rámci ktorej si centrálna vláda "vymohla" možnosť úplnej kontroly hospodárenia a majetku samospráv. Upresnením čl. 60 došlo k explicitnému uvedeniu subjektov, ktoré mohli byť predmetom kontroly, čím sa odstránili pochybnosti dovtedajšej úpravy z roku 2001, ktorá podľa viacerých interpretácií znemožňovala NKÚ kontrolovať právnické osoby zriadené štátom či územnou samosprávou.

⁵ Pri kontrole zákonnosti/zhody je cieľom kontroly "či sú stanovené pravidlá a postupy vykonávané príslušnými orgánmi v súlade s príslušnými zákonmi". V prípade kontroly výkonnosti ide o vyhodnotenie hospodárnosti (napr. plytvanie, predražovanie), efektívnosti (straty, pomalá implementácia) a účinnosti (chyby v riadení, nejasné ciele). Pozri Via Iuris: Prístup k spravodlivosti. Príspevky z konferencie, 2007, s. 8-19. Dostupné na http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/pilk/pilk2007-vyslo-2007sk.pdf, prístupné 08/09/2013

⁶ Kontrolná právomoc NKÚ sa podľa čl. 60 ods. 1 ústavy SR vzťahuje na hospodárenie s

- a) prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada SR alebo vláda,
 - b) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií, Fondu národného majetku SR, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávnych inštitúcií, právnických osôb s majetkovou účasťou FNM SR, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb založených obcami alebo právnických osôb založených vyššími územnými celkami, c) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli SR, právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia, d) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré SR prevzala záruku, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme. .
- (2) Kontrolná pôsobnosť najvyššieho kontrolného úradu sa vzťahuje v rozsahu uvedenom v odseku 1 na
- a) vládu SR, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy SR a na orgány im podriadené,
 - b) štátne orgány, ako aj právnické osoby, u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľ a alebo zriaďovateľ ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány,
 - c) obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami, právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami, na právnické osoby s majetkovou účasťou obcí a právnické osoby s majetkovou účasťou vyšších územných celkov,
 - d) štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, na právnické osoby s majetkovou účasťou štátu,
 - e) Fond národného majetku SR, právnické osoby s určenou majetkovou účasťou FNM SR,

osobami, ktorých zakladateľom je štát či územné samosprávy a inými typmi verejnoprávnych korporácií. V tomto kontexte je NKÚ vnímaný nielen ako nezávislá inštitúcia, ale i inštitúcia s dostatočnými formálne garantovanými kontrolnými právomocami⁷.

Problémom tak nie je vecný rozsah kontroly, či okruh subjektov, ktorý môže byť jej predmetom, ale absencia sankčných právomocí NKÚ.⁸ Úrad je tak odkázaný iba na publicitu, ktorá je založená na publikovaní výsledkov kontroly a notifikovaní relevantných aktérov. V typickej správe z kontrolnej akcie tak NKÚ uvedie zistené nedostatky a formuluje odporúčania na ich riešenie. V následnej komunikácii s kontrolovaným subjektom potom overuje, či odporúčania boli akceptované, iba výnimočne úrad pristupuje ku opakovanej kontrole⁹. V prípade, že ide o zistenia závažnejšej povahy, postupuje NKÚ zistenia iným kontrolným orgánom (napr. správy finančnej kontroly, daňové úrady). Súčasťou publicity je i spolupráca s orgánmi činnými v trestnom konaní.¹⁰

Absencia "sankčných právomocí" NKÚ sa tak prejavuje nielen v minimálnom počte prípadov, v ktorých napriek zisteniam odstúpil NKÚ orgánom činným v trestnom konaní (pozri Tab.1), ale aj v absencii vyvedenia zodpovednosti voči osobám, ktoré zapríčinili kontrolou zistené nedostatky. Mimovládna Aliancia Fair-Play¹¹ sa v roku 2013 zaujímala o to, či bola vyvedená zodpovednosť za plytvanie na piatich ministerstvách, ktoré v období troch rokov odhadol NKÚ v rámci kontrolnej činnosti na minimálne 28 miliónov eur. Zistenie? Za plytvanie vo výške 28 miliónov eur nebol zodpovedný nikto konkrétny. I tento príklad ukazuje na limity formálnych právomocí NKÚ SR a nedostatok politického vplyvu vedenia úradu, ktorý by dokázal sankcionovať kontrolné zistenia cez neformálne právomoci, či už silnejšou medializáciou alebo intenzívnejšou spoluprácou s inými aktérmi v politickom systéme. Akcieschopnosť úradu je navyše v súčasnosti ovplyvnená aj neschopnosťou Národnej rady SR zvoliť nového predsedu NKÚ, pričom súčasnému predsedovi J. Jasovskému vypršalo ústavou vymedzené funkčné obdobie na začiatku roku 2012.¹² V situácii, keď nie sú parlamentné strany ochotné nájsť dohodu na obsadení úradu je tak výrazne obmedzená schopnosť NKÚ formulovať a presadiť dlhodobú víziu kontrolnej politiky s cieľom posilniť faktickú nezávislosť a politický vplyv inštitúcie. Konkrétnym prejavom tejto situácie je absencia novej stratégie plánovania kontrolnej činnosti na 2013-15, ktorú schvaľuje práve predseda NKÚ.

f) fyzické osoby a právnické osoby.

⁷ Pozri napr. Global Integrity Scorecard: Slovakia 2009, p. 108-113. Dostupné na <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2009/Slovakia.pdf>, prístupné 08/09/2013. Tiež porovnaj s Transparency International Slovakia: Národný systém integrity spravovania: Hodnotiaca správa, Bratislava 2012. Dostupné na http://files.transparency.org/content/download/202/812/file/2011_NIS_SlovakExecSummary_EN.pdf (executive summary) alebo report http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/2012_Narodny_system_integrity_sprovania_sprava.pdf, prístupné 08/09/2013. Alebo Peer Review Najvyššieho kontrolného úradu SR, Bratislava, 2011. Dostupné na <http://www.nku.gov.sk/documents/10157/164921/PR+Najvyssieho+kontrolneho+uradu+SR>, prístupné 08/09/2013.

⁸ Jedinou výnimkou je zákonom daná možnosť aby NKÚ uložil poriadkovú pokutu fyzickej osobe v prípade, ak marí výkon kontroly.

⁹ Opakované kontroly v sledovanom období 2006-2012 sa dotýkali prevažne samosprávy.

¹⁰ Spolupráca má prednostne formu poskytovania súčinnosti, napr. v podobe odstúpenia spisových materiálov alebo svedeckých výpovedí. Iba zriedkavo (vid' Tab. 1) podáva NKÚ na základe kontrolných zistení trestné oznámenie.

¹¹ Pozri SME, Aliancia Fair-play: Ministerstvá plytvajú miliónmi, nepyká nikto, Bratislava, 2013. Dostupné na <http://www.sme.sk/c/6850617/aliancia-fair-play-ministerstva-plytvaju-milionmi-nepyka-nikto.html>, prístupné 08/09/2013. K samotnej analýze pozri Aliancia Fair-Play, dostupné na http://www.fair-play.sk/docs/plytvanie_podklady_aktualne.doc, prístupné 08/09/2013

¹² Podľa §8 zákona o NKÚ zostáva predseda vo funkcii aj po uplynutí funkčného obdobia, kým Národná rada Slovenskej republiky nezvolí nového predsedu.

Jedným zo zistení peer review¹³, ktorým prešiel NKÚ v roku 2011 bola absencia spolupráce úradu s externými aktérmi pri kontrolnej činnosti. Tými by mohla byť práve verejnosť. Práve investigatívna činnosť niektorých mimovládnych organizácií viedla k odhaleniu stoviek nedostatkov pri dodržiavaní všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti orgánov verejnej moci na Slovensku pri narábaní s verejnými prostriedkami. Takáto kontrola môže mať podobu malej analýzy, ktorá sa pozrie na to ako sa v centrálnej štátnej správe nakupujú tonery do tlačiarň, aby zistila, že priestor na šetrenie je výrazný.¹⁴ Alebo ukáže ako úspešné sú firmy z daňových rajov s neprehľadnou vlastníckou štruktúrou vo verejných obstarávaní¹⁵. Dve z najväčších káuz za poslednú dekádu odhalili svojou kontrolnou činnosťou práve mimovládne organizácie. V kauze "sociálne podniky" zistil Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) pri monitoringu národného projektu s rozpočtom 17 miliónov Eur podozrenia z finančných podvodov a financovanie predražených služieb i produktov.¹⁶ V kauze "nástenkový tender"¹⁷ zase Aliancia Fair-Play zistila viacnásobné porušenie zákona o verejnom obstarávaní a predražený nákup služieb v rámci operačného programu. Kauza viedla k odstúpeniu zodpovedného ministra a napokon i ku kontrolnej akcii NKÚ¹⁸, ktorý potvrdil viaceré zistenia Aliancie.

Vo všetkých vyššie uvedených prípadoch využila verejnosť možnosť získať informácie, ktorú jej garantuje zákon o slobodnom prístupe k informáciám z roku 2001. Jeho posledná novelizácia z roku 2010, na základe ktorej vznikol Centrálny register zmlúv¹⁹, umožňuje lepšiu kontrolu hospodárenia štátu. Napríklad verejnosťou dlhodobo kritizovaný nedostatok informácií o čerpaní fondov EÚ²⁰, (napr. absencia informácií o jednotlivých podporených projektoch) bol čiastočne odstránený práve vznikom registra. Povinné zverejňovanie zmlúv sa totiž nedotýka iba verejného obstarávania, ale aj zmlúv o poskytnutí nenávratného finančného príspevku ktorých prílohou sú aj informácie o cieľoch projektu, merateľných ukazovateľoch, či rozpočte projektu. Príkladom využitia nového priestoru na kontrolu EÚ fondov verejnosťou prostredníctvom registra centrálnych zmlúv je analýza INESS, ktorá sa zamerala na čerpanie štrukturálnych fondov v oblasti sociálnych služieb.²¹ Jej súčasťou je

¹³ Peer Review Najvyššieho kontrolného úradu SR, Bratislava, 2011. Dostupné na <http://www.nku.gov.sk/documents/10157/164921/PR+Najvyssieho+kontrolneho+uradu+SR>, prístupné 08/09/2013.

¹⁴ Transparency International, Tlačím, tlačíš... tlačíme Ako nakupuje tonery naša verejná správa, Dostupné na <http://blog.etrend.sk/transparencyblog/2013/03/20/tlacim-tlacis-tlacime/>, prístupné 08/09/2013

¹⁵ Transparency International Slovensko: Firmy z daňových rajov bodujú aj v slovenských štátnych tendroch, 2013. Dostupné na <http://transparency.blog.sme.sk/c/330726/Firmy-z-danovych-rajov-boduju-aj-v-slovenskych-statnych-tendroch.html>, prístupné 08/09/2013

¹⁶ Komplexný monitoring tlače ku kauze "sociálne podniky" je dostupný na <http://www.monitoringfondov.eu/article.php?socialne-podniky>, prístupné 08/09/2013.

¹⁷ Komplexný monitoring tlače ku kauze "nástenkový tender" je dostupný na <http://www.monitoringfondov.eu/article.php?nastenkovy-tender>, prístupné 08/09/2013

¹⁸ NKÚ SR, Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami vynaloženými v zmysle zmluvy o poskytovaní služieb zo dňa 5.6.2007 na realizáciu Operačného programu Technická pomoc na roky 2007 – 2013, prioritná os č. 1. Dostupné na <http://www.nku.gov.sk/documents/10157/21384/343-Sprava+o+vysledku+kontroly+hospodarenia+s+verejnymi+prostriedkami+vynalozenymi+v+zmysle+zmluvy+o+poskytovani+sluzieb+zo+dna+5.6.2007+na+realizaciu+Operacneho+programu+Technicka+pomoc+na+roky+2007+.html.pdf>, prístupné 08/09/2013

¹⁹ V registri musia verejné inštitúcie zverejňovať všetky zmluvy, ktoré sa dotýkajú verejných obstarávaní.

²⁰ K problémom s nedostupnosťou údajov pozri: Priatelia Zeme-CEPA: Správa o dodržiavaní opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov v programovom období 2007 – 2013, Ponická Huta, 2008. Dostupné na http://www.eufondy.org/pdf/sprava-o-dodrzani-opatreni-proti-netransparentnosti_2008.pdf, prístupné 08/09/2013 a porovnaj s neskoršou správou: Priatelia Zeme-CEPA: Správa o dodržiavaní opatrení proti netransparentnosti, zneužívaniu a konfliktu záujmov v rokoch 2009 a 2010, Ponická Huta, 2010. Dostupné na http://www.eufondy.org/pdf/Sprava_protikorupcne%20opatrenia.pdf, prístupné 08/09/2013.

²¹ Pozri: INESS, Monitoring čerpania štrukturálnych fondov v sociálnej oblasti v období 2007-2011, Bratislava 2013. Dostupné na

verejne dostupná databáza²² obsahujúca informácie o podporených projektoch zo sprístupnených zmlúv, ktorá umožnila INESS nielen hodnotiť definovanie a plnenie horizontálnych cieľov, ale aj ponúknuť alternatívny pohľad na využitie vyčerpaných zdrojov z fondov EÚ.

2. Kontrolná činnosť NKÚ a fondy EÚ

Právomoc NKÚ kontrolovať finančné prostriedky poskytované EÚ priniesla novela ústavy 90/2001 Z.z.. Tá v §60 ods. 1 písm c) umožnila NKÚ kontrolu nad "majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli SR, právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia".

Kontrolná činnosť NKÚ v oblasti fondov EÚ je vykonávaná ako súčasť kontrolných akcií, ktoré sú súčasťou plánu kontrol na konkrétne roky. Ich súčasťou sú aj kontroly EÚ fondov, v ktorých NKÚ plní funkciu certifikačného orgánu orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení pomoci z európskych fondov.²³ Vzhľadom na vecný rozsah právomocí NKÚ je kontrola fondov EÚ iba jednou z oblastí kontrolnej činnosti NKÚ. Výnimkou je zatiaľ rok 2009, keď 54 zo 78 kontrolných akcií zameraných NKÚ na čerpanie finančných prostriedkov z fondov EÚ so zameraním "na dodržiavanie príslušných nariadení a usmernení EÚ pri využívaní zdrojov EÚ, najmä na dodržiavanie lehôt a správnosti implementácie a financovania programov, dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti, ako aj určeného účelu a miery ich využitia."²⁴ V priemere tak v sledovanom období 2006-2012 bolo fondom EÚ venovaných 109 z celkového počtu 516 kontrolných akcií, teda približne 21% (pozri Tab. 2). Pri kontrolných akciách čerpania EÚ fondov sa NKÚ zameriava buď na individuálne kontroly (obmedzený počet subjektov v rámci konkrétneho programu podpory) alebo na komplexné kontrolné akcie, ktoré sa zameriavajú na väčší počet subjektov a operačných programov.

Príkladom individuálnej kontroly je záznam z kontrolnej akcie v roku 2007 v ktorej NKÚ preveril posudzovanie, schvaľovanie a realizáciu vybraného projektu (Národný projekt II „Podpora zamestnávania občanov so zdravotným postihnutím“) podporeného z Európskeho sociálneho fondu.²⁵ Kontrola bola vykonaná na Ministerstve práce SR, šiestich úradoch práce a u 20 právnických a fyzických osôb, ktorým boli poskytnuté príspevky. NKÚ pri kontrole zistil nedostatky u všetkých kontrolovaných subjektov, pričom konštatoval, že ministerstvo práce ako riadiaci orgán "neoveroval oprávnenosť výdavkov a skutočné dodanie tovarov, služieb a prác u konečných užívateľov, čo nebolo v súlade s Konceptiou systému finančného riadenia štrukturálnych fondov." Podľa nedostatkov zistených u konečných užívateľov NKÚ označil "riadiaci a kontrolný systém" za nedostatočný, pričom upozornil, že je potrebné, aby

http://www.monitoringfondov.eu/upload/rop/Monitoring_fondov_socialna_oblast_ROP_INESS_2013.pdf,
prístupné 08/09/2013

²² <http://iness.sk/media/file/files/Projekty.xls>, prístupné 08/09/2013

²³ V zmysle § 5 ods. 2 a 3 zákona o NKÚ SR vydáva úrad vyhlásenia o ukončení pomoci zo štrukturálnych fondov, kohézného fondu a je certifikačným orgánom pre Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond.

²⁴ NKÚ SR, Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky za rok 2009, marec 2010, Bratislava, s. 5. Dostupné na

[http://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Správa+o+výsledkoch+kontrolnej+činnosti+NKÚ+SR+za+zok+2009](http://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Sprava+o+vysledkoch+kontrolnej+cinnosti+NKU+SR+za+zok+2009), prístupné 08/09/2013

²⁵ NKÚ SR, 2007: Krátka správa z vykonanej kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami určenými na vybrané projekty financované z Európskeho sociálneho fondu. Dostupné na

<http://www.nku.gov.sk/documents/10157/18328/188-Kratka+sprava+z+vykonanej+kontroly+hospodarenia+s+financnymi+prostriedkami+urcenymi+na+vybrane+projekty+financovane+z+Europskeho+socialneho+fondou+.html.pdf>, prístupné 08/09/2013

“riadiaci orgán v rámci predbežných finančných kontrol vykonával kontroly fyzickej realizácie projektu na mieste” a skvalitnil výkon predbežných, priebežných a následných finančných kontrol. Na základe kontroly prijali kontrolované subjekty celkovo 38 opatrení, ktoré podľa NKÚ “vytvárajú predpoklady nielen pre zabezpečenie odstránenia konkrétnych nedostatkov zistených kontrolami, ale aj zlepšenie riadenia a kontroly pri realizácii projektu, ako aj dodržiavanie účelu nenávratného finančného príspevku poskytnutého na realizáciu projektu”. NKÚ navyše zaslal výsledné materiály z kontrol vykonaných u troch subjektov Daňovému riaditeľstvu SR so žiadosťou o vykonanie kontrol z dôvodu podozrenia z daňových únikov.²⁶

Pri svojej činnosti však NKÚ nezostáva iba na úrovni individuálnych kontrol čerpania fondov EÚ. Snahou o komplexnejší pohľad sú kontrolné akcie úradu, ktoré sa sústredia na celkovú prípravu a priebeh operačných programov v danom programovom období. Jedným takým príkladom je *Správa o výsledku záverečnej kontroly projektov Kohézneho fondu*, ktorú NKÚ zverejnil v roku 2006.²⁷ V jej rámci kontroloval úrad tri ministerstvá a 10 konečných prijímateľov pomoci. Najčastejšie nedostatky súviseli s nedôsledným plnením zmluvných povinností konečnými prijímateľmi a nedodržaním zákona o verejnom obstarávaní. V prípade Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s. NKÚ zistil stratu originálnych dokumentov k projektu Výstavba diaľnice D1, úsek Mengusovce – Jánovce, ktorá nebola doriešená počas celej implementácie projektu.²⁸

Iným príkladom “strategickej” kontroly zo strany NKÚ bolo v roku 2013 posúdenie zabezpečenia systému hodnotenia a monitorovania operačných programov Národného strategického referenčného rámca, jeho výkon na základe predpisov EÚ a SR a skúmanie toho, či sa priebežne dosahujú ciele operačných programov.²⁹ Kontrola sa zamerala na OP Doprava a OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia. V rámci OP Doprava správa konštatuje dlhodobú problémovosť OP, spôsobenú “procesmi riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, procesmi výstavby a procesmi verejného obstarávania”. V rámci konkrétnych výhrad správa uviedla “nedostatky v procesoch verejného obstarávania, predprojektovej a projektovej prípravy výstavby a systémové nedostatky v riadení”. Podľa NKÚ spôsobujú tieto problémy “riziko negatívneho dopadu na oprávnenosť výdavkov implementovaných projektov zo strany EK”.³⁰ Niektoré výhrady NKÚ boli premietnuté do Správy o stave realizovania Národného strategického referenčného rámca, ktorá sa stala súčasťou uznesenia vlády SR v júli 2012.³¹ V rámci OP Zamestnanosť zase NKÚ zistil nedostatky v oblasti kontrolovaných zrušených výziev na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok, pričom upozornil príslušný RO, že dôvody zrušenia výziev musia byť v súlade so zákonmi SR a riadiacimi dokumentmi.

²⁶ Ibid, 3

²⁷ NKÚ SR, *Správa o výsledku záverečnej kontroly projektov Kohézneho fondu*, Bratislava, 2006. Dostupné na http://www.nku.gov.sk/documents/10157/21308/sprava_kohezne_fondy.pdf, prístupné 08/09/2013.

²⁸ Ibid, s. 8

²⁹ Pozri: NKÚ SR, *Súhrnná správa o výsledku kontroly mechanizmu hodnotenia, monitorovania a priebežného napĺňania cieľov vybraných operačných programov Národného strategického referenčného rámca programového obdobia 2007 – 2013*, Bratislava 2013. Dostupné na <http://www.nku.gov.sk/documents/10157/5859b9a1-b066-4d53-aa64-69b5ed3977fb>, prístupné 08/09/2013

³⁰ Ibid, s. 7

³¹ Uznesenie vlády SR 382 zo dňa 25.07.2012, *Správa o stave realizovania Národného strategického referenčného rámca* k 31.05.2012, Dostupné na

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=21345>, prístupné 08/09/2013

V roku 2008 NKÚ spracoval z vlastnej iniciatívy Správu o efektívnosti využívania štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu³², ktorú predložil na rokovanie Národnej rady SR. V správe na základe skúseností z kontrolných akcií z programového obdobia 2004-2006 identifikoval úrad nasledovné rizikové faktory čerpania fondov EÚ:

- nedostatočnú komunikáciu medzi jednotlivými orgánmi zapojenými do implementácie eurofondov
- nedodržovanie termínov a zdĺhavé spracovanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku potenciálnych prijímateľov pomoci a tiež žiadostí o platbu
- veľký objem finančných prostriedkov určených na implementáciu pomoci pre veľký počet príjemcov pomoci - pri súčasnej náročnosti a novosti danej problematiky
- zložitú organizačnú štruktúru implementujúcich orgánov, časté organizačné a personálne zmeny a fluktuácia zamestnancov
- množstvo zložitých predpisov, ktorými sa upravuje implementácia eurofondov
- časté zmeny aktualizácia vnútorných postupov, zaostávajúce oboznamovanie zamestnancov o vykonaných zmenách v postupoch a interných nariadeniach
- nedostatočný systém hodnotenia, výberových procesov a schvaľovania žiadostí o nenávratný finančný príspevok³³

3. Kontrolná činnosť NKÚ a podniky s majetkovou účasťou štátu

Prvým pokusom o zavedenie možnosti kontroly právnických osôb s majetkovou účasťou štátu bola novela ústavy 90/2001 Z.z.. Tá v §60 ods. 1 písm. b) mala umožniť NKÚ kontrolu nad "majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií a Fondu národného majetku SR". V tomto rozsahu sa kontrolná činnosť NKÚ mala vzťahovať na: 1. štátne orgány, ako aj právnické osoby (ďalej iba "PO"), u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány, 2. štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, PO, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, na PO s majetkovou účasťou štátu a 3. FNM SR, PO s určenou majetkovou účasťou FNM SR.

Ako ukázala aplikačná prax, nedostatočné vymedzenie vecnej pôsobnosti NKÚ v novele ústavy z roku 2001 v čl. 60 ods. 1 písm. b) viedlo k spochybňovaniu zákonnosti kontroly NKÚ.³⁴ Na túto medzeru reagovala novela ústavy 463/2005 Z.z., ktorá nanovo definovala vecnú pôsobnosť NKÚ (čl. 60 ods. 1 písm.b)) explicitným zakotvením pôsobnosti NKÚ.³⁵ Obdobné aplikačné problémy, ktoré sa však na rozdiel od kontrolnej pôsobnosti NKÚ doteraz

³² NKÚ SR, Správa o efektívnosti využívania štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, Bratislava, 2008. Dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=271559>, prístupné 08/09/2008. Správu schválila NR SR hlasmi 111 zo 142 prítomných poslancov, dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=22893>, prístupné 08/09/2013

³³ Ibid, s. 13

³⁴ Pozri Vláda SR, Dôvodová správa k návrhu novely zákona o NKÚ, dostupné na <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-26951?prefixFile=m>, prístupné 08/09/2013.

³⁵ Nad "majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií, FNM SR, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávnych inštitúcií, právnických osôb s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb založených obcami alebo právnických osôb založených vyššími územnými celkami".

nepodarilo jednoznačne vyriešiť, sa vzťahujú na pôsobnosť zákona o slobodnom prístupe k informáciám v prípade podnikov s majetkovou účasťou štátu.³⁶

Na rozdiel od kontroly EÚ fondov, ktorá je plánovaná a vyhodnocovaná systematicky, je kontrola FNM SR a podnikov s majetkovou účasťou štátu súčasťou všeobecnej kontroly orgánov štátnej správy. Kým pri kontrole fondov EÚ je možné v sledovanom období identifikovať snahu NKÚ nielen o individuálnu kontrolu, ale aj komplexnejšie prepojenie individuálnych kontrolných zistení do strategickkej kontroly, či odporúčaní, ktoré sú založené na skúsenostiach zo zistených nedostatkov, kontrola podnikov s majetkovou účasťou štátu tak systematická nie je. Jedinú výnimku tvorí v krátkom období (2006-2008) kontrolná činnosť úradu, ktorá sa dotýkala Fondu národného majetku SR a právnických osôb s jeho majetkovou účasťou.

Pri kontrole³⁷ hospodárenia FNM SR v roku 2006 zistil NKÚ nedostatky v uzavieraní zmlúv o poskytovaní právnych služieb, ktoré sa prejavili "v problémoch FNM SR pri vypovedaní týchto zmlúv s následným vyplatením paušálnych náhrad za odstúpenie od zmlúv v súvislosti s uzavretím a realizáciou zmluvy o postúpení pohľadávok"³⁸. Ďalšími zisteniami boli v priebehu roku 2005 a 2006 "neefektívne vynaložené finančné prostriedky na úhradu nákladov súvisiacich s poskytovaním poradenských služieb pri viacerých privatizačných projektoch. Záverom správa konštatovala, že "FNM SR prijal 5 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov, pričom reagoval aj na odporúčania počas výkonu kontroly".

Pri následnej kontrole v roku 2008³⁹ zistil NKÚ, že "pri obstarávaní zákaziek s nízkymi hodnotami FNM SR nedodrжал princípy hospodárnosti a efektívnosti", pričom konal v rozpore nielen so zákonom o verejnom obstarávaní, ale i vlastnými internými pravidlami. Úrad tiež upozornil na to, že napriek "dostatočnému počtu odborných zamestnancov "boli využívané externé služby právnej a odbornej pomoci v neobmedzenom rozsahu". NKÚ tiež zistil porušenie zákona o verejnom obstarávaní v súvislosti so zabezpečením externých poradenských služieb, pričom konštatoval, že "poradenské služby neboli použité v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách".⁴⁰ Porušenie zákona o verejnom obstarávaní, zákona o veľkej privatizácii a zákona o rozpočtových pravidlách úrad zistil aj pri predaji 30 % majetkovej účasti FNM SR na podnikaní spoločnosti Slovenské lodenice Komárno, a. s.⁴¹

³⁶ Pozri Transparency International Slovensko: Slovenské štátne firmy: netransparentné a spolitizované, Bratislava 2012. Dostupné na http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/PUBLIKACIA_statne-a-mestske-firmy-2012.pdf, prístupné 08/09/2013

³⁷ NKÚ SR, Správa z kontroly hospodárenia Fondu národného majetku SR. Dostupné na http://www.nku.gov.sk/sk/search?p_auth=ipY8smtP&p_p_auth=2ghP3iOH&p_p_id=20&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fget_file&_20_groupId=10157&_20_folderId=18328&_20_name=1393, prístupné 08/09/2013

³⁸ Ibid

³⁹ NKÚ SR, Správa o výsledku kontroly hospodárenia s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami Fondu národného majetku SR. Dostupné na http://www.nku.gov.sk/sk/search?p_auth=ipY8smtP&p_p_auth=2ghP3iOH&p_p_id=20&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fget_file&_20_groupId=10157&_20_folderId=21384&_20_name=1632, prístupné 08/09/2013

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid, Na záver správy NKÚ konštatoval, že "stav čerpania finančných prostriedkov vo vzťahu na množstvo a spôsob vykonávania činnosti fondu externými a vlastnými zamestnancami podľa zákona o veľkej privatizácii evidentne poukazuje na nadhodnotený rozpočet a nezabezpečenie hospodárnosti pri nakladaní s verejnými prostriedkami. So súhlasom orgánov fondu boli nevhodné a neúčelne použité finančné prostriedky najmä na externé poradenské služby a pri uzatváraní zmlúv nebol v plnom rozsahu využívaný inštitút zabezpečovacích prostriedkov v prospech fondu. FNM SR ukladal dočasne voľné finančné prostriedky na termínované vklady

Osobitnú kontrolu⁴² vykonal NKÚ na základe uznesenia NRSR v roku 2008 ohľadom privatizácie Slovenského plynárenského priemyslu, a. s. a s ňou súvisiacim hospodárením s finančnými prostriedkami a majetkom štátu a FNM SR. Správa zistila “nedostatky v archivácii dokumentácie súvisiacej s procesom privatizácie SPP”, nedostatočné zabezpečenie hospodárnosti pri vynakladaní finančných prostriedkov za činnosť finančného poradcu. Podľa NKÚ poznatky z vykonanej kontroly “nasvedčujú tomu, že neboli dostatočne presadzované oprávnené a primerané záujmy štátu zo strany predstaviteľov štátu a finančných poradcov, najmä pri príprave zmluvy o predaji akcií, akcionárskej zmluvy a mandátnej zmluvy medzi MH SR a finančným poradcem. Ako upozornil úrad, “uvedené nedostatky boli zistené napriek tomu, že kontrolu privatizácie vykonal NKÚ SR už aj v predchádzajúcom období a k zisteným nedostatkom boli prijaté opatrenia. Kontrola vykonaná v roku 2008 ale ukázala, že účinnosť prijatých opatrení bola nízka, čo sa prejavilo v pretrvávaní nedostatkov”⁴³.

Napriek tomu, že kontrolné akcie NKÚ SR, ktoré sa dotýkali činnosti FNM SR viedli k opakovaným zisteniam závažných nedostatkov, nebola činnosť FNM SR po roku 2008 podrobená ďalšej kontrole. Jedno z možných vysvetlení absencie kontroly súvisí s nedostatkom strategického plánovania kontroly. Nemenej dôležitým však je aj politický rozmer kontroly FNM SR, ktorý je priamo ovládaný politickými stranami, ktoré tvoria vládnu koalíciu. Pôsobenie NKÚ SR tak priamo naráža na záujmy politických strán, ktoré ovládajú FNM SR a ním spravované finančné prostriedky a majetok.

mimo Štátnej pokladnice a pri obstarávaní tovarov, prác a služieb nepostupoval v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní a s internou smernicou.”

⁴² NKÚ SR, Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti za rok 2008. Dostupné na

<http://www.nku.gov.sk/documents/10157/166625/Správa+o+výsledkoch+kontrolnej+činnosti+NKÚ+SR+za+zok+2008>, prístupné 08/09/2013

⁴³ Ibid

Tabuľka 1: Podnety verejnosti zaslané NKÚ, 2006-2012⁴⁴

| Podnety verejnosti | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Celkovo | 663 | 441 | 467 | 473 | 439 | 432 | 474 |
| Z toho NKÚ príslušné | 290 | 229 | 296 | 291 | 284 | 299 | 325 |
| Ohľadom územnej samosprávy | 163 | 149 | 191 | 200 | 188 | 200 | 218 |
| Ohľadom štátnej správy | 127 | 80 | 105 | 91 | 96 | 99 | 91 |
| Ohľadom EÚ fondov | N/A | 10 | N/A | 18 | 14 | 6 | 16 |
| Využitých pri kontrolnej činnosti NKÚ | N/A | 47 | 24 | 29 | N/A | N/A | N/A |
| odstúpené orgánom činným v trestnom konaní | 0 | 6 | 8 | 6 | 1 | 2 | 6 |

Tabuľka 2: Kontrolné akcie NKÚ, 2006-2012⁴⁵

| Kontrolné akcie NKÚ, 2006-2012 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Počet kontrolných akcií | 76 | 73 | 78 | 78 | 77 | 77 | 57 |
| Kontrolné akcie EÚ fondy | 6 | 6 | 8 | 54 | 21 | 6 | 8 |
| Počet kontrolovaných subjektov | 346 | 386 | 343 | 479 | 449 | 386 | 354 |
| Z toho EÚ (%), a subjektov | 6 | 6 | 8 | 54 | 21 | 6 | 8 |

⁴⁴ Údaje spracované autorom na základe Správ o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR v rokoch 2006-2012, dostupné na <http://www.nku.gov.sk/sk/spravy-o-vysledkoch-kontrolnej-cinnosti-nku-sr>, prístupné 08/09/2013

⁴⁵ Údaje spracované autorom na základe Správ o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR v rokoch 2006-2012, dostupné na <http://www.nku.gov.sk/sk/spravy-o-vysledkoch-kontrolnej-cinnosti-nku-sr>, prístupné 08/09/2013