



Správa o výsledku kontroly 2022

Znižovanie negatívnych dopadov pandémie COVID-19

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvá poskytujúce tzv. COVID-pomoc na zmiernenie negatívnych dopadov protipandemických opatrení na podnikateľský sektor

Na základe príslušných uznesení vlády SR v priebehu rokov 2020 – 2021 finančnú pomoc na zmiernenie negatívnych dopadov protipandemických opatrení prijatých v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 postupne poskytovali štyri ministerstvá:

- **MPSVaR SR** – pomoc na udržanie zamestnanosti, tzv. Prvá pomoc a jej varianty v celkovej výške 2 193,79 mil. eur,
- **MH SR** – dotácie na nájomné, podpora podnikateľských subjektov v oblasti kultúry, kultúrno-kreatívneho priemyslu a vybraných autodopravcov v celkovej výške 156,26 mil. eur,
- **MK SR** – podpora subjektov kultúry a kultúrno-kreatívneho priemyslu v celkovej výške 24,23 mil. eur,
- **MDaV SR** – pomoc odvetviám cestovného ruchu a cestnej dopravy v celkovej výške 152,62 mil. eur.

NKÚ SR sa v rámci kontroly zamerával len na priamo vyplácanú COVID-pomoc v celkovej sume 2,5 mld. eur.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti. Desať zapojených kontrolórov na čele s VKA so 14-ročnou kontrolórskou praxou postupovalo podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Pri príprave tejto kontroly NKÚ SR identifikoval tri hlavné riziká: zdĺhavý proces vyplácania pomoci, netransparentnosť poskytovania pomoci a neúčinný kontrolný mechanizmus. Tieto riziká sa kontrolou čiastočne potvrdili. Použitými metódami boli preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor a porovnávanie rokov kontrolovaného obdobia 2020 a 2021.

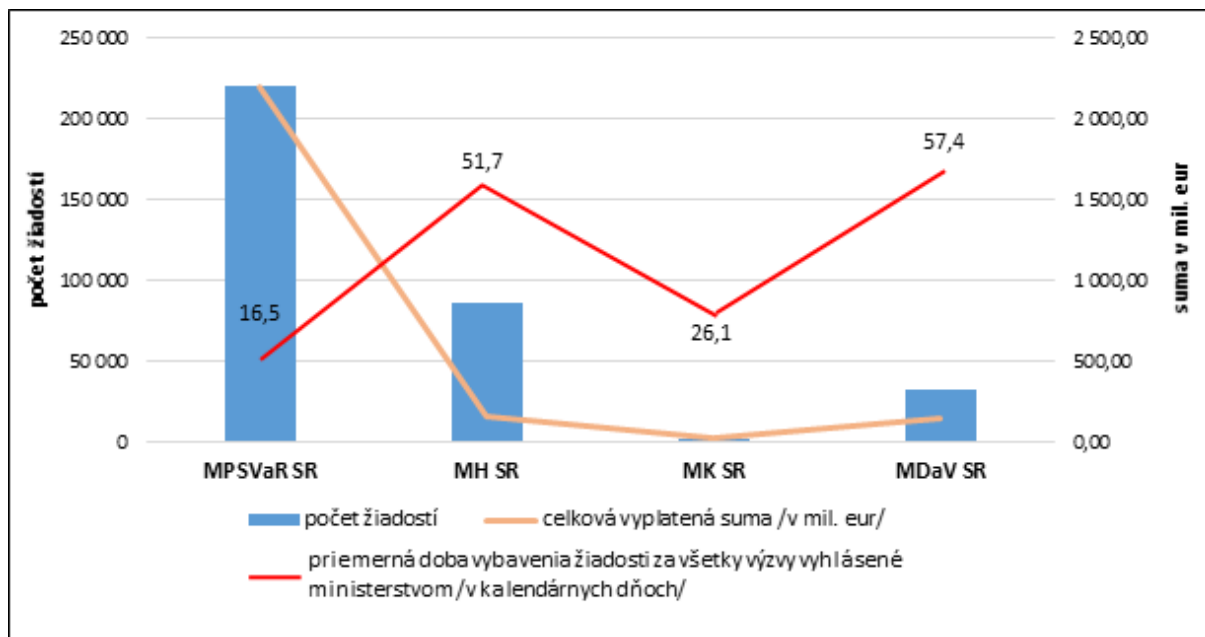
Prečo sme kontrolovali

Na pandémiu ochorenia COVID-19 nebol nikto pripravený, vrátane riešení dopadov na hospodárstvo. Každé kontrolované ministerstvo pristúpilo k pridelenej úlohe pripraviť a poskytnúť pomoc osobitne. Záviselo to od charakteru pomoci, cieľovej skupiny adresátov pomoci a tiež od kapacitných možností jednotlivých ministerstiev. Všeobecné očakávania verejnosti boli pomerne veľké. Keďže štát v snahe obmedziť šírenie nového a neznámeho ochorenia prijal opatrenia znemožňujúce, resp. výrazne obmedzujúce bežnú (normálnu) podnikateľskú činnosť, verejnosť dúfala v masívnu a rýchlu finančnú pomoc, ktorá vynahradí vzniknuté straty a po skončení pandémie umožní naštartovať hospodársky život bez vážnejších negatívnych dôsledkov.

Čo sme zistili

- Chýbal jeden zastrešujúci, koordinačný orgán COVID-pomoci, ktorý by jednotlivé ministerstvá v tejto veci usmerňoval a zjednotil ich postup.
- Chýbala vzájomná spolupráca medzi jednotlivými ministerstvami poskytujúcimi COVID-pomoc. Chýbal aj prenos skúseností, dobrej aj zlej praxe (čo sa kde osvedčilo a čo nie, resp. čo by mohlo pomôcť inému ministerstvu), ba aj zdieľanie potrebných informácií medzi ministerstvami.
- Chýbalo vzájomné prepojenie informačných systémov – registrov jednotlivých ministerstiev.
- Neexistoval jednotný register žiadateľov o COVID-pomoc, ktorý by zdieľali všetky zainteresované ministerstvá.
- Z dôvodu buď chýbajúcich, alebo nevhodných cieľov a merateľných ukazovateľov poskytovanej COVID-pomoci sa nehodnotila jej účinnosť – výsledky a dosah.

Najvýznamnejšie ukazovatele COVID-pomoci



Zdroj: NKÚ SR

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča výboru NR SR pre hospodárstvo zaviazat' kontrolované ministerstvá:

- Prepojiť informačné systémy – registre v správe štátu tak, aby automaticky vedeli poskytnúť príslušnému ministerstvu potrebné komplexné informácie o žiadateľovi pomoci, resp. dotácie.
- Na základe skúseností jednotlivých ministerstiev s poskytovaním COVID-pomoci vypracovať vyhodnotenie jej poskytovania a riadenia, zhrnúť dobrú a zlú prax; pripraviť a vládou SR záväzne schváliť modelové postupy riešenia negatívnych dopadov obdobných krízových situácií, vrátane systému kontroly, monitorovania a hodnotenia účinnosti použitých finančných prostriedkov.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo preveriť včasnosť a transparentnosť opatrení určených na znižovanie dopadov v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti. Jej predmetom bolo zodpovedanie troch kľúčových otázok súvisiacich s poskytovaním COVID-pomoci:

- Poskytovalo ministerstvo pomoc včas?
- Poskytovalo ministerstvo pomoc transparentne?
- Bol kontrolný systém ministerstva poskytovania a čerpania pomoci účinný?

Kontrola vychádzala z predpokladu, že COVID-pomoc je účinná, ak je včasná v duchu hesla „kto rýchlo dáva, dvakrát dáva“, transparentná, t. j. má jasné a zrozumiteľné pravidlá a podmienky, proces poskytovania je otvorený a je pridelená tým, ktorí ju skutočne potrebujú a nie špekulantom. Na to je potrebný účinný kontrolný systém, aby včas odhalil podvody.

Pri preverovaní včasnosti poskytovania pomoci NKÚ SR hodnotil dobu od podania žiadosti do poukázania financií na účet žiadateľa. Neposudzoval sa čas od vyhlásenia núdzového stavu 15.03.2020 do vyhlásenia prvých výziev jednotlivými kontrolovanými ministerstvami. V rámci včasnosti sa hodnotili aj faktory, ktoré mali vplyv na včasné poskytovanie pomoci. Boli to finančné, právne, personálne, technické a organizačné zabezpečenia poskytovania COVID-pomoci, analýza rizík ovplyvňujúcich včasnosť vyplácania pomoci a administratívna náročnosť procesu poskytovania pomoci. V rámci transparentnosti poskytovania pomoci NKÚ SR hodnotil nielen existenciu jasných a zrozumiteľných pravidiel a kritérií prideľovania pomoci, ale celkovú otvorenosť systému poskytovania pomoci, vrátane spolupráce medzi ministerstvami a so záujmovými združeniami dotknutých podnikov, ďalej oboznámenie neúspešných žiadateľov o COVID-pomoc s dôvodmi zamietnutia ich žiadostí a zabezpečenie zhodnotiteľnosti účinnosti COVID-pomoci prostredníctvom vhodných cieľov a merateľných ukazovateľov. Hodnotila sa účinnosť kontrolného systému poskytovania a použitia COVID-pomoci, monitorovanie a hodnotenie účinnosti pomoci.

Rámec kontrolnej akcie

Hlavnými hodnotiacimi kritériami bola kladná odpoveď na kľúčové otázky a kritérium nositeľa dobrej praxe, ktorý

- poskytuje pomoc včas, t. j. rýchlo, pohotovo a v takej lehote, aby bolo zabezpečené pokračovanie existencie podporeného podniku, v prípade pravidelných mesačných nákladov je to do 30 dní,
- poskytuje pomoc transparentne, t. j. má jasne a jednoznačne určené podmienky a kritériá prideľovania pomoci, ktoré sú ľahko dostupné pre záujemcov o pomoc,
- má účinný kontrolný systém poskytovania a čerpania pomoci, ktorý znižuje riziko zneužitia pomoci, poskytnutia pomoci neoprávnenému podniku a hodnotí účinnosť poskytnutej pomoci.

Použitými metódami boli: preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor, horizontálna analýza (porovnávanie medzi rokmi kontrolovaného obdobia). Kontrolovaným obdobím boli roky 2020 a 2021 a súvisiace obdobia.

Výsledky kontrolnej akcie

Na kľúčové otázky možno podľa zistení na jednotlivých ministerstvách v jednoduchosti odpovedať – Čiastočne. **Miera potvrdenia na začiatku kontroly identifikovaných rizík sa na jednotlivých ministerstvách líšila.** Napr. na MDaV SR nebolo v porovnaní s inými ministerstvami poskytovanie COVID-pomoci včasné (do 63 dní od podania žiadosti), naopak, bolo transparentné a aj kontrolný systém bol nastavený účinne. Naopak na MK SR bolo síce vyplácanie pomoci rýchle (v prípade jednej výzvy do 13 dní) a transparentné, avšak kontrolný systém bol neúčinný, keďže MK SR vykonalo prvé kontroly až v roku 2022, aj to len na vybranej vzorke neziskových organizácií. To bola len jedna skupina z troch podporených subjektov v kultúrno-kreatívnom priemysle. Vyhodnotenie kritérií kontroly na jednotlivých ministerstvách v jednoduchéj grafickej podobe obsahuje príloha č.1 tejto správy o výsledku kontroly.

Včasnosť

Pre úspech každej akcie je dôležitá príprava. Dobrá príprava sa nezaobíde bez správnych informácií. Bez nich a bez poznania existujúceho stavu nemožno robiť správne rozhodnutia. Pre čo najrýchlejšie spracovanie žiadostí o COVID-

pomoc, a teda aj včasné vyplatenie pomoci, bolo nevyhnuté poznať približný počet subjektov postihnutých protipandemickými opatreniami či koľko žiadostí o pomoc možno očakávať. Poznanie týchto počtov bolo dôležité preto, aby na ich zvládnutie v primeranom čase ministerstvá vedeli zabezpečiť dostatočný počet ľudských zdrojov a techniky. Rýchlosť spracovania žiadostí o akúkoľvek pomoc je závislá od ich počtu, od počtu zamestnancov, ktorí ich spracúvajú, od počtu úkonov, ktoré musia pri overení žiadostí vykonať a od techniky, ktorú majú na spracovanie žiadostí k dispozícii.

S výnimkou autodopravcov, ktorí sú evidovaní v Jednotnom informačnom systéme v cestnej doprave MDaV SR, museli ministerstvá práce zisťovať počty a štruktúru adresátov pomoci, aby vedeli, koľko financií budú potrebovať a komu majú pomoc vyplácať. Najťažšie to bolo v odvetví kultúry, kde do novely zákona o poskytovaní dotácií neexistovala pre subjekty kultúry a kultúrno-kreatívneho priemyslu povinnosť sa registrovať (ako napr. športovci alebo autodopravcovia). Neexistoval ani centrálny register nájomných vzťahov. MH SR pri tvorbe schémy pomoci autodopravcom nepožiadalo MDaV SR o sprístupnenie údajov z Jednotného informačného systému v cestnej doprave, takže ani nevedelo, koľko žiadostí o pomoc v tomto odvetví môže očakávať.

Ministerstvá získané údaje o počtoch a štruktúre subjektov v jednotlivých podporovaných odvetviach využili len na analýzu finančných potrieb COVID-pomoci. Tieto údaje už **neanalyzovali a nevyužili pri plánovaní a nastavení potrebných vlastných ľudských zdrojov a technických kapacít.** Napr. MDaV SR tesne pred spustením poskytovania COVID-pomoci cestovnému ruchu nevedelo, koľko žiadostí príde, a teda ani čo všetko bude potrebovať. Okrem MPSVaR SR **ministerstvá neanalyzovali ani riziká, ktoré by mohli včasné vyplácanie pomoci ohroziť. Objektívne treba priznať, že na vypracovávanie nejakých rozsiahlejších analýz v krízovom období, ktoré nikto nečakal a nebol naň pripravený, nebol čas a problémy bolo potrebné riešiť promptne a operatívne.** Poskytovanie pomoci ministerstvá riešili za pochodu. Na vzniknuté potreby a problémy boli nútené hľadať riešenia priebežne a neustále improvizovať, najmä v prvých fázach poskytovania COVID-pomoci. Učili sa na vlastných chybách. Vzájomne si skúsenosti neodovzdávali.

Napriek istým problémom bolo poskytovanie COVID-pomoci po personálnej stránke zabezpečené. MPSVaR SR ako jediné ministerstvo malo tú výhodu, že na to mohlo využiť desiatky úradov práce po celom Slovensku posilnené v čase od marca 2021 do februára 2022 ešte o 150 zamestnancov priamo zabezpečujúcich poskytovanie COVID-pomoci. Ak niektorý úrad práce (najmä v Bratislave) nestíhal vybavovať žiadosti o pomoc vo svojom obvode vypomohli mu iné úrady práce, ktoré z tohto pohľadu neboli až tak vyťažené. Iné ministerstvá museli hľadať ľudské zdroje a tiež technické kapacity vo vlastných radoch naprieč celými rezortmi. **Využili pritom aj kapacity svojich podriadených organizácií** (ŽSR, SIEA, SBA). MDaV SR pri kontrole žiadostí o COVID-pomoc cestovnému ruchu využilo aj inštitút dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, keďže predpokladalo jednorazovú nárazovú akciu, nie dlhodobý proces poskytovania pomoci. Po vyčerpaní možností práce na dohodu, limitovanú 350 hodinami práce za rok, MDaV SR pristúpilo k zriadeniu samostatného odboru štátnej pomoci v cestovnom ruchu, čím poskytovanie pomoci profesionalizovalo. MH SR, MK SR a tiež MDaV SR pri pomoci cestnej doprave mali pomerne obmedzené ľudské zdroje, ani nie desiatku ľudí, najčastejšie troch-štyroch. To ohrozovalo plynulosť poskytovania COVID-pomoci a takmer znemožňovalo zabezpečenie vzájomnej zastupiteľnosti zodpovedných zamestnancov v prípade potreby. Navyše, kmeňoví zamestnanci ministerstiev mali okrem zabezpečovania COVID-pomoci na starosti aj iné úlohy, ktoré im vyplývali z pracovného pomeru.

Z pohľadu žiadateľov o COVID-pomoc nebol proces jej poskytovania administratívne náročný. K žiadosti stačilo priložiť čestné vyhlásenia o splnení podmienok na pridelenie pomoci bez dokladov preukazujúcich ich pravdivosť. Takýto systém, naopak, viedol k náročnej administratívnej kontrole na strane ministerstiev. Tie **museli všetky žiadateľmi predkladané čestné vyhlásenia overovať v príslušných vzájomne neprepojených štátnych registroch.** Každý kontrolór musel otvoriť niekoľko štátnych registrov. V každom z nich príslušného žiadateľa vyhľadať, najčastejšie pomocou IČO, a overiť pravdivosť žiadateľom uvádzaných údajov. Keďže neexistoval systém, ktorý by to robil automaticky, táto časť kontroly žiadostí bola najdlhšia.

Všetky údaje potrebné na vyplatenie pomoci, ktoré žiadatelia preukazovali čestnými vyhláseniami, štát mal, ale boli roztrúsené vo vzájomne neprepojených registroch. Štát ich teda využíval neefektívne. Chýbalo a chýba vzájomné prepojenie informačných systémov – registrov jednotlivých ministerstiev. Neexistuje systém, do ktorého by sa zadalo napr. IČO žiadateľa alebo jeho obchodný názov a ten by „prelustroval“ všetky štátne registre a podľa požiadaviek zadávateľa (ministerstva) by z nájdených informácií vytvoril zostavu s potrebnými údajmi. Toto by výrazne uľahčilo prácu pri kontrole oprávnenosti žiadostí a skrátilo by čas poskytnutia pomoci.

Spolupráca ministerstiev pri tvorbe a zabezpečovaní poskytovania COVID-pomoci bola slabá a len neformálna. Bola založená na osobných kontaktoch a neformálnych telefonických rozhovoroch. **Systémová koordinácia poskytovania COVID-pomoci medzi dotknutými ministerstvami neexistovala.** Každé preverované ministerstvo malo vlastný systém

a procesy poskytovania COVID-pomoci. Na MH SR dokonca aj rozdielne v rámci ministerstva, iné pri dotáciách na nájomné a kultúrno-kreatívny priemysel a iné pri autodoprave. Ministerstvá medzi sebou pri poskytovaní COVID-pomoci nespolicovali, poskytovanie pomoci nekoordinovali. **Chýbali prenos skúseností, dobrej aj zlej praxe** (čo sa kde osvedčilo, čo nie a mohlo by pomôcť inému ministerstvu) **a zdieľanie potrebných informácií medzi ministerstvami**. Napr. pri nastavovaní systému a poskytovaní pomoci pre odvetvie cestnej dopravy MDaV SR vychádzalo z vlastných skúseností z poskytovania COVID-pomoci cestovnému ruchu. Nenadviazalo na systém, ktorý realizovalo MH SR v odvetví cestnej dopravy. Ministerstvá nimi zistené skutočnosti pri kontrole žiadostí vzájomne nezdieľali. Niektorý žiadateľ bol v zmysle podmienok jednotlivých výziev oprávnený na pridelenie pomoci z MPSVaR SR (na zachovanie pracovných miest), MH SR (nájomné) a MDaV SR (vykrytie fixných nákladov gastronomického zariadenia, napr. energie) a každé ministerstvo samostatne u neho preverovalo tie isté všeobecné podmienky (dodržanie zákazu nelegálneho zamestnávania, daňové nedoplatky, nedoplatky na poisťovní, či nie je v konkurze alebo likvidácii, či nemá uložený zákaz na dotácie z EÚ, či už čerpal nejakú pomoc a v akej výške). **Neexistoval jednotný systém, či register žiadateľov o COVID-pomoc, ktorý by zdieľali všetky zainteresované ministerstvá** a ktorý by dané ministerstvo upozornil, že žiadateľ bol už skontrolovaný a všeobecné podmienky na pridelenie pomoci spĺňa, a preto sa môže sústrediť na preverenie splnenia ním určených osobitných podmienok; tým by sa ušetril čas, skrátila sa doba poskytnutia pomoci. **Chýbal jeden zastrešujúci a koordinačný orgán COVID-pomoci, ktorý by jednotlivé ministerstvá v tejto veci usmerňoval a zjednotil ich postupy**. Prípadne – ako vyplynulo z diskusie s ministerstvami – orgán, ktorému by ministerstvá predložili osobitné podmienky na pridelenie pomoci (podľa cieľovej skupiny a účelu/charakteru pomoci) a ten by celý proces poskytovania pomoci riadil a tiež pomoc vyplácal.

Proces poskytovania COVID-pomoci neobsahoval kroky, ktoré by ju zbytočne zdržiavali. Procesy posudzovania žiadostí obsahovali presne tie kroky a v takom poradí, ktoré by správny proces mal obsahovať – pridelenie žiadosti na vybavenie spracovateľovi, kontrola žiadosti, základná finančná kontrola, príprava rozhodnutia alebo zmluvy a platba príjemcovi pomoci. Možno sa baviť o dĺžke jednotlivých procesov. Napr. ak by boli štátne registre vzájomne prepojené, kontrola pravdivosti čestných vyhlásení a oprávnenosti žiadateľov by bola rýchlejšia.

Ako **príklad dobrej praxe** v tejto súvislosti možno uviesť prístup MDaV SR, ktoré vypracovalo **príručky na kontrolu žiadosti a procesné mapy s časovým harmonogramom** jednotlivých etáp poskytovania COVID-pomoci, keďže prvotnú kontrolu žiadostí zabezpečovalo prostredníctvom dohodárov. V príručkách bolo jednoduchým a zrozumiteľným spôsobom popísané, ako má kontrolujúci postupovať a čo má robiť. To im výrazne uľahčilo prácu a v konečnom dôsledku pomohlo včasnému poskytovaniu COVID-pomoci. Na iných ministerstvách takéto príručky neboli pravidlom, skôr ojedinelou výnimkou. MK SR a MH SR mali príručky len pre určité typy pomoci, resp. výzvy.

Na včasnosť poskytovania COVID-pomoci mala vplyv doba od vyhlásenia núdzového stavu 15.03.2020 do vyhlásenia výziev na predkladanie žiadostí jednotlivými ministerstvami. Prvú výzvu na poskytovanie COVID-pomoci vyhlásilo MPSVaR SR na začiatku apríla 2022 pre zamestnancov, podnikateľov a SZČO. Za ňou nasledovali ďalšie výzvy ostatných ministerstiev.

Časová os od vyhlásenia núdzového stavu po prvé výzvy na poskytovanie COVID-pomoci



Zdroj: NKÚ SR

Jednotlivé ministerstvá v jednotlivých etapách poskytovali COVID-pomoc v rôzne dlhom čase od podania žiadosti do vyplatenia pomoci na účet žiadateľa (viď tabuľku nižšie). MPSVaR SR to v mesačnom priemere trvalo od 21 do 12 dní, MK SR od 16 (profesionáli v kultúre a kultúrno-kreatívnom priemysle) do 33 dní (obchodné spoločnosti v kultúrno-kreatívnom priemysle), MDaV SR 63 dní pre cestovný ruch a 52 dní pre cestnú dopravu, MH SR od 33 dní (pomoc autobusovej doprave) po 76 dní (podpora kultúrno-kreatívneho priemyslu). Napr. na MDaV SR najdlhšie trvalo zadministrovanie vydania rozhodnutia po skončení kontroly žiadosti. Bol to dvojnásobok času než samotná kontrola žiadosti. To bola paradoxne najkratšia etapa z celého procesu poskytovania COVID-pomoci.

Porovnanie lehôt (v kalendárnych dňoch) vyplatenia pomoci od podania žiadosti/výkazu

| Ministerstvo | podporované odvetvie | priemer | medián | modus |
|--------------|-----------------------------|--|--------|-------|
| MDaV SR | cestovný ruch | 63,68 | 63 | 63 |
| | cestná doprava | 51,08 | 52 | 51 |
| MH SR | nájomné | 46 | 30 | 14 |
| | KKP | 76 | 65 | 43 |
| | autobusová doprava | 33 | 28 | 27 |
| MK SR | neziskové organizácie v KKP | 29 | 28 | 23 |
| | profesionáli/ky v KKP | 16,11 | 14 | 9 |
| | obchodné spoločnosti v KKP | 33 | 36 | 47 |
| MPSVaR SR | prvá pomoc | v priemere 21 – 12 dní za jeden mesiac | | |

Zdroj: výpočet NKÚ SR podľa údajov predložených ministerstvami

Transparentnosť

Proces poskytovania COVID-pomoci možno považovať za transparentný. Všetky schémy pomoci a výzvy na predkladanie žiadostí ministerstvá zverejnili na svojich alebo samostatných (MK SR a MPSVaR SR) internetových stránkach. Zriadili telefonické a e-mailové infolinky pomoci. Vypracovali a zverejnili príručky na vyplnenie žiadostí, napr. MDAV SR a MH SR aj vo forme videonávodov. Dokonca vypracovali príručky ako si vybaviť občiansky preukaz s čipom a elektronickým podpisom a ako si aktivovať elektronickú schránku na ústrednom portály verejnej správy, keďže tieto boli potrebné na elektronické podanie žiadosti. V tomto smere nezamýšľaným vedľajším efektom (dopadom) poskytovania COVID-pomoci bolo zvýšenie používania elektronických služieb verejnej správy podnikateľským sektorom, najmä fyzickými osobami a SZCO.

Ministerstvá na svojich internetových stránkach zverejnili aj najčastejšie otázky žiadateľov o COVID-pomoc a odpovede na ne a tiež najčastejšie chyby, ktoré žiadatelia pri predkladaní svojich žiadostí robili. MDAV SR do poskytovania informácií o možnostiach ním poskytovanej COVID-pomoci zapojilo aj záujmové a profesijné združenia v cestovnom ruchu a cestnej doprave, na ktoré sa mohli žiadatelia o COVID-pomoc obrátiť so svojimi otázkami. Vo všeobecnosti sa dá povedať, že každý, kto mal záujem, získal všetky potrebné informácie.

Až na jednu výnimku (prijemcov pomoci v odvetví cestnej dopravy zo schémy pomoci MDAV SR) ministerstvá zverejňovali zoznamy úspešných žiadateľov o COVID-pomoc s uvedením výšky pridelennej pomoci. Neúspešných žiadateľov spolu s najčastejšími dôvodmi nepridelenia COVID-pomoci zverejnili len MK SR.

Kontrolný systém

Tak ako boli rôzne systémy poskytovania COVID-pomoci, rôzne boli aj kontrolné mechanizmy jednotlivých ministerstiev. Najprepracovanejší kontrolný systém bol na MDAV SR, ktorý bol zložený z viacerých stupňov kontroly – dvojstupňová kontrola žiadostí o pomoc, viacstupňová základná finančná kontrola, výkon ex post kontrol. **MDaV SR pri poskytovaní COVID-pomoci uprednostnilo dôslednosť viacstupňovej kontroly na úkor včasnosti jej vyplácania. Na iných ministerstvách, naopak, uprednostnili rýchlosť vyplácania pomoci na úkor dôkladnej kontroly oprávnenosti jej poskytnutia.** MK SR a MH SR mali len jedноступňový systém kontroly žiadostí. Tiež vykonali len obmedzený počet ex post kontrol. MK SR v roku 2021 nevykonalo žiadnu takúto kontrolu. Vnútny audit MH SR na vybranej vzorke žiadateľov o COVID-pomoc na nájomné odhalil, že až 50,85 % žiadostí bolo vyplatených neoprávnené. To poukazuje na nízku úroveň kontrolného systému MH SR pri poskytovaní dotácií na nájomné. MK SR nevedelo preukazným spôsobom zdokladovať vykonanie overovania pravdivosti údajov uvádzaných v čestných vyhláseniach žiadateľov.

Účinnosť COVID-pomoci

Jednou z povinností štátnych orgánov – orgánov verejnej správy je v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy používať verejné zdroje účinne. Na to musia mať určené ciele, keďže pod účinnosťou sa rozumie plnenie určených cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov vzhľadom na použité verejné financie. Aby sa mohla účinnosť sledovať, merať a zhodnotiť, musia byť k cieľom určené logicky súvisiace merateľné ukazovatele. **Okrem MPSVaR SR (aj to len**

pri národnom projekte Prvá pomoc) ministerstvá nemali žiadne konkrétne ciele nimi poskytovanej COVID-pomoci a k nim zodpovedajúce merateľné ukazovatele. Jediným deklarovaným cieľom COVID-pomoci podľa schém pomoci, výziev na predkladanie žiadostí a programových rozpočtov jednotlivých ministerstiev bolo poskytnúť finančné prostriedky. Ministerstvá však neurčili, aký má byť výstup a hlavne výsledok poskytnutej COVID-pomoci, čo sa jej pridelením má dosiahnuť a ako sa ten výstup a výsledok bude merať a hodnotiť. Poskytnutie zdrojov nie je totiž cieľom, je len nástrojom na dosiahnutie vytýčeného cieľa. Medzi riadkami skrytým zámerom COVID-pomoci bolo zabrániť podnikateľom dostať sa do platobnej neschopnosti alebo dokonca do bankrotu.

Ministerstvá, v dôsledku chýbajúcich vhodných a správnych cieľov a k nim logicky súvisiacich merateľných ukazovateľov, nemohli zhodnotiť účinnosť COVID-pomoci. To ani nerobili. Hodnotili jedine výšku vyplatenej COVID-pomoci. S výnimkou MPSVaR SR žiadne ministerstvo nehodnotilo, či bola ním poskytnutá pomoc účinná, t. j. napr. či pomohla podporeným podnikom prežiť na trhu, odvrátila ich platobnú neschopnosť alebo bankrot, alebo, naopak, aj napriek jej poskytnutiu museli svoju prevádzku, činnosť ukončiť. Bez merateľných ukazovateľov logicky súvisiacich s cieľmi ministerstvá nevedeli a nevedia preukázať, či bola COVID-pomoc úspešná a či zdroje na ňu vynaložené boli účinne použité. Neurčením vhodných záväzných cieľov s logicky súvisiacimi merateľnými ukazovateľmi COVID-pomoci nevytvorili ministerstvá základný predpoklad na meranie a hodnotenie účinnosti verejných zdrojov vynaložených na jej realizáciu.

Záver

NKÚ SR svojou kontrolou preveril, ako sa jednotlivé ministerstvá vysporiadali s neočakávanou a vynútenou úlohou – poskytnúť podnikateľskému sektoru z verejných zdrojov pomoc z hľadiska včasnosti, transparentnosti a účinnosti kontrolného systému. Kontrola potvrdila, že štát nebol pripravený na masívne a rýchle vyplácanie finančnej pomoci. COVID-kríza, resp. poskytovanie COVID-pomoci odhalilo limity štátnej správy. Rýchlemu a pohotovému vyplácaniu COVID-pomoci bránilo neprepojenie štátom vedených registrov o súkromných podnikoch a slabá, takmer žiadna spolupráca a výmena skúseností medzi jej jednotlivými poskytovateľmi. Včasnejšiemu poskytovaniu COVID-pomoci by prispelo aj jej lepšie, dostatočné personálne a technické zabezpečenie, rovnako aj koordinácia a riadenie z jedného centra. Vážnym systémovým zistením boli slabé kontrolné mechanizmy niektorých poskytovateľov COVID-pomoci, vrátane nízkeho počtu ex post kontrol. Tým vzniká riziko neoprávnene vyplatenej pomoci. Zároveň, čím neskôr sa neoprávnenosť zistí, tým náročnejšie bude jej spätné vymáhanie. Takmer nikto nesledoval a nehodnotil účinnosť verejných zdrojov použitých na COVID-pomoc. Pre úspech každého projektu/programu je nevyhnuté, aby už na začiatku boli určené jeho ciele (čo má byť jeho výsledkom) a merateľné ukazovatele, pomocou ktorých sa bude plnenie týchto cieľov sledovať a hodnotiť. Bez jednoznačných, záväzných a vhodných cieľov COVID-pomoci hrozí riziko spochybnenia jej zmysluplnosti a účinnosti finančných prostriedkov použitých na jej realizáciu.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrolované ministerstvá nevzniesli žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava 26

☎ +421 250 114 911, ✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Námestie slobody 6, 810 05 Bratislava

☎ +421 259 494 111, ✉ info@mindop.sk

Ministerstvo hospodárstva SR, Mlynské nivy 44/a, 827 15 Bratislava

☎ +421 248 541 111, ✉ info@economy.gov.sk

Ministerstvo kultúry SR, Námestie SNP 33, 813 31 Bratislava

☎ +421 220 482 111, ✉ hovorca@culture.gov.sk

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Špitálska 4-6, 816 43 Bratislava

☎ +421 220 460 000, ✉ web@employment.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

| | |
|---|--|
| COVID-pomoc | finančná pomoc na zmiernenie negatívnych dopadov protipandemických opatrení prijatých príslušnými orgánmi SR v súvislosti so šírením nákazlivého ochorenia COVID-19 spôsobeného koronavírusom SARS-CoV-2 |
| EÚ | Európska únia |
| MDaV SR | Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky |
| MH SR | Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky |
| MK SR | Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky |
| MPSVaR SR | Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky |
| NKÚ SR | Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky |
| SBA | Slovak Business Agency |
| SIEA | Slovenská inovačná a energetická agentúra |
| SR | Slovenská republika |
| SZČO | samostatne zárobkovo činná osoba |
| zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy | zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov |
| ŽSR | Železnice Slovenskej republiky |

Prílohy

Vyhodnotenie kritérií kontroly v jednotlivých kontrolovaných ministerstvách

| Kritérium kontroly | MDaV SR | MH SR | MK SR | MPSVaR SR |
|---|---------|-------|-------|-----------|
| systém pomoci, vytvorený na základe poznania existujúceho stavu, vrátane vlastných kapacitných, technických a finančných možností, analýzy rizík súvisiacich s pomocou, zmapovania všetkých subjektov, ktorým má byť pomoc poskytnutá a poznania potrieb adresátov pomoci | | | | |
| poskytovanie pomoci, upravené po stránke právnej, procesnej (sú určené jednoznačné pravidlá a procesy – postupnosť krokov) a organizačnej (zamestnanci s jednoznačne určenými úlohami a zodpovednosťou, zabezpečená zastupiteľnosť zamestnancov, časový harmonogram pre jednotlivé kroky pridelovania pomoci) | | | | |
| pýtajú a overujú sa len informácie, ktoré sú nevyhnutné pre adresné a včasné vyplácanie oprávnenej pomoci | | | | |
| v prípade drobných formálnych a odstrániteľných nedostatkov žiadosti o pomoc je žiadateľ v čo najkratšom čase vyzvaný na ich odstránenie | | | | |
| eliminuje sa riziko tzv. „úzkého miesta“, kde sa môže poskytovanie pomoci zabrzdiť | | | | |
| plynulé spracovanie žiadostí o pomoc v čo najkratšom možno čase | | | | |
| rýchla, automatizovaná kontrola žiadostí prostredníctvom informačných systémov | | | | |
| systém pomoci, vytvorený v spolupráci s tými, ktorým je určený | | | | |
| systém pomoci, vytvorený v spolupráci s ostatnými poskytovateľmi obdobnej pomoci | | | | |
| jasné, jednoznačné a verejne prístupné kritériá pridelovania, kritériá primerané, zodpovedajúce účelu (cieľu) pomoci, preukazujúce oprávnenosť žiadateľa | | | | |
| administratívne nenáročný, proklientský systém pomoci, nevyžadujúci zbytočné doklady, potvrdenia a údaje, ktoré poskytovatelia pomoci, resp. iné orgány štátu už majú, systém vychádzajúci v ústrety žiadateľovi, adresátovi pomoci, nie odrádzajúci od požiadania o pomoc | | | | |

| Kritérium kontroly | MDaV SR | MH SR | MK SR | MPSVaR SR |
|--|---------|-------|-------|-----------|
| ľahko dostupné informácie o podmienkach pomoci a spôsobe predkladania žiadostí | | | | |
| zverejňovanie informácií o schválených (komu a aká pomoc bola poskytnutá) aj neschválených žiadostiach | | | | |
| oznámenie konkrétneho zdôvodnenia neschválenia pomoci neúspešnému žiadateľovi | | | | |
| „smart“ ciele (špecifické, merateľné, akceptovateľné, reálne a termínované) vychádzajúce z charakteru pomoci a bližšie konkretizujúce účel pomoci, merateľné ukazovatele logicky súvisiace s cieľom, ktorý majú merať a hodnotiť jeho plnenie, aby bolo dopredu jasné, čo sa chce prostredníctvom pomoci dosiahnuť a ako sa to bude merať a hodnotiť | | | | |
| vypracovanie a schválenie interných predpisov kontroly (metodických pokynov), upravujúcich systém kontroly poskytovania a čerpania pomoci | | | | |
| kontrolný systém rozložený na viacerých (minimálne dvoch) stupňoch riadenia tak, aby bola zabezpečená kontrola minimálne štyroch očí (viacstupňová kontrola) | | | | |
| existencia kritérií na výber kontrolovaných prijímateľov pomoci v rámci ex post kontrol | | | | |
| kontrolný systém včas a spoľahlivo odhalí prípadný nedostatok a eliminuje riziká súvisiace s rýchlym vyplácaním pomoci veľkému počtu prijímateľov, najmä neoprávneného vyplatenia pomoci | | | | |
| vyhodnotenie účinnosti pomoci, t. j. či poskytnutá pomoc plní svoj cieľ (účel) a do akej miery, pravidelné monitorovanie a hodnotenie merateľných ukazovateľov | | | | |

neplnenie kritéria

kontrolovaný subjekt mal v plnení kritéria rezervy a je priestor na zlepšenie

(s)plnenie kritéria