

2018

Závěrečná správa

Transformácia Slovenskej akadémie vied



Závěrečná správa

Transformácia Slovenskej akadémie vied

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE

Ing. Jaroslav Kondáš, PhD.

Bratislava, december 2018

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZOZNAM TABULIEK.....	4
ZHRNUTIE	5
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE.....	8
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	8
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	8
3.1 CHARAKTERISTIKA SAV.....	8
3.2 PROCES TRANSFORMÁCIE SAV	10
3.2.1 <i>Historické kontexty transformácie SAV.....</i>	<i>10</i>
3.2.2 <i>Príprava na transformáciu SAV v legislatívnej oblasti</i>	<i>10</i>
3.2.3 <i>Príprava na transformáciu SAV v administratívnej a organizačnej oblasti.....</i>	<i>11</i>
3.2.4 <i>Priebeh transformačného procesu.....</i>	<i>11</i>
3.2.5 <i>Proces transformácie v organizáciách SAV.....</i>	<i>13</i>
3.3 POROVNANIE TRANSFORMÁCIE SAV S INÝMI TRANSFORMAČNÝMI PROCESMI.....	14
3.3.1 <i>Porovnanie s transformačným procesom v Českej republike</i>	<i>14</i>
3.3.2 <i>Porovnanie s inými transformačnými procesmi v SR.....</i>	<i>14</i>
3.4 POROVNANIE FORIEM HOSPODÁRENIA VVI A RO/PO VO VYBRANÝCH OBLASTIACH.....	16
3.4.1 <i>Výhody a nevýhody VVI v porovnaní s RO a PO.....</i>	<i>16</i>
3.4.2 <i>Riadenie a kontrola VVI.....</i>	<i>18</i>
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	19
5 TÍM KONTROLÓROV	19
ZÁVER	19
KONTAKT	19

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / skrátené pomenovanie	Úplné znenie
APVaV	Agentúra pre podporu výskumu a vývoja
ČR	Česká republika
EÚ	Európska únia
FR SR	Finančné riaditeľstvo SR
IÚZ	Individuálna účtovná závierka
KÚZ	Konsolidovaná účtovná závierka
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva SR
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad SR
Obchodný zákonník	zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov
PO	príspevková organizácia
RO	rozpočtová organizácia
SAV, akadémia	Slovenská akadémia vied
SR	Slovenská republika
ŠR	štátny rozpočet
VVI	verejná výskumná inštitúcia
zákon o konkurze a reštrukturalizácii	zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o NKÚ SR	zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o SAV	zákon č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied v znení neskorších predpisov
zákon o správe majetku štátu	zákon NR SR č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov
zákon o VVI	zákon č. 243/2017 Z. z. o verejnej výskumnej inštitúcii a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o vysokých školách	zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Priemerný počet zamestnancov SAV

Tabuľka č. 2: Priemerný zárobok zamestnancov SAV

Tabuľka č. 3: Prehľad skutočných príjmov a výdavkov organizácií SAV

Tabuľka č. 4: Prehľad organizácií vykonávajúcich podnikateľskú činnosť

Tabuľka č. 5: Prehľad majetku SAV a osobitne jeho organizácií

ZHRNUTIE

Kontrola bola zaradená do plánu kontrolnej činnosti na rok 2018 ako mimoriadna kontrolná akcia z dôvodu udalostí, ktoré sa udiali v 2. polroku 2018 a mali vplyv na priebeh a výsledok transformácie organizácií SAV na VVI.

Predmetom kontroly bolo preverenie procesu prípravy transformácie organizácií SAV na VVI a zistenie príčin vzniknutých problémov pri zápise vedeckých ústavov SAV do registra VVI. Súčasne bolo vykonané porovnanie procesu transformácie SAV s inými transformačnými procesmi u nás i v zahraničí, ako aj výhod a nevýhod oboch foriem hospodárenia vedeckých ústavov. Vo vybraných šiestich organizáciách SAV bola okrem vecnej stránky procesu transformácie preverená aj správnosť vykázania nehnuteľného majetku a zdrojov krytia vybraných organizácií SAV pri pripravovanej zmene právnej formy.

Na základe novely zákona o SAV mali všetky organizácie, ktorých zriaďovateľom bola SAV zmeniť od 1. septembra 2018 právnu formu zo štátnych RO a PO na VVI. Dňa 10. septembra 2018 vydalo MŠVVaŠ SR rozhodnutie o zastavení konania vo veci registrácie z dôvodu, že neboli dodržané zo strany SAV zákonom stanovené lehoty a podmienky registrácie. Následne bol novelou zákona o vysokých školách doplnený aj zákon o SAV, v zmysle ktorého sa organizácie, ktoré neboli zapísané do registra VVI, stali od 26. septembra 2018 štátnymi RO alebo PO a správcami majetku, ktorý spravovali do 30. júna 2018.

Príčiny problémov v procese transformácie organizácií SAV na VVI vidí NKÚ SR najmä

- **v nejasnosti, nejednoznačnosti zákona o SAV** v kontexte so zákonom o VVI. V odbornej verejnosti sa objavili dva rozdielne právne názory na vznik VVI. Jeden právny názor vychádza z toho, že VVI v zmysle zákona o SAV vznikli automaticky zo zákona k 1. júlu 2018. Druhý právny názor viaže vznik VVI až na moment registrácie v registri VVI, vedenom MŠVVaŠ SR.
- **Ďalej v čase určenom na transformáciu** (t. j. čas od zverejnenia zákona do dátumu, kedy mal byť uskutočnený zápis organizácií do registra VVI), ktorý bol v SR takmer o polovicu kratší ako v ČR. V SR bol čas na transformáciu cca 8,5 mesiaca, v ČR 15,5 mesiaca. Relatívne krátky čas mali nielen organizácie SAV a zakladateľ VVI na prípravu všetkých dokumentov a listín potrebných na zápis do registra VVI a odstránenie nedostatkov, ale aj samotné MŠVVaŠ SR na kontrolu predložených dokladov a odkomunikovanie nedostatkov so SAV. Napätosť času bola spôsobená aj predložením dokladov a listín zo strany SAV v predposledný deň zákonnej lehoty, t. j. 29. marca 2018, na základe čoho sa skrátila aj lehota na doplnenie návrhov na zápis do registra z dôvodu potreby času MŠVVaŠ SR na kontrolu týchto návrhov (na cca 10 dní).

- Ako aj **v nedostatočnej a neskorej komunikácii** SAV s MŠVVaŠ SR. K intenzívnejšej komunikácii s MŠVVaŠ SR došlo až tesne pred termínom na predloženie dokumentov a listín do registra VVI, a najmä po zákonom stanovenom termíne na doplnenie návrhov, odstránenie nedostatkov pred zápisom do registra, t. j. po 31. máji 2018.

V procese transformácie organizácií SAV na VVI identifikoval NKÚ SR **viaceré riziká**.

- **Riziko nedostatočnej transparentnosti pri prechode majetku štátu** v správe organizácií SAV na VVI. Toto riziko vyplynulo z legislatívneho nastavenia procesu prechodu majetku štátu do vlastníctva VVI. O majetku štátu nemalej hodnoty (cca 130 mil. eur), ktorý mal prejsť do vlastníctva VVI, rozhodovala len samotná SAV. Prechod majetku nepodliehal schvaľovaniu ani kontrole iných orgánov; napr. MF SR, vláde SR, či MŠVVaŠ SR, ktoré vykonávalo zápis do registra VVI. Dokonca zakladacia listina VVI, ktorá bola predkladaná MŠVVaŠ SR, mala obsahovať len označenie tých častí majetku VVI, ktoré budú využívať jej organizačné zložky, pričom rozsah a forma týchto údajov nebola bližšie špecifikovaná v zákone.
- **Protokol o majetku**, právach a povinnostiach z pracovnoprávných a iných právnych vzťahov, ktorý obsahoval, okrem iného, aj súpis hnutel'ného a nehnuteľného majetku, vrátane listín preukazujúcich existenciu, obsah a rozsah majetku (listy vlastníctva, inventúrny súpis nehnuteľného aj hnutel'ného majetku), a ktorý bol podkladom na zápis vlastníckych práv VVI k nehnuteľnostiam do katastra nehnuteľností, bol uzavretý len medzi SAV a príslušnými VVI.
- **Riziko nerovnakého, nerovnocenného prístupu k transformácii** v porovnaní s transformáciou RO, PO uskutočnenou v minulosti (napr. zdravotníckych zariadení, verejných vysokých škôl), ako aj v porovnaní s transformáciou existujúcich výskumných organizácií iných ústredných orgánov štátnej správy podľa zákona o VVI. Proces transformácie organizácií SAV sa mal vykonať zjednodušeným spôsobom, bez povinnosti vypracovania transformačného projektu, preukazujúceho ekonomickú životaschopnosť týchto organizácií v budúcnosti. Zjednodušená forma transformácie vytvárala priestor na netransparentný prechod majetku, práv a povinností z titulu zmeny právnej formy, nesprávneho odhadu poskytovania inštitucionálnej formy podpory zo ŠR a s tým súvisiaci možný vznik existenčných problémov VVI.
- **Riziko v použití inej metódy ocenenia majetku** prechádzajúceho na VVI v porovnaní s ocenením majetku, ktorý bol vkladajú do novej právnej formy pri transformácii, napr. zdravotníckych zariadení na ne-

ziskové organizácie alebo akciové spoločnosti. V týchto prípadoch sa nehnuteľný majetok oceňoval reálnou hodnotou, stanovenou znaleckým posudkom. Tento spôsob ocenenia podporuje aj medzinárodný účtovný štandard pre verejný sektor IPSAS 17 (Pozemky, budovy a zariadenia), podľa ktorého obstarávacou cenou aktíva získaného prostredníctvom nevýmennej transakcie (bezodplatne alebo za bezvýznamnú protihodnotu) je jeho **reálna (aktuálna) hodnota** v okamihu jeho získania. Prechod majetku do VVI sa mal uskutočniť v historických cenách, t. j. zostatkových cenách vedených v účtovníctve. Vykazovanie majetku v reálnych cenách by okrem sprehľadnenia a objektivizácie jeho hodnoty nútilo vedenie VVI k jeho efektívnemu využívaniu.

- **Riziko vzniku nezrovnalostí a nesprávností z hľadiska účtovníctva a výkazníctva**, a to z dôvodu, že transformácia mala prebehnúť v termíne k 1. júla 2018 a nie k prvému dňu rozpočtového roka. Napr. pri transformácii existujúcich RO, PO, ktoré uskutočňujú výskum, podľa zákona o VVI, môže VVI vzniknúť vždy len k 1. januáru kalendárneho roka.

Po zastavení konania vo veci registrácie organizácií SAV a nadobudnutí účinnosti zákona, ktorým sa nezaregistrované VVI stali spätne rozpočtovými a príspevkovými organizáciami a ktorým bola SAV uložená povinnosť do 31. decembra 2018 zabezpečiť všetky úkony potrebné na to, aby sa z organizácií SAV stali VVI prostredníctvom založenia nových VVI postupom podľa zákona o VVI, možno upozorniť aj na **riziko nesplnenia tejto povinnosti zo strany SAV**.

Náročnosť dodržania tohto termínu vyplýva najmä z rozsiahlej administratívnej náročnosti, množstva nevyhnutých právnych a iných úkonov súvisiacich s premenou existujúcich organizácií SAV na VVI a tomu zodpovedajúcich zákonných lehôt príslušných orgánov vstupujúcich do tohto procesu (zrušenie existujúcich RO, PO, prechod práv a povinností na zriaďovateľa, vykonanie záznamu práva správy SAV k nehnuteľnostiam v príslušných katastrach nehnuteľností, súhlas MF SR alebo vlády SR s vkladom majetku štátu v správe SAV do VVI pri ich založení, vydanie zakladacích listín so všetkými zákonnými náležitosťami, podanie návrhu na zápis VVI do registra a iné).

Pri tomto spôsobe vzniku nových VVI nie je jasná a jednoznačná ani **problematika prechodu špeciálnych verejnoprávnych oprávnení** (osvedčenia o spôsobilosti na vykonávanie výskumu a vývoja, rôzne povolenia a špeciálne súhlasy na výkon činností), ktoré boli priznané RO a PO a ktoré sú nevyhnutnou podmienkou poskytnutia finančných prostriedkov zo ŠR na riešenie projektov výskumu a vývoja alebo rozvojových projektov, na novovzniknuté VVI.

Nemožno ešte neuviesť **náklady, ktoré už boli vynaložené na transformáciu**. Išlo najmä o náklady na zmenu

informačného systému účtovníctva a na školenia, ktoré boli SAV vyčíslené vo výške 584 tis. eur.

Čo ďalej?

Je viac ako isté, že Slovensko stratilo ďalší rok na ceste k modernizácii vedeckých ústavov. Príčin bolo viac. Okrem nejednoznačnej legislatívy, krátkeho času na prípravu potrebných listín a dokumentov to bola aj nedostatočná komunikácia, spolupráca a ústretovosť v riešení nejasností a problémov medzi zakladateľom a MŠVVaŠ SR.

Pri tak závažnej zmene, akou je transformácia vedeckých organizácií na VVI, je nevyhnutná analýza vplyvov všetkých zamýšľaných krokov, určenie ich vecnej a časovej náročnosti, inak vzniká riziko, že pôvodný zámer nebude naplnený.

V súčasnej situácii, keď je predpoklad, že založenie nových VVI postupom podľa §§ 3 až 5 zákona o VVI (zrušenie RO, PO a založenie nových VVI) sa do konca roka 2018 nestihne. **NKÚ SR odporúča**

- postupovať pri zmene právnej formy organizácií SAV procesom upraveným v **§ 44 zákona o VVI**, ktorým by bol zabezpečený rovnocenný postup pri transformácii s inými, už existujúcimi štátnymi organizáciami uskutočňujúcimi výskum. Tento proces transformácie začína vydaním rozhodnutia o transformácii, pokračuje schválením transformačného projektu vládou SR (alebo nesúhlasom a zastavením transformácie) a končí zapísaním transformovanej inštitúcie do registra VVI a zmenou jej právnej formy, vždy k 1. januáru kalendárneho roka. To si však vyžaduje legislatívnu úpravu, a to doplnenie SAV ako orgánu, ktorý je oprávnený postupovať podľa tohto ustanovenia zákona.
- NKÚ SR nevyklučuje ani možnosť realizovať transformáciu jednotlivých ústavov na VVI **postupne, na dobrovoľnom princípe**, vychádzajúc z posúdenia ich ekonomickej životaschopnosti, konkurencieschopnosti doma i v zahraničí, ale aj z možností a schopností využiť príležitosti, ktoré im nová právna forma umožňuje. Ako už bolo v úvode uvedené, nie všetky organizácie sú schopné generovať dostatočné príjmy, či už z hlavnej činnosti alebo podnikateľskej. Napr. v roku 2017 dosiahli tržby SAV za vlastné výkony a tovar (najmä z predaja služieb) sumu 5,3 mil. eur, z toho z podnikateľskej činnosti 1,1 mil. eur. Výnosy z prenájmu tvorili 0,5 mil. eur. K ústavom s potenciálom dosahovať príjmy tak z hlavnej, ako aj z podnikateľskej činnosti patrili – aj na základe poznatkov z kontroly vykonanej NKÚ SR – Ústav materiálov a mechaniky strojov SAV, Centrum spoločných činností SAV (najmä jeho organizačná zložka Veda, vydavateľstvo SAV), ale podľa doteraz vykazovaných výsledkov aj Archeologický ústav SAV a Chemický ústav SAV.

- Pre dosiahnutie hlavných cieľov transformácie je dôležité **zmeniť spôsob financovania VVI**, a to zavedením mechanizmu pravidelného prehodnocovania výšky inštitucionálnej formy podpory zo ŠR, zvlášť v závislosti od dosahovaných výsledkov činnosti jednotlivých VVI. Len týmto spôsobom sa podporia aktívnejšie organizácie a realizuje prirodzená selekcia, príp. zlučovanie vedeckých ústavov podobného zamerania do životaschopnejších celkov. Nová forma financovania by sa mala preniesť aj do osobnej hmotnej zainteresovanosti vedeckých pracovníkov, a to s cieľom obmedziť odliv mozgov do zahraničia. NKÚ SR pozitívne hodnotí prvé kroky v tejto oblasti, vykonané SAV v roku 2017, a to zavedenie modelu výkonového financovania a finančnej bonifikácie organizácií na základe realizovanej medzinárodnej akreditácie. Tieto nástroje by mali systémovo podporovať výkonnejšie ústavy SAV, dosahujúce významné úspechy doma aj v zahraničí.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť proces prípravy transformácie organizácií SAV na VVI a identifikovať príčiny vzniknutých problémov, ktoré viedli k nenaplneniu zámeru vzniku VVI k 1. júlu 2018.

Predmetom kontroly bolo posúdenie procesu prípravy transformácie SAV, porovnanie procesu transformácie SAV s inými transformačnými procesmi, realizovanými v minulosti u nás aj v zahraničí, porovnanie pozitív a negatív oboch foriem hospodárenia vedeckých ústavov, t. j. RO, PO a VVI. Vo vybraných organizáciách SAV bola kontrola zameraná aj na správnosť vykázania majetku a zdrojov krytia pri zmene právnej formy.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia bola zaradená do Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2018 ako mimoriadna akcia na základe sledu udalostí v procese transformácie organizácií SAV na VVI v 2. polroku 2018.

Bola vykonaná v čase od 15. októbra do 11. decembra 2018. Kontrolovanými subjektmi boli: Astronomický ústav SAV, Centrum spoločných činností SAV, Ústav materiálov a mechaniky strojov SAV, Ústav stavebníctva a architektúry SAV, Ústav hudobnej vedy a Matematický ústav SAV.

Výber zo 47 existujúcich organizácií SAV bol realizovaný na základe vopred zvolených kritérií, a to podľa objemu a významnej medziročnej zmeny hodnoty majetku, ako aj predpokladanej výhodnosti/nevýhodnosti novej formy z hľadiska podnikateľsko-rozvojových zámerov. Okrem

toho boli vyžiadané aj stanoviská, doklady a vyjadrenia k preverovanej problematike, a to z MŠVVaŠ SR, SAV, MF SR a ďalších organizácií. Kontrolovaným obdobím boli roky 2017 a 2018, v prípade vecných súvislostí aj predchádzajúce obdobia.

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). K použitým metódam a technikám, ktoré boli uplatnené pri kontrole, patrili najmä: štúdium všeobecne záväzných právnych predpisov, interných predpisov, preskúmanie predložených dokladov a dokumentácie, analýza, dedukcia, rozhovor so zamestnancami a iné.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 CHARAKTERISTIKA SAV

SAV je samosprávna vedecká inštitúcia SR, ktorej činnosť je zameraná na základný a aplikovaný výskum vo vybraných odboroch prírodných, technických, humanitných a spoločenských vied.

Právne postavenie SAV je legislatívne upravené v **zákone o SAV**, podľa ktorého je akadémia, ako rozpočtová organizácia, právnickou osobou štátu so sídlom v Bratislave. Najvyšším samosprávnym orgánom je Snem SAV. Výkonným samosprávnym orgánom je predsedníctvo SAV. Na čele SAV je predseda ako štatutárny orgán akadémie. Úlohy spojené s organizačným, finančným a technickým zabezpečením činnosti SAV plní Úrad SAV.

SAV je napojená na štátny rozpočet prostredníctvom **vlastnej rozpočtovej kapitoly**. Osobitosťou SAV, ako rozpočtovej organizácie štátu, bola jej **právomoc zriaďovať ďalšie rozpočtové a príspevkové organizácie** s vlastnou právnou subjektivitou, uskutočňujúce výskumnú a vedeckú činnosť, ktoré sú na SAV finančne napojené a voči ktorým SAV vykonáva kontrolnú činnosť. K 30. júnu 2018 bol ich počet **47**, z toho **21 rozpočtových** a **26 príspevkových organizácií**.

Tieto sú z hľadiska tematického zamerania svojej hlavnej činnosti rozdelené do troch oddelení vied, a to oddelenie vied o neživej prírode, oddelenie vied o živej prírode a chemických vedách a oddelenie vied o spoločnosti a kultúre.

Tab. č. 1 Priemerný počet zamestnancov SAV

	2015	2016	2017
Priemerný počet zamestnancov SAV	3 029	2 980	2 990
z toho: RO	1 904	1 224	1 039
PO	1 125	1 756	1 951

Zdroj: Poznámky ku KÚZ SAV, Výročné správy o činnosti SAV

Tab. č. 2 Priemerný zárobok zamestnancov SAV

(v eurách)

	2015	2016	2017
Priemerný zárobok RO	987	1 050	1 156
Priemerný zárobok RO - vedeckých pracovníkov	1 193	1 191	1 261
Priemerný zárobok PO	1 128	1 129	1 183
Priemerný zárobok PO - vedeckých pracovníkov	1 324	1 295	1 293

Zdroj: Poznámky ku KÚZ SAV, Výročné správy o činnosti SAV

Financovanie činnosti SAV

Akadémia hospodári s rozpočtovými prostriedkami štátneho rozpočtu a s mimorozpočtovými prostriedkami podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Ďalšími zdrojmi financovania činnosti organizácií SAV sú:

- prostriedky ŠR, získané na základe účasti vo verejnej súťaži, vypísanej na účelové financovanie úloh výskumu a vývoja (APVaV)
- príspevky a dary od domácich a zahraničných právnických a fyzických osôb
- prostriedky z medzinárodných programov a projektov výskumu a vývoja (projekty 7. rámcového programu EÚ, Horizont 2020, multilaterálne projekty, bilaterálne projekty a iné)
- príjmy z vlastnej činnosti, z podnikania a iné.

Schváleným zákonom o ŠR na príslušný rok je každoročne rozpisovaný limit výdavkov SAV na úrovni cca 60 až 65 mil. eur. Istotu financovania jej činnosti zabezpečovala aj stabilizačná dohoda so štátom, uzavretá na roky 2016 až 2018, ktorá zaručovala minimálne 60 mil. eur v rozpočte kapitoly SAV.

Finančné prostriedky na činnosť organizácií SAV boli určované predsedom SAV na návrh predsedníctva, ktorý vychádzal zo Zásad rozdelenia rozpočtu, schválených snemom SAV, a z výsledkov pravidelného hodnotenia organizácií.

Rozpočtové organizácie SAV odvádzali do ŠR každoročne príjmy na úrovni cca 5 až 10 mil. eur, z toho rozpočtové príjmy predstavovali cca 2 mil. eur ročne. Tie mali prevažne náhodný charakter a tvorili ich najmä príjmy z prenájmania majetku štátu, z odpredaja prebytočného a neupotrebitelného majetku štátu.

Tab. č. 4 Prehľad organizácií vykonávajúcich podnikateľskú činnosť

Organizácie SAV	Typ	2015		2016		2017		30.6.2018	
		Výnosy	Zisk	Výnosy	Zisk	Výnosy	Zisk	Výnosy	Zisk/Strata
Archeologický ústav	RO	443 013	6 849	328 558	5 334	990 973	12 208	113 152	1 932
Ústav molekulárnej biológie	RO	0	0	39 889	0	0	0	0	0
Neuroimunologický ústav	RO	0	0	0	0	0	0	39 204	950
Matematický ústav	RO	17 160	20	8 221	184	0	0	0	0
VEDA, vydavateľstvo SAV (do 30.04.2018)	PO	55 094	23 055	58 480	4 758	69 054	9 900	13 101	-14 546
Ústav materiálov a mechaniky strojov	PO	41 356	7 882	56 104	6 889	86 601	4 224	33 546	-1 968
Spolu		556 623	37 805	491 252	17 166	1 146 628	26 333	199 003	-13 631

Zdroj: IÚZ

SAV a jej organizácie sú **správcami majetku štátu**, s ktorým môžu nakladať len v medziach zákona o správe majetku štátu. T. j. musia ho využívať len na plnenie úloh v rámci predmetu svojej činnosti, udržiavať ho v riadnom stave, dbať na jeho ochranu, aby nedošlo k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu.

Tab. č. 3 Prehľad skutočných príjmov a výdavkov organizácií SAV

	(v eurách)		
	2015	2016	2017
RO			
príjmy	10 924 510	5 343 647	5 082 759
z toho: rozpočtové	2 172 619	2 105 784	1 719 877
mimorozpočtové	8 751 891	3 237 863	3 362 882
výdavky	135 750 347	68 542 615	69 937 925
z toho: zo ŠR	62 123 029	62 973 525	66 576 730
z EÚ, vrátane spolufinanc. zo ŠR	64 878 561	2 331 236	0
z mimorozpočtových zdrojov	8 748 757	3 237 854	3 361 195
PO			
príjmy	75 464 470	54 976 435	58 483 601
z toho: od zriaďovateľa	21 239 037	34 837 860	39 846 696
APVaV	4 241 582	7 041 390	9 831 349
ostatné	49 983 851	13 097 185	8 805 556
výdavky	74 362 246	53 021 648	58 196 658
z toho: bežné	33 767 427	51 612 326	57 326 843
kapitálové	40 594 819	1 409 322	869 815

Zdroj: IÚZ, Výročné správy

Rozpočtové organizácie SAV mohli v zmysle zákona o SAV a príspevkové organizácie so súhlasom zriaďovateľa v súvislosti s plnením svojich hlavných úloh vykonávať aj **podnikateľskú činnosť**. Podnikateľskú činnosť vykonávali v posledných štyroch rokoch nepretržite tri ústavy (Archeologický ústav, vydavateľstvo VEDA a Ústav materiálov a mechaniky strojov). Ďalšie tri ústavy dosahovali výnosy z podnikateľskej činnosti sporadicky.

Tab. č. 5 Prehľad majetku SAV a osobitne jeho organizácií

Druh majetku	Slovenská akadémia vied			Úrad SAV	Organizácie SAV
	K 31.12.2015	K 31.12.2016	K 31.12.2017	K 31.12.2017	K 31.12.2017
Majetok netto spolu	293 935 530	266 115 820	240 424 578	112 285 784	128 138 794
z toho:					
<i>Dlhodobý hmotný majetok</i>	271 612 116	244 705 529	220 704 221	111 623 444	109 080 777
stavby	99 967 303	100 933 548	102 514 947	68 928 675	33 586 272
pozemky	25 083 288	25 020 716	24 804 237	13 882 231	10 922 006
samostatné hnuiteľné veci	144 292 303	117 083 650	91 573 286	28 411 083	63 162 203

Zdroj: KÚZ, IÚZ

3.2 PROCES TRANSFORMÁCIE SAV

3.2.1 Historické kontexty transformácie SAV

Prvé úvahy, diskusie o transformácii SAV siahajú do začiatku 21. storočia, kedy SAV hľadala novú formu právnej existencie, ktorá by prispela k jej modernizácii a transformácii na akcieschopnú inštitúciu. Na začiatku sa uvažovalo o neziskovej forme hospodárenia ústavov SAV.

V nasledujúcich rokoch prebiehali v rámci SAV diskusie, konzultácie k vhodnejším právnym formám SAV. Vzorom sa stala **Akadémia vied Českej republiky**, v ktorej bol transformačný proces jej ústavov na VVI **zavŕšený v roku 2007**, kedy na základe zákona zmenilo 77 príspevkových organizácií právnu formu na VVI.

Zámer transformácie, ktorý vypracovala komisia zriadená na pôde SAV, bol odsúhlasený Predsedníctvom SAV na mimoriadnom zasadnutí **10. februára 2011** a zapracovaný do Programového vyhlásenia SAV na obdobie 2013 až 2017.

3.2.2 Príprava na transformáciu SAV v legislatívnej oblasti

Intenzívna príprava na transformáciu organizácií SAV na VVI v legislatívnej oblasti začala od roku 2014 a podieľala sa na nej tak samotná SAV, ako aj MŠVVaŠ SR, ktoré sa stalo gestorom pripravovaného zákona.

Jednotlivé kroky v legislatívnej oblasti transformačného procesu.

- **Zriadenie spoločnej pracovnej skupiny SAV a MŠVVaŠ SR (2014)**, gesciu nad prípravou a predložením návrhu zákona o VVI, novely zákona o SAV, súvisiacich právnych predpisov prevzalo MŠVVaŠ SR.
- **Návrh zákona o VVI** a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol **4. decembra 2014** predložený do legislatívneho procesu, s predpokladaným termínom transformácie organizácií SAV **k 1. januáru 2016**. Návrh zákona bol následne Legislatívnou radou vlády SR schválený (14. apríla 2015), ale z dôvodu kritiky častí zákona, týkajúceho sa najmä prechodu majetku na VVI, nebol zaradený na rokovanie vlády SR, a ďalší legislatívny proces bol zastavený.

Zavedenie nového právneho a ekonomického modelu SAV presadzovala i **vláda SR**, čo aj deklarovala:

- v **Národnom programe reforiem SR 2014**, schválenom uznesením **v apríli 2014**, kde v časti 4.2.4 Veda, výskum a inovácie sa potvrdzuje transformácia organizácií SAV na novú formu samostatných právnych subjektov – VVI. Transformáciou sa mali (1) odstrániť bariéry brániace intenzívnejšej spolupráci so súkromným sektorom vo výskume a vývoji a (2) umožniť využívanie súkromných zdrojov na financovanie ich výskumných aktivít.
- v **Programovom vyhlásení vlády SR 2016 až 2020**, v časti Politika podpory výskumu a inovácií sa uvádza: „*Bude zavŕšený proces prípravy zákona o verejných výskumných inštitúciách a následne sa uskutoční transformácia SAV, ktorá spolu s vysokými školami tvorí základ výskumného potenciálu SR.*“

- **Návrh zákona o VVI** bol predložený na rokovanie vlády SR **21. septembra 2016**. Išlo o znenie, ktoré bolo schválené Legislatívnou radou vlády v apríli 2015, a to po zapracovaní pripomienok a aktualizácii rozhodujúcich dátumov. Rokovanie o materiáli bolo prerušené.
- Následne bol návrh zákona predložený na rokovanie vlády SR **24. mája 2017**, ktorá ho (s pripomienkami) schválila. Dňa 7. septembra 2017 bol návrh zákona o VVI a o zmene a doplnení niektorých zákonov **schválený NR SR** a vyhlásený v Zbierke zákonov pod číslom 243/2017 Z. z. dňa **12. októbra 2017**. Účinnosť nadobudol **1. januára 2018**. Významnejšie zmeny sa týkali najmä ochrany štátneho majetku prechádzajúceho na VVI (tzv. prioritného majetku) tak, aby sa nemohol stať predmetom privatizácie (obmedzenia pri jeho nakladaní, súhlas na niektoré majetkovoprávne úkony nielen dozornej rady, Predsedníctva SAV, ale aj MF SR a vlády SR, v závislosti od hodnoty).

- Zákonom o VVI bol novelizovaný zákon o SAV v znení neskorších noviel, ktorý v **§ 21a** upravoval proces transformácie existujúcich organizácií SAV na VVI. Dátum transformácie organizácií SAV na VVI bol stanovený na **1. júla 2018**.

Reálna príprava na transformáciu sa tak mala vykonať za celých 9 mesiacov, pričom tento proces mal svoju

3.2.3 Príprava na transformáciu SAV v administratívnej a organizačnej oblasti

Intenzívna príprava na transformáciu organizácií SAV na VVI v administratívnej a organizačnej oblasti začala bezprostredne po prijatí a zverejnení zákona o VVI a novele zákona o SAV, čo dokumentujú jednotlivé kroky v tejto oblasti.

- **Zriadenie Komisie pre transformáciu SAV** (poradný orgán SAV) v auguste 2017, **vytvorenie štyroch pracovných skupín v rámci komisie** (pre oblasť ekonomiky, majetku, registra VVI a vnútorných predpisov) dňa 18. októbra 2017, **harmonogram prechodu na VVI**.
- **Komunikácia, konzultácie s MF SR** (rokovania, písomná komunikácia) – oblasť účtovníctva, výkazníctva, rozpočtu, so **Štátnou pokladnicou, Finančným riaditeľstvom** (problematika daní). Žiadosti o metodické usmernenia smerované Centrálnemu koordináčnemu orgánu, riadiacemu orgánu, sprostredkovateľskému orgánu k problematike štrukturálnych fondov pri zmene právnej formy. Žiadosť SAV o metodické usmernenie z 19. februára 2018 smerovaná na **MŠVVaŠ SR**, odpoveď doručená až 10. apríla 2018.
- **Riadenie a usmerňovanie** organizácií SAV, vedenia aj zamestnancov v procese prípravy transformácie formou porád riaditeľov organizácií SAV, pracovných stretnutí, školení (najmä v oblasti účtovníctva, ekonomiky a informačných systémov), e-mailovou komunikáciou, zriadením osobitnej sekcie „Transformácia SAV“ na intranete, prostredníctvom časopisu Akadémia a i.
- **Vypracovanie odporúčaní, usmernení pre organizácie SAV** k prechodu na VVI vo všetkých relevantných oblastiach transformácie – **všeobecné metodické usmernenia, vzorové dokumenty** (zakladacích listín, dokumentov do registra VVI, zbierky listín), oblasť **orgánov VVI** (konštituovanie správnej

3.2.4 Priebeh transformačného procesu

Podľa § 21a zákona o SAV sa všetky ústavy SAV existujúce k 30. júnu 2018 mali **od 1. júla 2018** stať verejnými výskumnými inštitúciami, založenými podľa zákona o VVI. SAV ako ich zakladateľ bola povinná **do 1. apríla 2018 predložiť MŠVVaŠ SR**:

- zakladacie listiny VVI, identifikačné číslo VVI a označenie tých častí majetku VVI, ktoré budú vyu-

náročnosť. Vyžadoval prípravu množstva transformačných dokumentov, ktoré mal zakladateľ predložiť MŠVVaŠ SR najneskôr k 1. aprílu 2018. Skutočný čas na prípravu týchto dokumentov bol teda ešte kratší. Pod tlakom udalostí sa organizáciám stanovili nereálne termíny na naplnenie záväzných úloh.

rady, dozornej rady, vedeckej rady), **vnútorné predpisy, majetok** (analýza majetku, prevod na zriaďovateľa, protokol o majetku), **ekonomika** (účtovníctvo, účtovný softvér, mimoriadna účtovná závierka, účty v Štátnej pokladnici, povinnosti voči daňovému úradu, Sociálnej poisťovni a zdravotným poisťovniam, ďalším dotknutým štátnym orgánom a zmluvným partnerom), **štrukturálne fondy, personalistika**.

- **Uskutočnenie úprav v správcovstve nehnuteľností, prevod prebytočného majetku na Úrad SAV**. Od októbra 2017 prebiehali práce na aktualizácii stavu nehnuteľného majetku a prevodu majetku na Úrad SAV. V I. polroku 2018 bol prevedený na zriaďovateľa (SAV) nehnuteľný majetok (pozemky, stavby) v zostatkovej cene 5 835,5 tis. eur (v obstarávacej cene 9 332,6 tis. eur). Išlo o majetok, ktorý organizácie SAV nebudú využívať na svoju hlavnú činnosť, resp. na správu ktorého by neboli schopné generovať dostatok finančných prostriedkov.
- **Vykonanie mimoriadnej inventarizácie majetku** v správe organizácií SAV **k 30. júnu 2018**, príprava podkladov pre zápis **do katastra nehnuteľností** a pre vypracovanie **protokolu o majetku**.
- **Zmeny vo vnútorných procesoch SAV**, integrácia organizácií SAV do **nižšieho počtu subjektov** – zníženie počtu organizácií SAV **zo 68** v roku 2013 na súčasných **47**, pričom k najvýraznejšej redukcii ústavov došlo v I. polroku 2018, keď sa ich počet v porovnaní s koncom roka 2017 znížil o 13. K najvýznamnejšej zmene došlo zlúčením 8 organizácií, vykonávajúcich servisné a špecializované činnosti do jednej organizácie – Centrum spoločných činností (jeho súčasťou je napr. Kongresové centrum Smolenice, VEDA – vydavateľstvo SAV, Výpočtové stredisko SAV, Encyklopedický ústav SAV, Ústredný archív SAV a iné).

žívať jej organizačné zložky, osobitne pre každú organizačnú zložku

- údaje zapisované do registra VVI a listiny zakladané do zbierky listín; ak ide o vnútorné predpisy, SAV ich založí do zbierky listín do 31. decembra 2018.

Lehota na doplnenie údajov alebo listín v prípade nesplnenia povinnosti bola zákonom stanovená do **31. mája 2018**.

MŠ SR bolo povinné po splnení povinností (t. j. predloženie zakladacích listín, údajov zapisovaných do registra VVI a listín zakladaných do zbierky listín) zapísať VVI do registra VVI **od 1. júla 2018**.

Po splnení predmetných povinností mal podľa zákona prejsť na VVI:

- majetok štátu, ktorý mala organizácia v správe k 30. júna 2018, vrátane práv nadobúdateľa licencie (ne-

hnuteľný majetok mal prejsť ako prioritný majetok), majetok nadobudnutý z fondov EÚ mal prejsť k 1. januáru 2022, dovtedy mal byť vo výpožičke na základe zmluvy uzatvorenej medzi SAV a VVI)

- práva a povinnosti z pracovnoprávnych vzťahov a z iných právnych vzťahov
- peňažné prostriedky.

O majetku, právach a povinnostiach z pracovnoprávnych a iných vzťahov mala SAV s príslušnou VVI vyhotoviť **protokol** do 31. júla 2018, v prípade majetku obstaraného z fondov EÚ do 31. januára 2022.

Chronológia krokov procesu transformácie:

29.03.2018	Doručenie zakladacích listín, údajov zapisovaných do registra VVI potvrdení o riaditeľoch a vedúcich organizačných jednotiek na MŠVVaŠ SR.
21.05.2018	Výzva MŠVVaŠ SR adresovaná SAV na doplnenie a opravu údajov k predloženým žiadam o registráciu, prílohou je zoznam identifikovaných nedostatkov. Zákonná lehota na doplnenie údajov: do 31.05.2018.
31.05.2018	Oznámenie o odstraňovaní nedostatkov v žiadostiach o registráciu.
08.06. - 28.06.2018	Doplnenie podkladov potrebných na zápis do registra VVI (podpisové vzory riaditeľov, dodatky k zakladacím listinám, spresňujúci majetok využívaný organizačnými zložkami, úplné znenia zakladacích listín, doklady o budúcich členoch dozorných rád, ich podpisové vzory a i.).
20.07. - 27.07.2018	Predkladanie vnútorných predpisov VVI (nad rámec zákona, termín do 31.12.2018).
31.07.2018	Uzavretie protokolov o majetku medzi SAV a VVI.
22.08.2018	Rokovanie medzi ministerkou školstva, predsedom SAV o ďalšom postupe v procese transformácie. Požiadavka na predloženie vstupných súvah VVI (za účelom overenia kladného vlastného imania), zaslanie protokolov o majetku štátu MŠVVaŠ SR a MF SR.
27.08.2018	Predložené otváracie súvahy k 01.01.2018, overenie ekonomickej životaschopnosti.
05.09.2018	Preložené protokoly o majetku, právach a povinnostiach.
07.09.2018	Doručené upozornenie Generálnej prokuratúry SR na prieťahy v konaní MŠVVaŠ SR o návrhoch SAV na zápis do registra VVI, ktoré obsahuje návrh urýchlene rozhodnúť v zmysle zákona o VVI.
10.10.2018	Vydané rozhodnutie MŠVVaŠ SR o zastavení konania vo veci registrácie ústavov SAV ako VVI z dôvodu neodstránenia nedostatkov návrhov na zápis do registra VVI v zákonom ustanovenej lehote (t. j. do 31.05.2018).
26.09.2018	VVI nezapísané do registra VVI sa od 26.09.2018 stali späťne štátnymi RO, PO na základe novely zákona o SAV.

Dňa **10. septembra 2018** vydalo MŠVVŠ SR **rozhodnutie o zastavení konania vo veci registrácie** organizácií SAV ako VVI z dôvodu, že neboli dodržané zo strany SAV zákonom stanovené lehoty na odstránenie nedostatkov návrhov na zápis do registra VVI. Následne bol novelou zákona o vysokých školách doplnený aj zákon o SAV o § 21b, v zmysle ktorého sa organizácie, ktoré boli do 30. júna 2018 štátnymi RO alebo štátnymi PO, a od 1. júla 2018 sa stali VVI, ale MŠVVaŠ SR ich nezapísalo do registra VVI z dôvodu nesplnenia podmienok, sa stali od 26. septembra 2018 štátnymi RO alebo štátnymi PO a správcami majetku, ktorý spravovali do 30. júna 2018.

SAV bola zákonom uložená povinnosť najneskôr do 31. decembra 2018 zabezpečiť všetky úkony potrebné na to, **3.2.5 Proces transformácie v organizáciách SAV**

NKÚ SR preveril proces transformácie v 6 vybraných organizáciách SAV, ktorými boli: Astronomický ústav SAV, Centrum spoločných činností SAV, Ústav materiálov a mechaniky strojov SAV, Ústav stavebníctva a architektúry SAV, Ústav hudobnej vedy SAV a Matematický ústav SAV.

Okrem procesnej stránky transformácie, dodržania termínov na predloženie potrebnej dokumentácie overil aj správnosť vykázania nehnuteľného majetku, konkrétne stavieb a pozemkov a zdrojov krytia majetku v účtovníctve a účtovnej závierke, správnosť vykonania mimoriadnej inventarizácie, ako aj vykazovanie príjmov z podnikateľskej činnosti.

Kontrolou boli zistené nasledujúce skutočnosti v preverovaných oblastiach.

1. Proces prípravy transformácie organizácií SAV na VVI bol organizačne a metodicky usmerňovaný SAV, ktorá na tento účel zriadila komisiu pre transformáciu organizácií SAV. Táto komunikovala s jednotlivými organizáciami rôznymi komunikačnými kanálmi, najmä e-mailom. Komunikácia sa týkala všeobecných metodických usmernení k zakladacím listinám, údajom zapisovaným do registra VVI, majetku, protokolu o majetku, právach a povinnostiach, štrukturálnych fondov, účtovníctva, inventarizácie, vnútorných predpisov, ale aj voľby členov správnych rád a iných oblastí.
2. Organizácie SAV predložili na Úrad SAV všetky požadované dokumenty v termíne stanovenom SAV.
3. Usmernenia zo strany iných inštitúcií (MŠVVaŠ SR, MF SR, FR SR, Štátna pokladnica) neboli zasielané priamo organizáciám SAV, ale prostredníctvom Úradu SAV.
4. Organizácie SAV nemali vypracovaný projekt, ktorým by preukázali ekonomickú životnosť po transformovaní na VVI vzhľadom na to, že príslušné právne predpisy takúto povinnosť nevyžadovali. SAV napriek tomu posudzovala, či organizácie majú vlastné imanie v takej výške, aby sa nedostali do predĺženia. Zo 47 organizácií SAV bolo 45 takých, ktorým nehrozilo predĺženie

aby sa z organizácií SAV stali VVI prostredníctvom založenia nových VVI podľa zákona o VVI (§§ 3 až 5).

Tento postup v skutočnosti znamená zrušenie RO a PO podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (t. j. so súhlasom MF SR) s prechodom všetkých práv a povinností na SAV, a založenie nových VVI podľa zákona o VVI. V čase medzi založením a vznikom VVI, ktorým je deň zápisu do registra VVI, koná v mene VVI jej zakladateľ, t. j. SAV.

Podmienkou založenia VVI je aj súhlas MF SR alebo vlády SR s vkladom majetku štátu v správe zakladateľa do VVI, v závislosti od hodnoty tohto majetku (do 25 000 eur stačí súhlas MF SR, nad 25 000 eur sa vyžaduje súhlas vlády SR).

a tým ani konkurz. O ohrození ekonomickej životaschopnosti v pravom slova zmysle nemožno hovoriť, pretože hlavná činnosť všetkých VVI bude financovaná prostriedkami inštitucionálnej formy podpory výskumu a vývoja. Z preverovaných organizácií dosahovali príjmy z podnikateľskej činnosti len Ústav materiálov a mechaniky strojov SAV a Centrum spoločných činností SAV (organizačná zložka VEDA, vydavateľstvo SAV).

5. Preverením mimoriadnej inventarizácie majetku organizácií SAV ku dňu zostavenia mimoriadnej účtovnej závierky k 30. júnu 2018, so zameraním na stavby a pozemky, neboli zistené nedostatky. Kontrolou nehnuteľného majetku k 30. júnu 2018 boli zistené rozdiely v porovnaní s evidenciou k 31. decembru 2018. Tieto rozdiely boli spôsobené prevodom správy majetku na zriaďovateľa v I. polroku 2018. V Astronomickom ústave SAV bolo zistené, že kontrolovaný subjekt previedol na základe zmluvy o prevode správy nehnuteľného majetku štátu do správy SAV stavbu „Zrubová chata – Koliba“, ktorá nebola evidovaná v majetku tejto organizácie, ani v jeho účtovnej evidencii.
6. O majetku, ktorý mal od 1. júla 2018 prejsť na VVI bol vyhotovený protokol medzi akadémiou a príslušnou VVI, ktorého súčasťou boli aj listiny preukazujúce existenciu, obsah a rozsah takeho majetku. Stav nehnuteľného majetku vykázanej v účtovníctve bol porovnaný so stavom v katastri nehnuteľností a v centrálnej evidencii majetku. Kontrolou neboli zistené nedostatky.
7. Kontrolou bola preverená aj správnosť vykázania účtu základného imania v otváracíj súvahe organizácií v procese transformácie na VVI, ako aj zostatok účtu Výnosy budúcich období, na ktorý mala byť preúčtovaná zostatková cena dlhodobého odpisovaného majetku, obstaraného z kapitálových výdavkov, grantov alebo finančných prostriedkov z fondov EÚ. Preverené boli všetky doklady, na základe ktorých bola vykázaná hodnota na týchto účtoch. Kontrolou neboli zistené nedostatky.

3.3 POROVNANIE TRANSFORMÁCIE SAV S INÝMI TRANSFORMAČNÝMI PROCESMI

3.3.1 Porovnanie s transformačným procesom v Českej republike

Ako už bolo uvedené, proces transformácie organizácií SAV vychádzal z modelu uplatneného v ČR. V SR bol prijatý zákon o VVI, ktorý viac-menej kopíroval český zákon o VVI. Taktiež novela zákona o SAV, podľa ktorej sa mala uskutočniť transformácia existujúcich ústavov SAV na VVI, bola podobná s prechodným ustanovením českého zákona o VVI, ktoré upravovalo premenu príspevkových organizácií v ČR na VVI.

V ČR aj SR sa mala uskutočniť tzv. zrýchlená transformácia existujúcich vedecko-výskumných organizácií na VVI za **zjednodušených podmienok**. Tie spočívali v tom, že k určitému dátumu sa z existujúcich vedeckých ústavov mali stať VVI, ktoré príslušné ministerstvo zapíše do registra VVI. Podmienkou zápisu bolo predloženie zakladacej listiny (v ČR zriaďovacej listiny) a údajov a listín zakladaných do zbierky listín. Od dátumu zápisu organizácií do registra VVI mal na VVI prejsť majetok štátu, ktorý mali v správe tieto organizácie k rozhodnému obdobiu, ktorým bol deň pred zápisom do registra. Do jedného mesiaca od zápisu bolo povinnosťou akademie a príslušnej VVI uzatvoriť protokol o majetku, právach a povinnostiach z pracovnoprávných a iných právnych vzťahov a o peňažných prostriedkoch, ktoré prechádzajú na VVI.

Rozdiel bol však **v čase**, ktorý mali príslušné inštitúcie k dispozícii na prípravu celého procesu transformácie, vrátane usporiadania majetkových vzťahov. Ten bol v ČR

podstatne dlhší, takmer dvojnásobný. Napr. na prípravu zakladacej listiny, všetkých dokumentov potrebných k zápisu do registra mala SAV od zverejnenia zákona čas cca 5,5 mesiaca (od 12. októbra 2017 do 1. apríla 2018), zákonný termín na doplnenie dokumentov bol do 31. mája 2018, pričom reálny čas (od vyzvania MŠVVaŠ SR na doplnenie z 21. mája 2018) bol len 10 dní.

V ČR bol čas na prípravu dokladov na predloženie príslušnému ministerstvu 9,5 mesiaca (od 13. septembra 2005 do 30. júna 2006), pričom na doplnenie údajov bol legislatívne vytvorený dostatočný časový priestor (pol roka). Aj na rozhodnutie o majetku, ktorý zostane v správe VVI a na vypracovanie protokolu o majetku mala Akadémia vied ČR podstatne dlhší čas v porovnaní so SAV.

Rozdiel bol aj **v jednoznačnom vymedzení organizácií**, ktoré sa v ČR transformovali na VVI a ktoré boli menovite uvedené v prílohe zákona o VVI. Český zákon obsahoval aj jasnú formuláciu zmeny právnej formy ku konkrétnemu dátumu (k 1. januáru 2007), na rozdiel od slovenského zákona, podľa ktorého sa organizácie SAV, existujúce k 31. júnu 2018, stávajú od 1. júla 2018 VVI, založenými podľa zákona o VVI. **Nejednoznačným definovaním momentu vzniku VVI** sa na Slovensku vytvoril priestor pre vznik rozdielných právnych názorov na vznik VVI a povinnosť ich zápisu do registra.

3.3.2 Porovnanie s inými transformačnými procesmi v SR

Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je možná transformácia RO alebo PO na iné formy hospodárenia (napr. na akciové spoločnosti) formou ich zrušenia bez právneho nástupcu a prechodom práv a povinností na zriaďovateľa (ministerstvo). Ten môže následne vložiť majetok ako nepeňažný vklad do základného imania právnickej osoby, ktorej jediným zakladateľom je štát. Na vklad majetku sa vyžaduje súhlas vlády SR, resp. MF SR, v závislosti od výšky vkladu. Tiež zakladateľskú listinu a stanovky schvaľuje vláda SR. Akciové spoločnosti štátu tak môžu vznikať na základe príslušných ustanovení Obchodného zákonníka. Majetok vkladný do obchodnej spoločnosti je ohodnotený v reálnych cenách, čo prispieva k prehľadneniu majetkových hodnôt.

V minulosti bol použitý aj osobitný zákon na transformáciu rozpočtových a príspevkových organizácií na iný typ právnej formy (na obchodné spoločnosti, neziskové organizácie), pričom vždy išlo o strategicky významné subjekty, napr. zdravotnícke zariadenia, verejné vysoké školy, Slovenská správa ciest a iné.

Príklady transformácie

- **Zákonom č. 13/2002 Z. z. o podmienkach premeny niektorých RO a PO na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby** (tzv. transformačný zákon) bola realizovaná transformácia štátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (RO, PO) na neziskové organizácie.

Začiatkom transformácie bol návrh príslušného ústredného orgánu štátnej správy (zriaďovateľa RO/PO) na zariadenie do transformačného procesu, pričom zoznam navrhnutých organizácií **schvaľovala vláda SR**.

Transformačný proces zahŕňal:

1. vypracovanie a zverejnenie transformačného projektu, za ktorý bol zodpovedný ústredný orgán štátnej správy (MZ SR),
2. vypracovanie transformačného návrhu záujemcom,
3. rozhodnutie o transformácii, ktoré vydávala vláda SR,
4. založenie novej neziskovej organizácie,
5. vklad majetku štátu a záujemcu do novej neziskovej organizácie,
6. registráciu novej neziskovej organizácie,
7. zrušenie RO/PO ústredným orgánom (MZ SR).

Jednotlivé transformačné projekty a transformačné návrhy posudzovala odborná komisia zložená zo zástupcov Ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku SR, MF SR, ústredných orgánov a neziskových organizácií. Transformačné návrhy boli **schvaľované vládou SR** formou rozhodnutí o transformácii, ktoré obsahovalo:

- základné identifikačné údaje RO a PO,
- majetok štátu vedený v účtovníctve, ocenený podľa zákona o účtovníctve, ktorý ústredný orgán štátnej správy vkladal do neziskovej organizácie, a finančné vymedzenie majetku, ktorý záujemca vkladal do neziskovej organizácie,
- termín transformácie RO a PO k prvému dňu kalendárneho mesiaca,
- zakladaciu listinu neziskovej organizácie,
- štatút neziskovej organizácie,
- personálne obsadenie orgánov neziskovej organizácie,
- súpis prioritného majetku.

Do novozaloženej neziskovej organizácie vložil štát a záujemca majetok ocenený reálnou hodnotou (znaleckým posudkom). Súčasne s registráciou novej neziskovej organizácie ústredný orgán (MZ SR) zrušil RO a PO a spísal s neziskovou organizáciou písomný protokol o odovzdaní majetku štátu, ktorý obsahoval presné vymedzenie a hodnotu odovzdaného majetku, vedenú v účtovníctve.

- **Zákomom č 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve** bola realizovaná transformácia štátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (PO v zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva vnútra SR, Ministerstva obrany SR a MZ SR) na akciové spoločnosti.

V konkrétnych prípadoch transformácie PO na akciové spoločnosti, ktoré boli odsúhlasené vládou SR, prešiel majetok štátu v správe poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (PO) po transformácii do vlastníctva akciových spoločností vo forme nepeňažného vkladu akcionára (štátu, v mene ktorého konalo príslušné ministerstvo) do základného imania novovzniknutej akciovej spoločnosti. Aj v tomto prípade bola hodnota nepeňažného vkladu stanovená znaleckým posudkom. Vláda SR schvaľovala aj stanovy a zakladateľskú listinu. Dňom vzniku akciovej spoločnosti zanikla štátna organizácia. Na novovzniknutú akciovú spoločnosť týmto dňom prešli okrem vlastníckeho práva k nepeňažnému vkladu aj všetky práva a záväzky štátnej organizácie, vyplývajúce z právnych vzťahov.

Proces transformácie organizácií zriadených SAV bol v porovnaní s transformačnými procesmi realizovanými v minulosti zjednodušený, a to iba na registráciu VVI do registra VVI, vedenom MŠVVaŠ SR. To isté platí aj pri porovnaní s

- **budúcim transformačným procesom RO a PO uskutočňujúcich výskum v zriaďovateľskej pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy na VVI, ktorý je upravený v § 44 zákona o VVI.**

Pri tejto transformácii je ústredný orgán štátnej správy povinný v spolupráci s príslušnou organizáciou vypracovať transformačný projekt, ktorý obsahuje:

- rozhodnutie o transformácii, ktoré vydáva ústredný orgán štátnej správy, a ktoré obsahuje okrem identifikačných údajov RO/PO aj označenie majetku, ktorý prechádza na transformovanú VVI, dátum zmeny právnej formy, zakladaciu listinu VVI a štatút VVI,
- účtovnú závierku,
- charakteristiku doterajšej činnosti organizácie,
- informáciu o počte a kvalifikačnej štruktúre zamestnancov,
- návrh predpokladaného celkového hospodárenia transformovanej VVI.

Až po schválení transformačného projektu vládou SR, zapíše MŠVVaŠ SR transformovanú VVI do registra ku dňu skončenia transformácie a založí do zbierky listín príslušné listiny. Koniec transformácie znamená zmenu právnej formy, ktorá nastáva od 1. januára kalendárneho roku po roku, v ktorom bol udelený súhlas vlády SR s transformačným projektom.

Na základe vykonanej analýzy **NKÚ SR poukazuje na vytvorenie nerovnocenného režimu transformácie organizácií zriadených SAV na VVI** v porovnaní s transformáciami uskutočnenými v minulosti, ako aj v porovnaní s platnou úpravou transformácie organizácií uskutočňujúcich výskum v zriaďovateľskej pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy na VVI. Tiež na to, že **veľká časť rozhodovacieho procesu zostala v rukách orgánov SAV** a nie vlády SR.

3.4 POROVNANIE FORIEM HOSPODÁRENIA VVI A RO/PO VO VYBRANÝCH OBLASTIACH

NKÚ SR porovnal súčasnú formu hospodárenia príspevkových a rozpočtových organizácií SAV s novou právnou formou – VVI, zavedenou do našej legislatívy zákonom o VVI. Ide o nový typ právnickej osoby, ktorý zákonodarca v dôvodovej správe k návrhu zákona charakterizoval ako **subjekt verejného práva na rozhraní medzi verejnoprávnou inštitúciou a neziskovou organizáciou**. Tento typ organizácie je zavedený aj v iných členských štátoch EÚ a vo svete. Z krajín V4 je SR dokonca jedinou krajinou, v ktorej SAV nie je transformovaná na verejnú právnu formu.

Ide o organizáciu, ktorá nie je prioritne založená na účely podnikania. **Jej hlavnou činnosťou je vykonávanie výskumu**, vrátane zabezpečovania a správy infraštruktúry

výskumu a vývoja, ako aj ďalšie činnosti uvedené v zákone o VVI. Okrem toho môže VVI vykonávať aj podnikateľskú činnosť, ako aj vývoj a inovácie.

Hlavná činnosť VVI bude **financovaná zo ŠR** ako inštitucionálna forma podpory vo výške schválenej zákonom o ŠR na príslušný rok – na základe zmluvy uzatvorenej so zakladateľom (SAV). Okrem toho bude môcť získavať prostriedky na financovanie svojej činnosti aj z iných zdrojov – príjmy z hlavnej i z podnikateľskej činnosti, z dotácií z verejných prostriedkov, z účelovej formy podpory výskumu a vývoja, z fondov EÚ, z účelových fondov na podporu výskumu a vývoja, z výnosov z majetku (prenájmu, predaja), z darov, ale aj z úverov.

3.4.1 Výhody a nevýhody VVI v porovnaní s RO a PO

Porovnanie vybraných oblastí hospodárenia VV s RO a PO

Verejná výskumná inštitúcia	Rozpočtová a príspevková organizácia SAV
Nakladanie s majetkom	
Majetok, ktorý nadobudne v priebehu svojej existencie sa stáva jej vlastným majetkom VVI, s ktorým môže nakladať v súlade so zákonom o VVI. Príjmy z nakladania s nehnuteľným majetkom (predaj, prenájom) sú príjmami VVI. Môže založiť sama alebo s inými právnickú osobu. Môže nadobudnúť majetkovú účasť v právnickej osobe. Môže vložiť peňažný alebo nepeňažný vklad do právnickej osoby. Môže nadobudnúť členstvo v právnickej osobe. <i>Podmienka: právnická osoba vykonáva výskum a vývoj alebo využíva výsledky hlavnej činnosti VVI.</i> Nemôže sa stať spoločníkom verejnej obchodnej spoločnosti alebo komplementárom komanditnej spoločnosti.	Je správcom majetku štátu, s ktorým nakladá v intenciách zákona o správe majetku štátu. Aj majetok nadobudnutý počas existencie RO/PO je majetkom štátu. Príjmy z nakladania s majetkom štátu v správe RO (napr. z prenájmu, z predaja) sa odvádzajú do ŠR. PO je povinná tieto príjmy použiť na vymedzené účely (obstaranie hmotného a nehmotného majetku, jeho údržbu). V zásade nesmie byť zakladateľom ani zriaďovateľom inej právnickej osoby. V prípade členstva v inej právnickej osobe sa vyžaduje súhlas zriaďovateľa na zaplatenie členského príspevku z rozpočtu.
Nakladanie s majetkom užívaným na účely koncesie	
Môže po súhlase dozornej rady a zakladateľa vložiť svoj majetok na základe koncesnej zmluvy do spoločného podniku alebo prenechať svoj majetok do užívania koncesionárovi. Nehnuteľný koncesný majetok (vlastný majetok VVI) nie je možné použiť na zabezpečenie záväzkov spoločného podniku, koncesionára alebo tretej osoby alebo previesť do vlastníctva iných osôb (to neplatí, ak ide o vklad do spoločného podniku) a nepodlieha výkonu rozhodnutia, exekúcii, nie je súčasťou konkurznej podstaty a ani predmetom likvidácie. Prioritný majetok môže vložiť do spoločného podniku alebo ako vklad do základného imania len so súhlasom vlády SR.	Môžu poskytnúť majetok štátu do užívania koncesionárovi za podmienok a v lehote dohodnutej so správcom v koncesnej zmluve. Správca nesmie koncesný majetok previesť do vlastníctva iných osôb. Na platnosť zmluvy o prevode správy sa nevyžaduje súhlas MF SR, ani zriaďovateľa.

Nakladanie s prioritným majetkom	
<p>Nehnutelné veci, ktorých vlastníkom bola SR majú charakter prioritného majetku. Na právne úkony s týmto majetkom (predaj, darovanie, koncesná zmluva) bude, okrem súhlasu dozornej rady VVI a zakladateľa, potrebný súhlas aj MF SR (do 25 000 eur) alebo súhlas vlády SR (nad 25 000 eur).</p> <p>Na prioritný majetok nemožno zriadiť záložné právo ani ho inak použiť na zabezpečenie záväzkov VVI alebo tretej osoby.</p> <p>Prioritný majetok nepodlieha výkonu rozhodnutia, exekúcii, nie je súčasťou konkurznej podstaty, ani predmetom likvidácie.</p>	
Podmienky úverovania	
<p>Môže prijať úver s nasledovnými obmedzeniami:</p> <ul style="list-style-type: none"> • iba na účel zabezpečenia kapitálových výdavkov, • celková suma dlhu neprekročí 60 % skutočných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka okrem príjmov zo ŠR, • suma ročných splátok úverov neprekročí 25 % príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka okrem príjmov zo ŠR, • nesmie na splátky úverov použiť finančné prostriedky inštitucionálnej formy podpory zo ŠR, • zmluva o čerpaní úveru môže uzavrieť/meniť len so súhlasom dozornej rady a MF SR. 	Nesmie prijímať úvery a pôžičky.
Podnikateľská činnosť	
<p>Oprávnená podnikateľ s podmienkou, že náklady musia byť pokryté výnosmi z nej.</p> <p>Pri neplnení podmienky počas troch po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov, je povinnosťou VVI podnikateľskú činnosť ukončiť a stratu uhradiť z rezervného fondu.</p>	<p>RO SAV môže podľa zákona o SAV vykonávať podnikateľskú činnosť v súvislosti s plnením svojich hlavných úloh.</p> <p>PO môže vykonávať so súhlasom zriaďovateľa podnikateľskú činnosť nad rámec hlavnej činnosti, pre ktorú bola zriadená, iba ak plní úlohy určené zriaďovateľom.</p> <p>Náklady na podnikateľskú činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Dosiahnutý zisk je doplnkovým zdrojom financovania činnosti RO, PO.</p> <p>Ak je hospodárskym výsledkom podnikateľskej činnosti k 30.09. rozpočtového roka strata, musí byť do konca roka vyrovnaná alebo ukončená podnikateľská činnosť.</p>
Odmeňovanie zamestnancov	
<p>Podľa zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme</p> <p>Výška osobného príplatku je neobmedzená.</p>	<p>Podľa zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.</p> <p>Tabuľkové platy - obmedzenia.</p>
Oceniteľné práva	
<p>Príjem z oceniteľných práv vytvorených vlastnou činnosťou (autorské práva, ochranné známky, patenty, výsledky duševnej činnosti) sa neodvádza do ŠR.</p>	<p>RO odvádza príjmy z oceniteľných práv do ŠR.</p> <p>PO neodvádza príjmy z oceniteľných práv do ŠR.</p>
Konkurz a reštrukturalizácia	
<p>Zákon o konkurze a reštrukturalizácii sa vzťahuje na majetok VVI, s výnimkou prioritného majetku.</p>	<p>Zákon o konkurze a reštrukturalizácii sa nevzťahuje na RO, PO.</p>

Na základe posúdenia vybraných oblastí hospodárenia možno stručne zhrnúť pozitíva a negatíva oboch právnych foriem nasledovne.

	Pozitíva	Negatíva
VVI	<ul style="list-style-type: none"> Právo vlastníť majetok a nakladať s ním podľa vlastného uváženia, t. j. dosahovať príjmy z vlastníctva majetku Možnosť vykonávať podnikateľskú činnosť Možnosť čerpať úvery Voľnosť v odmeňovaní zamestnancov (zrušenie limitu osobných príplatkov), vyššia motivácia zamestnancov Možnosť zakladať obchodné spoločnosti, vstupovať do obchodných spoločností Viaczdrojové financovanie, vrátane možnosti získavať príjmy aj z predaja licencií na vyvinuté patenty Väčšie možnosti zapojenia súkromného sektora do spolupráce vo výskume a vývoji 	<ul style="list-style-type: none"> Prísnejšie nastavenie pravidiel nakladania s prioritným majetkom Väčšie riziká a zodpovednosť - hrozba konkurzu alebo reštrukturalizácie v prípade nezodpovedného hospodárenia, s výnimkou prioritného majetku Zložitejšia štruktúra, väčšia administratíva (napr. pri vedení účtovníctva) Zvýšené nároky na manažment
RO/PO	<ul style="list-style-type: none"> Istota financovania hlavnej činnosti zo ŠR (prostredníctvom SAV ako samostatnej rozpočtovej kapitoly) Vlastné samosprávne orgány rozhodujúce o prerozdelení prostriedkov medzi ústavmi Nižšie administratívne náklady Minimalizácia podnikateľského rizika 	<ul style="list-style-type: none"> Nepružná štruktúra štátnych príspevkových organizácií, obmedzená právna subjektivita Povinnosť striktne dodržiavať rozpočtové pravidlá pri použití finančných prostriedkov zo ŠR (obmedzené časové obdobie) Obmedzenia pri správe a nakladaní s majetkom štátu Nemožnosť vstupovať do obchodných spoločností, resp. ich zakladať Nemožnosť prijímať úvery a pôžičky

Zmenou právnej formy organizácií SAV na VVI sa mali vytvoriť podmienky na jej **modernizáciu a zvýšenie konkurencieschopnosti**. Nová forma hospodárenia mala zvýšiť tlak na zvýšenie podielu zdrojov financovania činnosti organizácií SAV z nadnárodných projektov, ako aj z podnikateľského sektora a zintenzívniť prenos výsledkov výskumu a vývoja do praxe.

Inštitucionálna forma podpory zo ŠR síce zaručuje existenciu organizácií SAV aj v novej právnej forme financovaním ich hlavných činností, avšak nové možnosti novej právnej formy mali byť nástrojom zvýšenia ich aktivity, podnikavosti, súťaživosti a z toho vyplývajúcej úspešnosti.

3.4.2 Riadenie a kontrola VVI

Zmena formy hospodárenia zo štátnej RO a PO na verejno-právnu formu hospodárenia si bude vyžadovať aj zvýšené nároky na **riadenie a kontrolu VVI**. Nové možnosti podnikania a s tým súvisiace riziká budú klásť vyššie nároky na manažment týchto inštitúcií.

VVI budú podliehať kontrole, ktorá bude vykonávaná:

- Dozornou radou VVI
- kontrolnými orgánmi SAV
- vonkajšími kontrolnými orgánmi,
- verejnosťou.

Najdôležitejším kontrolným orgánom, prostredníctvom ktorého bude zakladateľ vykonávať dohľad nad činnosťou

A práve od nej by sa mala odvíjať aj výška verejných zdrojov, určená na financovanie činnosti jednotlivých ústavov.

Transformáciou na VVI by sa na jednej strane umožnila **voľnejšia dispozícia s majetkom** (s výnimkou prioritného majetku), na druhej strane však táto forma kladie **vyššie nároky na zodpovedné hospodárenie**. Pretože na vlastný majetok VVI bude možné viesť exekučné konanie a VVI nebude ani vyňatá spod pôsobnosti zákona o konkurze a reštrukturalizácii. Väčšia samostatnosť tak bude znamenať aj väčšiu zodpovednosť.

a hospodárením VVI, nakladaním s jej majetkom a dodržiavaním predpisov bude plniť **dozorná rada**. Jej členov, ktorí musia spĺňať zákonom stanovené podmienky (odbornosť; minimálne jeden člen „externý“, t. j. nesmie byť zamestnancom zakladateľa, ani inej VVI), bude menovať a odvolávať zakladateľ, čiže SAV. Nezávislosť členov by malo zaručovať aj ich financovanie, a to zo zdrojov zakladateľa.

Oprávnenie vykonávať kontrolu hospodárenia s prostriedkami ŠR a prioritným majetkom v správe VVI budú mať aj iné vonkajšie orgány, vykonávajúce kontrolu podľa osobitných predpisov, napr. NKÚ SR.

Nemenej dôležitá však bude aj kontrola zo strany verejnosti. Tá bude umožnená na základe zákonnej povinnosti dodržiavať transparentnosť a informovanosť o výsledkoch činnosti VVI formou ich zverejňovania na webovom sídle,

v Centrálnom informačnom portáli pre výskum, vývoj a inovácie, ako aj vo Výročnej správe zverejňovanej v registri účtovných závierok.

ODPORÚČANIA:

1. Postupovať pri zmene právnej formy ústavov SAV podľa procesu vymedzeného v § 44 zákona o VVI a v súlade s vypracovaným transformačným projektom, odsúhlaseným vládou SR.
2. Postupovať pri transformácii ústavov SAV postupne, na dobrovoľnom princípe, na základe posúdenia ich ekonomickej životaschopnosti a konkurencieschopnosti doma i v zahraničí.
3. Zmeniť spôsob financovania VVI, a to zavedením mechanizmu pravidelného prehodnocovania výšky inštitucionálnej formy podpory zo ŠR, zvlášť v závislosti od dosahovaných výsledkov činnosti.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontroly v piatich organizáciách SAV boli ukončené záznamami, pretože neboli zistené porušenia zákonov ani iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Z kontroly vykonanej v Astronomickom ústave SAV bol vyhotovený protokol pre zistený nedostatok v evidencii

majetku a inventarizácii. Voči pravdivosti a preukázateľnosti zistení neboli vznesené námietky. Pozitívne možno hodnotiť ústretovosť príslušných orgánov, od ktorých bola vyžadovaná súčinnosť v rámci výkonu kontroly, najmä MŠVVaŠ SR, Úradu SAV a MF SR.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolná akcia bola vykonaná tímom 9 kontrolórov pod vedením skúseného vedúceho kontrolnej akcie s dlhoročným pôsobením na NKÚ SR. Čas na výkon kontroly, vrátane prípravy bol necelé dva mesiace.

ZÁVER

Kontrolou bol naplnený cieľ a zámer stanovený v predmete kontroly. Bol preverený proces prípravy transformácie organizácií SAV na VVI, boli odhalené príčiny jeho neúspechu, ako aj identifikované rizikové oblasti tohto procesu. K riešeniu súčasnej situácie predložil NKÚ SR odporúčania.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26,
☎ +421 2 501 14 451
✉ info@nku.gov.sk