

Správa o výsledku kontroly plnenia daňových príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky, postupu Finančnej správy Slovenskej republiky pri správe daní a kontrola plnenia opatrení

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej „NKÚ SR“) vykonal kontrolu, ktorej účelom bolo overiť správnosť evidencie daňových príjmov na účtoch štátnych príjmov, vyhodnotiť celkové plnenie rozpočtových príjmov za rok 2011. Vyhodnotiť výsledky kontrolnej činnosti, evidenciu a vymáhanie daňových nedoplatkov, poskytnuté úľavy, intrakomunitárne transakcie tovarov a služieb. Tiež boli preverené funkcionality nástrojov určených na správu daní. Bolo overené a vyhodnotené plnenie opatrení z predchádzajúcej kontroly.

Predmetom kontroly bola kontrola postupu Finančnej správy SR pri správe daní.

Vzhľadom na naliehavosť vzniknutej situácie v oblasti stability Finančnej správy SR (ďalej len „FS SR“), funkčnosti nástrojov využívaných pre správu daní a zvážení záverov z rokovania Výboru Národnej rady SR pre financie a rozpočet zo dňa 16.02.2012 bolo rozhodnuté urýchliť termín a rozšíriť predmet plánovanej kontroly.

Kontrola bola vykonaná v čase od 20.02.2012 do 06.03.2012 na Finančnom riaditeľstve Slovenskej republiky za kontrolované obdobie rok 2011 a súvisiace obdobia.

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (ďalej len „FR SR“) bolo zriadené zákonom č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní a poplatkov a colníctva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 333/2011 Z. z.“).

Kontrolou bolo zistené:

1. Charakteristika kontrolovaného subjektu

FR SR je rozpočtovou organizáciou s právnou subjektivitou, zapojenou na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva financií SR (ďalej len „MF SR“) s pôsobnosťou na celom území SR. Sídлом FR SR je Bratislava. Štatutárnym orgánom FR SR je prezident, ktorého vymenúva a odvoláva minister financií SR.

FR SR riadi a kontroluje daňové úrady, colné úrady, Kriminálny úrad finančnej správy a Kompetenčné centrum finančných operácií. FR SR vypracúva koncepciu rozvoja finančnej správy v súvislosti so stratégiou rozvoja finančnej správy, vytvára, spravuje a rozvíja informačné systémy finančnej správy a vedie centrálny register hospodárskych subjektov a iných osôb, ktoré sa zaoberajú činnosťami, na ktoré sa vzťahujú colné predpisy, vytvára a vedie centrálny register daňových subjektov a colných deklarantov, udržiava a aktualizuje sadzobné opatrenia a kontroluje ich dodržiavanie. Vnútornú štruktúru FR SR upravuje Organizačný poriadok FR SR s účinnosťou od 01.01.2012, ku ktorému boli vypracované dva dodatky. Dodatok č. 1 nadobudol účinnosť 02.01.2012 a Dodatok č. 2 nadobudol účinnosť od 01.02.2012.

Kompetenčné centrum finančných operácií (ďalej len „KCFO“) bolo zriadené zákonom č. 333/2011 Z. z. s pôsobnosťou na celom území Slovenskej republiky. Sídлом KCFO je Banská Bystrica. KCFO je preddavková organizácia zapojená na rozpočet FR SR. KCFO riadi a jeho činnosť zabezpečuje riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva prezident FR SR. Vnútornú štruktúru KCFO upravuje Organizačný poriadok KCFO s účinnosťou od 01.01.2012, ku ktorému boli vypracované dva dodatky. Dodatok č. 1 nadobudol účinnosť 02.01.2012 a Dodatok č. 2 nadobudol účinnosť 01.02.2012.

KCFO spravuje profily hospodárskych subjektov a iných osôb, ktoré obsahujú identifikačné údaje a informácie o platbách daní a cla, vedie individuálny účet hospodárskeho subjektu a inej osoby, spracúva daňové priznania, mesačné prehľady a súhrnné výkazy. Ďalej spracúva a aktualizuje účty hospodárskych subjektov a iných osôb z pohľadu predpisov a platieb daní a cla, výpisy z účtov finančnej správy v štátnej pokladnici a informácie o úhradách daní a cla poštovou poukážkou, spracúva platby dane a preddavku na daň, spracúva a aktualizuje osobné účty hospodárskych subjektov a iných osôb a vydáva potvrdenie o stave osobného účtu a o zaplatených daniach a cle, spracúva úhrady pohľadávok štátu vzniknutých podľa osobitného predpisu. Informuje osoby o ich právach a povinnostiach vo veciach daní a poplatkov a o ich právach a povinnostiach podľa osobitného predpisu. Poskytuje FR SR, Kriminálnemu úradu finančnej správy, daňovým úradom a colným úradom informácie o daňových subjektoch v rozsahu potrebnom na plnenie ich úloh, prevádzkuje informačné systémy finančnej správy a plní ďalšie úlohy ustanovené osobitným predpisom alebo medzinárodnou zmluvou.

2. Zmluvná dokumentácia a finančné plnenie

Spoločnosť Novitech Tax, s. r. o., so sídlom Moyzesova 58, Košice (dcérska spoločnosť NOVITECH a. s., predtým NOVITECH verejná obchodná spoločnosť Košice) bola dodávateľom aplikačného programového vybavenia Daňového informačného systému (ďalej len „APV DIS“) a poskytovateľom služieb podpory prevádzky tohto systému. Dodávky boli realizované na základe zmlúv o dielo uzavretých s Ústredným daňovým riaditeľstvom Slovenskej republiky č. 003602 z 23.08.1993 na dodávku projektovej dokumentácie APV DIS a č. 003601 z 08.02.1994 na dodávku APV DIS a ďalšieho rozvoja systému. Za obdobie rokov 1994 – 2001 predstavovali výdavky vynaložené za plnenia na základe uvedených zmlúv a dodatkov sumu 9 899 405,79 eur s DPH. Uvedené zmluvy boli ukončené a nahradené novými zmluvami č. 003620 a č. 003621.

Predmetom zmluvy o dielo č. 003620 uzatvorenej dňa 22.02.2002 medzi objednávateľom Daňovým riaditeľstvom SR (ďalej len „DR SR“) a zhotoviteľom spoločnosťou NOVITECH, a. s. bol ďalší vývoj APV DIS, vyhotovený a dodaný v zmysle zmluvy o dielo č. 003601 v znení neskorších dodatkov. Vývoj APV DIS bol realizovaný etapovite, jednotlivými časťami diela, formou písomných dodatkov k zmluve na základe požiadaviek a potrieb objednávateľa. Zmluva stanovovala základné zásady spolupráce vymedzujúce základné práva a povinnosti oboch zmluvných strán, spôsob preberania diela, spôsob určenia ceny, zmluvné sankcie pre prípad porušovania zmluvných vzťahov či odstúpenia od zmluvy. Čas a spôsob plnenia záväzkov zmluvy upravoval čl. 6 zmluvy, podľa ktorého zhotoviteľ začne realizačné práce na diele alebo jeho časti dňom podpísania dodatku na základe špecifikácie, ak sa nedohodne inak.

Z predloženej dokumentácie bolo zistené, že k zmluve bolo uzatvorených, resp. pripravených k uzatvoreniu 233 dodatkov. Dodatky pod poradovým číslom 126, 134, 221, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232 a 233 boli pripravené, avšak neboli podpísané zmluvnými stranami.

Finančné plnenie za dodávky realizované na základe zmluvy č. 003620 a jej dodatkov za roky 2002–2011 predstavovalo sumu 39 105 941,02 eur s DPH.

Dodávky realizované na základe dodatku č. 205 z 03.12.2010 a nasledujúcich dodatkov k tejto zmluve sa týkali prác na informačnom systéme reformy daňovej správy (ďalej len „IS RDS“), konkrétne zapracovania legislatívy platnej od roku 2012 pre oblasť daní a poplatkov. Uhradené kapitálové výdavky od roku 2011 do 22.02.2012 spoločnosti Novitech

Tax, s. r. o. za plnenia dodávok na základe dodatku č. 205 a nasledujúcich predstavovali sumu 5 094 382,69 eur s DPH.

Predmetom dodatku č. 226 zo dňa 29.12.2011 bola bezplatná zápožička časti softvérového diela k projektu reformy daňovej správy na dobu určitú do 28.2.2012 z dôvodu nedostatku zdrojov financovania objednávateľa. V záverečnom ustanovení zmluvy je uvedená povinnosť objednávateľa v zmysle zmluvy č. 003620 predmet tohto dodatku v plnom rozsahu, riadne vyzmluvniť a prevziať v dohodnutej cene podľa pôvodne pripraveného a vzájomne odsúhlaseného dodatku č. 221 k zmluve č. 003620 zo dňa 07.11.2011, a to najneskôr do 28.2.2012. Dodatok obsahuje aj ustanovenie o memorande, predmetom ktorého mal byť uvedený záväzok objednávateľa a ktoré malo byť podpísané zmluvnými stranami v deň podpisu dodatku č. 226.

Kontrolou bolo zistené, že návrh dodatku č. 221, ktorý obsahoval záväzok dodania aplikácií IS RDS, migráciu a integráciu IS RDS na Konsolidovaný informačný systém (ďalej len „KONS IS“) v cene 3 492 035,04 eur s DPH, rovnako ako aj v dodatku uvádzané „memorandum“, neboli podpísané.

Kontrolovaným subjektom predložený dokument „Memorandum o spolupráci pri tvorbe Daňového informačného systému použiteľného od roku 2012“ medzi zákazníkom Daňovým riaditeľstvom SR, tvorcom APV DIS spoločnosťou Novitech Tax, s. r. o. a tvorcom KONS IS spoločnosťou BANK PRO SOFT s. r. o., ktorý obsahoval záväzok vyššie uvedených osôb k súčinnosti pri postupnom prechode riešenia APV DIS na riešenie KONS IS od roku 2012, ku dňu kontroly 23.02.2012 nebol podpísaný ani jednou zo zúčastnených strán.

Predmetom zmluvy č. 003621 uzatvorenej dňa 15.01.2003 medzi Daňovým riaditeľstvom SR a spoločnosťou NOVITECH a. s. bolo poskytovanie služieb pri prevádzkovaní APV DIS alebo jeho časti. Realizácia predmetu zmluvy sa vykonávala etapovite, podľa požiadaviek a potrieb objednávateľa, a to formou dodatkov k zmluve. K zmluve bolo uzatvorených 47 dodatkov.

Finančné plnenie za dodávky realizované na základe zmluvy č. 003621 a jej dodatkov za roky 2003 – 2011 predstavovalo sumu 11 542 412,89 eur s DPH.

Dodatkom č. 33 z 30.06.2008 zhotoviteľ udelil výhradný súhlas objednávateľovi na používanie know-how APV DIS ako aj výstupov poskytnutých zhotoviteľom pri plnení tejto zmluvy všetkými spôsobmi, za účelom tvorby nového daňového informačného systému. Súhlas bol poskytnutý na dobu platnosti zmluvy č. 003621, ktorá sa súčasne týmto dodatkom zmenila z doby neurčitej na dobu určitú do 31.01.2011.

Dňa 18.02.2010 bola podpísaná Zmluva o poskytovaní služieb č. 4600000697 medzi objednávateľom Slovenskou republikou v zastúpení MF SR a poskytovateľom spoločnosťou IBM Slovensko, spol. s r. o., so sídlom v čase uzatvorenia zmluvy: Polus Millenium Tower, Vajnorská 100/A, Bratislava. (ďalej len „zmluva s IBM“), ktorá nadobudla účinnosť 15.03.2010. Bola uzavretá na dobu 36 mesiacov odo dňa účinnosti alebo po dobu potrebnú pre poskytovanie služieb.

Základným účelom zmluvy s IBM bolo poskytnutie technickej asistencie, konzultácií a súčinnosti (ďalej len „TA“) pri vytvorení integrovaného systému finančnej správy vrátane zdroja diverzifikovanej informačnej bázy s cieľom vytvoriť podmienky pre poskytovanie elektronických služieb v oblasti finančnej správy.

Predmetom zmluvy s IBM sú nasledovné aktivity:

- a. Aktivita 1 – TA s vytvorením integrovaného prostredia v oblasti Daňovej správy SR, t. j. „Štandardného daňového systému“ (ďalej „ŠDS“) a podmienok pre poskytovanie elektronických služieb v tejto oblasti.
- b. Aktivita 2 – TA súvisiaca s realizáciou pozáručnej podpory Štandardného daňového systému.
- c. Aktivita 3 – TA súvisiaca s vytvorením integrovaného prostredia v oblasti Colnej správy SR, t. j. „Štandardného colného systému“ a podmienok pre poskytovanie elektronických služieb v tejto oblasti.
- d. Aktivita 4 – TA súvisiaca s vytvorením integrovaného prostredia v oblasti inštitúcií poverených výberom a správou poistného tvoriaceho príjmu verejných rozpočtov, t. j. „Štandardného poistného systému“ a podmienok pre poskytovanie elektronických služieb v tejto oblasti.

Maximálna cena za všetky plnenia zmluvy s IBM bola dohodnutá vo výške 78 mil. eur bez DPH za celé obdobie plnenia zmluvy, z toho za Aktivitu 1 - TA súvisiacu s vytvorením ŠDS a podmienok pre poskytovanie elektronických služieb v tejto oblasti vo výške 58 657 934,- eur bez DPH. Kľúčové dátumy pre Aktivitu 1 boli stanovené nasledovne: začiatok projektu 01.01.2010, ukončenie a implementácia 31.12.2012.

V článku 4 Všeobecných podmienok zmluvy s IBM, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť zmluvy, je uvedená zodpovednosť poskytovateľa za plnenie zmluvy o subdodávke, zodpovednosť za odbornú starostlivosť pri výbere subdodávateľa ako aj za výsledok činnosti vykonanej na základe zmluvy o subdodávke.

K zmluve s IBM boli uzatvorené 4 dodatky. Dodatok č. 1 uzatvorený 05.11.2010, dodatok č. 2 z 30.03.2011, ktorým bol novourčený dátum zavedenia ŠDS do bežnej prevádzky, a to 01.01.2013, dodatok č. 3 zo 14.11.2011 a dodatok č. 4 z 28.12.2011, obsahujúci zmeny časti zmluvy, týkajúce sa špecifikácie dodávaných licencií k softvéru a jeho údržby.

Dodatky č. 2, 3 a 4 boli podpísané generálnym riaditeľom DR SR na základe dohody o plnomocenstve zo dňa 03.03.2011 uzavretej medzi MF SR a DR SR, zastúpeným generálnym riaditeľom, ktorou MF SR splnomocňuje DR SR vykonávať právne úkony, zastupovať a konať v mene SR zastúpenej MF SR pri realizácii plnenia, implementácii a zmien zmluvy s IBM, vrátane kontroly, preberania a schvaľovania poskytnutého plnenia, vykonávania predbežnej finančnej kontroly na príslušných účtovných dokladoch a uzavierania a podpisovania dodatkov k zmluve.

Plnenie na základe zmluvy s IBM bolo financované z prostriedkov štátneho rozpočtu, z kapitoly MF SR. Za obdobie od jej účinnosti do 31.01.2012 bola spoločnosti IBM Slovensko, spol. s r. o. uhradená celková suma 23 574 592,60 eur s DPH. Prehľad plnenia na základe jednotlivých dodatkov k zmluve s IBM je uvedený v nasledovnej tabuľke:

v eur s DPH

Zmluva s IBM	Kapitálové výdavky	Bežné výdavky	Spolu
Dodatok č. 1	2 000 305,66	2 976 105,27	4 976 410,93
Dodatok č. 2	16 203 124,80	2 395 056,87	18 598 181,67
Spolu	18 203 430,46	5 371 162,14	23 574 592,60

Zdroj: MF SR

Z podkladov predložených MF SR na kontrolu bolo zistené, že spoločnosť IBM Slovensko, spol. s r. o. v mesiacoch január - február 2012 vystavila 8 faktúr za plnenia na základe dodatkov č. 2, 3 a 4 k zmluve s IBM v celkovej sume 4 229 323,33 eur, ktoré ku dňu 02.03.2012 ešte neboli splatné.

NKÚ SR preveril na vybranej vzorke faktúr s najvyšším objemom plnenia vykonanie formálnej, vecnej, číselnej a predbežnej kontroly oprávnenými osobami. Nedostatky neboli zistené.

3. Riadenie Programu UNITAS – Reforma daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov

Reforma daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov sa realizuje prostredníctvom programu UNITAS, ktorý pozostáva z 2 fáz. Prvá fáza má názov UNITAS I a jej cieľom je reforma daňovej a colnej správy a zlúčenie oboch inštitúcií do finančnej správy. Druhá fáza s názvom UNITAS II sa následne venuje zjednoteniu výberu daní, cla a poistných odvodov.

Riadenie a koordináciu predmetných reformných krokov zabezpečuje MF SR. Riadenie reformy daňovej a colnej správy a zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov vykonával podľa interného riadiaceho aktu MF SR č. 3/2007 Riadiaci výbor pre koordináciu reformy daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov (ďalej len „RV UNITAS“). Predmetný interný riadiaci akt bol s účinnosťou od 01.12.2010 nahradený novým pod č. 18/2010 s názvom Rozhodnutie ministra financií SR o zriadení RV UNITAS a vydaní jeho rokovacieho poriadku, ku ktorému bolo vydaných 5 dodatkov. RV UNITAS bol zriadený ako prierezové pracovné zoskupenie zástupcov MF SR, DR SR a Colného riaditeľstva SR, so štátnym tajomníkom MF SR ako predsedom RV UNITAS.

Podľa článku 2 rokovacieho poriadku, RV UNITAS okrem iného:

- zabezpečuje monitorovanie a kontrolu plnenia cieľov a prínosov programu UNITAS,
- zabezpečuje implementáciu a koordináciu projektov po vecnej a časovej stránke v organizačnej a procesnej oblasti správy daní, cla, ako aj v oblasti inovácie daňového a colného informačného systému,
- zabezpečuje finančné krytie aktivít súvisiacich s realizáciou programu UNITAS a sleduje jeho čerpanie,
- poskytuje odporúčania ministrovi financií SR k návrhom pre oblasť reformy daňovej a colnej správy.

V rámci programu UNITAS I bolo rozpracovaných niekoľko projektov. K jedným z kľúčových patrila projekt KONS IS, ktorý riešil nastavenie daňového informačného systému pre rok 2012 tak, aby v plnom rozsahu reflektoval požiadavky zákona o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva, zákona o daňových orgánoch a daňového poriadku.

V zmysle § 4 ods. 3 písm. d) zákona č. 333/2011 Z. z. FR SR vytvára, spravuje a rozvíja informačné systémy finančnej správy. Prevádzkovanie informačných systémov finančnej správy je podľa § 6 ods. 3 písm. k) citovaného zákona úlohou KCFO.

Podľa zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov je FR SR povinnou osobou zodpovednou za vytváranie, správu a rozvoj informačného systému verejnej správy (ďalej len „ISVS“) na určenom úseku verejnej správy. Štandardy projektového riadenia pre ISVS sú upravené vo Výnose MF SR č. 312/2010 o štandardoch pre ISVS z 9. júna 2010.

Z predložených záznamov zo zasadnutí RV UNITAS za rok 2011 bolo zistené, že projekt KONS IS nebol v súlade s časovým rámcom realizácie aktivít projektu UNITAS v roku 2011, o čom bol RV UNITAS priebežne informovaný predkladaním monitorovacích správ.

Napríklad na zasadnutí RV UNITAS dňa 11.04.2011 bola prerokovaná Súhrnná správa o stave projektu KONS IS k 31.03.2011, ktorá upozorňovala na riziká projektu, a to ohrozenie prevádzky IS zabezpečujúceho výber a správu daní v zmysle platnej legislatívy od 01.01.2012, ohrozenie úspešnej centralizácie a transformácie dát, ohrozenie realizácie integrácií na súvisiace IS, ktoré nie sú predmetom konsolidácie, ale ku svojej činnosti vyžadujú vstupy z produkčného IS (napr. IS na medzinárodnú výmenu informácií s členskými štátmi EÚ, VIES, eBank, VREF), ako aj ohrozenie projektu elektronické služby programu UNITAS.

Na zasadnutí RV UNITAS dňa 27.06.2011 bol prerokovaný „Návrh podrobného harmonogramu krokov, ktoré je treba realizovať na zabezpečenie funkčnosti a efektívnosti FS SR od 01.01.2012“, súčasťou ktorého bol aktualizovaný harmonogram obsahujúci termíny najdôležitejších míľnikov a vymedzenie zodpovednosti.

Na zasadnutí dňa 28.09.2011 bol RV UNITAS informovaný o prerušenej dodávke procesov na testovanie pre vysokú mieru chybovosti, čo spôsobuje sklz v harmonograme v rozsahu 2 – 3 týždňov.

Zasadnutie RV UNITAS dňa 03.11.2011 sa zaoberalo informáciou koordinačného manažéra projektu o nefunkčnosti IS v januári 2012 a o zabezpečovaní náhradného riešenia pre riziko posunu odstávky IS.

Organizačné útvary DR SR, konkrétne odbor správy daní a odbor vývoja a prevádzky IS DR upozornili vedenie DR SR listom zo dňa 23.11.2011 na mimoriadnu situáciu a hroziaci kolaps daňovej správy na základe faktov a výsledkov testovania dovtedy dodaných častí KONS IS. Ako príloha k tomuto upozorneniu bolo priložené Review stavu vybraných projektov DR SR spojených s reformou daňovej správy od 01.01.2012.

Na zasadnutí RV UNITAS dňa 14.12.2011 bola prerokovaná Súhrnná správa o stave projektov programu UNITAS k 30.11.2011, v ktorej sa uvádza, že KONS IS má sklz v pláne testovania viac ako 2 mesiace z dôvodu chybovosti a nekompletnosti dodávky a pre technické problémy zo strany dodávateľa. Za člena RV UNITAS bol menovacím dekrétom ministra financií SR menovaný jeho poradca s účinnosťou odo dňa 16.05.2011. Tento člen RV UNITAS informoval, že „minister financií SR zriadil krízový referát pre riadenie projektov informačných systémov, ...“. Ku KONS IS uviedol, že „správcovia budú mať k dispozícii starý aj nový systém, pričom duálne spracovanie údajov nebude mať žiadny dopad na daňové subjekty“ a tiež uviedol, že „nie sú identifikované žiadne riziká, ktoré by mohli ohroziť výber daní od 01.01.2012“. K Review stavu vybraných projektov DR SR spojených s reformou daňovej správy od 01.01.2012 poznamenal, že „informácie v danom dokumente sú už neaktuálne, tvorili len prílohu žiadosti o pridelenie finančných prostriedkov na realizáciu projektov. Obsahovo už neexistujú žiadne riziká a prekážky úspešnej implementácie projektov, formálne je potrebné z úrovne DR SR doriešiť niektoré zmluvné vzťahy“.

Kontrolou bolo ďalej zistené, že rozhodnutím generálneho riaditeľa DR SR č. 88/2011/110 bol s účinnosťou od 07.12.2011 zriadený v Kancelárii generálneho riaditeľa referát krízového riadenia, ktorého náplňou okrem iného bolo zabezpečovať prevádzkovú implementáciu procesov v súlade s legislatívou platnou k 01.01.2012 v príslušných častiach daňového informačného systému, zabezpečovať elektronickú komunikáciu vo vzťahu k daňovým subjektom k 01.01.2012 a zabezpečovať a vyhodnocovať financovanie projektov spojených s transformáciou. V organizačných poriadkoch FR SR a KCFO platných k 01.02.2012 však už žiaden referát krízového riadenia nie je uvedený.

NKÚ SR konštatuje, že napriek informáciám o rizikách projektu, neplnení harmonogramu projektu KONS IS v priebehu roka 2011, RV UNITAS na svojich zasadnutiach neprijal zásadné rozhodnutia na vyriešenie situácie.

Listom generálneho riaditeľa DR SR zo dňa 05.12.2011 bola na MF SR zaslaná „Žiadosť k informácii pre podpredsedu vlády a ministra financií SR – doloženie stavu priprav zmluvných vzťahov, ktorá bude predmetom rokovacieho konania bez zverejnenia“, v ktorej žiada o udelenie výnimky z uznesenia vlády SR č. 460 zo 06.07.2011 na začatie rokovacieho konania bez zverejnenia na obstaranie v prílohe uvedeného zoznamu projektov IT. Z popisu predmetu obstarávania bolo zrejmé, že sa jednalo o implementáciu RE-RDS (informačný systém slúžiaci pre potreby reformy daňovej správy), vytvorenie centrálnej databázy APV DIS, implementáciu migrácie údajov z RE-RDS do KONS IS, implementáciu potrebných integrácií nevyhnutných pre zabezpečenie efektívneho výberu daní a poskytnutie relevantných informácií okolitým IS vrátane VIES a VREF. Listom MF SR zo dňa 06.12.2011 bolo DR SR oznámené schválenie žiadosti.

Na základe analýzy vývoja rizík v projekte KONS IS overeného v riadiacich dokumentoch projektu, záznamov z rozhovorov a ďalších predložených dokumentov NKÚ SR konštatuje, že pred nasadením KONS IS do produkčného prostredia vo februári 2012 riziká boli definované, boli zdokumentované. Tieto riziká neboli zohľadnené v rozhodovacom procese a v riadení projektu. Uvedeným konaním bol porušený § 3 ods. 4 písm. b) zákona č. 275/2006 Z. z. o ISVS, ktorý stanovuje povinnosť povinnej osoby „zabezpečovať plynulú, bezpečnú a spoľahlivú prevádzku ISVS, ktoré sú v ich správe, vrátane organizačného, odborného a technického zabezpečenia“.

V súlade s harmonogramom školení pre koncových používateľov IS podľa dokumentu „Návrh komplexného postupu realizácie KONS IS na zabezpečenie funkčnosti a efektívnosti finančnej správy od 01.01.2012 z pohľadu IT pre Daňovú správu“, boli termíny školení naplánované na obdobie od 01.08.2011 do 31.01.2012. Kontrolou bolo zistené, že školenia vybraných zamestnancov, tzv. školiteľov prebiehali v období od 19.01.2012 v priestoroch Daňovej školy v testovacom prostredí KONS IS, avšak preškoľovaní zamestnanci namietali nedostatočný rozsah a kvalitu školení z dôvodu častej chybovosti a nefunkčnosti systému. Preškoľovanie ostatných zamestnancov finančnej správy bolo realizované na jednotlivých organizačných útvaroch finančnej správy v produkčnom prostredí KONS IS. Týmto postupom vzniklo významné riziko vnesenia chýb do produkčného prostredia KONS IS, čo mohlo mať nepriaznivý vplyv na spoľahlivosť údajov v KONS IS. Taktiež používateľské príručky pre jednotlivé moduly KONS IS, ktoré boli zamestnancom prístupné prostredníctvom intranetu, podľa vyjadrení zamestnancov neboli dostatočne detailné.

Pre účely preverenia spoľahlivosti aplikácie KONS IS boli NKÚ SR vyžiadané informácie o incidentoch nahlásených prostredníctvom ServiceDesk KONS IS za vybrané moduly ku dňu 23.02.2012, na základe ktorých vyplynulo, že KONS IS vykazuje množstvo chýb a nedostatkov, najmä z dôvodu nedostupnosti požadovaných funkčností systému (napr. register daňových subjektov evidoval 647 incidentov, prístup používateľov 809 incidentov).

Kontrolou bolo zistené, že v podmienkach KCFO boli v oblasti bezpečnosti uplatňované interné riadiace akty: Smernica o bezpečnostnej politike daňových orgánov SR č. 6/2008/110 a č. 2/2009/400. Oblasť prístupu tretích strán k informačným a komunikačným technológiám (ďalej len „IKT“) daňových orgánov SR upravovala smernica č. 10/2009/110, ktorej cieľom bolo stanoviť zásady a postupy, ktoré mali zaistiť aby nedošlo k narušeniu IKT daňových orgánov tretími stranami.

Kontrolou bolo preukázané schválenie povolenia prístupu tretej strany k aktívam IKT DR SR z dôvodu realizácie projektu KONS IS. Taktiež bolo podpísané poučenie zamestnancov tretej strany o informačnej bezpečnosti daňových orgánov SR.

Bol zistený rozpor s Dodatkom č. 2 k zmluve s IBM v prílohe č. 5 bod 3 Práva a povinnosti poskytovateľa kde je stanovené, že „alokovaní špecialisti nebudú zodpovední za prevádzku produkčných systémov objednávateľa ani nebudú mať prístup k produkčným systémom alebo produkčným údajom objednávateľa“. NKÚ SR zistil, že tretie strany pristupovali k údajom v produkčnom prostredí, čo je v rozpore s Dodatkom č. 2 k zmluve s IBM. Uvedený stav predstavuje významné riziko spoľahlivosti údajov v KONS IS. Uvedeným konaním bol porušený § 3 ods. 4 písm. b) zákona č. 275/2006 Z. z. o ISVS, ktorý stanovuje povinnosť povinnej osoby „zabezpečiť plynulú, bezpečnú a spoľahlivú prevádzku ISVS, ktoré sú v ich správe, vrátane organizačného, odborného a technického zabezpečenia“.

Ďalej bolo zistené, že údaje, ktoré neboli migrované zo starého APV DIS a boli potrebné pre činnosť finančnej správy boli vkladané do KONS IS zamestnancami finančnej správy manuálne. Vstup údajov do IS týmto spôsobom bez prijatia náležitých kontrol a verifikácie správnosti údajov predstavuje významné riziko vnesenia chýb a nesprávností, prípadne duplicitných položiek do KONS IS.

Kontrolou bolo zistené, že preškoľovaním zamestnancov FS SR, ktoré bolo realizované v produkčnom prostredí KONS IS, vzniklo významné riziko vnesenia chýb do tohto systému, čo mohlo mať nepriaznivý vplyv na spoľahlivosť údajov v KONS IS.

Kontrolou oblasti bezpečnosti IKT a spoľahlivosti údajov bolo zistené, že z dôvodu neoprávneného prístupu tretích strán do KONS IS, vykonávaním manuálnych vstupov údajov do systému APV DIS a do systému KONS IS bez náležitých kontrolných opatrení a verifikácií zameraných na správnosť údajov, vzniklo významné riziko vnesenia chýb a nesprávností, prípadne duplicitných položiek do systému KONS IS.

Vykonanou kontrolou bolo zistené porušenie § 3 ods. 4 písm. b) zákona NR SR č. 275/2006 Z. z. o ISVS, ktorý stanovuje povinnosť povinnej osoby „zabezpečiť plynulú, bezpečnú a spoľahlivú prevádzku ISVS, ktoré sú v ich správe, vrátane organizačného, odborného a technického zabezpečenia“.

4. Preverenie funkcionalít systému KONS IS

V rámci programu UNITAS začala od 01.01.2012 reforma Daňovej a colnej správy SR. K 1. januáru 2012 bolo zriadených 8 daňových úradov v sídlach krajov a 1 daňový úrad pre vybrané daňové subjekty so sídlom v Bratislave.

Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR na Daňovom úrade Banská Bystrica v dňoch 22.02.2012 až 02.03.2012 bolo zistené, že do 31.12.2011 zamestnanci správcu dane vykonávali správu daní v oblasti registra, správy, kontroly a daňovej exekúcie za podpory APV DIS v režime modifikácie údajov.

Dňa 15.02.2012 boli riaditelia daňových úradov z KCFO informovaní o stave a ďalších krokoch nasadzovania systému KONS IS, respektíve aké úkony boli vykonané v rámci správy daní.

Kontrolou na Daňovom úrade Banská Bystrica bolo zistené, že školenie na systém KONS IS absolvoval iba jeden registrátor, a to v dňoch 19.01.2012 a 20.01.2012. Školenie bolo zamerané na vyškoľenie školiteľov pre rolu register. Podkladom pre školenie registrátora bola príručka zverejnená cez intranet od 16.01.2012. Podľa vyjadrenia registrátora už v priebehu školenia systém pri zadávaní niektorých úkonov podľa príručky zobrazoval systémové chyby. Za oblasť správy daní boli na školenie vybraní 3 zamestnanci vo funkcii správca. Školenie bolo zamerané na vyškoľenie školiteľov pre rolu správca. Školenie prebiehalo v čase od 26.01.2012 do 27.01.2012. Týkalo sa zaznamenania údajov z daňového priznania DPH a vytvorenia platobného poukazu na vrátenie dane a prebiehalo v testovacom prostredí. Dňa 02.02.2012 bolo realizované ďalšie jednodňové školenie, ktorého rozsah aj výsledný efekt bol podľa vyjadrenia správcu podobný ako pri dvojdňovom školení (systém umožňoval z nahratého daňového priznania vytvoriť platobný poukaz na vrátenie nadmerného odpočtu DPH (ďalej len „NO DPH“), nebola však prístupná funkcia na preúčtovanie NO DPH na nedoplatok na inom druhu príjmu).

Kontrolou bolo zistené, že dňa 22.02.2012 bol prístupný systém KONS IS len niektorým správcom, aj to s problémami a len na čítanie, respektíve oboznamovanie sa s programom. Školitelia z dodávateľskej spoločnosti sa dňa 22.02.2012 dostavili na Daňový úrad Banská Bystrica za účelom zaškolenia ďalších vybraných pracovníkov správy daní. Školenie pod dohľadom školiteľov prebiehalo v produkčnom prostredí. Správca v tom čase nemal žiadnu vedomosť o existencii, resp. o možnosti prihlásenia sa do testovacieho prostredia KONS IS.

Kontrolou NKÚ SR bolo tiež zistené, že kontrolóri a exekútori Daňového úradu Banská Bystrica neabsolvovali žiadne školenia súvisiace so systémom KONS IS. Kontrolórom a exekútorom bolo umožnené prihlásiť sa len do hlavného menu systému KONS IS, avšak bez možnosti vstupu do akejkoľvek jeho aplikácie, modulu alebo podsystému.

Kontrolou bola preverovaná funkcionálnosť daňového informačného systému v oblasti registra a bolo zistené, že registrátor od 02.01.2012 vykonával úkony v aplikácii eTax so značne obmedzenou funkcionálnosťou pre výkon registrácie daňového subjektu v porovnaní s APV DIS. Mohol vydať len osvedčenie o registrácii pre daňový subjekt, ktorý vznikol po 01.01.2012 a pridelil mu daňové identifikačné číslo. Nemohol meniť údaje pre registračné pokladne zaradené do užívania pred 31.12.2011, kód mohol prideliť len pre registračnú pokladňu zaradenú do užívania po 01.01.2012. Aplikácia eTax tiež umožňovala vytlačiť importované údaje z Jednotného kontaktného miesta len o daňovom subjekte, ktorý vznikol po 01.01.2012, a to len v období od 01.01.2012 do 15.01.2012. Po tomto termíne údaje z Jednotného kontaktného miesta neboli už registrátorovi k dispozícii. K 31.01.2012 bola úplne odstavená aplikácia eTax. Do 07.02.2012 registrátor pre výkon činnosti nemal k dispozícii žiadnu softvérovú aplikáciu.

Od 07.02.2012 bol pre registrátora prístupný systém KONS IS v obmedzenom rozsahu. Pri spracovaní údajov do databázy za oblasť registra však vykazoval chybovosť a bol nespoľahlivý. Bol funkčný len na čítanie a nebolo možné zo zadaných údajov vytvoriť požadovaný výstup. Dodávateľ používateľom nahlásené chyby a nedostatky prostredníctvom ServiceDesk priebežne odstraňoval, a to v produkčnom prostredí počas prevádzky.

Ďalej bolo kontrolou zistené, že po sprístupnení systému KONS IS boli pre rolu register v rámci karty daňovníka k dispozícii údaje aktuálne len k 31.12.2011. Dňom 12.02.2012 bola karta daňovníka doplnená aj o údaje z aplikácie eTax modifikované registrátorom po 01.01.2012. Spôľahlivosť migrovaných údajov, registrátor ako ich používateľ, nemal možnosť overiť.

Daňový úrad Banská Bystrica od 01.01.2012 nemal k dispozícii žiadnu softvérovú aplikáciu na delimitáciu daňového subjektu v prípade zmeny jeho miestnej príslušnosti, a ani v čase kontroly dňa 01.03.2012 nebola sprístupnená funkcionálna pre tento úkon v KONS IS.

Kontrolou v dňoch 01.03.2012 a 02.03.2012 na Daňovom úrade Banská Bystrica bolo zistené, že v KONS IS už je možné vykonať registráciu daňového subjektu na všetkých druhoch daní. V prípade zrušenia registrácie však stále neboli vytvorené v systéme nadväznosti na dokumenty a registrátor musel samostatne rušiť alebo vkladať požadovaný údaj. Autorizáciu elektronických služieb bez zaručeného elektronického podpisu nebolo vôbec možné vykonať v KONS IS. Prideliť alebo zrušiť daňový kód pokladnice bolo možné, ale systém neumožňoval ponechať pôvodný daňový kód pokladnice pri zmene na fiškálny modul. V KONS IS naďalej nebola sprístupnená funkcionálna pre spracovanie daňového priznania k dani z príjmov právnickej osoby (ďalej len „DPPO“) a k dani z príjmov fyzickej osoby (ďalej len „DPFO“).

Potvrdenie o postavení daňového subjektu ako platiteľa DPH Daňový úrad Banská Bystrica vydával na základe údajov z aplikácie dátový sklad Datawarehouse (ďalej len „DWH“) aktuálnych k 31.12.2011. U daňového subjektu, ktorý bol registrovaný ako platiteľ DPH až po 01.01.2012 v prípade vydania potvrdenia registrátor musel fyzicky nahliadnuť do registračnej zložky.

Kontrolou bola preverená funkcionálna daňového informačného systému pri správe daní a bolo zistené, že v oblasti správy daní ku dňu kontroly 23.02.2012:

- neboli k dispozícii žiadne informačné systémy a aplikácie z ktorých by bolo možné zistiť aktuálny stav na osobnom účte daňového subjektu,
- Daňový úrad Banská Bystrica mohol vydať potvrdenie o stave osobného účtu daňového subjektu len k 31.12.2011,
- v prípade evidovaného nedoplatku k 31.12.2011 správca mohol vydať potvrdenie o stave osobného účtu daňového subjektu len na základe verbálnej komunikácie s daňovým subjektom o jeho úhrade,
- v čase vydania potvrdenia správca nemal možnosť po 01.01.2012 preveriť, či bola aj uhradená možná splatná daňová povinnosť na DPH alebo na daň z motorových vozidiel (ďalej len „DzMV“),
- v systéme KONS IS nebola sprístupnená žiadna aplikácia ako overiť predpisy a platby na všetkých druhoch daní okrem DPH a DzMV, a aj to len bez generovanej histórie predpisov za predchádzajúce obdobie,
- správca, ktorý školenie KONS IS pre rolu „správca“ neabsolvoval, nevedel vôbec cez systém podané daňové priznanie spracovať,
- v KONS IS nebola sprístupnená žiadna aplikácia pre správu DPPO, DPFO a dane zo závislej činnosti.

Ďalej bolo kontrolou zistené, že ak u daňového subjektu bola vykonaná kontrola NO DPH za niektoré zo zdaňovacích období do 31.12.2011 a ukončená v roku 2012, systém KONS IS neumožňoval vložiť údaje o kontrole, vytvoriť predpis a následne platobný poukaz na vrátenie NO DPH v potvrdenej výške. Správca musel platobný poukaz vytvoriť a zadať ho na realizáciu manuálne.

Z dôvodu zabezpečenia sa NKÚ SR o tom, či bol stav vo funkcionalitách KONS IS v oblasti správy daní v prograse, kontrolou zo dňa 01.03.2012 bolo zistené, že:

- elektronicky podané „súhrnné výkazy k DPH“ za zdaňovacie obdobie december 2011 a 4. štvrtrok 2011 systém vykazoval ako podané „daňové priznanie DPH“, čím všetky predložené súhrnné výkazy boli vykazované s kritickými chybami a nebolo ich možné spracovať,
- dňa 29.02.2012 boli správcom systému KONS IS realizované úpravy v produkčnom prostredí i napriek skutočnosti, že v tom istom čase správca dane spracovával a realizoval v systéme vrátenie NO DPH a vrátenie preplatkov z DzMV, čím mohlo dôjsť k duplicitnému vráteniu NO DPH alebo preplatku na DzMV.

Ďalej systém KONS IS neumožňoval realizovať najmä úkony súvisiace so žiadosťou daňového subjektu o odklad dane, splátky dane, s odpustením sankcií alebo poskytnutím úľavy, s určením posledného zdaňovacieho obdobia na DPH, preddavkov na daň, so spracovaním dodatočných daňových priznaní, daňových priznaní k DPPO a DPFO a prehľadov a hlásení zo závislej činnosti.

Kontrolou bolo zistené, že aplikácie KONS IS nepoužívajú terminológiu definovanú v zákone č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov. Daňový úrad Banská Bystrica nedisponoval žiadnou príručkou, ktorá by bližšie špecifikovala pojmy, ktoré sú zadefinované v KONS IS ako napríklad: debet, kredit, saldokonto, saldo položky a iné. Pri používaní aplikácií systému správca bol odkázaný vychádzať len z vlastných poznatkov o tejto terminológii, napr. z bankového styku.

Kontrolou bola preverená funkcionalita daňového informačného systému pri výkone kontroly a daňovej exekúcie a bolo zistené, že do 02.03.2012 IS nebola vôbec prístupná rola pre kontrolóra a exekútora v systéme KONS IS.

Kontrolou bola taktiež preverená funkcionalita daňového informačného systému pri evidencii štátnych príjmov pre oblasť účtovania štátnych príjmov, pričom na KCFO bolo dňa 02.03.2012 NKÚ SR zistené, že:

- tuzemské prevody sa do 09.01.2012 realizovali len prostredníctvom APV DIS,
- zahraničné prevody boli zrealizované do konca roku 2011. Od 09.01.2012 až do 20.02.2012 sa zadávali príkazy už len ručne do Štátnej pokladnice, a to na základe správcom ručne vystaveného platobného poukazu,
- od 20.02.2012 sa časť platobných poukazov za agendu správcov, ktorým nebola prístupná aplikácia v KONS IS, ešte vystavovala ručne. Ostatní správcovia vystavovali platobné poukazy už cez KONS IS.

Od 14.02.2012 do 20.02.2012 bola rola účtovník štátnych príjmov prístupná v KONS IS len pre vedúceho oddelenia účtovania štátnych príjmov a jedného účtovníka v rámci oddelenia na dočasné riešenie realizácie prevodu dane z motorových vozidiel a cestnej dane na VÚC. Po 20.02.2012 bola rola účtovník štátnych príjmov prístupná v KONS IS pre všetkých účtovníkov. V rámci dočasného riešenia boli v dňoch 16.02.2012 a 17.02.2012 realizované aj prevody výnosu DPFO územnej samosprávy.

Výška nároku na prevod DzMV a cestnej dane na VÚC za mesiac január bola vypočítaná ručne a následne cez KONS IS boli dňa 14.02.2012 vygenerované platobné poukazy. Obdobne tento proces prebiehal aj pri prevode výnosu DPFO územnej samosprávy.

Spôsob realizácie týchto prevodov v ďalších mesiacoch ešte nebola dňa 02.03.2012 účtovníkom známa. Do konca marca bude potrebné vysporiadať prevod výnosu DPFO územnej samosprávy za rok 2011 na základe odsúhlasenej inventúry s MF SR, ale nie je

známy spôsob realizácie tohto úkonu v KONS IS, pretože nie je sprístupnená požadovaná aplikácia.

Za mesiac január 2012 nebola za daňové príjmy vykonaná účtovná uzávierka z dôvodu, že nebola sprístupnená žiadna funkcionálna pre tento úkon v KONS IS. Taktiež neboli dostupné žiadne dáta potrebné pre vykonanie účtovnej uzávierky. Aplikácia pre mesačnú uzávierku evidencie štátnych príjmov nebola stále v KONS IS sprístupnená. Údaje z uzávierky v KONS IS by mali byť následne podkladom pre uzávierku v podvojnom účtovníctve.

Kontrolou bolo tiež zistené, že prvé jednoduché školenie účtovníkov sa realizovalo dňa 02.02.2012 v Banskej Bystrici. Školenie bolo realizované v testovacom prostredí za pomoci predloženej príručky. Funkcionality však neboli predvedené v rozsahu potrebnom pre prácu účtovníka. Bola to len prezentácia už zadefinovaných rolí v rámci KONS IS. Dňa 15.02.2012 bolo druhé školenie pre vybraný počet účtovníkov za všetky oddelenia účtovania štátnych príjmov za daňovú správu. Školenie prebehlo v testovacom prostredí. Následne boli dodané ďalšie príručky s rozpracovanými pracovnými postupmi pre účtovníka v KONS IS. Účtovník za pomoci tejto príručky začal pracovať v produkčnom prostredí KONS IS.

Ďalej bolo kontrolou zistené, že do KONS IS neboli ku dňu kontroly z APV DIS migrované údaje preukazujúce skutočnosti o počiatočnom stave, stave nedoplatkov, preplatiek, o predpisoch v evidencii štátnych príjmov správca dane.

Kontrolou zistený stav v systéme KONS IS mal za následok, že nebolo možné napríklad odsúhlasiť stav účtov v KONS IS, odsúhlasiť stav účtov v štátnej pokladnici so stavom v KONS IS, vyčíslieť v akom objeme boli NO DPH vrátené, nebol k dispozícii prehľad o predpisoch, platbách podľa jednotlivých druhov príjmov, zúčtovacích symboloch ani podľa daňových úradov.

Vzhľadom na obmedzenú funkčnosť informačných systémov daňovej správy je možné konštatovať, že nebola dodržaná základná zásada správy daní podľa § 3 ods. 1 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov, že „pri správe daní sa postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, chráni sa záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb“.

5. Medzinárodná administratívna spolupráca v rámci EÚ

Medzinárodná administratívna spolupráca v oblasti DPH sa riadi príslušnou legislatívou EÚ (smernica Rady 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty s cieľom bojovať proti daňovým podvodom spojených s transakciami v rámci Spoločenstva), ktorá je záväzná a priamo vykonateľná vo všetkých členských štátoch. Výmena informácií je realizovaná elektronicky, prostredníctvom medzinárodného systému VIES na výmenu informácií o DPH medzi členskými krajinami EÚ (ďalej len „systém VIES“). Údaje zo systému VIES sú automaticky distribuované členským štátom EÚ prostredníctvom spoločnej siete.

Systém VIES je z pohľadu typu vymieňaných údajov delený hlavne na:

- overovanie registračných a historických registračných údajov (napríklad identifikačných čísel DPH). Táto časť systému umožňuje členským štátom automatické overovanie platnosti registrácie platiteľov DPH,

- spracovanie údajov o obrate tovarov a služieb zaťažených DPH. V tomto prípade systém umožňuje automaticky alebo na požiadanie spracovať údaje o obrate daňových subjektov SR a poskytnúť ich iným členským krajinám alebo prijať a spracovať takéto informácie z iných členských štátov,
- výmenu informácií na základe žiadosti a spontánnu výmenu informácií použitím štandardného formulára, čo umožňuje členským štátom získať podrobnejšie informácie o intrakomunitárnych transakciách medzi preverovaným daňovým subjektom a daňovými subjektami jednotlivých členských krajín EÚ.

Napríklad pre zasielanie údajov o obrate a službách je stanovený termín na ich zaslanie do konca každého kalendárneho mesiaca. V takomto prípade je členská krajina, ktorá nie je schopná plniť svoje povinnosti, povinná elektronicky oznámiť túto skutočnosť prostredníctvom oprávnenej osoby. Dňa 01.02.2012 bolo osobou poverenou za SR do európskeho systému ITSM ServisDesk odoslané hlásenie o incidente, a to, že Slovenská republika z technických dôvodov pošle do systému VIES údaje o obrate za 4. štvrťrok a december 2011 do 29.02.2012 (povinnosť zaslania bola do 31.01.2012). Následne bola dňa 02.02.2012 táto informácia európskym systémom distribuovaná do všetkých členských krajín EÚ.

Kontrolou bolo zistené, že prvýkrát od zavedenia systému VIES (01.05.2004) si Slovenská republika nespĺnila povinnosti pri výmene registračných údajov a údajov o obrate tovarov a služieb zaťažených DPH. Údaje o obratoch a službách za 4. štvrťrok 2011 a december 2011 neboli za Slovenskú republiku prenesené do systému VIES ani v odloženom termíne do 29.02.2012 a takisto neboli v termíne do 29.02.2012 zaslané údaje za január 2012. Údaje o obrate tovarov a služieb za uvedené obdobia tak nie sú prístupné pre ostatné členské krajiny EÚ.

Napriek tomu, že informačný systém VIES ako taký bol v čase výkonu kontroly funkčný a schopný zabezpečovať odosielanie údajov do členských štátov EÚ a prijímať údaje od iných členských štátov, pracoval s obmedzeniami, ktoré neumožňovali:

- pri odosielaní údajov do iných členských štátov EÚ:
 - overiť platiteľov DPH v rámci EÚ, prostredníctvom nášho národného systému VIES bolo možné len s údajmi, ktoré boli aktualizované do 25.01.2012. Od tohto dňa neboli v systéme VIES a na webovej stránke EÚ dostupné žiadne údaje o slovenských daňových subjektoch, ktoré sa zaregistrovali v novom systéme KONS IS,
 - údaje o obratoch a službách boli do zahraničia poskytované v stave k 09.01.2012, keď prebehla posledná replikácia údajov zo systému APV DIS do systému VIES. Vzhľadom k tomu, že údaje o obratoch a službách za 4. štvrťrok 2011, december 2011 a január 2012 neboli za Slovenskú republiku prenesené do systému VIES, tak nie sú prístupné pre ostatné členské krajiny.
- pri prijímaní údajov z iných členských krajín EÚ:
 - v našom národnom systéme VIES síce bolo umožnené prijímanie informácií o platiteľoch DPH, údajov o obrate aj o službách, avšak tieto údaje neboli prenášané do systému pre správcov a kontrolórov na daňových úradoch a teda nie sú dostupné na využitie v kontrolnej činnosti v správe daní,
 - vyžiadanie týchto údajov potrebných pre kontrolu bolo možné len jednotlivo samostatnou požiadavkou prostredníctvom oddelenia CLO FR SR (ústredný kontaktný úrad v SR).

Ďalej bolo kontrolou zistené, že aktualizácia dát v systéme VIES z priznaní DPH a zo súhrnných výkazov k DPH bola ukončená odstávkou systému APV DIS dňa 09.01.2012. Vzhľadom na to, že v čase výkonu kontroly NKÚ SR neexistovalo integračné rozhranie medzi systémom KONS IS a systémom VIES, údaje neboli prenášané a databáza systému VIES nebola aktualizovaná. NKÚ SR boli predložené možné náhradné riešenia nežiadúceho stavu, ktoré však predstavujú len náhradné riešenie na preklopenie času do sfunkčnenia rozhrania medzi systémom KONS IS a systémom VIES, pričom je potrebné zdôrazniť, že systém KONS IS neobsahoval funkcionality na spracovanie údajov z dodatočných daňových priznaní za staré zdaňovacie obdobia zo systému APV DIS a preto bude potrebné realizovať integráciu na obidva systémy. Možnými rizikami predpokladaných náhradných riešení sú najmä:

- časť dát zostane nespracovaná z dôvodu zmeny miestnej príslušnosti daňového subjektu,
- časť dát bude zaznamenaná duplicitne v systéme APV DIS aj v systéme KONS IS,
- spracovanie veľkého objemu dát v krátkom čase,
- ručné dohrávanie údajov,
- súčinnosť príslušných dodávateľov.

Ďalším informačným systémom na výmenu informácií s členskými krajinami EÚ je systém IS VREF (elektronické spracovanie žiadostí o vrátenie DPH z medzinárodných transakcií). V rámci uvedeného systému sú prijímané žiadosti zahraničných subjektov o vrátenie DPH a naopak sú posielané žiadosti slovenských subjektov na vrátenie DPH do zahraničia. V lehote do 4 mesiacov od doručenia žiadosti je povinnosť vrátiť DPH alebo žiadosť zamietnuť. V uvedenej súvislosti je potrebné vykonať overenie oprávnenosti žiadosti daňovou kontrolou. Vzhľadom na nefunkčnosť príslušných informačných systémov dochádza k nedodržiavaniu termínu vrátenia DPH zahraničným subjektom.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že z dôvodu pretrvávajúcej odstávky daňového informačného systému APV DIS, resp. RE-RDS pretrváva aj odstávka systémov VREF, okrem časti prijímanie žiadosti o vrátenie DPH cez elektronickú podateľňu.

Vzhľadom na kontrolou zistené nedostatky a obmedzenia vo funkčnosti systému VIES a systému VREF a taktiež v spojitosti s nedoriešenou integráciou systémov APV DIS a KONS IS je možné poukázať najmä na nasledovné riziká:

- nedodržanie termínov zaslania údajov o obrate za február 2012 do 31.03.2012, prípadne aj ďalších termínov zaslania údajov,
- nekontrolovateľný rast daňových únikov nielen v SR ale aj s dosahom na ostatné členské krajiny EÚ,
- následný vznik daňových nedoplatkov, ktoré budú nevyhnutné,
- možné sankcie, prípadne súdne spory o náhradu škody a podobne zo strany daňových subjektov EÚ z dôvodu neplnenia si povinností Slovenskej republiky v systémoch povinnej medzinárodnej administratívnej spolupráce na výmenu informácií s členskými krajinami EÚ,
- možné poškodenie dobrého mena Slovenskej republiky v zahraničí.

6. Zhrnutie

NKÚ SR vykonal od roku 2000 viacero kontrol na DR SR, ktoré sa pri výkone kontroly dotkli aj informačných systémov APV DIS a VIES. V roku 2002 bola vykonaná aplikačná kontrola IS APV DIS pri ktorej boli zistené závažné skutočnosti o ktorých boli informovaní podpredseda vlády a minister financií a predseda výboru NR SR pre rozpočet, financie a menu. Predmetom kontroly v roku 2005 bola kontrola plnenia opatrení na

odstránenie zistených nedostatkov v APV DIS. Bolo zistené, že aj na základe kontroly NKÚ SR, MF SR pre DR SR v roku 2005 účelovo viazalo prostriedky vo výške takmer 10 mil. eur na „Rozvoj daňového informačného systému“. Tieto zdroje neboli v danom roku využité.

V oblasti zmluvných vzťahov s dodávateľmi informačných systémov, ktoré majú slúžiť ako nástroj pre výkon správy daní v Slovenskej republike bolo z dostupných údajov zistené, že:

- so spoločnosťou Novitech bolo od roku 1993 finančné plnenie k 31. decembru 2011 v sume 60,548 miliónov eur s DPH, z toho na projekt IS RDS to bola čiastka 4,952 miliónov eur s DPH,
- so spoločnosťou IBM Slovensko spol. s r. o. bolo od roku 2010 finančné plnenie k 31. decembru 2011 v sume 23,575 milióna eur,
- spoločnosťou IBM Slovensko spol. s r. o. boli za mesiac január a február 2012 fakturované dodávky a služby v celkovej sume 4,229 milióna eur, ktoré k 2. marcu 2012 ešte neboli uhradené.

Vzhľadom na kontrolou zistenú obmedzenú funkčnosť informačných systémov daňovej správy je možné konštatovať, že nebola dodržaná základná zásada správy daní podľa § 3 ods. 1 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní v znení neskorších predpisov, že „pri správe daní sa postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, chránia sa záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb“.

Ďalej bolo zistené porušenie aj iných zákonných noriem, napríklad zákona NR SR č. 275/2006 Z. z. o ISVS najmä § 3 ods. 4, písm. b) .

Kontrolou NKÚ SR bolo tiež zistené:

- v systéme KONS IS nebol aktualizovaný register daňových subjektov, nakoľko nebolo možné nahrávať bankové účty, registráciu daňového subjektu na daň z príjmu zo závislej činnosti, daň vyberanú zrážkou,
- systém KONS IS vykazoval chybovosť a nespoľahlivosť, v dôsledku čoho nebolo možné zo systému vytvoriť požadovaný výstup zo zadaných údajov,
- v prípade zmeny miestnej príslušnosti nebola možná delimitácia daňového subjektu,
- nedostatočné, resp. žiadne preškolenie zamestnancov na využívanie systému KONS IS,
- priebeh školení v produkčnom prostredí KONS IS, -
- systém KONS IS neumožňoval vytvárať zostavy resp. výstupy na základe, ktorých by bolo možné overiť správnosť údajov evidovaných v systéme,
- systém KONS IS neposkytoval správcovi dane aktuálne informácie o pohybe na osobnom účte daňového subjektu,
- v systéme KONS IS bola implementovaná aplikácia k dvom druhom daní, a to k DPH a DzMV s neúplnými funkcionalitami,
- v systéme KONS IS na DPPO, DPFO a na daň zo závislej činnosti nebola funkčná žiadna aplikácia,
- systém KONS IS neumožňoval aktualizovať údaje o daňovej kontrole, vytvárať predpisy a poukazy na vrátenie nadmerných odpočtov DPH v potvrdenej výške,
- v systéme KONS IS nebola sprístupnená rola pre kontrolóra a exekútora.

Ďalej systém KONS IS neumožňoval realizovať najmä úkony súvisiace so žiadosťou daňového subjektu o odklad dane, splátky dane, o odpustení sankcií alebo poskytnutí úľavy, s určením posledného zdaňovacieho obdobia na DPH, preddavkov na daň, so spracovaním dodatočných daňových priznaní, daňových priznaní k DPPO a DPFO a prehľadov a hlásení zo závislej činnosti.

Preverením funkcionality daňového informačného systému pri evidencii štátnych príjmov pre oblasť účtovania štátnych príjmov bolo zistené, že do KONS IS neboli z APV DIS migrované údaje najmä pre počiatkové stavy, nedoplatky, preplatky, predpisy, atď. Kontrolou zistený stav mal za následok, že nebolo možné napríklad odsúhlasiť stav účtov v KONS IS, odsúhlasiť stav účtov v Štátnej pokladnici so stavom v KONS IS, vyčísliť v akom objeme boli NO DPH vrátené, nebol k dispozícii prehľad o predpisoch, platbách podľa jednotlivých druhov príjmov, zúčtovacích symboloch ani podľa daňových úradov.

Kontrolou boli identifikované najmä nasledovné nedostatky a riziká:

- pred nasadením KONS IS do produkčného prostredia vo februári 2012 boli riziká definované, boli zdokumentované. Tieto riziká neboli zohľadnené v rozhodovacom procese a v riadení projektu,
- preškoľovanie zamestnancov bolo realizované na jednotlivých organizačných útvaroch aj v produkčnom prostredí KONS IS. Týmto postupom vzniklo významné riziko vnesenia chýb do produkčného prostredia KONS IS, čo mohlo mať nepriaznivý vplyv na spoľahlivosť údajov v KONS IS,
- pre účely riadneho výkonu činnosti zamestnancov v KONS IS boli vytvorené používateľské príručky pre jednotlivé moduly KONS IS. Podľa vyjadrení zamestnancov finančnej správy neboli tieto príručky popísané v dostatočnej miere detailnosti a taktiež niektoré úkony vykonané podľa príručiek mohli mať za následok možnosť vnesenia chýb do KONS IS, alebo nedostupnosti danej funkcie,
- pre účely preverenia spoľahlivosti aplikácie KONS IS boli vyžiadané informácie o incidentoch nahlásených prostredníctvom ServiceDesk KONS IS za vybrané moduly, pričom ku dňu 23.02.2012 bolo viac ako 1600 incidentov,
- tretie strany pristupovali k údajom v produkčnom prostredí KONS IS, čo bolo v rozpore s Dodatkom č. 2 k zmluve s IBM a taktiež uvedený stav predstavoval významné riziko spoľahlivosti údajov spracovávaných v KONS IS,
- údaje, ktoré neboli migrované zo starého APV DIS a boli potrebné pre činnosť finančnej správy boli vkladané do KONS IS zamestnancami manuálne, t.j. zaznamenávané prostredníctvom klávesnice. Vstup údajov do informačného systému týmto spôsobom bez náležitej kontroly a verifikácie správnosti údajov predstavuje významné riziko vnesenia chýb a nesprávností, prípadne duplicitných položiek do informačného systému KONS IS,
- preškoľovaním zamestnancov finančnej správy v produkčnom prostredí vzniklo významné riziko vnesenia chýb do tohto systému, čo nepriaznivo vplýva na spoľahlivosť údajov v KONS IS,
- po sprístupnení systému KONS IS pre register boli v rámci karty daňovníka k dispozícii údaje aktuálne len k 31.12.2011. Dňom 12.02.2012 bola karta doplnená aj o údaje z aplikácie eTax získané správcou dane po 01.01.2012. Spoľahlivosť migrovaných údajov nemal možnosť používateľ overiť,
- správca dane nemohol preveriť v systéme VIES aktuálne údaje o zaregistrovanom platiteľovi DPH.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Kontrolou bolo zistené, že prvýkrát od zavedenia systému VIES (01.05.2004) si Slovenská republika nesplnila povinnosti pri výmene registračných údajov a údajov o obrate tovarov a služieb zaťažených DPH. Údaje o obratoch a službách za 4. štvrťrok 2011 a december 2011 neboli za Slovenskú republiku prenesené do systému VIES ani v odloženom termíne do 29.02.2012 a takisto neboli v termíne do 29.02.2012 zaslané údaje za január 2012. Údaje o obrate tovarov a služieb za uvedené obdobia tak nie sú prístupné pre ostatné členské krajiny EÚ.

Neriešením, respektíve odkladom riešenia kontrolou zisteného stavu v správe daní narastá riziko úplnej konsolidácie údajov, ktoré priebežne vznikajú v jednotlivých druhoch daní. Zvyšuje sa riziko škôd štátu pri neplnení zákonných povinností pri nadmerných odpočtoch a vracania dane daňovým subjektom v Slovenskej republike ale i v zahraničí.

K termínu podávania daňových priznaní k dani z príjmov právnických a fyzických osôb do 31. marca 2012 sa vzhľadom na kontrolou zistené nedostatky, prehlbujú nasledovné riziká:

- možný rast daňových únikov nielen v SR, ale aj s dosahom na ostatné členské krajiny EÚ,
- následný vznik daňových nedoplatkov, ktoré budú nevymožiteľné,
- ohrozenie fungovania hospodárskych subjektov pre nevystavenie potvrdenia, že subjekt nemá evidované daňové nedoplatky, ktoré sú nevyhnutné napríklad:
 - pre účely účasti na verejnom obstarávaní,
 - pri získavaní finančných prostriedkov od finančných inštitúcií,
 - pri získavaní prostriedkov na projekty financovaných z prostriedkov EÚ a inej zahraničnej pomoci,
 - ohrozenie možností občanov Slovenskej republiky získať finančné prostriedky napríklad prostredníctvom hypotekárnych úverov, štipendií a pôžičky študentov,
- možné sankcie, prípadne súdne spory o náhradu škody a podobne zo strany daňových subjektov EÚ, z dôvodu neplnenia si povinností Slovenskej republiky v systémoch povinnej medzinárodnej administratívnej spolupráce na výmenu informácií s členskými krajinami EÚ,
- možné poškodenie dobrého mena Slovenskej republiky v zahraničí.

Najvyšší kontrolný úrad SR odporučil štatutárnemu zástupcovi Finančného riaditeľstva SR okamžite prijať účinné opatrenia pre zabezpečenie riadneho výkonu správy daní.