



SÚHRNNÁ SPRÁVA ZA AKTIVITY NKÚ SR V SÚVISLOSTI S COVID-19

Marec 2024

Obsah

ÚVOD A ZHRNUTIE	4
1. KONTROLY A ANALÝZY ZAMERANÉ NA PROBLEMATIKU COVID-19	5
1.1. ANALÝZA CIEN ZDRAVOTNÍCKYCH POMÔCOK	5
1.2. SPRÁVA ŠTÁTNYCH HMOTNÝCH REZERV SR V ČASE MIMORIADNEJ SITUÁCIE	6
1.3. ZMIERNENIE DOPADOV PANDÉMIE NA VZDELÁVANIE ŽIAKOV MUSÍ BYŤ (VÝŠŠOU) PRIORITOU	7
1.4. OCHRANA OBYVATELSTVA PRED INFEKČNÝMI CHOROBAMI	8
1.5. ZNIŽOVANIE NEGATÍVNYCH DOPADOV PANDÉMIE COVID-19	9
1.6. AKO SA POSKYTOVALA PRVÁ COVID POMOC.....	10
1.7. PRÍJMY OBCÍ NA POSKYTOVANIE KVALITNÝCH SLUŽIEB OBČANOM POČAS PANDÉMIE	11
1.8. VYUŽITIE VÝSKUMNÝCH INŠTITÚCIÍ PRI RIEŠENÍ HROZIEB PANDÉMIE	12
2. TÉMA PANDÉMIE COVID-19 V STANOVISKÁCH NKÚ SR.....	14
3. PLÁNOVANÉ AKTIVITY NKÚ SR V SÚVISLOSTI S COVID-19	16

Zoznam grafov, tabuliek a obrázkov

Graf 1: Najvýznamnejšie ukazovatele Covid-pomoci za obdobie 2020 – 2021	9
Graf 2: Prehľad výdavkov na jednotlivé projekty (NFP a vlastné zdroje) (v tis. eur)	13
Graf 3: Očakávaná dĺžka života pri narodení v rokoch.....	14
Graf 4: Nadúmrtnosť spojená s Covid-19 (na 100 tis. obyvateľov).....	15
Tabuľka 1: Činnosť NKÚ SR súvisiaca s pandémiou Covid-19.....	4
Tabuľka 2: Výpadok DPFO a prijatá NFV v roku 2020 u kontrolovaných miest a obcí (v eurách)	11
Obrázok 1: Vybrané zistenia NKÚ SR v oblasti nákupu zdravotníckych pomôcok.....	5
Obrázok 2: Schémy pomoci MPSVR SR	10

Zoznam skratiek

a. s.	akciová spoločnosť
Covid-19	infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2
ISSZ	Informačný systém služieb zamestnanosti
JLF UK Martin	Jesseniova lekárska fakulta Univerzity Komenského v Martine
KA	kontrolná akcia
MDaV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
mil.	milión
mld.	miliarda
MOM	mobilné odberové miesta
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
NCZI	Národné centrum zdravotníckych informácií
NFP	nenávratný finančný príspevok
NFV	návratná finančná výpomoc
NKI	najvyššia kontrolná inštitúcia
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OP	operačný program
OSA	Odbor stratégie a analýz NKÚ SR
s. r. o.	spoločnosť s ručením obmedzeným
SR	Slovenská republika
SŠHR SR	Správa štátnych hmotných rezerv
SZČO	samostatne zárobkovo činná osoba
SZP	sociálne znevýhodnené prostredie
ŠR	štátny rozpočet
ŠZÚ	štátny záverečný účet
UCM Trnava	Univerzita sv. Cyrila a Metóda v Trnave
UNIZA Žilina	Žilinská univerzita v Žiline
UPJŠ Košice	Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
VÚC	vyšší územný celok
WHO	Svetová zdravotnícka organizácia
ZP	zdravotnícke pomôcky
ZŠ	základná škola

Úvod a zhrnutie

Pandémia Covid-19 bola jednou z najväznejších kríz predchádzajúcich rokov. Prvé hlásenie o novom víruse bolo zaznamenané v Číne v decembri 2019 a o tri a pol mesiaca neskôr vyhlásila Svetová zdravotnícka organizácia (WHO) Covid-19 za pandémiu¹. Tento stav bol ukončený o viac ako tri roky neskôr, keď WHO dňa 5. 5. 2023 vyhlásila, že Covid-19 už nepredstavuje stav ohrozenia medzinárodného významu². Celosvetovo si pandémia vyžiadala vyše sedem miliónov priamych obetí³ a spôsobila ďalšie celospoločenské škody obrovského rozsahu.

Na Slovensku bol prvý prípad na ochorenie Covid-19 zaznamenaný dňa 6. 3. 2020 a o 10 dní bol prvýkrát vyhlásený núdzový stav. Nasledovalo dvojročné obdobie rôznych opatrení, ktoré skončilo zrušením obmedzení prevádzok dňa 14. 3. 2022. Priamych obetí tohto ochorenia bolo na Slovensku vyše 21 tisíc⁴.

Vzniknutá krízová situácia bola do veľkej miery testom pripravenosti jednotlivých vlád a inštitúcií. Najvyššie kontrolné inštitúcie kontrolovali a stále kontrolujú rôzne aspekty reakcií vlád na pandémiu. Táto súhrnná správa prináša stručný prehľad aktivít NKÚ SR a ich hlavné zistenia v tejto oblasti.

NKÚ SR sa problematike pandémie venoval doteraz v piatich kontrolách a v troch analytických výstupoch. Vybrané aspekty pandémie boli súčasťou aj stanovísk úradu k návrhom štátneho rozpočtu a k návrhom štátneho záverečného účtu. Na základe týchto aktivít NKÚ SR konštatoval viacero závažných zistení a formuloval odporúčania smerujúce na jednotlivé verejné inštitúcie, vrátane príslušných výborov NR SR. Zoznam vykonaných a aktuálne plánovaných aktivít NKÚ SR súvisiacich s pandémiou sumarizuje tabuľka 1.

Tabuľka 1: Činnosť NKÚ SR súvisiaca s pandémiou Covid-19

názov aktivity / výstupu	druh výstupu	termín publikovania	link
Analýza cien zdravotníckych pomôcok	analýza	september 2020	online
Stanovisko k návrhu ŠR na rok 2021	stanovisko	november 2020	online
Správa ŠHM v SR v čase mimoriadnej situácie	kontrola	december 2020	online
Zmiernenie dopadov pandémie na vzdelávanie žiakov musí byť (vyššou) prioritou	analytická informácia	január 2021	online
Stanovisko k návrhu ŠZÚ za rok 2020	stanovisko	jún 2021	online
Ochrana obyvateľstva pred infekčnými chorobami	kontrola	september 2021	online
Stanovisko k návrhu ŠR na rok 2022	stanovisko	november 2021	online
Stanovisko k návrhu ŠZÚ za rok 2021	stanovisko	jún 2022	online
Znižovanie negatívnych dopadov pandémie Covid-19	kontrola	október 2022	online
Stanovisko k návrhu ŠR na rok 2023	stanovisko	november 2022	online
Príjmy obcí na poskytovanie kvalitných služieb občanom počas pandémie	kontrola	január 2023	online
Ako sa poskytovala prvá pomoc (Splnili prijímatelia prvej pomoci nastavené podmienky ministerstva práce?)	analytický komentár	apríl 2023	online
Stanovisko k návrhu ŠZÚ za rok 2022	stanovisko	jún 2023	online
Využitie výskumných inštitúcií pri riešení hrozieb pandémie	kontrola	december 2023	online
Nákup, skladovanie a likvidácia vakcín proti Covid-19	kontrola	2Q2024 (plánované)	-

Zdroj: NKÚ SR

¹ WHO. Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. 11. 3. 2020. [\[online\]](#).

² WHO. Statement on the 15th meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic. máj 2023. [\[online\]](#).

³ K januáru 2024 podľa údajov WHO. [\[online\]](#).

⁴ Tamtiež.

1. Kontroly a analýzy zamerané na problematiku Covid-19

Jednotlivé analýzy a kontroly sú popísané detailnejšie v nasledujúcich kapitolách, pričom idú za sebou chronologicky, a to podľa termínu, v ktorom boli zverejnené a kedy reagovali na aktuálne dianie.

1.1. Analýza cien zdravotníckych pomôcok

S nástupom prvej vlny pandémie na Slovensku sa postupne začali medializovať správy o možnej netransparentnosti nákupov zdravotníckych pomôcok štátom, ako aj inými subjektmi verejnej správy. Z toho dôvodu NKÚ SR pristúpil v máji 2020 k **analýze vývoja a porovnania cien nákupov jednotlivých druhov zdravotníckych pomôcok**⁵. NKÚ SR sa v tejto analýze zameril na to, ako bola SR pripravená na vznik mimoriadnej situácie, hlavne z pohľadu existencie pohotovostných zásob zdravotníckych pomôcok, ktorými môže vláda aj príslušné štátne inštitúcie minimalizovať riziká spojené s nekontrolovaným ohrozením života i zdravia obyvateľov.

Analýza identifikovala viacero významných rizík. Kompetentné orgány v SR, ktoré sú súčasťou krízového riadenia, vrátane Správy štátnych hmotných rezerv SR (SŠHM SR), neboli dostatočne pripravené na pandemickú situáciu takého typu, aký predstavoval Covid-19, a to aj napriek rizikám vzniku pandemiologických svetových nákaz, na ktoré v minulosti upozorňovala WHO. Nákupy SŠHR SR, vybranými vyššími územnými celkami (VÚC) a mestami indikovali **neprimerané predraženie viacerých zdravotníckych pomôcok** (najmä chirurgických rúšok/masiek, návlekov na obuv, čiastočne ochranných oblekov, rukavíc, okuliarov). Medzi zásadné zistenia analýzy patrilo napríklad fakt, **že od roku 2008 do roku 2020 nebola v rámci SR identifikovaná potreba žiadneho orgánu krízového riadenia SR doplniť pohotovostné zásoby o vybrané zdravotnícke pomôcky**, a to aj napriek zadaným ohrozeniam epidemiologického vývoja pandemiologických nákaz vo svete. Iné zistenia poukázali na absenciu aktualizácie zdravotníckych materiálov v súlade so zákonom o civilnej ochrane, nesúlad informácií medzi webovým sídlom SŠHR a uznesením vlády SR č. 96/2020.

Obrázok 1: Vybrané zistenia NKÚ SR v oblasti nákupu zdravotníckych pomôcok



Zdroj: NKÚ SR

⁵ NKÚ SR. Analýza cien zdravotníckych pomôcok (môže nepripravenosť za veľké cenové rozdiely?). [online]. [online].

NKÚ SR na základe analýzy odporúča v danej oblasti realizovať niekoľko krokov. Kľúčovým bola **koordinácia celoslovenskej databázy zdravotníckych pomôcok v rámci jednotlivých subjektov krízového riadenia** pri preverovaní funkcionality efektívneho transparentného a hospodárneho systému 3D (Dostupnosť v systéme, Disponibilita v rezervách, Distribúcia v kríze) a preverovaní nákupov vo vybraných VÚC a mestách v čase mimoriadnej situácie. NKÚ SR upozornil na to, že ochrana obyvateľstva pred a počas pandémie by mala byť prioritou každej vlády v SR. Analýza taktiež zdôraznila, že **princípy transparentnosti a hospodárnosti je nevyhnutné dodržiavať nielen v bežnom živote, ale aj v čase mimoriadnych udalostí**, pretože je to cesta posilňujúca dôveru verejnosti k verejným inštitúciám.

1.2. Správa štátnych hmotných rezerv SR v čase mimoriadnej situácie

NKÚ SR na základe svojich rizikových analýz zaradil na rok 2020 kontrolu výkonnosti ústredného orgánu štátnej správy, ktorý zabezpečuje tvorbu, udržiavanie, obmenu a rozmiestňovanie štátom vlastných hmotných rezerv⁶. Kontrola bola zameraná na posúdenie kompetencií, nastavených procesov pred a počas núdzového stavu a zhodnotenie pripravenosti pohotovostných zásob.

NKÚ SR dospel k záveru, že **kompetencie a procesy Správy štátnych hmotných rezerv SR (SŠHR SR) neboli nastavené správne a účinne**. Orgány krízového riadenia nekonali, neplnili si svoje povinnosti a neprispeli k flexibilita systému. Zároveň do činnosti SŠHR SR zasahovali aj orgány bez zákonného oprávnenia. SŠHR SR nebola ani v čase výkonu kontroly dostatočne pripravená na pandémiu.

SŠHR SR nebola schopná vyskladniť zásoby, o ktorých použití rozhodla. Tento závažný nedostatok bol spôsobený nedostatočne nastavenými internými procesmi, najmä **absenciou centrálného informačného systému** (online pokrývajúceho zásoby od objednávky po vyskladnenie) a rozhodnutím **obmedziť funkcionality ekonomického informačného systému** svojím sklodom.

Preverenie procesu rozhodovania o schválení či neschválení, i prioritizácie požiadaviek na zdravotnícke pomôcky od jednotlivých orgánov krízového riadenia poukázalo na nedostatočne nastavené vnútorné procesy SŠHR SR. **Neexistoval mechanizmus na objektívne posúdenie požiadaviek a rozhodovanie SŠHR** (napr. konzílium expertov, či poradný orgán v rámci SŠHR SR).

NKÚ SR na záver kontroly upozornil na nedostatočnú pripravenosť SŠHR SR na pandémiu, keďže 15. septembra 2020 boli **zdravotnícke pomôcky pripravené len na 16 %**. V porovnaní s koncom prvej vlny pandémie išlo o dvojpercentný pokles, a to napriek tomu, že v tomto období bolo zaznamenané vysoké tempo rastu počtu nakazených.

NKÚ SR dal v záverečnej správe z kontroly viacero odporúčaní na odstránenie systémových, externých aj interných nedostatkov identifikovaných touto kontrolou, ako napr.:

- **zaviesť nový systém posudzovania žiadostí** na poskytovanie pohotovostných zásob, vrátane prioritizácie vyskladňovania zásob,
- **implementovať nový centrálny informačný systém**, ktorý by, okrem iného, poskytoval presné údaje o aktuálnych stavoch pohotovostných zásob v reálnom čase,
- **zvážiť aj optimalizáciu umiestnenia závodov** v rámci Slovenska.

⁶ NKÚ SR. Správa štátnych hmotných rezerv SR v čase mimoriadnej situácie (KA 027/2020). [\[online\]](#), [\[online\]](#).

NKÚ SR odporučil NR SR zaviazat' MV SR vykonaním hĺbkovej analýzy procesov riadenia štátu v čase mimoriadnej situácie, resp. núdzového stavu, a na základe skúseností z riešenia pandemickej situácie zapríčinennej ochorením Covid-19 zvážiť legislatívnu zmenu, ktorá by nastavila nové pravidla v procese krízového manažmentu štátu.

1.3. Zmiernenie dopadov pandémie na vzdelávanie žiakov musí byť (vyššou) prioritou

Počas prvej vlny pandémie Covid-19 nebolo do dištančného vzdelávania zapojených 52-tisíc (7,5 %) žiakov základných škôl (ZŠ) a stredných škôl a takmer 128-tisíc (18,5 %) žiakov sa neučilo prostredníctvom internetu. Situácia bola kritická predovšetkým v školách s vysokým zastúpením žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia (SZP) a v špeciálnych ZŠ.⁷ NKÚ SR sa preto pozrel na rozsah a adresnosť ministerstvom školstva realizovaných aktivít na zmiernenie dopadov pandémie na vzdelávanie žiakov.⁸

Ako jedno z opatrení na zmiernenie negatívneho vplyvu pandémie na vzdelávanie a výchovu žiakov spustilo MŠVVaŠ SR v marci 2021 rozvojový projekt Spolu múdrejší. Deklarovaným cieľom projektu bola podpora ZŠ a špeciálnych ZŠ, ktoré mali prostredníctvom kvalitného a dostupného doučovania v mesiacoch apríl až jún vytvárať podmienky na zlepšovanie vedomostí a zručností žiakov ohrozených školským neúspechom, resp. s nedostatočným dištančným vzdelávaním. Ministerstvo na tento účel vyčlenilo vo dvoch vlnách spolu 1,48 mil. eur. Podporené školy predstavovali 20 % z celkového počtu 2 306 ZŠ a špeciálnych ZŠ a navštevovalo ich 12 625 žiakov zo SZP (38 % ich celkového počtu). **Zo škôl s vysokým podielom žiakov zo SZP (viac než 30 %) bolo do projektu zapojených 36 % a maximálny počet doučovaných žiakov zo SZP sme odhadli na úrovni 9 850 žiakov, čo by predstavovalo 30 % ich celkového počtu**¹⁰.

Ďalším opatrením na zmiernenie dopadov pandémie na vzdelávanie žiakov bola finančná podpora ZŠ pri organizovaní letných škôl. Ministerstvo vyčlenilo na letné školy v ZŠ v roku 2021 približne 3-násobne vyšší objem prostriedkov než v roku 2020 (375,8-tis. eur v roku 2020 verzus 1,114 mil. eur v roku 2021). Letná škola pre 20 % offline žiakov by však v závislosti od dĺžky jej trvania stála približne 7- až 12-násobok a pre 100 % offline žiakov 37- až 62-násobok sumy z roku 2020¹¹. Okrem toho prebiehalo doučovanie žiakov ZŠ študentmi vysokých škôl, čo bola spoločná iniciatíva Štátneho pedagogického ústavu¹² a vysokých škôl. Napriek jeho nepochybnej vhodnosti dokázal program od svojho spustenia v októbri 2020 do konca mája 2021 pokryť iba 1 132 žiakov¹³.

Uvedené zistenia vyvolali otázky, či boli kroky ministerstva na zmiernenie negatívneho vplyvu pandémie na vzdelávanie žiakov, a to najmä tých, ktorí boli protipandemickými opatreniami v podobe zatvorených škôl obzvlášť zasiahnutí, adekvátne a dostatočné.

⁷ IVP. 2020. Hlavné zistenia z dotazníkového prieskumu v základných a stredných školách o priebehu dištančnej výučby v školskom roku 2019/2020. [\[online\]](#).

⁸ NKÚ SR. 2021. Zmiernenie dopadov pandémie na vzdelávanie žiakov musí byť (vyššou) prioritou. [\[online\]](#).

⁹ Podiel žiakov zo SZP na úrovni 30 % predstavuje približne 4. kvartil (33,18 %) podielu žiakov zo SZP v rámci škôl so žiakmi zo SZP.

¹⁰ Projekt by pokryl takýto objem znevýhodnených žiakov iba v prípade, keby podporené školy so žiakmi zo SZP doučovali maximálny počet svojich znevýhodnených žiakov. To by znamenalo, že v každom mesiaci by sa kompletne obmenili doučovaní žiaci. Ak by k obmene žiakov dochádzalo v najmenšej možnej miere, išlo by o 5 734 doučovaných žiakov zo SZP (17 % ich celkového počtu).

¹¹ Letné školy ako opatrenie na zmiernenie dopadov pandémie Covid-19 na vzdelávacie výsledky žiakov a žiačok. [\[online\]](#).

¹² V súčasnosti Národný inštitút vzdelávania a mládeže (NIVAM).

¹³ NKÚ SR tento údaj poskytol Štátny pedagogický ústav.

1.4. Ochrana obyvateľstva pred infekčnými chorobami

NKÚ SR sa v roku 2019, ešte pred vypuknutím pandémie, spolu s NKI Maďarska, Poľska a Bieloruska dohodli na uskutočnení kontroly so zameraním na **ochranu obyvateľstva pred infekčnými chorobami**^{14, 15}. Cieľom tejto medzinárodnej kontroly bolo zistiť, ako sa do roku 2020 v jednotlivých krajinách zabezpečovala kolektívna ochrana obyvateľstva, ako sa prijímali opatrenia v súvislosti s poklesom povinnej zaočkovanosti, aká bola dostupnosť očkovacích látok a na záver porovnať tieto systémy navzájom. Kontrola dospela k nasledovným záverom:

- dostatočná kolektívna imunita na celoslovenskej úrovni nebola v rokoch 2015 – 2019 dosahovaná pri všetkých prenosných ochoreniach,
- absentoval centrálny register očkovaných osôb,
- aktivity zamerané na zvyšovanie zaočkovanosti neboli koordinované a nemerala sa ich úspešnosť,
- monitoring momentálnej dostupnosti očkovacích látok chýbal a výpadky očkovacích látok neboli ojedinelé,
- zisťovanie odolnosti populácie proti prenosným ochoreniam – imunologické prehľady obyvateľstva – nemali legislatívou stanovený časový interval realizácie (vyhláška Ministerstva zdravotníctva SR č. 585/2008 Z. z.).

Realizácia imunologického prehľadu je z odborného hľadiska významná z dôvodu určenia ďalšej stratégie povinného očkovania v SR. Na základe jej výsledkov bol v roku 2020 upravený očkovací kalendár. NKÚ SR odporučil Ministerstvu zdravotníctva SR **zvážiť legislatívne zakotvenie časových intervalov realizovania pravidelných sérologických prehľadov zameraných na ochorenia preventabilné očkovaním a monitorovanie imunitného stavu populácie**, aj vzhľadom na ďalšie závažné infekčné ochorenia. Na časové intervaly by mali byť naviazané aj finančné prostriedky na realizáciu imunologického prehľadu, čo v čase výkonu kontroly nebolo zabezpečené.

Kontrola začala ešte pred vypuknutím pandémie a primárne sa na Covid-19 nezameriavala. Účelom kontroly bolo posúdiť, či je obyvateľstvo dostatočne chránené pred infekčnými chorobami. Systém očkovania, ktorý na Slovensku fungoval relatívne dobre a stabilne, je významnou súčasťou ochrany zdravia obyvateľstva. **Kontrola NKÚ SR odhalila v systéme ochrany pred infekčnými chorobami koncepčné, procesné a legislatívne nedostatky.** V systéme absentovali funkčné siete registrov a databáz pre zber a analýzu dát, prepojenie na databázy Národného centra zdravotníckych informácií (NCZI, e-zdravie), elektronizácia bola nedostatočná. Opatrenia súvisiace s epidemiou ochorenia Covid-19 boli prijímané na rokovaní Ústredného krízového štábu SR, zástupcovia Národnej protiepidemickej komisie boli zároveň aj jeho členmi. V slovenskej legislatíve nie je jednoznačne určené, kedy je potrebné aktivovať činnosť komisie a tiež moment, v ktorom preberá aktivitu komisie iný orgán. **NKÚ SR preto odporučil Výboru NR SR pre zdravotníctvo úpravu legislatívy a jasné vymedzenie kompetencií jednotlivých orgánov v tejto oblasti.**

¹⁴ NKÚ SR. Správa o koordinovanej kontrole (KA 030/2020). [\[online\]](#), [\[online\]](#).

¹⁵ Ochrana obyvateľstva pred infekčnými chorobami. [\[online\]](#), [\[online\]](#). Kontrola na národnej úrovni bola vykonaná v roku 2020 v Úrade verejného zdravotníctva SR ako gestora prevencie a kontroly prenosných ochorení za obdobie rokov 2015 – 2020.

1.5. Znižovanie negatívnych dopadov pandémie Covid-19

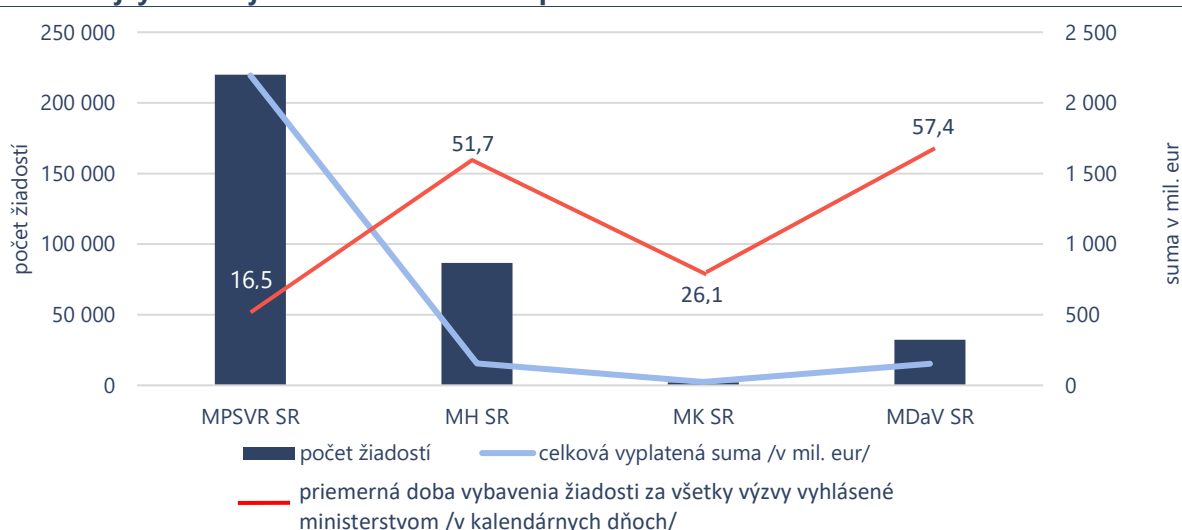
Vzhľadom k značnému objemu použitých verejných zdrojov na podporu podnikateľov a udržanie pracovných miest počas pandémie, bola priama finančná pomoc predmetom kontroly NKÚ SR na štyroch rezortoch a následne aj analytického komentára, ktorý sa zameril na rezort práce.

NKÚ SR preveril **včasnosť a transparentnosť opatrení určených na znižovanie dopadov v súvislosti s pandemiou ochorenia Covid-19**¹⁶. Kontrola sa pozrela aj na účinnosť kontrolných systémov poskytovateľov pomoci a to Ministerstva kultúry SR, Ministerstva dopravy a výstavby SR (MDaV SR), Ministerstva hospodárstva SR (MH SR) a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR).

Kontrola potvrdila, že štát nebol pripravený na masívne a rýchle vyplácanie finančnej pomoci. Podľa výsledkov kontroly ministerstvá medzi sebou nespolupracovali, nevymieňali si kľúčové informácie a skúsenosti. **Chýbal zastrešujúci koordinačný orgán Covid-pomoci**, ktorý by usmerňoval poskytovateľov pomoci a zjednotil ich postupy. Informačné systémy rezortov neboli prepojené. **Neexistoval jednotný register žiadateľov o podporu**, ku ktorému by mali prístup zainteresované ministerstvá. **Slabé kontrolné mechanizmy** niektorých poskytovateľov pomoci, vrátane nízkeho počtu ex post kontrol, boli ďalším zistením kontrolórov. Závažné nedostatky boli aj v sledovaní a hodnotení účinnosti vynaložených finančných prostriedkov. **Ministerstvá si nestanovili ciele poskytnutej finančnej podpory a k nim súvisiace merateľné ukazovatele**, ktoré by deklarovali jej zmyslupnosť a úspešnosť či neúspešnosť.

Ako **pozitívum bola hodnotená transparentnosť** samotného procesu poskytovania pomoci, ako aj **administratívna nenáročnosť**. Informácie o schémach pomoci, podmienkach a spôsobe predkladania žiadosti boli ľahko dostupné na internetových stránkach ministerstiev. Systém vychádzal v ústrety žiadateľom o pomoc a nevyžadoval zbytočné doklady či potvrdenia. Priemerná doba vybavenia žiadosti sa pohybovala od 16,5 dňa v rezorte práce do 57,4 dňa na MDaV SR (graf 1).

Graf 1: Najvýznamnejšie ukazovatele Covid-pomoci za obdobie 2020 – 2021



Zdroj: NKÚ SR

NKÚ SR, na základe výsledkov kontroly, odporučil Výboru NR SR pre hospodárstvo zaviazat' kontrolované ministerstvá:

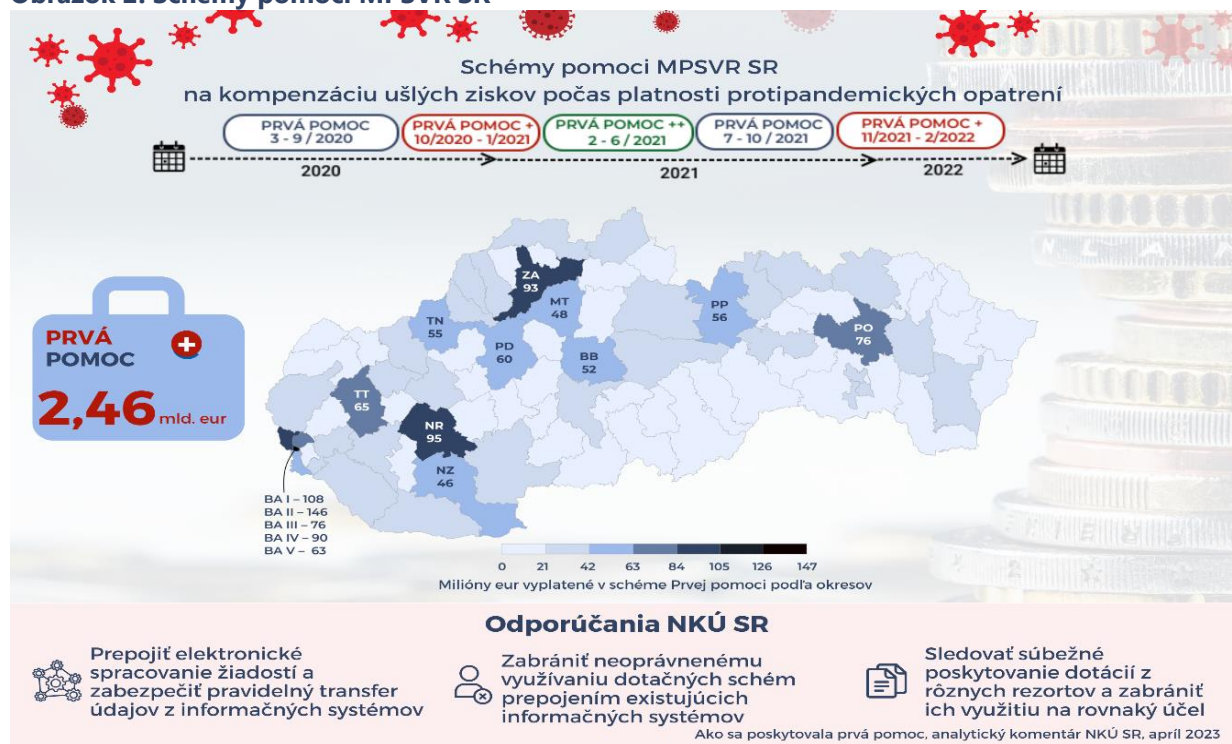
¹⁶ NKÚ SR: Znižovanie negatívnych dopadov pandémie COVID-19 (KA 026/2022). [online]. [online].

- **prepojiť informačné systémy v správe štátu** tak, aby automaticky vedeli poskytnúť ministerstvu potrebné komplexné informácie o žiadateľovi pomoci, resp. dotácie,
- **vypracovať vyhodnotenie poskytovania a riadenia Covid pomoci**, zhrnúť dobrú a zlú prax,
- **pripraviť modelové postupy riešenia negatívnych dopadov obdobných krízových situácií**, vrátane systému kontroly, monitorovania a hodnotenia účinnosti použitých finančných prostriedkov.

1.6. Ako sa poskytovala prvá Covid pomoc

Súbežne s kontrolou Covid-pomoci NKÚ SR pripravil aj **analytický komentár o poskytovaní prvej pomoci**¹⁷. Jeho cieľom bolo preveriť splnenie vybraných podmienok poskytovania dotácií zo schém Prvej pomoci z MPSVR SR (obrázok 2), vrátane upozornenia na niektoré nezrovnalosti v poskytnutých dátach. Súčasťou boli informácie o výške prvej pomoci na úrovni okresov a o duplicitách pri súbežnom čerpaní dotácií z iných rezortov.

Obrázok 2: Schémy pomoci MPSVR SR



Zdroj: NKÚ SR

Z celkovej poskytnutej pomoci podnikateľom počas pandémie vo výške takmer 2,5 mld. eur viac ako 71 % využili zamestnávateľia na udržanie svojich zamestnancov a zvyšok čerпали samostatne zárobkovo činné osoby (SZČO). **Prvú pomoc využiteľ každý štvrtý registrovaný podnikateľský subjekt. Aj napriek mnohým počiatočným problémom schéma Prvej pomoci pomohla udržať pracovné miesta na Slovensku** a podporila mnohých podnikateľov. Pozitívom bola nízka administratívna náročnosť a elektronické spracovanie žiadostí, čo umožnilo rýchly prístup k podpore.

Pred dôslednou kontrolou údajov a informácií žiadateľov MPSVR SR uprednostnilo čo najrýchlejšie poskytnutie pomoci. Následkom boli chyby v informačnom systéme služieb

¹⁷ NKÚ SR. Ako sa poskytovala prvá pomoc – splnili prijímatelia prvej pomoci nastavené podmienky ministerstva práce? Apríl 2023. [online]. [online]

zamestnanosti (ISSZ), ktoré na základe intervencie NKÚ SR muselo ministerstvo riešiť (chýbajúce údaje v databáze, nesprávne vyplnené dáta žiadateľmi i úradmi práce, nedostatky pri prenose údajov z výkazov a žiadostí do ISSZ a pod.). NKÚ SR taktiež upozornil na niektoré nezrovnalosti poskytovania prvej pomoci, týkajúce sa oprávnenosti žiadateľov, zamestnancov, sídla viacerých prijímateľov na tej istej adrese a pod., ktoré mohli znamenať aj neoprávnené poskytnutie pomoci. **Nedostatkom schémy bolo vylúčenie subjektov, ktorých zakladateľom je napr. miestna samospráva, čo znemožnilo prístup k podpore pre dopravné podniky či podniky verejnoprospešných služieb.**

Na základe identifikovaných zistení a nedostatkov NKÚ SR navrhol:

- **prepojiť elektronické spracovanie žiadostí o podporu s ISSZ,**
- **realizovať pravidelné, napr. mesačné aktualizácie dát v informačných systémoch,**
- **zabezpečiť samokontrolu nosných dát** na základe logických podmienok, ktoré vyplývajú z príslušnej schémy pomoci,
- **rozšíriť elektronické podávanie žiadostí prostredníctvom Ústredného portálu verejnej správy na všetky kategórie podpory a pomoci,**
- **zapojiť do nových podporných schém nielen podnikateľské subjekty, ale aj subjekty verejnej správy, ktorých zriaďovateľom je samospráva a ktoré boli vylúčené z prijímania pomoci,**
- **posilniť vnútorný kontrolný systém rezortu práce,** vykonať kontrolu na niektoré zo zistení NKÚ SR, ako napr. sídlo viacerých prijímateľov na tej istej adrese a pod.

1.7. Príjmy obcí na poskytovanie kvalitných služieb občanom počas pandémie

Mimoriadna situácia spôsobená vypuknutím pandémie Covid-19 výrazne ovplyvnila aj činnosť miestnej samosprávy. Mestá a obce mali pri riešení pandémie Covid-19 nezastupiteľnú úlohu. NKÚ SR preveril účinnosť nimi prijatých opatrení na poskytovanie služieb občanom v reakcii na pandémiu Covid-19 a vývoj príjmov rozpočtov obcí¹⁸. Súčasne sa kontrolovali aj inštitucionálne a funkčné nastavenia systému krízového riadenia a vplyv na realizáciu rýchlych a primeraných opatrení počas pandémie.

Kontrolou sa zistilo, že **najväčší dopad pandémie Covid-19 na rozpočty miest a obcí sa v roku 2020 prejavil pri výnose z dane z príjmov fyzických osôb (DPFO), ktorý medziročne poklesol.**

Tabuľka 2: Výpadok DPFO a prijatá NFV v roku 2020 u kontrolovaných miest a obcí (v eurách)

Prognóza výnosu z DPFO (východisko)	Predpokladaný výpadok DPFO (jún)	Prijatá NFV	Výnos z DPFO (skutočnosť)	Skutočný výpadok DPFO	/%/ podiel prijatej NFV a skutočného výpadku DPFO
1	2	3	4	5 (4-1)	6 (3/5)
87 926 374	- 4 736 471	4 695 182	85 838 533	- 2 087 841	224,9

Pozn.: počítané za 15 kontrolovaných subjektov, ktoré prijali NFV (návrtná finančná výpomoc).

Zdroj: Východiskové štatistické údaje a podiel obcí na výnose DPFO (MF SR).

Výpadok výnosu z DPFO za rok 2020 pre obce (MF SR, jún 2020); záverečné účty kontrolovaných subjektov.

Tento výpadok však dokázali mestá a obce nahradiť ostatnými daňovými príjmami, ktorých výšku vedeli ovplyvniť. Viaceré zvyšovali sadzby miestnych daní a poplatkov a tým čiastočne vyrovnávali výpadok daňových príjmov. Ďalším záverom kontroly bolo, že **mestá a obce preukázali pri riešení mimoriadnej situácie spojenej s pandemiou schopnosť prijímať operatívne riešenia zohľadňujúc miestne**

¹⁸ NKÚ SR. Príjmy obcí v pandémie (KA 005/2022). [online]. [online].

pomery aj v čase, keď orgány krízového riadenia, prípadne ostatné relevantné orgány len diskutovali o možných opatreniach.

Kontrola NKÚ SR poukázala na **pretrvávajúce a dlhodobé neriešené systémové problémy v oblasti krízového riadenia a civilnej ochrany medzi štátom a samosprávou**, ktoré sa odhalili počas pandémie Covid-19. Kontrola identifikovala problematickú koordináciu a plnenie úloh v civilnej ochrane, ale aj nedostatky v kompetenčných oprávneniach medzi mestami a obcami aj štátnymi orgánmi.

NKÚ SR, na základe kontroly, ponúkol tieto odporúčania.

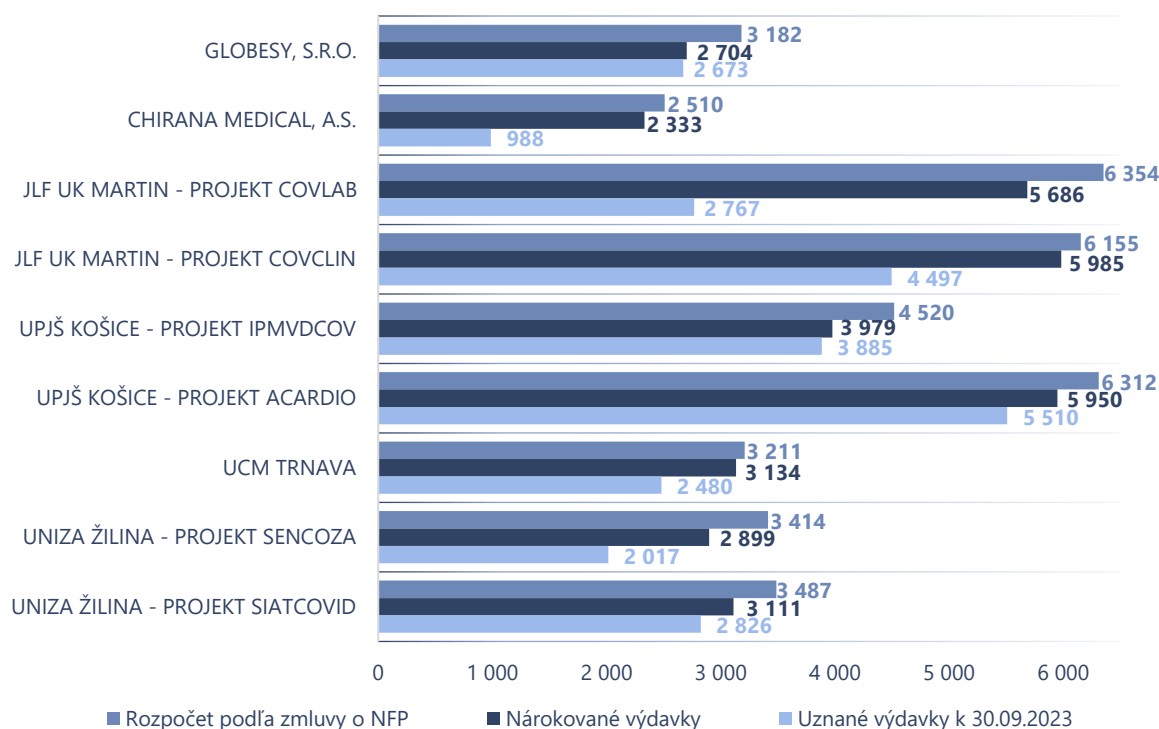
- Vládi SR počas obdobnej krízovej situácie celoslovenského rozsahu:
 - v prípade finančnej pomoci mestám a obciam **rozhodnúť o jej poskytnutí formou dotácie všetkým mestám a obciam namiesto formy návratnej finančnej výpomoci,**
 - **prijat' opatrenie, ktoré umožní poskytovanie informácií o možnej finančnej podpore pre mestá a obce na jednom mieste;**
- Výboru NR SR pre obranu a bezpečnosť:
 - **prijat' opatrenia, ktoré zabezpečia mestám a obciam finančné krytie** plnenia ich úloh na úseku civilnej ochrany a krízového riadenia a vytvoria podmienky na ich plnenie v oblasti personálneho a materiálneho zabezpečenia,
 - v relevantných právnych predpisoch **jednoznačne definovať vzájomné kompetencie a povinnosti miest a obcí a ostatných orgánov krízového riadenia, ako aj na úseku civilnej ochrany;**
- Výboru NR SR pre financie a rozpočet:
 - aby odporučil MF SR v prípadoch, keď sa výška návratnej finančnej výpomoci odvíja od údajov, ktoré sa môžu časom meniť, **stanoviť hodnotu tejto výpomoci podľa aktualizovaných údajov** v čase jej poskytovania.

1.8. Využitie výskumných inštitúcií pri riešení hrozieb pandémie

NKÚ SR kontroloval čerpanie nenávratného finančného príspevku (NFP) určeného na využitie potenciálu výskumných inštitúcií v boji proti pandémie vyvolanej ochorením Covid-19¹⁹. Kontrolovaných bolo šesť vybraných výskumných inštitúcií (štyri univerzity a dve súkromné výskumné spoločnosti)²⁰, spolu deväť projektov. **Cieľom kontroly bolo preveriť identifikované riziká, či prijímatelia NFP dodržali zmluvné podmienky, či realizované projekty dosiahli plánovaný prínos, a či bola zabezpečená udržateľnosť projektov.** Celková alokácia na výzvu zo zdrojov EÚ bola 80 mil. eur, čo vzhľadom na výšku ostatných výdavkov na tlmenie pandémie nie je zásadná suma. Kontrole vedecko-výskumného sektora počas pandémie však dodali dôležitosť očakávania verejnosti, že v krátkom čase dokáže priniesť efektívne riešenia v liečbe, prevencii ochorenia a šírenia pandémie. Kontrolovaným obdobím boli roky 2020 – 2023, v prípade potreby súvisiace obdobia. V rámci výzvy bolo realizovaných 16 projektov, ktorým bol poskytnutý NFP v sume 62,6 mil. eur, výška kontrovaných NFP predstavovala sumu 36,1 mil. eur.

¹⁹ NKÚ SR. Využitie výskumných inštitúcií pri riešení hrozieb pandémie (KA 028/2023). [online]. [online].

²⁰ Týmto výskumným inštitúciám bol z OP II, z prioritnej osi Podpora výskumu, vývoja a inovácií, poskytnutý NFP na základe výzvy MŠVVaŠ SR z 5. 8. 2020 v gescii Výskumnej agentúry.

Graf 2: Prehľad výdavkov na jednotlivé projekty (NFP a vlastné zdroje) (v tis. eur)

Zdroj: kontrolované subjekty; spracovanie NKÚ SR

Jedným z hlavných zistení kontroly bolo nedodržanie podmienok zmluvy o NFP. Pochybenia v tejto oblasti súviseli najmä s nedodržiavaním termínov vecnej realizácie projektu, so zmenou termínov začatia realizácie hlavnej aktivity projektu a s nenapĺňaním cieľových hodnôt. Ďalšími zisteniami bolo **neadekvátne nastavenie merateľných ukazovateľov zo strany poskytovateľa NFP.** Všetky merateľné ukazovatele boli stanovené kvantitatívne a kvalitatívny aspekt chýbal. Napriek odlišnému zameraniu výskumných projektov, všetky mali rovnaké merateľné ukazovatele, no nie vždy logicky súviseli s konkrétnymi cieľmi výskumu. Stanovenými ukazovateľmi sa nedalo merať a hodnotiť zlepšenie v boji proti Covid-19, oproti stavu pred realizáciou projektov. Z dôvodu nedostatočného nastavenia kvantitatívnych ukazovateľov a absencie kvalitatívnych ukazovateľov sa nedalo **preukázať reálny prínos zrealizovaných projektov.** Z pohľadu udržateľnosti projektov **bol kladený nízky dôraz zo strany poskytovateľa NFP na stanovenie merateľných ukazovateľov preukazujúcich následné využitie projektov v praxi.**

Na základe kontroly NKÚ SR odporučil výboru NR SR pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport, aby zaviazal MŠVVaŠ SR:

- **do tvorby výziev na podporu vedy a výskumu zapojiť vedecko-výskumné inštitúcie,** zamerať sa v tejto oblasti na participatívne, nie na dopytové výzvy,
- **zabezpečiť systém nastavenia merateľných ukazovateľov** tak, aby nadväzovali na ciele a aktivity daných projektov a následne vedeli preukázať naplnenie cieľov projektov,
- **zvážiť zavedenie odborného posúdenia výsledkov zrealizovaných projektov výskumu a vývoja.** Následne vyhodnotiť to, či prijímateľ NFP pri výskume postupoval správne a jeho výsledok je „správny“/spoľahlivý/vierohodný, čo by mala posúdiť odborná autorita.

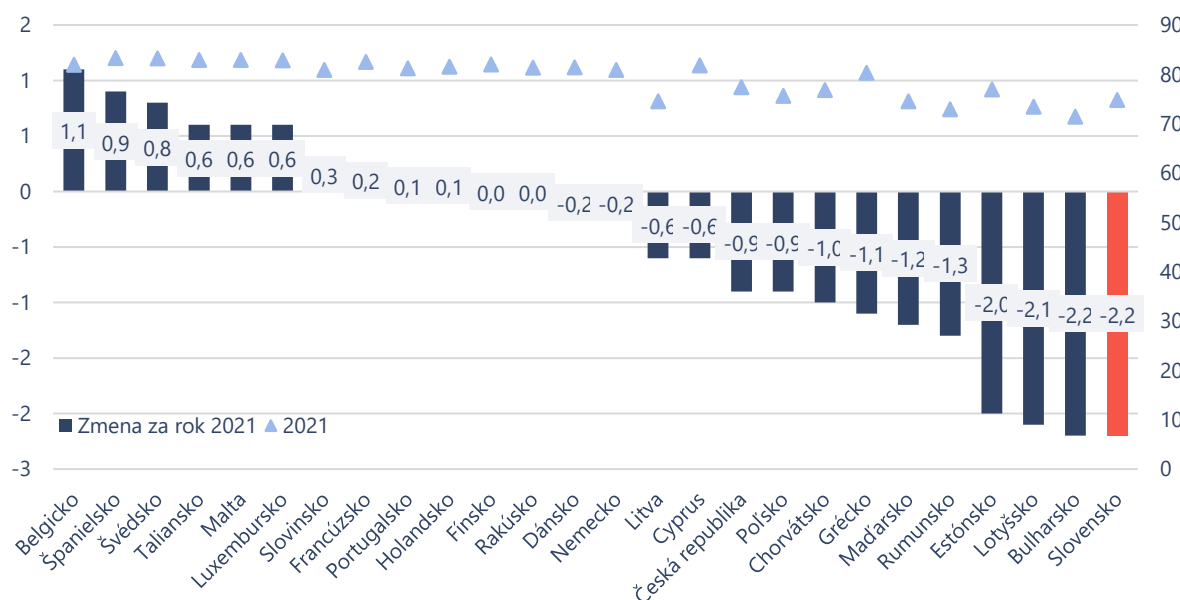
2. Téma pandémie Covid-19 v stanoviskách NKÚ SR

NKÚ SR v zmysle svojho zákona každoročne vypracúva stanoviská k návrhu štátneho rozpočtu (ŠR), ako aj k návrhu štátneho záverečného účtu (ŠZÚ). V týchto dokumentoch sa NKÚ SR popri hlavných fiškálnych aspektoch tvorby a naplňania rozpočtu venuje aj plneniu cieľov vlády vo vybraných prioritných oblastiach verejných politík. Téma pandémie Covid-19 sa preto v týchto stanoviskách opakovane objavovala, a to predovšetkým v podkapitolách venovaných oblasti zdravotníctva.

NKÚ SR kontinuálne upozorňoval na závažné dopady pandémie na ekonomiku a verejné financie Slovenska. Vo svojich stanoviskách počas pandemického obdobia monitoroval verejné výdavky na podporu udržania zamestnanosti, pomoc SZČO, sociálnu pomoc, odpustenie a odklad platenia daní a odvodov, ako aj zvýšené výdavky v zdravotníctve. Napríklad v stanovisku k návrhu ŠZÚ za rok 2021 boli výdavky na pandémiu vyčíslené na 3,4 mld. eur. Z toho takmer polovica išla na finančnú podporu pre zamestnávateľov a SZČO za účelom udržania zamestnanosti a viac ako štvrtina smerovala do zdravotníctva na úhradu zvýšených výkonov zdravotníckych zariadení, mzdové výdavky a na úhradu výdavkov na mobilné odberové miesta (MOM).

Významný priestor v stanoviskách bol venovaný aj výsledkom slovenského zdravotníctva, ktoré poukazovali na slabé zvládanie pandémie v porovnaní s inými krajinami. Napríklad v stanovisku k návrhu ŠZÚ za rok 2021 NKÚ SR konštatoval, že na základe ukazovateľa zmeny očakávanej dĺžky života pri narodení si **Slovensko spolu s Bulharskom počínalo v roku 2021 najhoršie spomedzi krajín EÚ** (graf 3).

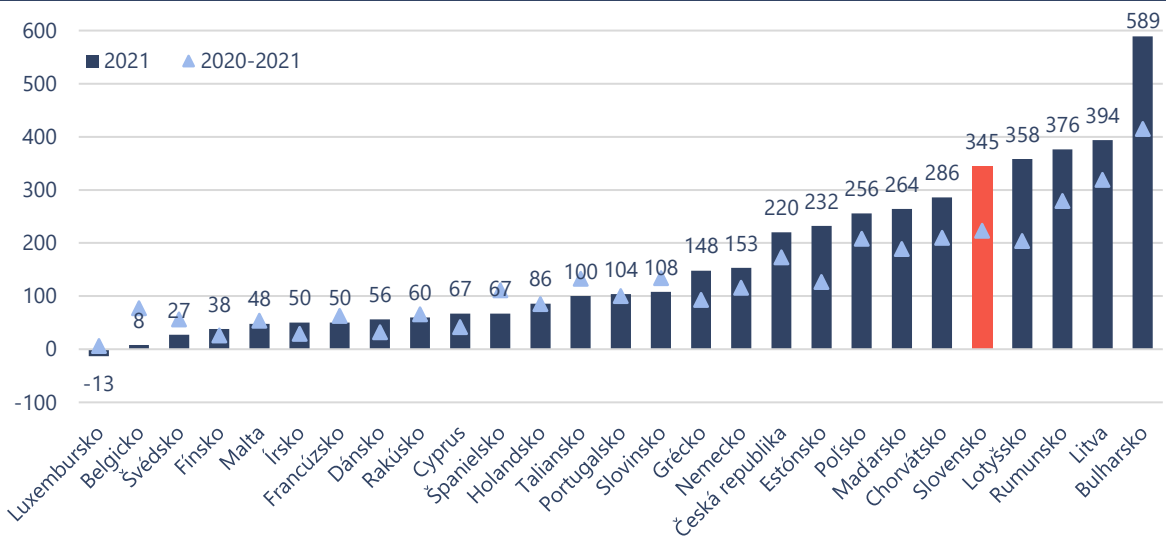
Graf 3: Očakávaná dĺžka života pri narodení v rokoch



Pozn.: Zmena v 2021 oproti 2020 – ľavá os, absolútna hodnota – pravá os. Dáta za Írsko boli nedostupné.

Zdroj: Eurostat; DEMO_MLEXPEC; spracovanie NKÚ SR.

Podobne negatívny obraz ukazoval aj indikátor nadúmrtosti spojenej s Covid-19, v ktorom Slovensko podľa dát WHO dosiahlo v roku 2021 piate najhoršie výsledky (graf 4).

Graf 4: Nadúmrtnosť spojená s Covid-19 (na 100 tis. obyvateľov)

Zdroj: WHO; spracovanie NKÚ SR

Významnou témou, na ktorú NKÚ SR upozorňuje už od vypracovania stanoviska k návrhu ŠZÚ za rok 2022, je **nákup vakcín proti Covid-19**. NKÚ SR konštatoval, že aj keď Slovensko v roku 2022 reálne nepotrebovalo nakúpiť ani jednu dávku vakcíny, v skutočnosti mu bolo dodaných ďalších 5,8 mil. dávok a na obstaranie nepotrebných vakcín pre rok 2022 bolo z verejných zdrojov vynaložených 151 mil. eur. Výsledkom bolo, že ku koncu roka 2022 malo Slovensko na sklade viac ako 6,1 mil. dávok vakcín.

3. Plánované aktivity NKÚ SR v súvislosti s Covid-19

Téma manažovania pandémie Covid-19 je v spoločnosti stále živá a vysporiadať sa s týmto obdobím bude trvať istý čas. Preto aj NKÚ SR má vo svojom výhľadovom strategickom dokumente **Strategické zameranie kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2024 – 2026**²¹ spomenutú potrebu „**Zhodnotiť účinnosť a efektívnosť vybraných rozhodnutí uskutočnených počas pandémie Covid-19**“.

Do podoby konkrétnej kontrolnej akcie sa tento prístup premietol v prípade **témy týkajúcej sa nákupu vakcín proti Covid-19**. Začiatkom roku 2024 otvoril NKÚ SR kontrolu, ktorej účelom je preveriť proces zazmluvnenia, odberu, skladovania a likvidácie vakcín a dodržiavanie právnych predpisov pri vynakladaní verejných prostriedkov a nakladaní s majetkom štátu.²² V procese kontroly boli dotazníkom oslovené aj najvyššie kontrolné inštitúcie ostatných krajín EÚ, keďže tento problém má medzinárodný charakter.

V marci 2024 sa analytický útvar NKÚ SR začal venovať aj získavaniu údajov o **výdavkoch na MOM**, ktoré budú predmetom hlbšej analýzy.

²¹ NKÚ SR. Strategické zameranie kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2024 – 2026. Jún 2023. [\[online\]](#).

²² Postup kontrolnej akcie Nákup, skladovanie a likvidácia vakcín proti ochoreniu Covid-19 (KA-005/2024).