

# Krátka správa z vykonanej kontroly prípravy a realizácie investičných akcií (stavieb) vo vybraných rozpočtových kapitolách

Kontrola bola vykonaná v súlade s plánom kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2008 a jej účelom bolo preveriť zabezpečenie prípravy a realizácie investičných akcií (stavieb) vybraných rozpočtových kapitol z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri vynakladaní verejných prostriedkov na ich realizáciu.

Predmetom kontroly vykonanej na vybraných stavbách bola:

- príprava investičnej akcie,
- správnosť financovania, oprávnenosť, hospodárnosť a efektívnosť pri vynakladaní verejných prostriedkov na realizáciu investičnej akcie,
- úroveň kontrolnej činnosti a stav správy a ochrany majetku štátu.

Správa obsahuje analýzu rozostavanosti, ktorá vychádzala z údajov získaných pri kontrole správnosti zostavenia záverečného účtu za rok 2007 vykonanej v 1. štvrtroku 2008 v kapitolách štátneho rozpočtu Úrad vlády SR, Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Ministerstvo kultúry SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR (bez údajov cestnej a železničnej infraštruktúry) a Správa štátnych hmotných rezerv SR.

V rámci kontroly prípravy a realizácie investičných akcií (stavieb), vykonanej NKÚ SR v 2. štvrtroku 2008 vo vybraných rozpočtových kapitolách, boli písomne vyžiadané údaje o rozostavanosti z ďalších 9 kapitol a písomné informácie o riešení vybraných problémov 4 stavieb v pôsobnosti kapitoly Ministerstva zdravotníctva SR. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR (ďalej len „MVR SR“) poskytlo poznatky z uplatňovania jeho pôsobnosti v zmysle zákona č. 254/1998 Z. z. o verejných prácach v znení zákona č. 260/2007 Z. z. (ďalej len „zákon o verejných prácach“).

Podľa údajov predložených 17 kapitolami štátneho rozpočtu tieto evidovali v roku 2007 spolu 734 stavieb, z toho 542 stavieb s plánovanou cenou do 20 mil. Sk, 127 stavieb s plánovanou cenou od 20 do 100 mil. Sk, 36 stavieb s plánovanou cenou od 100 do 200 mil. Sk a 29 stavieb s plánovanou cenou nad 200 mil. Sk.

Údaje vychádzali predovšetkým z Registra investícií, ale aj z menovitého zoznamu investičných akcií kapitol, nakoľko podľa metodického pokynu Ministerstva financií SR (ďalej len „MF SR“) sú do Registra investícií zaraďované stavby hradené len z kapitálových výdavkov a Ministerstvo obrany SR môže financovať stavby aj z bežných výdavkov. Plánované rozpočtové náklady týchto 734 stavieb vo výške 31 638 252 tis. Sk boli k 31.12.2007 upravené na 33 371 102 tis. Sk, t.j. o takmer 5,5 %. S cenou nad 100 mil. Sk bolo evidovaných spolu 61 stavieb s plánovanými rozpočtovými nákladmi 22 945 585 tis. Sk, ktoré boli ku dňu predloženia údajov zvýšené o 1 028 143 tis. Sk, t.j. o 4,5 %.

Na prípravnú a projektovú dokumentáciu a zhotovenie stavieb bolo k uvedenému termínu čerpané 13 168 777 tis. Sk, čo znamenalo 39,5 % z aktuálnych rozpočtových nákladov. Pre rok 2008 boli na stavby v rozpočtoch kapitol (v čase predloženia údajov) vyčlenené prostriedky vo výške 3 722 811 tis. Sk. Z uvedeného vyplýva, že ak by v ďalších rokoch nedošlo k zníženiu kapitálových výdavkov na stavby a k zvýšeniu ich rozpočtových nákladov a nezačali by sa nové stavby, pridelené prostriedky umožnia ukončiť stavby za viac ako 5 rokov.

Kontrola vykonaná na vybraných 15 stavbách poukázala na niektoré nedostatky a nesprávny postup obstarávateľa pri zabezpečovaní investičného procesu.

V oblasti prípravy stavieb bolo zistené, že

- napriek vysokej rozostavanosti v niektorých kapitolách sú do Registra investícií naďalej zaraďované a sú začínané ďalšie stavby;
- v rezortoch sa opakovane menia koncepcie a zámery v oblasti investícií, čo spôsobuje rozdielnosť názorov na priority;
- stavby sú často nedostatočne a neodborne pripravované a vznikajú na základe nedostatočne definovaných potrieb a požiadaviek, ktoré by mali jednotlivé stavby spĺňať;
- stavebný zámer bol pri niektorých stavbách spracovaný nedôsledne, pričom bol zistený aj prípad, že nebol predložený na štátnu expertízu;
- projektová dokumentácia stavby bola spracovaná so značným časovým odstupom od spracovania stavebného zámeru a bol zistený aj podstatný rozdiel stavebných nákladov uvádzaných v stavebnom zámere a v projektovej dokumentácii napriek tomu, že boli spracované v rovnakom časovom období;
- na stavbu bol schválený finančný limit bez náležitej technickej prípravy a následne sa prípravná dokumentácia prispôbovala nízkemu finančnému limitu;
- opakovane sa vyskytli prípady, keď bola vypracovaná projektová dokumentácia stavby, o ktorej bolo neskôr rozhodnuté, že sa nebude realizovať, alebo sa stavba predsa len začala, ale s veľkým časovým oneskorením;
- pri verejnom obstarávaní neboli dodržiavané niektoré ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, napr. keď zmluva bola uzatvorená v rozpore so súťažnými podkladmi, alebo nesprávny postup obstarávateľa pri výbere zhotoviteľa spravidla viedol k zrušeniu verejnej súťaže alebo užšej súťaže a k použitiu rokovacieho konania bez zverejnenia. Nevhodne stanovené kritériá pri verejnom obstarávaní nezaručovali taký výber zhotoviteľa, ktorý by zabezpečoval maximálnu hospodárnosť vynakladania verejných prostriedkov.

V oblasti realizácie stavieb sa najčastejšie zistovalo:

- nepostačujúce zabezpečenie financovania stavby a predlžovanie lehoty výstavby z dôvodu pozastavenia prác pre nedostatok finančných prostriedkov, čo v konečnom dôsledku vždy znamenalo zvyšovanie nákladov na stavbu vplyvom valorizácie cien prác a dodávok;
- nedostatočné zmluvné zabezpečenie realizácie, čo spôsobovalo nedodržiavanie zmluvných podmienok objednávateľom a aj zhotoviteľom;
- vysoký počet uzatvorených dodatkov k zmluve, ktoré značne menili nielen pôvodné zmluvné podmienky, ale aj zmluvné ceny;

- autorský a stavebný dozor nebol vykonávaný dostatočne a dôsledne, čím nezabezpečoval hospodárne vynakladanie verejných prostriedkov a kvalitu vykonaných prác;
- takmer pri žiadnej stavbe s cenou nad 100 mil. Sk, ktorých začatie obstarávania schvaľuje vláda SR a ktoré boli realizované v čase kontroly, nebola dodržaná cena uvedená v materiále predloženom na rokovanie vlády. Najčastejšími príčinami tohto javu boli dohodnuté navyše práce alebo predlžovanie lehoty výstavby; boli však zistené aj prípady fakturovania v cenách, ktoré boli v rozpore so zmluvou a tiež prípady nedostatočnej evidencie záznamov v stavebnom denníku.

V oblasti preberania stavieb a ich zaradovania do majetku sa nedostatky týkali najmä:

- priet'ahov v odstraňovaní vád a nedorobkov po ukončení diela;
- nezadržania prostriedkov stavebníkom v takej výške ako určuje zákon o verejných prácach;
- neuplatnenia zmluvne dohodnutých sankcií stavebníkom za nedodržanie zmluvného termínu. V inom prípade sankcie neboli v zmluve vôbec dohodnuté;
- nezaradenia stavby do majetku počas dlhšej doby napriek vydaniu kolaudačného rozhodnutia a jej užívaniu, alebo bola zaradená do majetku v nesprávnej obstarávacej cene;
- nevykonania záverečného technického a ekonomického hodnotenia stavby v termínoch podľa zákona o verejných prácach.

Ani Register investícií nebol vo všetkých kapitolách spracovaný v zmysle pokynu MF SR. Buď neboli uvedené náklady, za ktoré sa má investičná akcia realizovať, alebo nebola dodržaná rovnaká metodika pri ich vyčíslení, alebo z celkových nákladov boli uvedené len náklady na projektovú dokumentáciu. Chybne bola tiež uvádzaná výška nákladov niekoľkonásobne prevyšujúca skutočné náklady.

Z podkladov poskytnutých MVRR SR, ktoré vykonáva štátny dozor nad verejnými prácami podľa zákona o verejných prácach vyplynuli poznatky, s ktorými sa ministerstvo stretáva pri vykonávaní štátnej expertízy, štátneho dozoru v etape prípravy, uskutočňovania a ukončenia verejnej práce a záverečného technického a ekonomického hodnotenia dokončenej verejnej práce, napríklad:

- v roku 2007 bolo štátnou expertízou posúdených 19 stavebných zámerov. Navrhované rozpočtové náklady na stavby vo výške 48 398 957 tis. Sk boli posúdené ako nadhodnotené o 5,07 %, čo predstavovalo sumu 2 453 701 tis. Sk. Rozpočtové rezervy boli zistené predovšetkým v nákladoch na zemné práce, nezrovnalosti sa však vyskytli aj medzi výmerami uvádzanými v rozpočte verejnej práce a technickej správe, v nadhodnotení ceny za zariadenie staveniska, v nesprávnom uplatňovaní rozpočtovej rezervy alebo v nadhodnotení predpokladaných vyvolaných investícií;
- rozdielne sa uvádzal názov verejnej práce v jednotlivých materiáloch, ako sú Rozvojový program priorít verejných prác, Register investícií, stavebné povolenie; rozdielna bola aj výška investičných nákladov na stavbu uvádzaná v rozpočte stavebného zámeru a v Rozvojovom programe priorít verejných prác, resp. v Registračnom liste investičnej akcie;
- stavba bola zaradená a schválená v Rozvojovom programe priorít verejných prác bez vypracovania stavebného zámeru, výška nákladov na stavbu bola stanovená len odborným odhadom a počas realizácie bola upravovaná;

- rozdielne boli tiež označované objekty v projektovej dokumentácii a v dokladoch.

Prevažnú časť týchto nedostatkov potvrdila aj kontrola NKÚ SR.

Pre elimináciu kontrolou zistených nedostatkov v oblasti prípravy, realizácie, ukončovania a odovzdávania stavieb NKÚ SR spracoval návrh odporúčaní, ktoré boli predložené príslušným ústredným orgánom na ich implementáciu.

Výsledky kontroly boli prerokované so štatutárnymi zástupcami kontrolovaných subjektov. Na odstránenie zistených nedostatkov prijali kontrolované subjekty opatrenia, ktoré sú zamerané najmä na trvalé a dôsledné dodržiavanie zmluvných podmienok, na úhradu platieb len podľa dokladov, ktoré sú v súlade so zákonom o účtovníctve, dodržiavanie postupov účtovania a zaradenie dokončených stavieb alebo ich ucelených častí do majetku, včasnú aktualizáciu údajov Registra investícií, na uplatňovanie zmluvných pokút za nedodržanie termínov plnenia zo strany zhotoviteľa, zostavovanie súťažných podkladov v rámci verejného obstarávania tak, aby cena bola jedným zo súťažných kritérií.

Správa o výsledku kontroly bola zaslaná predsedovi vlády SR, Výboru Národnej rady SR pre financie, rozpočet a menu, Výboru Národnej rady SR pre obranu a bezpečnosť, Zahraničnému výboru Národnej rady SR, Výboru Národnej rady SR pre kultúru a médiá, Výboru Národnej rady SR pre zdravotníctvo, Výboru Národnej rady SR pre vzdelanie, mládež, vedu a šport, Výboru Národnej rady SR pre hospodársku politiku, podpredsedovi vlády a ministrom vnútra SR, podpredsedovi vlády a ministrom školstva SR, ministrom obrany SR, ministrom zahraničných vecí SR, ministrom zdravotníctva SR, ministrom kultúry SR a ministrom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR.