

Správa o výsledku kontroly hospodárenia so štátnymi hmotnými rezervami 29.4.2011

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2011 a jej účelom bolo preveriť dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti a efektívnosti pri nakladaní s verejnými prostriedkami a s majetkom štátu určenými na tvorbu štátnych hmotných rezerv.

Predmetom kontroly bolo:

- preverenie stavu hospodárenia so štátnymi hmotnými rezervami v rámci ich tvorby, dopĺňania, financovania, hospodárenia, ochraňovania
- hospodárenie s hmotnými rezervami (ďalej len „HR“)
- hospodárenie s mobilizačnými rezervami (ďalej len „MR“)
- nakladanie a hospodárenie s pohotovostnými zásobami, vyhodnotenie kontrolnej činnosti a prijatých opatrení

Kontrola bola vykonaná v Správe štátnych hmotných rezerv SR (ďalej len „SŠHR SR“) v 1. polroku 2011 za kontrolované obdobie: od 01.01.2010 - 31.03.2011, pričom v prípade potreby objektívneho zhodnotenia kontrolovaných skutočností bolo preverené aj predchádzajúce obdobie.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1 Stav hospodárenia so štátnymi hmotnými rezervami v rámci ich tvorby, dopĺňania, financovania, hospodárenia, ochraňovania

Správa rezerv zabezpečuje tvorbu štátnej politiky v oblasti štátnych hmotných rezerv, koncepčnú činnosť, hospodári so štátnymi hmotnými rezervami a spravuje ich v zmysle zákona č. 82/1994 Z. z. o štátnych hmotných rezervách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnych hmotných rezervách“).

Osobitným druhom HR sú núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov, ktoré sú určené na riešenie stavu ropnej núdze. V roku 2010 neboli na nákup ropy rozpočtované žiadne kapitálové výdavky, avšak na žiadosť SŠHR SR boli vykonané rozpočtové opatrenia zo strany Ministerstva financií SR a SŠHR SR na zabezpečenie nákupu ropy. Čerpanie kapitálových výdavkov bolo vo väčšej miere kryté presunom účelových prostriedkov z roku 2009. Realizované vnútorné rozpočtové opatrenia na nákup ropy v sume 1 241 145,-- EUR boli však vykonané aj na úkor zabezpečenia plnenia MR a pohotovostných zásob.

V roku 2010 bola vykonaná úprava rozpočtu príjmov v priebehu rozpočtového roku a to ich zvýšenie na podpoložke 212 003 - príjmy z prenajatých budov a objektov takmer o 100 % na úkor zníženia podpoložky 212 004 - príjmy z prenajatých strojov, prístrojov a zariadení o 70 %. Avšak výšku takýchto príjmov (z prenajatých budov, objektov, resp. z prenajatých strojov, prístrojov a zariadení) mohla SŠHR SR naplánovať v predpokladanej výške, pretože vychádzali najmä z uzatvorených zmlúv a nejednalo sa o náhodné, resp. jednorazové príjmy.

Kontrolou obrátov na mimorozpočtových účtoch (mimo depozitného účtu a účtu sociálneho fondu) bol na bežnom účte HR nesprávne zaúčtovaný príjem za vyčlenené a predané MR. Finančné prostriedky v sume 384 912,24 EUR boli tým prijaté na nesprávny účet, čo bolo v rozpore s ustanovením § 22 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“), čím v zmysle § 31 ods. 1 písm. k) cit. zákona bola porušená finančná disciplína. Obdobne bolo postupované i v prípade vrátenia poskytnutej zábezpeky v súvislosti s verejným obstarávaním, ktorá bola realizovaná z mimorozpočtového účtu obmien MR. SŠHR SR nesprávne prijímala a uvoľňovala finančné prostriedky určené na zábezpeky z obmenového mimorozpočtového účtu MR. Tieto príjmy nespĺňajú obsahové vymedzenie príjmov uvedených v § 8 ods. 2 zákona o štátnych hmotných rezervách.

2 Hospodárenie s hmotnými rezervami

SŠHR SR nepostupovala pri realizácii zmluvy o obmene pšenice potravinárskej s ochraňovateľom nepostupovala štandardne, keď dodatkami k zmluve menila účel a termíny

plnenia zmluvy, čím uprednostňovala podnikateľské záujmy ochraňovateľa pred záujmami štátu. Skladovateľ i napriek svojej zmluvnej povinnosti nerealizoval v roku 2009 povinnú obmenu pšenice v stanovenom termíne s odôvodnením, že mu vznikne strata. SŠHR SR súhlasila s predĺžením termínu obmeny do konca mája 2010. I keď termín skladovateľ nedodrжал, SŠHR SR súhlasila v roku 2010 s nesúbežnou obmenou, čím došlo k porušeniu zmluvných podmienok. V roku 2010 skladovateľ obmenil len štvrtinu s celkového množstva. Následne nesúbežnú obmenu zastavil a požiadal o odklad termínu s odôvodnením na vysokú trhovú cenu pšenice vplyvom neúrody. Pšenica, ktorá mala byť obmenená už v roku 2009 nebola obmenená ani do termínu ukončenia kontroly.

SŠHR SR má vlastné skladovacie kapacity, čo jej umožňuje efektívne dlhodobé skladovanie HR. Množstvo 40 000 ton pšenice postačuje približne na 30 dní spotreby SR, ktoré je optimálnym množstvom z pohľadu zabezpečenia potravinovej bezpečnosti a zodpovedá aj odporúčaním medzinárodným dokumentom. V prípade vyhlásenia krízovej situácie však nie je schopná zabezpečiť optimálnu potravinovú bezpečnosť štátu.

Kontrolou bolo zistené, že SŠHR SR používala smernicu, ktorá nebola v súlade so schválenou organizačnou štruktúrou. Za metodické riadenie zodpovedala sekcia, ktorá už v čase jej platnosti bola zrušená. Podľa tejto smernice mala byť zriadená tiež sekcia určená na kontrolu faktúr za komodity, ktorá však nebola vôbec zriadená. Používaný podpisový poriadok nebol aktualizovaný na súčasnú platnú organizačnú štruktúru, pretože v ňom bola uvedená funkcia, ktorá bola už zrušená.

3 Hospodárenie s mobilizačnými rezervami

V zmysle zákona o štátnych hmotných rezervách sú štátne hmotné rezervy majetkové hodnoty vytvárané, doplňované, spravované, uložené a ochraňované na území SR. SŠHR SR zabezpečuje tiež koordináciu ústredných a ostatných štátnych orgánov v oblasti štátnych hmotných rezerv. Zároveň koordinuje a metodicky usmerňuje tvorbu krízových plánov v oblasti štátnych hmotných rezerv. Na zabezpečení úloh tohto zákona sú orgány štátnej správy, fyzické a právnické osoby určené ako subjekt hospodárskej mobilizácie, povinné sa podieľať na plnení úloh súvisiacich s tvorbou, financovaním, hospodárením a ich kontrolou.

Kontrolou v oblasti vedenia analytickej a operatívnej evidencie o objektoch určených na skladovanie MR, zmlúv o ochraňovaní MR a opodstatnenosti nákladov vynaložených na ochraňovanie MR boli zistené nasledujúce nedostatky:

- z predložených dokumentov MR vyplynulo, že odborné orgány zodpovedné za riadenie, nemali ucelený prehľad o stave MR. Predložené prehľady vecne ani finančne nevyjadrovali komplexne spôsob tvorby, doplňovanie, financovanie a ochraňovanie MR;
- jednotlivé subjekty vstupujúce do procesu hospodárenia s MR uvádzali rozdielne údaje v jednotlivých požiadavkách v súvislosti s hospodárením MR, kde chýbala aj nadväznosť plnenia za jednotlivé roky. Podstata procesu riadenia MR bola sústredená len na plnenie jednotlivých požiadaviek v daných rokoch. I keď bol spracovaný rozpis použitia finančných prostriedkov na doplnenie, tento bol len minimálne previazaný na skutočné potreby MR. Proces plánovania MR bol vykonávaný nedôsledne a nekoordinovane, čím kontrolovaný subjekt konal v rozpore s ustanovením § 4 ods. 2 a § 11 písm. a) a písm. b) zákona o štátnych hmotných rezervách;
- do procesu tvorby MR vstupovali síce jednotliví ochraňovatelia MR, avšak v mnohých prípadoch prezentovali svoje subjektívne požiadavky odvíjajúce sa často od vlastnej hospodárskej činnosti. Ich požiadavky, i keď boli odsúhlasené vecne príslušnými rezortmi, však v mnohých prípadoch nie vždy korešpondovali s pôvodnými požiadavkami, alebo nenadväzovali na vývoj hospodárenia s MR a skutočnými potrebami pre nasledujúce roky. Vykonávané doplňovanie, obmeny, zámenny a vyčleňovanie MR bolo realizované operatívne bez vecného zdôvodnenia skutočnej potreby ich vykonania, čím bolo konané v rozpore s ustanovením § 6 až § 6g zákona o štátnych hmotných rezervách;
- z podkladov predložených SŠHR SR bolo zistené, že v rezorte Ministerstva obrany SR (ďalej len „MO SR“) boli síce uvedené cieľové stavy MR, ale len pre rok, v ktorom bola požiadavka vytvorená bez nadväznosti na celé obdobie plnenia s horizontom plnenia;
- ochraňovatelia predkladali požiadavky na obmeny a zámenny, avšak tieto v nadväznosti na ostatné dokumenty plánovacieho procesu materiálneho zabezpečenia predstavovali okamžitú potrebu ochraňovateľa realizovať svoje záujmy podporujúce vlastnú hospodársku činnosť;

- SŠHR SR prevzala v roku 2010 od Ministerstva obrany SR požiadavku na tvorbu MR. Požiadavka predstavovala zabezpečenie muníciou, ktorá je už zavedená v Ozbrojených silách SR (ďalej len „OS SR“) niekoľko rokov. Požiadavka nenadväzovala na skutočne už vytvorený stav a ani na požadovaný stav, ktorý sa doplnením musí dosiahnuť. Ochraňovateľ nemal uzatvorenú dohodu o ochraňovaní munície pre potreby OS SR. Uvedená skutočnosť ovplyvňovala výrobné schopnosti ochraňovateľa dopĺňovať komponenty do MR. SŠHR SR vyčlenila finančné prostriedky na doplnenie MR pre tento druh MR, avšak na úkor doplnenia MR v roku 2010.

V oblasti vedenia evidencie o objektoch určených na skladovanie MR, zmlúv o ochraňovaní MR a opodstatnenosti nákladov vynaložených na ochraňovanie MR boli zistené nasledujúce nedostatky:

- boli zistené prípady, keď ochraňovatelia predkladali neúplné doklady, ktoré nepreukázali skutočne vykonané práce alebo činnosti, napríklad pri predkladaní požiadaviek na refundáciu miezd svojich zamestnancov, podieľajúcich sa na ochraňovaní a strážení MR. Kontrolovaný subjekt napriek týmto skutočnostiam uhradil platby ochraňovateľom bez preverenia skutkového stavu, čím konal v rozpore s ustanovením § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách, čím bola v zmysle § 31 ods. 1 písm. j) cit. zákona porušená finančná disciplína. Metódami kontroly sa nedala presne zistiť výška nehospodárne vynaložených finančných prostriedkov;
- v jednom prípade zámeny MR, keď ochraňovateľ zámenu výzbrojných komponentov vykonal so súhlasom gestorského ústredného orgánu štátnej správy. Uvedená zámena však nebola realizovaná v súlade s plánom dopĺňovania MR, tak ako to ukladá § 6 ods. 2 zákona o štátnych hmotných rezervách. Uvedená zámena neplánovane zaťažila rozpočet kontrolovaného subjektu o sumu 157 444,80 EUR;
- v 3 prípadoch bolo zistené ochraňovanie náhradných dielov na leteckú techniku v MR, ktoré boli nepoužiteľné z dôvodu svojho morálneho a technického zastarania. V jednom prípade boli skladované náhradné diely na leteckú techniku nepoužívanú OS SR, napríklad lietadlá SU-22. Tieto MR neboli vyčlenené, čím bolo konané v rozpore s ustanovením § 6f ods. 1 zákona o štátnych hmotných rezervách;
- v jednom prípade bolo zistené, že v MR sa skladujú letecké pneumatiky, ktoré treba obmeniť. Odberateľ, pripadajúci do úvahy, nemá však vyčlenené finančné prostriedky na ich úhradu. V prípade odberu pneumatík na Mig-29 bola podpísaná s odberateľom abonentná zmluva s ruským partnerom a ich aplikácia je preto podmienená jeho súhlasom, pričom na nákup pneumatík boli v minulosti použité nemalé finančné prostriedky;
- vo viacerých prípadoch boli zistené nedostatky v uzatvorených zmluvách o ochraňovaní MR. Ochraňovanie MR bolo zmluvne dohodnuté na 7 až 10 mesiacov roku, avšak náklady za ochraňovanie boli uhradené za celý kalendárny rok. Zmeny v zmluvách o ochraňovaní boli vykonané v rozpore s ich pôvodným znením. Kontrolovaný subjekt konal v rozpore s ustanovením § 270 a § 272 ods. 2 Obchodného zákonníka;
- v 15 prípadoch boli zistené nedostatky v úplnosti predložených faktúr za ochraňovanie MR. Neboli predložené doklady, ktoré by jednoznačne preukazovali opodstatnenosť ich fakturácie, čím kontrolovaný subjekt konal v rozpore s ustanovením § 9 ods. 1 a ods. 4 zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite (ďalej len „zákon o finančnej kontrole“). Súčasne bolo konané v rozpore s ustanovením § 8 ods. 4 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o účtovníctve“). V ďalších 4 prípadoch bola zistená nepreukázateľnosť účtovných prípadov, čím bolo konané v rozpore s ustanovením § 8 ods. 4 a § 32 ods. 1 písm. a) a písm. b) zákona o účtovníctve. Na úhradu nákladov za ochraňovanie nehnuteľného majetku štátu na úseku MR vynaložených v roku 2010 nebola tvorená rezerva a takéto úhrady zaťažili rozpočet v roku 2011;
- v ďalšom prípade bolo zistené, že ochraňovateľ uvádzal inú výšku tvorby MR ako bolo zistené z predloženej dokumentácie MO SR. Uvedený postup svedčil o nedostatočnom vecnom odôvodnení potreby obmeny MR s dopadom na rozpočet nasledujúceho obdobia. Uvedený postup bol v rozpore s ustanovením § 6 ods. 2 zákona o štátnych hmotných rezervách. Zároveň tým, že SŠHR SR nezabezpečila koordináciu pri tvorbe MR medzi subjektmi hospodárskej mobilizácie, tak ako jej to vyplýva zo zákona, konala v rozpore s ustanovením § 4 ods. 2 písm. f) zákona o štátnych hmotných rezervách.

4 Nakladanie a hospodárenie s pohotovostnými zásobami, vyhodnotenie kontrolnej činnosti a prijatých opatrení

Kontrolou nakladania a hospodárenia s pohotovostnými zásobami (ďalej len „PZ“) boli zistené tieto nedostatky:

SŠHR SR nezabezpečila zmluvné ochraňovanie PZ, čím konala v rozpore s ustanovením § 7 ods. 4 zákona o štátnych hmotných rezervách a zároveň konala i v rozpore s ustanovením § 3 ods. 2 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov. V ďalšom prípade boli vyčlenené PZ poškodené, i keď boli uskladnené v závode SŠHR SR. Následne došlo k ich preradeniu do skupiny neupotrebitelného majetku z dôvodu ich mechanického poškodenia. K uvedenému vyčleneniu nebol vydokladovaný proces ich vyčlenenia a mechanického poškodenia. Uvedené konanie bolo v rozpore s ustanovením § 7 ods. 3 zákona o štátnych hmotných rezervách.

4.1 Zhodnotenie kontrolnej činnosti SŠHR SR

V roku 2010 vykonal kontrolovaný subjekt 26 kontrol, pričom boli zistené nedostatky len v štyroch kontrolách. Vykonané kontroly nespĺnili vo všetkých prípadoch svoje poslanie. V prípade lepšej realizácie záverov z kontrol mohla SŠHR SR predísť zisteniam uvedených v správe o výsledku kontroly. V analyzovanom období boli kontroly zamerané na finančnú oblasť, oblasť plnenia uznesení vlády SR, plnenia opatrení a programu boja so zločinnosťou, kontrolu uzatvorených zmlúv a kontrolu skladovania a ochraňovania štátnych hmotných rezerv.

4.2 Kontrola plnenia prijatých opatrení z predchádzajúcej kontroly

Prijaté opatrenia boli preverené výberovým spôsobom. Ich kontrola bola zameraná hlavne na tie opatrenia, ktoré mali príčinnú súvislosť k predmetu kontroly. Väčšina z 19 prijatých opatrení bola formálne vyhodnotená, pretože až 11 vyhodnotených opatrení sa odvolávalo na dodržiavanie zákonných ustanovení, ktorými je SŠHR SR viazaná pri výkone svojich činností. Vyhodnotené prijaté opatrenia sa napríklad odvolávali na viacstupňovú kontrolu prichádzajúcich faktúr a dokladov, avšak v platnej organizačnej štruktúre tento stupeň nebol zriadený. Najmenej v troch prípadoch boli hodnotené opatrenia zo strany SŠHR SR ako splnené, avšak po vyhodnutí kontrolou bolo zistené, že sú splnené len čiastočne.

Zhrnutie

Z analýzy jednotlivých zistení vyplynulo, že nie vo všetkých prípadoch SŠHR SR dôsledne uplatňovala všeobecne záväzné právne predpisy, najmä zákon o štátnych hmotných rezervách. Nedostatky boli zistené najmä pri ochraňovaní MR a HR. Najviac nedostatkov sa vyskytovalo v plánovacom procese, ktorý negatívne vplýval na finančné prostriedky vyčlenené na ochraňovanie a nakladanie s HR, MR a čiastočne i na núdzové zásoby.

Kontrola preukázala viaceré nedostatky v hospodárení s verejnými prostriedkami a nakladaní s hmotnými a mobilizačnými rezervami, najmä pri dodržiavaní ustanovení zákona o štátnych hmotných rezervách, zákona o rozpočtových pravidlách a zákona o účtovníctve.

Išlo najmä o nedostatočnú tvorbu HR v súvislosti so zabezpečením ich optimálneho množstva v súlade s potravinovou bezpečnosťou, nákup komodity ropy krytý z účelových prostriedkov na úkor zabezpečenia MR v roku 2010, neefektívny riadiaci proces a koordinácia pri tvorbe MR, nesprávne zaúčtovaný príjem za vyčlenené MR.

Nedostatky boli zistené tiež v preukazovaní opodstatnenosti nákladov subjektom hospodárskej mobilizácie, kde chýbali podstatné právne náležitosti na ich úhradu. Pri kontrole zmlúv o ochraňovaní boli zistené nedostatky v ich plnení zo strany ochraňovateľov tým, že sa im umožnilo ochraňovať nepoužiteľné MR a uhrádzali sa im náklady v rozpore s pôvodným znením zmlúv.

Pri kontrole realizácie vyčleňovania neupotrebitelného majetku štátu boli vyčlenené poškodené pohotovostné zásoby, ktoré skladovala SŠHR SR.

Nedostatky boli tiež zistené v používaní stanovených smerníc, ktoré neboli aktualizované vo väzbe na schválenú platnú organizačnú štruktúru.

Nedostatky boli zistené v zmluvných vzťahoch týkajúcich sa MR, u ktorých SŠHR SR nepostupovala podľa pôvodne zmluvne dohodnutých podmienok, ale tieto sa menili často i v rozpore so samotnými zmluvnými podmienkami, napríklad zmeny v zmluvách neboli realizované takou písomnou formou, na aké bola SŠHR SR v zmluve viazaná.

Samotnej fakturácii nákladov v oblasti MR nebola vždy venovaná potrebná pozornosť, keď boli zistené prípady nedostatočnej preukázateľnosti účtovných záznamov. Ani v jednom prípade nepožiadala SŠHR SR ochraňovateľov o prepracovanie a doplnenie dokladov preukazujúcich ich oprávnenosť.

Jednotlivé subjekty vstupujúce do procesu hospodárenia s MR uvádzali rozdielne údaje v súvislosti s doplňovaním a hospodárením s MR. Takto riadený proces nezabezpečoval skutočnú tvorbu MR.

Do procesu doplňovania MR vstupovali ochraňovatelia, ktorí prezentovali svoje subjektívne požiadavky odvíjajúce sa často od vlastnej hospodárskej činnosti. Hospodárenie s MR bolo realizované bez vecného zdôvodnenia skutočnej potreby ich vykonania. SŠHR SR zrealizovala zámenu v MR (výzbrojné komponenty), ktorá však nebola v súlade s plánom doplňovania MR.

NKÚ SR odporučil kontrolovanému subjektu aktualizovať príslušné interné predpisy v súlade s platnou organizačnou štruktúrou a uviesť ich na internetový portál (ktorý je potrebné tiež aktualizovať).

Protokol o výsledku kontroly, ku ktorému neboli podané námietky voči zisteniam uvedeným v protokole, bol prerokovaný s predsedníčkou SŠHR SR. Na odstránenie zistených nedostatkov bolo uložené prijať konkrétne a termínované opatrenia.