SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2021

Vnútorný kontrolný systém vybraných výdavkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov v rezorte Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK **3**
ZOZNAM TABULIEK **3**
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA **4**
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE **6**
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE **6**
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA 6
2.2 ŠPECIFICKÉ OBLASTI 6
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE **6**
3.1 ZISTENIA 7
3.1.1 VNÚTORNÉ KONTROLNÉ PROSTREDIE 7
3.1.2 IDENTIFIKOVANIE A HODNOTENIE RIZÍK 8
3.1.3 KONTROLNÉ POSTUPY 9
3.1.4 INFORMÁCIE A KOMUNIKÁCIA 10
3.1.5 MONITOROVACIA ČINNOSŤ 10
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU **10**
5 KONTAKT **11**
6 PRÍLOHA **12**
PRÍKLAD ORGANIZAČNÉHO RIEŠENIA RIADENIA RIZÍK V ORGÁNE VEREJNEJ SPRÁVY, KTORÝM JE SPRÁVCA KAPITOLY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU 12

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
COSO	Výbor sponzorských organizácií komisie Treadway (angl. The Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission)
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
MPSVR SR, kontrolovaný subjekt alebo ministerstvo	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MU k FR	Metodické usmernenie sekcie auditu a kontroly Ministerstva financií SR č. MF/015729/2017-1411 k finančnému riadeniu pre správcov kapitoly štátneho rozpočtu
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OP ĽZ	Operačný program Ľudské zdroje
SR	Slovenská republika
VKS	Vnútorný kontrolný systém
Zákon o finančnej kontrole a audite	Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Základné informácie o projektoch vybraných na testovanie kontrolných postupov 9

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Funkčný a spoľahlivý VKS je základom pre prijatie správnych rozhodnutí štatutárneho orgánu (manažmentu), a teda riadneho fungovania každej organizácie v rámci plnenia svojich zákonných povinností a úloh a dosahovania stanovených cieľov. NKÚ SR považuje funkčnosť a spoľahlivosť zavedeného VKS v subjekte verejnej správy za kľúčový najmä z dôvodu, že zistenia kontrol a auditov vyplývajú z toho, že príslušné zodpovedné zložky VKS ich **neodhalili, náležite ich nepreverili, nekomunikovali, resp. neprijali adekvátne opatrenia za účelom eliminácie nedostatkov, čo vo viacerých prípadoch malo negatívne finančné dopady**. Uvedené je spôsobené individuálnymi zlyhaniami, nevhodne nastaveným, resp. nefunkčným systémom vnútornej kontroly, nesprávnou aplikáciou všeobecne záväzných právnych predpisov ap.

VKS, ako kľúčový nástroj, má zabezpečiť zdravé finančné hospodárenie, plnenie cieľov politík a dodržiavanie zásad hodnoty za peniaze, hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti. Výsledky z vykonaných kontrol NKÚ SR poukazujú na závažné nedostatky vo **VKS** ústredných orgánov štátnej správy. Cieľom kontroly bolo komplexne zhodnotiť efektívnosť a účinnosť zavedeného VKS v kapitole MPSVR SR. Kritéria pre zhodnotenie VKS definuje zákon o finančnej kontrole a audite, Metodické usmernenie Ministerstva financií SR k finančnému riadeniu a rozsiahla škála príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov EÚ a SR. Metodické usmernenie je zamerané na **základné princípy, zásady a minimálne požiadavky kladené na finančné riadenie a predstavuje minimálny základ** pre vytvorenie, zachovávanie a rozvíjanie finančného riadenia v rámci správcu kapitoly štátneho rozpočtu, pričom jeho nastavenie predpokladá **znalosť** príslušnej legislatívy a **prispôsobenie** finančného riadenia na **konkrétne podmienky** správcu kapitoly štátneho rozpočtu.

Výdavková časť kapitoly MPSVR SR bola spomedzi všetkých ústredných orgánov štátnej správy **najvyššia v posledných dvoch rokoch**. V zmysle zákona o štátnom rozpočte na rok 2021 plánované výdavky kapitoly MPSVR SR predstavujú **3,28 mld. eur**. Výška rozpočtu kapitoly odzrkadľuje rozsiahle povinností, ktoré má MPSVR SR zabezpečiť na realizáciu úloh kapitoly v súlade so záväzkami vyplývajúcimi z právnych noriem **pre oblasť sociálnej politiky a politiky zamestnanosti.**

Kontrola sa zamerala na preverenie zavedeného vnútorného kontrolného systému v podmienkach MPSVR SR, ktorý zahŕňa **päť komponentov**, resp. oblastí: vnútorné kontrolné prostredie, identifikácia a hodnotenie rizík, kontrolné postupy, informačné a komunikačné systémy a monitorovacia činnosť. Efektívnosť a účinnosť uvedených piatich komponentov má byť zabezpečená prostredníctvom **troch stupňov uistenia**, a to: manažérska zodpovednosť (prvý stupeň), finančná kontrola (druhý stupeň) a vnútorný audit (tretí stupeň). Prístup NKÚ SR bol podporený testovaním vybranej vzorky deviatich žiadostí o platbu v rámci dvoch projektov technickej pomoci realizovaných z Operačného programu Ľudské zdroje, a to najmä z dôvodu, že MPSVR SR v nich vystupuje na strane prijímateľa aj poskytovateľa. To umožnilo kontrolórom **komplexne zhodnotiť** kontrolné mechanizmy v MPSVR SR.

Z pohľadu stupňov uistenia, **najzávažnejšie zistenia a odporúčania** boli adresované tretiemu stupňu uistenia – **odboru vnútorného auditu**. V rámci každej organizácie sa jeho postavenie, funkcie a činnosť považujú za **kľúčové**. Vnútorný audit, ako integrálna súčasť vnútorného kontrolného prostredia, predstavuje **nástroj** správcu kapitoly štátneho rozpočtu, ktorý svojím nezávislým overovaním a hodnotením má napomáhať štatutárnemu orgánu k zlepšovaniu efektívnosti riadenia rizík, riadiacich a kontrolných procesov, ako aj k dosiahnutiu jeho cieľov. Strategické zameranie a plánovanie vnútorných auditov **kontrola zhodnotila ako nedostatočné. Zameranie vnútorných auditov v ročnom pláne nebolo následne premietnuté do plánovaných vnútorných auditov, vnútorný audit sa prioritne zameral na overenie a zhodnotenie dodržiavania postupov pri vykonávaní základnej finančnej kontroly** (tzn. abstrahoval od iných cieľov auditu)**, nevykonal žiaden audit výkonnosti, finančný audit ani audit informačných systémov, nezahŕňal do rizikovej analýzy, a teda ani nevykonal žiaden audit prostriedkov EÚ, resp. EŠIF. Významným limitom pre činnosť odboru vnútorného auditu bolo jeho nedostatočné personálne obsadenie.**

Z hľadiska komponentov, resp. oblastí, **najzávažnejšie zistenia a odporúčania sa týkali riadenia a aplikácie rizík.** Aj napriek príprave kľúčového vnútorného písomného postupu, **v MPSVR SR naďalej absentuje strategický prístup k riadeniu rizík – jeho vytvoreniu, zachovávaniu, rozvíjaniu, resp. uplatňovaniu. Po jeho vytvorení je dôležité, aby bol predmetom zhodnotenia vnútorného auditu. Ďalším zisteným nedostatkom bola absencia rizikovo orientovaného prístupu odboru kontroly pri plánovaní svojej činnosti.**

V rámci testovania deviatich žiadostí o platbu kontrolóri zistili **nejednoznačnosť vo výrokoch** k vykonanej základnej finančnej kontrole, t. j. či je alebo nie je možné pokračovať a vykonať finančnú operáciu, ďalej **nesprávny výkon základnej finančnej kontroly a nedostatočné preverenie potenciálneho konfliktu záujmov.**

Podľa NKÚ SR je nevyhnutné **zabezpečiť vzdelávanie zamerané na VKS** ako kľúčovú časť finančného riadenia**. Je potrebné, aby sa zvýšilo povedomie najmä o obsahu, ako aj o prínosoch komponentov a princípov jednotlivých stupňov uistenia.**

V zmysle uvedených skutočností kontrola zhodnotila zavedený VKS v podmienkach MPSVR SR ako neefektívny a neúčinný najmä z dôvodov pretrvávajúcej absencie kľúčového komponentu – jednotného systému riadenia rizík, a zistených nedostatkov vo vrcholovom, treťom stupni uistenia – odboru vnútorného auditu.

V prípade neprijatia vhodných opatrení a zmien, kontrolóri upozorňujú na **potenciálne dôsledky**, a to že MPSVR SR nebude schopné včas a riadne reagovať na riziká, ktorým čelí, a teda poukázať na hrozby a slabé miesta. V tejto nadväznosti môže dochádzať k manažérskym zlyhaniam, významným kontrolným a/alebo audítorským zisteniam s finančným dopadom, nižšej výkonnosti zamestnancov, formálnemu, resp. nedostatočnému výkonu finančných kontrol ap. To znamená, že VKS v takýchto prípadoch nemusí poskytnúť primeranú záruku, že transakcie sú vykonávané v súlade s princípmi zdravého finančného riadenia, transparentnosti, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti, ako aj s relevantnou legislatívou a rozpočtovými pravidlami.

Vzhľadom k vyššie uvedeným zisteniam, NKÚ SR navrhuje Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet, požiadať Ministerstvo financií Slovenskej republiky o predkladanie vládou Slovenskej republiky schválených ročných správ o vykonaných vnútorných auditoch.

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2021 v rámci strategickej oblasti efektívna a transparentná verejná správa.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť vnútorný kontrolný systém v rozpočtovej kapitole MPSVaR SR s cieľom zistiť, či je dostatočne efektívne nastavený a efektívne a účinne aplikovaný.

Predmet kontroly tvorilo päť komponentov, ktoré sú, v zmysle modelu COSO, zadefinované v MU k FR.

Predmet kontroly:
1. Vnútorné kontrolné prostredie
2. Identifikovanie a hodnotenie rizík
3. Kontrolné postupy
4. Informácie a komunikácia
5. Monitorovacia činnosť

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola vykonaná v MPSVR SR v termíne od 9. marca 2021 do 28. júla 2021. Kontrolovaným obdobím boli roky 2016 až 2021. Kontrolóri postupovali v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú z medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

V rámci zhodnotenia zavedených a uplatnených kontrolných mechanizmov v MPSVR SR Úrad **uplatnil systémový prístup**. Ten bol podporený **testovaním vybranej vzorky** žiadostí o platbu dvoch projektov technickej pomoci, realizovaných v rámci OP ĽZ. Vo vybraných projektoch MPSVR SR vystupuje na strane prijímateľa aj poskytovateľa. Uvedený prístup umožnil kontrolórom **komplexne zhodnotiť zavedené kontrolné mechanizmy v MPSVR SR**, keďže výdavky boli v prvom rade hradené zo štátneho rozpočtu a neskôr refundované z prostriedkov rozpočtu EÚ. Hodnotiacimi kritériami boli všeobecne záväzné právne predpisy upravujúce najmä oblasť finančnej kontroly, vnútorného auditu, rozpočtových pravidiel, ako aj široká škála pravidiel upravujúcich riadenie, implementáciu a kontrolu EŠIF.

V priebehu kontroly nenastali **žiadne obmedzenia**, ktoré by mohli mať negatívny vplyv na dosiahnutie účelu kontrolnej akcie.

2.2 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Uvedenú problematiku považujeme za špecificky odbornú – riziková analýza Úradu vo fáze plánovania **definovala riziko**, že s **nastavením a aplikáciou** komponentov VKS nemajú zamestnanci ústredných orgánov štátnej správy adekvátne skúsenosti. V rámci kontroly sa riziko potvrdilo a na účely ďalšieho plánovania kontrolnej činnosti Úradu ho klasifikuje ako **významné**.

Naopak, toto riziko pre oblasť EŠIF kontrola prehodnotila a stanovila ako minimálne, keďže nastavenie systému je dané súborom pravidiel pre EŠIF, a teda v prípade nesúladu by mohla byť pomoc z EÚ ohrozená. Kontrolou bol definovaný príklad dobrej praxe v rámci Sekcie fondov EÚ (ako riadiaci orgán pre OP ĽZ), kde bolo zistené inštitucionalizované, povinné nastavenie procesov a systémov a adekvátna aplikácia požiadaviek pre rámec VKS.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

Výdavková časť rozpočtu kapitoly MPSVR SR je spomedzi všetkých ústredných orgánov štátnej správy najvyššia v posledných dvoch rokoch. V zmysle zákona o štátnom rozpočte na rok 2021 plánované výdavky kapitoly MPSVR SR predstavujú **3,28 mld. eur**. Plánované výdavky kapitoly MPSVR SR vychádzajú z **rozsiahlych povinností** zabezpečiť realizáciu úloh kapitoly v súlade so záväzkami vyplývajúcimi z právnych noriem pre oblasť sociálnej politiky a politiky zamestnanosti.

Rozmanitosť problémov, úloh, cieľov, organizačné usporiadanie, veľkosť rozpočtových zdrojov a ich transfery podriadeným organizáciám vyžadujú, aby vedenie ministerstva získavalo viacerými informačnými kanálmi uistenie o tom, že rozpočtové zdroje sú vynakladané nielen v súlade so všeobecne platnými záväznými predpismi, ale najmä to, že finančné a ľudské zdroje sú využité hospodárne, efektívne, účinne a účelne v zhode so stanovenými cieľmi. Za poskytovanie informácií o silných a slabých stránkach tohto procesu, informácií o hroziacich rizikách a možnostiach ich eliminácie je zodpovedný práve VKS.

V nasledujúcom texte uvádzame výsledky kontrolnej akcie podľa jednotlivých komponentov VKS, a teda aj v zmysle predmetu kontroly.

3.1 ZISTENIA

Každý správca kapitoly štátneho rozpočtu je povinný nastaviť systém finančného riadenia na svoje podmienky tak, aby mu napomáhal zabezpečovať a plniť ciele a úlohy jeho organizácie, ako aj vynakladať verejné financie hospodárne, efektívne, účinne a účelne. Zákon o finančnej kontrole a audite aj MU k FR, ktoré sú správcovia kapitol štátneho rozpočtu povinní dodržiavať v zmysle § 3 písm. b) cit. zákona, jasne stanovujú hlavné princípy, zásady a minimálne požiadavky na finančné riadenie. Koncept VKS vytvorila Európska komisia podľa praxou overeného a používaného modelu COSO, ktorý pozostáva z piatich komponentov, resp. hlavných oblastí:

1. Vnútorné kontrolné prostredie
2. Identifikovanie a hodnotenie rizík
3. Kontrolné postupy
4. Informácie a komunikácia
5. Monitorovacia činnosť

Konečnú zodpovednosť za nastavenie a fungovanie VKS tak, aby zverené verejné financie boli vynakladané hospodárne, efektívne, účinne a účelne a aby sa plnili ciele organizácie, má štatutárny orgán, ktorému k zabezpečeniu tejto zodpovednosti slúžia nasledujúce tri stupne uistenia:

1. stupeň uistenia – manažérska zodpovednosť, finančné riadenie a kontrola;
2. stupeň uistenia – finančná kontrola, riadenie rizík, riadenie kvality, bezpečnosť, zhoda s legislatívou a osobitnými predpismi;
3. stupeň uistenia – funkčne nezávislý vnútorný audit.

VKS každého správcu kapitoly štátneho rozpočtu má v jeho organizácii zabezpečiť, aby tri hlavné stupne uistenia boli prenesené primeraným spôsobom do bežných činností organizácie v rámci všetkých piatich komponentov.

Za najzávažnejšie zistenia kontrola stanovila tie, ktoré

- smerujú k zvýšeniu pridanej hodnoty v činnosti vnútorného auditu,

- sa týkajú vytvorenia, zachovávania, rozvíjania, resp. uplatňovania systému riadenia rizík v zložkách jednotlivých stupňov uistenia v podmienkach MPSVR SR.

3.1.1 VNÚTORNÉ KONTROLNÉ PROSTREDIE

Kontrolou bolo preverované najmä organizačné usporiadanie jednotlivých stupňov uistenia v organizačnom poriadku ministerstva, rozdelenie právomocí a zodpovedností a fungovanie systému, s cieľom zhodnotiť, či existuje priestor na prípadné zjednodušenie alebo zefektívnenie štruktúry VKS. Pri hodnotení VKS sme uplatnili zásadu primeranosti tak, že sme zohľadnili veľkosť orgánu verejnej správy, rozsah a náročnosť jeho činností a vytvorené organizačné predpoklady umožňujúce dosahovať ciele a úlohy MPSVR SR.

V kontrolovanom období došlo prostredníctvom **23 dodatkov k organizačnému poriadku** k zmenám týkajúcim sa najmä vzniku a zániku organizačných útvarov, zmien v náplniach ich činnosti, ako aj k zmenám týkajúcim sa prechodu riadiacich pôsobností. V 10 dodatkoch došlo k organizačným zmenám na základe legislatívnych požiadaviek a/alebo z dôvodu zosúladenia terminológie s platnou právnou úpravou. Dosah akýchkoľvek organizačných zmien je potrebné **analyzovať a vyhodnocovať**, pretože môžu ovplyvniť celkový chod organizácie, tzn. že môžu mať vplyv nielen na internú a externú komunikáciu, ale aj na prehľadnosť v rámci organizácie, nastavenia užívateľských prístupov do IT systémov, neustálu

zmenu vnútorných písomných postupov ap. Uvedeným sa potvrdilo riziko **nestability organizačnej štruktúry** VKS ministerstva.

Z hľadiska vnútorných písomných postupov, MPSVR SR **nemalo explicitne zadefinované** tri stupne riadenia. Tie boli nepriamo upravené v organizačnom poriadku, služobnom poriadku a ďalších písomných postupoch ministerstva. Kontrola vyhodnotila činnosť a zabezpečenie tretieho stupňa uistenia – odboru vnútorného auditu za **nedostatočný**. Vnútorný audit, ktorý sa má svojou nezávislou činnosťou zamerať na pridávanie hodnoty a zdokonaľovanie procesov v organizácii a má pomáhať organizácii dosahovať jej ciele tým, že prináša systematický metodický prístup k hodnoteniu a zlepšovaniu efektívnosti riadenia rizík, riadiacich a kontrolných procesov a správy a riadenia organizácie, **nenapĺňal poslanie ako kľúčový prvok systému: zameranie svojej činnosti nekorešpondovalo so skutočne naplánovanými vnútornými auditmi, prioritne sa zameral na jeden cieľ, a to overenie a zhodnotenie dodržiavania postupov pri vykonávaní základnej finančnej kontroly, vykonával však iba dva typy auditov – audit súladu a systémový audit (príp. ich kombináciu), abstrahoval od finančne významnej časti – auditu prostriedkov EÚ, resp. EŠIF**, **nebol prizývaný na porady vedenia ministerstva ap.**

Dôležitým predpokladom pre výkon činností organizačných útvarov MPSVR SR – jednotlivých stupňov uistenia, sú primerané personálne kapacity. **Ako nedostatočné ich kontrola vyhodnotila v odbore kontroly (druhý stupeň uistenia) a v odbore vnútorného auditu (tretí stupeň uistenia).** Napriek skutočnosti, že vykonávanie vnútorných auditov bolo zabezpečené v zmysle §16 ods. 1 zákona o finančnej kontrole a audite, a to minimálne dvoma svojimi zamestnancami, NKÚ SR má za to, že počet štátnozamestnaneckých miest vyčlenených na vnútorný audit je **nedostatočný na zabezpečenie svojich cieľov a úloh**. Uvedené podporujú aj vyššie uvedené zistenia o činnosti odboru vnútorného auditu, ale aj finančná významnosť (rozpočet kapitoly), robustnosť organizačnej štruktúry vrátane podriadených organizácií ap.

NKÚ SR vníma aplikáciu minimálnych požiadaviek, tzn. iba dvoch zamestnancov na zabezpečenie vnútorného auditu za vysoko rizikovú. Podľa kontrolórov pretrváva riziko, že správcovia kapitol štátneho rozpočtu nezohľadňujú pri stanovení personálnych kapacít významné okolnosti, ako napr. objem rozpočtových výdavkov, veľkosť organizačnej štruktúry, akú pridanú hodnotu má vnútorný audit tvoriť, ako má pomáhať organizácii pri dosahovaní jej cieľov ap.

Úrad vyhodnotil vnútorné kontrolné prostredie ministerstva za primerane nastavené s príslušne nastavenými kompetenciami, avšak vidí priestor **v personálnom a funkčnom posilnení** kľúčových organizačných jednotiek – **odboru vnútorného auditu a odboru kontroly**.

3.1.2 IDENTIFIKOVANIE A HODNOTENIE RIZÍK

Identifikácia a hodnotenie rizík sú jedny z najdôležitejších oblastí VKS. Jeho podstatou je to, že pri zabezpečovaní rozsiahlej škály úloh, organizácia čelí rôznym interným a externým rizikám s finančným alebo iným významným vplyvom. Z tohto dôvodu je potrebné **riadiť** potenciálny vznik takýchto rizík. Základným predpokladom riadenia rizík je ich správne a včasné identifikovanie, analýza, hodnotenie, oznamovanie a monitorovanie za účelom ich **eliminácie alebo zmiernenia**.

Napriek stavu rozpracovanosti vnútorného písomného postupu – Smernici o riadení rizík v MPSVR SR, NKÚ SR konštatuje, že ku dňu ukončenia kontroly MPSVR SR **nemal vytvorený, zachovávaný a rozvíjaný jednotný systém riadenia rizík v zložkách jednotlivých stupňov uistenia VKS**. Uvedené je v rozpore s ustanoveniami § 5 ods. 1 písm. a) a § 3 písm. b) zákona o finančnej kontrole a audite, ako aj s MU k FR, v zmysle ktorých je orgán verejnej správy povinný vytvoriť, zachovávať a rozvíjať finančné riadenie, v rámci ktorého zabezpečuje riadenie rizika a finančnú kontrolu tak, aby sa pri plnení zámerov a cieľov orgánu verejnej správy predchádzalo porušovaniu tohto zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie, osobitných predpisov alebo medzinárodných zmlúv, ktorými je SR viazaná, a na základe ktorých sa SR poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia. Vzhľadom na podmienky poskytovania pomoci z EŠIF, má MPSVR SR, ako riadiaci orgán pre OP ĽZ, upravený, implementovaný a inštitucionalizovaný **systém riadenia rizík podvodov**.

Kontrola opätovne **zdôraznila kľúčovú úlohu** tretieho stupňa uistenia – **odboru vnútorného auditu**, ktorý mal medzi prioritami a zameraním činnosti odboru zahrnutý aj „systém riadenia rizík v orgáne správcu kapitoly štátneho rozpočtu a jeho zdokonaľovanie, riadenie rizík v procese navzájom previazaných činností v oblasti všeobecne záväzných právnych predpisov vo väzbe na vnútorné riadiace akty, riadenie rizík v oblasti splnenia podmienok na poskytnutie verejných financií, dodržiavanie podmienok ich použitia“. **Tieto priority a zameranie odboru vnútorného auditu neboli v kontrolovanom období prenesené do cieľov stanovených v ročných plánoch vnútorného auditu, a teda nebol vykonaný žiaden audit v oblasti riadenia rizík**. Je preto nevyhnutné, aby po riadnom zavedení jednotného systému riadenia rizík na MPSVR SR bola táto oblasť obsiahnutá v rámci nasledujúceho strednodobého a ročného plánovania vnútorných auditov a aj vykonaný vnútorný audit. Príklad organizačného riešenia riadenia rizík v orgáne verejnej správy, ktorým je správca

kapitoly štátneho rozpočtu, je uvedený v prílohe č. 1 tejto správy. Tento príklad znázorňuje úlohu, resp. postavenie vnútorného auditu v procese riadenia rizík.

Oblasť identifikovania, analýzy a hodnotenia rizík sa prejavila ako **slabé miesto aj v druhom stupni uistenia** – v odbore kontroly[1)]. Ten **neuplatňoval preukázateľný, rizikovo orientovaný prístup pri plánovaní svojej činnosti**. Zameranie sekcie, resp. odboru kontroly nebolo podporené žiadnou relevantnou rizikovou analýzou, na základe ktorej bola stanovená kontrolná činnosť a vybrané subjekty. Zameranie činnosti sekcie, resp. odboru kontroly taktiež nezohľadňovalo riadenie ľudských zdrojov.

3.1.3 KONTROLNÉ POSTUPY

Pre objektívny výkon vnútornej kontroly a vnútorného auditu je mimoriadne dôležité, aby ich postupy boli jasné, transparentné, zrozumiteľné a v písomnej podobe. Preto súčasťou kontroly NKÚ SR bolo aj preverenie toho, či a akým spôsobom majú jednotlivé zložky vnútorného kontrolného systému ministerstva zadefinované kontrolné postupy pre všetky kroky kontroly a auditu.

Pri overovaní súladu kontrolných postupov kontrolóri vychádzali **z platných a účinných** vnútorných písomných postupov ku dňu ukončenia kontroly. Relevantnosť nastavenia a aplikácie kontrolných postupov kontrola **doplnila a svoje závery podporila prostredníctvom testovania** vzorky 9 žiadostí o platbu dvoch projektov realizovaných prostredníctvom OP ĽZ – Technická pomoc. Cieľom vybraných projektov bola podpora efektívnej implementácie OP ĽZ a zabezpečenie publicity, informovania a podpory prijímateľov v procese implementácie, podpora administratívnych kapacít, ich vzdelávania, prevádzky, administratívneho a materiálno-technického vybavenia pre výkon agendy súvisiacej s implementáciou a riadením OP ĽZ, vrátane oblasti programovania, finančného riadenia, publicity a informovanosti. Pri testovaní vzorky žiadostí o platbu sme preverili kontrolné postupy, ktoré boli účinné v **zodpovedajúcom čase**.

Tabuľka č. 1: Základné informácie o projektoch a žiadostiach o platbu, ktoré boli vybrané na testovanie kontrolných postupov

Názov projektu	Kód projektu	Dátum schválenia	Výška nenávratného finančného príspevku	Č. žiadostí o platbu na testovanie
Technická pomoc OP ĽZ pre MPSVR SR 2015-2018	312071C203	18.8.2016	26 001 649,19 EUR	501801, 200101, 502201, 502301
Technická pomoc OP ĽZ pre MPSVR SR 2019-2023	312071W408	7.5.2019	20 904 370,40 EUR	502001, 500101, 100101, 200101, 501301

Preverením **platných a účinných vnútorných písomných postupov** bol zistený nesúlad v Manuáli pre činnosť Odboru vnútorného auditu – referencie v Manuáli obsahovali neplatné a neexistujúce ustanovenia na všeobecne záväzné právne predpisy. Ďalej, kontrolou Smernice č. 26/2017, v úplnom znení smernice č. 7/2017 o obehu a kontrole účtovných dokladov, kontrola zistila, že v čl. 16 Úschova účtovných písomností bol uvedený zrušený (tzn. neaktuálny) Registratúrny poriadok. V priebehu kontroly bol tento nesúlad odstránený, a to vyhlásením novej smernice. Oba zistené nedostatky kontrolóri vyhodnotili ako **formálne**.

Testovaním vybranej vzorky žiadostí o platbu boli zistené nasledujúce nedostatky:

- **absencia kľúčových informácií v sumarizačných hárkoch, napr. meno, funkcia zodpovedného zamestnanca, dátum overenia a predloženia na financovanie z projektu;**
- **nejednoznačnosť vo výrokoch k vykonanej základnej finančnej kontroly, t. j. či je alebo nie je možné pokračovať a vykonať finančnú operáciu;**
- **nedostatočné vypĺňanie kontrolných zoznamov k vykonanej finančnej kontrole verejného obstarávania a administratívnej finančnej kontrole;**
- **nedostatočné preverenie potenciálneho vzniku konfliktu záujmov;**
- **nesprávne vykonaná základná finančná kontrola.**

[1)] *Do 31. 12. 2020, sekcia kontroly.*

3.1.4 INFORMÁCIE A KOMUNIKÁCIA

Významnú súčasť VKS orgánu verejnej správy tvoria informačné a komunikačné procesy. Nastavenie VKS by malo zabezpečiť kvalitu spracovania interných a externých správ a informácií. Informácie a komunikácia znamená, že činnosti orgánu verejnej správy sú **organizované** v súčinnosti s kontrolnými činnosťami a ich cieľom je **zbierať a analyzovať** informácie potrebné pre riadenie jednotlivých operácií a útvarov. Komunikácia má fungovať tak vnútri organizácie, ako aj navonok s tretími stranami ohľadom skutočností, ktoré **majú vplyv na fungovanie vnútornej kontroly**. VKS by mal zabezpečiť **kvalitu a dostupnosť včasných, relevantných a spoľahlivých informácií**, ktoré vedúci zamestnanci potrebujú pri rozhodovaní v rámci svojej riadiacej činnosti. Spôsob získavania, spracovania, komunikácie a využívania informácií sa realizuje najmä prostredníctvom príslušných **informačných systémov**.

Na ministerstve bola preferovaná **elektronická forma** prenosu informácií, ktorá umožnila získať relevantné informácie. Vnútorná komunikácia prebiehala okrem elektronickej formy aj verbálnym spôsobom prostredníctvom porád. Rozhodnutím ministra bol **zrušený** Rokovací poriadok Porady vedenia MPSVR SR. Od 1. 10. 2020 boli porady vedenia **nahradené zasadnutiami krízového štábu** (z dôvodu pandemickej situácie).Významným komunikačným nástrojom v oblasti EŠIF je ITMS2014+, ktorý slúži na evidenciu a následné spracovávanie, export a monitoring dát o programovaní, projektovom a finančnom riadení, kontrole a audite pre programové obdobie 2014 – 2020. Uvedenými spôsobmi komunikácie bol zabezpečený **vertikálny aj horizontálny prenos informácií**. Oblasť komunikácie **nebola jednotne upravená formou vnútorného písomného postupu**. Pripravovaná Smernica o externej, internej komunikácii, komunikácii v čase krízy a o používaní názvu a loga MPSVR SR bola v štádiu vyhodnocovania pripomienok po vnútornom pripomienkovom konaní. V súvislosti s informačnými systémami a zabezpečením včasných, kvalitných a relevantných informácií je podľa kontrolórov nevyhnutné zabezpečiť **pravidelnú aktualizáciu najmä interných riadiacich aktov** na intranete MPSVR SR. V nadväznosti na zistenia k činnosti vnútorného auditu, kontrolóri odporúčajú – ak to bude relevantné na základe analýzy rizík, zahrnúť ich do ročného plánu vnútorného auditu a **vykonať vnútorný audit IT**.

3.1.5 MONITOROVACIA ČINNOSŤ

Monitorovanie je **systematický proces** zhromažďovania, analýzy a používania informácií na sledovanie pokroku programu pri dosahovaní jeho cieľov a na riadenie rozhodnutí manažmentu. Monitorovanie sa vykonáva po začiatku programu, resp. procesu, a pokračuje počas celého obdobia implementácie programu.

Z pohľadu **finančného riadenia** ide o komponent, ktorý tvoria nasledujúce dva princípy:

- orgán verejnej správy vyberá, rozvíja a vykonáva trvajúce alebo osobitné hodnotenia na ubezpečenie, že časti vnútornej kontroly sú prítomné a fungujú,
- orgán verejnej správy hodnotí a komunikuje nedostatky vo vnútornej kontrole včas tým, ktorí sú zodpovední za nápravné opatrenia, vrátane vedúcich zamestnancov a štatutárneho orgánu.

V rámci **EŠIF** ide o viacúrovňový proces na národnej úrovni, úrovni operačného programu a projektov, ktorý slúži na včasné získavanie informácií o stave realizácie programov/projektov, vrátane dosahovania plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov, čerpania ap. Na úrovni projektu ide o kontinuálny proces počas realizácie projektu, pri ukončení realizácie projektu a počas obdobia udržateľnosti projektu.

V oblasti monitorovacej činnosti neboli zistené **žiadne nedostatky**.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Vypracovaný protokol o výsledku kontroly predložili kontrolóri NKÚ SR štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu na oboznámenie sa s jeho obsahom a na vznesenie námietok voči jeho pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. **MPSVR SR vznieslo** voči zisteniam námietky vo veci dôvodov a pridanej hodnoty – zahrnúť prostriedky EÚ/ EŠIF do pôsobnosti vnútorného auditu a vo veci nesprávneho postupu a prístupu k vykonanej základnej finančnej kontroly. Kontrolóri vyhodnotili námietky za neopodstatnené. Zdôvodnenie neopodstatnenosti bolo ministerstvu zaslané v písomnej forme, ale bolo aj **podrobne vysvetlené** v rámci prerokovania protokolu o výsledku kontroly.

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

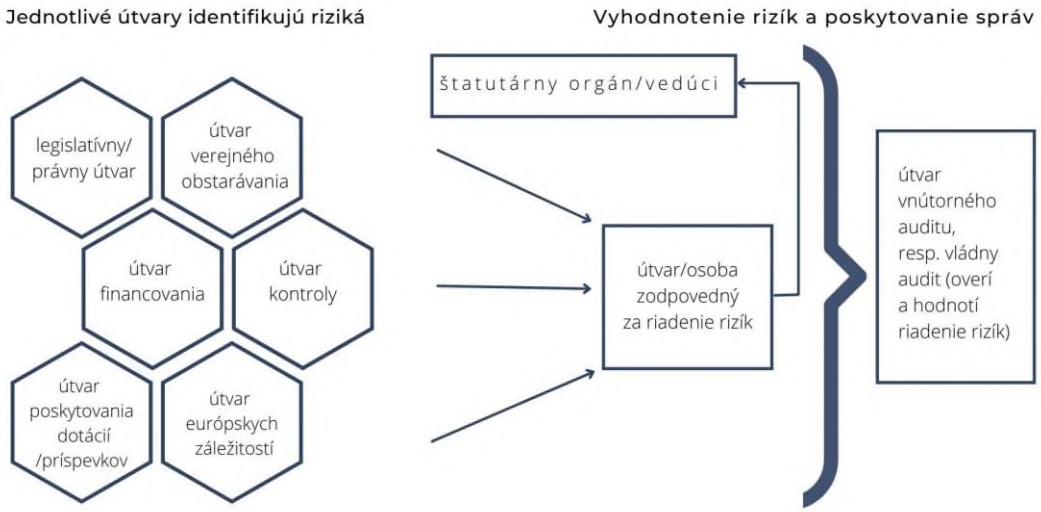
5 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
Tel.: +421 2 501 14 911
info@nku.gov.sk

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
Špitálska 4, 6, 8
816 43 Bratislava
Tel.: +421 2 2046 0000
okv@employment.gov.sk

6 PRÍLOHA

PRÍKLAD ORGANIZAČNÉHO RIEŠENIA RIADENIA RIZÍK V ORGÁNE VEREJNEJ SPRÁVY, KTORÝM JE SPRÁVCA KAPITOLY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU



Zdroj: Metodické usmernenie sekcie auditu a kontroly Ministerstva financií SR č. MF/007242/2018-1411 k hodnoteniu finančného riadenia v orgánoch verejnej správy