



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2021

Využívanie prostriedkov Environmentálneho fondu

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	6
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	6
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	6
2.2 VÝKON KONTROLY	6
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	6
3.1 VYMEDZENIE PÔSOBNOSTI A POSTAVENIA MŽP SR VO VZŤAHU K EF	6
3.2 ROZPOČET EF	7
3.3 ŠPECIFIKÁCIE PODPORY ČINNOSTÍ	10
3.4 ŽIADOSTI O POSKYTNUTIE PODPORY	10
3.5 VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM.....	12
4. REAKCIE KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	13
5. KONTAKT	13

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
Skrátený názov	Úplné znenie
EF, fond	Environmentálny fond
Envirostratégia 2030	Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 (Zelenšie Slovensko)
EÚ	Európska únia
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
IS	Informačný systém
Metodické usmernenie k finančnej kontrole	Metodické usmernenie k finančnej kontrole vykonávanej podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Minister ŽP SR, minister	minister životného prostredia Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MŽP SR, ministerstvo	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Rada EF, REF, rada fondu	Rada Environmentálneho fondu
Smernica	Smernica o pravidlách a postupoch pri poskytovaní podpory formou dotácie z EF
SR	Slovenská republika
Štatút	Štatút Environmentálneho fondu
Vyhláška MŽP SR č. 157/2005 Z. z.	Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 157/2005 Z. z. o environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
Zákon o EF, zákon o fonde, zákon č. 587/2004 Z. z.	Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o finančnej kontrole	Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
ŽP	životné prostredie

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Problematike životného prostredia sa NKÚ SR venuje dlhodobo. V uplynulých rokoch úrad preveril viaceré verejné politiky z oblasti životného prostredia, hospodárenie subjektov sektoru životného prostredia a tiež plnenie rôznorodých úloh Ministerstvom životného prostredia ako ústredného orgánu štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia na Slovensku.

Dôvodom dlhodobého záujmu NKÚ SR o oblasť životného prostredia je dané tým, že kvalita životného prostredia je základom zdravia človeka a trvalo udržateľného rozvoja, a preto je dôležité, aby nastavenie verejných politik túto kvalitu zabezpečovalo. **Na druhej strane výdavky na ochranu životného prostredia tvoria cca 2 % všetkých verejných výdavkov SR**, čo predstavuje 0,8 % HDP ročne, čím dosahujeme priemer krajín EÚ. Za obdobie rokov 2007 až 2020 predstavovali tieto výdavky približne 7 880 mil. eur, pričom sa za toto obdobie tieto výdavky zdvojnásobili.¹

Finančné zdroje do oblasti životného prostredia v minulom období plynuli predovšetkým z fondov EÚ a iných finančných mechanizmov – cca 42 %, výdavky zo štátneho rozpočtu boli vo výške 33 % a zvyšok tvorili vlastné príjmy obcí a ostatných subjektov verejnej správy, dotácie zo štátnych účelových fondov, subvencie a granty.¹

Jedným z účelových fondov, z ktorých smerujú do oblasti životného prostredia finančné zdroje, je **Environmentálny fond, ktorý patrí do pôsobnosti MŽP SR**. Jeho úlohou je napĺňanie štátnej podpory starostlivosti o životné prostredie na princípoch trvalo udržateľného rozvoja. Oprávneným žiadateľom poskytuje financie predovšetkým v podobe dotácií na podporu projektov zameraných na dosiahnutie cieľov štátnej environmentálnej politiky na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. **Za obdobie rokov 2007 až 2020 predstavovali výdavky fondu na ochranu životného prostredia cca 723 mil. eur, čo tvorí približne 9 % všetkých výdavkov smerujúcich do životného prostredia.**¹

Napriek množstvu žiadostí z obcí o finančnú podporu na budovanie čistiarní odpadových vôd a kanalizácií, na rozvoj verejných vodovodov, na vysádzanie zelene v reakcii na klimatickú zmenu, ktoré zostali neuspokojené, **účet fondu dlhodobo vykazuje značné prebytky**. Zo strany žiadateľov – najmä obcí – bola **požadovaná podpora za roky 2015 až 2020 v sume 2,1 mld. eur uspokojená iba na 18 %, čo predstavuje 380 mil. eur**. Prostriedky fondu sú mimoriadne dôležité pre obce do 2000 obyvateľov, pretože sú v podstate jediným zdrojom financovania vodárenskej infraštruktúry a iných projektov ochrany životného prostredia, pretože nie sú oprávnenými žiadateľmi zo zdrojov EŠIF. Najmä z týchto dôvodov sa činnosť Environmentálneho fondu a jeho rozpočet za roky 2015 až 2020 stali hlavným predmetom tohtoročnej kontroly NKÚ SR.

Environmentálny fond hospodáril v kontrolovanom období **podľa schváleného rozpočtu**, ktorý vychádzal z oznámení MF SR, ktoré určilo limity príjmov a výdavkov fondu na nasledujúce tri roky. **Príjmy fondu za roky 2015 až 2020 vo výške cca 1,2 mld. eur** tvorili najmä výnosy z dražby emisných kvót, ale aj poplatky za odber podzemnej vody, znečisťovanie ovzdušia, poplatky za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd. Za slabú stránku rozpočtovania príjmov považuje NKÚ SR odhad príjmov z predaja emisných kvót, ktoré boli v rokoch 2015 až 2017 a 2020 nadhodnotené a v zvyšných dvoch rokoch zase vysoko prekročili plánovanú sumu.

Na výdavkoch fondu vo výške 450 mil. eur sa najväčšou mierou podieľali **dotácie** poskytnuté žiadateľom. Napriek tomu, že fond každoročne rozpočtuje možnú výšku poskytovaných úverov, o túto formu podpory nie je veľký záujem. Za kontrolované obdobie na úvery bola rozpočtovaná suma cca 30 mil. eur, vyčerpalo sa iba 8,4 % tejto sumy.

Výšku limitu celkových výdavkov fondu, stanovenú MF SR, ktorá v kontrolovanom období oscillovala na úrovni okolo **30 % považuje NKÚ za neefektívnu** a v dôsledku obmedzení v používaní získaných zdrojov nemôže dostatočne plniť úlohy, ktoré spoločnosť od neho očakáva. Dodržiavanie limitov výdavkov **vedie k značným finančným prebytkom na účtoch fondu, ktorých výška k 30. 6. 2021 dosiahla úroveň viac ako jednu miliardu eur**. Takúto úroveň prebytkového hospodárenia fondu v situácii neriešenia mnohých závažných problémov ochrany životného prostredia považuje NKÚ SR **za neefektívny mechanizmus využívania potenciálu fondu**. Príkladom môžu byť problémy obcí s budovaním potrebnej vodovodnej infraštruktúry, vrátane čističiek odpadových vôd. Okrem množstva zamietnutých žiadostí o dotácie z fondu aj výška poskytnutých dotácií na tento účel umožňuje často budovať iba zlomok potrebnej infraštruktúry a táto je často pre nedostatok zdrojov dokončovaná celé desaťročia, alebo je nedokončená a nenapojená na čističky odpadových vôd. **Koncentrácia úsilia fondu poskytovať dotácie prioritne na dobudovanie potrebnej siete považuje NKÚ SR za nevyhnutné**.

V zmysle rozpočtových pravidiel však MŽP SR nemôže bez súhlasu MF SR alebo zmeny legislatívy samostatne rozhodnúť o použití prebytkov fondu na podporu plnenia cieľov environmentálnych politik. Jasnú odpoveď na úroveň limitov výdavkov a dôvody na jej udržiavanie NKÚ SR od MF SR nezískal. V tejto súvislosti za vážny nedostatok výdavkovej politiky fondu

¹ NKÚ SR : Financovanie ochrany životného prostredia v SR v rokoch 2007-2020, Analytický komentár 5/21

považuje NKÚ SR aj skutočnosť, že v zmysle smernice EÚ o obchodovaní s emisnými kvótami **by sa malo použiť na zelené ciele aspoň 50 % príjmov z obchodovania s emisnými kvótami**, čo sa pri celkovom limite rozpočtu výdavkov fondu taktiež neplní. Najnižší podiel využitia výnosov z predaja emisných kvót na zelené ciele bol v roku 2020 – iba necelých 8 %, najvyšší v roku 2016 – 23,1 %. **V priemere za sledované roky boli výnosy z emisií čerpané iba na 14 %.**

Okrem problematiky rozpočtu fondu sa kontrola zamerala aj na **systém hodnotenia žiadostí o podporu**. NKÚ SR vyslovil výhrady aj k nedostatočnej transparentnosti procesov spojených s procesom poskytovania financií žiadateľom. Ide najmä o proces **externého hodnotenia žiadostí**, ktorý je rozhodujúci pre zaradenie žiadosti do zoznamu predkladanému na rokovanie rady EF a následne odporúčanej ministrovi na schválenie. Na porušenie zákona o Environmentálnom fonde NKÚ upozornil zistením, že fond na svojom webovom sídle nemal zverejnenú žiadnu výzvu a nenachádzali sa ani v archíve webového sídla. Rovnaký zákon porušilo aj Ministerstvo životného prostredia SR, keď v kontrolovanom období nezverejňovalo na svojom webovom sídle ani vo vestníku zoznam rozhodnutí o poskytnutých podporách. NKÚ SR preto navrhuje, aby MŽP SR návrhom zmeny zákona sprehľadnilo zverejňovanie, na webovom sídle doplnilo zverejňovanie rozhodnutí o poskytovaní podpory pre fyzické osoby a tiež zverejňovanie členov rady fondu, ktoré zatiaľ nie je zo zákona povinné.

Nedostatky zistil NKÚ SR aj vo **vnútorných kontrolných systémoch MŽP SR a Environmentálneho fondu**. Fond nevykonával kontrolu správnosti verejného obstarávania u prijímateľov dotácií. Za jednotlivé fázy procesu poskytovania podpory nebol zodpovedný žiadny organizačný útvar. Na základe týchto kontrolných zistení možno **systém, akým boli v období rokov 2015 až 2017 vyplácané finančné prostriedky žiadateľom, považovať za nedostatočne účinný**, pričom príslušné kontrolné mechanizmy štátu nevykonali dostatočné kroky k jeho prevereniu a nastaveniu tak, aby preukázateľne viedol k použitiu prostriedkov v zmysle rozpočtových pravidiel.

Cieľom kontroly bolo zistiť ako, **akým spôsobom sa zapoji Environmentálny fond do prijatej Stratégie environmentálnej politiky Slovenska do roku 2030**, ktorý je jedným z finančných nástrojov na uskutočňovanie štátnej podpory starostlivosti o životné prostredie. Dokument je rozdelený do troch základných oblastí, ktorými sú ochrana prírody so zameraním na ochranu vody, lesov a chránených druhov; zmena klímy a ochrana ovzdušia a zelené hospodárstvo vrátane obehovej ekonomiky a efektívneho nakladania s odpadmi. **NKÚ SR upozorňuje, že Envirostratégia 2030 neobsahuje odhad výšky nákladov a finančného zabezpečenia cieľov tejto politiky, čo indikuje vysoké riziko, že ciele Stratégie nebudú naplnené.**

S vyššie uvedenými tromi oblasťami Stratégie by mala byť v súlade aj stratégia Environmentálneho fondu, avšak párovanie cieľov Envirostratégie 2030 a stratégia čerpania finančných prostriedkov EF nie sú k dispozícii, pretože doteraz takúto evidenciu MŽP SR nevedlo.

V nemalej miere je dôležité aj ďalšie presnejšie definovanie poslania EF v budúcnosti vo väzbe na vyššie alokácie finančných prostriedkov smerujúcich do sektoru životného prostredia. SR plánuje na životné prostredie za cca 2,4-násobne kratšie obdobie v rokoch 2020 – 2027 preinvestovať porovnateľnú sumu finančných prostriedkov, ako za predchádzajúcich 14 rokov (cca 7 880 mil. eur), a Environmentálny fond by mal v tomto procese plniť úlohu dôležitého nástroja politiky ochrany životného prostredia.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie,

aby MF SR

- zdôvodnilo dôvody a efektívnosť stanovenia doterajšej úrovne limitov výdavkov z rozpočtu Environmentálneho fondu, v kontexte úloh ochrany životného prostredia rezortu životného prostredia a cieľov smernice EÚ o obchodovaní s emisnými kvótami. Zároveň v spolupráci s MŽP SR a MH SR navrhnuť mechanizmus použitia aktuálnych zostatkov na účtoch Environmentálneho fondu;

aby MŽP SR

- stanovilo výšku finančnej podpory potrebnej na splnenie cieľov Stratégie environmentálnej politiky do roku 2030.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť efektívnosť využívania finančných prostriedkov vzhľadom na disponibilné prostriedky, ktoré sú akumulované za kontrolované obdobie vo fonde a existujúci investičný dlh v environmentálnej infraštruktúre a oblasti ochrany životného prostredia.

Predmetom kontroly bolo

Predmetom kontroly na Ministerstve životného prostredia SR bolo

1. Vymedzenie pôsobnosti a postavenia MŽP SR vo vzťahu k EF
2. Rozpočet EF
3. Súlad systému špecifikácie činností podpory EF s reálnymi potrebami životného prostredia
4. Kontrolný systém MŽP SR vo vzťahu k EF

Predmetom kontroly v EF bolo

1. Systém hodnotenia žiadostí o poskytnutie podpory
2. Pôsobnosť a rozhodovanie Rady EF pri odporúčaní žiadostí o odporu na schválenie

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi podľa základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI – ako kontrola súladu s prvkami výkonnosti. NKÚ SR preveril Environmentálny fond a Ministerstvo životného prostredia SR. Kontrolovaným obdobím boli roky 2015 až 2020 a v prípade potreby aj súvisiace obdobia.

2.2 VÝKON KONTROLY

EF bol zriadený zákonom o EF, s účinnosťou od 1. 1. 2005, ako štátny fond na uskutočňovanie štátnej podpory starostlivosti o životné prostredie. Správu fondu vykonáva MŽP SR.

Fond riadi a za jeho činnosť zodpovedá riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva minister ŽP SR. Hlavným poslaním fondu je poskytovanie finančných prostriedkov žiadateľom na podporu činností zameraných na dosiahnutie cieľov štátnej environmentálnej politiky na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni a to vo forme dotácií alebo úverov, resp. ich kombináciou v závislosti od charakteru projektu. Minister zriadil Radu EF ako svoj poradný orgán na poskytovanie a použitie finančných prostriedkov fondu.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 VYMEDZENIE PÔSOBNOSTI A POSTAVENIA MŽP SR VO VZŤAHU K EF

Do pôsobnosti MŽP SR okrem rozpočtových, príspevkových organizácií a štátnych podnikov patrí aj EF, ktorý je štátnym účelovým fondom v správcovskej pôsobnosti ministerstva. Kontrolou bol overený výkon správy MŽP SR vo vzťahu k EF, ktorá vyplýva najmä zo zákona o EF a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. NKÚ SR konštatuje, že MŽP SR vykonávalo správu fondu na základe príslušných ustanovení zákona o EF a v nadväznosti na Štatút EF. Zákon o EF však bližšie nešpecifikuje, ako má MŽP SR vykonávať správu fondu, ba **nie je zrejmé ani to, akým spôsobom má vykonávať metodické riadenie a usmerňovanie fondu, keďže takúto povinnosť nemá ustanovenú v zákone o EF.**

Kontrolou bolo zistené, že **MŽP SR nepostupovalo v súlade s § 9 ods. 7 zákona o EF, keď v kontrolovanom období nezverejňovalo zoznam rozhodnutí o poskytnutých podporách na svojom webovom sídle a vo vestníku.**

V súvislosti so zvýšením transparentnosti procesov poskytovania podpory EF, NKÚ SR považuje za vhodné, aby MŽP SR iniciovalo legislatívnu zmenu na zabezpečenie zverejňovania rozhodnutí o poskytnutí podpory pre fyzické osoby a taktiež, aby zabezpečilo zverejňovanie členov rady EF.

MŽP SR v kontrolovanom období nezverejňovalo zoznam rozhodnutí o poskytnutých podporách na svojom webovom sídle a vo vestníku, čo predstavovalo netransparentný postup poskytovania podpory z EF.

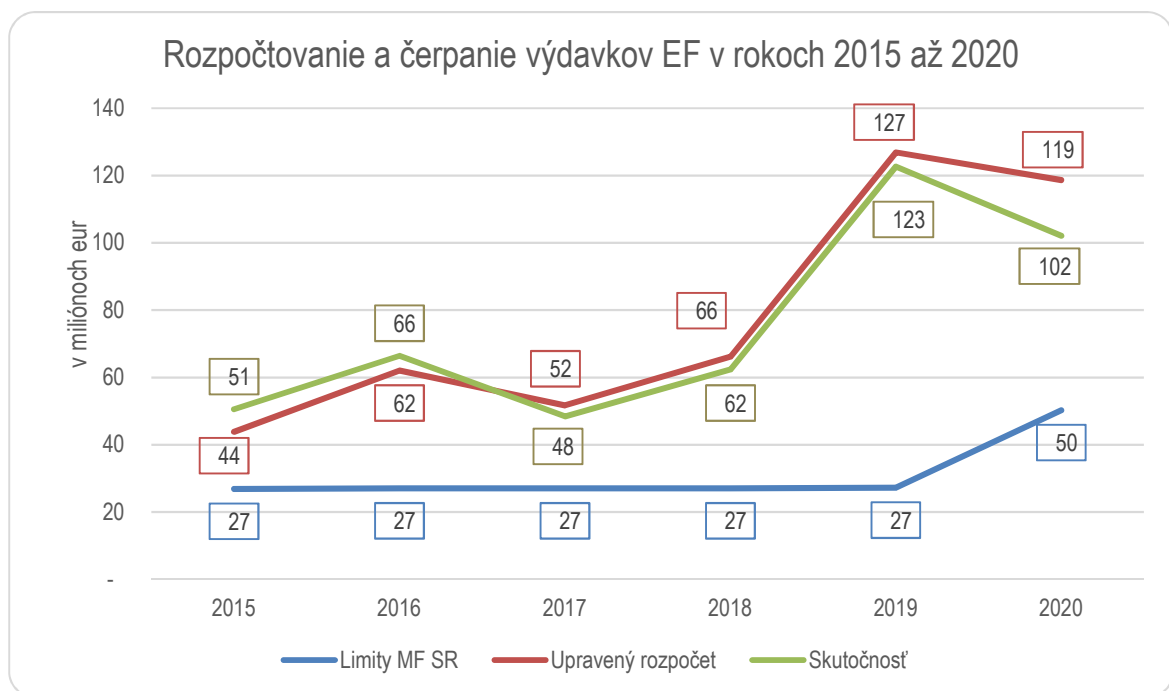
NKÚ SR navrhuje sprehľadniť zverejňovanie a doplniť na webovom sídle ministerstva zverejňovanie rozhodnutí o poskytnutí podpory pre fyzické osoby a taktiež zverejňovanie členov rady EF, ktoré doposiaľ nie je zo zákona o EF povinné.

3.2 ROZPOČET EF

NKÚ SR preveril výkon rozpočtového procesu EF za roky 2015 až 2020 a dospel k nasledovným záverom:

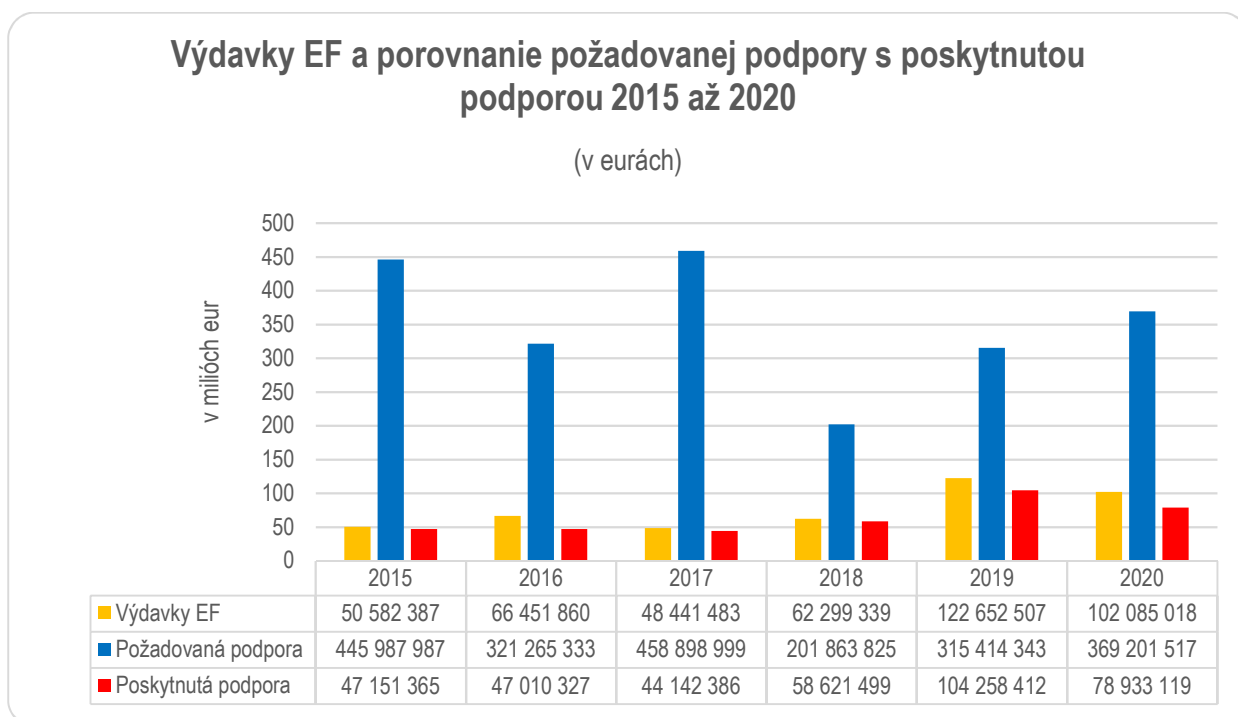
- EF v priebehu rozpočtového roka hospodáril podľa schváleného rozpočtu, ktorý vychádzal z oznámenia MF SR, ktorým boli určené limity príjmov a výdavkov fondu na nasledujúce tri rozpočtové roky (Graf č. 1),

Graf č. 1: Rozpočtovanie a čerpanie výdavkov EF



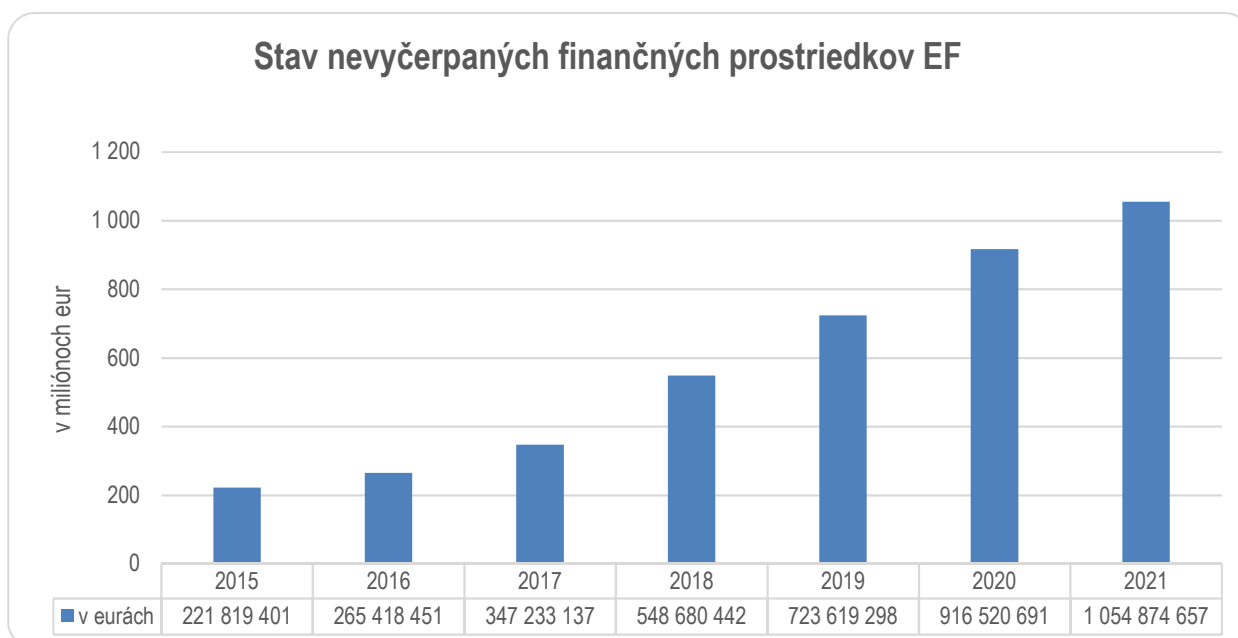
Zdroj: podklady MŽP SR

- k zmenám schváleného rozpočtu dochádzalo najmä na základe príslušných uznesení vlády SR, ktoré sa týkali napĺňania cieľov štátnej environmentálnej politiky,
- vzhľadom na veľmi nízke čerpanie úverov (len 8,4 % z rozpočtovanej sumy) a nedočerpanie takmer 27,5 mil. eur vyčlenených na úvery, bolo rozpočtovanie úverov neefektívne a nezodpovedajúce reálnym požiadavkám po tejto forme podpory,
- zo strany žiadateľov (hlavne obcí) bola požadovaná podpora niekoľkonásobne vyššia, než bola zo strany EF poskytnutá. Z celkovej požadovanej podpory za kontrolované obdobie na úrovni 2,1 mld. eur bolo poskytnutých len 380 mil. eur, čo predstavuje 18 % (Graf č. 2),

Graf č. 2: Výdavky EF a porovnanie požadovanej podpory s poskytnutou podporou


Zdroj: podklady MŽP SR

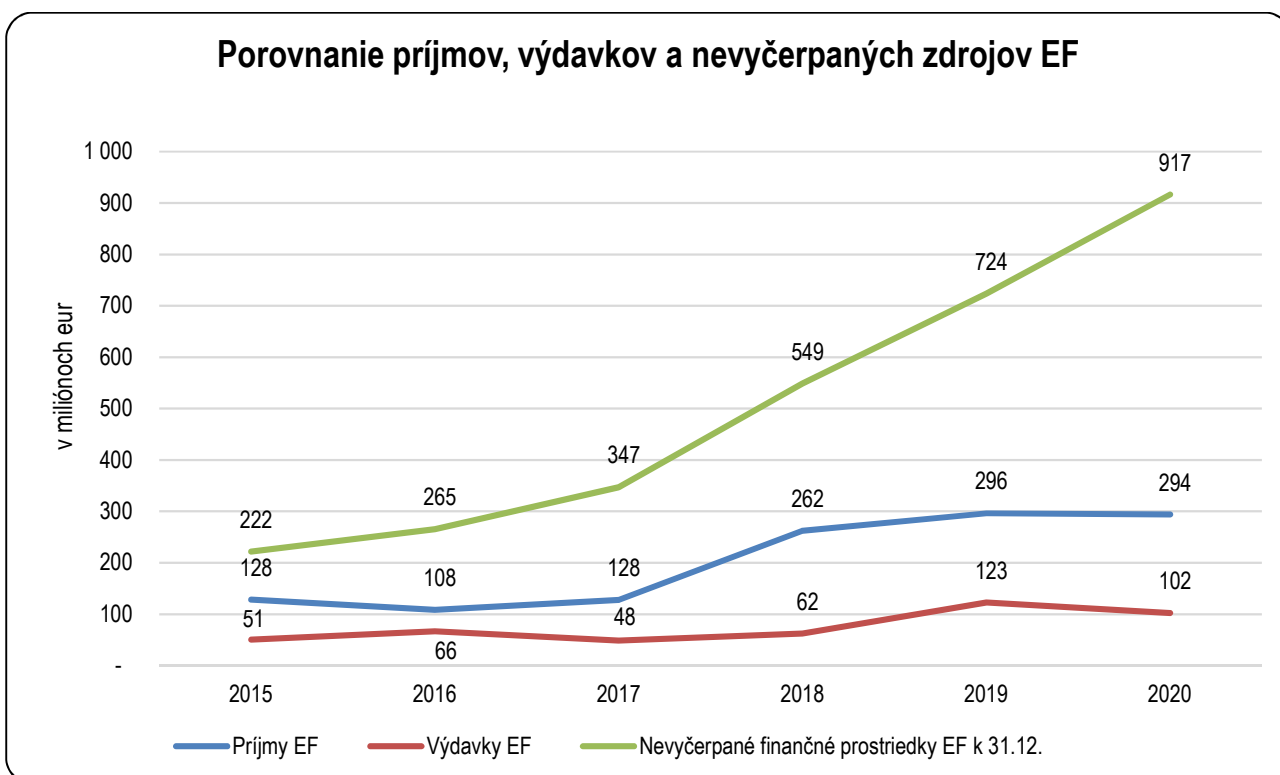
- vzhľadom na nedostatočnú výšku finančnej podpory priorít a cieľov stratégie štátnej environmentálnej politiky, dochádzalo každoročne k neúmernému navyšovaniu stavu nevyčerpaných finančných prostriedkov na bankových účtoch EF. Prebytok k 30. 6. 2021 dosiahol sumu viac ako jednu miliardu eur (Graf č. 3 a č. 4),

Graf č. 3: Stav nevyčerpaných finančných prostriedkov EF


Údaj za rok 2021 je k 30. 6. 2021

Zdroj: podklady MŽP SR

Graf č. 4: Porovnanie príjmov, výdavkov a nevyčerpaných zdrojov EF



Zdroj: podklady MŽP SR

- MŽP SR bez súhlasu MF SR alebo zmeny legislatívneho rámca nemôže samostatne rozhodnúť o použití prebytkov EF na podporu plnenia cieľov štátnych environmentálnych politík,
- v zmysle smernice EÚ o obchodovaní s emisnými kvótami by sa malo použiť na zelené ciele aspoň 50 % príjmov z obchodovania s emisnými kvótami,
- efektívna výška výnosov z emisií, použitá na zelené ciele, výrazne zaostáva za odporúčaním EÚ (50 %). Najnižší podiel využitia výnosov z predaja emisných kvót na zelené ciele bol v roku 2020 – len 7,9 % a najvyšší bol 23,1 % v roku 2016 (Graf č. 5).

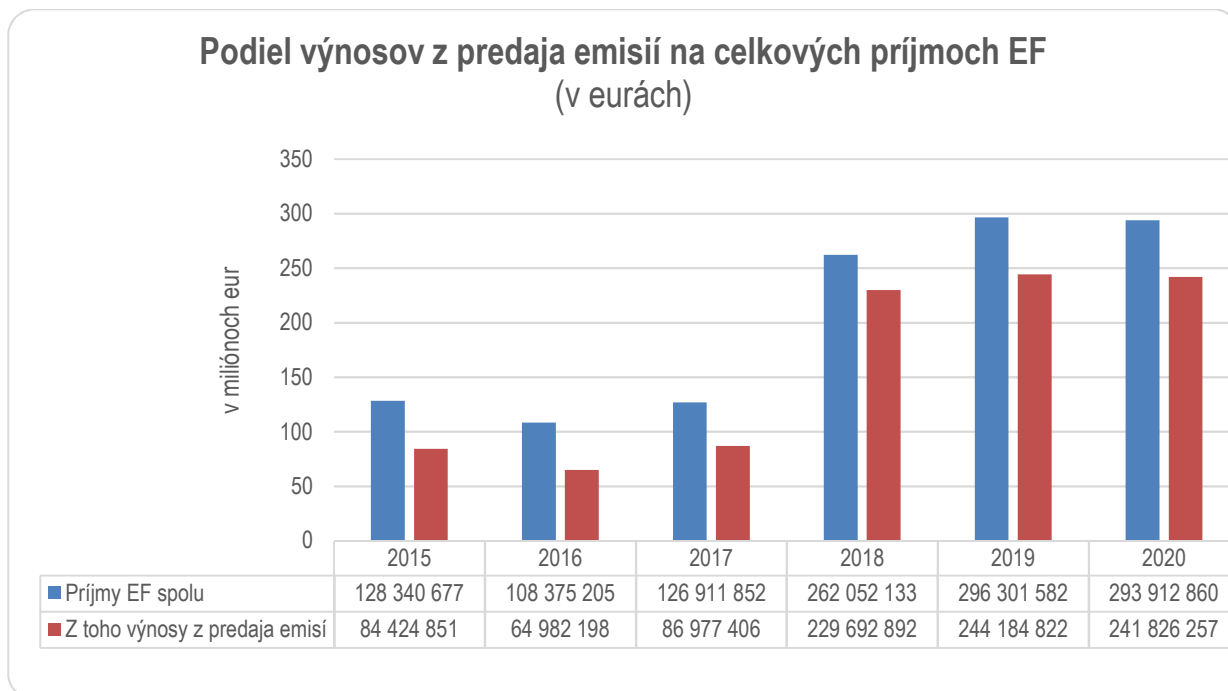
Graf č. 5: Podiel využitia výnosov emisií na zelené ciele



Zdroj: podklady MŽP SR

Výnosy z predaja emisných kvót predstavujú najvýznamnejšiu časť celkových príjmov Environmentálneho fondu, ktoré sa v rokoch 2015 až 2020 pohybovali v rozmedzí od 60,0 % až do 87,7 % (graf č. 6).

Graf č. 6: Podiel výnosov z predaja emisií na celkových príjmoch



Zdroj: podklady MŽP SR

3.3 ŠPECIFIKÁCIE PODPORY ČINNOSTÍ

Ciele štátnej environmentálnej politiky definuje Envirostratégia 2030, pričom EF je jedným z finančných nástrojov na financovanie cieľov štátnej environmentálnej politiky.

Podľa NKÚ SR je nevyhnutné, aby pre dosiahnutie cieľov danej politiky mal štát zadefinované:

- opatrenia, akými sa ciele dosiahnu,
- časový harmonogram dosiahnutia cieľov, prípadne podcieľov,
- náklady na dosiahnutie cieľov,
- zabezpečenie finančných prostriedkov na dosiahnutie cieľov a definovanie sumy chýbajúcich prostriedkov,
- indikátory, podľa ktorých sa bude dosahovanie daných cieľov merať, resp. vyhodnocovať.

NKÚ SR konštatuje, že Envirostratégia 2030 neobsahuje náklady ani zabezpečenie financovania cieľov. Merateľnosť indikátorov tiež nie je pre všetky prípady jasne špecifikovaná. V nadväznosti na Envirostratégiu 2030 by mali byť prijaté sektorové stratégie, plány a akčné plány, ktoré by mali obsahovať presnejšie informácie o nákladoch a detailné merateľné indikátory.

Investičný dlh podľa "Národného investičného plánu" je definovaný ako investičná medzera (miera investícií ako percento z HDP). **NKÚ SR konštatuje, že v súčasnosti neexistuje osobitný dokument, ktorý by mapoval a sumarizoval výšku investičného dlhu v rezorte životného prostredia.**

Porovnaním Envirostratégie 2030, ktorá obsahuje celkom 14 základných cieľov v 3 oblastiach životného prostredia (Udržateľné využívanie a efektívna ochrana prírodných zdrojov, Zmena klímy a ochrana ovzdušia, Zelené hospodárstvo) a Špecifikácie činností podpory na rok 2021 bolo zistené, že zo 14 cieľov Envirostratégie 2030 boli navrhnuté na podporu špecifikácie činností v 9 základných cieľoch a neboli zastúpené v 5 cieľoch.

3.4 ŽIADOSTI O POSKYTNUTIE PODPORY

Kompetencie a rozsah činností jednotlivých organizačných útvarov fondu vyplývajú zo Štatútu EF a organizačného poriadku fondu. Kontrolóri NKÚ SR zistili, že **Štatút EF od roku 2018 nebol aktualizovaný nadväzne na zmeny a doplnenia zákona o EF.**

Štatút EF upravuje hlavné úlohy a činnosti fondu, medzi ktoré patrí, že EF „**prijíma a posudzuje žiadosti o poskytnutie podpory po stránke vecnej a odbornej**, zabezpečuje evidenciu podaných žiadostí o podporu a vykonáva kontrolu ich formálnej správnosti a úplnosti“.

Preverením systému hodnotenia žiadostí o podporu bolo zistené, že v procese kontroly formálnej správnosti a úplnosti o podporu **nebol vydaný všeobecne záväzný predpis o spôsobe kontroly formálnej správnosti a úplnosti žiadostí o podporu**, ani o dokladoch potrebných na uzatvorenie zmluvy o poskytnutí podpory, na vydanie ktorého je MŽP SR splnomocnené zákonom o EF.

V kontrolovanom období EF postupoval v procese poskytovania podpory z EF podľa interných predpisov: Smernica o pravidlách a postupoch pri poskytovaní podpory formou dotácie z EF a Smernica o pravidlách a postupoch pri poskytovaní podpory formou úveru z EF.

Odborné posúdenie žiadostí v zmysle smernice o pravidlách a postupoch pri poskytovaní podpory formou dotácie zahŕňalo:

- interné posúdenie žiadostí – výkon formálnej kontroly správnosti a úplnosti žiadostí, ktoré vykonali zamestnanci EF,
- externé odborné hodnotenie žiadostí, ktoré vykonali zamestnanci príslušných odborných útvarov MŽP SR, zástupcovia vysokých škôl, vedecko-výskumných organizácií, združení a iných profesionálnych neziskových organizácií na základe návrhu ministerstva.

EF vykonával vecné a odborné posúdenie žiadostí o podporu formou interného posúdenia žiadostí ako výkon formálnej kontroly správnosti a úplnosti žiadostí. Túto časť kontroly vykonávali zamestnanci EF.

Externé odborné posúdenie žiadostí o podporu formou dotácie nebolo vykonávané zo strany EF, ale prostredníctvom pracovných skupín, ktorých členmi boli len externí hodnotitelia, väčšinou zamestnanci ministerstva. MŽP SR navrhovalo členov pracovných skupín a poskytovalo kritériá k externému hodnoteniu žiadostí o podporu.

Proces externého posúdenia žiadostí bol upravený v smernici o pravidlách a postupoch pri poskytovaní podpory formou dotácie len opisom „čo vykonáva EF“ (riaditeľ požiada ministerstvo o návrh členov pracovných skupín, pridelovanie žiadostí jednotlivým členom pracovných skupín prostredníctvom elektronického systému, odovzdanie hodnotiteľom hodnotiacich kritérií, ktoré stanovilo MŽP SR, vygenerovanie zoznamu žiadostí po ukončení externého odborného hodnotenia žiadostí pre príslušného člena pracovnej skupiny, organizačné zabezpečenie pre členov pracovnej skupiny a pod.).

EF proces externého hodnotenia administroval a zabezpečoval po organizačnej stránke. Výsledok hodnotenia pracovnej skupiny predkladal na rokovanie Rady EF.

NKÚ SR konštatuje, že proces externého hodnotenia, ktorý je rozhodujúci z hľadiska prípravy zoznamu žiadostí zaradených na rokovanie rady EF na odporúčanie ministrovi, nebol upravený v žiadnom internom predpise fondu a preto nebol dostatočne transparentný.

V zmysle smernice a v súlade s Organizačným a rokovacím poriadkom REF riaditeľ fondu požiadal ministerstvo o návrh členov do pracovných skupín pre externé odborné hodnotenie žiadostí a na príslušné činnosti. EF predložil NKÚ SR menný zoznam pracovných skupín pre odborné posúdenie žiadostí o podporu formou dotácie z fondu za kontrolované obdobie.

Na základe zloženia pracovných skupín na odborné posúdenie žiadostí o podporu formou dotácie NKÚ SR konštatuje, že najväčšie zastúpenie v pracovných skupinách mali zamestnanci ministerstva. Účasť zástupcov vysokých škôl, vedecko-výskumných organizácií, združení a iných profesionálnych neziskových organizácií na základe návrhu ministerstva mala klesajúci charakter v kontrolovanom období rokov 2015 – 2020.

Preverením hodnotiacich kritérií k externému hodnoteniu žiadostí o podporu, NKÚ SR identifikoval zistenie, že k špecifikácii činností C. oblasť – Rozvoj odpadového hospodárstva a obehového hospodárstva, **z pohľadu odpadov nie sú dostatočné výsledkové hodnotiace kritériá pre žiadosti o podporu formou dotácie.**

EF mal zabezpečenú elektronizáciu správy dokumentov prostredníctvom IS od evidencie žiadostí, vykonania kontroly formálnej správnosti a úplnosti žiadostí a odborného externého hodnotenia žiadostí. Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že automatické hodnotenie žiadostí nie je možné uplatniť pri kontrole formálnej správnosti a úplnosti žiadostí. Z predložených záznamov z kontroly formálnej správnosti a úplnosti bolo zistené, že kontrolu jednotlivých kontrolovaných položiek týkajúcich sa predmetu kontroly a požadovaných príloh zamestnanci EF vykonávali manuálne.

NKÚ SR odporúča EF prehodnotiť niektoré funkcionality elektronického systému s cieľom vložiť automatické hodnotiace kritériá vo fáze internej kontroly vykonávanej zamestnancami fondu.

V súlade so zákonom o EF a Štatútom EF minister ŽP SR zriadil Radu fondu ako svoj poradný orgán na poskytovanie a použitie finančných prostriedkov fondu. Na základe odporúčania, resp. vyjadrenia rady fondu minister schvaľuje poskytovanie a použitie finančných prostriedkov fondu určených na dotácie a úvery. Rada EF bola zriadená Rozhodnutím ministra životného prostredia SR s účinnosťou od 15. 2. 2011.

Rada EF sa pri poskytovaní podpory riadila zákonom o EF, Štatútom EF a organizačným a rokovacím poriadkom rady EF. Okrem iných činností prerokúvala najmä odborne posúdené žiadosti o podporu z EF a predkladala ministrom ŽP SR odporúčanie na účel jeho rozhodovania o poskytnutí prostriedkov fondu. Do pôsobnosti Rady EF patrí aj prerokovanie návrhov na rozšírenie špecifikácie činností podpory o nové činnosti.

NKÚ SR pri výkone kontroly neboli predložené úplné doklady z dôvodu, že nebola zabezpečená dôsledná a komplexná správa a uchovávanie dokumentácie v súlade s § 16 zákona č. 395/2002 Z. z. a registratúrnym poriadkom MŽP SR.

NKÚ SR považuje za vhodné aktualizovať štatút, organizačný a rokovací poriadok REF s cieľom zvýšenia efektívnosti a transparentnosti poskytovania podpory z EF.

Kontrolóri NKÚ SR na vybranej vzorke projektov preverili vykonávanie kontroly formálnej správnosti a úplnosti žiadostí o poskytnutie podpory formou dotácie z EF a zistili, že boli vykonávané v súlade so zákonom o fonde, vyhláškou MŽP SR č. 157/2005 Z. z. a smernicou stanovujúcou pravidlá a postupy pri poskytovaní prostriedkov fondu. NKÚ SR konštatuje, že EF vyzýva žiadateľov s neúplnými údajmi v žiadostiach o ich doplnenie v lehote určenej fondom na základe výzvy v súlade s § 9 ods. 5 zákona o fonde.

Kontrolou zoznamov odborne posúdených žiadostí o poskytnutie podpory formou dotácie z EF, predložených na rokovanie Rady fondu, celej kontrolovanej vzorky a zoznamov žiadostí odporučených ministromi na schválenie s uvedením poradia žiadostí na základe externého odborného hodnotenia, neboli zistené nedostatky.

NKÚ SR na základe preverenej vzorky (2 492 žiadostí o podporu) zistil, že minister ŽP SR odporúčania rady fondu uvedené v zozname zaradených žiadostí o podporu formou dotácie (782 žiadostí) akceptoval pri 763 žiadostiach. Na základe vlastného uváženia rozhodol v 11 prípadoch, čo predstavovalo 1,40 % zo všetkých prípadov.

Kontrolná skupina NKÚ SR preverila zverejňovanie rozhodnutí o poskytovaní podpory formou dotácie, úveru alebo kompenzácie na webovom sídle EF a zistila, že bolo vykonávané v súlade so zákonom o EF. Navyše fond zverejňoval počas príslušného roka aj prehľady žiadateľov, o ktorých podpore minister ŽP rozhodol, resp. o ktorých podporení nerozhodol, ale aj zoznam žiadateľov, ktorí boli vyradení v procese formálnej kontroly.

Kontrolou zverejňovania výziev na predloženie žiadosti bolo zistené, že **EF na svojom webovom sídle nemá zverejnenú žiadnu výzvu a nenachádzala sa ani v archíve webového sídla EF, čo nebolo v súlade so zákonom o EF.**

3.5 VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM

V kontrolovanom období vykonali organizačné útvary Ministerstva životného prostredia SR do roku 2017 v EF len jednu vnútornú kontrolu zameranú na dodržiavanie zákona o finančnej kontrole a zákona o rozpočtových pravidlách, kontrolou sa nezistili nedostatky.

Odbor vnútorného auditu ministerstva vykonal v rokoch 2018 až 2020 dva audity v EF. V roku 2018 vykonal v EF vnútorný audit, ktorého cieľom bolo preverenie funkčnosti riadiaceho a kontrolného systému EF pri plnení úloh fondu.

Nadväzne na nedostatky zistené auditom, vykonanom v roku 2020, sa kontrolná skupina NKÚ SR zamerala na vykonanie základnej finančnej kontroly na účtovných dokladoch a zistila, že EF **nevykonával základnú finančnú kontrolu v súlade so zákonom o finančnej kontrole a Metodickým usmernením k finančnej kontrole** vykonávanej podľa zákona č. 357/2015 Z. z., nemal aktualizované podpisové vzory v súlade s internou smernicou EF o obehu účtovných dokladov. Kontrolou vnútorného kontrolného systému EF za kontrolované obdobie kontrolóri zistili, že fond **nevykonával kontrolu správnosti verejného obstarávania u prijímateľov dotácií**. Za kontrolu verejného obstarávania nebol zodpovedný žiaden organizačný útvar pre rôzne fázy procesu poskytovania podpory, ako napríklad schvaľovania dotácií, implementácie dotácií a schvaľovania čerpania dotácií.

Zo zistených skutočností vyplýva, že v období rokov 2013 až 2020 neexistoval v EF účinný systém vnútornej kontroly, pričom takéto nedostatočné nastavenie vnútornej kontroly vo fonde spôsobovalo nedostatočnú preukázateľnosť vykonávania finančných operácií v súvislosti s poskytovaním prostriedkov na jednotlivé podpory formou dotácie.

Kontrolná skupina NKÚ SR preverila, či ministerstvo vydalo všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanovuje v zmysle § 13 písm. a) a písm. b) zákona o EF, podmienky poskytovania a použitia podpory, náležitosti príloh žiadostí o podporu a spôsob kontroly formálnej správnosti a úplnosti žiadosti o podporu.

Ministerstvo predložilo NKÚ SR Vyhlášku MŽP SR č. 157/2005 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon o fonde. Kontrolou bolo zistené, že vyhláška neobsahuje žiadne ustanovenie o spôsobe kontroly formálnej správnosti a úplnosti žiadosti o podporu podľa splnomocňovacieho ustanovenia v § 13 písm. b) zákona o EF.

Kontrolná skupina NKÚ SR konštatuje, že MŽP SR nekonalo v súlade s § 13 písm. b) zákona o EF, keď nevydalo všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanovuje spôsob kontroly formálnej správnosti a úplnosti žiadosti o podporu.

MŽP SR v kontrolovanom období neaktualizovalo, resp. od roku 2016 smernicu MŽP SR o kontrolnom systéme MŽP SR, a taktiež nevydalo žiadny interný riadiaci akt ohľadom metodického usmerňovania EF vo veci kontroly podmienok a postupu pri poskytovaní a použití prostriedkov EF.

NKÚ SR, jeho **kontrolná skupina** na základe vyhodnotenia vnútorného kontrolného systému MŽP SR a výsledkov auditu vykonaného ministerstvom v EF, **konštatuje, že vnútorný kontrolný systém MŽP SR vo vzťahu k EF v rokoch 2015 až 2017 nebol účinný.**

4. REAKCIE KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Vypracovaný protokol o výsledku kontroly predložili kontrolóri NKÚ SR štatutárnemu orgánu kontrolovaných subjektov – **MŽP SR a EF**, na oboznámenie sa s jeho obsahom a na vznesenie námietok voči jeho pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Ministerstvo životného prostredia SR nevznieslo k nedostatkom zisteným kontrolou námietku voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Kontrola v Environmentálnom fonde bola ukončená bez vznesenia námietok.

NKÚ SR uložil kontrolovaným subjektom prijať a predložiť opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. NKÚ SR bude, v zmysle stanovených termínov, monitorovať a vyhodnocovať adekvátnosť prijatých opatrení, ako aj ich plnenie, resp. splnenie a účinnosť opatrení.

5. KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ 02/501 14 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

Námestie Ľudovíta Štúra 1
812 35 Bratislava
☎ 02/595 62 222
✉ info@enviro.gov.sk

Environmentálny fond

Nevádzová 5
821 01 Bratislava
☎ 02/212 909 02
✉ riaditel@envirofond.sk

