

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



S Ú H R N N Á S P R Á V A

o výsledku kontrolnej akcie

**„Stav a vývoj realizácie zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov
prostredníctvom programu UNITAS k 30.06.2015 a
kontrola opatrení na odstránenie nedostatkov zistených predchádzajúcou kontrolou“**

v Ministerstve financií SR a Finančnom riaditeľstve SR“

Predkladá

Ing. Karol Mitrík
predseda
Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky

Materiál obsahuje

Súhrnnú správu o výsledku kontrolnej
akcie

Bratislava, september 2015

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Zoznam použitých skratiek:

DIČ	daňové identifikačné číslo
IČO	identifikačné číslo organizácie
IT	Information Technology – Informačná technológia
FR SR	Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
SAP	Service Ancillary to Program Making – Pomocná služba pre zostavenie programu
spol. s r. o.	spoločnosť s ručením obmedzeným
SR	Slovenská republika
VIES	Value-added Tax Information Exchange System – Systém výmeny informácií o dani z pridanej hodnoty
VREF	aplikácia finančnej správy pre vrátenie dane

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Obsah:

1. Zhrnutie
2. Vývoj zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS do roku 2012
3. Riadenie a implementácia projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS v období rokov 2013 až 2014
 - 3.1. Riadenie projektov programu UNITAS v MF SR
 - 3.2. Zmluvné vzťahy na zabezpečenie vývoja a technickej podpory prevádzky projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD
 - 3.3. Finančné zabezpečenie projektov programu UNITAS
 - 3.4. Kontrola návrhu konceptu ďalšieho postupu zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov v rámci II. fázy programu UNITAS II
4. Kontrola implementácie projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS vo FR SR
5. Kontrola funkčnosti Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD
 - 5.1. Kontrola pripravenosti FR SR na zavedenie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD
 - 5.2. Kontrola funkcionality Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS-SD podľa jednotlivých rolí v školiacom prostredí
 - 5.3. Kontrola funkčnosti Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD podľa jednotlivých rolí v reálnej prevádzke
6. Kontrola efektívnosti a účinnosti výberu daní a cla
 - 6.1. Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výberu daní vo FR SR
 - 6.1.1. Ukazovatele výberu daní, cla a efektívnosti činnosti finančnej správy za obdobie rokov 2011 až 2014
 - 6.1.2. Hodnotenia daňových príjmov z hľadiska plnenia štátneho rozpočtu za rok 2014
 - 6.1.3. Hodnotenie systému riadenia procesov vo finančnej správe
 - 6.1.4. Komplexný systém riadenia výkonov a príprava realizácie projektu Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov v organizácii s dôrazom na špecifický cieľ zavedenia komplexného systému riadenia výkonov vo finančnej správe
 - 6.2. Administratívne náklady zdanenia
7. Kontrola plnenia opatrení z predchádzajúcej kontroly NKÚ SR

1. Zhrnutie

Kontrolná akcia „Stav a vývoj realizácie zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS k 30.06.2015 a kontrola opatrení na odstránenie nedostatkov zistených predchádzajúcou kontrolou bola vykonaná v MF SR a FR SR v období od 20.01.2015 do 30.06.2015.

Účelom kontrolnej akcie bolo hodnotenie stavu a vývoja realizácie zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS k 30.06.2015 a zavádzania nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD, vrátane hodnotenia efektívnosti a účinnosti realizácie programu UNITAS.

Predmetom kontrolnej akcie, ktorým sa sledovalo dosiahnutie jej účelu, bolo overenie:

- stavu a vývoja realizácie programu UNITAS na zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov,
- funkcionality nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD v priebehu jeho uvádzania do reálnej prevádzky,
- dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, rozhodnutí ministra financií, Riadiaceho výboru UNITAS a prezidenta finančnej správy pre realizáciu programu UNITAS,
- plnenia opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov zistených predchádzajúcou kontrolnou činnosťou.

V 2. kapitole je podrobne zhrnutý vývoj realizácie zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS do roku 2012.

Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že po kolapse finančnej správy v dôsledku zlyhania Informačného systému daňovej správy KONS IS v I. štvrtroku 2012 boli MF SR a Riadiacim výborom UNITAS prijaté viaceré opatrenia pre stabilizáciu situácie a zabezpečenie ďalšieho postupu realizácie programu UNITAS.

V 3. kapitole je podrobne zdokumentovaná kontrola riadenia a implementácie projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS v období rokov 2013 až 2014.

Kontrolná skupina NKÚ SR touto kontrolou dospela k viacerým záverom.

Riadenie projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS v kontrolovanom období zabezpečoval nový Riadiaci výbor UNITAS, ktorý bol vytvorený ako prierezové pracovné zoskupenie zástupcov MF SR a FR SR. Rozhodnutím ministra financií bol za účelom podpory tohto výboru zriadený v organizačnej štruktúre MF SR aj samostatný Útvar riadenia pre program UNITAS. Výsledkom bolo posilnenie koordinácie, riadenia a kontroly procesov súvisiacich s implementáciou jednotlivých projektov programu UNITAS, čo bolo rozhodujúce pre jeho ďalšiu realizáciu v mimoriadne zložitých podmienkach. Kontrolou neboli zistené závažné nedostatky v plnení úloh Riadiaceho výboru UNITAS a Útvaru riadenia pre program UNITAS.

Zmluvné vzťahy na zabezpečenie vývoja a technickej podpory prevádzky projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD boli realizované MF SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

s IBM Slovensko, spol. s r. o. v zmysle zmluvy o poskytovaní služieb č. 4600000697, ktorá bola uzatvorená 18.02.2010. Kontrolou dodatkov č. 7 až 11 neboli zistené závažné nedostatky, pričom sa brala do úvahy celková náročnosť komplexného riešenia implementácie celého projektu po zlyhaní implementácie Informačného systému daňovej správy KONS IS v I. štvrtroku 2012. V súvislosti s vývojom a technickou podporou prevádzky nového projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD bolo rozhodnutie MF SR vrátiť sa k pôvodnému predmetu citovanej zmluvy vyhodnotené kontrolnou skupinou NKÚ SR ako správne rozhodnutie.

Projekty programu UNITAS boli v kontrolovanom období finančne zabezpečované z rozpočtu MF SR, FR SR a z prostriedkov Operačného programu Informatizácia spoločnosti, a to na základe uznesení Riadiaceho výboru UNITAS, ktorý priebežne sumarizoval požiadavky na financovanie všetkých aktivít spojených s ich realizáciou. Finančná kontrola čerpania týchto finančných prostriedkov nebola kontrolnou skupinou NKÚ SR vykonaná, nakoľko vo vzťahu k účelu kontroly nebola zahrnutá do jej predmetu.

Koncept ďalšieho postupu zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov v rámci II. fázy programu UNITAS II obsahuje návrh na zabezpečenie organizačného a procesného prechodu výberu poistného na sociálne poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie zo Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní na FR SR, vrátane presunov zamestnancov, nastavenia nových pravidiel a procesov pre distribúciu príjmov, definovania možného jedného „daňovo - poistného“ odvodu zamestnanca a jedného ročného zúčtovania daní a poistného. Kontrolou bolo zistené, že Útvar riadenia programu UNITAS úlohy spojené s naštartovaním II. fázy programu UNITAS II navrhol realizovať v dvoch etapách.

V prvej etape sa majú vykonať zmeny významnej časti procesov v systéme sociálneho poistenia s väzbou na daňovú agendu a agendu verejného zdravotného poistenia, ktoré si budú vyžadovať úpravy platného legislatívneho rámca. Gestorom je Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR v spolupráci s MF SR, Ministerstvom zdravotníctva SR, FR SR, Sociálnou poisťovňou a zdravotnými poisťovňami.

V druhej etape sa má vykonať zjednotenie výberu dane, cla a poistného na FR SR, t. j. zabezpečiť presun výberu poistného na FR SR, vrátane včlenenia tohto poistného do daňovej agendy, presunov zamestnancov a zavedenia jedného odvodu dane a poistného, vrátane jeho ročného zúčtovania. Gestorom je MF SR v spolupráci s FR SR, Ministerstvom práce sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvom zdravotníctva SR, Sociálnou poisťovňou a zdravotnými poisťovňami.

V 4. kapitole je podrobne zdokumentovaná kontrola implementácie projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS vo FR SR.

V kontrolovanom období prebiehala implementácia viacerých projektov v oblasti informačných systémov finančnej správy. V záujme jej plynulého prechodu na nové informačné systémy bol vytvorený samostatný program Riadenie prechodu finančnej správy na nové informačné systémy RPIS, ktorý bol v októbri 2013 schválený Riadiacim výborom UNITAS a bol zaradený ako podprogram programu UNITAS. Jeho úlohou bolo zastrešiť projekty programu UNITAS realizované v gescii FR SR, a to Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní ISFS – SD, Elektronické služby centrálneho elektronického priečinku

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

vrátane modulu Portál finančnej správy ES CEP – PFS, Administratívny informačný systém ADMIS a ostatné projekty, ako napr. Mini-One-Stop-Shop MOSS, VREF, VIES a iné.

Kontrolná skupina NKÚ SR vyhodnotila stav implementácie týchto projektov v kontrolovanom období.

Kľúčovým projektom z pohľadu zabezpečovania výberu daní a poistných odvodov v rámci celého programu UNITAS bol Projekt Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, ktorého kontrola implementácie, funkcionality a funkčnosti vo vybraných daňových úradoch je podrobne zdokumentovaná v 5. kapitole.

Implementáciou Administratívneho systému finančnej správy ADMIS sa vytvoril špecializovaný systém spracovania daňovej agendy formou tzv. daňového spisu v rámci správy registratúry Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Kontrolou tohto systému bolo zistené, že v kontrolovanom období nebolo doriešené prepojenie Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD s colným systémom, prostredníctvom ktorého sa zabezpečuje nielen výber dane z pridanej hodnoty pri dovoze tovarov a služieb, ale tiež správa a výber spotrebných daní. V tejto súvislosti bola vykonaná kontrola funkčnosti Administratívneho systému finančnej správy ADMIS v Colnom úrade Bratislava, v rámci ktorej bolo preukázané, že jedným z najzávažnejších nedostatkov v tejto oblasti bolo nezavedenie jednotného identifikátora daňových subjektov pre daňové a colné úrady, v dôsledku čoho nebolo možné priame prepojenie colného systému s daňovou časťou Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Kontrolou projektu Elektronických služieb centrálného elektronického priečinka – Portál finančnej správy ES CEP – PES bolo zistené, že v kontrolovanom období bola síce ukončená 1. etapa implementácie jeho modulu, v rámci ktorej boli vytvorené podmienky pre jednosmernú elektronickú komunikáciu medzi daňovým subjektom a finančnou správou, avšak II. etapa implementácie, t. j. spustenie obojsmernej elektronickej komunikácie prostredníctvom Portálu finančnej správy, bolo posunuté o jeden rok až od 01.01.2016. To vyplynulo z nutnosti prepojenia Portálu finančnej správy s Integrovaným systémom finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a následného definovania požiadaviek na elektronické služby a integráciu Portálu finančnej správy do Ústredného portálu verejnej správy.

V 5. kapitole je podrobne zdokumentovaná kontrola funkčnosti Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Spustenie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD do reálnej prevádzky bolo zahájené až 02.03.2015 a nie ako sa pôvodne uvažovalo od 01.01.2015. Dôvodom posunutia termínu bolo rozhodnutie Riadiaceho výboru UNITAS z 29.12.2015 vo veci doriešenia 32 kritických procesov pre nasadenie nového systému. O novom termíne rozhodol Riadiaci výbor UNITAS až dňa 27.02.2015 na základe výsledkov vykonaných užívateľských akceptačných testov.

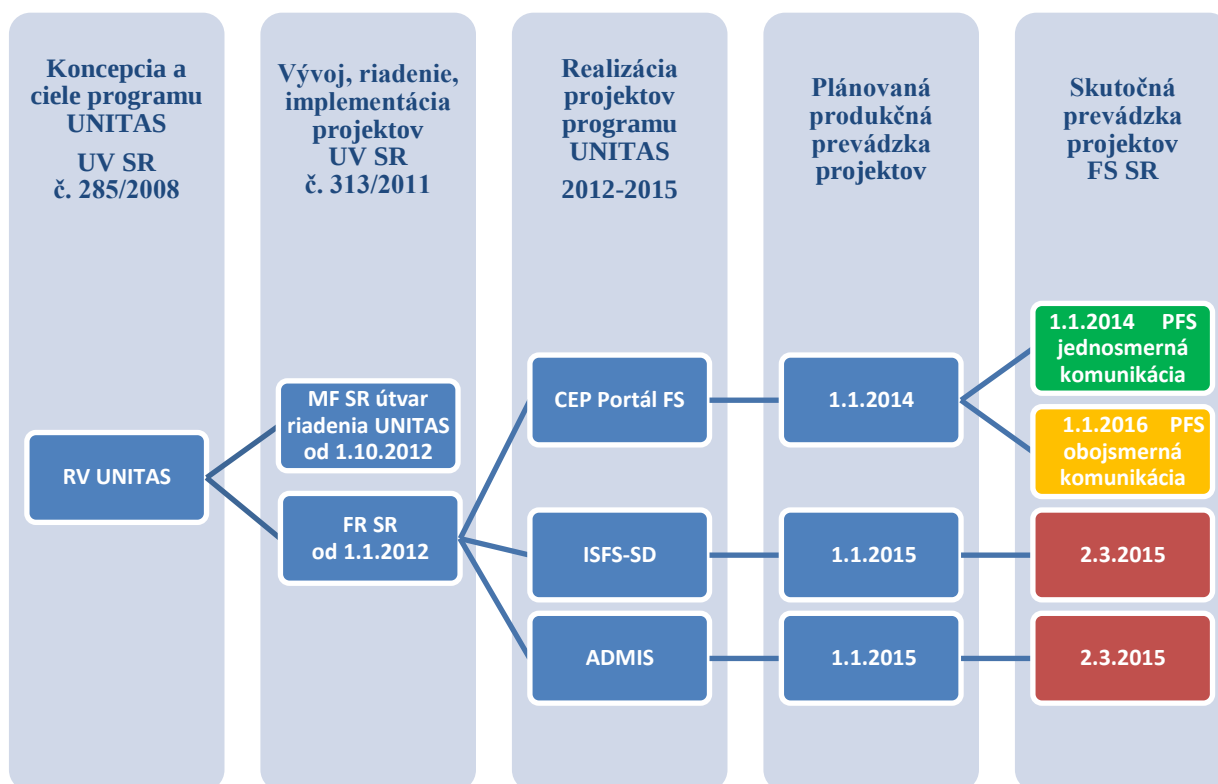
Pre zabezpečenie plynulého prechodu z pôvodného reformovaného Informačného systému daňovej správy IS RDS na nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD boli postupne vydávané príkazy prezidenta finančnej správy. Týmito príkazmi boli zabezpečené pravidlá pre spúšťanie jednotlivých rolí pri nasadzovaní nového systému do reálnej prevádzky v prísne riadenom režime, pričom zamestnanci finančnej správy

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

v kontrolovanom období vykonávali len konkrétne úkony, t. j. niektoré funkcionality nového systému neboli ešte sprístupnené.

Kontrolná skupina NKÚ SR v rámci kontroly funkčnosti jednotlivých rolí nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD v kontrolovanom období zistila viacero nedostatkov v jednotlivých rolách Registrátor, Správca I, Správca II, Kontrolór a Exekútor. Väčšina týchto nedostatkov bola v priebehu kontroly postupne riešená zodpovednými zamestnancami finančnej správy.

Stav implementácie a vzájomné prepojenie kľúčových projektov programu UNITAS, vrátane plánovaných a skutočných termínov reálnej prevádzky k 30.06.2015 dokumentuje nasledujúca schéma:



Zdroj: FR SR

Napriek počiatočným problémom spojených s nábehom nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD boli napr. zákonné lehoty na vrátenie preplatkov z podaných daňových priznaní za rok 2014 k 30.06.2015 dodržané na úrovni 98,27 % s minimálnym počtom prípadov, kedy došlo k oneskoreniu z iných dôvodov, ako napr. v súvislosti so zmenou čísla účtu, adresy alebo mena, ktoré neboli povinnými subjektmi správcovi dane nahlásené.

V tejto súvislosti kontrolná skupina NKÚ SR napriek identifikovaným problémom a nedostatkom vyhodnotila spustenie nových informačných systémov vo finančnej správe do reálnej prevádzky pozitívne s tým, že nedodržanie pôvodného termínu spustenia nového informačného systému do reálnej prevádzky k 01.01.2015 považovala za odôvodnené. K tomuto záveru dospela nielen na základe avizovaných rizík, ale aj skúsenosti s kolapsom finančnej správy v I. štvrtroku 2012, kedy sa podobné riziká pred spustením Informačného systému daňovej správy KONS IS nebrali do úvahy.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne vyhodnotila vysoké pracovné nasadenie manažmentu a všetkých pracovníkov finančnej správy, ktorí v kontrolovanom období vynaložili maximálne úsilie pre úspešné zvládnutie spúšťania nových informačných systémov finančnej správy.

V 6. kapitole je podrobne zdokumentovaná kontrola efektívnosti a účinnosti výberu daní a cla v kontrolovanom období.

Celkový výber daní mal v kontrolovanom období stúpajúcu tendenciu. Výber daňových príjmov štátneho rozpočtu za rok 2014 bol v porovnaní s rozpočtom vo výške 8 690 538 tis. eur v skutočnosti vyšší o 602 528 tis. eur na úrovni 9 293 066 tis. eur, čo predstavovalo v porovnaní s rokom 2013 medziročné zvýšenie o 158 634 tis. eur. V tomto vývoji sa prejavilo nielen zvýšenie efektívnosti výberu daní a vyššia účinnosť boja proti daňovým únikom, ale aj pokračujúca realizácia projektov programu UNITAS.

Zvyšovanie efektívnosti výkonu finančnej správy potvrdzuje aj medziročné zlepšenie jej administratívnych nákladov, ktoré boli podľa údajov FR SR prepočítané kontrolnou skupinou NKÚ SR. Tieto prepočítané administratívne náklady, ktoré vyjadrujú pomer nákladov finančnej správy k výberu daní za rok 2014 v porovnaní s rokom 2013 medziročne poklesli o 0,31 p. b. na úroveň 2,10 %.

Jednou z oblastí pre ďalšie zvyšovanie efektívnosti a účinnosti finančnej správy je podľa záverov kontrolnej skupiny NKÚ SR vytvorenie systému jej hodnotenia s využitím relevantných ukazovateľov, čo bolo aj obsahom opatrení prijatých prezidentom finančnej správy na odstránenie predchádzajúcou kontrolou NKÚ SR zistených nedostatkov, ktorých vyhodnotenie je zdokumentované v 7. kapitole.

V súvislosti s plnením tohto opatrenia kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne vyhodnotila vypracovanie Koncepcie rozvoja finančnej správy na roky 2014 až 2020, v ktorej bolo stanovených celkom 13 strategických cieľov. Hodnotenie týchto cieľov je zabezpečené v Karte vyrovnaných výkonov, ktorá je základným východiskom pre vypracovanie zámeru projektu Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov v organizácii, t. j. vo finančnej správe. Tento projekt, ktorého špecifickým cieľom je zavedenie komplexného systému riadenia výkonov vo finančnej správe, sa má realizovať v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa v kapitole Ministerstva vnútra SR v rokoch 2016 až 2019.

Kontrolná skupina NKÚ SR za účelom riešenia kontrolou zistených nedostatkov v rámci realizácie programu UNITAS odporučila FR SR prijať nasledovné opatrenia.

1. Zabezpečiť obojsmernú elektronickú komunikáciu s daňovými subjektmi v stanovenom termíne od 01.01.2016.
2. Doriešiť vytváranie zadefinovaných reportov v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS - SD tak, aby boli použiteľné pre operatívne riadenie procesov finančnej správy.
3. Pripraviť a následne realizovať komplexný systém hodnotenia efektívnosti a účinnosti finančnej správy prostredníctvom projektu Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov v organizácii s dôrazom na špecifický cieľ zavedenia komplexného systému riadenia výkonov vo finančnej správe v rámci Operačného

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

programu Efektívna verejná správa, ktorý sa má v rokoch 2016 až 2019 realizovať v kapitole Ministerstva vnútra SR.

2. Vývoj zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS do roku 2012

Návrh postupu pri zjednotení výberu daní, cla a poistných odvodov bol prijatý uznesením vlády SR č. 221 z 08.03.2006. Zámerom bola reforma daňovej správy so zapojením colnej správy a s víziou zjednotenia procesov výberu daní, cla a poistných odvodov do jednej inštitúcie. Riadenie a koordináciu postupu tejto reformy malo zabezpečiť MF SR prostredníctvom programu UNITAS (latinsky – „jednota“).

V roku 2008 bola uznesením vlády SR č. 285/2008 z 07.05.2008 schválená Koncepcia reformy daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov, ktorá sa mala realizovať prostredníctvom programu UNITAS s nasledovnými základnými cieľmi:

- vybudovať efektívnu a zákaznícky orientovanú daňovú a colnú správu schopnú v budúcnosti prevziať na seba úlohy spojené s jednotným výberom daní, cla a poistných odvodov,
- vytvoriť efektívny a účinný systém pokrývajúci všetky daňové a odvodové povinnosti a tým zabezpečiť hlavnú časť príjmov štátneho rozpočtu SR,
- zjednodušiť a sprehľadniť procesy spojené s daňovými a odvodovými povinnosťami pre daňové subjekty, ktoré mali byť plne elektronizované, čím sa malo znížiť bremeno byrokracie a záťaž pre občanov a podnikateľov,
- zvýšiť konkurencieschopnosť Slovenska vybudovaním efektívnej elektronickej verejnej správy, ktorá by poskytovala široký rozsah služieb verejnosti.

Komplexnosť zmeny zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov v oblasti daňovej a colnej správy, Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní, ako aj ďalších dotknutých orgánov verejnej správy prostredníctvom programu UNITAS sa mala realizovať v dvoch základných fázach, a to programu UNITAS I a programu UNITAS II.

V rámci I. fázy programu UNITAS I sa mala do konca roka 2013 realizovať reforma daňovej a colnej správy, ktorá bola rozdelená do dvoch oblastí.

Prvou kľúčovou oblasťou I. fázy programu UNITAS I, ktorej realizácia sa mala uskutočniť po vykonaní reformných krokov v jednotlivých organizáciách, malo byť zlúčenie daňovej a colnej správy a vytvorenie nového systému riadenia a organizovania výberu štátnych príjmov prostredníctvom novovzniknutej finančnej správy.

K zlúčeniu daňovej a colnej správy malo dôjsť na úrovni Daňového riaditeľstva SR a Colného riaditeľstva SR, ktoré sa mali spojiť do jednej rozpočtovej organizácie s názvom FR SR, pričom počet daňových a colných úradov mal byť zredukovaný na osem finančných úradov v sídlach vyšších územných celkov a mali byť vytvorené 2 nové špecializované úrady.

Jedným zo špecializovaných úradov mal byť Finančný úrad pre vybrané subjekty s celoslovenskou pôsobnosťou, ktorý mal nahradiť existujúci Daňový úrad pre vybrané

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

daňové subjekty v Bratislave. Druhým mal byť Finančný kriminálny a justičný úrad, ktorý mal vzniknúť rozšírením agendy Colného kriminálneho úradu o tzv. daňové trestné činy.

Na lokálnej úrovni mali vzniknúť pracoviská finančných úradov. Pre zabezpečenie úzkeho kontaktu s fyzickými a právnickými osobami mali byť zriadené stanice finančných úradov. Celý nový systém riadenia a organizovania finančnej správy bol navrhnutý tak, aby reforma daňovej a colnej správy priniesla zníženie záťaže pre fyzické aj právnické osoby a zároveň zabezpečila zvýšenie efektivity a účinnosti výberu príjmov štátneho rozpočtu prostredníctvom optimalizácie existujúcich procesov.

Druhou kľúčovou oblasťou I. fázy programu UNITAS I mala byť optimalizácia konkrétnych procesov, ktorej realizácia sa plánovala po vzniku novej organizačnej štruktúry finančnej správy. V tejto súvislosti boli navrhnuté zmeny, ktoré boli kľúčové z hľadiska reformy daňovej a colnej správy, ako napr. koncentrácia a zjednotenie niektorých procesov na centrálnej úrovni, t. j. metodika, vnútorná správa a pod., ďalej riešenie problematiky elektronizácie, riadenia zmien a kvality interných výkonov finančnej správy, rozvoj jej ľudských zdrojov a zmeny súvisiacej legislatívy.

V rámci II. fázy programu UNITAS II. sa mal zjednotiť výber daní, cla a poistných odvodov, čo bolo rozdelené do niekoľkých oblastí.

Prvou oblasťou malo byť zjednotenie výberu všetkých poistných odvodov do jediného miesta výberu, a to poistného na dôchodkové, nemocenské, úrazové poistenie, ako aj poistného v nezamestnanosti, poistného do rezervného fondu solidarity a garančného fondu, príspevkov na starobné dôchodkové sporenie a poistného na zdravotné poistenie.

Ďalej sa malo v rámci II. fázy programu UNITAS II. uvažovať o zjednotení vymeriavacích základov poistných odvodov a dane z príjmov fyzických osôb, čo malo tiež sprehľadniť celý systém a umožniť zaviesť jedno daňovo-odvodové priznanie fyzických osôb, ktorého primárnou vlastnosťou mala byť jednoduchosť.

Pre zjednotenie výberu daní a poistných odvodov sa mal tiež zaviesť jednotný identifikátor osôb a mali sa prepojiť aj informačné systémy. Predpokladom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov mala byť tiež nevyhnutná úprava formulára daňového priznania, prostredníctvom ktorého mali byť spolu zúčtované dane, clá a poistné odvody, ktoré mali byť ďalej distribuované podľa definovaných pravidiel.

Po skončení programu UNITAS sa očakávalo, že zabezpečovanie jednotného výberu daní, cla a poistných odvodov bude zabezpečovať jedna organizácia zložená z vtedajších orgánov daňovej a colnej správy, ktorá mala prebrať niektoré činnosti Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní súvisiace s výberom poistných odvodov. Novovytvorená organizácia mala následne distribuovať vybrané príjmy do štátneho rozpočtu, rozpočtov obcí a vyšších územných celkov, všeobecného rozpočtu Európskej únie a rozpočtov Sociálnej poisťovne, dôchodkových správcofských spoločností a zdravotných poisťovní.

Po voľbách v roku 2010 si aj nová vláda SR vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2010 až 2014 zaradila medzi svoje priority zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov do jednej inštitúcie. Riadenie a koordináciu s tým spojených reformných krokov malo aj naďalej zabezpečovať MF SR prostredníctvom programu UNITAS, a to vo dvoch fázach:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

1. I. fáza programu UNITAS I, ktorej cieľom mala byť reforma daňovej správy, optimalizácia colnej správy a zlúčenie Daňového riaditeľstva SR a Colného riaditeľstva SR do FR SR,
2. II. fáza programu UNITAS II, ktorej cieľom malo byť následné pripojenie výberu poistných odvodov do novovytvorenej finančnej správy, a to až po reforme daňovo-odvodového systému, ktorej základným atribútmi mali byť jednoduchosť, prehľadnosť, efektívnosť, účinnosť a udržateľnosť systému.

Z tohto dôvodu predložilo MF SR v spolupráci s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvom zdravotníctva SR na rokovanie vlády SR návrh novej „Konceptie reformy daňovo-odvodového systému“, ktorá bola schválená 18.05.2011.

V I. fáze programu UNITAS I boli rozpracované viaceré projekty, ktorých cieľom bolo zabezpečiť zlúčenie výberu daní a cla po stránke legislatívnej, organizačnej, procesnej, priestorovej a personálnej, vrátane informačných systémov. Gestorstvo nad realizáciou týchto projektov bolo rozdelené v závislosti od ich charakteru medzi MF SR, Daňové riaditeľstvo SR a Colné riaditeľstvo SR.

Na zabezpečenie organizačnej štruktúry novej finančnej správy boli prijaté konkrétne opatrenia vo viacerých oblastiach:

1. V rámci vytvorenia FR SR sa malo v termíne k 01.01.2012 zabezpečiť:
 - navrhnutie organizačnej štruktúry, vrátane počtu a lokalizácie pracovníkov,
 - vypracovanie organizačného poriadku,
 - začatie prác v oblasti tvorby interných riadiacich aktov.
2. V rámci reformných zmien na úrovni daňových úradov sa malo v termíne k 01.01.2012 zabezpečiť:
 - teritoriálne umiestnenie daňových úradov, vrátane organizačných zložiek, t. j. pobočiek daňových úradov a kontaktných miest,
 - hlavné role správy daní daňovými úradmi a ich organizačných zložiek,
 - vnútorná organizačná štruktúra daňových úradov, vrátane ich priestorového, technického a personálneho zabezpečenia,
 - metodické zabezpečenie reformných zmien.
3. V rámci legislatívnej podpory vzniku novej finančnej správy boli 14.09.2011 Národnou radou SR schválené reformné zákony hmotnoprávneho, kompetenčného a procesného charakteru, ako napr.:
 - zákon o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva,
 - zákon o finančnej správe,
 - zmena a doplnenie zákona o správe daní a poplatkov (daňový poriadok) a pod.
4. V rámci IT podpory daňovej reformy sa malo k 01.01.2012 zabezpečiť:
 - zlúčenie personálnych a hospodárskych agend daňovej a colnej správy do „Integrovaného systému vnútornej správy pre finančnú správu“, a to:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- integrácia SAP platforiem Daňového riaditeľstva SR a Colného riaditeľstva SR na nového klienta FR SR, t. j. zabezpečenie jedného účtovného okruhu, jedného kmeňa zamestnancov, jedného účtovného a výdavkovo-príjmového controllingu a bilančného účtovníctva,
 - vytvorenie jednej platformy pre účtovníctvo príjmov štátneho rozpočtu,
 - doladenie informačného systému a Štátnej pokladnice na realizáciu platobného styku,
 - konsolidácia informačných systémov s cieľom dosiahnutia nevyhnutných funkčných požiadaviek kompatibility a konsolidácie pôvodného systému na zabezpečenie jednoduchšej a efektívnej migrácie údajov pri prechode na nové riešenie a vykonanie konsolidácie aktuálnych systémov v nasledovných oblastiach:
 - Registrácia a Evidencia,
 - Vyrubovanie,
 - Výber,
 - Evidencia príjmov štátneho rozpočtu,
 - Kontrola,
 - Exekúcia.
5. V rámci nového spôsobu platobného styku s finančnou správou sa mal k 01.01.2012 zabezpečiť nový systém platobného styku verejnosti s finančnou správou, ktorý by umožňoval v reálnom čase:
- monitorovať reálny výber podľa jednotlivých daní,
 - automatizovane plánovať predpisy daní s platbami,
 - poskytovať verný obraz o výške pohľadávok,
 - poskytovať klientovi aktuálny stav jeho účtu.

V II. fáze programu UNITAS II boli rozpracované tri projekty:

1. Projekt „Reforma daňovo-odvodového systému“, ktorého cieľom bolo zjednodušenie, zefektívnenie, odstránenie deformácií a zabezpečenie udržateľnosti pôvodného daňovo-odvodového systému a vytvorenie základných predpokladov pre inštitucionálne zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov.
2. Projekt „UNITAS knižka“, ktorého cieľom bol návrh funkčného a architektonického dizajnu zjednoteného výberu daní, cla a poistných odvodov, t. j. návrhu dizajnu informačného systému finančnej správy a návrhu zadefinovania nových projektov s cieľom realizácie procesného, organizačného, materiálneho a personálneho zabezpečenia reformných krokov realizácie programu UNITAS II.
3. Projekt „Legislatíva programu UNITAS II“, ktorého cieľom bolo vytvorenie legislatívnych predpokladov inštitucionálneho zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov. Išlo najmä o novelizáciu nasledovných pracovných predpisov so zámerom zníženia ich počtu pre zjednodušenie orientácie pri plnení daňovo-odvodových povinností:
 - zákon o dani z príjmu,
 - zákon o sociálnom poistení,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- zákon o zdravotnom poistení,
- zákon o finančnej správe,
- zákon o správe daní a poplatkov (daňový poriadok),
- zákon o spotrebných daniach.

MF SR a Riadiaci výbor UNITAS vypracovali model zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov a implementačný plán, vrátane časových harmonogramov. Pre obdobie od 01.09.2010 do 31.08.2011 sa mali vytvoriť nasledovné základné predpoklady pre úspešné naplnenie cieľov Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2010 až 2014 v oblasti „Dane a odvody“:

- presadenie zásadnej reformy a zjednodušenie odvodového systému s cieľom zefektívniť tento systém,
- presun odvodovej povinnosti na zamestnanca a zavedenie tzv. „superhrubej“ mzdy,
- zjednotenie výberu daní a cla a následne aj odvodov,
- zavedenie spoločného ročného zúčtovania dane z príjmov a odvodov,
- vytvorenie informatizovanej daňovej správy postavenej na elektronickej komunikácii,
- zníženie administratívy daňovníkov a zjednodušenie plnenia ich povinností.

K 01.01.2012 bola zavŕšená časť I. fázy programu UNITAS I, ktorá súvisela s realizáciou reformy daňovej správy, t. j. so zlúčením Daňového riaditeľstva SR a Colného riaditeľstva SR do FR SR a s vytvorením finančnej správy. Colný kriminálny úrad sa transformoval na Kriminálny úrad finančnej správy. Na zabezpečenie zvýšenia kvality správy daní a cla, najmä v oblasti účtovania štátnych príjmov, činností týkajúcich sa poskytovania služieb verejnosti a zabezpečenia IT podpory bolo zriadené Kompetenčné centrum finančných operácií.

Novú organizačnú štruktúru finančnej správy k 01.01.2012 tvorili:

- FR SR,
- Kriminálny úrad finančnej správy,
- Kompetenčné centrum finančných operácií,
- 8 daňových úradov,
- Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty,
- 39 pobočiek daňových úradov,
- 42 kontaktných miest daňových úradov,
- 9 colných úradov,
- zredukované pobočky a stanice colných úradov

Tá časť I. fázy programu UNITAS I, ktorá bola zameraná na zlúčenie daňových úradov a colných úradov do finančných úradov, však k 01.01.2012 nebola vôbec realizovaná.

Ciele programu UNITAS, ako napr. zabezpečenie efektívneho fungovania finančnej správy, zníženie administratívnych nákladov a administratívnej záťaže, zabezpečenie proklientského prístupu pre podnikateľské subjekty a pod., sa tiež nepodarilo dosiahnuť.

Novovzniknutú finančnú správu k 01.01.2012 a jej následné fungovanie totiž sprevádzali značné prevádzkové, organizačné, technické a personálne problémy, a to:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- neboli zabezpečené hlavné činnosti organizácie v dôsledku nepripravenosti informačných systémov k termínu vytvorenia finančnej správy,
- zlyhali niektoré interné organizačné a riadiace procesy, ktoré neboli dostatočne a včas pripravené pre novovzniknutú organizáciu,
- ľudské zdroje novovzniknutej finančnej správy boli neúmerne zaťažené a zároveň demotivované v dôsledku oneskorene prijatých a zverejnených informácií,
- nebola doriešená otázka zabezpečenia vhodných priestorov pre nové sídlo FR SR,
- neboli zabezpečené niektoré typy služieb, ako napr., upratovacie služby a pod.

Nový Informačný systém daňovej správy KONS IS, ktorý mal slúžiť na konsolidáciu existujúcich informačných systémov zaniknutého Daňového riaditeľstva SR v zmysle legislatívy platnej k 01.01.2012 a príslušných zámerov programu UNITAS, bol 07.02.2012 spustený do reálnej prevádzky, a to aj napriek tomu, že:

- žiadna z 209 funkcionalít nebola 100 percentne funkčná,
- takmer 90% zo všetkých funkcionalít nebolo funkčných vôbec,
- pred spustením do produktívnej prevádzky nebol systém podrobený komplexnému funkčnému ani záťažovému testovaniu.

Po tomto predčasnom spustení nového Informačného systému daňovej správy KONS IS do reálnej prevádzky došlo v krátkom čase ku kolapsu finančnej správy s viacerými negatívnymi dôsledkami, ako napr.:

- nedodržovali sa zákonom stanovené termíny pri správe daní,
- neboli spracovávané dáta v reálnom čase, v dôsledku čoho neexistovali aktuálne informácie o stave plnenia príjmov štátneho rozpočtu,
- nebola zabezpečovaná aktuálna údajová základňa pre výkon kontroly daní a daňovej exekúcie,
- nerealizovala sa výmena informácií o dani z pridanej hodnoty medzi členskými krajinami Európskej únie, t. j. Slovensko si neplnilo svoje povinnosti v rámci medzinárodnej administratívnej spolupráce, čím sa vytvoril priestor na eskaláciu daňových únikov nielen na Slovensku, ale aj v krajinách Európskej únie,
- zvýšil sa počet a výška nevymožiteľných daňových nedoplatkov.

Táto takmer dva mesiace trvajúca trauma sa tiež negatívne prejavila v podobe demotivovaných zamestnancov finančnej správy, znechutenej podnikateľskej verejnosti, straty kreditu a autority finančnej správy a pod.

V rámci II. fázy programu UNITAS II sa spracovali viaceré koncepčné materiály. Tieto však neboli k 01.01.2012 implementované do reálneho života.

Zásadnú zmenu v danej kolapsovej situácii priniesli predčasné voľby a nástup novej vlády SR v apríli 2012, ktorá sa vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2012 až 2016 zaviazala, že dokončí reformu daňovej správy prostredníctvom programu UNITAS a vytvorí tým predpoklady pre zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov, vrátane potláčania daňových únikov s cieľom zabezpečenia dodatočných príjmov štátneho rozpočtu.

Nové vedenie MF SR vzhľadom na mimoriadne kritickú situáciu vo finančnej správe prijalo a realizovalo viacero nápravných opatrení smerujúcich v prvom rade k stabilizovaniu

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

situácie vo finančnej správe a následne k zabezpečeniu zefektívnenia jej činností v súvislosti so zámermi programu UNITAS. Išlo predovšetkým o nasledovné opatrenia:

- nasadil sa do produktívnej prevádzky pôvodný informačný systém daňovej správy IS RDS, ktorý bol reformovaný o legislatívne zmeny účinné od 01.01.2012,
- zabezpečilo sa zlepšenie pracovných podmienok zamestnancov, a to predovšetkým zvýšením úrovne ich materiálno-technického zabezpečenia,
- eliminovali sa zlyhania viacerých riadiacich procesov posilnením líniového riadenia v organizácii finančnej správy s dôrazom na riadenie výkonu správy daní v sieti daňových úradov, a to vytvorením sekcie daňových úradov, t. j. došlo k oddeleniu riadenia výkonu správy daní od riadenia daňových procesov s cieľom zabezpečiť jednotný spôsob riadenia daňových úradov,
- zefektívnila sa organizačná štruktúra FR SR viacerými zmenami organizačných a riadiacich procesov a zároveň sa začala pripravovať:
 - definitívna podoba organizačnej štruktúry FR SR a Kompetenčného centra finančných operácií, ktorá mala plne reflektovať požiadavky efektívne riadenej inštitúcie, ako napr. zlúčenie kľúčových procesov v daňovej oblasti, a to predovšetkým správy daní, kontroly daní, daňovej exekúcie, vrátane boja proti daňovým únikom,
 - racionalizácia organizačnej štruktúry v colnej oblasti, ktorej zámerom bolo okrem iného aj racionalizácia počtu kontaktných miest daňových úradov a počtu pobočiek colných úradov tak, aby nebola obmedzená dostupnosť služieb finančnej správy pre občanov a firmy v rámci celého územia Slovenska,
- stabilizovala sa situácia v oblasti personálneho zabezpečenia, ako napr. riešením hromadných sťažností zamestnancov voči vzniknutej situácii vo finančnej správe,
- realizoval sa systematizovaný prístup k hodnoteniu zamestnancov v závislosti od ich výkonov s cieľom dosiahnuť posilnenie motivácie zamestnancov finančnej správy na dosahovaných výkonoch, ktorej úroveň výrazne upadla v dôsledku rozhodnutí predchádzajúceho manažmentu finančnej správy.

Informačný systém daňovej správy KONS IS, ktorý spôsobil kolaps finančnej správy v I. štvrtroku 2012, bol tiež predmetom kontroly NKÚ SR a Úradu vlády SR. Týmito kontrolami boli zistené nedostatky vo viacerých oblastiach, a to predovšetkým:

- znevýhodnenie Slovenska, nakoľko na základe ustanovenia bodu 3. Prílohy č. 5 Dodatku č. 2 k zmluve o poskytovaní služieb č. 4600000697 dodávateľ IBM Slovensko, spol. s r. o. nezodpovedal za plnenia poskytované alokovanými špecialistami v oblasti nového Informačného systému KONS IS, ale len za odbornú starostlivosť pri ich výbere; v dôsledku takto upravenej zodpovednosti došlo k výraznej zmene ekonomickej rovnováhy zmluvy v neprospech objednávateľa, t. j. SR zastúpenej MF SR,
- neprijatie účinných a efektívnych opatrení na elimináciu rizík projektu nového Informačného systému daňovej správy KONS IS v rámci jeho riadiaceho a kontrolného systému, a to napriek skutočnosti, že od apríla 2011 boli tieto riziká súvisiace predovšetkým s neplnením zmluvných termínov a s nedostatočnou kvalitou vykonaných prác priebežne identifikované,
- nenasadenie nového Informačného systému daňovej správy KONS IS do produktívnej prevádzky v stanovenom termíne, čím nebola zabezpečená plynulá a spoľahlivá prevádzka informačných systémov FR SR,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- nezabezpečenie 100 %-nej funkčnosti žiadnej funkcionality z celkového počtu 209 funkcionalít nového informačného systému KONS IS, pričom v 187 prípadoch nebola funkcionality zabezpečená vôbec,
- nedodanie vývojovej dokumentácie zodpovedajúcej štandardom vývoja informačných systémov verejnej správy v zmysle zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy,
- manažérske zlyhanie, ne hospodárne, neefektívne a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov vo výške viac ako 10,0 mil. EUR.

V týchto súvislostiach MF SR a Riadiaci výbor UNITAS prijali opatrenia nevyhnutné pre stabilizáciu situácie a následne rozhodli o ďalšom postupe, a to:

- primárne sa začala zabezpečovať úprava pôvodného Informačného systému daňovej správy IS RDS na nové legislatívne podmienky, jeho komplexné pretestovanie a implementácia v produktívnej prevádzke v zmysle rozhodnutia Riadiaceho výboru UNITAS z 02.04.2012,
- obnovil sa systém poskytovania dát v rámci medzinárodnej výmeny informácií krajín Európskej únie,
- začali sa spracovávať návrhy na ďalší vývoj niektorých častí pôvodného Informačného systému daňovej správy IS RDS, ktorých implementácia bola nevyhnutná pre nábeh a prvotné spracovanie údajov,
- na dennej báze bola monitorovaná funkčnosť informačných systémov finančnej správy a následne sa operatívne odstraňovali vzniknuté problémy a nasadzovali jednotlivé funkcionality,
- s ohľadom na existujúcu situáciu a výsledky analýz informačných systémov prijal Riadiaci výbor UNITAS na svojich zasadnutiach po 24.04.2012 zásadné rozhodnutia, ktoré s týkali úpravy harmonogramu implementácie riešení informačných systémov finančnej správy, vrátane návrhov postupného zabezpečovania funkčnosti s primárnym zameraním na zabezpečenie služieb pre verejnosť, t. j. pre daňové subjekty,
- prijal sa zámer spustiť v prvom polroku 2014 nový Portál finančnej správy, prostredníctvom ktorého sa mal zabezpečiť komfortný prístup daňových subjektov k elektronickým službám finančnej správy.

Napriek skutočnosti, že v priebehu roku 2012 došlo k výraznej stabilizácii prostredia vo finančnej správe, bolo nevyhnutné realizovať množstvo ďalších krokov smerujúcich k dosiahnutiu vyššieho stupňa efektivity riadenia relevantných a podporných procesov vo finančnej správe, ako aj k dosiahnutiu vyššej miery angažovanosti a motivácie zamestnancov na jej výsledkoch a imidži, ako napr.:

- k 01.01.2013 sa zrušilo Kompetenčné centrum finančných operácií ako samostatná preddavková organizácia FR SR s tým, že jeho kompetencie sa presunuli na FR SR,
- napriek prijatej legislatíve sa rozhodlo o posúdení opodstatnenosti zlúčenia daňových úradov a colných úradov do nových finančných úradov a o ich prípadnom zlúčení na základe tohto posúdenia sa malo rozhodnúť najsôr k 01.01.2015,
- o jeden rok sa posunulo prispôsobenie a nastavenie časového horizontu nasadenia plnej elektronickej komunikácie,
- o dva roky sa posunulo spustenie ďalších reformných krokov a nasadenie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Spustenie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, ktorý mal byť nasadený do reálnej prevádzky k 01.01.2013, sa vzhľadom na nedoriešené finančné, procesné a organizačné zabezpečenie posunulo k 01.01.2015 s tým, že v II. polroku 2014 sa mala spustiť popri pôvodnom reformovanom Informačnom systéme daňovej správy IS RDS duálna prevádzka nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS –SD, pričom k 01.01.2015 sa mal ponechať v prevádzke už len nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Pre naplnenie cieľov programu UNITAS bolo ďalej rozhodnuté o komplexe ďalších nemenej dôležitých projektov, ako napr. o:

- uskutočnení elektronizácie služieb v medzinárodnom obchode a jeho integrácii v rámci relevantných informačných systémov pri výmene informácií implementáciou Centrálného elektronického priečinka CEP,
- zabezpečení kvalitných služieb pre verejnosť v daňovej a colnej oblasti vybudovaním adekvátneho Kontaktného centra finančnej správy, resp. CALL centra finančnej správy,
- vytvorení strediska IT služieb, ktoré malo predstavovať oddelenie strategického riadenia IT služieb od operatívneho riadenia,
- zavedení vhodnej metodológie riadenia IT služieb vo finančnej správe ITSM,
- vybudovaní informačného systému vnútornej správy pre finančnú správu a zabezpečenia spracovania ekonomických, hospodárskych a personálnych agend, tzv. Integrovaného systému vnútornej správy finančnej správy,
- zabezpečení internej a externej komunikácie zmien v rámci programu UNITAS,
- implementácii bezpečnostnej politiky v rámci projektov programu UNITAS,
- zavedení metodiky a softwarových nástrojov na sledovanie a vyhodnocovanie výkonnosti zamestnancov finančnej správy prostredníctvom Karty vyrovnaných výkonov.

V súvislosti s ďalším postupom programu UNITAS II bolo rozhodnuté o potrebe prípravy nového konceptu organizačného, legislatívneho a informačného zabezpečenia výberu poistných odvodov na sociálne a zdravotné poistenie finančnou správou. Zároveň sa rozhodlo o vypracovaní predpisov týkajúcich sa organizačnej štruktúry a kompetenčného vymedzenia a príslušných predpisov procesného charakteru v oblasti výberu daní, cla a poistných odvodov v rámci II. fázy programu UNITAS II.

NKÚ SR v I. štvrtroku 2013 vykonal kontrolu, ktorej účelom bolo hodnotenie efektívnosti a účinnosti stavu realizácie zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS k 31.12.2012, jeho logistickej podpory a súladu so všeobecne záväznými právnymi predpismi, uzneseniami vlády SR, rozhodnutiami ministra financií a Riadiaceho výboru UNITAS.

Kontrolou boli zistené viaceré nedostatky, a to predovšetkým:

- identifikovanie slabých miest nasadeného pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS,
- identifikovanie slabých miest v realizácii projektu Portál finančnej správy,
- nedefinovanie relevantného súboru ukazovateľov pre zabezpečenie zvýšenia úrovne monitorovania a hodnotenia efektívnosti výberu predovšetkým dane z pridanej hodnoty v oblasti jej daňovej správy, kontroly a exekúcií,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- nezahrnutie relevantných súborov ukazovateľov pre zabezpečenie zvýšenia úrovne monitorovania a hodnotenia efektívnosti výberu daní v oblasti ich daňovej správy, kontroly a exekúcií do vývoja nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Prijat' opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov bolo uložené prezidentovi finančnej správy s tým, že MF SR malo spolupracovať pri vypracovaní návrhu ukazovateľov hodnotenia efektívnosti a účinnosti stavu realizácie zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS.

3. Riadenie a implementácia projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS v období rokov 2013 až 2014

3.1. Riadenie projektov programu UNITAS v MF SR

Riadenie projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS zabezpečoval Riadiaci výbor UNITAS ako prierezové pracovné zoskupenie zástupcov MF SR a FR SR pre projekty v daňovej a colnej oblasti, pričom rozhodnutím ministra financií bol za účelom podpory tohto výboru zriadený v organizačnej štruktúre MF SR aj samostatný Útvar riadenia pre program UNITAS.

V roku 2013 bola na základe rozhodnutia Riadiaceho výboru UNITAS vytvorená Programová kancelária pre program UNITAS v rámci Operačného programu Informatizácia spoločnosti, ktorá mala zabezpečovať konzultačnú podporu potrebnú z pohľadu sledovania a riadenia kvality programových a projektových výstupov jednotlivých projektov programu UNITAS. Výsledky činnosti Programovej kancelárie pre program UNITAS však neboli kontrolnej skupine NKÚ SR poskytnuté, a preto neboli predmetom tejto kontroly.

Podľa písomného vyjadrenia riaditeľa Útvoru riadenia pre program UNITAS činnosť Programovej kancelárie pre program UNITAS bola ukončená približne v priebehu mesiaca február 2014. Pôvodne mala zabezpečovať najmä riadenie projektu nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD, vrátane jeho podprojektov pre migráciu a integráciu ďalších projektov. Nakoľko však začiatkom roka 2014 došlo k zmene organizačného začlenenia riadenia uvedených projektov vo finančnej správe, bolo prijaté rozhodnutie, že činnosť tejto kancelárie sa bude aktívne využívať až pre nové projekty, ktorých realizácia sa očakáva v priebehu roka 2015.

Kontrolnej skupine NKÚ SR boli predložené záznamy z rokovaní Riadiaceho výboru UNITAS a informácia o činnosti Útvoru riadenia pre program UNITAS za roky 2013 a 2014.

Riadiaci výbor UNITAS v kontrolovanom období zasadal celkom 24 krát, z toho 14 krát v roku 2013. Na týchto zasadnutiach sa zaoberal predovšetkým koordináciou, riadením a kontrolou procesov súvisiacich s implementáciou jednotlivých projektov programu UNITAS vo FR SR, čo je podrobnejšie hodnotené v časti 3.2.

Útvar riadenia pre program UNITAS plnil v kontrolovanom období úlohy predovšetkým v oblasti zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov, reformy daňovej a colnej správy, inovatívnych prístupov k správe príjmového cyklu s dôrazom na

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

zjednodušenie a zefektívnenie vzťahov s koncipientmi verejných financií, zefektívňovania existujúcich procesov v oblasti príjmového procesu verejných financií a pod.

Kontrolná skupina NKÚ SR na základe overenia činnosti Útvoru riadenia pre program UNITAS dospela k záveru, že tento útvar si v priebehu rokov 2013 a 2014 plnil svoje úlohy, a to tak v súvislosti so zabezpečovaním spustenia I. fázy programu UNITAS I, ako aj s obnovením komunikácie na úrovni II. fázy programu UNITAS II.

Pri zabezpečovaní spustenia I. fázy programu UNITAS I boli Útvorom riadenia pre program UNITAS plnené úlohy spojené najmä s realizáciou nasledovných projektov:

- Portál finančnej správy, ktorý bol spustený do prevádzky k 01.01.2014,
- Register účtovných závierok, ktorý bol spustený do prevádzky k 01.01.2014, pričom tento bol v kontrolovanom období vo fáze aktualizácie vo väzbe na realizáciu ostatných projektov programu UNITAS,
- Centrálny elektronický priečinok CEP, ktorý bol spustený do prevádzky k 15.12.2014 a v čase výkonu kontroly sa nachádzal vo fáze skúšobnej prevádzky a stabilizácie.

V priebehu výkonu kontroly Útvar riadenia pre program UNITAS finalizoval prípravu a nábeh nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a nového Administratívneho informačného systému ADMIS.

Zástupcovia Útvoru riadenia pre program UNITAS sa v kontrolovanom období priamo zúčastňovali na všetkých zasadnutiach riadiacich výborov jednotlivých projektov programu UNITAS, ako aj na vybraných zasadnutiach vedení týchto projektov. Zároveň sa zúčastňovali aj stretnutí tzv. Riadiaceho integračného tímu, cieľom ktorého bolo prerokovávanie a synchronizácia jednotlivých projektov programu UNITAS. Na základe výsledkov z týchto rokovaní podľa potreby zvolávali zasadnutia Riadiaceho výboru programu UNITAS.

Kontrolou riadenia projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS sa preukázala správnosť rozhodnutí MF SR o zriadení Útvoru riadenia pre program UNITAS a prijatí opatrení na zlepšenie pôsobnosti Riadiaceho výboru UNITAS. Výsledkom týchto rozhodnutí MF SR bolo jednoznačné posilnenie koordinácie, riadenia a kontroly procesov súvisiacich s implementáciou jednotlivých projektov programu UNITAS, čo bolo rozhodujúce pre jeho ďalšiu realizáciu v mimoriadne zložitých podmienkach.

Jedným zo zásadných rozhodnutí Riadiaceho výboru UNITAS bolo upustenie od plánovanej paralelnej prevádzky pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS a nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD. Uvedené rozhodnutie sa materializovalo v Dodatku č. 10 k zmluve o poskytovaní služieb č. 4600000697 s IBM Slovensko, spol. s r. o., v ktorom sa 30.06.2014 zmluvné strany dohodli aj na zmene časového harmonogramu realizácie projektu s postupným nábehom jednotlivých procesov od 01.01.2015 do 31.03.2015.

Následne ďalším zásadným rozhodnutím Riadiaceho výboru UNITAS bola zmena a posunutie termínu nábehu nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD z pôvodného termínu 02.01.2015 na nový termín 02.03.2015, a to na základe výsledkov užívateľských akceptačných a kontrolných testov poukazujúcich na viaceré podstatné a nepodstatné chyby systému. Návrh pripravenosti tohto systému pre nasadenie

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

do prevádzky od 02.03.2015 bol schválený Riadiacim výborom UNITAS jeho uznesením z 27.02.2015 a následne materializovaný v Dodatku č. 11 citovanej zmluvy.

Kontrolná skupina NKÚ SR napriek týmto zásadným rozhodnutiam, ktoré v mimoriadne zložitých podmienkach menili obsah a časový harmonogram implementácie programu UNITAS a následne aj citovanú zmluvu, hodnotí celý proces nasadzovania nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD pozitívne, k čomu prispelo aj jeho monitorovanie na dennej báze nielen Útvaram riadenia pre program UNITAS, ale aj vedúcim služobného úradu a príslušným štátnym tajomníkom MF SR.

V týchto súvislostiach kontrolná skupina NKÚ SR s uvedením si zložitosti situácie v realizácii I. fázy programu UNITAS I a náročnosti v nasadzovaní nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD nezistila zásadné nedostatky v činnosti a plnení úloh Riadiaceho výboru UNITAS a Úvaru riadenia pre program UNITAS.

3.2. Zmluvné vzťahy na zabezpečenie vývoja a technickej podpory prevádzky projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD

Na zabezpečenie realizácie zámerov a cieľov programu UNITAS v oblasti informačných systémov a elektronizácie výberu daní bola 18.02.2010 uzatvorená zmluva o poskytovaní služieb č. 4600000697 medzi MF SR a IBM Slovensko, spol. s r. o., ktorej účelom bolo poskytnutie technickej asistencie, konzultácií a súčinnosti pri vytvorení Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD s cieľom vytvoriť podmienky pre poskytovanie elektronických služieb v oblasti finančnej správy.

Predmetom citovanej zmluvy boli nasledovné aktivity:

- Aktivita 1 - technická asistencia súvisiaca s vytvorením integrovaného prostredia v oblasti daňovej správy, t. j. „štandardného daňového systému“ a podmienok pre poskytovanie elektronických služieb v tejto oblasti,
- Aktivita 2 - technická asistencia súvisiaca s realizáciu pozáručnej podpory Štandardného daňového systému,
- Aktivita 3 - technická asistencia súvisiaca s vytvorením integrovaného prostredia v oblasti colnej správy, t. j. „štandardného colného systému“ a podmienok pre poskytovanie elektronických služieb v tejto oblasti,
- Aktivita 4 - technická asistencia súvisiaca s vytvorením integrovaného prostredia v oblasti inštitúcií poverených výberom a správou poisťných odvodov tvoriacich príjmy verejných rozpočtov, t. j. „štandardného poisťného systému“ a podmienok pre poskytovanie elektronických služieb v tejto oblasti.

Poskytovateľ služby IBM Slovensko, spol. s r. o. sa v citovanej zmluve zaviazala realizovať riadne a včas aktivity 1 a 2 a všetky s tým spojené plnenia podľa jej prílohy č. 2B - Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD a podľa opisu predmetu zákazky uvedenom v jej prílohe 2A s tým, že maximálna cena za všetky plnenia bola dohodnutá vo výške 78 mil. eur bez dane z pridanej hodnoty.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

V období od 28.07.2010 do 16.09.2010 bolo plnenie citovanej zmluvy pozastavené z dôvodu rozhodnutia vtedajšieho vedenia MF SR o vykonaní auditu projektu. Po ukončení tohto auditu boli postupne realizované aktivity a produkty v rámci jednotlivých celkom 24 manažérskych etáp s viacerými zmenami. Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že k citovanej zmluve bolo uzatvorených celkom 11 dodatkov, ktoré boli postupne prerokovávané a schvaľované Riadiacim výborom UNITAS.

V kontrolovanom období v zmysle Dodatku č. 7 k citovanej zmluve sa v období od 23.11.2012 do 28.01.2013 realizovala iba manažérska etapa č. 13.

Dodatkom č. 8 zo dňa 28.03.2013 k citovanej zmluve sa zmluvné strany dohodli, že prílohy č. 1 a 3 budú obsahovať špecifikované činnosti na dokončenie riešenia nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD v zmysle jednotlivých manažérskych etáp projektu za oblasť správy daní s nasledovným plánom realizácie jednotlivých etáp:

1. začiatok realizácie od 01.02.2013,
2. paralelná prevádzka od 01.07.2014,
3. reálna prevádzka od 01.01.2015.

Pre zabezpečenie implementácie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD a plnenia vecného a časového harmonogramu citovanej zmluvy bol na úrovni FR SR zriadený riadiaci tím, tzv. Riadiaci výbor projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD. Tento výbor priebežne v týždenných intervaloch riešil problémy súvisiace so zavádzaním nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD za účasti zástupcov FR SR, spoločnosti IBM Slovensko, spol. s r. o. a MF SR, a to podľa jednotlivých manažérskych etáp 1 až 24, ktoré boli definované v časovom harmonograme projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Kontrolnej skupine NKÚ SR boli na jej vyžiadanie predložené záznamy z porád Riadiaceho výboru projektu Integrovaného informačného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD za obdobie rokov 2014 a 2015.

Kontrolou ich obsahu bolo okrem iného zistené, že tento Riadiaci výbor vo februári 2014 na svojom 151. a 154. zasadnutí konštatoval oneskorenie integračných a migračných aktivít tohto projektu, ktoré malo za následok oneskorenie jeho hlavných míľnikov, vrátane termínu ukončenia pilotných funkčných testov k 31.03.2014 a tým aj užívateľských akceptačných testov k 30.06.2014.

V tejto súvislosti bolo kontrolou zistené, že poskytovateľ služby IBM Slovensko, spol. s r.o. navrhla zmenu termínu tzv. „Masterplanu“ s posunutím dokončenia implementácie projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD z 30.06.2014 na 31.07.2014 a následne aj skrátenie záverečného pilotného funkčného testovania o 1 mesiac. Riadiaci výbor projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD však s týmto návrhom nesúhlasil.

Problematica oneskorenia míľnikov, resp. termínov projektu Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD bola aj obsahom Informácie o stave plnenia

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

projektov programu UNITAS, ktorá bola prerokovaná 29.04.2014 na zasadnutí Riadiaceho výboru UNITAS.

Dodatkom č. 9 k citovanej zmluve z 19.05.2014 sa zmluvné strany dohodli na zmene termínov a na začatí realizácie pozastavených plnení nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, a to predovšetkým na zabezpečení paralelnej prevádzky nasadeného pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS a celkového prechodu finančnej správy na nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD. Časový harmonogram dohodnutý v Dodatku č. 8 k citovanej zmluve sa v celom rozsahu zrušil a nahradil sa novým s cieľom zabezpečiť zosúlad'ovanie a odstraňovanie nedostatkov zistených v priebehu prípravy nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Kontrolná skupina NKÚ SR kontrolou plnenia Dodatku č. 9 k citovanej zmluve dospela k záveru, že z dôvodu zmeny v riadení prechodu na nové informačné systémy tento dodatok nebol v plnom rozsahu realizovaný, nakoľko sa upustilo od zabezpečenia paralelnej prevádzky pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS a nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD k 01.07.2014, čo bolo významnou zmenou v riadení celého projektu.

Popri tejto zmene sa vyskytli ďalšie problémy, ktoré viedli Riadiaci výbor UNITAS k prerokovaniu a schváleniu Dodatku č. 10 k citovanej zmluve, ktorý zmluvné strany dohodli 30.06.2014.

V prílohe č. 1 Dodatku č. 10 k citovanej zmluve boli v rámci predmetu dodávky nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD doplnené používateľské požiadavky, ktoré vyplynuli z pilotných funkčných testov tohto systému, požiadavky na reporting pre FR SR, šablóny výstupných dokumentov, rozhrania externého informačného systému a schválené legislatívne zmeny.

V prílohe č. 2 Dodatku č. 10 k citovanej zmluve bol v plnom rozsahu nahradený časový harmonogram dohodnutý v Dodatku č. 9 k tejto zmluve. Postupný nábeh jednotlivých procesov Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní ISFS – SD bol naplánovaný od 02.01.2015 do 31.03.2015.

Zástupcovia FR SR však 12.12.2014 na zasadnutí Riadiaceho výboru UNITAS upozornili, že k 01.01.2015 je až 32 procesov správy daní kritických pre nasadenie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD. Takýto stav podľa ich vyjadrenia neumožňoval jeho bezpečné nasadenie v plánovanom termíne k 02.01.2015 v zmysle časového harmonogramu dohodnutého v prílohe č. 2 Dodatku č. 10 k citovanej zmluve.

V tejto súvislosti bol 29.12.2014 v Riadiacom výbore UNITAS schválený a následne zmluvnými stranami dohodnutý Dodatok č. 11 k citovanej zmluve, ktorým sa zmenil harmonogram plnenia nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD dohodnutý v Dodatku č. 10 k tejto zmluve, a tým sa definitívne upravil začiatok a koniec aktivít časového harmonogramu nasledovne:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Názov aktivity	Začiatok	Koniec
Užívateľské akceptačné testy = UAT (full scope)	26.01.2015	13.02.2015
Realizácia migrácie dát pre produkčnú prevádzku	01.02.2015	31.03.2015
Protokol o konečnej príprave a protokol o migrácii dát pre produktívnu prevádzku	01.03.2015	31.03.2015
Nasadenie systému do produktívnej prevádzky	01.02.2015	09.03.2015
Protokol o akceptácii Go-Live	10.03.2015	10.03.2015

Zdroj: Dodatok č. 11 k citovanej zmluve so spoločnosťou IBM Slovensko

V zmysle tohto časového harmonogramu sa užívateľské akceptačné testy nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD vykonali až v období od 26.01.2015 do 13.02.2015. Na základe výsledkov týchto testov boli schválené nasledovné dva akceptačné protokoly, a to Protokol o akceptácii systému č. ŠDS/2015/08, ktorý bol 13.02.2015 schválený FR SR a Protokol o akceptácii Go - Live č. ŠDS/2015/09, ktorý bol 25.02.2015 schválený Riadiacim výborom projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD. Kontrolná skupina NKÚ SR vykonala kontrolu oboch akceptačných protokolov.

Kontrolou Protokolu o akceptácii systému č. ŠDS/2015/08 z 13.02.2015 bolo zistené, že v užívateľských akceptačných a kontrolných testoch nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD boli identifikované 4 podstatné, 52 nepodstatných a 33 drobných chýb, ktoré mali byť IBM Slovensko, spol. s r. o. odstránené do 27.02.2015.

Kontrolou Protokolu o akceptácii Go – Live č. ŠDS/2015/09 z 25.02.2015 bolo zistené, že FR SR potvrdilo vyriešenie všetkých chýb identifikovaných v procese akceptácie a následne akceptovalo bez výhrad predmet dodávky nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Zástupcovia finančnej správy prezentovali 27.02.2015 na zasadnutí Riadiaceho výboru UNITAS pripravenosť nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD pre nasadenie do prevádzky od 02.03.2015 a zároveň preukázali pripravenosť plnohodnotných dát pre výkon činnosti zamestnancov FR SR v tomto novom systéme, a to:

- register daňovej správy s otvorenými položkami,
- daňové priznania dane z pridanej hodnoty za roky 2011, 2012, 2013, 2014,
- súhrnné výkazy za roky 2011, 2012, 2013, 2014,
- daňové priznania dane z motorových vozidiel za roky 2011, 2012, 2013,
- daňové priznania dane z príjmov právnických osôb za roky 2011, 2012, 2013,
- historické dáta pre exekúcie,
- iniciálny load registra daňovej správy.

Historické dáta dane z príjmov fyzických osôb za roky 2011, 2012, 2013 mali byť dohrané do konca marca 2015.

Zároveň zástupcovia finančnej správy v rámci svojej prezentácie 27.02.2015 na zasadnutí Riadiaceho výboru UNITAS odôvodnili návrh časového harmonogram postupného nábehu nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD od 02.03.2015, čo bolo schválené uznesením Riadiaceho výboru UNITAS.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Kontrolná skupina NKÚ SR na základe kontroly zmluvných vzťahov na zabezpečenie vývoja a technickej podpory prevádzky projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD dospela k záveru, že po zlyhaní implementácie Informačného systému daňovej správy KONS v I. štvrtroku 2012 bolo správnym rozhodnutím MF SR vrátiť sa k pôvodnému predmetu citovanej zmluvy, a to aj napriek viacerým dodatkom k tejto zmluve, nakoľko brala do úvahy celkovú náročnosť komplexného riešenia implementácie celého projektu, ktorá sa realizovala v mimoriadne zložitých podmienkach po kolapse finančnej správy v I. štvrtroku 2012.

3.3. Finančné zabezpečenie projektov programu UNITAS

Problematika financovania projektov programu UNITAS a ich dofinancovania boli v kontrolovanom období riešené v Riadiacom výbore UNITAS.

Riadiaci výbor UNITAS na svojom zasadnutí 07/2013 zosumarizoval požiadavky na financovanie všetkých aktivít spojených s realizáciou projektov programu UNITAS na roky 2013 až 2016 a ich pokrytie, čo dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v eurách

EUR s DPH		2013	2014	2015	2016	Celkom
Požiadavky	Kapitálové výdavky	57 545 536,07	59 955 171,29	13 135 139,52	5 935 000,00	136 570 846,88
	Bežné výdavky	3 364 246,66	11 497 671,74	16 615 344,96	17 048 645,17	48 525 908,53
	Celkom	60 909 782,73	71 452 843,03	29 750 484,48	22 983 645,17	185 096 755,41
z toho:						
Pokryté	Návratná finančná výpomoc	44 397 313,55	20 380 331,33	6 350 000,00	4 000 000,00	75 127 644,88
	Finančná správa	4 810 000,00	0,00	579 316,00	571 510,00	5 960 826,00
	Celkom	49 207 313,55	20 380 331,33	6 929 316,00	4 571 510,00	81 088 470,88
štátny rozpočet	Kapitálové výdavky	11 448 222,52	40 429 839,96	6 355 823,52	1 363 490,00	59 597 376,00
	Bežné výdavky	254 246,66	10 642 671,74	16 465 344,96	17 048 645,17	44 410 908,53
	Celkom	11 702 469,18	51 072 511,70	22 821 168,48	18 412 135,17	104 008 284,53

Zdroj: Uznesenie Riadiaceho výboru UNITAS 7/2013

V tejto súvislosti boli v citovanom uznesení Riadiaceho výboru UNITAS prijaté tiež nasledovné úlohy:

Úloha 1/7/2013

Vykonať kroky potrebné k zabezpečeniu finančných prostriedkov na rok 2013 zo štátneho rozpočtu.

Úloha 2/7/2013

Žiadať o refundáciu použitých finančných prostriedkov z rozpočtu Operačného programu Informatizácia spoločnosti.

Úloha 4/7/2013

Inicializovať proces zabezpečenia chýbajúcich finančných prostriedkov na rok 2014 zo štátneho rozpočtu.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Úloha 3/6/2014

Zabezpečiť finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu prostredníctvom rozpočtových opatrení MF SR a FR SR a z Platobnej jednotky MF SR.

V zmysle citovaných úloh Riadiaceho výboru UNITAS a následne vykonaných príslušných rozpočtových opatrení boli finančné prostriedky na realizáciu programu UNITAS v kontrolovanom období zabezpečované z rozpočtu MF SR, FR SR a z prostriedkov Operačného programu Informatizácia spoločnosti.

Prehľad čerpania finančných prostriedkov na realizáciu projektov programu UNITAS v rokoch 2010 až 2014 z rozpočtu MF SR a Finančného riaditeľstva SR dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v eurách

Organizácia / druh výdavku	2010	2011	2012	2013	2014	Spolu 2010-2014
MF SR – Úrad	3 415 583,81	21 055 361,54	8 949 485,07	9 248 004,86	23 736 040,92	66 404 476,20
Bežné	285 084,51	2 873 391,92	248 246,66	138 806,66	580 013,32	4 125 543,07
Kapitálové	3 130 499,30	18 181 969,62	8 701 238,41	9 109 198,20	23 156 027,60	62 278 933,13
DR SR	-	9 793 136,75	-	-	-	9 793 136,75
Bežné	-	-	-	-	-	-
Kapitálové	-	9 793 136,75	-	-	-	9 793 136,75
FR SR	-	-	7 126 884,58	2 738 299,58	4 211 737,56	14 076 921,72
Bežné	-	-	178 757,64	198,35	-	178 955,99
Kapitálové	-	-	6 948 126,94	2 738 101,23	4 211 737,56	13 897 965,73
Spolu	3 415 583,81	30 848 498,29	16 076 369,65	11 986 304,44	27 947 778,48	90 274 534,67

Zdroj: MF SR – Útvár riadenia programu UNITAS

Kontrolou bolo zistené, že z prostriedkov Operačného programu Informatizácia spoločnosti boli financované nasledovné dva projekty programu UNITAS:

1. Projekt Centrálny elektronický priečinok,
2. Projekt Elektronické služby finančnej správy.

Na financovanie Projektu Centrálny elektronický priečinok boli podľa Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 21110120017 poskytnuté finančné prostriedky vo výške 16 949 045,50 eur. V čase výkonu kontroly boli tieto finančné prostriedky k 15.05.2015 čerpané vo výške 15 545 816,16 eur.

Na financovanie Projektu Elektronické služby finančnej správy pre oblasť daňovú boli podľa Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 21110120027 poskytnuté finančné prostriedky vo výške 41 580 000,00 eur s termínom ukončenia ich čerpania v znení dodatku č. 3 k tejto zmluve do 31.10.2015. V čase výkonu kontroly boli tieto finančné prostriedky k 15.05.2015 čerpané vo výške 38 592 346,12 eur, z toho 26 372 148,57 eur bolo použitých na financovanie Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a Správy spisu povinného subjektu pre IBM Slovensko, spol. s r.o.

Prehľad celkového čerpania finančných prostriedkov IBM Slovensko, spol. s r. o. na realizáciu projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD podľa údajov Útváru riadenia pre program UNITAS dokumentuje nasledujúca tabuľka:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

v eurách

*Popis	Aktivita	Použitá suma v EUR bez DPH	Rozpočet v EUR bez DPH	Zostatok na použitie v EUR bez DPH
uhradené faktúry	1	54 237 108,72		
neuhradené dodatok č. 11	1	546 589,45		
neuhradené dodatok č. 10	1	363 302,50		
neuhradené dodatok č. 9	1	1 052 333,33		
neuhradené dodatok 7	1	158 600,00		
Súčet aktivita 1	1	56 357 934,00	56 357 934,00	-
uhradené D11	1,8	-		
neuhradené D11	1,8	1 446 023,17		
nevystavené D11	1,8	5 116 847,47		
Podaktivita 1.8	1,8	6 562 870,64	6 562 870,64	-
Aktivita 2	2	-	2 131 435,36	2 131 435,36
uhradené	3	12 610 607,50		
neuhradené dodatok č. 10	3	337 152,50		
súčet aktivita 3 a 4	3	12 947 760,00	12 947 760,00	-
Spolu bez DPH		75 868 564,64	78 000 000,00	2 131 435,36

Zdroj: Útvár riadenia programu UNITAS

Kontrolná skupina NKÚ SR nevykonala finančnú kontrolu čerpania týchto finančných prostriedkov, ktoré boli zabezpečované tak z rozpočtov MF SR a FR SR, ako aj z Operačného programu Informatizácia spoločnosti. Nevykonanie tejto kontroly bolo v súlade s programom kontrolnej akcie, ktorý bol zameraný na hodnotenie funkčnosti Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a efektívnosti a účinnosti programu UNITAS.

3.4. Kontrola návrhu konceptu ďalšieho postupu zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov v rámci II. fázy programu UNITAS II

Ťažiskovým faktorom realizácie II. fázy programu UNITAS II malo byť zabezpečenie organizačného a procesného prechodu výberu poistného na sociálne poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie zo Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní na FR SR, vrátane presunov zamestnancov, nastavenia nových pravidiel a procesov pre distribúciu príjmov, definovania možného jedného „daňovo - poistného“ odvodu zamestnanca a jedného ročného zúčtovania daní a poistného.

Úlohy spojené s naštartovaním II. fázy programu UNITAS II zabezpečil Útvár riadenia pre program UNITAS.

Riadiaci výbor UNITAS rozhodol 31.01.2013 o zriadení „Pracovnej skupiny koordinácie všetkých projektov programu UNITAS“ s cieľom koordinácie prierezových projektov II. fázy programu UNITAS II“.

Riadiaci výbor II. fázy programu UNITAS II na svojom prvom zasadnutí schválil 19.08.2014 dokument „Modifikovaný postup implementácie v programe UNITAS“, v rámci ktorého stanovil postupnú implementáciu II. fázy programu UNITAS II, a to s rozdelením na 2 etapy.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

V prvej etape sa majú vykonať zmeny v systéme sociálneho poistenia s väzbou na daňovú agendu a agendu verejného zdravotného poistenia, ako napr.:

- zjednotenie vymeriavacieho základu s daňovým základom,
- výber poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie na základe daňových procesov,
- zavedenie preddavkov v systéme sociálneho poistenia,
- zavedenie ročného zúčtovania v sociálnom poistení,
- zavedenie jedného odvodu na sociálne poistenie a pod.

Zabezpečenie týchto zmien má predstavovať zmeny významnej časti procesov, ktoré si budú vyžadovať úpravy platného legislatívneho rámca, ako napr.:

- úpravu formulárov, resp. podkladov výberu poistného, t. j. mesačného výkazu poistného a preddavkov, výkazu poistného, registračného listu fyzickej osoby a opravného výkazu,
- úpravu spôsobu, resp. rozsahu vykazovania údajov platiteľmi poistného, t. j. vymeriavacích základov, prerušení a vylúčení,
- úpravu vykazovania súbehu poistení u jedného zamestnávateľa a komplexného spracovania súbehov.

Gestorom prvej etapy II. fázy programu UNITAS II je Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré má projekt zabezpečovať v spolupráci s MF SR, Ministerstvom zdravotníctva SR, FR SR, Sociálnou poisťovňou a zdravotnými poisťovňami.

V druhej etape II. fázy programu UNITAS II sa má vykonať zjednotenie výberu dane, cla a poistného na FR SR, t. j. zabezpečiť presun výberu poistného na FR SR, vrátane včlenenia tohto poistného do daňovej agendy, presunov zamestnancov a zavedenia jedného odvodu dane a poistného a jeho ročného zúčtovania.

Gestorom druhej etapy II. fázy programu UNITAS je MF SR v spolupráci s FR SR, Ministerstvom práce sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvom zdravotníctva SR, Sociálnou poisťovňou a zdravotnými poisťovňami.

Riadiaci výbor II. fázy programu UNITAS II svojim uznesením č. 2/2014 uložil štátnemu tajomníkovi Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR zriadiť projektové štruktúry pre realizáciu II. fázy programu UNITAS II a následne v spolupráci s MF SR ako gestorom celého programu UNITAS začať realizovať príslušné aktivity.

Kontrolná skupina NKÚ SR na základe kontroly prípravy II. fázy programu UNITAS II dospela k záveru, že súčasný stav zodpovedá stavu realizácie I. fázy programu UNITAS I, pre ktorú bola v predchádzajúcich rokoch charakteristická nielen nepripravenosť vecných zmien a neukončenie viacerých implementácií, ale aj vysoká miera zaťaženia finančnej správy a Sociálnej poisťovne.

Z týchto dôvodov akceptovala v kontrolovanom období priebeh prípravy II. fázy programu UNITAS II, ktorá bola po kolapse finančnej správy v I. štvrtroku 2012 dočasne pozastavená. Odôvodnením je zistenie, že dosiahnutie zjednotenia výberu daní, cla a odvodov na sociálne a zdravotné poistenie finančnou správou si vyžaduje postupné prijímanie čiastkových a vopred pripravených a otestovaných zmien v organizačnom, legislatívnom a informatickom zabezpečení tohto zjednotenia.

4. Kontrola implementácie projektov zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS vo FR SR

Novovytvorené FR SR malo v oblasti elektronizácie výberu daní, cla a poistných odvodov postupne realizovať nasledovné zmeny vyplývajúce zo zámerov programu UNITAS:

- rozvoj elektronických služieb (obojsmerná elektronická komunikácia so subjektom, elektronické platby, interné zavedenie elektronického podpisu, digitalizácia písomností, elektronický spis subjektu a pod.),
- implementáciu nových systémov vo finančnej správe,
- rozvoj elektronickej komunikácie s inými orgánmi verejnej správy a inými orgánmi a inštitúciami, získavanie údajov za účelom zvýšenia informácií o subjektoch s cieľom ich využitia pre definovanie profilu subjektu, sledovanie ratingu a rizikovosti,
- zníženie zaťaženia subjektu v zmysle zníženia frekvencie a odstránenia duplicity poskytovania informácií orgánom verejnej správy,
- zavedenie bezpapierového výkonu colníctva a správy daní,
- zavedenie systému centrálného elektronického priečinka,
- prepojenie registrov prostredníctvom jednotného identifikátora a prepojenie informačných systémov orgánov verejnej správy,
- zvyšovanie zručností v oblasti informačných technológií, zabezpečenie osvetu a poradenstva subjektom, vzdelávanie zamestnancov finančnej správy a pod.

V kontrolovanom období prebiehala implementácia viacerých projektov v oblasti informačných systémov finančnej správy.

V záujme plynulého prechodu organizácie na nové informačné systémy bol vytvorený samostatný program Riadenie prechodu finančnej správy na nové informačné systémy RPIS, ktorý bol v októbri 2013 schválený Riadiacim výborom UNITAS a bol zaradený ako podprogram programu UNITAS.

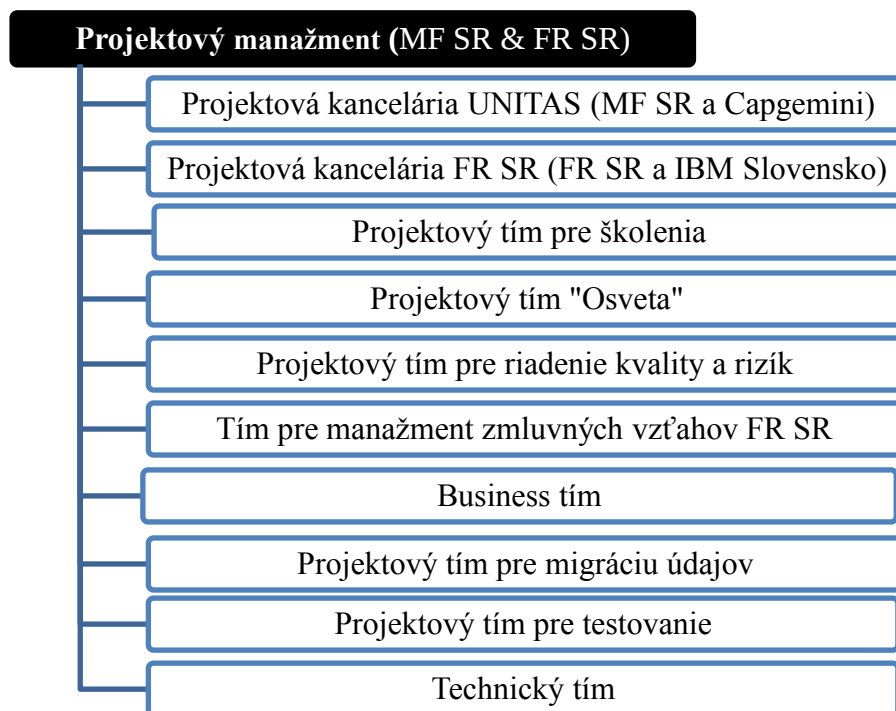
Úlohou programu Riadenie prechodu finančnej správy na nové informačné systémy RPIS bolo zastrešiť nasledovné projekty programu UNITAS realizované v gescii FR SR:

- Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD,
- Administratívny informačný systém ADMIS,
- Elektronické služby centrálného elektronického priečinku vrátane modulu Portál finančnej správy ES CEP – PFS,
- ostatné projekty, ako napr. Mini-One-Stop-Shop - MOSS, VREF, VIES a iné.

FR SR organizačne zabezpečovalo realizáciu hlavného projektu Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a ostatných projektov vytvorením riadiacich výborov a pracovných tímov.

Štruktúru riadiacich výborov a pracovných tímov projektu Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD dokumentuje nasledujúci graf:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky



Zdroj: FR SR

Zamestnanci finančnej správy, ktorí boli zapojení do jednotlivých projektových tímov, si zároveň plnili aj svoje pracovné povinnosti, čo podľa kontrolnej skupiny NKÚ SR zvyšovalo nároky nielen na ich pracovné nasadenie, ale malo vplyv aj na čas implementácie jednotlivých projektov programu UNITAS.

Projekt Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD

Projekt Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SR bol kľúčovým z pohľadu zabezpečovania výberu daní a odvodov v rámci celého programu UNITAS. Jeho cieľom bolo vytvorenie integrovaného systému finančnej správy, vrátane zdroja informačnej bázy, a to s cieľom pripraviť podmienky pre poskytovanie elektronických služieb v oblasti finančnej správy. Projekt sa realizoval v zmysle Zmluvy o poskytovaní služieb č. 4600000697 uzatvorenej 18.02.2010 medzi MF SR a IBM Slovensko, spol. s r.o. Hodnotenie tejto zmluvy je obsahom časti 3.2.

Kontrolná skupina NKÚ SR v rámci kontroly vo vybraných daňových úradoch sa zamerala na preverovanie implementácie a funkčnosti Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD. Výsledky tejto kontroly sú uvedené v 5. kapitole.

Projekt Elektronických služieb centrálného elektronického priečinka – Portál finančnej správy ES CEP - PFS

Koncepcia centrálného elektronického priečinka v podmienkach Slovenska bola schválená 16.01.2008 uznesením vlády SR č. 39/2008, čo vytvorilo predpoklady pre naštartovanie aktivít súvisiacich s jej realizáciou.

Cieľom projektu Elektronických služieb centrálného elektronického priečinka – Portál finančnej správy ES CEP - PFS bolo vytvoriť informačný systém na poskytovanie elektronických služieb v oblasti zahranično-obchodných transakcií so zapojením

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

podnikateľskej sféry, ako aj orgánov štátnej správy, t. j. umožniť všetkým stranám zapojeným v medzinárodnom obchode a preprave podávať a vybavovať štandardizované informácie a dokumenty v jedinom vstupnom bode a splniť tak všetky požiadavky súvisiace s dovozom, vývozom a tranzitom tovarov a služieb.

Projekt sa realizoval na základe Zmluvy o vytvorení, dodávke a implementácii Portálu finančnej správy z 03.01.2013 medzi MF SR a dodávateľom DITEC, a. s. a bol financovaný v rámci Operačného programu Informatizácia spoločnosti.

Portál finančnej správy mal okrem základnej informačnej funkcie zabezpečovať pohodlný prístup k službám, navigáciu, vysvetľovanie a popis daňových procesov a mal byť prioritne zameraný na poskytovanie informácií z prostredia finančnej správy. Jeho realizácia sa mala uskutočniť v dvoch etapách.

V prvej etape sa mal v termíne od 01.01.2014 vytvoriť a spustiť Portál finančnej správy, vrátane zabezpečenia jednosmernej komunikácie daňových subjektov smerom z externého okolia k finančnej správe.

V druhej etape sa mal v termíne od 01.01.2015 dopracovať Portál finančnej správy tak, aby bola možná obojsmerná komunikácia medzi daňovými subjektmi a finančnou správou navzájom.

Pred nasadením Portálu finančnej správy do reálnej prevádzky od 01.01.2014 sa 31.12.2013 uskutočnili akceptačné testy v produkčnom prostredí, na základe ktorých bol projekt akceptovaný. Spustením Portálu finančnej správy bola splnená úloha Riadiaceho výboru UNITAS č. 9/11/2013, podľa ktorej sa mal zabezpečiť výkon prác tak, aby tento bol k dispozícii povinným daňovým subjektom v plnej funkčnosti od 01.01.2014.

Implementácia tohto projektu bola vo FR SR riadená a monitorovaná Riadiacim výborom pre projekt Elektronických služieb centrálného elektronického priečinka - Portál finančnej správy ES CEP - PFS.

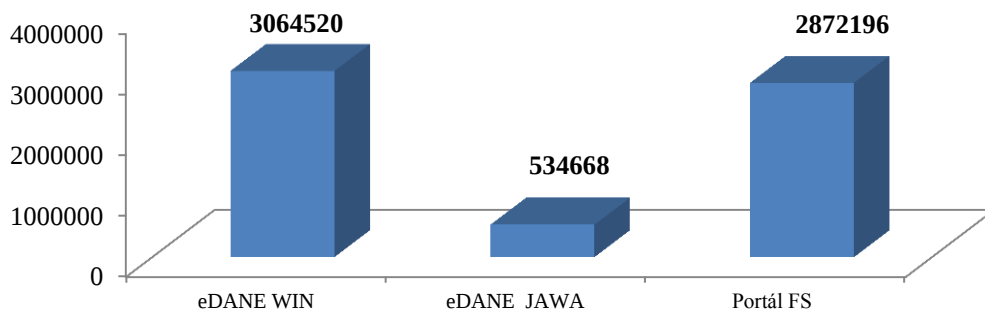
Kontrolná skupina NKÚ SR z predložených záznamov zo zasadnutí tohto riadiaceho výboru zistila, že v priebehu implementácie projektu boli okrem iného riešené aj problémy spojené so zastabilizovaním systému, vývojom elektronických formulárov a ich postupným nasadzovaním do testovacieho prostredia. Príjem nadrozmerných daňových podaní, ako napr. „Kontrolný výkaz dane z pridanej hodnoty“ bol zabezpečený prostredníctvom aplikácie eDane, ktorá bola nasadená v dvoch verziách, a to 14.02.2014 vo verzii eDane/win a 16.02.2014 vo verzii eDane/Java.

Riadiaci výbor UNITAS v súvislosti s implementáciou Portálu finančnej správy prijal vo februári 2014 úlohu č. 1/2/2014, podľa ktorej sa mal zabezpečiť rozvoj tohto portálu paralelne s aplikáciou eDane a následne sa mal dosiahnuť postupný prechod kompletnej funkcionality výhradne na Portál finančnej správy.

Prehľad počtu dokumentov zaslaných daňovými subjektmi na finančnú správu elektronicky podľa jednotlivých kanálov eDane/win, eDane/Java a Portálu finančnej správy za obdobie roka 2014 dokumentuje nasledujúci graf:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Prehľad podaní daňových subjektov cez kanál eDane/Win, eDane/Jawa a Portál finančnej správy za rok 2014



Zdroj:: FR SR

Kontrolou bolo zistené, že v kontrolovanom období bola síce ukončená 1. etapa implementácie modulu Portálu finančnej správy, v rámci ktorej boli vytvorené podmienky pre jednosmernú elektronickú komunikáciu medzi daňovým subjektom a finančnou správou, avšak II. etapa tejto implementácie, t. j. spustenie obojsmernej komunikácie prostredníctvom Portálu finančnej správy, bolo posunuté o jeden rok t. j. od 01.01.2016.

Uvedené posunutie termínu spustenia obojsmernej komunikácie vyplynulo z nutnosti prepojenia Portálu finančnej správy s Integrovaným systémom finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a definovania požiadaviek na elektronické služby a integrácie Portálu finančnej správy do Ústredného portálu verejnej správy.

V tejto súvislosti bola v Riadiacom výbore UNITAS riešená otázka zmeny legislatívy. Úlohami č. 6/2/2014 a 10/3/2014 bolo prezidentovi finančnej správy SR uložené skompletizovať všetky požiadavky na legislatívne zmeny vyplývajúce z implementácie kľúčových systémov finančnej správy.

Následne bola v Národnej rade SR schválená legislatívna zmena, ktorou bolo správcovi dane uložená povinnosť doručovať písomnosti elektronickými prostriedkami podľa § 32, § 33 ods. 1 a 3 a § 56 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní a poplatkov v znení neskorších predpisov s tým, že termín tejto povinnosti správcu dane komunikovať v elektronickej forme s povinnými daňovými subjektmi bol posunutý na 01.01.2016.

Kontrolná skupina NKÚ SR na základe kontroly projektu Elektronických služieb centrálného elektronického priečinka – Portál finančnej správy ES CEP – PFS v zmysle prijatých legislatívnych zmien dospela k záveru, že Portál finančnej správy je funkčný a v súčasnosti sa realizuje II. etapa implementácie modulu Portálu finančnej správy tak, aby od 01.01.2016 bola spustená obojsmerná elektronická komunikácia medzi finančnou správou a povinnými daňovými subjektmi.

Projekt Administratívneho systému finančnej správy ADMIS

Základnou úlohou projektu Administratívneho systému finančnej správy ADMIS bolo vytvorenie systému pre správu registratúry, t. j. podpory procesov Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD formou spracovania daňovej agendy. Na základe

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

definovaných požiadaviek a konfigurácií tohto nového informačného systému bola implementovaná nová špecializovaná registratúra, tzv. daňový spis.

Kontrolná skupina NKÚ SR preverení záznamov Riadiaceho výboru UNITAS zistila, že v júni 2014 boli členovia tohto výboru informovaní formou prezentácie stavu projektov UNITAS o rizikách vyplývajúcich z oneskorenia realizácie integračných aktivít Administratívneho systému finančnej správy ADMIS na Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD. Jedným z rizík bolo aj nezabezpečenie resp. oneskorenie zabezpečenia aplikačných licencií v termíne do 01.05.2014 v počte 4000 ks a v termíne do 01.09.2014 v počte 5500 ks, čo bolo zmluvnou podmienkou pre nasadenie a spustenie Administratívneho informačného systému finančnej správy ADMIS do produkčnej prevádzky.

V tejto súvislosti Riadiaci výbor UNITAS úlohou č. 3/4/2014 poveril prezidenta finančnej správy a generálneho riaditeľa sekcie informačných systémov MF SR doriešiť zabezpečenie všetkých licencií pre projekty v rámci programu UNITAS, čo bolo v kontrolovanom období podľa zistení kontrolnej skupiny NKÚ SR aj priebežne plnené.

Riadiaci výbor UNITAS na svojom zasadnutí v júni 2014 prijal úlohu č. 1/6/2014 súvisiacu so zintenzívnením prác na implementácii Administratívneho systému finančnej správy ADMIS tak, aby boli dodržané míľniky podľa celkového „Masterplánu finančnej správy“ a zároveň aj riešené problémy, ktoré vyplynuli z odloženia integrácie colných systémov prostredníctvom Administratívneho systému finančnej správy ADMIS do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

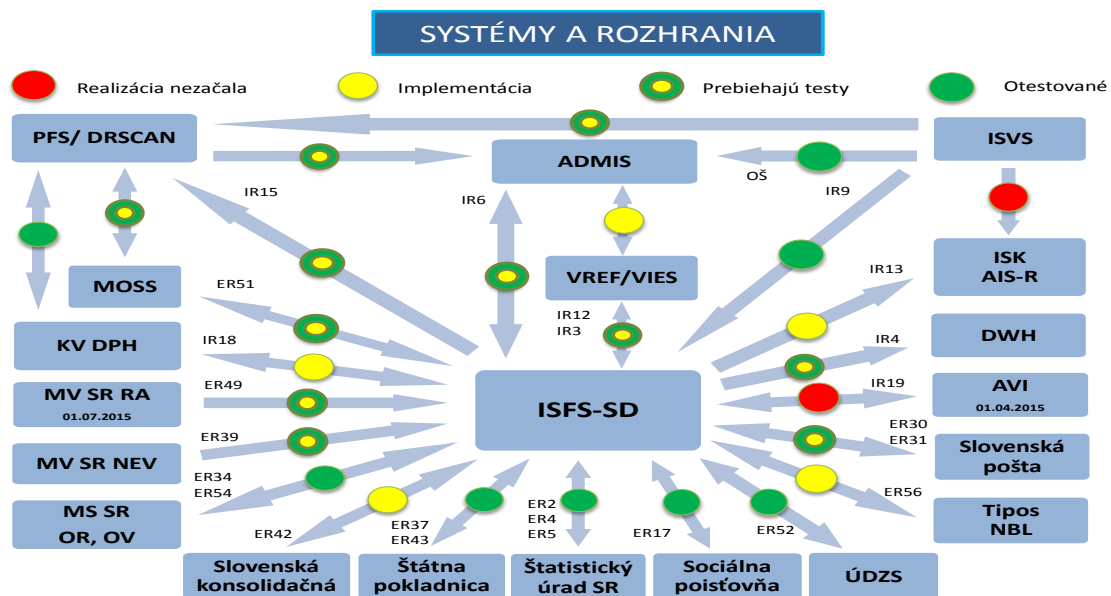
Kontrolná skupina NKÚ SR preverení záznamov Riadiaceho výboru UNITAS ďalej zistila, že tento v záujme zníženia rizík implementácie systémov finančnej správy v decembri 2014 rozhodol o postupnom nasadzovaní nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD s primárnou integráciou na Administratívny systém finančnej správy ADMIS a Portál finančnej správy s tým, že prevádzka pôvodného reformovaného systému daňovej správy IS RDS mala dobiehať podľa potreby.

Ďalej bolo zistené, že v decembri 2014, t. j. tesne pred plánovaným nasadením Integrovaného informačného systému pre správu daní IS FS - SD do reálnej prevádzky nebola kompletne otestovaná funkčnosť prepojenia súvisiacich informačných systémov finančnej správy, ktoré v zmysle cieľov programu UNITAS mali komunikovať s nasadzovaným systémom.

V tejto súvislosti kontrolná skupina NKÚ SR za závažný problém považovala predovšetkým nezabezpečenie prepojenia tých informačných systémov, v prípade ktorých je SR viazaná medzinárodnými zmluvami o poskytovaní informácií v rámci systémov VREF a VIES. Uvedený nedostatok bol v priebehu kontroly postupne riešený a priame prepojenie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD so systémom pre medzinárodnú výmenu informácií VIES bolo zabezpečené od 26.04.2015.

Stav a testovanie implementovaných informačných systémov finančnej správy a ich rozhraní dokumentuje nasledujúca schéma, ktorá bola prezentovaná 12.12.2014 zástupcami finančnej správy na zasadnutí Riadiaceho výboru UNITAS:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky



Zdroj: FR SR

Schéma z 12.12.2014 dokazuje, že v polovici decembra 2014 nebolo plne otestované prepojenie Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD s Portálom finančnej správy a Administratívnym informačným systémom ADMIS.

Kontrolná skupina NKÚ SR ďalej zistila, že v tejto fáze nasadzovania nových informačných systémov finančnej správy nebolo doriešené prepojenie Administratívneho systému finančnej správy ADMIS s colným systémom, prostredníctvom ktorého sa zabezpečuje nielen výber dane z pridanej hodnoty pri dovoze tovarov a služieb, ale tiež správa a výber spotrebných daní. Jedným z najzávažnejších nedostatkov v tejto oblasti bolo nezavedenie jednotného identifikátora daňových subjektov pre daňové a colné úrady, nakoľko tieto výber daní účtujú a vykazujú naďalej osobitne.

Prepojenie informačných systémov finančnej správy sa teda nezrealizovalo, nakoľko v kontrolovanom období nový Administratívny systém finančnej správy ADMIS nebol funkčný nielen v colných úradoch, ale ani v Kriminálnom úrade finančnej správy.

V tejto súvislosti bolo kontrolnou skupinou NKÚ SR zistené, že rozhodnutím vedenia finančnej správy sa v colných úradoch a v Kriminálnom úrade finančnej správy plánovalo spustenie nového Administratívneho systému finančnej správy ADMIS k 01.05.2015 v zmysle Príkazu prezidenta finančnej správy č. 64/2015 z 24.04.2015. Týmto príkazom boli stanovené činnosti, ktoré bolo potrebné vykonať v súvislosti s odstavením pôvodného Administratívneho informačného systému AIS a prípravou na spustenie nového Administratívneho systému finančnej správy ADMIS. Príkazom prezidenta finančnej správy č. 65/2015 bol termín posunutý na 01.06.2015.

Kontrolná skupina dňa 02.06.2015 preverila spustenie Administratívneho systému finančnej správy ADMIS, jeho funkcionality a spôsobu využitia na Colnom úrade Bratislava. Týmto prevereníem bola potvrdená funkčnosť tohto systému v avizovanom rozsahu s tým, že systém neumožňoval priame prepojenie s daňovou časťou Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Podľa vyjadrenia Útvaru MF SR pre riadenie programu UNITAS, prepojenie colných a daňových zložiek má byť riešené osobitnými prístupovými právami colných zložiek do Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Kontrolná skupina NKÚ SR v tejto súvislosti upozornila FR SR, že v zmysle zámerov I. etapy programu UNITAS I bolo prepojenie informačných systémov finančnej správy plánované v rámci vytvorenia tzv. finančných úradov, a to v rámci Aktivita 3 - Technická asistencia zmluvy s IBM Slovensko, spol. s r. o., ktorá mala súvisieť s vytvorením integrovaného prostredia v oblasti colnej správy.

5. Kontrola funkčnosti Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD

5.1. Kontrola pripravenosti FR SR na zavedenie nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD

Kontrolná skupina NKÚ SR v kontrolovanom období preverila stav pripravenosti prechodu finančnej správy na nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD z hľadiska jeho materiálneho, technického, personálneho a časového zabezpečenia. Kontrolou dospel k záveru, že vedenie FR SR v tomto období kládlo dôraz nielen na funkčnosť tohto systému, ale aj na pripravenosť zamestnancov na prácu s ním.

Podľa vyjadrenia FR SR bolo v rámci materiálno-technického zabezpečenia, technickej podpory prechodu na nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a podpory jeho koncových užívateľov zabezpečené:

- pridelenie 106 ks služobných mobilných telefónov pre potreby implementácie projektu
- dodanie 463 ks počítačov na školiace a testovacie účely,
- výmena nevyhovujúcich 2 616 ks počítačov a 311 ks notebookov koncových používateľov,
- vytvorenie technického interného Call centra – Koordinačného centra finančnej správy pre potreby prevádzky Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, vrátane vytvorenia postupov pre vzájomnú komunikáciu medzi koordinačným centrom a Servicedeskom pre IT služby,
- dodanie 25 ks počítačov pre účely špeciálnych pracovísk v priestoroch finančnej správy v roku 2014, na ktorých dodávateľ IBM Slovensko, spol. s r. o. realizoval aktivity spojené s migráciou dát a ich následným testovaním,
- riešenie otázky hmotnej zainteresovanosti, resp. odmien zamestnancov v súvislosti s testovaním a školením v rámci nových informačných systémov finančnej správy.

V záujme plynulého prechodu na nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD a správne osvojenie postupov prác koncovými používateľmi bol v podmienkach finančnej správy spracovaný projekt „Prechod finančnej správy na Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD“ a projekt „Systém vzdelávania a implementovania nového systému“.

Uvedený projekt pozostával z nasledovných 6 fáz:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

1. v prvej fáze boli vykonané školenia manažmentu, najmä riaditeľov odborov a riaditeľov daňových úradov v oblasti krízového riadenia, ako aj školenie efektívneho riadenia s dôrazom na informačné toky v organizácii,
2. v druhej fáze boli určené a vytvorené vhodné školiace učebne v rámci jednotlivých regiónov, ktoré boli vybavené potrebným materiálno-technickým vybavením, vrátane IT podpory, t. j. v rámci Slovenska vzniklo 20 školiacich učební a projektový tím disponuje podľa potreby dvomi „mobilnými učebňami“,
3. v tretej fáze z radov zamestnancov finančnej správy, ktorí prešli výberovým konaním, bolo určených 120 školiteľov, ktorí boli rozdelení podľa jednotlivých rolí: registrátor, správca, kontrolór, exekútor, štátny dozor a účtovník štátnych príjmov,
4. v štvrtej fáze boli realizované školenia pre koncových užívateľov, ktoré boli zamerané na základnú orientáciu v systéme tzv. „Úvod do IS FS -SD“, ktoré prebiehali od 02.07.2014, pričom bolo preškolených takmer 5000 zamestnancov finančnej správy,
5. v piatej fáze boli realizované školenia koncových užívateľov podľa jednotlivých rolí,
6. v šiestej fáze z dôvodu prechodu na nový Integrovaný informačný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD vznikla vo finančnej správe potreba interného Call centra, do ktorého bolo vybraných 21 školiteľov, ktorí mali najviac skúseností a zároveň vytrénované komunikačné zručnosti z absolvovaných školení, pričom úlohou týchto školiteľov bolo zabezpečovať podporu koncovým užívateľom po spustení nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Stav preškolenia koncových užívateľov nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD k 18.12.2014 dokumentuje tabuľka:

Rola	Preškolení zamestnanci	% odškolených
Správca I	265	90%
Správca II	1433	91%
Registrátor	201	65%
Kontrolór	209	14%
Exekútor	44	16%
Účtovník štátnych príjmov	15	
Štátny dozor	15	11%

Zdroj: Prezentácia FR SR 18.12.2014 na Riadiacom výbore UNITAS

Kontrolná skupina NKÚ SR v tejto súvislosti zistila, že FR SR v kontrolovanom období až do spustenia nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD pokračovalo na základe rozpracovaného harmonogramu v realizovaní odborných školení pre koncových užívateľov.

Kontrolou bolo zistené, že každý koncový užívateľ mal možnosť prihlásiť sa na požadované školenie vo virtuálnom vzdelávacom prostredí finančnej správy, a to podľa jednotlivých rolí. Regionálny koordinátor kontroloval a riadil obsadenosť termínov a učební. Každý školiteľ mal vlastnú školiacu dokumentáciu, ktorá bola tiež k dispozícii na portáli EDU2 vo virtuálnom vzdelávacom prostredí finančnej správy. Školenia boli ukončované posledný deň vyplnením „Hodnotiaceho dotazníka“, ktorý vyhodnocoval odbor vzdelávania podľa jednotlivých preškolených rolí.

Stav preškolenia koncových užívateľov nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS-SD k 27.02.2015 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Rola	Preškolení zamestnanci	Personálny stav	% odškolených
Správca I (2dni)	291	328	89%
• Doškolenie S I (1 deň)	235	328	72%
Správca II (5dni)*	1660	1551	107%
• Doškolenie S II. (1 deň)	1382	1551	89%
Registrátor (5 dní) *	323	306	106%
• Doškolenie register (1 deň)	250	306	80%
Kontrolór (5 dní)	1245	1511	82%
Exekútor (5 dní)	254	256	99%
Účtovník štátnych príjmov (3 dni)	80	91	88%
Štátny dozor (4 dni)	106	133	80%

Zdroj: Prezentácia FR SR na Riadiacom výbore UNITAS dňa 27.02.2015

Poznámka: * Údaj pri školeniach nad 100% zahrňuje aj vedúcich pracovníkov v danej role

Kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne vyhodnotila systém e-learningovej prípravy školení k novému Integrovanému systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD, ktorý umožňoval vzájomnú informovanosť, komunikáciu a distribúciu školiacich materiálov a otvorené fórum pre školiteľov s možnosťou voľnej diskusie ohľadne školení tohto systému. K tomuto záveru dospela na základe sprístupnenia tohto systému vzdelávania zamestnancov finančnej správy, čím mala možnosť nielen sledovať proces organizovania školení a získať tak elektronické príručky pre prácu v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, ale aj oboznámiť sa s ním.

V tejto súvislosti kontrolná skupina NKÚ SR tiež pozitívne hodnotí, že zo strany FR SR bol Koordinačným centrom finančnej správy vypracovaný model podpory koncovým užívateľom formou aplikácie Live Agent, ktorú majú koncoví užívatelia prístupnú na intranetovej stránke finančnej správy a je nimi aj priebežne využívaná.

5.2. Kontrola funkcionality Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS-SD podľa jednotlivých rolí v školiacom prostredí

V priebehu výkonu kontroly sa kontrolóri NKÚ SR zúčastnili na vybraných odborných školeniach pre koncových užívateľov v jednotlivých rolách – správca II, kontrolór, účtovník štátnych príjmov a exekútor.

Tieto odborné školenia koncových užívateľov Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD prebiehali v školiacom prostredí s fiktívnymi nasimulovanými dátami, ktoré boli aplikované v ideálnych a jednoduchých podmienkach pre prípady procesného konania. Školenia časovo aj vecne prebiehali podľa harmonogramu a na vysokej odbornej úrovni školiteľov.

Kontrolná skupina NKÚ SR zistila v priebehu školení za jednotlivé role nasledovné:

Rola kontrolór

Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD bol počas školení funkčný, avšak predmetom odborného školenia koncových užívateľov pre rolu kontrolór nebol postup nahrávania rozpracovaných kontrol, ktoré boli začaté v pôvodnom reformovanom informačnom systéme daňovej správy IS RDS.

Rola účtovník

Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD bol v školiacom prostredí funkčný.

Rola Exekútor

Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD nebol funkčný vo všetkých aspektoch nasimulovaných operácií, nakoľko nebolo možné napr. vystaviť niektoré typy rozhodnutí, do vygenerovaných dokumentov neboli dotáňované všetky potrebné náležitosti, nebolo možné zaviesť predpis, resp. exekučný titul pri medzinárodnom vymáhaní a pod.

V školiacom prostredí tiež neboli prístupné všetky operácie vyplývajúce z procesných a hmotnoprávných daňových zákonov, resp. boli sprístupnené len najčastejšie sa vyskytujúce formy exekučného konania. Na druhej strane však boli vytvorené funkcionality, ktoré v pôvodnom reformovanom informačnom systéme daňovej správy IS RDS neboli, ako napr. medzinárodné vymáhanie, konkurzné a reštrukturalizačné konanie a pod.

Rola Správca II

Kontrolná skupina NKÚ SR zistila, že nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD bol funkčný vo všetkých aspektoch nasimulovaných operácií. V školiacom prostredí však neboli prístupné, resp. nasimulované všetky operácie vyplývajúce z procesných a hmotnoprávných daňových zákonov, ako napr. odvolacie konanie, vrátenie zábezpeky a pod.

Kontrolnou skupinou NKÚ SR boli ďalej v procese prípravných školení pred zahájením reálnej prevádzky zistené viaceré nedoriešené problémy v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, ako napr.:

- počas školenia nemali samotní školitelia vedomosť ako bude po spustení tohto systému doriešený proces doručovania, pretože nový Administratívny systém finančnej správy ADMIS nebol obsahom školenia a príprava bola vykonaná len cez e-learning až po jeho samotnom spustení,
- finálna verzia príručky pre koncových užívateľov za jednotlivé role nebola počas školenia k dispozícii a aktuálna verzia príručky bola k dispozícii až pri spustení tohto systému do reálnej prevádzky,
- systém vyžadoval množstvo tzv. preklikávaní aj pri relatívne jednoduchom prípade,
- pri práci bolo nutné otvoriť viac aplikácií súčasne, pričom vznikalo riziko dezorientácie užívateľa a v prípade neuloženia vykonaných úkonov sa práca musela vykonať opätovne, čo spôsobovalo zvýšenie časovej náročnosti práca a pod.

5.3. Kontrola funkčnosti Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD podľa jednotlivých rolí v reálnej prevádzke

V súlade s rozhodnutím Riadiaceho výboru UNITAS č. 1/2015 z 27.02.2015 sa spustenie Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD do reálnej

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

prevádzky začalo 02.03.2015 postupným nasadzovaním jednotlivých rolí a prihlasovaním zamestnancov, a to podľa schváleného harmonogramu nasledovne:

1. rola registrátor a príslušní vedúci pracovníci všetkých daňových úradov 02.03.2015 od 8:00,
2. rola správca I, II a príslušní vedúci pracovníci jednotlivých daňových úradov postupne v:
 - daňových úradoch Banská Bystrica, Košice, Nitra 02.03.2015 od 12:00 hod.,
 - daňových úradoch Bratislava, VDS, Trnava 03.03.2015 od 8:00 hod.,
 - daňových úradoch Trenčín, Žilina, Prešov 03.03.2015 od 12:00 hod.,
3. rola účtovník štátnych príjmov 02.03.2015,
4. rola kontrolór 10.03.2015,
5. rola exekútor 12.03.2015
6. rola dozor nad hazardnými hrami 19.03.2015

Pre zabezpečenie plynulého prechodu z pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS na nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD boli postupne vydávané príkazy prezidenta finančnej správy. Aj preto spúšťanie jeho jednotlivých rolí do reálnej prevádzky prebiehalo v prísne riadenom režime. Jednotliví koncoví užívatelia mohli vykonávať iba činnosti vymedzené príkazmi prezidenta finančnej správy. Kontrolná skupina NKÚ SR v priebehu monitorovania postupného nasadzovania týchto rolí do reálnej prevádzky zistila nasledovné.

Rola registrátor:

Odstávka registra pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS bola vykonaná 05.02.2015. Od tohto dátumu v registri daňových subjektov tohto systému sa nevykonávali žiadne nové zápisy ani aktualizácia údajov. Register daňových subjektov v tomto systéme zostal dostupný len na čítania a tvorbu štandardných výstupov.

Kontrolnou skupinou NKU SR bolo zistené, že v období od 02.03.2015 do 06.03.2015 prebiehala práca registrátorov v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD v riadenom režime. Činnosti v registri daňových subjektov boli riadené príkazmi prezidenta finančnej správy č. 07/2015, 20/2015, 24/2015, 26/2015, 30/2015, 31/2015 a 52/2015. Posledným Príkazom prezidenta finančnej správy č. 52/2015, ktorý bol účinný od 26.03.2015 prechádzala činnosť na úseku registra v prostredí Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD na bežnú prevádzku bez obmedzení.

Kontrolou činností na úseku registra v prostredí nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD bolo zistené.

- V registri nebola zapracovaná šablóna „Potvrdenie o daňovej rezidencii“. Registrátor vytvoril dokument náhradným spôsobom, a to cez domovskú lokalitu Intranetu – Knižnica vzorov – medzinárodné daňové vzťahy. Číslo predmetnému dokumentu pridelil registrátor cez Administratívny systém finančnej správy ADMIS a zapísal do dokumentu. Uvedený proces bol veľmi zdĺhavý. Ostatné šablóny dokumentov, ktoré sú potrebné pre výkon registra nový Integrovaný systém finančnej správy IS FS - SD poskytoval, avšak nebolo možné ich upravovať.
- Pri registrácii tuzemských i zahraničných daňových subjektov bolo vo viacerých prípadoch osvedčenie generované u iného správcu dane: Vzhľadom na komplikácie pri

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

tvorbe dokumentu tak vznikalo riziko prekročenia zákonnej lehoty na vybavenie registrácie.

- Registrátor nespracovával z tzv. centrálnej zásoby práce všetky podania podané prostredníctvom jednotného kontaktného miesta, a tým vznikalo riziko porušenia zákonných lehôt na vybavenie.
- Pri registrácii dane z pridanej hodnoty bolo identifikované riziko vzniku porušenia lehôt v zmysle zákona pri registrácii dane z pridanej hodnoty v prípadoch žiadostí podaných po 05.02.2015 z dôvodu odstávky pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS, nakoľko chýbala prepojenosť medzi novým Integrovaným systémom finančnej správy IS FS - SD a dataminigovým nástrojom DM 41, ktorý vyhodnocuje rizikovosť žiadateľov o registráciu pre daň z pridanej hodnoty a následne určuje výšku zábezpeky, čím vznikalo riziko nemožnosti dokončiť proces registrácie na dani z pridanej hodnoty v zákonnej lehote. V tejto súvislosti:
 - V zmysle Príkazu prezidenta finančnej správy č. 30/2015 z 05.03.2015 Registrátor všetky nové žiadosti o registráciu pre daň z pridanej hodnoty, vrátane rozpracovaných, podľa § 4 zákona o dani z pridanej hodnoty nahrával štandardným postupom platným pre nový Integrovaný systém finančnej správy IS FS – SD, pričom v rámci nahrávania sa vytváral aj dôvod evidencie DE 71 s tým, že každý zapísaný dôvod z tejto evidencie bol následne preberaný do dátového skladu za účelom výpočtu zábezpeky pre daň z pridanej hodnoty a automaticky zaradený do najbližšieho spracovania dát na prepočet atribútov modelom DM 41.
 - V zmysle Príkazu prezidenta finančnej správy č. 30/2015 z 05.03.2015 Registrátor všetky nové a rozpracované žiadosti o registráciu pre daň z pridanej hodnoty podľa § 4 zákona o dani z pridanej hodnoty nahrával štandardným postupom platným pre nový Integrovaný systém finančnej správy IS FS – SD, pričom v rámci nahrávania vytváral aj dôvod evidencie DE 71 s tým, že každý zapísaný dôvod u tejto evidencie bol následne preberaný do dátového skladu za účelom výpočtu zábezpeky pre daň z pridanej hodnoty a automaticky zaraďovaný do najbližšieho spracovania dát za účelom prepočtu atribútov modelom DM 41.
- Nie všetky údaje z pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS korektne migrovali do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD, ako napr. nemigrovali všetky predmety činnosti podnikania a podľa pôvodnej karty sa do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD preniesol iba jeden predmet podnikania.

Rola Správca I:

Činnosti a práca v module správy daní za rolu Správca I boli riadené príkazmi prezidenta finančnej správy č. 28/2015, 34/2015, 44/2015, 45/2015, 46/2015, 47/2015, 55/2015 a 58/2015.

Kontrolná skupina NKÚ SR pri monitorovaní činností role Správca I v prostredí Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD zistila:

- v zmysle vydaných príkazov prezidenta finančnej správy mohli pracovníci využívať iba povolené aplikácie, nakoľko práce správcu dane boli realizované len v riadenom režime, a preto nebolo možné preveriť všetky funkcionality,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- pretrvávali problémy s „territory manažmentom“, t. j. rozsahom pridelenej agendy príslušnému správcovi dane a následnou fyzickou logistikou samotného daňového dokumentu, resp. podania,
- od 05.03.2015 v zmysle Príkazu prezidenta finančnej správy č. 28/2015 Správca dane I vydával potvrdenia o stave osobného účtu daňového subjektu náhradným spôsobom mimo nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD v aplikácii MS WORD so stavom k 27.02.2015 evidovaným v pôvodnom reformovanom informačnom systéme daňovej správy IS RDS,
- od 19.03.2015 v zmysle Príkazu prezidenta finančnej správy č. 44/2015 mohol Správca dane I vydávať potvrdenia o stave osobného účtu daňového subjektu:
 - z nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD cez špeciálny prístup so stavom k 27.02.2015 evidovanom v pôvodnom reformovanom informačnom systéme daňovej správy pre správu daní IS RDS,
 - náhradným spôsobom mimo nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD v prípade problému s pridelením agendy,
 - z nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD k aktuálnemu dňu podľa stavu na osobnom účte daňového subjektu a to v prípade ak u daňového subjektu boli v tomto systéme už spracované všetky účtovné položky.

Kontrolnou skupinou NKÚ SR bolo v kontrolovanom období zistené, že potvrdenia Správca dane I o stave osobného účtu daňového subjektu boli približne od apríla 2015 vydávané podľa aktuálneho stavu osobného účtu.

Rola Správca II:

Činnosti správy daní za rolu Správca II boli riadené Príkazmi prezidenta finančnej správy č. 21/2015, 25/2015, 27/2015, 32/2015, 34/2015, 39/2015, 45/2015, 46/2015, 47/2015, 50/2015, 53/2015, 55/2015 a 60/2015.

Kontrolná skupina NKÚ SR pri monitorovaní činností role Správca II v prostredí Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD zistila:

- v zmysle vydaných príkazov prezidenta finančnej správy bol riadený režim zameraný najmä na úkony správcu dane zamerané na včasné spracovanie daňových priznaní a úkonov súvisiacich s vrátením preplatku na dani a vrátenie nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty v zákonom stanovenej lehote,
- pomerne vysoká chybovosť pri výkone riadených úkonov bola operatívne riešená prostredníctvom Koordinačného centra,
- stav osobného účtu, t. j. evidovanie predpisov a platieb, resp. pohľadávok a záväzkov bol na inom princípe v porovnaní s predchádzajúcim, čo na začiatku spôsobovalo neistotu správcov dane II, a preto kontrolná skupina NKÚ SR v tejto súvislosti odporučila naďalej venovať pozornosť doškoľovaniu koncových užívateľov podľa ich požiadaviek súvisiacich s problémami vzniknutými pri používaní nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD v praxi,
- zvýšila sa prácnosť vedúcich pracovníkov pri odsúhlasovaní väčšiny úkonov vykonaných podriadeným zamestnancom oddelením správy daní, čo negatívne vplývalo na kvalitu práce pri preverovaní správnosti a úplnosti vydaných dokumentov,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- v rámci nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD nebolo zapracované elektronické spracovanie „Vyhlásenia o poukázaní sumy 2% zaplatenej dane“, t. j. bolo potrebné ručné dohrávanie údajov do tohto systému.

Kontrolná skupina NKÚ SR v priebehu kontroly preverila aj postup a dodržiavanie zákonom stanovenej lehoty na vrátenie nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty počas prechodu na nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Z dôvodu riadeného prechodu boli pred odstávkou pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS v prevažnej miere vykonané vratky nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty aj so splatnosťou pripadajúcou na marec 2015. Zostávajúce nespracované vratky so splatnosťou po 23.03.2015 boli realizované v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Podľa zistení kontrolnej skupiny NKÚ SR k uvedenému termínu bolo evidovaných celkom 202 prípadov vrátení dane z pridanej hodnoty s priemerným časom omeškania 1 až 3 dni, ktoré boli z rôznych dôvodov nevyplatené načas.

Podľa vyjadrenia zodpovedných zamestnancov finančnej správy išlo o dôvody vyskytujúce sa opakovane v priebehu celého kalendárneho roka. A to aj pred implementáciou nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Najčastejšími dôvodmi omeškania vrátenia dane z pridanej hodnoty boli zmena zdaňovacieho obdobia, posledné zdaňovacie obdobie, zmena účtu, neplánovaná neprítomnosť správcu dane a výnimočne aj nepriradený subjekt v prostredí „teritory manažment“.

Rola Kontrolór:

Činnosti v role Kontrolór boli riadené príkazmi prezidenta finančnej správy č. 01/2015, 23/2015, 33/2015, 51/2015 a 63/2015.

Kontrolná skupina NKÚ SR pri monitorovaní činností role Kontrolór v prostredí Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD zistila:

- k 31.05.2015 práca kontrolórov prebiehala podľa pravidiel a stanovených priorít, ktoré boli vymedzené priebežne vydávanými príkazmi prezidenta finančnej správy,
- kontrolóri pri nahrávaní rozpracovaných kontrol postupovali podľa pracovnej príručky, a to z dôvodu, že obsahom odborného školenia koncových užívateľov pre rolu kontrolór nebolo nahrávanie rozpracovaných kontrol začatých v pôvodnom reformovanom informačnom systéme daňovej správy IS RDS,
- nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD prideloval fyzickým osobám identifikátor pre každú jeho zastávanú funkciu, ako napr. konateľ, samostatne zárobkovo činná osoba a pod., čo malo za následok, že fyzická osoba mohla mať v tomto novom systéme pridelených viac identifikátorov,
- do konca marca 2015 sa nevykonávali žiadne úkony súvisiace s medzinárodnou výmenou informácií a žiadosti o medzinárodnú výmenu informácií sa vytvárali cez aplikáciu „e-FORM“, následne boli zaevidované v novom Administratívnom systéme finančnej správy ADMIS a zaslané emailom na FR SR, oddelenie CLO, Banská Bystrica, pričom prepojenie Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD a systému pre medzinárodnú výmenu informácií VIES bolo spustené až od 26.04.2015,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- nový Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS – SD vykazoval pri niektorých úkonoch neprimerane dlhé odozvy a pri chvíľkovej nečinnosti kontrolóra dochádzalo k jeho vypadávaniu, čo malo za následok, že kontrolór bol nútený takýto úkon opätovne vykonať.

Rola Exekútor:

Činnosti v role Exekútor boli riadené príkazmi prezidenta finančnej správy č. 19/2015, 38/2015, 43/2015, 48/2015 a 56/2015.

Kontrolná skupina NKÚ SR pri monitorovaní činností role Exekútor v prostredí Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD zistila, že:

- exekútor bol nútený manuálne dohrávať všetky už vykonané úkony v pôvodnom reformovanom systéme daňovej správy IS RDS spolu s vkladaním ich PDF verzie po ich skenovaní ako prílohy, čo bolo manuálne a časovo náročné a zároveň vznikalo riziko chybovosti takto evidovaných úkonov manuálnym prepisovaním, nakoľko do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD neboli premigrované všetky dáta týkajúce sa úkonov v rámci daňového exekučného konania u daňového subjektu, t. j. iba exekučné tituly a údaje o existencii začatia exekučného konania bez jeho bližšej špecifikácie,
- exekútor z dôvodu riadeného režimu nevykonával v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD žiadne aktivity súvisiace s daňovým exekučným konaním, nakoľko v zmysle vydaných príkazov prezidenta finančnej správy vykonával iba povolené operácie, ako napr. zrušenie záložného práva, resp. čiastočné zrušenie záložného práva, zastavenie, resp. čiastočné zastavenie exekučného konania, preúčtovanie platby z exekučného účtu a pod., pričom všetky ostatné nevyhnutné úkony vykonával iba cez Administratívny systém finančnej správy ADMIS, a preto sa tieto úkony budú musieť opätovne manuálne dohrávať do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD,
- exekútor v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD nemal v kontrolovanom období povolené vykonávať úkony realizované v procesných oblastiach konkurz, reštrukturalizácia, iné konania a medzinárodné vymáhanie a z toho dôvodu sa v riadenom režime neodstupovali exekučné tituly s novými nedoplatkami, čo môže mať negatívny dopad na plnenie príjmov štátneho rozpočtu,
- pri preúčtovaní platby prijatej na exekučný účet za predmetný nedoplatok, nedochádzalo v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD k automatickému priradeniu platby v prospech vymáhaného nedoplatku; a preto bolo nutné vykonávať následnú údržbu účtu zo strany správcu dane II, čím dochádzalo k nárastu úkonov pri správe daní,
- exekútor v čase výkonu kontroly nevytváral žiadne reporty z nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Rola Účtovník štátnych príjmov:

Kontrolná skupina NKÚ SR pri monitorovaní činností role Účtovník štátnych príjmov v prostredí Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD zistila, že práca účtovníkov štátnych príjmov prebiehala v riadenom režime, a to na základe nasledovných pracovných postupov, ktoré boli vydané Odborom účtovania štátnych príjmov FR SR:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- Pracovný postup č. 4/2015/1500101 z 05.03.2015 k objasňovaniu hotovostných platieb odoslaných z pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS v mesiaci január a február 2015,
- Pracovný postup č. 5/2015/1500102 z 12.03.2015 k objasňovaniu debetných platieb odoslaných z pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS,
- Pracovný postup č. 6/2015/1500102 z 12.03.2015 k objasňovaniu vrátených hotovostných platieb spracovaných v pôvodnom reformovanom informačnom systéme daňovej správy IS RDS v mesiaci január a február 2015,
- Pracovný postup č. 7/2015/1500108 z 20.03.2015 na overenie zaúčtovania platieb, ktoré boli účtovníkom štátnych príjmov účtované z tzv. Chybového a Poštového koša pôvodného reformovaného informačného systému daňovej správy IS RDS v období január a február 2015;
- Pracovný postup č. 8/2015/1500101 z 21.05.2015 k objasňovaniu platieb na druhu príjmu 999 a 990 určenom pre osobitnú úpravu uplatňovania dane – MOSS;
- Pracovný postup č. 9/2015/1500106 z 25.05.2015 k evidencii platieb vyplatených v hotovosti prostredníctvom Slovenskej pošty, a.s. – PPPE.

Kontrolnou skupinou NKÚ SR bolo ďalej zistené, že do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD nebol načítaný bankový výpis Štátnej pokladnice z účtu Príjem ŠR – Daň z príjmov fyzických osôb z podnikania a prenájmu (Druh príjmu 72) za 07.05.2015.

V tejto súvislosti sa dodávateľ Integrovaného systému finančnej správy IS FS – SD vyjadril, že systém SAP - FI modul je koncipovaný na maximálny počet 99 999 položiek a uvedený výpis z 07.05.2015 obsahoval 100 653 položiek, čo neumožňovalo jeho načítanie do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD. Nakoľko nie je možná žiadna úprava vo veci spracovania nadlimitných bankových výpisov bolo FR SR odporučené v takýchto prípadoch zabezpečiť rozdelenie podobných nadlimitných výpisov na minimálne dve časti.

Nespracovanie výpisu Štátnej pokladnice z účtu Príjem štátneho rozpočtu – Daň z príjmov fyzických osôb z podnikania a prenájmu z 07.05.2015 spôsobilo problémy pri výkone správy daní, nakoľko debetné ani kreditné platby neboli premietnuté na osobných účtoch daňových subjektov.

Nadrozmerný výpis bol importovaný do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD špeciálnym postupom odboru účtovania štátnych príjmov FR SR až 08.06.2015, t. j. s mesačným oneskorením.

V tejto súvislosti kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne hodnotí maximálne pracovné nasadenie a úsilie pracovníkov odboru účtovania štátnych príjmov FR SR pri vyriešení uvedeného problému. V tejto súvislosti kontrolná skupina NKÚ SR ďalej 10.06.2015 vykonala monitoring na odbore účtovania štátnych príjmov FR SR so záverom, že priebeh realizovaných platieb prostredníctvom nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD prebehol korektne bez problémov a v primeranom časovom rozsahu 2 až 5 minút v nadväznosti na počet realizovaných položiek.

V rámci monitoringu komplexného nasadenia nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD dospela k nasledovným záverom:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- nábeh nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD v produkčnom prostredí bol značne skomplikovaný nedostatočnými zručnosťami koncových užívateľov, čo súviselo predovšetkým s tým, že:
 - školenia koncových užívateľov neboli realizované v ideálne nasimulovanom prostredí, t. j. boli vykonané na jednoduchých a bezproblémových prípadoch,
 - koncoví užívatelia počas školenia vzhľadom na prezentovanie veľkého množstva procesov nemali možnosť dostatočne si precvičiť a osvojiť jednotlivé operácie, nakoľko školenia za jednotlivé role trvali maximálne 5 dní,
 - školenia koncových užívateľov prebiehali v dlhom časovom odstupe od nasadenia nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD do produkčného prostredia v riadenom režime, nakoľko prvé školenia prebehli už v októbri 2014 a k nasadeniu nového systému došlo až v marci 2015,
 - pre príručky koncových užívateľov je charakteristická náročnosť na chápanie, a to z dôvodu, že v nich absentuje potrebná daňová terminológia, neobsahujú úplnosť všetkých krokov pre spracovanie potrebného úkonu koncovým užívateľom a pod.
 - nebolo vykonané školenie k reportom, čím hrozí riziko nesprávneho generovania požadovaných výstupov,
- funkčnosť nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD nebolo možné v kontrolovanom období preveriť v plnom rozsahu, nakoľko reálna prevádzka bola v čase výkonu kontroly v riadenom režime.

Problémy zistené v priebehu kontroly nábehu nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD boli zodpovednými zamestnancami finančnej správy postupne riešené.

V tejto súvislosti boli kontrolnej skupine NKÚ SR na základe ich vyžiadania predložené výsledky monitorovania chybových hlásení v Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, a to podľa stavu k 31.03.2015.

Prehľad celkom nahlásených chýb členených podľa jednotlivých rolí k 31.03.2015 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

Počet chybových hlásení k 31.3.2015			Počet chybových hlásení podľa rolí					
Spolu	vybavené	nevybavené	ADMIS	správa	register	Kontrola	exekúcia	účtovník
4733	4063	670	142	3022	295	738	256	280

Zdroj: FR SR

Na základe analýzy chybových hlásení kontrolná skupina NKÚ SR dospela k záveru, že chyby nahlásované cez novozriadené Call centrum boli priebežne odstraňované podľa závažnosti, a to v stanovených časových intervaloch, t. j. kritická chyba do 24 hodín, vážna chyba do 74 hodín, bežná chyba do 14 dní, malá chyba do 60 dní.

Od spustenia produkčného prostredia nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD bolo v období od 02.03.2015 do 31.03.2015 vybavených 85,8 % z celkového počtu chybových hlásení, k čomu významnou mierou prispel aj dodávateľ tohto systému, čo dokumentuje nasledovný prehľad počtu prípadov chybových hlásení riešených dodávateľom Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD k 31.03.2015:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

stav k 31.03.2015	spolu	register	správa I a II	kontrola	Exekúcie	účtovanie ŠP
Počet servisných hlásení	791	221	456	75	26	7
Počet nevyriešených prípadov	102	23	62	13	3	1

Zdroj: FR SR

Kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne hodnotí, že napriek uvedeným počiatočným problémom s nábehom nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD boli zákonné lehoty na vrátenie preplatkov z podaných daňových priznaní za rok 2014 dodržané na úrovni 98,27 % s minimálnym počtom prípadov, kedy došlo k oneskoreniu z iných dôvodov, ako napr. zmeny čísla účtu, zmena adresy alebo mena, ktoré neboli subjektmi správcovi dane nahlásené, čo dokumentuje nasledovný prehľad o vybavení žiadostí o vrátenie preplatku na dani z podaných daňových priznaní v zákonom stanovenej lehote:

Právna forma	Počet daňových priznaní s preplatkom na dani	Počet vrátených preplatkov dane k 7.5.2015	% vybavených žiadostí o vrátenie preplatku dane
Právnické osoby	8 634	7 225	83,68
Fyzické osoby	341 802	337 143	98,64
Spolu	350 436	344 368	98,27

Zdroj: FR SR

6. Kontrola efektívnosti a účinnosti výberu daní a cla

6.1. Hodnotenie efektívnosti a účinnosť výberu daní vo FR SR

Koncepcia rozvoja finančnej správy na roky 2014 až 2020, ktorá bola vypracovaná v súlade so Stratégiou rozvoja finančnej správy MF SR, definuje zámery finančnej správy, ktoré vyplývajú z Programového vyhlásenia vlády SR, a to v súvislosti so zabezpečovaním príjmov štátneho rozpočtu.

Podľa tejto stratégie na monitorovanie a hodnotenie efektívneho výberu daní, cla a poistných odvodov je nevyhnutné zaviesť komplexný systém riadenie a hodnotenia výkonnosti celej finančnej správy, a to na všetkých úrovniach riadenia prostredníctvom vhodných softvérových nástrojov a definovaných ukazovateľov efektívnosti činností súvisiacich s výberom daní, cla a poistných odvodov.

V rámci nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD malo vedenie FR SR v kontrolovanom období k dispozícii dátový sklad, ktorý bolo možné prostredníctvom tzv. reportov využívať ako systém na podporu riadenia a rozhodovania. V kontrolovanom období však vzhľadom na postupný nábeh tohto systému nebolo možné spúšťať všetky definované reporty.

Kontrolná skupina NKÚ SR v súvislosti s výkonom kontroly realizácie programu UNITAS iniciovala pracovné stretnutie so zástupcami Odboru analýz a projektového riadenia FR SR za účasti generálnej riaditeľky daňových úradov a zástupcu generálneho riaditeľa colných úradov. Pracovné stretnutie sa uskutočnilo dňa 14.04.2015 a jeho cieľom bolo oboznámiť sa so systémom ukazovateľov zameraných na monitorovanie a hodnotenie

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

efektívnosti výberu daní a cla vo finančnej správe s možnosťou využitia reportov definovaných v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS – SD.

Na základe záverov z tohto pracovného stretnutia boli kontrolnej skupine NKÚ SR predložené vybrané ukazovatele hodnotiace efektívnosť činnosti a výberu daní vo finančnej správe za roky 2011 až 2014 za daňovú oblasť a zároveň poskytnutá informácia o pripravovanom zámere projektu „Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov v organizácii s dôrazom na špecifický cieľ zavedenia komplexného systému riadenia výkonov vo finančnej správe“, ktorého realizácia je plánovaná v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa v programovom období 2014 až 2020 v kapitole Ministerstva vnútra SR.

6.1.1. Ukazovatele výberu daní, cla a efektívnosti činnosti finančnej správy za obdobie rokov 2011 až 2014

Prioritnou úlohou finančnej správy je zabezpečovanie plnenia príjmovej časti štátneho rozpočtu a rozpočtu Európskej únie

FR SR monitoruje priebeh plnenia daňových príjmov s cieľom zabezpečenia zákonom stanovenej výšky príjmov štátneho rozpočtu a následne prijíma opatrenia na dosiahnutie ich maximalizácie. Tieto procesy sú determinované skvalitňovaním výsledkov kontrolnej činnosti, efektívnejším vymáhaním daňových nedoplatkov, zintenzívnením boja proti daňovej a colnej kriminalite a zvyšovaním efektivity hlavných procesov organizácie s využitím nových informačných systémov.

Prehľad o výbere daní daňovými úradmi finančnej správy za roky 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v mil. eur				
Druh dane	2011	2012	2013	2014
Daň z príjmov fyzických osôb zo závislej	1 641,37	1 764,60	1 790,89	1 907,97
Daň z príjmov fyzických osôb z podnikania	61,95	87,26	81,82	85,06
Daň z príjmov fyzických osôb spolu	1 703,32	1 851,87	1 872,71	1 993,03
Daň z príjmov právnických osôb	1 645,91	1 759,24	2 028,43	1 947,50
Daň vyberaná zrážkou	143,25	167,15	177,79	175,07
Daň z majetku	0,35	0,35	0,40	0,21
Daň z pridanej hodnoty - výber dane	8 440,57	8 027,83	8 033,12	8 352,41
- vrátený nadmerný odpočet	- 6 240,99	- 6 416,01	- 5 971,11	- 6 049,77
Spolu daň z pridanej hodnoty	2 199,58	1 611,82	2 062,01	2 302,64
Spotrebné dane	0,01	0,00	0,01	0,01
Daň z motorových vozidiel a dobeh	129,38	135,01	140,10	151,18
Pokuty z daňovej kontroly	0,91	0,54	0,69	0,88
Daň z emisných kvót	29,44	10,03	0,02	0,01
Spolu výber daní	12 093,14	11 952,02	12 253,27	12 620,28
Hrubý výnos daní	5 852,15	5 536,01	6 282,16	6 570,51
Príjem ŠR	4 106,1	3 757,42	4 457,12	4 635,02

Zdroj: FR SR

Pokles výberu dane z pridanej hodnoty v roku 2012 bol ovplyvnený nielen ekonomickými, ale aj systémovými faktormi. Zníženie výkonnosti ekonomiky sa prejavilo poklesom hospodárskeho rastu a problémy finančnej správy pri neúspešnom prechode na

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

nový informačný systém daňovej správy KONS IS začiatkom roka 2012 spôsobili prepád príjmov dane z pridanej hodnoty až o 26,7%.

Koncom roku 2012 vedenie finančnej správy prijalo zásadné opatrenia v boji proti daňovým podvodom a daňovým únikom. Ich efekt spolu so zlepšujúcim sa hospodárskym rastom sa prejavil v priaznivom trende výberu všetkých daňových príjmov. Významný vplyv na zlepšenie výberu dane z pridanej hodnoty malo zavedenie kontrolného výkazu od januára 2014. Výnos dane z pridanej hodnoty sa po jeho zavedení medziročne zvýšil o 240,5 mil. eur, čo predstavovalo medziročný nárast o 11,7 %.

Celkový výber daní významne v kontrolovanom období ovplyvňovali aj dane z príjmov fyzických a právnických osôb. Medziročný rast predovšetkým na dani z príjmov zo závislej činnosti bol priaznivo ovplyvňovaný rastom zamestnanosti. Daň z príjmov právnických osôb zaznamenala najpriaznivejšie výsledky v roku 2013, v ktorom bol medziročný nárast výnosu tejto dane o 269,6 mil. eur, čo ovplyvnili predovšetkým vysoké doplatky daňovej povinnosti po podaní daňového priznania za rok 2012 od strategických daňových subjektov a vyššie platené preddavky z dôvodu zvýšenia sadzby dane z 19% na 23%. V roku 2014 príjmy dane z príjmov právnických osôb poklesli z dôvodu nižších úhrad preddavkov prepočítaných na zníženú sadzbu dane 22 %, ktorá bola platná od 01.01.2014.

Kontrolná skupina NKÚ SR v týchto súvislostiach pozitívne hodnotí výber daní daňovými úradmi finančnej správy, a to predovšetkým v rokoch 2013 a 2014.

Prehľad výberu daní a cla colnými úradmi za roky 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v mil. eur				
Druh príjmu	2011	2012	2013	2014
Daň z pridanej hodnoty	2 553,5	2 695,3	2 672,8	2 616,7
Spotrebné dane spolu	2 001,7	1 980,0	1 977,0	2 009,6
CLO	38,7	30,8	27,5	31,5
Ostatné príjmy *	0,5	0,3	1,0	3,2
Spolu	4 594,4	4 706,4	4 678,3	4 661,0

Zdroj: FR SR

Pozn.: ostatné príjmy = dovozná prirážka + ostatné príjmy + pokuty a penále + iné nedaňové príjmy

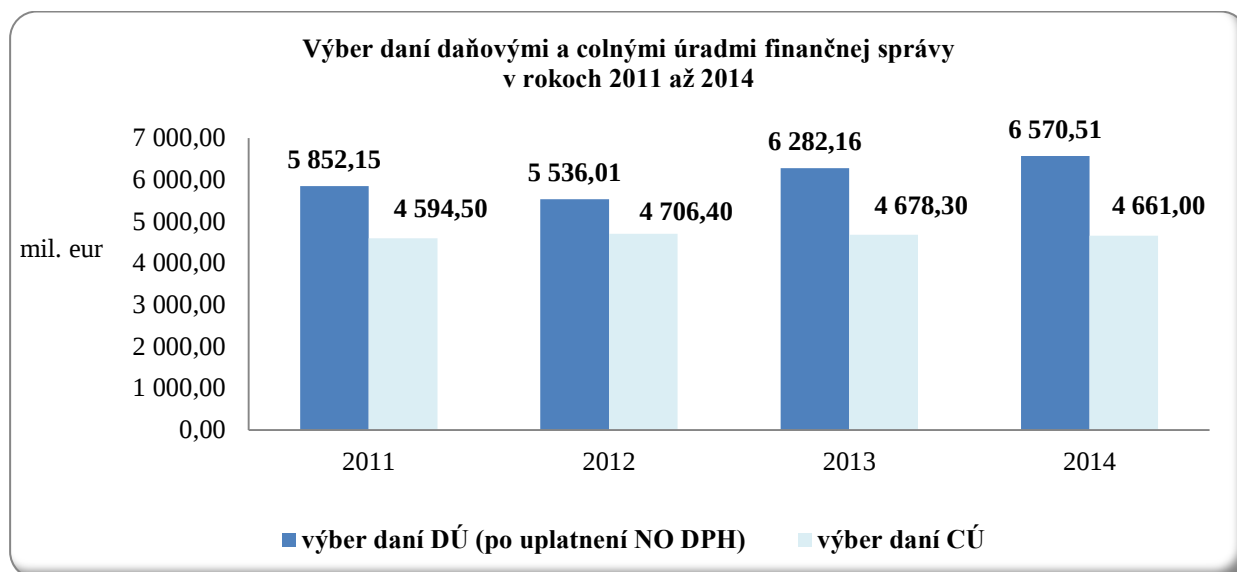
Výška výberu dane z pridanej hodnoty pri dovoze tovarov a služieb je ovplyvňovaná vývojom cien komodít na svetových trhoch a vývojom zahraničnej ekonomiky. Pokles výberu dane z pridanej hodnoty colnými úradmi v rokoch 2013 a 2014 bol dôsledkom zníženia cien vstupných komponentov na zahraničných trhoch a tiež cien ropy na medzinárodných trhoch, s ktorými obchodujú najväčšie spoločnosti.

Výber spotrebných daní mal od roku 2011 klesajúci trend, čo bolo spôsobené najmä nízkou spotrebou obyvateľstva a tzv. cezhraničnou turistikou. V roku 2014 bol zaznamenaný nárast spotrebných daní, čo súviselo s vyšším výberom daní z minerálneho oleja a tabakových výrobkov z dôvodu vyššej spotreby.

V prípade vybraného cla, z objemu ktorého 25 % zostáva v štátnom rozpočte, bol najväčší pokles v rokoch 2012 a 2013, a to v dôsledku dohody o preferenčnom zaobchádzaní medzi Európskou Úniou a Kóreou, na základe ktorej bolo od 01.07.2011 znížené, resp. úplne zrušené clo s touto krajinou.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Porovnanie sumy vybraných daní daňovými úradmi a colnými úradmi finančnej správy za obdobie rokov 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúci graf:



Zdroj: FR SR

Hodnotenie oblasti daňovej kontroly

Cieľom daňovej kontroly je systematické odhaľovanie daňových únikov, ktoré v značnej miere prispieva k zvyšovaniu príjmov štátneho rozpočtu.

Vedenie finančnej správy v kontrolovanom období za účelom hodnotenia výsledkov svojej kontrolnej činnosti uplatňoval súbor ukazovateľov, ktorými sa vyjadrovala efektivita vykonaných kontrol.

Prehľad vývoja ukazovateľov z oblasti daňovej kontroly za roky 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

UKAZOVATEĽ	2011	2012	2013	2014
Plánovaný objem nálezov v tis. € (bez určenia dane podľa	186 619	224 940	247 000	254 411
Objem nálezov z daňovej kontroly v tis. € (bez určenia	362 852	290 655	293 278	412 118
Objem zadržaného nadmerného odpočtu dane z pridanej	79 822	85 989	97 989	96 691
Plnenie plánovaného objemu nálezov v %	194,4%	129,2%	118,7%	161,9%
Efektivita kontrol* v % (bez kontrol nadmerného odpočtu	65,4%	56,6 %	56,7%	63,8%
Efektivita kontrol* v % zameraných na nadmerné odpočty	31,8%	32,2%	33,8%	38,3%
Nález z vykonaných kontrol (v tis. €)	707 097	525 096	573 215	646 893
z toho na dani z pridanej hodnoty (v tis. €)	519 754	305 212	379 169	490 458
Počet vykonaných kontrol	22 651	16 053	13 059	12 488
Priemerný nález na 1 kontrolu (v tis. €)	31	33	44	52
Priemerný nález na 1 kontrolóra (v tis. €)	451	375	388	428
Počet miestnych zisťovaní	38 272	33 031	30 711	32 280
z toho miestne zisťovania na ERP	17 601	15 137	6 383	7 852
Celkové sankcie z miestnych zisťovaní (v tis. €)	674	438	273	386
z toho sankcie na ERP (v tis. €)	644	429	240	289

Zdroj: FR SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Poznámka: K výpočtu efektivity kontrol: do r. 2011 bola efektívna každá kontrola s nálezom, Od r. 2012 boli stanovené limity minimálnej výšky nálezu pre to, aby bola kontrola považovaná za efektívnu. Limity pre jednotlivé roky boli určené nasledovne:
2012: DPFO – 100 €, DPPO – 200 €, DPH – 50 €, NO – každý nález, iné kontroly – každý nález
2013: DPFO – 500 €, DPPO – 1000 €, DPH – 500 €, NO – 500 €, iné – 100 €
2014: DPFO – 500 €, DPPO – 1000 €, DPH – 500 €, NO – 400 €, iné – 100 €

Plánovaný objem nálezov z daňových kontrol, ktorý je každoročne stanovený vedením FR SR má stúpajúci trend. Skutočne dosiahnutý objem nálezov z daňových kontrol v kontrolovanom období zaznamenával s výnimkou roku 2012 medziročný nárast, čo platí aj pre ukazovateľ objemu zadržaného nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty, ktorým sa sleduje výška zadržaného nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty, avšak len z kontrol vykonaných v lehote na vrátenie nadmerného odpočtu z tejto dane.

Efektivita daňových kontrol vyjadruje pomer počtu kontrol ukončených s nálezom k celkovému počtu vykonaných kontrol. Plánovaná efektivita bola v každom roku kontrolovaného obdobia splnená a aj napriek sprísneným podmienkam posudzovania má stúpajúci trend. Ukazovateľ počtu vykonaných daňových kontrol vykazuje medziročný nárast, čo dokumentuje kvalitu práce daňových kontrolórov. V roku 2014 vzrástla efektivita daňových kontrol medziročne o 13 %.

Ukazovateľ vykonaných kontrol na dani z pridanej hodnoty za rok 2014 má rovnakú tendenciu, a to aj napriek medziročnému poklesu počtu týchto kontrol, čo bolo spôsobené predovšetkým ich vysokou rozpracovanosťou v dôsledku zložitého dokazovania a veľkého počtu medzinárodných dožiadaní. Vplyv na dĺžku kontrol mala aj vyššia zložitnosť a náročnosť kontrol, ktorá vyplývala z narastajúcej sofistikovanosti daňových podvodov.

Napriek nižšiemu počtu vykonaných kontrol kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne hodnotí neustále zlepšovanie plnenia ukazovateľov objemu nálezov z daňovej kontroly a efektivity kontrol, čo je podľa vyjadrenia zástupcov FR SR spôsobené aj skvalitnením systému analýzy rizík daňovej kontroly a lepším výberom daňových subjektov na kontrolu. V tejto súvislosti odporučila v oblasti hodnotenia efektivity kontrolnej činnosti vo finančnej správe doplniť existujúci súbor ukazovateľov o pomerový ukazovateľ, ktorý by hodnotil podiel skutočne uhradených daní z celkového objemu nálezov z daňovej kontroly.

Hodnotenie oblasti dozoru nad hazardnými hrami

Výber odvodov z hazardných hier za roky 2011 až 2014 mal stúpajúcu tendenciu z dôvodu vývoja počtu hazardných hier, prevádzok a hracích zariadení.

Prehľad o výbere odvodov a správnych poplatkov z hazardných hier za roky 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v mil. eur

Ukazovateľ	2011	2012	2013	2014
Predpísané odvody	103,36	119,85	134,86	142,31
Odvod do štátneho rozpočtu	103,40	119,80	134,85	142,31
Odvod obciam	10,03	11,26	13,29	15,47
Správne poplatky	0,27	0,22	0,15	0,13
Sankčné úroky	0,20	0,02	0,05	0,04
Pokuty	0,05	0,05	0,08	0,01

Zdroj: FR SR

Hodnotenie oblasti vymáhania daňových nedoplatkov

Správca dane vymáha daňové nedoplatky daňových dlžníkov spôsobmi podľa zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní v znení neskorších predpisov. Hlavným ukazovateľom úspešnosti ich vymáhania je suma daňových nedoplatkov vymožená na základe úkonov exekútorov.

Prehľad vymáhania nedoplatkov za roky 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v tis. eur

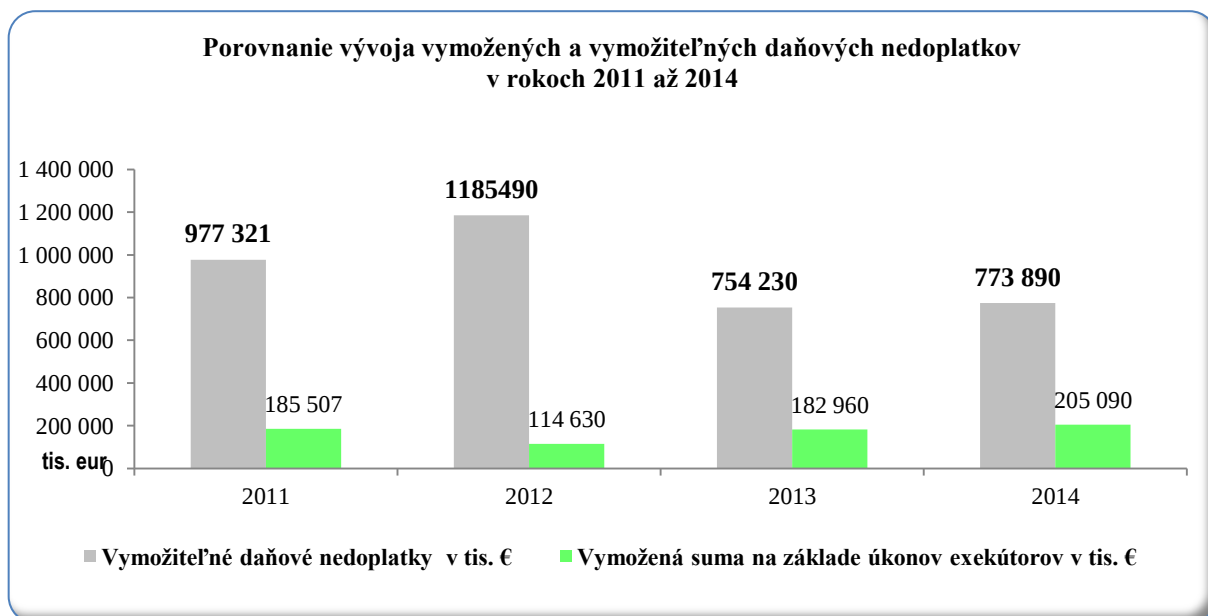
Ukazovateľ	2011	2012	2013	2014
Výmožiteľné daňové nedoplatky	977 321	1 185 490	754 230	773 890
Plánovaný objem vymožených nedoplatkov	152 750	155 144	*	185 700
Vymožená suma na základe úkonov	185 507	114 630	182 960	205 090
Vymáhaná suma v daňovom exekučnom	448 054	307 689	308 130	205 094
Plnenie smerného čísla vymáhania daňových	120,44	99,5	*	110,44
Percentuálny pomer vymožených daňových	18,98	9,67	24,26	26,5

Zdroj: FR SR

Pozn. * Údaj nebol k dispozícii

Vývoj vymoženej sumy od roku 2013 je priaznivý, čo platí aj pre vývoj plnenia smerného čísla vymáhania daňových nedoplatkov. Pozitívne sa v tomto vývoji premietlo aplikovanie inštitútu dočasnej nevymožiteľnosti, ktorý umožňuje daňovým exekútorom zamerať sa aktívnejšie na vymáhanie nedoplatkov s reálnym predpokladom vymoženia.

Porovnanie vývoja vymožených a výmožiteľných daňových nedoplatkov za obdobie rokov 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúci graf:



Zdroj: FR SR

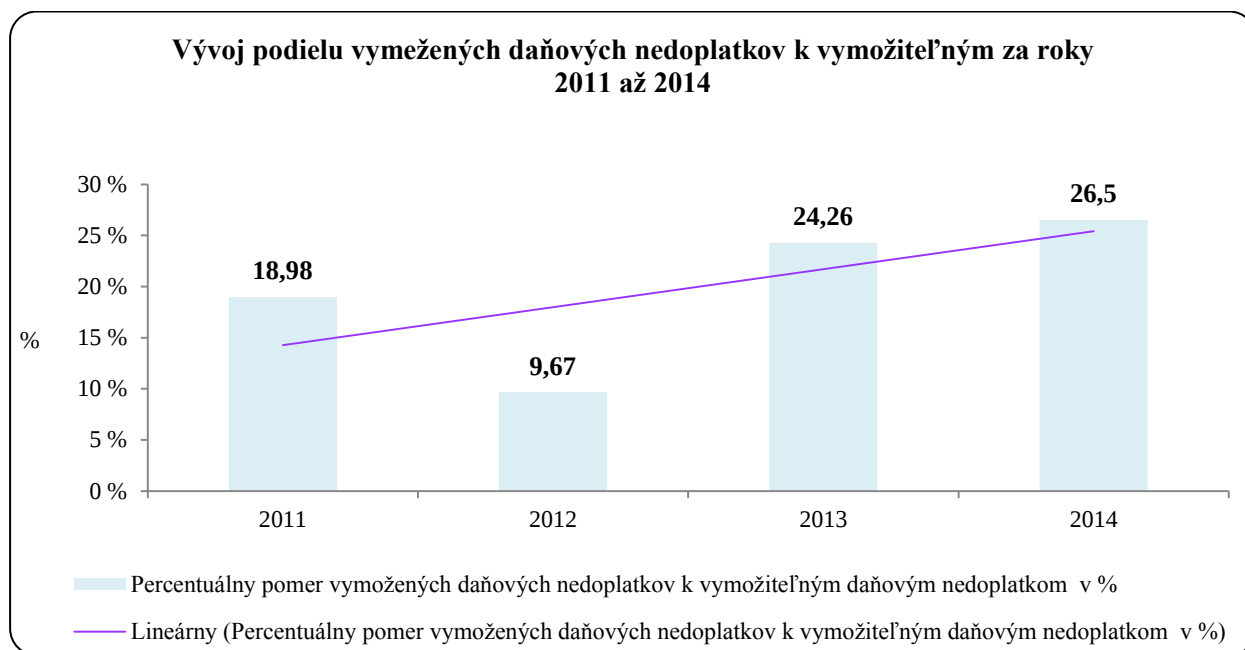
Kontrolná skupina NKÚ SR napriek stúpajúcemu trendu vymožených nedoplatkov dospela k záveru, že podiel približne na úrovni 26 % z celkového objemu výmožiteľných nedoplatkov nie je na dostatočnej úrovni.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Kontrolná skupina NKÚ SR k tomuto záveru dospela na základe výsledkov predchádzajúcich kontrol, v rámci ktorých bola identifikovaná nižšia flexibilita využitia akčného času v procese vymáhania daňových nedoplatkov finančnou správou, ako napr. v súvislosti s včasným zisťovaním majetkových pomerov daňového dlžníka a jeho následným postihnutím daňovou exekúciou v zákonom stanovených lehotách.

Podľa názoru kontrolnej skupiny NKÚ SR finančná správa môže byť tak v niektorých prípadoch prinútená status vymožitelného daňového nedoplatku zmeniť na status dočasne nevymožiteľného daňového nedoplatku, a to z dôvodu nedostatku alebo už neexistencie majetku daňového dlžníka postihnuteľného daňovou exekúciou.

Porovnanie vývoja podielu vymožených daňových nedoplatkov k vymožiteľným daňovým nedoplatkom za obdobie rokov 2011 až 2014 dokumentuje nasledujúci graf:



Zdroj: FR SR

Hodnotenie oblasti elektronického podávania dokumentov

Hodnotenie ukazovateľa o elektronickom podávaní daňových dokumentov vyplynulo z hlavných cieľov Programu UNITAS, ktoré boli zamerané na zefektívňovanie procesov elektronizáciou správy daní.

Plnenie tohto cieľa bolo realizované prostredníctvom projektu Elektronických služieb centrálneho elektronického priečinka – Portál finančnej správy ES CEP – PFS a projektu Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

Vývoj počtu elektronicky podaných štruktúrovaných daňových dokumentov v rokoch 2012 až 2014 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

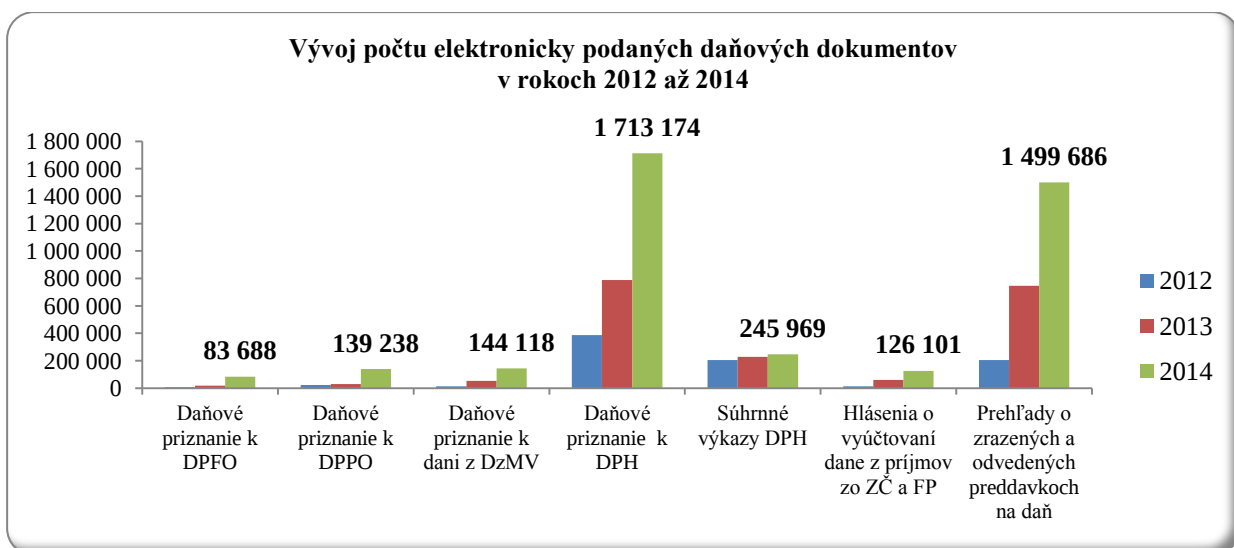
Počet elektronicky podaných	2012	%	2013	%	2014	%
Daňové priznanie k dani z príjmov fyzických osôb	7 805	0,78	18 064	1,80	83 688	8,9
Daňové priznanie k dani z príjmov právnických osôb	23 447	12,10	31 117	15,11	139 238	62,3
Daňové priznanie k dani z motorových vozidiel	13 485	6,53	53 901	25,49	144 118	66,4
Daňové priznanie k dani z pridanej hodnoty	386 503	28,67	789 455	49,08	1 713 174	99,7
Súhrnné výkazy dane z pridanej hodnoty	204 012	99,43	227 810	100,00	245 969	100,0
Hlásenia o vyúčtovaní dane z príjmov zo závislej činnosti a finančných pôžitkov	12 744	7,41	60 295	34,06	126 101	75,2
Prehľad o zrazených a odvedených preddavkoch na daň	206 213	11,13	747 037	40,92	1 499 686	78,8
Účtovné výkazy	20 236	2,65	91 011	11,76	534 658	57,6
Spolu	874 445	14,21	1 927	29,04	4 486 632	64,5

Zdroj: FR SR

Uvedené počty elektronicky podaných štruktúrovaných daňových dokumentov zahŕňajú daňové priznania k dani z príjmov fyzických osôb a právnických osôb, k dani z pridanej hodnoty, k dani z motorových vozidiel, súhrnné výkazy dane z pridanej hodnoty a účtovné výkazy. V roku 2014 bolo elektronicky podaných aj 1 633 711 kontrolných výkazov k dani z pridanej hodnoty.

Kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne hodnotí, že všetky uvedené elektronicky podané dokumenty boli zapracované tak do nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, rovnako ako aj do aplikácie Elektronických služieb centrálného elektronického priečinka – Portál finančnej správy ES CEP – PFS, ktorý bol spustený do prevádzky od 01.01.2014.

Vývoj počtu elektronicky podaných daňových dokumentov v rokoch 2012 až 2014 dokumentuje nasledujúci graf:



Zdroj: FR SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Celkový počet elektronicky podaných štruktúrovaných daňových dokumentov od roku 2012 do roku 2014 stúpol viac ako 5-násobne, t. j. o 3 612 187 dokumentov.

K tomuto pozitívnemu vývoju podľa názoru kontrolnej skupiny NKÚ SR prispela okrem iného aj legislatívna zmena zákona č 563/2009 Z. z. o správe daní v znení neskorších predpisov, ktorá s účinnosťou od 01.01.2014 v § 13 ods. 5 stanovila povinnosť daňových subjektov podávať finančnej správe vybrané dokumenty elektronickými prostriedkami. V tejto súvislosti sa pozitívne tiež premietla legislatívna zmena zdaňovacieho obdobia v zákone č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty, ktorá upravila povinnosť daňovým subjektom podávať daňové priznania k dani z pridanej hodnoty v mesačných termínoch.

Kontrolná skupina NKÚ SR napriek pozitívnemu hodnoteniu celkového vývoja vybraných ukazovateľov činnosti finančnej správy za obdobie rokov 2011 až 2014 dospela k záveru, že dosiahnuté výsledky mohli byť na vyššej úrovni, pokiaľ by niektoré zámery zjednotenia výberu daní a cla boli implementované v plnom rozsahu, ako napr. zavedenie jednotného identifikátora daňových subjektov pre daňové a colné úrady alebo obojsmernej elektronickej komunikácie, čo sa očakáva až od 01.01.2016. Ich zavedenie nepochybne prispeje k zvýšeniu efektivity výberu nielen daní, ale aj daňových nedoplatkov, čím sa výraznejšie naplnia ciele implementácie jednotlivých projektov programu UNITAS.

6.1.2. Hodnotenia daňových príjmov z hľadiska plnenia štátneho rozpočtu za rok 2014

Kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne hodnotí výber daňových príjmov štátneho rozpočtu za rok 2014, ktorý v porovnaní s ich rozpočtom vo výške 8 690 538 tis. eur bol v skutočnosti vyšší o 602 528 tis. eur na úrovni 9 293 066 tis. eur, čo predstavovalo medziročné zvýšenie o 158 634 tis. eur.

Porovnanie skutočného plnenia daňových príjmov štátneho rozpočtu a ich štruktúry na hotovostnej báze za rok 2014 s ich rozpočtom na rok 2014 a skutočným plnením za rok 2013 dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v tis. eur						
Príjmy	Skutočnosť 2013	Rozpočet 2014	Skutočnosť 2014	% plnenia rozpočtu	Rozdiel skut. - rozp. 2014	Index 2014/2013
Daňové príjmy	9 134 432	8 690 538	9 293 066	106,9	602 528	101,7
z toho:						
dane z príjmov a kapitálového majetku	2 384 094	1 808 048	2 318 952	128,3	510 904	97,3
dane z majetku	123	0	90	-	90	73,2
dane za tovary a služby	6 699 582	6 838 810	6 912 218	101,1	73 408	103,2
dane z medzinárodného obchodu a transakcií	27 553	27 540	31 512	114,4	3 972	114,4
Sankcie	23 068	16 140	30 288	187,7	14 148	131,3
iné dane	12	0	6		6	50

Zdroj: Návrh ŠZÚ SR za rok 2014

V tomto vývoji sa podľa názoru kontrolnej skupiny NKÚ SR najvýznamnejšie prejavilo zvýšenie efektivity výberu dane z pridanej hodnoty, a to nielen vďaka účinnému

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

boju proti daňovým únikom, ale aj v dôsledku vývoja ekonomického prostredia, ktoré sa premietlo aj do zvýšenia výnosov zo spotrebných daní.

Daň z príjmov fyzických osôb

Vývoj skutočných výnosov dane z príjmov fyzických osôb a jej distribúcie medzi štátny rozpočet a územné samosprávy dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v tis. eur

Daň z príjmov fyzických osôb	Skutočnosť 2013	Skutočnosť 2014	Rozdiel 2014-2013	Index 2014/2013
Daň z príjmov fyzických osôb - hrubý výnos	1 867 757,0	1 986 455,0	118 698,0	106,4
z toho:				
zo závislej činnosti	1 788 045,0	1 903 784,0	115 739,0	106,5
z podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti, z prenájmu a od nerezidentov zo zdrojov na území Slovenska	79 712,0	82 671,0	2 959,0	103,7
• Prevod do obcí a vyšších územných celkov	- 1 638 229,0	- 1 732 097,0	93 868,0	105,7
• Prevod podielu zaplatenej dane na verejnoprospešný účel	- 20 944,0	- 21 740,0	796,0	103,8
Daň z príjmov fyzických osôb - výnos ŠR	208 584,0	232 618,0	24 034,0	111,5

Zdroj: Štátna pokladnica

Výnos dane z príjmov fyzických osôb do štátneho rozpočtu bol na rok 2014 rozpočtovaný v sume 218 999,0 tis. eur. Skutočný výnos dosiahol sumu 232 618,0 tis. eur, čo predstavovalo plnenie na úrovni 106,2 %. V medziročnom porovnaní bol skutočný výnos vyšší o 24 034,0 tis. eur, čo predstavovalo nárast o 11,5 %. K nárastu výberu dane došlo predovšetkým u dani z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti, ktorý medziročne dosiahol úroveň 103,8%, rozpočtovaných prostriedkov.

Pri dani z príjmov fyzických osôb z podnikania, z inej zárobkovej činnosti, z prenájmu a fyzických osôb nerezidentov zo zdrojov na území SR došlo k poklesu výberu dane na úroveň 76,5% rozpočtovaných prostriedkov. Stav na účte k 31.12.2014 bol ovplyvnený vyplácaním zamestnaneckej prémie a daňového bonusu v celkovej výške 42 400,0 tis. eur, pričom pri platbách preddavkov došlo k medziročnému poklesu o 10 600,0 tis. eur. V porovnaní s rokom 2013 vzrástol výber dane z príjmov fyzických osôb na úroveň 103,7 %, čo na konsolidovanej báze predstavovalo zvýšenie o 24 034,0 tis. eur, a to najmä vplyvom vyššieho výnosu dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti o 69 570,0 tis. eur.

Prevod výnosu dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti do obcí a vyšších územných celkov v roku 2014 dosiahol sumu 1 732 097,0 tis. eur, čo bolo o 93 868,0 tis. eur viac oproti roku 2013. Prevod podielu na osobitný účel bol v sume 21 740,0 tis. eur, čo predstavovalo medziročný nárast o 796,0 tis. eur.

Daň z príjmov právnických osôb

Daň z príjmov právnických osôb bola na rok 2014 rozpočtovaná v sume 1 434 995,0 tis. eur. Skutočné príjmy dosiahli výšku 1 911 273,0 tis. eur, čo predstavovalo plnenie na úrovni 133,2 %. Skutočný výnos dane z príjmov právnických osôb bol v porovnaní s rozpočtom vyšší o 476 278,0 tis. eur. V porovnaní s rokom 2013 bolo však plnenie tejto dane nižšie o 86 453,0 tis. eur, a to najmä z dôvodu prepočítania preddavkov na sadzbu dane,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

ktorá bola platná od 01.01.2014, v dôsledku čoho došlo k medziročnému poklesu úhrad preddavkov o 5,4 %.

Dane z majetku

Príjem štátneho rozpočtu z daní z majetku za rok 2014 pozostával z platieb na základe platobných výmerov, resp. sankcií vydaných správcami dane za predchádzajúce roky a bol na úrovni 90 tis. eur, z toho daň z prevodu a prechodu nehnuteľností predstavovala sumu 85,0 tis. eur a daň z dedičstva a darovania sumu 5,0 tis. eur.

Dane za tovary a služby

Dane za tovary a služby, ktoré majú najvyšší podiel na celkových daňových príjmoch štátneho rozpočtu, boli na rok 2014 rozpočtované vo výške 6 838 810,0 tis. eur a skutočný výnos dosiahol výšku 6 912 218,0 tis. eur, čo predstavovalo plnenie rozpočtu na úrovni 101,1 %. Skutočný výnos daní za tovary a služby bol oproti rozpočtu o 73 408,0 tis. eur vyšší. V porovnaní s rokom 2013 bol výnos týchto daní vyšší o 212 636,0 tis. eur.

Daň z pridanej hodnoty

Daň z pridanej hodnoty sa rozpočtovala na rok 2014 vo výške 4 901 752,0 tis. eur. Skutočný výber dosiahol sumu 4 902 813,0 tis. eur, čo predstavovalo plnenie rozpočtu na úrovni 100,0 %. Skutočné plnenie bolo o 1 061,0 tis. eur vyššie ako rozpočtované. Nadmerné odpočty dane z pridanej hodnoty TOP 30 daňovým subjektom vzrástli v roku 2014 o 101 400,0 tis. eur, z toho 92 600,0 tis. eur bol nadmerný odpočet dane z pridanej hodnoty za transakcie z predaja zásob ropy. U ostatných daňových subjektov bol evidovaný pokles nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty o 22 700,0 tis. eur. V porovnaní s rokom 2013 bol výnos tejto dane vyšší o 179 960,0 tis. eur, t. j. o 3,8 %.

Spotrebné dane

Spotrebné dane, ktoré boli na rok 2014 rozpočtované v sume 1 936 957,0 tis. eur, boli v skutočnosti vybraté vo výške 2 009 327,0 tis. eur, čo predstavovalo plnenie rozpočtu na úrovni 103,7 %. Skutočný výnos bol vyšší o 72 370,0 tis. eur oproti rozpočtu. V porovnaní s rokom 2013 bol výnos týchto daní vyšší o 32 660,0 tis. eur, t. j. o 1,7 %.

6.1.3. Hodnotenie systému riadenia procesov vo finančnej správe

V roku 2008 bol v rámci I. etapy programu UNITAS I v gescii MF SR realizovaný projekt Karta vyrovnaných výkonov, ktorý bol zameraný na systematické meranie a hodnotenie stanovených cieľov v daňovej správe. Tento systém hodnotenia Daňové riaditeľstvo SR uplatňovalo do roku 2011.

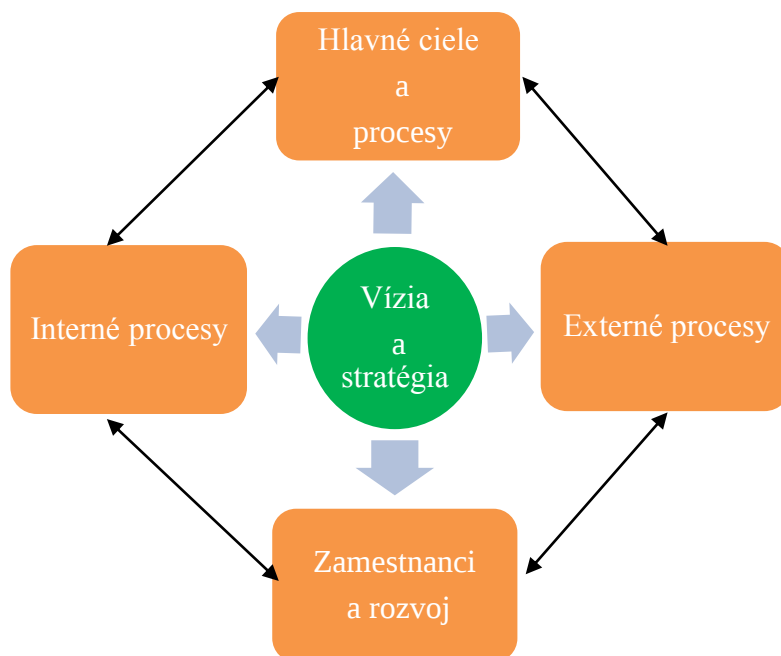
Po vzniku finančnej správy zlúčením Daňového riaditeľstva SR a Colného riaditeľstva SR v roku 2012 do FR SR sa však systém hodnotenia podľa Karty vyrovnaných výkonov ukončil.

Karta vyrovnaných výkonov bola nástrojom merania výkonnosti, ktorý vychádza z metódy Balanced Scorecard, čo je metóda riadenia, ktorá spája stratégiu s operatívnou

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

činnosťou organizácie a používa sa ako štruktúrovaný spôsob poskytovania výkonnostných charakteristík posudzovaných z viacerých hľadísk.

Vzájomné vzťahy a prepojenie medzi jednotlivými kvadrantmi, hodnotiacimi činnosť organizácie dokumentuje nasledujúca schéma:



Každý z kvadrantov obsahuje kritické faktory úspechu, ktorých splnenie manažment považuje za rozhodujúce pre úspešnú realizáciu stanovených strategických cieľov. Ukazovateľ merania výkonov predstavuje merateľnú hodnotu, ktorá je vyjadrená percentom, absolútnym objemom, termínom a pod. a ktorej želaná hodnota sa vopred zdefiniuje a v priebehu sledovaného obdobia s mesačnou, štvrťročnou alebo ročnou frekvenciou má slúžiť pre porovnávanie skutočného stavu s požadovaným stavom. Jednotlivé kvadranty by mali byť vo vzájomnej rovnováhe. Pre finančnú správu by to malo znamenať, že pre jej vyvážený chod je nevyhnutné definovať strategické ciele vo všetkých štyroch oblastiach.

Kontrolná skupina NKÚ SR pozitívne hodnotila, že v súlade s Koncepciou rozvoja finančnej správy na roky 2014 až 2020 bola pre meranie jej výkonnosti znovu vypracovaná Karta vyrovnaných výkonov finančnej správy na rok 2014, a to ako jeden zo schválených spôsobov monitorovania a hodnotenia plnenia strategických cieľov. Z celkového počtu 13 strategických cieľov bolo do hodnotenia podľa novej Karty vyrovnaných výkonov finančnej správy pre rok 2014 zaradených celkom 12 strategických cieľov.

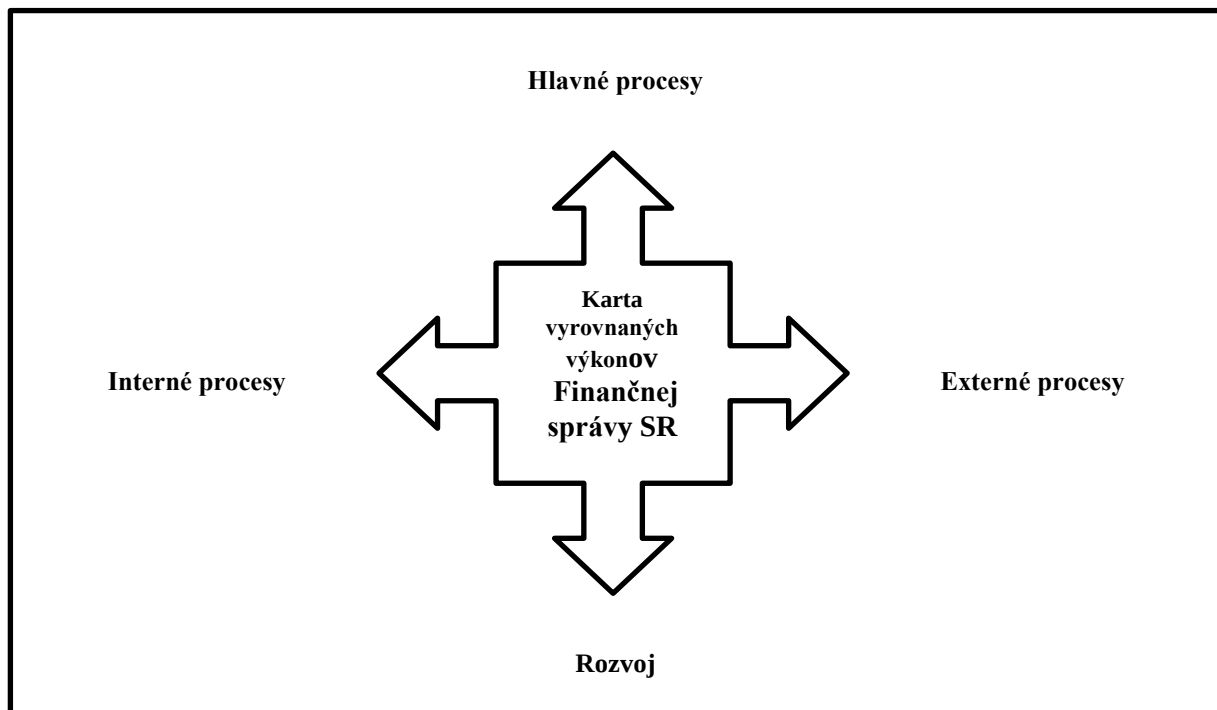
V podmienkach finančnej správy boli pre jednotlivé procesy definované nasledovné činnosti:

Hlavné procesy	zabezpečenie plnenia príjmov štátneho rozpočtu výberom daní a cla,
Externé procesy	zlepšenie poskytovania služieb klientom – daňovým subjektom,
Interné procesy	zefektívňovanie interných procesov – vnútorná organizácia a štruktúra,
Rozvoj	realizácia rozvojových zámerov organizácie vrátane zabezpečenia odborného rastu zamestnancov organizácie

Zdroj: FR SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Previazanosť definovaných činností finančnej správy s Kartou vyrovnaných výkonov dokumentuje nasledujúca schéma:



Zdroj: FR SR

Hodnotenie Karty vyrovnaných výkonov sa vo finančnej správe uskutočňuje na základe plnenia tzv. ukazovateľov výkonov, ktoré predstavujú kľúčový ukazovateľ výkonnosti, t. j. merateľný ukazovateľ, ktorým sa dosiahne splnenie úlohy, a to vo vyjadrení v percentách, počte, pomerovom ukazovateli a pod. Má podávať prehľad o stave plnenia jednotlivých úloh potrebných na dosiahnutie splnenia jednotlivých kľúčových faktorov úspechu a tým aj strategických cieľov. Pri cieľových hodnotách je preto uvedené rozpätie, na základe ktorého je pridelená farba úspešnosti:

	Úspešné plnenie
	Vyžaduje zvýšenú pozornosť
	Vyžaduje prijatie zásadných opatrení
	Nevyhodnocuje sa v sledovanom období

Na základe rozhodnutia vedenia finančnej správy bolo zrealizované pilotné overenie Karty vyrovnaných výkonov vo finančnej správe v 1. polroku 2014. Správa o realizácii Karty vyrovnaných výkonov finančnej správy za 1. polrok 2014 bola predložená vedeniu finančnej správy. Jeho rozhodnutia sa začal v kontrolovanom období pripravovať návrh nového systému riadenia výkonnosti finančnej správy.

Kontrolná skupina NKÚ SR sa podrobne oboznámila s pilotným projektom Karty vyrovnaných výkonov finančnej správy, ktorý je sprístupnený na Intranete finančnej správy. Tento systém vyhodnotila ako vhodný nástroj na podporu riadenia finančnej správy, ktorý by mal poskytnúť komplexný pohľad na jej chod, včas indikovať a upozorňovať na nepriaznivý vývoj, odhaľovať nedostatky a zároveň monitorovať vplyv prijatých opatrení na dosiahnutie požadovanej výkonnosti jej jednotlivých organizačných útvarov v sledovaných oblastiach.

Podľa jej názoru tento systém monitorovania a hodnotenia finančnej správy je možné využívať pre potreby manažérskeho riadenia minimálne do obdobia zavedenia komplexného systému riadenia interných výkonov vo finančnej správe, ktorého realizácia je pripravovaná v projekte „Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov v organizácii s dôrazom na špecifický cieľ zavedenia komplexného systému riadenia výkonov vo finančnej správe“, ktorého realizácia je plánovaná v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa“ v kapitole Ministerstva vnútra SR v programovom období 2014 až 2020.

V tejto súvislosti odporučila zosúladiť rozsah a obsah ukazovateľov Karty vyrovnaných výkonov s doteraz uplatňovanými ukazovateľmi na hodnotenie činnosti finančnej správy podľa daňových a colných úradov s využitím reportov nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS - SD.

**6.1.4. Komplexný systém riadenia výkonov a príprava realizácie projektu
Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov
v organizácii s dôrazom na špecifický cieľ zavedenia komplexného
systému riadenia výkonov vo finančnej správe**

Kontrolná skupina NKÚ SR preverení komplexného systému riadenia výkonov finančnej správy zistila, že FR SR v kontrolovanom období spracováva zámer na projekt „Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov v organizácii s dôrazom na špecifický cieľ zavedenia komplexného systému riadenia výkonov vo finančnej správe“. Realizácia projektu je plánovaná v spolupráci s Ministerstvom vnútra SR v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa s plánovaným zahájením aktivít projektu v roku 2015 a ukončením v roku 2019.

FR SR v rámci tohto projektu plánuje realizovať nasledovné aktivity:

- vykonať komplexnú analýzu súčasného stavu,
- spracovať návrh cieľového stavu v oblasti procesnej, organizačnej, technickej a personálnej,
- realizovať konzultácie, školenia a workshopy pre zamestnancov finančnej správy,
- definovať ukazovatele výkonov pre všetky úrovne riadenia finančnej správy,
- implementovať metodiku riadenia výkonov vo finančnej správe vrátane spracovania interných riadiacich aktov,
- implementovať softvérový nástroj na podporu monitorovania a hodnotenia ukazovateľov výkonov vo finančnej správe,
- zaviesť komplexný systém riadenia výkonov na všetkých úrovniach riadenia finančnej správy.

Predmetný projekt je podľa vyjadrenia zamestnancov Odboru analýz a projektového riadenia FR SR v štádiu prípravy projektového zámeru, a preto kontrolná skupina NKÚ SR odporučila pri jeho vypracovávaní využiť ukazovatele Karty vyrovnaných výkonov.

6.2. Administratívne náklady zdanenia

Významným prínosom reformy colnej a daňovej správy malo byť zníženie administratívnych nákladov na správu novovzniknutej finančnej správy.

Jednou z oblastí úspor jej nákladov mala byť aj optimalizácia pracovných miest, a to asi o 20 % zamestnancov. V roku 2012 sa predpokladalo zníženie počtu zamestnancov asi o 2,5 % a v rokoch 2013 a 2014 o ďalších asi 5 % každý rok.

Rozhodujúcimi faktormi, ktoré mali umožniť znižovanie počtu zamestnancov a tým aj mzdových nákladov mali byť:

- informatizácia a elektronizácia finančnej správy,
- racionalizácia činností a priestorového usporiadania finančnej správy a
- zvyšovanie produktivity zamestnancov.

Podľa názoru kontrolnej skupiny NKÚ SR uvedené očakávané zmeny a úspory nákladov sa v kontrolovanom období nedosiahli, a to aj z dôvodu, že I. etapa programu UNITAS I nebola zrealizovaná v pôvodne stanovenom rozsahu a termíne k 01.01.2013. Napriek tomuto konštatovaniu, však pokles stavu zamestnancov bol dosiahnutý už po zlúčení daňovej a colnej správy do novej finančnej správy, a to už k 01.01.2012.

Zmeny v štruktúre a množstve pracovníkov ako aj výšku nákladov na výber daní v pomere ku skutočnému výberu daní v sledovanom časovom období vyjadrujú tzv. administratívne náklady zdanenia.

Sledovaním vývoja administratívnych nákladov zdanenia možno skúmať vplyvy zmeny stavov pracovníkov, prípadne ich štruktúrálnej skladby na efektívnosť výberu daní z pohľadu týchto parametrov. Zároveň je možné hodnotiť efektívnosť výberu daní z hľadiska vplyvu zmeny celkových ako aj bežných a investičných nákladov. Pri meraní a výpočtoch administratívnych nákladov spojených s výberom daní NKÚ SR vychádzal z metodiky, tzv. prepočítaného zamestnanca (Pudil et al., 2004).

Pre kvantifikáciu absolútnej hodnoty administratívnych nákladov bolo potrebné postupne vykonať prepočet zamestnancov finančnej správy pomocou koeficientov C1, C2 a C3, pričom koeficient C3 udával pomer počtu zamestnancov podieľajúcich sa priamo na výbere daní k celkovému počtu zamestnancov finančnej správy, čo bolo vyjadrené nasledovným vzorcom: $C3 = DE_{pit} až DE_{rett} / TE_{to}$

$DE_{pit} až DE_{rett}$ - počet zamestnancov priamo sa podieľajúcich na výbere príslušnej dane
 TE_{to} - celkový počet zamestnancov finančnej správy

Absolútna hodnota administratívnych nákladov sa vypočítala ako súčet bežných nákladov a investičných nákladov, ktorý bol vynásobený koeficientom C3, čo bolo vyjadrené nasledovným vzorcom: $AN_{to} = CC_{to} \times C3 + TNC_{to} \times C3$

AN_{to} - absolútna hodnota administratívnych nákladov

CC_{to} - súčet bežných nákladov

TNC_{to} - súčet investičných nákladov

C3 – koeficient pomeru počtu zamestnancov podieľajúcich sa priamo na výbere daní k celkovému počtu zamestnancov finančnej správy

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Pomer absolútnej hodnoty nákladov k celkovému výberu daní vyjadruje percentuálny podiel nákladov daňovej správy na celkovom výbere daní. Na základe tohto pomeru bolo možné uskutočňovať porovnávanie administratívnej náročnosti systému v jednotlivých rokoch ako aj medzi jednotlivými druhmi daní.

Štruktúra zamestnancov FR SR podľa jednotlivých zatriedení pre potreby výpočtu administratívnych nákladov je dokumentovaná v nasledujúcej tabuľke:

Funkcia	Počty pracovníkov	
	2013	2014
Vedúci	856	857
kontrolór	1 512	1 513
*správca	4 894	4 896
Exekútor	259	256
štátny dozor	135	135
Registrátor	301	306
Administrátor	93	90
Ostatní	1 246	1 196
Spolu	9 296	9 249

Zdroj: FR SR

*Pozn.: V počte správcov sú zahrnuté aj počty colníkov bez triedenia

Vzhľadom k rozdielnej forme organizácie a štruktúry colných a daňových úradov neboli niektoré štandardizované funkcie obsadené, resp. ich vykonávali colníci v iných funkciách v rámci svojich právomocí.

Z vyššie uvedených údajov je zrejmé, že finančná správa v roku 2014 plnila zákonom stanovené úlohy s miernym poklesom počtu zamestnancov.

Výpočet koeficienta C3 pre prepočet nákladov za finančnú správu v rokoch 2013 a 2014 je dokumentovaný v nasledujúcej tabuľke:

Ukazovateľ	2013	2014
Celkový počet zamestnancov pripadajúcich na výber dane	8 909,49	8 879,52
Celkový počet zamestnancov FS SR	9 296,00	9 249,00
Koeficient C3	0,9584	0,9601

Zdroj: FR SR

Skutočný výber daní v pomere k zmenám v štruktúre a množstve pracovníkov a nákladov na výber daní v časovom období vyjadrujú tzv. administratívne náklady zdanenia.

Modelovaním zmien sa skúmali vplyvy zmeny stavu počtu pracovníkov, prípadne ich štruktúrálnej skladby na efektívnosť výberu dane z pohľadu týchto parametrov. Zároveň sa vyhodnotili aj vplyvy zmeny celkových ako aj investičných nákladov na efektívnosť výberu daní.

Výdavky vzťahujúce sa na správu daní dokumentuje nasledujúca tabuľka:

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

v eur

Rok	Výdavky finančnej správy		
	bežné výdavky	investičné výdavky	celkom výdavky
2013	195 314 246	28 900 253	224 214 499
2014	211 270 871	39 808 910	251 079 781

Zdroj: FR SR

Členenie bežných výdavkov dokumentuje nasledujúca tabuľka:

v eur

Ukazovateľ	2013	2014
Celkové bežné výdavky	195 314 246	211 270 871
Celkové mzdové výdavky	112 492 072	117 244 385
Mzdové výdavky priamych výkonných zamestnancov (správca, kontrolór, registrátor, exekútor, účtovník, administrátor a metodik)	50 790 204	51 888 129
Mzdové výdavky priamych riadiacich pracovníkov	1 047 615	1 049 805
Bežné výdavky na licencie a údržbu softvéru	7 309 850	6 827 813

Zdroj: FR SR

Absolútne hodnoty administratívnych nákladov sa vypočítali ako súčet bežných a investičných nákladov, ktorý sa prenášobil koeficientom C3, čo dokumentuje nasledujúca tabuľka:

Ukazovateľ	2013	2014
Koeficient C3	0,9584	0,9601
Bežné náklady v eurách	186 658 215,11	175 797 936,00
Investičné náklady v eurách	33 485 997,81	7 540 510,00
Absolútna hodnota administratívnych nákladov v eurách	210 991 025,34	176 014 359,84

Zdroj: FR SR

Výsledné percento prepočítaných administratívnych nákladov, t. j. administratívnych nákladov v pomere k celkovému výberu daní dokumentuje nasledujúca tabuľka:

Ukazovateľ	2013	2014
Absolútna hodnota administratívnych nákladov v eurách	210 991 025	176 014 360
Výber daní za finančnú správu v eurách	8 764 796 000	8 392 088 000
% administratívnych nákladov	2,41%	2,10%

Tab.: NKÚ SR, údaje: FR SR

Percento prepočítaných administratívnych nákladov vyjadruje pomer nákladov finančnej správy k vybranému objemu daní, t. j. samotnú efektivitu činnosti finančnej správy. V tomto porovnaní je potrebné zohľadniť fakt, že mzdové náklady FR SR boli obsiahnuté iba pomerne, nakoľko boli ovplyvňované migráciou pracovníkov v rámci subjektu, ako aj plnením úloh nielen v oblasti správy daní, ale aj inými činnosťami, ako napr. kontrolnou činnosť iných zložiek, vyšetrovacou a operačnou činnosťou, vyhodnocovaním a analýzou rizík a pod.

Kontrolná skupina NKÚ SR na základe vykonaných analytických prepočtov administratívnych nákladov pozitívne hodnotí, že percento prepočítaných administratívnych

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

nákladov na správu a výber daní v roku 2014 dosiahlo úroveň 2,10 % pri medziročnom poklese o 0,31 percentuálneho bodu. Medziročný pokles prepočítaných administratívnych nákladov preukazuje zvýšenie efektívnosti činnosti finančnej správy v roku 2014.

7. Kontrola plnenia opatrení z predchádzajúcej kontroly NKÚ SR

Ku kontrole plnenia opatrení z predchádzajúcej kontroly bola zo strany FR SR predložená nasledovná informácia o stave plnenia prijatých opatrení:

Opatrenie č. 1

„Pri vývoji nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní IS FS – SD, eliminovať slabé stránky, ktoré boli identifikované kontrolou v pôvodnom reformovanom systéme daňovej správy IS RDS.“

Kontrolná skupina NKÚ SR v súvislosti s plnením tohto opatrenia overila, či predchádzajúcou kontrolou v roku 2013 zistené slabé miesta v pôvodnom reformovanom informačnom systéme daňovej správy IS RDS boli v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS - SD eliminované.

Na základe tohto overenia bolo zistené, že v kontrolovanom období prebiehali práce v novom Integrovanom systéme finančnej správy pre správu daní IS FS - SD v prísne riadenom režime v zmysle rámca vymedzeného vydanými príkazmi prezidenta finančnej správy, resp. podľa pokynov zaslaných prostredníctvom riaditeľov príslušných odborov. Do ukončenia kontroly neboli sprístupnené, resp. povolené všetky funkcionality tohto systému súvisiace s plnením opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov zistených predchádzajúcou kontrolnou činnosťou NKÚ SR. Z tohto dôvodu nebolo počas výkonu kontroly NKÚ SR možné prijaté opatrenia preveriť komplexne.

Kontrolná skupina NKÚ SR zobrala uvedené skutočnosti na vedomie a akceptovala vyhodnotenie plnenia opatrenia č. 1 tak, ako bolo vyhodnotené FR SR.

Opatrenie č. 2:

„Hodnotiť nasadzovanie nového portálu finančnej správy realizované projektom Portál finančnej správy a priebežne informovať o výsledkoch Riadiaci výbor UNITAS.“

Kontrolná skupina NKÚ SR kontrolou tohto opatrenia dospela k záveru, že Projekt Elektronických služieb centrálného elektronického priečinka – portál finančnej správy ES CEP – PFS sa realizuje v dvoch hlavných etapách.

K 01.01.2014 bola ukončená I. etapa, v rámci ktorej bola implementovaná informačná časť portálu a boli vytvorené podmienky pre zabezpečenie jednosmernej elektronickej komunikácie medzi daňovým subjektom a finančnou správou v zmysle platnej legislatívy.

Podľa § 14 ods. 1 zákona 563/2009 Z. z. o správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, povinnosť doručovať podania elektronickými prostriedkami finančnej správe od 01.01.2014 má:

1. daňový subjekt, ktorý je platiteľom dane z pridanej hodnoty,

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

2. daňový poradca za daňový subjekt, ktorého zastupuje pri správe daní,
3. advokát za daňový subjekt, ktorého zastupuje pri správe daní,
4. zástupca neuvedený v bodoch 2. a 3. za daňový subjekt, ktorý je platiteľom dane z pridanej hodnoty a ktorého zastupuje pri správe daní.

V kontrolovanom období sú postupne realizované práce na 2. etape projektu, ktorých výsledkom bude spustenie obojsmernej komunikácie prostredníctvom portálu finančnej správy od 01.01.2016.

Kontrolnou skupinou NKÚ SR v rámci plnenia uvedeného opatrenia bolo zistené, že FR SR zriadilo pre úspešné ukončenie projektu samostatný Riadiaci výbor projektu Elektronické služby centrálného elektronického priečinka - modul Portál finančnej správy. Podľa predložených záznamov z rokovaní tohto riadiaceho výboru sa v roku 2014 uskutočnilo jeho 12 zasadnutí, na ktorých bola pravidelne riešená realizácia tohto projektu.

Detailné informácie o stave projektu, plnení časového harmonogramu, rizikách a o otvorených otázkach projektu boli poskytované formou mesačných správ o stave projektu pre vedenie finančnej správy s následnou prezentáciou v Riadiacom výbore UNITAS.

FR SR podľa kontrolnej skupiny NKÚ SR plnením tohto opatrenia plní aj úlohy vyplývajúce zo Stratégie rozvoja finančnej správy na roky 2014 až 2020, a to konkrétne Strategický cieľ – 3.3 - „Zefektívniť externú komunikáciu organizácie s verejnosťou“

Z týchto dôvodov kontrolná skupina NKÚ SR dospela k záveru, že prijaté opatrenie sa priebežne plní a jej splnenie v zmysle novej legislatívy k obojsmernej elektronickej komunikácii sa očakáva k 01.01.2016.

Opatrenie č. 3:

„Prehodnotiť a definovať súbor ukazovateľov z návrhu metodiky dekompozície ukazovateľa efektívnosti výberu dane z pridanej hodnoty vzhľadom k úlohám, ktoré finančná správa plní v zmysle platnej legislatívy s cieľom zabezpečiť zvýšenie úrovne monitorovania a hodnotenia efektívnosti výberu dane z pridanej hodnoty v oblasti daňovej správy, ale aj v oblasti daňovej kontroly a exekúcií.“

K plneniu uvedeného opatrenia bol kontrolnej skupine NKÚ SR predložený prehľad ukazovateľov používaných vo finančnej správe od mája 2013 pre meranie efektívnosti výberu daní, vrátane dane z pridanej hodnoty.

Kontrolná skupina NKÚ SR na základe kontroly tohto opatrenia dospela k záveru, že predložený prehľad ukazovateľov hodnotiacich výkonnosť a mieru úspešnosti výberu daní a cla, ktorými FR SR sleduje a hodnotí výsledky práce daňových úradov a colných úradov, nie je dostatočný. Aj preto ho odporučilo prehodnotiť a zosúladiť so systémom monitorovania a hodnotenie činnosti finančnej správy prostredníctvom Karty vyrovnaných výkonov.

Na základe tohto zistenia zásadné riešenie v tejto oblasti je možné očakávať až po úspešnej realizácii projektu „Zefektívnenie systému riadenia zmien a zlepšovania procesov v organizácii s dôrazom na špecifický cieľ zavedenia komplexného systému riadenia výkonov vo finančnej správe“, ktorého realizácia je plánovaná v spolupráci s Ministerstvom vnútra SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa s plánovaným zahájením aktivít projektu v roku 2015 a ukončením v roku 2019.

Opatrenie č. 4:

„Zabezpečiť zapracovanie definovaného súboru ukazovateľov v novom informačnom systéme finančnej správy, ktorý bude reálne zobrazovať efektívnosť výberu dane z pridanej hodnoty.“

Podľa vyjadrenia kontrolovaného subjektu bolo v rámci projektu Integrovaný systém finančnej správy pre správu daní IS FS - SD, zadaných 191 reportov, pričom ku koncu kontrolovaného obdobia bolo pre používateľov zrealizovaných iba 135 reportov, ktoré boli prevažne zamerané na podporu plynulého chodu výkonu správy daní. Zostávajúce reporty majú byť realizované až po uzatvorení ďalšieho dodatku k zmluve s IBM Slovensko, spol. s r. o. Zámerom definovaných požiadaviek na reporty bolo dosiahnuť optimálne skĺbenie potrieb daňových úradov a potrieb merania efektívnosti výberu daní, vrátane hodnotenia výberu dane z pridanej hodnoty.

Kontrolnou skupinou NKÚ SR bolo zistené, že vyššie uvedené reporty je možné vytvárať v rámci nového Integrovaného systému finančnej správy pre správu daní ISFS - SD na základe zadefinovania konkrétnych údajov, ktoré sa následne získavajú z tzv. dátového skladu. Samostatný modul pre manažérske riadenie, ktorý by spracovával a porovnával stanovené ukazovatele efektívnosti nebol však v novom systéme zapracovaný.

Vytváranie reportov kontrolná skupina NKÚ SR nemohla preveriť z dôvodu, že v čase výkonu kontroly nebolo sprístupnené, resp. nebolo povolené spúšťanie tejto funkcionality v plne zadefinovanom rozsahu.

Podľa vyjadrenia zástupcov FR SR relevantné podklady pre výpočet ročných daňových príjmov poskytujú MF SR pravidelne priebežne v bežnom roku, a to podľa dohodnutej štruktúry pre zvolenú metódu výpočtu výberu daní na aktuálnej báze v metodike ESA 2010.

Najvyšší kontrolní úřad Slovenskej republiky