Správa o výsledku kontroly 2024

Kontrola ochrany klímy s použitím metodiky „Climate Scanner“ v podmienkach SR

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Kontrola bola zameraná na vybrané úlohy Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej MŽP SR), súvisiace s jeho kompetenciami v oblasti politík ochrany klímy. MŽP SR je v zmysle zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (ďalej kompetenčný zákon) – hlavným orgánom ochrany klímy Zeme v podmienkach Slovenskej republiky (ďalej SR). Zodpovedá za vypracovanie, aktualizovanie a monitorovanie implementácie národných stratégií v oblasti dekarbonizácie hospodárstva a adaptácie krajiny na dopady zmeny klímy. Zároveň reportuje Európskej komisii (ďalej EK) plnenie záväzkov SR, vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv a zo stanovených cieľov vyplývajúcich z legislatívy Európskej únie (ďalej EÚ). MŽP SR taktiež zabezpečuje koordináciu ostatných zúčastnených strán v SR, ktoré sa podieľajú na tvorbe, implementácii politík a ich opatrení na dosahovaní klimatických cieľov.

Ako sme postupovali

Kontrola bola realizovaná podľa príslušných ustanovení zákona o Najvyššom kontrolnom úrade SR (ďalej NKÚ SR) a medzinárodných kontrolných štandardov INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institution).

Špecifikom v tejto kontrolnej akcii boli aplikovanie vybraných kritérií metodiky „Climate Scanner“. Metodiku vyvinula v rokoch 2023-2024 organizácia INTOSAI. NKÚ SR na jej tvorbe a testovaní aktívne participoval ako člen výkonnej pracovnej skupiny. Výkonná pracovná skupina mala 19 členov, z toho len tri krajiny z Európy. Metodika obsahuje viac ako 200 podrobných kontrolných otázok a kritérií v troch kategóriách: „policy – verejné politiky“, „governance – správa a riadenie“ a „finance – financovanie“. Cieľom bolo vyvinúť a šíriť inovatívnu metódu rýchleho preskúmania a nástroj na hodnotenie vládnych opatrení v oblasti zmeny klímy. Climate Scanner bude poskytovať hodnotenia na národnej aj globálnej úrovni, ponúkať cenné informácie pre vlády, občanov a zainteresované strany, podporovať budúcu vzájomnú spoluprácu najvyšších kontrolných inštitúcií. NKÚ SR použitím tejto metodiky prispel ku koordinovanému a globálnemu postupu najvyšších kontrolných inštitúcií (ďalej NKI) združených v INTOSAI, ako skontrolovať a vyhodnotiť klimatické úsilie vlád jednotlivých krajín. V roku 2024 toto hodnotenie vykonalo takmer 100 NKI.

Prečo sme kontrolovali

NKÚ SR sa problematike ochrany klímy Zeme v podmienkach SR venuje dlhodobo. Implementácia zmienených politík je veľmi náročná a nákladná. Na ich kreovaní a implementácii sa podieľajú takmer všetky rezorty štátnej správy, samospráva a súkromný sektor. MŽP SR v súlade s kompetenčným zákonom má kľúčové úlohy spojené s tvorbou legislatívy a národných stratégií. MŽP SR zároveň koordinuje ostatných účastníkov participujúcich na tvorbe, financovaní, implementácii a monitoringu národných stratégií a ich opatrení. Kontrola bola vykonaná aj na účely testovania novej metodiky Climate Scanner, ako nástroja ktorý bude využívaný pri kontrolách NKÚ SR.

Čo sme zistili

- Návrh zákona o zmene klímy (stanovujúceho záväzné povinnosti v sektorových cieľoch znižovania emisií skleníkových plynov, finančné záväzky, adaptačné povinnosti, úlohu klimatickej rady a náležitosti klimatickej žaloby) sa nepodarilo schváliť. Neexistencia zákona o zmene klímy má za následok pretrvávanie istého stupňa právneho vákua a neistoty tým, že sektorové ciele pre oblasť znižovania emisií skleníkových plynov mimo ETS (Emissions Trading System) nie sú právne jednoznačne vymáhateľné. Neprijatím zákona zároveň neprišlo k posilneniu sankčného systému pre nedodržiavanie vybraných cieľov v oblasti klimatických politík. Ďalším následkom neprijatia zákona zostáva nejednoznačnosť povinností v oblasti prijímania adaptačných opatrení a opatrení na znižovanie emisií skleníkových plynov pre mestá a obce. Neexistencia zákona môže tvoriť aj prekážku k dosahovaniu cieľov SR pri znižovaní emisií oxidu uhličitého (ďalej CO_2).

- MŽP SR netransponovalo v plnom rozsahu do zákona č. 236/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, Smernicu parlamentu a Rady (EÚ) 2023/959, ktorou sa mení Smernica 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov. Neúplná transformácia môže spôsobiť infringement zo strany EK voči SR.

- Nízkouhlíková stratégia rozvoja SR do roku 2030 s výhľadom do roku 2050 [ďalej NUS, Uznesenie vlády (ďalej UV) SR č. 104/2020], ktorou sa, okrem iných, definuje rámec národných cieľov znižovania celkových emisií CO_2 a určujú sektory znižovania emisií CO_2:
    - nebola spracovaná vzhľadom na ciele zníženia emisií v zmysle legislatívy EÚ „Fit for 55" – prispôsobenie sa cieľu znížiť pre celú EÚ celkové emisie CO_2 do r. 2030 o 55 % oproti úrovni z r. 1990,
    - neobsahovala namodelovanie dodatočných opatrení v zmysle aktuálnej legislatívy EÚ na dosiahnutie uhlíkovej neutrality do r. 2050,
    - neobsahovala identifikáciu rizík, ktoré by mohli ohrozovať dosahovanie jej cieľov, a ani riadenie týchto rizík,
    - neobsahovala stanovenie systému monitorovania napĺňania cieľov stratégie a systému hodnotenia stratégie.
- Stratégia adaptácie SR na zmenu klímy – aktualizácia (ďalej NAS, UV SR č. 478/2018), ako aj na ňu sa viažuca Koncepcia vodnej politiky SR do roku 2030 s výhľadom do roku 2050 (UV SR č. 372/2022):
    - neobsahujú identifikáciu rizík, ktoré by mohli ohrozovať dosahovanie jej cieľov, a ani riadenie týchto rizík.
- NAS a Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy (ďalej NAP, UV SR č. 476/2021):
    - neobsahujú vyčíslenie celkových nákladov na implementáciu NAS.

V zmienených strategických dokumentoch sa uvedené časti, ktoré sú pre implementovanie stratégií zásadné, nenachádzajú. Uvedená skutočnosť nie je zároveň v súlade s dobrou medzinárodnou praxou pre tvorbu strategických dokumentov a ani v súlade so štruktúrou stanovenou UV SR č.197/2017 (Návrh metodiky a inštitucionálneho rámca tvorby verejných stratégií, ďalej Návrh metodiky).

- Systém monitoringu NUS a NAS vykazuje viaceré nedostatky:
    - prípade NUS vybrané nástroje Slovenskej agentúry životného prostredia (ďalej SAŽP) pre implementáciu environmentálnych cieľov prístupné verejnosti neboli aktualizované a neobsahovali relevantné merateľné indikátory,
    - v prípade NAS existujúci monitoring neobsahoval údaje konkrétnych adaptačných opatrení týkajúcich sa vyhodnocovania vecného a finančného pokroku so zohľadnením preinvestovaných financií vztiahnutých k merateľným indikátorom pre jednotlivé oblasti definované v konkrétnych kapitolách 5.1 – 5.11.

Čo odporúčame

Výboru NR SR pre životné prostredie a pôdohospodárstvo:

- zaviazať MŽP SR, aby obnovil tvorbu klimatického zákona najmä vzhľadom na potrebu stanovenia záväznosti dosahovania cieľov, zlepšenia ich vymáhateľnosti ako aj znižovania emisií CO_2,
- zaviazať rezorty podieľajúce sa na dosahovaní a financovaní cieľov v znižovaní emisií CO_2, ako aj na implementácii adaptačných opatrení, aby proaktívne vstúpili do spolupráce s MŽP SR na vytvorení zákona s dosiahnutím vzájomného konsenzu zúčastnených strán najmä vzhľadom na prierezový charakter návrhu zákona.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo preverenie troch oblastí patriacich do zodpovednosti MŽP SR, ústredného orgánu štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, vrátane klimatického systému Zeme v podmienkach SR:

- proces tvorby kľúčovej legislatívy a klimatických politík vrátane implementácie v súlade so strategickými dokumentami v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov a adaptácii na nepriaznivé dopady zmeny klímy.
- plnenie medzinárodných záväzkov v oblasti ochrany klímy vyplývajúcich SR z Rámcového dohovoru Organizácie spojených národov o zmene klímy (ďalej UNFCCC) a členstva v EÚ a spôsob reportovania dotknutých záväzkov.
- systém koordinácie a riadenia politík ochrany klímy v podmienkach SR. Boli preverené aj mechanizmy, ktorými ministerstvo usmerňovalo a koordinovalo všetkých zúčastnených partnerov na tvorbe a aktualizácii národných strategických dokumentov, ako aj implementáciu, financovanie a monitorovanie klimatických cieľov a adaptačných opatrení.

Všetky tri preverované oblasti boli kontrolované pomocou kritérií medzinárodnej metodiky „Climate Scanner".

Metodika obsahuje viac ako 200 podrobných kontrolných otázok a kritérií v troch kategóriách:
- „policy – verejné politiky",
- „governance – správa a riadenie" a
- „finance – financovanie".

Cieľom bolo vyvinúť a šíriť inovatívnu metódu rýchleho preskúmania a nástroj na hodnotenie vládnych opatrení v oblasti zmeny klímy.

Rámec kontrolnej akcie

Metódy a techniky, ktoré boli uplatnené počas výkonu kontroly, boli najmä: štúdium všeobecne záväzných právnych predpisov, interných predpisov, preskúmanie predloženej dokumentácie a dokladov, analýz, prepočty. Počas kontroly sa uskutočnilo viacero riadených rozhovorov.

Pre vyhodnotenie dát a informácií boli NKÚ SR zvolené vybrané kritéria súladu, vyplývajúce z legislatívy EÚ a SR, ako aj vybrané súladové a výkonnostné kritéria z medzinárodnej metodiky „Climate Scanner". Kritériá sa týkali určenia zodpovedností, riadiacich a koordinačných mechanizmov, ako aj inkluzívnej participácie pri tvorbe národnej legislatívy a strategických dokumentov na výkon klimatických politík. Obsahovali aj spôsoby implementácie, financovania a monitorovania cieľov stratégií.

Kontrola bola vykonaná podľa zákona o NKÚ SR a medzinárodných kontrolných štandardov ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions). Kontrolovaným obdobím boli roky 2016 až 2023 a súvisiace obdobia.

Výsledky kontrolnej akcie

Proces tvorby kľúčovej legislatívy a klimatických politík (Policy)

MŽP SR je, v súlade s kompetenčným zákonom, ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, vrátane klimatického systému Zeme v podmienkach SR. Minister životného prostredia predsedá Rade vlády pre Európsku zelenú dohodu, ktorá je poradným orgánom vlády SR.

MŽP SR začalo tvoriť zákon o zmene klímy a nízkouhlíkovej transformácii Slovenska (ďalej zákon o zmene klímy) v roku 2021. Zákon o zmene klímy bol kreovaný v súlade s platnou NUS a vtedy platným programovým vyhlásením vlády. Vypracovanie „zastrešovacieho" zákona je aj súčasťou programového vyhlásenia súčasnej vlády. Aj v súlade s dobrou praxou z vybraných krajín mal za cieľ, okrem iného, zvýšiť právnu vymáhateľnosť všetkých cieľov NUS, ako aj ciele z oblasti adaptácie krajiny na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy. Zároveň mal stanoviť povinnosti miestnej samosprávy a tým odstrániť istý stupeň právnej neistoty. Obsahoval zriadenie klimatickej rady, ako nezávislého odborného orgánu

monitorovania, hodnotenia a tvorby jednotlivých nástrojov pre riešenia zmeny klímy. Definoval sankčný mechanizmus a zakotvoval právo klimatickej žaloby. Určoval finančné povinnosti dotknutých subjektov.

Kontrolou bolo zistené, že príprava návrhu zákona o zmene klímy bola zastavená po medzirezortnom pripomienkovom konaní a po rokovaní Hospodárskej a sociálnej rady (ďalej HSR) SR v r. 2023 pre nenájdenie zhody medzi zúčastnenými rezortmi. MŽP SR ďalej na tvorbe nového návrhu zákona nepokračovalo.

Súčasný stav, bez prijatia zákona o zmene klímy, je prekážkou súvisiacou s vymáhateľnosťou vybraných sektorových cieľov znižovania emisií skleníkových plynov. Zároveň neprišlo k odstráneniu istého stupňa právnej neistoty a nejednoznačnosti týkajúcich sa chýbajúcich právnych ukotvení, ku ktorým bol pripravovaný. Neprijatie zákona predstavuje negatívny signál vo vzťahu k medzinárodnej reputácii SR. Chýbajúci zákon môže taktiež sťažovať dosahovanie cieľov SR pri znižovaní emisií CO_2, v zmysle záväzku prispieť ku globálnemu cieľu politiky EÚ „Fit for 55“ (zníženie emisií CO_2 v r. 2030 o 55 % oproti úrovni v r. 1990).

Zákon č. 236/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami implementoval legislatívu EÚ, ktorou sa stanovili, okrem iného, pravidlá nového systému „ETS2“.

NKÚ SR počas kontroly preveroval súlad vyššie uvedeného zákona s legislatívou EÚ. MŽP SR pripravilo návrh zákona, ktorý neobsahuje úplnú transpozíciu legislatívy EÚ o spoplatnení palív z budov podľa Smernice (EÚ) 2023/959. Ide o ustanovenia smernice, ktoré majú byť platné až v r. 2027 a 2028. NKÚ SR v danej súvislosti upozorňuje, že sa SR týmto vystavuje riziku infringementu EK (formálna výzva už bola SR, ako aj iným krajinám, zaslaná v priebehu nedávneho obdobia za pomalý proces transpozície dotknutej smernice EP a Rady).

NUS je hlavným strategickým dokumentom SR, ktorý definuje rámec národných cieľov znižovania celkových emisií CO_2. Zároveň určuje ciele pre jednotlivé sektory, návrhy opatrení, modelovanie scenárov a odhad nákladov. NUS vypracovalo MŽP SR v spolupráci s Ministerstvom hospodárstva (ďalej MH) SR, Ministerstvom financií (ďalej MF) SR, Slovenskou technickou univerzitou (ďalej STU), Slovenskou akadémiou vied (ďalej SAV) a Svetovou bankou. Východiskovým dokumentom pre prípravu stratégie bola Nízkouhlíková štúdia, pripravená v spolupráci so Svetovou bankou.

NUS nie je spracovaná v zmysle legislatívy EÚ „Fit for 55“ – prispôsobenie sa cieľu znížiť pre celú EÚ celkové emisie CO_2 do r. 2030 o 55 % v porovnaní s úrovňou z r. 1990. NUS zároveň neobsahovala namodelovanie dodatočných opatrení v súlade s aktuálnou legislatívou EÚ (dosiahnutie uhlíkovej neutrality do r. 2050). V čase kontroly MŽP SR aktualizovalo NUS na aktuálne ciele EÚ. Tento proces prebiehal súčasne a koordinovane s aktualizáciou Národného energetického a klimatického plánu (ďalej NECP), v spolupráci s MH SR (gestor NECP). Aktualizovaný NECP bol UV č. 171/2025 (2. 4. 2025) schválený. Pripravované aktualizované stratégie musia byť navzájom komplementárne. Vo vybraných častiach musia obsahovať konzistentné a rovnaké hodnoty. Na ich prípravu sa musia použiť rovnaké metodiky a matematické modely.

Kontrola preukázala, že NUS neobsahovala identifikáciu rizík, ktoré by mohli ohrozovať dosahovanie jej cieľov. Neobsahovala ani riadenie týchto rizík. Nestanovovala systém monitorovania napĺňania cieľov stratégie a systému hodnotenia stratégie. NKÚ SR poukázalo na skutočnosť, že opomenutie týchto častí nie je v súlade s dobrou medzinárodnou praxou pre tvorbu strategických dokumentov a ani v súlade so štruktúrou stanovenou UV SR č. 197/2017 (Návrh metodiky).

V rezorte MŽP SR je zavedený systém hodnotenia stavu životného prostredia prostredníctvom indikátorov platformy SAŽP. Vybrané indikátory sú, z pohľadu NKÚ SR, relevantné aj pre monitoring cieľov NUS. Avšak nie sú zoradené, ani vysvetlené a systém vyhodnocovania environmentálnych cieľov neobsahuje ucelenú oblasť dekarbonizácie, čo je účelom NUS. NKÚ SR vyhodnotil, že v súčasnom období nemožno tieto platformy považovať za monitorovacie nástroje používané pre NUS.

NAS je hlavným strategickým dokumentom SR, ktorý definuje rámec rizík a zraniteľnosť jednotlivých oblastí klimatickej zmeny. Zároveň definuje oblasti adaptácie a súhrn sektorových politík vrátane opatrení, ktoré je nevyhnutné implementovať. K stratégii bol vypracovaný Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy (ďalej NAP, ktorý bol schválený UV SR č. 476/2021). NAS aj NAP vypracovalo MŽP SR.

NKÚ SR preverovalo obsah vyššie uvedených dokumentov, ako aj vybrané procesy, ktoré MŽP SR vyplývajú z uznesení vlády a zo štruktúry dokumentov samotných. Pri kontrole sa NKÚ SR sústredil hlavne na proces monitoringu a aktualizácií, ktoré majú reflektovať na dynamiku klimatickej zmeny a najnovšie vedecké poznatky.

NAS a NAP neobsahujú vyčíslenie celkových nákladov na implementáciu NAS. Zároveň NAS a na ňu nadväzujúca Koncepcia vodnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 s výhľadom do roku 2050 (schválená UV SR č. 372/2022) neobsahujú identifikáciu rizík, ktoré by mohli ohrozovať dosahovanie jej cieľov a ani riadenie týchto rizík. NKÚ SR poukázal na skutočnosť, že opomenutie týchto častí nie je v súlade s dobrou medzinárodnou praxou pre tvorbu strategických dokumentov a ani v súlade so štruktúrou stanovenou UV SR č. 197/2017 (Návrh metodiky).

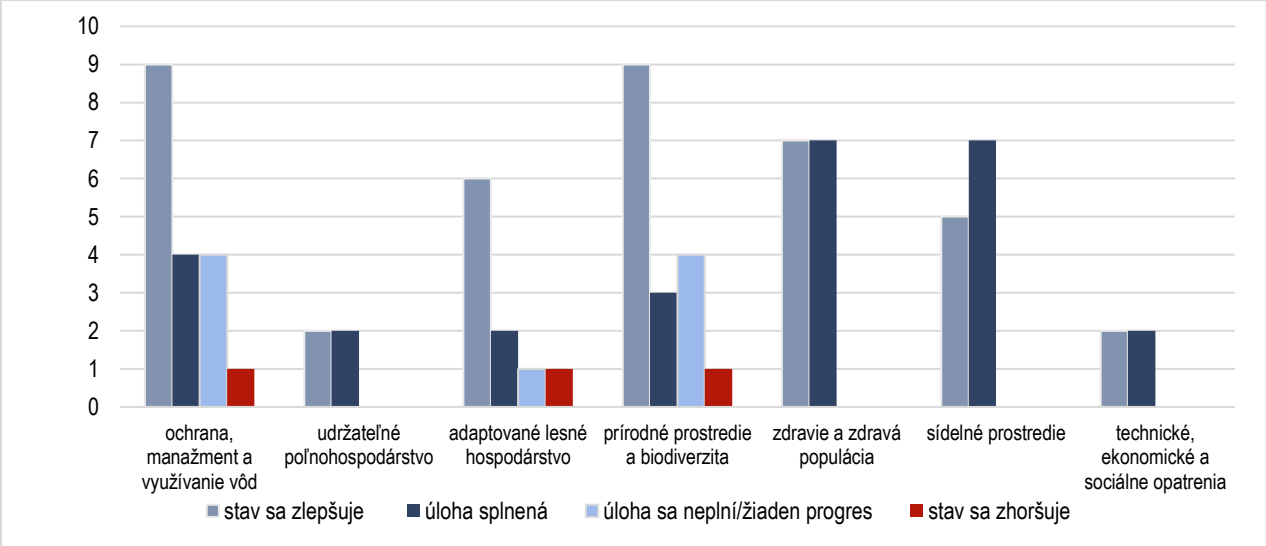
V priebehu kontroly MŽP SR preukázalo spracovávanie aktualizácie NAS, ktoré vyplýva MŽP SR z UV SR č.478/2018 (bodu B3, „predložiť na rokovanie vlády aktualizáciu stratégie s ohľadom na najnovšie vedecké poznatky v oblasti zmeny klímy“ do 31. 12. 2025). V rámci nenávratného finančného príspevku (ďalej NFP) financovaného z Operačného programu kvalita životného prostredia (ďalej OPKŽP) bol zrealizovaný projekt „Metodiky“, prostredníctvom ktorého boli získané viaceré metodiky potrebné pre aktualizáciu. MŽP SR preukázalo v danej súvislosti systém a výstupy Pracovnej skupiny pre adaptáciu. Platforma pracovnej skupiny slúži nielen pre monitorovanie NAP, ale aj pre diskusiu o iných témach s dôrazom na potrebu zavádzania legislatívnych, strategických a praktických krokov tvoriacich prostredie pre aplikáciu vhodných adaptačných opatrení.

Monitorovanie pokroku implementácie NAS prebiehalo v zmysle ustanovení vyplývajúcich z príslušných častí uznesení vlády, ktorými vláda schválila NAS a NAP. Informácie o dosiahnutom pokroku sú zvyčajne prezentované v správach:

- informáciu o dosiahnutom pokroku pri realizácii adaptačných opatrení (UV-7185/2023) vláda SR zobrala na vedomie UV č. 110/2023. Informácia obsahuje komplexný sumár týkajúci sa nastavenia národných politík, ktoré definujú smerovanie a hodnotenie efektívnosti adaptačných opatrení. Taktiež popisuje súbor reportovacích povinností najmä smerom k EÚ a Organizácii spojených národov (ďalej OSN);
- informáciu o dosiahnutom pokroku pri plnení krátkodobých cieľov NAP (UV-26409/2024) vláda SR vzala na vedomie (bez uznesenia). Plnenie krátkodobých úloh podľa špecifických oblastí je zobrazené v grafe č. 1.

Celkovo bolo splnených 27 špecifických úloh (tmavomodrá farba v grafe) a pri 1/2 úloh sa stav zlepšuje (sivá farba v grafe). V oblastiach ochrana, manažment a využívanie vôd, udržateľné poľnohospodárstvo a adaptované lesné hospodárstvo sa nepracovalo spolu na 9 úlohách (žiaden progres, svetlomodrá farba v grafe) a v týchto oblastiach pri 3 špecifických úlohách sa dokonca stav zhoršuje (červená farba v grafe). V ostatných oblastiach sa úlohy plnili alebo sa pri jednotlivých špecifických úlohách stav zlepšuje. NKÚ SR poukázal na nedostatok existujúceho systému monitoringu NAS, keďže tento neobsahuje štruktúrované údaje preinvestovaných financií vztiahnutých k merateľným indikátorom fyzického pokroku pre jednotlivé oblasti.

Graf č. 1: Plnenie krátkodobých úloh podľa špecifických oblastí NAP



Zdroj: Informácia o dosiahnutom pokroku pri plnení krátkodobých cieľov Akčného plánu pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy

Plnenie medzinárodných záväzkov v oblasti ochrany klímy, vyplývajúcich SR z UNFCCC a členstva v EÚ a spôsob reportovania dotknutých záväzkov.

MŽP SR zabezpečuje povinné reportovacie výstupy preukazujúce plnenie záväzkov vyplývajúcich z UNFCCC a záväzkov vyplývajúcich z európskej legislatívy v dotknutej oblasti a na pravidelnej báze reportuje EK o plnení svojich mitigačných a adaptačných záväzkoch. Veľkú časť povinného reportovania predkladá SR elektronicky a dotknuté správy sú dostupné v rôznej úrovni prístupov aj verejnosti, bližšie viď. Tabuľka č.1.

Tabuľka č.1: Výber reportov medzinárodným organizáciám a ich webová adresa

EK	
Reportingový systém pre členské krajiny EÚ, pre všetky povinnosti v ŽP, vrátane znižovania emisií CO_2 a adaptácie na zmenu klímy	https://reportnet.europa.eu/public/country/SK.
Nahlasovanie informácie o použití príjmov, ktoré boli získané aukciou kvót podľa článku 10 ods. 1 a článku 3d ods. 1 alebo 2 smernice 2003/87/ES vrátane.	za rok 2021 https://reportnet.europa.eu/public/dataflow/159 za rok 2022 https://reportnet.europa.eu/public/dataflow/542 za rok 2023 https://reportnet.europa.eu/public/dataflow/945
Výročné správy o využití prostriedkov Modernizačného fondu v SR	https://modernisationfund.eu/documents-2/annual-reports/
Reportovanie k spracovaniu adaptačných stratégií a plánov	https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/countries-regions/countries
UNFCCC	
Nahlasovanie emisií skleníkových plynov	https://unfccc.int/ghg-inventories-annex-i-parties/2023.
Národné správy a dvojročné správy	https://unfccc.int/documents/626514

Zdroj: Vlastné spracovanie NKÚ SR na základe poskytnutých podkladov MŽP SR

O plnení záväzkov v oblasti ochrany klímy informuje MŽP SR pravidelne vládu SR. Za obdobie 2017 až 2023 boli MŽP SR spracované dve správy:

- o priebežnom stave plnenia prijatých medzinárodných záväzkov SR v oblasti politiky zmeny klímy za roky 2017–2018;
- o priebežnom stave plnenia prijatých medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky v oblasti politiky zmeny klímy za roky 2019 – 2023, ktorá bola vzatá na vedomie, bez uznesenia.

NKÚ SR pri analyzovaní Správy 2019 – 2023 porovnal jej štruktúru so Správou 2017-2018. Správa 2019 – 2023 neobsahuje prehľad predložených povinných výstupov vo forme reportov a správ predložených za dané obdobie na EK, tak ako to bolo v Správe 2017-2018. Takýmto spôsobom spracovania je značne znížená výpovedná hodnota Správy 2019 – 2023.
NKÚ SR ďalej konštatuje, že v Správe 2019 – 2023 sa vyskytuje text: „Šiesta hodnotiaca správa IPCC (International Panel for Climate Change) z marca 2023 konštatuje, že globálne oteplenie o 1,5 °C, aj keď len dočasné (Správa o priebežnom stave plnenia prijatých medzinárodných záväzkov SR, str. 1) povedie k oveľa závažnejším, často

nezvratným vplyvom – od vyhynutia niektorých druhov, cez úplné zatopenie slaných močiarov, až po straty na ľudských životoch. Toto všetko v dôsledku zvýšeného tepelného stresu". Počas výkonu kontroly NKÚ SR podalo MŽP SR vysvetlenie, že nejde o správnu interpretáciu textu Šiestej hodnotiacej správy IPPC, ktorý sa s chybou dostal do materiálu určeného na rokovanie vlády SR a je aj prístupný verejnosti. V tejto súvislosti NKÚ SR požiadal MŽP SR, aby pri zostavovaní materiálov predkladaných vláde SR a určených aj pre verejnosť vynakladal úsilie a zlepšil kontrolu kvality s cieľom vyhnúť sa prípadným nedorozumeniam, ktoré by mohli vzniknúť sprostredkovaním nesprávne interpretovaného textu.

Systém koordinácie a riadenia politík ochrany klímy v podmienkach SR (Governance)

NKÚ SR preverilo mechanizmy, ktorými ministerstvo usmerňovalo a koordinovalo všetkých zúčastnených partnerov na tvorbe a aktualizácii národných strategických dokumentov, ako aj implementáciu, financovanie a monitorovanie klimatických cieľov a adaptačných opatrení.

MŽP SR je, v zmysle kompetenčného zákona, ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, vrátane klimatického systému Zeme v podmienkach SR. MŽP SR zároveň v súlade s organizačným poriadkom a štatútom – najmä prostredníctvom zadefinovaných zodpovedností pre Sekciu zmeny klímy a ochrany ovzdušia (ďalej SZKOO), zabezpečuje horizontálnu, ako aj vertikálnu koordináciu úloh v oblasti ochrany klímy. Ide o úlohy, ktoré v SR na dosahovanie cieľov v znižovaní emisií CO_2 a adaptácii na zmenu klímy spadajú do kompetencií takmer každého rezortu v rámci štátnej správy, samosprávy, súkromného sektora aj domácností. Minister životného prostredia zároveň predsedá Rade vlády pre Európsku zelenú dohodu, ktorá je poradným orgánom vlády SR.

MŽP SR počas kontroly predložilo zápisy z rokovaní Rady vlády pre Európsku zelenú dohodu, ako aj zápisy z pracovných skupín týkajúcich sa spolupráce s ostatnými rezortami a ďalšími partnermi vo veci prípravy návrhu zákona o ochrane klímy a aktualizácie NUS a NAS. Z pohľadu NKÚ SR je pre dotknutú agendu, za ktorú nesie hlavnú zodpovednosť MŽP SR,, potrebný aj istý stupeň vyšších právomocí vynucovania. NKÚ SR považuje v týchto súvislostiach za nedostatok, že nedošlo k prijatiu zákona o ochrane klímy, ktorého návrh MŽP SR pripravilo. Návrh okrem iného, stanovoval záväznosť plnenia sektorových cieľov znižovania emisii CO_2 a súvisiace povinnosti rezortov a iných dotknutých strán vrátane samosprávy, ako aj povinnosti v oblasti adaptácie na zmenu klímy. Existencia takéhoto predpisu by, z pohľadu NKÚ SR, uľahčila presadenie vybraných aspektov v oblasti mitigačných a adaptačných úloh rezortov a partnerov, ktoré MŽP SR v rámci svojich právomocí koordinuje.

Proces zabezpečovania financovania a riadenia finančných zdrojov na opatrenia (Finance)

Aktuálne ciele klimatickej politiky SR sú v platných dokumentoch zadefinované primárne v NUS a NAS. Financovanie opatrení na ich implementáciu je zabezpečované zo širokého portfólia dostupných finančných zdrojov: štrukturálne fondy EÚ, Modernizačný fond, Inovačný fond, Environmentálny fond, Plán obnovy a odolnosti, štátny rozpočet, ako aj zdroje samospráv, súkromného sektora a domácností.

V kompetencii rezortu MŽP SR v oblasti zabezpečovania a riadenia financovania spojeného s opatreniami politiky ochrany klímy boli a sú primárne prostriedky zo zdrojov Operačného programu životné prostredie (ďalej OPŽP), OPKŽP, Programu Slovensko (ďalej PSK), Environmentálneho fondu, Modernizačného fondu, a k týmto poskytlo MŽP SR v priebehu kontroly údaje NKÚ SR. Tieto prostriedky aj prostriedky štátneho rozpočtu sú hlavne určené na spolufinancovanie projektov podporovaných z fondov EÚ. MŽP SR ich každoročne rozpočtuje a vykazuje v kapitole štátneho rozpočtu a v záverečnom účte kapitoly spolu s ďalšími výdavkami na ostatné oblasti v životnom prostredí. Rezort taktiež spracováva správy o čerpaní prostriedkov z operačných programov financovaných z eurofondov, v ktorých pôsobí MŽP SR ako riadiaci orgán, správy o využívaní prostriedkov z Modernizačného fondu a z Environmentálneho fondu.

MŽP SR vo svojich výročných správach o stave životného prostredia informuje o celkových nákladoch v SR, vynaložených na životné prostredie, avšak neposkytuje takýto agregovaný údaj pre opatrenia spojené so znižovaním emisií CO_2 a adaptáciou na zmenu klímy. MŽP SR neriadi financovanie zo všetkých nástrojov SR, ktorými sa implementujú opatrenia NUS a NAS všetkými rezortmi, a to na celorepublikovej úrovni, a ani nevedie zoznam financovania všetkých opatrení prospievajúcich ku dekarbonizácii/znižovaniu emisií CO_2 a adaptácii na zmenu klímy. Neexistencia samostatného medzirezortného programu v rámci programového rozpočtovania neumožňuje korektné vyčíslenie výdavkov pre oblasť zmeny klímy. Pričom v rámci štátneho rozpočtu je možné sa inšpirovať existenciou

medzirezortného programu *0EK Informačné technológie zo štátneho rozpočtu*, ktorý cez svoju štruktúru umožňuje vyhodnocovať financovanie horizontálneho nástroja verejnej politiky.

Programové rozpočtovanie je systém orientovaný na výsledky, ktorý umožňuje efektívne plánovanie, alokáciu a kontrolu verejných výdavkov s dôrazom na dosahovanie konkrétnych cieľov. V oblasti klimatickej politiky SR je tento prístup kľúčový, pretože klimatické opatrenia si vyžadujú značné finančné zdroje a ich efektívne využitie je zásadné pre dosiahnutie stanovených cieľov. V rámci klimatickej politiky SR sa programové rozpočtovanie využíva na financovanie opatrení, ale programy sú rozdelené medzi rôzne rezorty a kapitoly rozpočtu. Prioritne zdroje smerujú na financovanie projektov podpory obnoviteľných zdrojov energie, znižovania emisií, adaptácie na klimatickú zmenu. Programové rozpočtovanie klimatickej politiky SR trpí viacerými systémovými nedostatkami, ktoré výrazne obmedzujú jeho efektivitu.

Záver

Politiky ochrany klímy v krajinách EÚ sú navrhnuté tak, aby reflektovali lokálne podmienky, požiadavky UNFCCC a zásady „Zelenej Dohody“. Na ich realizáciu sa vyžaduje vysoké koordinačné úsilie celej vlády, jednoznačne stanovené pravidlá, povinnosti a ich vymáhateľnosť a spoluúčasť pri implementácii a financovaní aktérov širokého spektra celej spoločnosti. V SR je určitým nedostatkom, že neexistuje zákon na ochranu klímy, ktorý by jednoznačne stanovoval záväznosť sektorových cieľov znižovania emisií CO_2 a ich vymáhateľnosť. Táto skutočnosť značne komplikuje MŽP SR vykonávať svoje riadiace a koordinačné činnosti na národnej úrovni. Zároveň je nedostatkom aj fakt, že aktuálna NUS neodráža ciele „Fit for 55“, neobsahuje identifikáciu rizík, ktoré by mohli tvoriť prekážky pri jej implementácii ani systém monitorovania plnenia cieľov. NAS neobsahuje celkové náklady na jej financovanie.

NKÚ SR odhalil viaceré nedostatky MŽP SR v oblasti monitorovania dosahovania cieľov NAS, NUS prostredníctvom merateľných ukazovateľov a ich sprístupňovanie verejnosti. NKÚ SR ďalej odhalil nesprávnu interpretáciu údajov správ IPPC a chýbajúce výstupy o financovaní adaptačných opatrení a opatrení na znižovanie emisií CO_2 zo všetkých zdrojov SR.

NKÚ SR odporúča MŽP SR znovu obnoviť a zintenzívniť aktivity na prijatie zákona o zmene klímy, ako aj aktualizovať strategické dokumenty podľa najnovších vedeckých poznatkov a podľa štruktúry definovanej UV SR č.197/2017 (Návrh metodiky). Chýbajúci zákon je prekážkou pri napĺňaní kľúčového záväzku SR – svojimi klimatickými politikami prispieť k cieľu EÚ „Fit for 55“ (dosiahnuť zníženie emisií skleníkových plynov do r. 2030 o 55 % v porovnaní s úrovňou z r. 1990 a zároveň dosiahnuť uhlíkovú neutralitu v r. 2050). Napriek tomu, že v súčasnosti dochádza k celosvetovému ústupu od environmentálne udržateľných riešení v prospech zvyšovania konkurencieschopnosti štátov na globálnom trhu, je nutné si uvedomiť, že tento trend má negatívne vplyvy na zdravie a kvalitu života obyvateľstva.

Systém financovania je nedostatočný a nesystémový. Chýbajúce prepojenie cieľov a výdavkov spôsobuje, že finančné prostriedky nie vždy vedú k reálnemu pokroku v klimatických opatreniach. Formálny prístup k plánovaniu znamená, že rozpočtové dokumenty obsahujú všeobecné ciele bez merateľných ukazovateľov, čo vedie k nekoncepčným opatreniam a nízkej efektivite investícií. Slabé monitorovanie a hodnotenie zhoršuje schopnosť štátu analyzovať efektívnosť opatrení, pričom kontrolné mechanizmy sa často sústreďujú len na administratívne ukazovatele (napr. či sa peniaze minuli) namiesto reálneho dopadu na životné prostredie. Navyše, vysoká administratívna náročnosť spomaľuje implementáciu opatrení, čo vedie k oneskoreniam a neefektívnemu využitiu dostupných zdrojov. Chýbajúca informatizácia a chýbajúce nasadenie moderných digitálnych nástrojov sťažuje transparentnosť a riadenie rozpočtových programov, čo obmedzuje schopnosť verejnej kontroly nad klimatickými investíciami.

Ďalšie odporúčania boli formulované s cieľom – zlepšiť spôsoby monitoringu dosahovania cieľov NUS a NAS prostredníctvom merateľných indikátorov a ich sprístupnenie verejnosti, zlepšiť systém kvality pri spracovávaní materiálov určených na rokovanie vlády SR a následne pre verejnosť.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Z kontroly na MŽP SR vypracoval NKÚ SR protokol. K zisteniam NKÚ SR nepredložilo žiadne námietky.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎+421 2 50 114 111
✉info@nku.gov.sk

Ministerstvo životného prostredia SR
Námestie Ľudovíta Štúra 1,
812 35 Bratislava
☎+421 2 5956 1111
✉info@enviro.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
CO_2	Oxid uhličitý
EÚ	Európska únia
EK	Európska komisia
ETS	Emissions Trading System/Systém obchodovania s emisnými kvótami
ETS2	Emissions Trading System 2 /Nový systém obchodovania s emisnými kvótami
Fit for 55	Súbor legislatívnych predpisov EÚ na dosiahnutie zníženia emisií CO_2 k roku 2030 o 55 % oproti úrovni v r. 1990
Green Deal	Zelená dohoda – súbor politík, smerníc a iných opatrení EÚ na podporu udržateľného rastu a dosahovania klimatickej neutrality
HSR SR	Hospodárska a sociálna rada Slovenskej republiky
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institution/Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions/Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií
IPCC	International Panel for Climate Change/Medzivládny panel o zmene klímy
Kompetenčný zákon	Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKI	Najvyššia kontrolná inštitúcia
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NAS	Stratégia adaptácie Slovenskej republiky na zmenu klímy – aktualizácia
NAP	Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy
NECP	Národný energetický a klimatický plán

Skrátený názov	Úplné znenie
NFP	Nenávratný finančný príspevok
NUS	Nízkouhlíková stratégia rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030 s výhľadom do roku 2050
NCEP	Integrovaný národný energetický a klimatický plán na roky 2021 až 2030
OPŽP	Operačný program Životné prostredie 2007 až 2013
OPKŽP	Operačný program Kvalita životného prostredia 2014 až 2020
OSN	Organizácia Spojených národov
PSK	Program Slovensko 2021 až 2027
SAV	Slovenská akadémia vied
SAŽP	Slovenská agentúra životného prostredia
STU	Slovenská technická univerzita
SZKOO	Sekcia zmeny klímy a ochrany ovzdušia
SR	Slovenská republika
UNFCCC	Rámcový dohovor Organizácie spojených národov o zmene klímy
UV	Uznesenie vlády
Zákon o NKÚ SR	Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky