

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



S Ú H R N N Á S P R Á V A

o výsledku kontrolnej akcie
efektívnosti riadenia vybraných operačných programov Národného strategického
referenčného rámca 2007-2013

Predkladá

Dr.h.c. doc. Ing. Ján Jasovský, PhD.
predseda
Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky

Materiál obsahuje

Súhrnnú správu o výsledku
kontrolnej akcie

Bratislava december 2014

Zoznam použitých skratiek

AŠFEÚ - Agentúra pre štrukturálne fondy Európskej únie
CKO - Centrálny koordinačný orgán
ERDF - Európsky fond regionálneho rozvoja
EK – Európska komisia
ESF - Európsky sociálny fond
FSR - Fond sociálneho rozvoja
IA - Implementačná agentúra
IMP - Interný manuál procedúr
ITMS – Informačno-technologický monitorovací systém
KF - Kohézny fond
KnM – kontrola na mieste
KZ - Kontrolný zoznam
MF SR - Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MK SR - Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MPRV SR - Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MPSVR SR - Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MŠVVŠ SR - Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MVRR SR - Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky
MZ SR - Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
NFP - nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR - Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NSRR - Národný strategický referenčný rámec na programové obdobie 2007 - 2013
OP - Operačný program
OP ZaSI - Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia
OPIS - Operačný program Informatizácia spoločnosti
OPV - Operačný program Vzdelávanie
OPZ - Operačný program zdravotníctvo
PJ - platobná jednotka
RO/SORO - Riadiaci orgán/Sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom
ROP - Regionálny operačný program
SIA - Sociálna implementačná agentúra
Systém finančného riadenia - Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 - 2013
Systém riadenia - Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 - 2013
ŠF - štrukturálne fondy
ÚV SR - Úrad vlády Slovenskej republiky
ÚVO - Úrad pre verejné obstarávanie
VO - verejné obstarávanie
VÚC - vyšší územný celok
ŽoNFP - žiadosť o nenávratný finančný príspevok
ŽoP - žiadosť o platbu

Príloha č. 1: Príklady dobrej praxe

Zhrnutie

V končiacom programovom období 2017-2013 disponovala Slovenská republika finančnými prostriedkami štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v objeme 11,5 mld. eur. Podiel čerpania týchto prostriedkov bol k 31.12.2014 na úrovni Slovenskej republiky 63,24 %¹ z celkovej alokácie na obdobie 2007-2013 čo predstavuje sumu 7,3 mld. eur.

Pri porovnaní čerpania na úrovni Európskej komisie bolo ku koncu roku 2014 Slovensko s 60,1 %² tretím najhoršie čerpajúcim členským štátom pred Rumunskom (56,3 %) a Chorvátskom (45,1 %). Najlepšie čerpajúcou krajinou Európskej únie je Litva (93,7 %) pred Portugalskom (92,6 %) a Estónskom (92,3 %). Priemer čerpania štrukturálnych fondov členských krajín Európskej únie je 77,6 %.

Podľa údajov MF SR bolo k 31.12.2014 najlepšie čerpajúcim operačným programom OP Zdravotníctvo (82,64 %) a Regionálny operačný program (76,83 %). Najhoršie čerpanie bolo v Operačnom programe konkurencieschopnosť a hospodársky rast (52,48%).

Automatické zníženie záväzku z dôvodu porušenia pravidla n+3 vo výške 15 572 818 eur (v roku 2012 a 2013) bolo realizované v rámci Slovenskej republiky u jediného programu, a to Operačného programu Vzdelávanie.

NKÚ SR vykonal kontrolu, v rámci ktorej preskúmal, či sú vybrané programy schopné pomocou zavedených procedúr, použitých ľudských zdrojov a vykonaných strategických rozhodnutí zabezpečiť dostatočné čerpanie vybraných operačných programov. NKÚ SR pri hodnotení nastavených procesov hodnotil aj prvky transparentnosti, ktoré RO/SORO zaviedli do svojich postupov.

Kontrola efektívnosti riadenia bola vykonaná v rámci piatich operačných programov NSRR v programovom období 2007-2013. Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky definoval, na základe výsledkov z kontrol strategické oblasti, ktoré mali výrazný dosah na implementáciu operačných programov a ide najmä o:

1. existenciu stabilných stratégií v jednotlivých sektorálnych politikách,
2. vývoj vyhlasovania výziev, harmonogram výziev a jeho menenie, rušenie výziev,
3. administratívne kapacity, fluktuácia,
4. verejné obstarávanie,
5. zánik ministerstiev, vznik nových sprostredkovateľských orgánov pod riadiacim orgánom, presun kľúčových orgánov na iné organizácie,
6. pozícia koordinujúceho a hlavného metodického orgánu – Centrálného koordinačného orgánu (Úrad vlády SR),
7. neprijatie možností zjednodušenia pri implementácii projektov.

NKÚ SR kontrolou preukázal, že čerpanie finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov vo veľkej miere ovplyvňujú strategické rozhodnutia na úrovni štátu. Základom plynulého, včasného a efektívneho čerpania štrukturálnych fondov je strategické plánovanie, ktoré by nemalo podliehať zásadným zmenám počas trvania implementácie programov. Každá väčšia zmena môže ohroziť celý proces implementácie programu jeho zbrzdením, resp. zastavením.

Z údajov, ktoré NKÚ SR vyhodnotil, boli preukázané ako rizikové hlavne rozhodnutia vo volebných rokoch (v kontrolovanom období roky 2010 a 2012), v ktorých bol vykázaný

¹ Zdroj MF SR – údaj vyhodnotený na úrovni SR, t.j. z objemu schválených súhrnných žiadostí o platbu očistený o nezrovnalosti na úrovni MF SR.

² Zdroj InfoRegio (EK) – údaj vyhodnotený na úrovni čerpania Európskej komisie (žiadosti o platbu predložené MF SR na EK).

najväčší počet zrušených výziev na predloženie žiadostí o nenávratný finančný príspevok, najväčší počet zmien v harmonogramoch výziev, ako aj najväčší počet zmien na kľúčových pozíciách generálnych riaditeľov riadiacich a sprostredkujúcich orgánov (ministerstvá, agentúry).

Kontrolná skupina NKÚ SR dospela k záveru, že včasnosť vyhlasovania výziev a ich rozloženie do prvých rokov programového obdobia má strategický význam, ktorý vplýva na čerpanie. Operačné programy, ktoré vyhlásili veľké objemy v rámci výziev v prvých rokoch implementácie sú v súčasnosti najlepšie čerpajúce programy. Tiež bol preukázaný vzťah medzi rušením výziev a čerpaním - najlepšie čerpajúce programy majú najnižší objem zrušených výziev.

NKÚ SR vykonal v rámci kontrolovaných RO/SORO analýzu vnútorných postupov, počtov rozhodnutí a zapojených úrovní vo väzbe na vykonanú prácu. Systém je náročný na administratívne kapacity, ich počet i kvalitu s jasným odlišením nárokov na implementáciu programov z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Neboli využité možnosti zjednodušenia implementácie riadenia a kontroly štrukturálnych fondov, ktoré poskytovala legislatíva Európskej únie okrem čiastočného využitia v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia. Zavedenie zjednodušenia pri implementácii je výzvou pre orgány zapojené do implementácie programového obdobia 2014-2020 a malo by byť jednou z priorít pri nastavovaní metodík implementácie štrukturálnych fondov.

Proces hodnotenia a výberu Žiadosti o nenávratný finančný príspevok je kľúčovou fázou pri implementácii operačných programov. Jeho kvalitné a odborné vykonanie je podmienkou na účinnú a efektívnu implementáciu schválených projektov a následné naplnenie cieľov. Časová náročnosť nastavená v Systéme riadenia bola primeraná vzhľadom na závažnosť a náročnosť procesu ako takého. NKÚ SR konštatuje, že časové zdržanie pri zazmluvňovaní programov vzniklo hlavne z dôvodov oneskoreného začatia výziev, častého menenia podmienok (časté zmeny harmonogramov výziev) a rušenia výziev.

NKÚ SR hodnotil negatívne nenaplnenie plánovaných stavov administratívnych kapacít v sledovanom období 2007-2014 a tiež pomerne vysokú fluktuáciu zamestnancov. Uvedené aspekty majú negatívny vplyv pri implementácii operačných programov a čerpaní finančných prostriedkov štrukturálnych fondov, tiež nezabezpečujú kontinuitu implementácie a nezabraňujú vyvarovaniu sa chýb.

Časová náročnosť procesu verejného obstarávania má výrazný vplyv na implementáciu operačných programov a teda aj na vývoj čerpania. NKÚ SR odporúča zaviesť ukazovateľ úspešne ukončených verejných obstarávaní na úrovni programu. Tento údaj reálne odzrkadľuje potenciál programu čerpať finančné prostriedky.

V rámci materiálov, ktoré pripravoval CKO v priebehu obdobia 2007-2013, boli opakovane definované riziká implementácie programov, upozornenia na procesy, ktoré sa môžu javiť ako problémové, prípadne definované dôvody prečo komplikácia pri implementácii môže nastať. Napriek uvedenému však nebolo zabránené nedostatočnému stavu čerpania NSRR. Jedným z dôvodov je kompetenčne podhodnotená pozícia CKO.

Snahou kontroly NKÚ SR bolo identifikovať prípady dobrej praxe, ktoré by mohli byť uplatnené pri implementácii operačných programov v programovom období 2014- 2020 a upozorniť na procedúry, ktoré sa javia ako funkčne implementované s jasnými prvkami transparentnosti. NKU SR na základe vykonaných kontrol na vybraných RO a SORO definoval konkrétne príklady dobrej praxe, ktoré sú uvedené v prílohe č. 1 tejto správy. Prípady dobrej praxe boli prezentované zástupcom Centrálného koordinačného orgánu na

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Úrade vlády SR ako hlavnému metodickému orgánu pre štrukturálne fondy pre ich možné využitie v programovom období 2014-2020.CKO

Protokoly o výsledku kontroly boli prerokované so štatutárnymi orgánmi kontrolovaných subjektov a bolo im uložené v určených termínoch prijať a predložiť NKÚ SR opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a následne správu o ich plnení.

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly (ISSAI 100 – 999) v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Súhrnná správa o výsledku kontroly

Úvod

Predmetom kontroly bolo hodnotenie efektívnosti nastavenia riadiacich a kontrolných mechanizmov v rámci vybraných riadiacich štruktúr operačných programov (na úrovni riadiaceho orgánu, sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom).

NKÚ SR preskúmal, či sú vybrané programy schopné pomocou zavedených procedúr, použitých ľudských zdrojov a vykonaných strategických rozhodnutí zabezpečiť dostatočné čerpanie vybraných operačných programov. NKÚ SR pri hodnotení nastavených procesov hodnotil aj prvky transparentnosti, ktoré RO/SORO zaviedli do svojich postupov.

NKÚ SR sa zameril na hodnotenie procesov:

- konania o ŽoNFP (výzvy na ŽoNFP, hodnotenie a výber ŽoNFP),
- realizácií platieb a oprávnenosť výdavkov (vrátane kontroly na mieste a verejného obstarávania),
- postupov vedúcich k zjednodušeniu nastaveného systému.

Kontrola bola vykonaná v rámci vybraných RO a SORO (Tabuľka č. 1).

Tabuľka č. 1 Kontrolované RO a SORO

| Operačný program | RO | SORO | Štrukturálny fond |
|---|--|--|-------------------|
| Operačný program Informatizácia spoločnosti | Úrad vlády SR | Ministerstvo financií SR Ministerstvo kultúry SR | ERDF |
| Regionálny operačný program | Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR | VUC Žilina, VUC Košice, VUC Trnava | ERDF |
| Operačný program Zdravotníctvo | Ministerstvo zdravotníctva SR | - | ERDF |
| Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia | Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR | Fond sociálneho rozvoja, Sociálna implementačná agentúra, | ESF |
| Operačný program Vzdelávanie | Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR | Agentúra pre štrukturálne fondy MŠVVŠ SR | ESF |

Pri výbere operačných programov za účelom výkonu kontroly boli zohľadnené nasledovné kritériá:

- výška čerpania záväzku EÚ,
- zastúpenie programov z ESF i ERDF,
- veľkosť alokácie.

Zdrojom informácií, z ktorých vychádzala táto Súhrnná správa o výsledku kontrolnej akcie boli:

- protokoly o výsledku kontroly NKÚ SR z piatich riadiacich orgánov,
- individuálne rozhovory zamerané na zmapovanie názorov a návrhov na zlepšenie systému riadenia a kontroly štrukturálnych fondov, ktoré boli vykonané s pracovníkmi RO i SORO (zamestnanci, riadiaci zamestnanci na rôznych stupňoch riadenia),

- jednotné podklady vyplnené a verifikované RO, SORO a CKO,
- údaje Ministerstva financií SR.

Hlavným nástrojom pre vyhodnotenie jednotlivých procedúr bola komparatívna analýza, ktorá bola vykonaná na základe získaných údajov za jednotlivé operačné programy a bola vykonávaná:

- medzi jednotlivými operačnými programami,
- vo vnútri operačného programu (procedúry SORO vs. RO, prípadne medzi viacerými SORO).

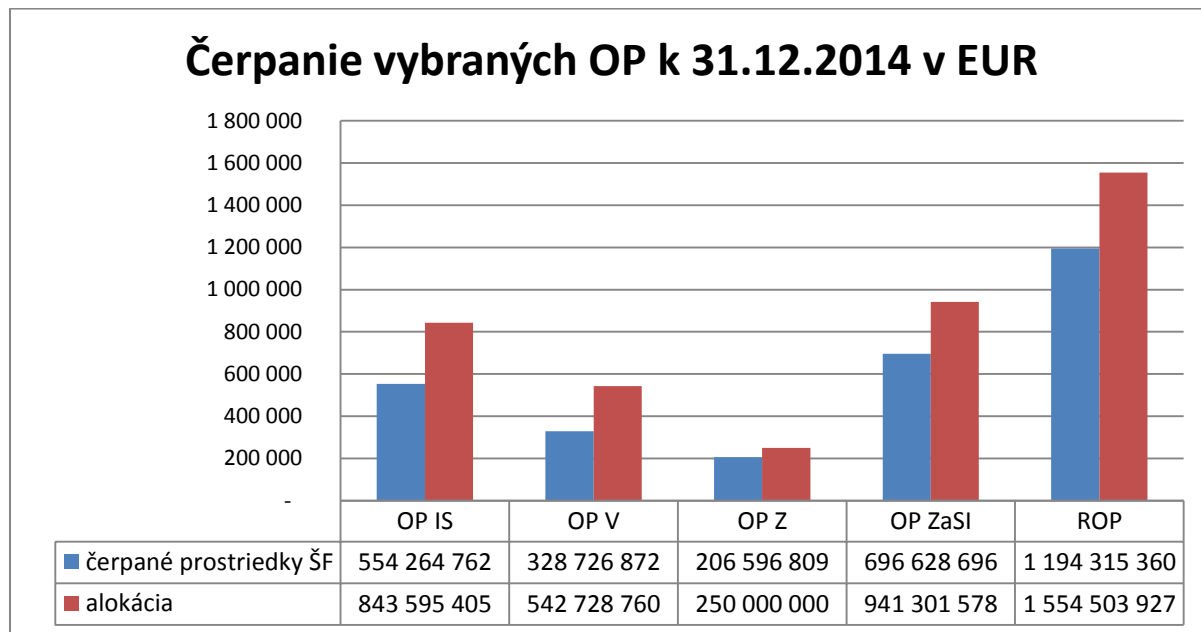
Kontrolná akcia bola vykonaná za kontrolované obdobie rokov 2007 – 2014.

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade so zákonom č . 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov a v súlade s medzinárodne akceptovanými audítorskými štandardami ISSAI (INTOSAI) a Európskymi vykonávacími smernicami pre kontrolné štandardy INTOSAI.

1. Základné informácie

Operačné programy čerpali finančné prostriedky z alokácie, ktorá im bola pridelená na programové obdobie 2007-2013 a predstavuje súhrnnú sumu 11,5 mld. eur. Uvedenú sumu bolo nutné vyčerpať do 31.12.2015. Čerpanie štrukturálnych fondov v Slovenskej republike bolo k 31.12.2014 v objeme 7,3 mld. eur, čo predstavuje 63,24 % z celkovej alokácie. Stav čerpania záväzku EÚ kontrolovaných OP je uvedený v grafe č. 1.

Graf č.1 Stav čerpania záväzku EÚ kontrolovaných OP na úrovni SR



Zdroj: MF SR

Európska legislatíva určuje pravidlá čerpania ročných záväzkov, ktoré sú stanovené aj pre finančné plány jednotlivých operačných programov. V prípade ak členská krajina čerpá finančné prostriedky pomaly, uplatňujú sa príslušné ustanovenia európskej legislatívy, ktoré znižujú pridelené alokácie pre jednotlivé operačné programy, uvedené je známe ako uplatnenie pravidla N+3, resp. N+2. V rámci programového obdobia 2007-2013 bolo

automatické zníženie záväzku z dôvodu nedostatočne rýchleho čerpania slovenských operačných programov realizované Európskou komisiou len v OPV, a to v roku 2012 v sume 1 863 717 eur a v roku 2013 v sume 13 497 751 eur, čo spolu predstavuje 15 361 468 eur.

Napriek tomu, že môžeme uviesť OP, ktoré sú najrýchlejšie v čerpaní v rámci Slovenska, vývoj ukazuje, že v súčasnosti existuje možné riziko nedočerpania prostriedkov aj u týchto programov. Pri porovnaní čerpania na úrovni Európskej komisie bolo ku koncu roku 2014 Slovensko s 60,1 % tretím najhoršie čerpajúcim členským štátom pred Rumunskom (56,3 %) a Chorvátskom (45,1 %). Najlepšie čerpajúcou krajinou Európskej únie je Litva (93,7 %) pred Portugalskom (92,6 %) a Estónskom (92,3 %). Priemer čerpania štrukturálnych fondov členských krajín Európskej únie je 77,6 %.

2. Jasne nastavené stratégie, ktoré nie sú menené ani pri politických zmenách.

Kontrola NKÚ SR preukázala, že čerpanie finančných prostriedkov ŠF vo veľkej miere ovplyvňujú strategické rozhodnutia na úrovni štátu. Základom plynulého, včasného a efektívneho čerpania ŠF je strategické plánovanie, ktoré by nemalo podliehať zásadným zmenám počas trvania implementácie programov. Každá väčšia zmena môže ohroziť celý proces implementácie programu jeho zbrzdením, resp. zastavením. NKÚ SR definoval základné strategické rozhodnutia, ktoré majú dosah na implementáciu operačných programov a ide najmä o:

1. existenciu stabilných stratégií v jednotlivých sektorálnych politikách,
2. vývoj vyhlasovania výziev, harmonogram výziev a jeho menenie, rušenie výziev,
3. administratívne kapacity, fluktuácia,
4. verejné obstarávanie,
5. zánik ministerstiev, vznik nových sprostredkovateľských orgánov pod riadiacim orgánom, presun kľúčových orgánov na iné organizácie,
6. pozícia koordinujúceho a hlavného metodického orgánu – Centrálného koordinačného orgánu (Úrad vlády SR),
7. neprijatie možností zjednodušenia pri implementácií projektov.

2.1 Zmena ministerstiev, tvorba nových SORO

NKÚ SR konštatuje, že jedným zo strategických rozhodnutí, ktoré má dosah na čerpanie ŠF sú zmeny na úrovni riadiacich orgánov, či SORO a to či už zrušením organizácií a následne presunom práv a povinností na iné organizácie alebo ich vznikom počas programového obdobia.

V súvislosti so zrušením MVRR SR³ v júni 2010, ktoré plnilo funkciu CKO a RO pre niekoľko OP, bolo nevyhnutné zmeniť, resp. pozastaviť niektoré činnosti ROP⁴ a ďalších OP, ktorých bolo MVRR SR riadiacim orgánom. Následný prechod práv a povinností na iné organizácie vyvolal najmä zmenu riadiacej dokumentácie

³ Riadiacim orgánom pre ROP bolo do 30.6.2010 v zmysle uznesenia vlády SR č. 832 zo dňa 8. októbra 2006 Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja. Od 1.7.2010 bolo uvedené ministerstvo zrušené a jeho kompetencie ako Riadiaceho orgánu pre ROP prešli na Ministerstvo pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja SR. Uvedené ministerstvo od 1.11.2010 zmenilo názov Riadiaceho orgánu pre ROP z Ministerstva pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja SR na Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (ďalej aj „MPRV SR“).

⁴ MVRR SR bolo ku dňu zrušenia ešte riadiacim orgánom pre OP Bratislavský kraj a OP Cezhraničná spolupráca SR-ČR.

(napr. programového manuálu, príručky pre žiadateľa/prijímateľa, IMP RO a SORO) a vynútil pozastavenie vyplácania finančných prostriedkov.

Vplyv na čerpanie ŠF a KF má aj vznik nových orgánov počas obdobia implementácie programového obdobia, ako napr. zriadenie nového SORO pre OPIS, ktorým sa pre prioritnú os č. 2 *Rozvoj pamäťových a fondových inštitúcií a obnova ich národnej infraštruktúry* stalo MK SR⁵. Zriadenie nového SORO v roku 2009 počas implementácie operačného programu, hodnotí NKÚ SR ako oneskorený krok, ktorý mal byť urobený ešte v čase prípravy operačného programu, dostatočne včas tak, aby mohli byť pripravené implementačné štruktúry MK SR. Uvedené sa javí o to vážnejšie, že MK SR v uvedenom čase nemalo skúsenosti s implementáciou štrukturálnych fondov z predchádzajúceho obdobia.

Zmeny sa nevyhli ani CKO ako hlavnému koordinujúcemu a metodickému orgánu štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. CKO v rokoch 2007-2014 bol pôvodne zriadený na MVRR SR, následne po zrušení ministerstva, bol presunutý celkom 3 –krát:

- 2010 - Úrad vlády SR,
- 2011 - Ministerstvo dopravy a regionálneho rozvoja SR,
- 2012 - Úrad vlády SR.

NKÚ SR upozorňuje, že pri každom rozhodnutí, ktoré má vplyv na štruktúru orgánov zapojených do implementácie ŠF je nutné samostatne vyhodnotiť dosah týchto rozhodnutí na čerpanie finančných prostriedkov z EÚ.

2.1.1 Nastavenie stratégií sektorálnych politik

Jasné nastavenie stratégií, ktoré nepodlieha zásadným zmenám je kľúčom nielen k efektívnemu čerpaniu finančných prostriedkov, ale aj k účinnej implementácii operačných programov

Neskoré vypracovanie stratégií alebo zmena stratégií v sektorálnych politikách mali výrazný dosah na:

- oneskorenie stratégií napr. *OPIS* ako jediný operačný program v SR nevychádzal z vopred pripravenej a schválenej stratégie/koncepcie na národnej úrovni a to vo všetkých troch prioritných osiach⁶.
- zmenu stratégií napr. *OPV*, vo väzbe na prebiehajúcu reformu vzdelávania v SR, s ohľadom na aktivity, ktoré zohľadňovali programové vyhlásenie vlády SR, prijaté legislatívne zmeny, systémové zmeny a priority vlády SR.

Zmeny pri výmene vlád, ktoré nesú so sebou zmenu stratégií, programových vyhlásení, s následným dosahom na zmenu legislatívy viažu na seba rušenie výziev a spomalenie tempa implementácie programu.

NKÚ SR upozorňuje, že pri zmenách stratégií v sektorálnych politikách ministerstvami, ktoré sú RO alebo SORO, by mal byť vždy vyhodnocovaný aj ich vplyv na čerpanie a implementáciu operačných programov.

⁵ V zmysle uznesenia vlády SR č. 74/2009 k návrhu zriadenia sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom pre prioritnú os 2 - Rozvoj pamäťových a fondových inštitúcií a obnova ich národnej infraštruktúry - operačného programu Informatizácia spoločnosti na Ministerstve kultúry SR.

⁶ Výročná správa o vykonávaní OPIS

2.2 Výzvy a vyzvania – dôležitý strategický prvok pri implementácii celého operačného programu

2.2.1 Harmonogramy výziev

Za účelom zabezpečenia dostatočnej informovanosti potenciálnych žiadateľov o možnostiach získania NFP na financovania projektov a dostatočnej pripravenosti predkladaných návrhov projektov vypracúva RO indikatívny harmonogram výziev na predkladanie žiadostí o NFP, a to na obdobie minimálne jedného kalendárneho roka. NKÚ SR vyhodnotil zmeny kontrolovaných RO v harmonogramoch výziev (tabuľka č. 2).

Najvyšší počet zmien bol vykonaný v harmonogramoch OPV v počte 49. Zmeny harmonogramov boli hlavne z dôvodu aktualizácie textu výzvy v súlade s pravidlami štátnej pomoci a z dôvodu aktuálnych potrieb súvisiacich s prebiehajúcou reformou vzdelávania v SR, s ohľadom na aktivity, ktoré zohľadňovali programové vyhlásenie vlády SR, prijaté legislatívne zmeny, systémové zmeny a priority vlády SR.

Tabuľka č. 2 Aktualizácie harmonogramov výziev pre vybrané OP v rokoch 2007-2014

| OP | RO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Počet aktualizácií v období 2007-2014 |
|---------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|---------------------------------------|
| OP V | MŠVVŠ SR | x | 8 | 11 | 13 | 7 | 6 | 4 | 0 | 49 |
| OP ZaSI | MPSVR SR | x | 0 | 4 | 7 | 2 | 1 | 1 | 0 | 15 |
| ROP | MPRV SR | x | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 1 | 0 | 6 |
| OP Z | MZ SR | x | 3 | 1 | 4 | 2 | 0 | 7 | 0 | 17 |
| OPIS | UV SR | x | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Celkom | | x | 11 | 16 | 26 | 11 | 10 | 13 | 0 | 87 |

Zdroj: riadiace orgány

Je nutné upozorniť, že plánovanie výziev je strategickým bodom pri implementácii celého operačného programu. Početné zmeny harmonogramov výziev tak, ako tomu bolo v roku 2009 a hlavne v roku 2010, znižujú účinnosť zverejňovania harmonogramov a majú dosah na účel, kvôli ktorému sú zverejňované.

2.2.2 Kto prvý vyhlasuje výzvy, prvý čerpá.

NKÚ SR vyhodnotil, že existuje vzťah medzi režimom vyhlasovania výziev pre žiadateľov za účelom získania nenávratného finančného príspevku a čerpaním.

V roku 2007, v prvom roku programového obdobia 2007-2013, boli vyhlásené výzvy iba za jediný OP a to OP ZaSI. Ostatné operačné programy začali vyhlasovanie výziev v roku 2008. Oba v súčasnosti najlepšie čerpajúce operačné programy OPZ a ROP mali vysoké objemy vyhlásených výziev na začiatku programového obdobia v rokoch 2008-2009 (Tabuľka č. 3), kedy predstavoval objem vyhlásených výziev 88 % (OP Z) a 74 % (ROP) z celkovej alokácie vyhlásených výziev k 31.10.2014. Naopak najhoršie čerpajúce programy OPIS a OPV mali v rokoch 2007-2009 objemy vyhlásených výziev len na úrovni 25 – 40 %.

Tabuľka č. 3 Porovnanie objemu vyhlásených výziev pre vybrané OP

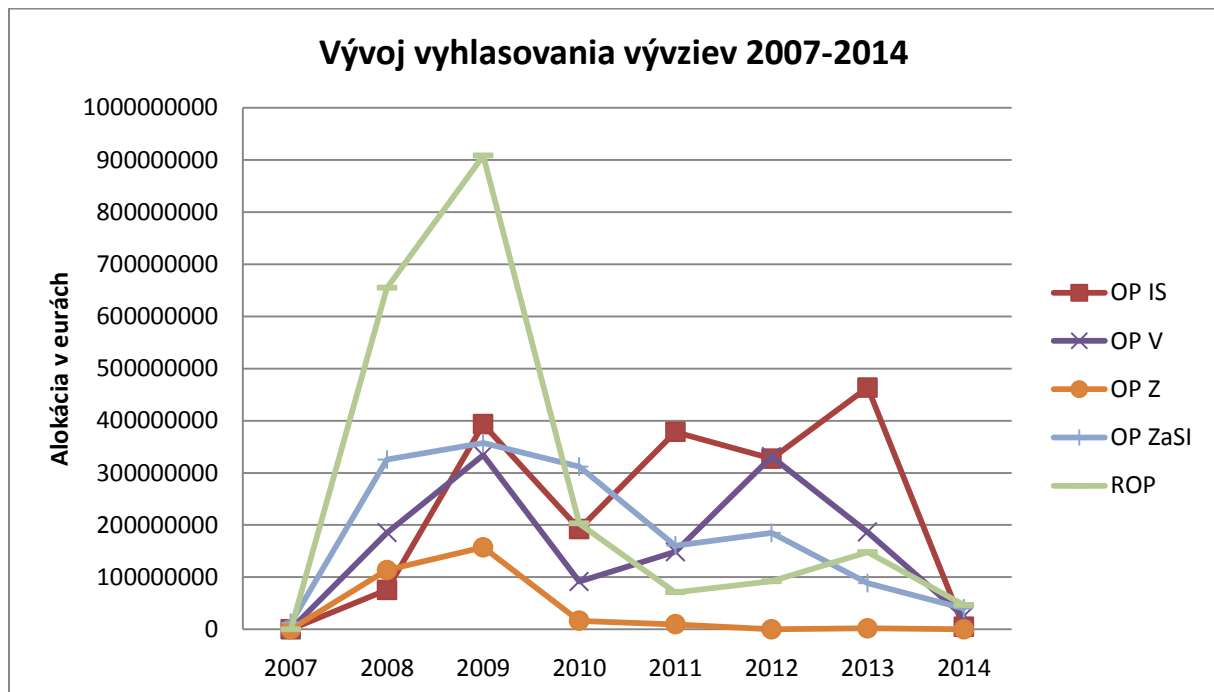
| Vybrané OP | Objem vyhlásených výziev v období 2007-2009 k celkovému objemu vyhlásených výziev k 30.9.2014 | Objem vyhlásených výziev v období 2007-2010 k celkovému objemu vyhlásených výziev k 30.9.2014 |
|------------|---|---|
| OP IS | 25 % | 35 % |
| OP V | 40 % | 47 % |
| OP Z | 88 % | 93 % |
| OP ZaSI | 47 % | 67 % |
| ROP | 74 % | 83 % |

Zdroj: CKO

NKÚ SR hodnotí masívny nápor vyhlásenia výziev na začiatku programového obdobia ako efektívne strategické rozhodnutie, ktoré bolo predpokladom k rýchlemu čerpaniu finančných prostriedkov a bolo súčasne aj preventívnym opatrením pre prípadné budúce spomalenia vyhlasovania výziev v rámci programového obdobia. V grafe č. 2 je zobrazený vývoj vyhlasovania výziev jednotlivých operačných programov za obdobie 2007 – 30. 09. 2014.

Pri paralele s programovým obdobím 2014-2020 sa javí ako najefektívnejší prístup spomínaného masívneho náporu vyhlasovania výziev na začiatku programového obdobia. V porovnaní s obdobím 2007-2013 v novom programovom období nezačalo vyhlásenie prvých výziev v prvom roku implementácie (t.j. v roku 2014) ako to urobilo MPSVR SR v OP ZaSI v roku 2007.

Graf č. 2: Vývoj vyhlasovania výziev od 2007- 30. 09. 2014 pre vybrané OP



Zdroj: CKO

Spomalenie vyhlasovania výziev nastalo hlavne v rokoch 2010 a 2011 (graf č. 2), kedy všetky kontrolované OP vykázali výrazný pokles aktivity pri vyhlasovaní výziev. Toto

spomalenie ohrozilo hlavne programy, ktoré mali najnižší objem vyhlásených výziev do roku 2009, resp. 2010 ako OP V a OPIS. Následný nástup vyhlasovania výziev v roku 2012 hodnotí NKÚ SR ako neskorý krok vo väzbe na riziko splnenia pravidla N+3/N+2, dosiahnutie cieľov programov a dočerpania celkovej alokácie. Špecifickým príkladom je OPIS. Výzvy pre opatrenia 2.1 (prvé vyzvania v roku 2011) a 3.1 (prvé vyzvania v roku 2012) boli začaté neúmerne neskoro vzhľadom na začiatok programového obdobia a dátum schválenia operačného programu Európskou komisiou v roku 2007.

Oneskorené vyhlasovanie výziev súčasne viaže administratívne kapacity RO a SORO, ktoré by sa mali ku koncu programového obdobia sústrediť hlavne na spracovanie žiadostí o platbu a kontrolu oprávnenosti výdavkov, aby sa minimalizovalo riziko automatického zrušenia záväzku.

2.2.3 Rušenie výziev - zvyšovanie administratívnej záťaže a posun čerpania

NKÚ SR zaznamenal vysoký počet zrušených výziev RO. Rušenie už vyhlásených výziev zásadným spôsobom spomaľuje celý proces implementácie programu a zvyšuje administratívnu záťaž pracovníkov RO a SORO.

Najväčší objem zrušených výziev (tabuľka č. 4) v kontrolovanom období NKÚ SR zaznamenal v OPIS v objeme 531 mil. eur a OP Vzdelávanie v objeme 324, 5 mil. eur a naopak najmenej, zrušených, resp. žiadne výzvy nemal zrušený OPZ (0 eur) a ROP (90,9 mil. eur).

Ak porovnáme údaje uvedené v tabuľke č. 4 so stavom čerpania OP (graf č. 1) je zjavný vzťah medzi rýchlosťou čerpania a objemom finančných prostriedkov v zrušených, resp. neplatných výzvach, keď najlepšie čerpajúce programy majú najnižší objem zrušených výziev.

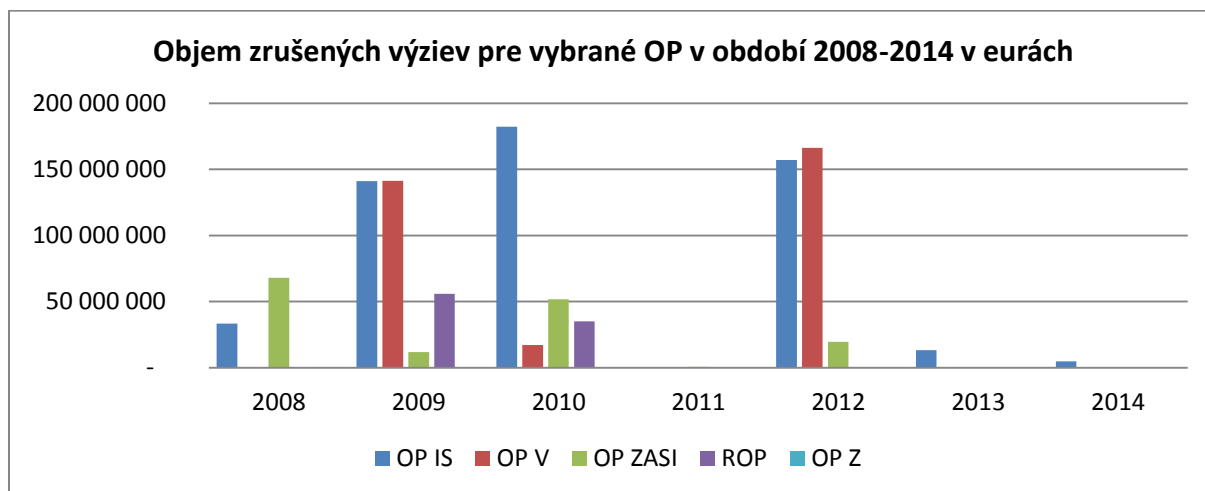
Tabuľka č. 4 Výzvy v programovom období 2007-2014 pre vybrané OP k 30.09.2014

| OP | Výzvy platné a ukončené | | Neplatné výzvy | | Celkový počet výziev | |
|-------------------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| | Počet | Alokácia v eurách | Počet | Alokácia v eurách | Počet | Alokácia v eurách |
| OP Informatizácia spoločnosti | 64 | 1 340 597 686 | 21 | 531 246 154 | 85 | 1 871 843 840 |
| Regionálny OP | 41 | 2 032 588 693 | 2 | 90 882 353 | 43 | 2 123 471 046 |
| OP Vzdelávanie | 79 | 976 734 728 | 14 | 324 500 000 | 93 | 1 301 234 728 |
| OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia | 170 | 1 339 507 144 | 25 | 151 671 189 | 195 | 1 491 178 332 |
| OP Zdravotníctvo | 15 | 308 976 668 | 0 | 0 | 15 | 308 976 668 |
| SPOLU | 537 | 11 957 556 901 | 81 | 1 632 346 314 | 618 | 13 589 903 215 |

Zdroj: CKO

Podľa vývoja rušení výziev (graf č. 3) bol najväčší objem zrušených výziev v roku 2009 a opätovne v roku 2010 a 2012.

Graf č. 3 Objem zrušených výziev vybraných OP v období 2007-2014



Zdroj: CKO

2.3 Centrálny koordinačný orgán

Funkciu CKO pre NSRR plní Úrad vlády SR. Nosnou úlohou CKO je okrem iného koordinácia a metodické usmerňovanie subjektov, ktoré sú zapojené do implementácie ŠF a KF v oblasti riadenia. Zabezpečuje tvorbu a prevádzku ITMS, monitoruje a hodnotí výsledky pri dosahovaní cieľov v referenčnom rámci. CKO vydáva Systém riadenia ŠF a KF a jeho aktualizácie ako jeden zo základných dokumentov implementácie ŠF a KF v podmienkach Slovenskej republiky.

V rámci koordinácie CKO zabezpečuje okrem iného monitoring celého komplexu aktivít ako je napr.:

- stav implementácie (napr. *Správa o implementácii a čerpaní štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v rámci operačných programov Národného strategického referenčného rámca pripravovaná na polročnej báze*),
- návrhy na zvýšenie efektívnosti čerpania ŠF a KF,
- monitorovanie akčných plánov implementujúcich orgánov za účelom zrýchlenia a zlepšenia implementácie,
- stav administratívnych kapacít.

V rámci materiálov, ktoré pripravoval CKO v priebehu obdobia 2007-2013, boli opakovane definované riziká implementácie programov, upozornenia na procesy, ktoré sa môžu javiť ako problémové, prípadne definované dôvody prečo komplikácia pri implementácii môže nastať. Napriek uvedenému však nebolo zabránené nedostatočnému stavu čerpania NSRR. Jedným z dôvodov je kompetenčne podhodnotená pozícia CKO. NKÚ SR má zato, že CKO ako organizačná zložka Úradu vlády SR, by pri výkone svojej pozície a pri zabezpečovaní funkčného monitorovania mohlo viac využívať ustanovenia zákona 10/1996⁷ Z. z. o kontrole v štátnej správe.

⁷ Úrad vlády v zmysle § 2 vykonáva okrem iného kontrolu plnenia úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy, kontrolu plnenia úloh z uznesení vlády a kontrolu efektívnosti štátnej správy.

Tiež je na zváženie vykonanie benchmarkingu v rámci krajín EÚ, ktoré úspešne čerpajú štrukturálne fondy s cieľom prenosu dobrej praxe na slovenské podmienky, ktoré by boli uplatniteľné v metodike implementácie ŠF.

2.4 Interné manuály

Kontrolná skupina počas výkonu kontroly na základe zistení dospela k názoru, že vnútorné riadiace akty vybraných RO a SORO prešli za programové obdobie 2007 – 2013 veľkým počtom čiastkových alebo celkových zmien a dodatkov (tabuľka č. 5). Tieto zmeny spôsobili neprehľadnosť a svojim počtom a zložitou často aj rozpor so základnými dokumentmi a to so Systémom riadenia ŠF a KF a Systémom finančného riadenia ŠF a KF. Rozpory IMP RO/SORO boli mnohokrát označené pri vykonaných kontrolách kontrolnými orgánmi ako zistenia nesúlady uvedených dokumentácií.

Tabuľka č. 5 Prehľad zmien IMP pre vybrané OP za obdobie 2007-2014

| Operačný program | Počet zmien/aktualizácií/dodatkov IM |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| Informatizácia spoločnosti | 155 (RO 108/ SORO MK SR 25, MF SR 22) |
| Zamestnanosť a sociálna inklúzia | 90 (RO) |
| Regionálny operačný program | 34 (RO) |
| Zdravotníctvo | 77 |
| Vzdelávanie | 79 (RO 57/AŠFEÚ22) |

Zdroj : RO, SORO

IMP sú rozsiahle niekoľko stostranové dokumenty, ktoré stratili jednu zo svojich funkcií, a to prehľadne zaznamenať postupy RO/SORO a byť nápomocné pri orientácii v postupoch a vzťahoch vo vnútri organizácie. Dokumenty sú vo veľkej časti duplicitné so systémom riadenia a systémom finančného riadenia.

Vzhľadom na uvedené, NKÚ SR zastáva názor, že využitie systému riadenia a systému finančného riadenia ako základného interného riadiaceho aktu jednotlivých RO/SORO, by spomenuté problémy odstránilo. IMP by existoval v základnej prehľadnej forme. Prehľadnosť takto zostavených IMP by vychádzala prioritne z vypracovaných audit trailov procedúr doplnených opisom tých procesov, ktoré sú používané RO/SORO nad rámec systému riadenia a systému finančného riadenia, alebo sú špecifikom pre ten ktorý implementujúci orgán. IMP by neobsahovali duplicitné časti strategických dokumentov, iba odvolávku na príslušné kapitoly systému riadenia, prípadne systému finančného riadenia pre tú ktorú oblasť. Podmienkou zavedeného systému je zabezpečenie záväznosti Systému riadenia ŠF a FK a Systému finančného riadenia ŠF a KF priamo pre zamestnancov RO/SORO.

E- kohézia

NKÚ SR pri kontrole vybraných RO a SORO zaznamenal veľký objem dokumentácie v papierovej forme, ktoré sú produkované RO/SORO.

NKÚ SR má za to, aby RO/SORO, platobná jednotka, certifikačný orgán pristúpili v čo najväčšej miere k elektronickému spracúvaniu, odsúhlasovaniu a odstupovaniu dokumentov/údajov na inú pozíciu/úroveň využitím ITMS. Takto by boli nahrádzané tlačené verzie kontrolných zoznamov a záznamov, ktoré sú tvorené RO/SORO ich elektronickým ekvivalentom v ITMS (elektronické formuláre, dôkaznosť cez históriu stavov).

Odsúhlasenie jednotlivých pozícií a úrovní v zmysle schválených audit trialov v ITMS a ich tlačenie v papierovej verzii len v nevyhnutných prípadoch, keď je nutná papierová verzia (napr. rozhodnutia o schválení/neschválení ŽoNFP), by znížilo objem papierovej dokumentácie, administratívnu záťaž spojenú s tlačením dokumentov a ich „papierovým“ schvaľovaním, ako aj nároky na archiváciu. Uvedený krok by zároveň zvýšil disciplínu zadávania údajov a dokumentov do ITMS (nedostatočné zadávanie údajov do ITMS bolo časté zistenie auditov a certifikačných overovaní). Vzhľadom na parametre, ktorými disponuje ITMS je možné uvažovať o využití tohto systému ako výrazného „e-nástroja“ nielen v prípade komunikácie prijímateľ a RO/SORO, ale aj vo vnútri riadiacich organizácií, ako aj medzi riadiacimi a platobnými organizáciami navzájom. Zavedenie uvedeného systému je však podmienené zaručením bezpečnosti IT systému.

3. Administratívne kapacity

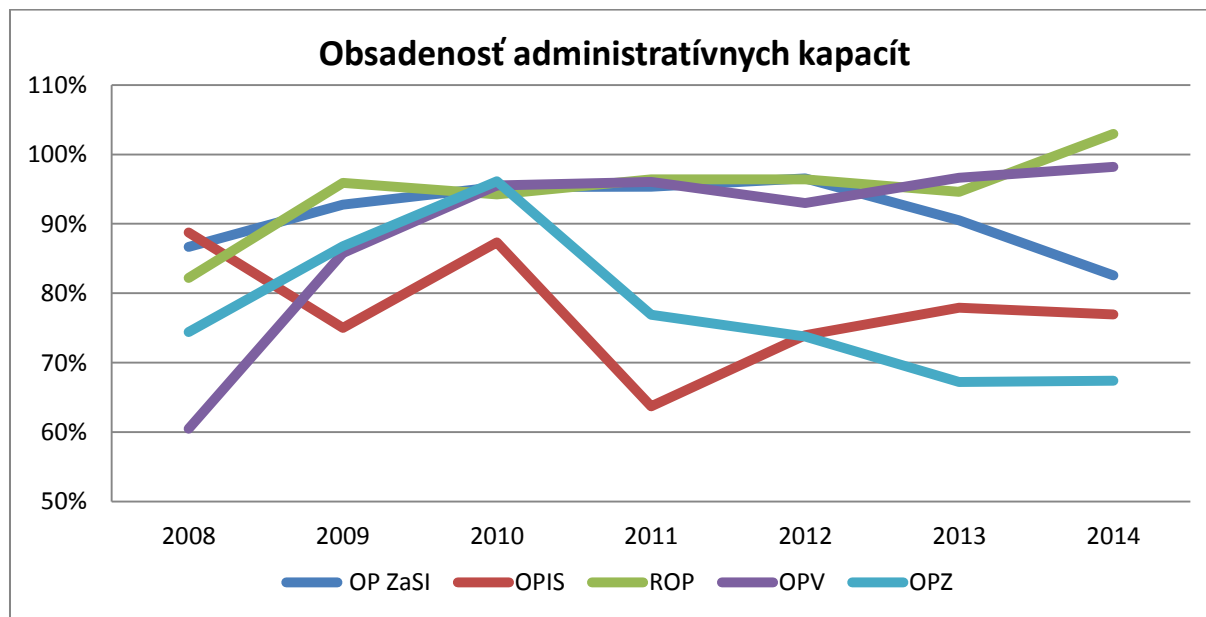
Východiskom pre nastavenie administratívnych kapacít na programové obdobie 2007 – 2013 bolo vypracovanie dokumentu *Analýza administratívnych kapacít pre programové obdobie 2007 – 2013* (CKO). Na základe uvedeného dokumentu boli uznesením vlády SR č. 396/2007 schválené počty administratívnych kapacít jednotlivým orgánom, ktoré mali za úlohu včasnú a riadnu implementáciu ŠF a KF. Nakoľko v priebehu programového obdobia prebehlo niekoľko organizačných zmien alebo zmien systému, nastavené počty administratívnych kapacít boli aktualizované piatimi uzneseniami vlády SR a niekoľkými rozpočtovými opatreniami MF SR.

Schválené počty zamestnancov si upravujú vo svojich plánoch jednotlivé orgány implementujúce ŠF a KF. Plánovaný stav jednotlivých orgánov je stav zosúladený s osobným úradom daného orgánu a odborom rozpočtu verejnej správy MF SR.

3.1 Nenaplnenie stavov administratívnych kapacít

Plánované stavy neboli vo väčšine prípadov RO/SORO naplnené, (graf č. 4). NKÚ SR hodnotí nenaplnenie administratívnych kapacít ako negatívny aspekt pri implementácii operačných programov a čerpaní finančných prostriedkov z európskych fondov.

Graf č. 4

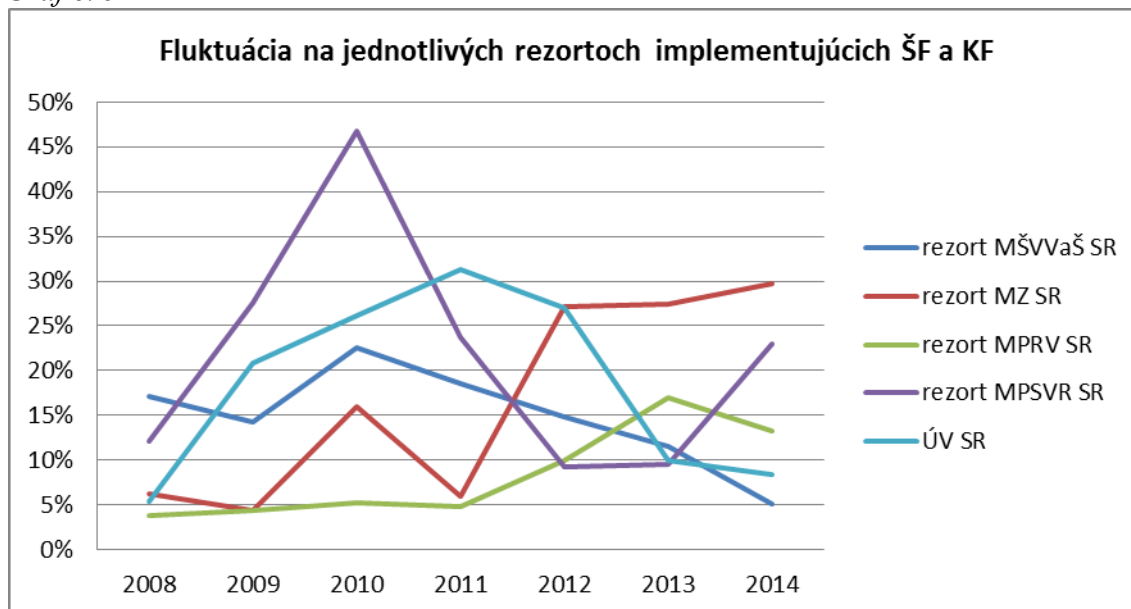


Zdroj: RO

3.2 Fluktuácia je neúmerne vysoká

Jedným z najväčších problémov pri administratívnych kapacitách bola identifikovaná fluktuácia zamestnancov, ktorá bola v niektorých prípadoch veľmi vysoká. Pomerne vysoký nárast fluktuácie môžeme pozorovať skoro pri všetkých kontrolovaných subjektoch hlavne v roku 2010. Fluktuáciu osobitne v jednotlivých rezortoch znázorňuje graf č. 5.

Graf č. 5



Zdroj: CKO

Jednotlivé orgány identifikovali dôvody fluktuácie, ktorými sú napr. slabá finančná motivácia, vysoká pracovná zaťaž, široká a zložitá problematika, nadčasová práca, kumulovanie činností, nižšie finančné ohodnotenie v porovnaní s niektorými rezortmi implementujúcimi ŠF. Je potrebné nastaviť účinné stabilizačné mechanizmy, ktorými sa fluktuácia zníži.

NKÚ SR upozorňuje, že pri problémoch spôsobujúcich fluktuáciu zamestnancov (vysoká pracovná zaťaž, široká a zložitá problematika, nadčasová práca, kumulovanie činností) je zarážajúci trend (graf č. 4) nenaplnených administratívnych kapacít kontrolovaných OP, ktorý zhoršuje situáciu implementácie OP. NKÚ SR zaznamenal priebežné monitorovanie naplnenia administratívnych kapacít zo strany CKO, v ktorom CKO disponuje aktuálnymi údajmi o stave naplnenia kapacít na jednotlivých RO i SORO a uverejňuje ich na webovom sídle www.nsr.sk. Dosah monitoringu však nie je účinný.

Negatívnym dopadom fluktuácie je tiež následné prijímanie novej pracovnej sily a čas potrebný na zaškolenie. Kvalita zaškolenia a následného permanentného školenia má priamy dosah na kvalitu práce nových zamestnancov.

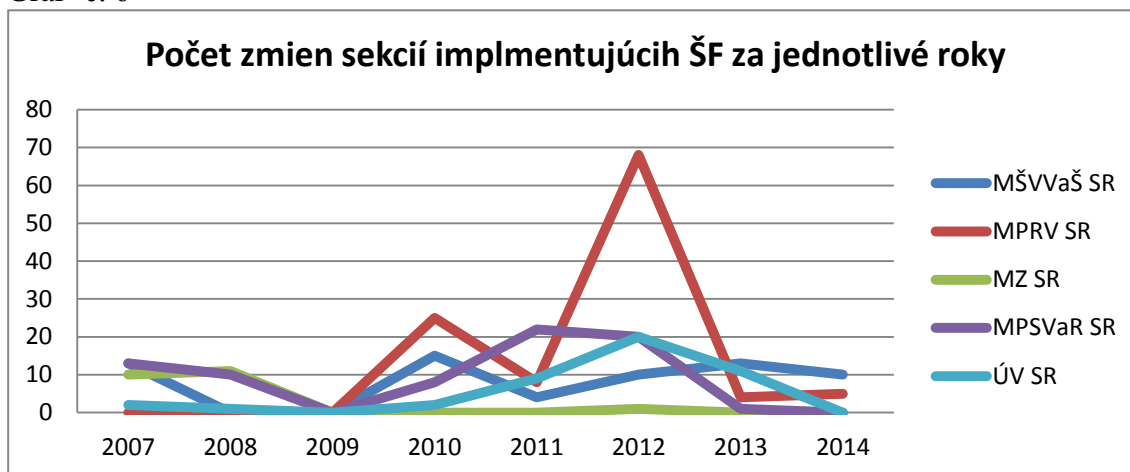
Postupy pri obsadzovaní administratívnych kapacít sú upravené zákonom č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákonom č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce. Obsadzovanie administratívnych kapacít v samosprávnych krajoch ako SORO je stanovené zákonom č. 552/2007 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov. NKÚ SR upozorňuje, že je potrebná legislatívna úprava vedúca k stabilizácii zamestnancov, ktorí sa podieľajú na riadení a implementácii ŠF a KF. Bolo by potrebné zvážiť zjednotenie systému odmeňovania administratívnych kapacít, nakoľko v súčasnosti o odborníkov subjekty „súperia“ a veľakrát dôvodom odchodu na iný subjekt je vyššie finančné ohodnotenie.

3.3 Časté zmeny na riadiacich pozíciách

NKÚ SR identifikoval časté zmeny organizácie útvarov štátnej správy implementujúcich ŠF a tiež časté zmeny na miestach vedúcich pracovníkov.

V nasledujúcom grafe č. 6 je možné sledovať vývoj počtu zmien štruktúry útvarov implementujúcich ŠF za kontrolované orgány a roky. Najviac zmien bolo realizovaných vo volebných rokoch 2010 a 2012.

Graf ⁸č. 6



Zdroj: osobné úrady RO

V tabuľkách č. 6 a č. 7 sú uvedené informácie o počtoch zmien na pozíciách generálnych riaditeľov útvarov implementujúcich ŠF kontrolovaných orgánov. NKÚ SR upozorňuje na alarmujúco vysoké čísla týchto zmien na postoch generálnych riaditeľov. Tieto zmeny vedú často následne k zmenám celého tímu vedúcich pracovníkov, čo vyúsťujú do zmien v postupoch, strategických dokumentoch, požiadavkách na zamestnancov, štýlu práce. Nezanedbateľný je aj fakt, že organizačnými zmenami vznikajú bariéry vo vnútornej komunikácii organizácií. Takto menené prostredie vplýva demotivujúco na zamestnancov prispieva k ich fluktuácii.

V oboch prípadoch je najväčší počet zmien na uvedených pozíciách vo volebných rokoch 2010 a 2012.

Tabuľka č. 6 Zmeny na pozíciách generálnych riaditeľov/riaditeľiek na sekciách implementujúcich ŠF EÚ v období 2007-2014 - RO

| RO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Spolu/ÚOŠS |
|----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|
| MZ SR | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| MPRV SR ⁹ | x | x | x | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| MŠVVaŠ SR | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 5 |
| MPSVaR SR | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 8 |
| ÚV SR | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 7 |
| Spolu/rok | 5 | 4 | 1 | 5 | 2 | 8 | 3 | 0 | |

⁹ Nie sú započítané zmeny, ktoré boli vykonané na zrušenom MVRR SR do 30.06.2010.

Zdroj: osobné úrady RO

Tabuľka č.7 Zmeny na pozícií generálneho riaditeľa za obdobie 2007-2014 - SORO

| SORO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Spolu GR |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| ASFEÚ | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 |
| FSR | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 7 |
| SIA | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 7 |
| Spolu/rok | 3 | 0 | 2 | 4 | 1 | 6 | 0 | 2 | |

Zdroj: osobné úrady RO

Časté striedanie na riadiacich pozíciách môže viesť k nekontinuálnemu riadeniu a implementácii ŠF a má vplyv na plynulosť a rýchlosť čerpania.

Návrhy NKÚ SR k administratívnym kapacitám:

- nastaviť efektívne počty administratívnych kapacít a zároveň snaha o napĺňanie plánovaných stavov, funkčný monitoring napĺňania administratívnych kapacít (CKO),
- riadiacich pracovníkov meniť v čo najmenšej možnej miere, pri ich výbere sa dôsledne zamerať na odbornosť v danej problematike a riadiace schopnosti,
- nastaviť stabilizačné mechanizmy na zníženie fluktuácie,
- nakoľko je problematika EÚ fondov zložitá – nastavenie kvalitného vstupného (adaptačného) ako aj ďalšieho vzdelávania v oblasti EÚ mechanizmov,
- funkčné obsadenie administratívnych kapacít podľa aktuálnych potrieb,
- snaha o nastavenie čo najkvalitnejších štruktúr útvarov resp. organizácií implementujúcich ŠF, aby bolo v priebehu programového obdobia čo najmenej zmien (zmeny kompetencií orgánov, presuny CKO, RO, SORO, zriaďovanie nových orgánov, zmeny na útvaroch a pod.).

4. Efektívnosť riadiacich a kontrolných systémov v procese hodnotenia a výberu ŽoNFP

V prípade dopytovo-orientovaných projektov aplikujú RO/SORO procesy vyhlasovania výziev za účelom zaručenia kvality projektov predkladaných žiadateľmi, ktorý je založený na princípe súťaže medzi predloženými projektmi.

V prípade národných projektov¹⁰ RO/SORO nevyhlasujú výzvu, ale oboznamujú žiadateľov, ktorých projekty sú zaradené do zoznamu národných projektov, o možnosti predkladania žiadostí o NFP prostredníctvom písomného vyzvania.

Doručením žiadosti o NFP Riadiacemu orgánu, resp. SORO sa začína konanie o žiadosti o NFP¹¹, ktoré zahŕňa procesy príjmu a registrácie žiadosti o NFP, schvaľovania žiadosti o NFP (t.j. procesu kontroly formálnej správnosti, odborného hodnotenia a výberu žiadosti o NFP) až po vydanie rozhodnutia o schválení, resp. neschválení žiadosti o NFP.

¹⁰ Systém riadenia ŠF a KF, verzia 4.9, časť 2.5, bod 132 „RO môže rozhodnúť o implementácii časti alebo celého opatrenia/prioritnej osi formou jedného alebo viacerých národných projektov. RO v tejto súvislosti zostavuje zoznam národných projektov, ktorý predstavuje predbežný návrh projektov, ako súboru aktivít vhodne a efektívne prispievajúcich k napĺňaniu cieľov OP“.

¹¹ v súlade s § 14 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov EÚ

4.1 Projektový zámer

NKÚ SR kontrolou zaznamenal v rámci rezortu MPSVR SR – RO OP ZaSI jedinečný postup uplatňovaný pri príprave ŽoNFP používajúc status projektového zámeru pri príprave národných projektov. Na MPSVR SR ako RO pre OP ZaSI je prípravou projektového zámeru, v súlade s Organizačným poriadkom MPSVR SR poverený *odbor prípravy projektov a výziev*, ktorý je začlenený priamo pod ministra práce, sociálnych vecí a rodiny, teda je mimo útvarov, ktoré sa priamo podieľajú na implementácii OP.

Projektový zámer vypracovaný *odborom prípravy projektov a výziev* v spolupráci so žiadateľom je následne predmetom predbežnej kontroly, ktorú vykoná *odbor kontroly projektov* (Sekcia kontroly MPSVR SR) a *sekcia riadenia ESF* (preverenie z hľadiska oprávnenosti a štátnej pomoci). Po absolvovaní vnútrorezortného schvaľovacieho procesu v prípade schválenia projektového zámeru RO vypracuje vyzvanie na predloženie ŽoNFP na národný projekt.

Kontrolná skupina NKÚ SR hodnotí zavedenie štatútu projektového zámeru a procedúry jeho prípravy pri národných projektoch ako efektívny nástroj k príprave kvalitných národných projektov, čo znižuje riziko zle pripraveného projektu a komplikácií počas implementácie pri napĺňaní cieľov projektu a jeho čerpania.

4.2 Zavedenie procedúry nad rámec povinných postupov môže mať pridanú hodnotu

NKÚ SR kontrolou zistil, že niektoré RO/SORO zaviedli tzv. „predbežnú finančnú kontrolu“ ŽoNFP, ktorá je zameraná na prvotnú identifikáciu neoprávnených výdavkov ako i opodstatnenosť, hospodárnosť nárokovovaných výdavkov vo vzťahu k predloženému projektu. Kontrola slúži ako podklad pre ďalší proces schvaľovania ŽoNFP. Uvedená procedúra nie je povinnou procedúrou vo fáze konania o ŽoNFP v zmysle Systému riadenia ŠF a KF.

NKÚ SR hodnotí zavedenie tejto procedúry niektorými RO/SORO vo fáze kontroly formálnej správnosti ŽoNFP ako efektívny krok, ktorý má značný preventívny charakter pri identifikovaní neoprávnených výdavkov, ktoré by sa v prípade ich schválenia stali nezrovnalosťami s priamym dosahom na chybovosť operačného programu.

4.3 Výber hodnotiteľov

Výber kvalitných a dobre pripravených projektov je základom úspešnej implementácie operačného programu, preto je výber odborných hodnotiteľov na základe hodnotenia ich odborných predpokladov jedným z kľúčových procesov odborného hodnotenia.

RO zriaďujú databázy hodnotiteľov (interní a externí hodnotitelia) za účelom odborného hodnotenia predložených žiadostí o NFP.

4.3.1 Interní hodnotitelia

Interní hodnotitelia, v rámci kontrolovaných RO/SORO, sú zväčša vyberaní rozhodnutím generálneho alebo hlavného manažéra. NKÚ SR zaznamenal iba u jediného subjektu, a to MK SR - SORO pre OPIS, vykonávanie výberu interných hodnotiteľov rovnakou formou ako výber externých hodnotiteľov. Výber bol uskutočnený formou hodnotiaceho hárku, ktorým sa hodnotili odborné predpoklady hodnotiteľov s prísnyim uplatnením kritérií na výber hodnotiteľov. NKÚ SR hodnotí tento zavedený postup tvorby databázy interných hodnotiteľov a jeho striktnosť ako efektívny nástroj na zabezpečenie kvality hodnotiaceho procesu s početnými transparentnými prvkami.

NKÚ SR hodnotí využitie výlučne interných hodnotiteľov vzhľadom na charakter Regionálneho operačného programu ako efektívny krok ak sú interní pracovníci RO, SORO skúsení a pravidelne školení. Podmienkou však je, že interní hodnotitelia dostanú dostatočný časový priestor pre hodnotenie a nie sú poverovaní inými úlohami, aby sa čas odborného hodnotenia neúmerne nepredlžoval.

4.3.2 Externí hodnotitelia

Okrem ROP, kde vykonávajú odborné hodnotenie výhradne interní hodnotitelia, využili ostatné RO/SORO možnosť zapojiť do hodnotenia aj externých hodnotiteľov.

RO berú pri možnosti využiť externých hodnotiteľov do úvahy kapacitné možnosti RO a špecifiká daného programu. Štandardne RO po schválení kritérií na výber hodnotiteľov zverejní výzvu na výber externých hodnotiteľov.

NKÚ SR preverení postupov výberu odborných hodnotiteľov na vybraných RO vyhodnotil dobrú prax v rámci MK SR a MF SR ako SORO pre OPIS a RO OP Z (príloha č. 1). Uvedená prax zvyšuje predpoklad, že vybraní hodnotitelia vykonajú kvalitné odborné hodnotenie. Uvedené postupy nesú zjavné prvky transparentnosti.

4.4 Pridelovanie ŽoNFP hodnotiteľom

Vo všetkých kontrolovaných RO/SORO boli ŽoNFP pridelované odborným hodnotiteľom náhodným spôsobom (žrebovaním).

NKÚ SR kontrolou predloženej dokumentácie SORO OP ZaSI (FSR, SIA) zaznamenal procesy, ktoré zvyšujú transparentnosť celého procesu hodnotenia ŽoNFP, a to:

- v predloženej dokumentácii k pridelovaniu ŽoNFP hodnotiteľom boli predložené aj DVD s videozáznamom z uvedeného pridelovania (súčasť Zápisnice z priebehu žrebovania výberu hodnotiteľov a z pridelovania ŽoNFP hodnotiteľom),
- záznam z preverenia konfliktu záujmov vybraných odborných hodnotiteľov, obidve SORO OP ZaSI vykonali po uskutočnení výberu hodnotiteľov preverenie, či neboli blízkou alebo spriaznenou osobou so žiadateľom (právnickou osobou), či neboli zamestnancami niektorého zo žiadateľov, alebo či neboli evidovaní v orgánoch niektorého zo žiadateľov. Uvedené bolo vykonané cez stránky www.foaf.sk, www.orsr.sk, Daňového úradu SR, Všeobecnej zdravotnej poisťovne, vestníka verejného obstarávania a ďalších databáz,
- účasť notára (v jednom prípade) pri žrebovaní a pridelovaní ŽoNFP hodnotiteľom.

4.5 Preverenie práce odborných hodnotiteľov

NKÚ SR hodnotí proces odborného hodnotenia ako najdôležitejšiu časť posudzovania ŽoNFP (kvalita, transparentnosť). Odborné hodnotenie je základom pre samotný výber ŽoNFP a vydanie rozhodnutia o pridelení NFP. NKÚ SR porovnal postupy a relevantnú dokumentáciu vybraných RO/SORO pri procese odborného hodnotenia a zaznamenal u niektorých RO/SORO postupy, ktoré dávajú predpoklad na vyššiu kvalitu procesu odborného hodnotenia a zvyšujú jej transparentnosť. Jedným z týchto postupov je preverenie práce odborného hodnotiteľa. Tento postup NKÚ SR zaznamenal v OP ZaSI (podrobnejšie v prílohe č. 1).

Preverenie práce odborného hodnotiteľa by malo zabezpečiť overenie súladu vypracovania hodnotiaceho hárku so schválenými postupmi pre hodnotenie (napr. Príručka

pre hodnotiteľa), pričom nesmie byť posudzovaný obsah odborného hodnotenia, ani do neho nijakým spôsobom nie je možné zasahovať. Nedostatky sa musia vzťahovať výhradne na formálnu stránku vyplňania hodnotiaceho hárku (úplnosť, zrozumiteľnosť a pod.) a nesmú sa týkať obsahovej stránky hodnotiaceho hárku z dôvodu rešpektovania kritérií transparentnosti a nezávislosti odborného posudku.

NKÚ SR vyhodnotil, že procedúra overenia bola zavedená v takých časových rámcoch, aby v prípade odhalenia nedostatkov bola vykonaná okamžitá náprava ešte pred schválením rozhodnutia o pridelení NFP.

4.6 Dohľad nad procesom konania o ŽoNFP

NKÚ SR preskúmal dohľad RO nad procesom konania o ŽoNFP na SORO.

RO OP ZaSI vykonáva overenie hodnotiacich a výberových postupov SORO zriadením skupiny poverených pracovníkov RO, príp. PJ, ktorí fyzicky vykonávajú preverenie vykonaného hodnotenia a výberu ŽoNFP na SORO. Uvedený výkon je zaznamenaný v *Správe o overení hodnotiacich a výberových postupov na SORO*. RO uvedené overenie vykonáva po ukončení odborného hodnotenia. Až po schválení vyššie uvedenej správy riadiacim orgánom je SORO poverené vypracovaním rozhodnutí o schválení/neschválení ŽoNFP.

RO pre ROP rozhodne, či bude vykonané overenie postupov SORO pri odbornom hodnotení a následne vymenuje overovaciu skupinu na overenie výkonu odborného hodnotenia ŽoNFP na SORO. Overovanie sa uskutočňuje na náhodnej vzorke predložených ŽoNFP. Overovacia skupina určí rozsah vzorky v závislosti od počtu ŽoNFP zaradených do odborného hodnotenia v rámci príslušnej výzvy na predkladanie ŽoNFP, pričom vzorka obsahuje najmenej 10 % prijatých ŽoNFP vybraných v zmysle Metódy systematického výberu.

4.7 Výberový proces

Systém riadenia ŠF a KF umožňuje nezriaďovať výberovú komisiu v prípade, ak je žiadosti možné priradiť bodové hodnotenie na základe objektívne overiteľných kritérií a výber ŽoNFP je zabezpečený iným vhodným a transparentným spôsobom.

NKÚ SR porovnal postup kontrolovaných RO/SORO a zaznamenal niekoľko rôznych procedúr na výber ŽoNFP. Napriek možnosti, ktorá je daná Systémom riadenia ŠF a KF, niektoré RO pristupovali k zriadeniu výberových komisií, resp. inému kolektívnemu orgánu (napr. poradná komisia, pracovná skupina) zapojenému do procesu výberu ŽoNFP.

NKÚ SR počas kontroly identifikoval príklady dobrej praxe, kde napr. RO/SORO OP ZaSI boli pri výbere žiadosti uplatnené objektívne overiteľné kritériá a SORO ani RO nezriaďovali výberovú komisiu (dobrá prax Príloha č. 1). Aplikovaním uvedeného postupu zaregistroval NKÚ SR výraznú časovú úsporu a zníženie administratívnu záťaž pracovníkov RO/SORO, spojenú so zriaďovaním a zvolávaním výberovej komisie.

4.8 Pravidlo „štyroch očí“

Pravidlo kontroly štyroch očí je jedným zo základných pravidiel, ktoré sa aplikuje pri schvaľovacích postupoch rôznych procedúr (kontrola ŽoNFP, kontrola na mieste, administratívna kontrola ŽoP a pod.). Za minimálny štandard dodržania pravidla štyroch očí sa považuje vykonanie kontroly vecne zodpovedným/povereným zamestnancom a príslušným schvaľujúcim zamestnancom.

NKÚ SR počas výkonu kontroly na kontrolovaných RO/SORO zaznamenal zvýšený počet pracovníkov zapojených do kontroly nad rámec kontroly „štyroch očí“. NKÚ SR považuje za potrebné, aby kompetentné orgány zvážili možné zníženie „overujúcich“, „potvrdzujúcich“ a „schvaľujúcich“ článkov na efektívnu úroveň. Navyšovanie úrovni nad potrebnú hranicu nie je efektívne vo väzbe na viazanie administratívnych kapacít, úsporu času a môže viesť k formálnemu konaniu.

4.9 Suplovanie občana pracovníkmi RO/SORO

NKÚ SR zaznamenal aktivity RO/SORO, ktorými oznamovali (listom, e-mailom) prijímateľom vykonanie úkonov, ktorého stav si žiadateľ/prijímateľ mohol overiť na verejnom portáli ITMS. Sprístupnenie ITMS na verejnom portáli by malo byť v plnej miere využívané žiadateľmi/prijímateľmi a malo by odbúrať administratívne zaťaženie pracovníkov RO/SORO.

NKÚ SR konštatuje, že uvedený prístup by mal byť maximálne používaný vo všetkých fázach implementácie projektu pri komunikácii medzi RO/SORO a žiadateľom/prijímateľom.

5. Verejné obstarávanie ako hlavný kameň úrazu pri čerpaní

NKÚ SR vykonal dokumentárne preverenie procesov VO na vybraných RO, ako aj rozhovory s pracovníkmi RO/SORO, ktorí vykonávajú agendu VO.

Z rozhovorov so zamestnancami, vykonávajúcimi administratívnu kontrolu v rámci kontrolovaných subjektov, vyplynuli dve oblasti nedostatočnej podpory zo strany RO:

- výrazne personálne poddimenzovanie vzhľadom na množstvo kontrol pripadajúcich na jedného zamestnanca vykonávajúceho kontrolu VO, čo potvrdilo 100 % opýtaných pracovníkov,
- zníženie účasti pracovníkov vykonávajúcich administratívnu kontrolu VO na vzdelávacích aktivitách z dôvodu vysokej pracovnej vyťaženia. Tento pokles súvisí aj s vypustením povinnosti realizovať činnosti vo verejnom obstarávaní prostredníctvom odborne spôsobilej osoby zo zákona o verejnom obstarávaní, keď bola jedným z predpokladov získania odbornej spôsobilosti aktívna účasť na školeniach.

NKÚ SR poukazuje na fakt opodstatnenosti kontinuálnych odborných školení. Nedostatočné pravidelné školenie v oblasti zmien vo verejnom obstarávaní, problematických ustanovení zákona o verejnom obstarávaní môže mať negatívny vplyv na výsledok administratívnej kontroly VO. NKÚ SR odporúča posilniť kvalifikované vzdelávacie aktivity v tejto oblasti pre zamestnancov RO/ SORO, ako aj pre zamestnancov prijímateľa, prípadne osoby, ktoré realizujú samotné verejné obstarávanie. Zvyšovanie odbornosti týchto osôb môže dôjsť k eliminácii pochybení v procese VO.

RO/SORO spolupracujú pri administratívnej kontrole VO aj s ÚVO. Všetci opýtaní pracovníci RO vykonávajúci administratívnu kontrolu VO (t.j. 100 % respondentov) potvrdili spoluprácu s pracovníkmi ÚVO na veľmi dobrej úrovni, avšak 33 % uviedlo výhradu voči dĺžke reakčného času zo strany ÚVO, čo je zapríčinené poddimenzovanými personálnymi kapacitami ÚVO.

Jednou zo strategických činností ÚVO je poskytovanie metodických usmernení ku konkrétnym podnetom. Kontrolná skupina NKÚ SR v rozhovoroch so zamestnancami kontrolovaných subjektov zisťovala aj prínos spomenutých výstupov ÚVO pre pracovníkov

kontrolovaných subjektov vykonávajúcich administratívnu kontrolu VO. Spokojnosť s metodickými usmerneniami a výkladovými stanoviskami ÚVO vyjadrilo 100 % opýtaných pracovníkov, nakoľko ich v mnohých prípadoch využívajú ako podklad pre vlastnú rozhodovaciu prax. Avšak, aj napriek hore uvedenému, v niektorých prípadoch pracovníci kontrolovaných subjektov narážajú na rozpor v záveroch metodických usmernení navzájom, alebo medzi metodickým usmernením a rozhodnutím Odboru kontroly/námietok v obdobných/totožných prípadoch, čo pôsobí zmätočne a v konečnom dôsledku môže viesť k chybám pri realizácii verejných obstarávaní prijímateľom, ako aj k chybám pri samotnej administratívnej kontrole VO.

Čo sa týka samotného zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, až 100 % opýtaných pracovníkov pri otázke, čo najviac komplikuje proces kontroly VO, uviedlo „samotný zákon o verejnom obstarávaní“. Ako dôvod uvádzali skutočnosť, že zákon o VO je zložitý, komplikovaný, ťažko zrozumiteľný a nejednoznačný, obsahuje mnohé vnútorné odkazy na ustanovenia zákona o VO, v dôsledku čoho sa stáva neprehľadným, na čo nadväzuje aj neexistencia jednotného výkladu ustanovení zákona o VO. NKÚ SR odporúča v rámci pripravovanej novely súčasne platného a účinného zákona o VO, prijať také úpravy, aby bol jednoduchší, jednoznačnejší a stanovil by jasné pravidlá a postupy, čím by nevznikol priestor na rôzne výklady a zabezpečila sa väčšia prehľadnosť a transparentnosť procesu verejného obstarávania.

Po preverení predloženej dokumentácie, odpovedí opýtaných pracovníkov a porovnaní kontrolovaných subjektov kontrolná skupina NKÚ SR identifikovala tri spôsoby zapojenia projektových manažérov zaoberajúcimi sa implementáciou projektov do administratívnej kontroly verejného obstarávania v kontrolovaných RO/SORO existujú tri modely spolupráce.

Modely spolupráce pri kontrole VO na RO/SORO

➤ Model č. 1

Aktívne zapojenie projektových manažérov do procesu kontroly VO, ktorí v rámci nej posudzujú súlad predmetu zákazky a rozpočtu projektu, resp. výkazu výmer so zmluvou o poskytnutí NFP.

➤ Model č. 2

Zapojenie projektových manažérov do procesu kontroly VO iba vo fáze posudzovania, súladu rozpočtu projektu, resp. výkazu výmer so zmluvou o poskytnutí NFP.

➤ Model č. 3

Nezapojenie, resp. neúčast' projektových manažérov v procese administratívnej kontroly VO.

NKÚ SR vyhodnotil, ako dobrú prax model č.1. Zapojenie pracovníkov implementačných útvarov do procesu kontroly VO prispieva k zvýšeniu odbornosti administratívnej kontroly verejného obstarávania.

Vzhľadom na uvedené NKÚ SR odporúča subjektom, v ktorých administratívnu kontrolu VO vykonáva len odbor zaoberajúci sa týmto typom kontroly, zapojiť do procesu administratívnej kontroly verejného obstarávania implementačné útvary.

Po kontrole predloženej dokumentácie, kontrolná skupina NKÚ SR konštatuje, že administratívna kontrola VO prebehla vo väčšine kontrolovaných projektov včas po odpočítaní dní nevyhnutných na vykonanie procesu doplnenia dokumentácie. Avšak v celkovom čase, vrátane času na doplnenie dokumentácie, administratívna kontrola VO takmer vo všetkých prípadoch neúmerne presiahla stanovené lehoty na vykonanie tejto kontroly, čo má negatívny vplyv na čerpanie prostriedkov.

Vo väzbe na preukázanú časovú náročnosť procesu verejného obstarávania a jej zásadný vplyv na čerpanie operačného programu odporúča NKÚ SR zaviesť ukazovateľ úspešne ukončených verejných obstarávaní na úrovni programu (následný monitoring zo strany CKO). Tento údaj reálne odzrkadľuje potenciál programu čerpať finančné prostriedky. V súčasnosti sú jednými z hlavných indikátorov monitorovania priebežného stavu implementácie programu stav kontrahovania (zazmluvnenie na úrovni Zmluvy o NFP) a stav čerpania.

6. Finančné riadenie – administratívna kontrola a kontrola projektov na mieste

Základným prvkom pre nastavenie procesov administratívnej kontroly a kontroly na mieste bolo vypracovanie Systému riadenia a Systému finančného riadenia. Následne bolo možné nastavenie procedúr na strane RO/SORO, ktoré by boli prispôbené jednotlivým operačným programom. V dôsledku častej aktualizácie oboch systémov bol zaznamenaný v rokoch 2007-2014 nárast procedúr, ktoré bolo v jednotlivých krokoch implementácie potrebné vykonávať a s tým administratívne náročnejší proces na strane jednotlivých RO/SORO a prijímateľov.

Na základe preverenej vzorky vybraných ŽoP možno konštatovať, že v prípade jednotlivých RO/SORO procesy vykonávané v oblasti finančného riadenia a implementácie, nepreukazovali významné odchýlky od nastavených postupov v IMP jednotlivých RO/SORO.

Z hľadiska časovej náročnosti neboli zaznamenané významné omeškания v lehotách spracovania kontrolovaných ŽoP stanovených v Systéme finančného riadenia. Aktualizáciou Systému finančného riadenia prišlo k skráteniu lehôt, čo má pozitívny dopad na rýchlejšiu implementáciu na strane prijímateľa, avšak zvýšenú náročnosť na strane jednotlivých RO/SORO a PJ. Tento fakt opätovne poukazuje na nevyhnutnosť zavedenia zjednodušení pri implementácii.

Na základe preverení a vykonaných rozhovorov boli zistené tieto nedostatky:

- nedostatočná podpora ITMS pre spracovanie pracovných výkazov priložených k ŽoP;
- poskytnutie zálohových platieb nie je možné v ITMS sledovať po rokoch, čo si vyžaduje prácnosť pri predkladaní požadovaného výstupu pre CO,
- ITMS – kontrola prekrývania výdavkov – RO nevidí ostatné OP, t.z., že nie je možné overiť subjekt, či jeho faktúra nebola nárokovaná v inom OP,
- je potrebné zaviesť orientáciu na výstupy a výsledky a nie iba na čerpanie,
- využívať zjednodušené vykazovanie výdavkov.

Kontrola realizácie projektu na mieste (ďalej len „KnM“)

Cieľom kontroly na mieste je najmä overiť reálne (skutočné) dodanie tovarov, vykonanie prác a poskytnutie služieb deklarovaných v účtovných dokladoch a podpornej dokumentácii predložených prijímateľom spolu so ŽoP v súlade so zmluvou o poskytnutí NFP, resp. s dokumentmi, na ktoré sa daná zmluva o poskytnutí NFP odvoláva. Kontrola je kľúčovou zložkou riadenia a finančného riadenia a implementácie projektov.

Počas výkonu kontroly procesu kontroly realizácie projektu na mieste neboli zistené zásadné nedostatky ani odchýlky od IMP. Na základe preverenia deklarovali jednotlivé RO/SORO rovnaký priebeh kontrol na mieste, ako aj ich časovú náročnosť.

Systém riadenia neudáva kedy by mala byť vykonaná KnM. Povinnosťou je len vykonať kontrolu jedenkrát počas implementácie projektu. NKÚ SR zaznamenal nejednotný prístup ku KnM – nejednotná koordinácia pri metodike výkonu a frekvencii KnM, čo je možné vidieť aj z údajov v tabuľke č. 8. Na základe preverení a vykonaných rozhovorov boli identifikované možné pravidlá vykonávania KnM, ktoré by podporili kvalitu implementácie projektov:

- KNM pred prvou platbou (preventívny prvok),
- pri predložení ŽoP (kontrolný prvok),
- následne v strede implementácie (preventívny prvok).

Ďalej boli identifikované:

- nedostatočne navrhnuté nástroje reportingu v ITMS v oblasti výsledkov kontrol na mieste,
- nedostatočne nastavené postupy, ktoré zabezpečia primeranú kontrolu plnenia a následné overenie odstránenia nedostatkov z predchádzajúcich KnM.

Tabuľka č. 8 Prehľad o vykonaných kontrolách realizácie projektu od 01.01.2014 do 30.06.2014

| OP | Počet kontrol z toho: | | Overená suma tis. eur z toho: | | Počet realizovaných projektov* | Objem oprávnených FP na realizovanie projektov v rámci zmlúv o poskytnutí NFP tis. eur* |
|--------------|-----------------------|--------------------|---|--|--------------------------------|---|
| | Admin. kontroly | Kontroly na mieste | Admin. kontrola z toho: neoprávnené | Kontrola na mieste z toho: neoprávnené | | |
| OP IS | 280 | 21 | 132 443,05 2731,229 | 28 097,52 0 | 144 | 1 187 115,00 |
| OP V | 2 424 | 175 | 136 684,90 3878,95 | 9 382,10 27,73 | 1 095 | 770 679,32 |
| ROP | 195 | 95 | 66 275,44 319,65 | 61 446,63 204,75 | 2 721 | 1 701 713,52 |
| OP ZaSI | 546 | 683 | 3 808,23 531,39 | 1 165,10 22,75 | 1400 | 1 133 345,07 |
| OP Z | 58 | 23 | 24 111,71 2,81 | 23 791,83 1,79 | 60 | 277 703,97 |
| Spolu | 3 503 | 997 | 363 323,33 7 464,03 | 123 883,18 257,02 | 5 420 | 3 368 843 |

Zdroj: Správa o implementácii a čerpaní ŠF a KF v rámci operačných programov NSRR za obdobie od 01.01.2014-30.06.2014

7. Zjednodušenie implementácie ako hlavný nástroj zrýchlenia čerpania

NKÚ SR konštatuje, že neboli využité možnosti zjednodušenia implementácie riadenia a kontroly ŠF, ktoré poskytovala EÚ legislatíva, okrem čiastočného využitia v rámci OP ZaSI. Zavedenie zjednodušenia pri implementácii je výzvou pre orgány zapojené do implementácie programového obdobia 2014-2020 a malo by byť jednou z priorít pri nastavovaní metodík implementácie štrukturálnych fondov. Takto nastavené jasné pravidlá na začiatku programového obdobia zjednodušujú systém, znížia administratívnu záťaž a podporia dosiahnutie cieľov a čerpanie operačných programov. Pri nedostatočnom dôraze na zavedenie zjednodušenia na začiatku implementácie hrozí, že zmeny počas programového obdobia môžu spôsobiť ťažkosti pri realizácii projektov.

Na základe vykonaných rozhovorov možno konštatovať, že navrhnuté zjednodušujúce opatrenia v období 2007-2013 mali pozitívny dopad v prípade riadiaceho orgánu pre OP ZaSI (nepriame náklady priznané na základe paušálnej sadzby, paušálne náklady na základe štandardnej stupnice jednotkových nákladov, jednorazové sumy). Uvedené zjednodušenie a zníženie administratívnej náročnosti malo dopad na preukázateľné zníženie počtu pracovníkov riadiaceho orgánu.

Zjednodušenia nepriniesli požadovaný efekt pre OPZ. Bola snaha riadiaceho orgánu pre OPZ v spolupráci s MPSVaR SR preniesť systém zjednodušenia paušálnych výdavkov v oblasti školení OPZaSI na OPZ, avšak školenia v oblasti zdravotníctva boli špecifické a rôznorodé a nebolo možné ich unifikovať a vykazovať tieto výdavky ako pri OPZaSI.

Stálo by za zváženie zhodnotiť zjednodušenia, ktoré boli využívané v rámcových programoch EK pre vedu a výskum pri implementácii ako možné zjednodušenia pre štrukturálne fondy a Kohézneho fondu. Odporúčaním v danej oblasti by bolo vypracovanie analýzy týchto možností a vyhodnotiť čo je implementované Európskou komisiou a čo by mohlo byť priamo prenesené do podmienok operačných programov programového obdobia 2014 - 2020.

Konkrétne efektívne postupy jednotlivých procesov identifikované v kontrolovaných subjektoch – dobrá prax

| Proces | OP | Dobrá prax |
|------------------------------|------------------------|--|
| Vyhlasovanie výziev | OPZ | V rokoch 2008 a 2009 vyhlásil RO výzvy pre opatrenia 1.1, 1.2 a 2.2 vo finančnom objeme, ktoré pokryli finančné alokácie uvedených troch opatrení v plnom rozsahu. |
| | ROP | Prvá výzva ROP bola vyhlásená RO v opatrení <i>1.1 Infraštruktúra vzdelávania</i> dňa 21.01.2008. Všetky ostatné opatrenia boli vyhlásené v roku 2008 a v roku 2009. Uvedený krok vytvoril včas a v dostatočnom rozsahu základňu pre včasné čerpanie operačného programu a včasné spustenie aktivít projektov. Výnimkou je opatrenie <i>7.1 Európske hlavné mesto kultúry - Košice 2013</i> , kde prvé výzvy/vyzvania začali až v roku 2011, pričom celá alokácia bola viazaná na výzvy vyhlásené v roku 2011 a január 2012. RO prideliť vysoké alokácie pre prvé výzvy na začiatku programového obdobia (prvé výzvy v každom opatrení mali najvyššiu alokáciu, resp. výrazne najvyššiu alokáciu v porovnaní s nasledujúcimi výzvami). Uvedený krok vytvoril včas a v dostatočnom rozsahu základňu pre včasné čerpanie operačného programu a včasné spustenie aktivít projektov. |
| Príprava projektového zámeru | OP ZaSI – RO MPSVaR SR | <p>Prípravou <u>projektových zámerov národných projektov</u> v rámci rezortu MPSVR SR, v súlade s Organizačným poriadkom MPSVR SR je poverený <i>odbor prípravy projektov a výziev</i>.</p> <p>Národné projekty predkladané organizáciou mimo rezortu MPSVR SR, sú vypracované samotným žiadateľom. V prípade žiadosti organizácie mimo rezortu MPSVR SR na ministra práce, sociálnych vecí a rodiny SR s požiadavkou vypracovania projektového zámeru projektovou jednotkou, riaditeľ odboru prípravy projektov a výziev po konzultácii s ministrom môže odsúhlasiť vypracovanie projektového zámeru týmto útvarom.</p> <p>Projektový zámer vypracovaný odborom prípravy projektov a výziev je následne predmetom predbežnej kontroly, ktorú vykoná <i>odbor kontroly projektov</i> (Sekcia kontroly MPSVR SR), ktorého výstupom je <i>kontrolný zoznam pre predbežnú kontrolu projektov</i> a sekcia riadenia ESF (preverenie z hľadiska <u>oprávnenosti</u> a <u>štátnej pomoci</u>). Sekcia riadenia ESF predloží konečnú verziu projektového zámeru na pripomienky všetkým členom Interného dozorného</p> |

| | | |
|--|-----------------------------|--|
| | | <p>monitorovacieho výboru (ďalej len „IDMV“). V prípade schválenia projektového zámeru RO vypracuje vyzvanie na predloženie ŽoNFP na národný projekt. Vzhľadom na skutočnosť, že žiadatelia, ktorí žiadajú o NFP pre realizáciu národného projektu, prechádzajú fázou projektového zámeru a teda majú dostatočný časový priestor, RO neposkytuje žiadateľom možnosť nahradiť vybrané povinné dokumenty požadované pri predložení ŽoNFP čestným prehlásením. Uvedeným krokom je skrátený proces schvaľovania ŽoNFP.</p> |
| <p>„Predbežná (finančná) kontrola“</p> | <p>OP ZaSI – FSR</p> | <p>Žiadosti o NFP pre výkon kontroly formálnej správnosti jednotlivým projektovým manažérom prideloval vedúci implementačného oddelenia žrebovaním. O uvedenom bola vypracovaná <i>zápisnica z pridelovania žiadostí o NFP na kontrolu formálnej správnosti žiadostí o NFP</i>. Zápisnica bola prílohou správy z kontroly formálnej správnosti žiadostí o NFP. Procedúra prispieva k transparentnosti procesu.</p> |
| | <p>OPV</p> | <p>Prílohou KZ pre <i>kontrolu formálnej správnosti</i> generovaného z ITMS bol „<i>Hodnotiaci hárok pre predbežnú finančnú kontrolu</i>“ pre národné projekty, ktorý bol samostatne vypracovaný k bloku otázok KZ týkajúcich sa rozpočtu. V hárku boli podrobne pripomienkované jednotlivé položky navrhnutého rozpočtu z pohľadu budúcej implementácie národného projektu. Po posúdení obsahu hodnotiaceho hárku kontrolnou skupinou NKÚ SR bolo zjavné, že hárok nebol vyplňaný formálne. Kontrolu rozpočtu vykonávali zamestnanci odboru implementácie, ktorí realizujú kontrolu oprávnenosti výdavkov pri žiadostiach o platbu pri realizovaných projektoch, t.z. pracovníci skúsení v oblasti kontroly oprávnenosti výdavkov, čo NKÚ SR hodnotí ako pridanú hodnotu realizovaného postupu.</p> <p>Pracovníci RO potvrdili pri vykonaných rozhovoroch, že vyššie uvedené úsilie pri identifikovaní slabých miest projektu a ich následné eliminovanie <u>vo fáze schvaľovania projektu</u> znižuje riziko vzniku problémov pri ich následnej implementácii.</p> |
| | <p>OPZ</p> | <p>Pri dokumentárnom preverovaní RO predložil kontrolnej skupine NKÚ SR dokumenty ku kontrole formálnej správnosti ŽoNFP. Prílohou štandardného KZ pre kontrolu formálnej správnosti boli prílohy:</p> <ul style="list-style-type: none"> - finančná analýza (tabuľkový formát), v ktorej boli záznamy o preverovaní ukazovateľa zadĺženosti žiadateľa, rentability celkového kapitálu (z účtovnej uzávierky), kontrole položiek rozpočtu s prípadnou identifikáciou matematických chýb, neoprávnených výdavkov, - dokument, v ktorom sú <u>samostatne</u> vyhodnotené oblasti navrhovaných úprav výšky NFP a rozpočtu, hodnotenie finančnej analýzy ako <u>aj stanovisko</u> |

| | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|--|
| | | <p><u>k projektovým ukazovateľom a ukazovateľom k horizontálnym prioritám,</u></p> <p>- overenie stanovenia výšky náhrady poskytovanej zo zdrojov EÚ a štátneho rozpočtu SR v nadväznosti na Rozhodnutie Komisie č. 2012/21/EÚ o uplatňovaní článku 106 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ na štátnu pomoc vo forme náhrady za službu vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu.</p> |
| | OPIS-SORO MF SR | <p>PM a FM/FMs využíva mechanizmus tzv. podpornej finančnej kontroly. Podporná finančná kontrola spočíva v kontrole predloženého rozpočtu, finančnej analýzy, resp. nákladovo prínosovej analýzy v ŽoNFP s podmienkami definovanými výzvou a prebieha po ukončení kontroly formálnej správnosti ŽoNFP.</p> <p>Výstupom podpornej finančnej kontroly je <i>Správa z podpornej finančnej kontroly k analýze nákladov a prínosov projektu a rozpočtu projektu</i>, ktorú vyplňa projektový manažér (časť a. Analýza nákladov a prínosov projektu) a finančný manažér (časť b. rozpočet projektu). Správa z podpornej finančnej kontroly k analýze nákladov a prínosov projektu a rozpočtu projektu sa vyhotoví do 5 dní po schválení kontroly formálnej správnosti.</p> |
| | OP ZaSI - NP | <p>Predbežná finančná kontrola dokumentov ŽoNFP prebieha už vo fáze pripomienkovania projektového zámeru (národné projekty). Následne pri kontrole formálnej správnosti ŽoNFP bola zjavná časová úspora (viď časť „Príprava projektového zámeru“).</p> |
| Databáza hodnotiteľov | OPIS | <p>Za účelom odborného hodnotenia predložených žiadostí o NFP sa zriaďujú databázy hodnotiteľov RO (interní a externí hodnotitelia) a obe SORO (interní a externí hodnotitelia), ktorí sa podieľajú na odbornom hodnotení žiadostí o NFP v rámci OPIS.</p> <p>Zoznam interných aj externých hodnotiteľov rezortu kultúry (SORO MK SR) schvaľuje minister kultúry SR.</p> <p>V súlade so zmluvou o delegovaní právomocí z RO na SORO pre OPIS menuje interných a externých hodnotiteľov štatutárny orgán RO, pričom 50% hodnotiteľov nominuje štatutárny orgán SORO.</p> |
| Kritériá na výber hodnotiteľov | OPIS – SORO MK SR, MF SR | <p>Návrh kritérií na výber hodnotiteľov obsahuje v prípade MK SR:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. všeobecné kritériá - bezúhonnosť, spôsobilosť na právne úkony, vysokoškolské vzdelanie apod., 2. odborné kritériá - preukázanie odbornej praxe (znalosti problematiky) v oblasti, ktorá je predmetom odborného hodnotenia, prípadne skúsenosti v oblasti ŠF.). Jedným |

| | | |
|-----------------------------|---------------------|--|
| | | <p>z kritérií je aj <u>preukázanie trojročnej praxe v oblasti zamerania projektu</u>, ktorý bude predmetom odborného hodnotenia</p> <p>Návrh kritérií na výber hodnotiteľov obsahuje v prípade MF SR:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. všeobecné kritériá - bezúhonnosť, spôsobilosť na právne úkony, vysokoškolské vzdelanie apod., 2. odborné kritériá - preukázanie znalosti problematiky, ktorá je predmetom odborného hodnotenia – doménový expert (<u>uchádzač musí preukázať</u>, že bol členom tímu, ktorý projekt v danej oblasti riešil, príp. viedol tím), skúsenosti v oblasti ŠF (<u>uchádzač musí preukázať</u>, akú pozíciu zastával pri realizácii projektu zo ŠF – informáciu je možné overiť predložením zmlúv, kontraktov, súčasne, uchádzač preukáže, či bol členom hodnotiacej/výberovej komisie projektov na ŠF, poskytoval poradenstvo a pod.). |
| Interní hodnotitelia | OPIS – MK SR | <p>Výber interných hodnotiteľov sa uskutočňuje na základe nominácie z odborných útvarov MK SR, resp. z organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti MK SR. Po doručení nominačných listov oslovených inštitúcií a predložení životopisov vykoná PM a HM overenie naplnenia kritérií stanovených pre interných hodnotiteľov a vyhodnotia ich pomocou <i>hodnotiaceho hároku pre výber hodnotiteľov</i>. Hodnotiaci hárok obsahuje tri časti (I. - všeobecné kritériá, II. - kritérium odbornej spôsobilosti a časť - informácia o ďalších skúsenostiach a vedomostiach). Jedným z kritérií je aj <u>preukázanie trojročnej praxe v oblasti zamerania projektu</u>, ktorý bude predmetom odborného hodnotenia. V prípade, že uchádzač hodnoteniu nevyhoví v jednom z kritérií I. alebo II., je jeho účasť na hodnotení vylúčená. Z overenia naplnenia kritérií je spracovaná zápisnica. Súčasťou zápisnice je hodnotiaci hárok pre výber hodnotiteľov. Po overení naplnenia kritérií internými hodnotiteľmi GM predkladá zoznam interných hodnotiteľov rezortu kultúry na <u>schválenie ministromi kultúry SR</u>.</p> |
| Externí hodnotitelia | OPIS – MK SR | <p>Výber interných ako aj externých hodnotiteľov sa uskutočňuje na základe nominácie z odborných útvarov MK SR, resp. z organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti MK SR. Po doručení nominačných listov oslovených inštitúcií a predložení životopisov vykonajú poverení pracovníci overenie naplnenia kritérií stanovených pre hodnotiteľov a vyhodnotia ich pomocou <i>hodnotiaceho hároku pre výber hodnotiteľov</i>. Hodnotiaci hárok obsahuje tri časti (I. - všeobecné kritériá, II. - kritérium odbornej spôsobilosti a časť - informácia o ďalších skúsenostiach a vedomostiach). Jedným z kritérií je aj <u>preukázanie trojročnej praxe v oblasti zamerania projektu</u>, ktorý bude</p> |

| | | |
|--|----------------|--|
| | | <p>predmetom odborného hodnotenia. V prípade, že uchádzač hodnoteniu nevyhoví v jednom z kritérií I. alebo II., je jeho účasť na hodnotení vylúčená. Z overenia naplnenia kritérií je spracovaná zápisnica. Súčasťou zápisnice je hodnotiaci hárok pre výber hodnotiteľov. Po overení naplnenia kritérií internými hodnotiteľmi GM predkladá interných hodnotiteľov rezortu kultúry na schválenie ministrovi kultúry SR.</p> |
| | OPZ | <p>Odborné predpoklady externých hodnotiteľov sú hodnotené samostatným hodnotiacim hárkom (<i>Hodnotiace kritériá pre výber externých odborných hodnotiteľov žiadostí o NFP</i>). Hodnotenie je zamerané na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - základné kritériá (vzdelanie VŠ II. stupňa technického alebo ekonomického zamerania, doba praxe, ovládanie PC), - doplňujúce kritériá (prax v oblasti hodnotenia, odborná prax). <p>Určené je bodovanie každého hodnotiaceho kritéria s pridelenou váhou a maximálnym počtom bodov. Výber externých hodnotiteľov sa uskutoční výberovým konaním z užšej databázy externých hodnotiteľov. Za výber hodnotiteľov zodpovedá generálny manažér, ktorý za týmto účelom zriaďuje <i>Komisiu na výber externých hodnotiteľov</i>.</p> <p><u>RO následne vykoná osobný pohovor (výberové konanie).</u> Na výberové konanie sú pozvaní potenciálni hodnotitelia, ktorí získali minimálne 50% z celkového počtu bodov za jednotlivé kritériá. Pri výbere hodnotiteľov sa postupuje v súlade s <i>Postupom výberu externých hodnotiteľov</i>. Z výberového procesu sa spracuje zápisnica, ktorú schvaľuje predseda a podpisujú všetci členovia komisie.</p> |
| Preverenie práce odborných hodnotiteľov | OP ZaSI | <p>Obidve SORO (FSR, SIA, v súčasnosti aj novovzniknuté IA ZaSI) majú zavedené obdobné postupy kontroly kvality práce odborných hodnotiteľov a to prostredníctvom <i>Kontrolných zoznamov na preverenie kvality práce hodnotiteľov</i>. SORO overil minimálne jeden odborný hodnotiaci posudok a minimálne jeden hodnotiaci hárok od každého odborného hodnotiteľa pri uplatnení pravidla kontroly „4 očí“. Preverenie sa vykonávalo v dvoch režimoch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - povinné preverenie 1 hodnotiaceho hárku externého alebo interného hodnotiteľa v rámci hodnotenia výzvy, - preverenie hodnotiacich hárkov nad rámec povinného preverenia. |
| Dohľad RO nad procesom hodnotenia | OP ZaSI | <p>RO zriadi kontrolnú skupinu, ktorá vykoná kontrolu za účelom preverenia postupov doručenia, kontroly formálnej správnosti, overenia kritérií úplnosti, kritérií oprávnenosti a</p> |

| | | |
|--|-------------------|--|
| <p>a výberu ŽoNFP nad SORO.</p> | | <p>odborného hodnotenia a výberu žiadostí o NFP hodnotiteľmi. Kontrolná skupina vypracuje <i>Správu o overení hodnotiacich a výberových postupov na SORO</i>. Uvedený postup je vykonaný v procese konania o Žiadosti o NPF tak, aby v prípade odhalenia nedostatkov bola vykonaná okamžitá náprava ešte pred schválením rozhodnutia o pridelení NFP.</p> |
| | <p>ROP</p> | <p>Generálny manažér RO pre ROP rozhodne, či bude vykonané overenie postupov pri odbornom hodnotení a následne vymenuje overovaciu skupinu na overenie výkonu odborného hodnotenia ŽoNFP na SORO, resp. RO.</p> <p>Overovanie sa uskutočňuje na náhodnej vzorke predložených ŽoNFP. Overovacia skupina určí rozsah vzorky v závislosti od počtu ŽoNFP zaradených do odborného hodnotenia v rámci príslušnej výzvy na predkladanie ŽoNFP, pričom vzorka obsahuje najmenej 10% prijatých ŽoNFP vybraných v zmysle Metódy systematického výberu. Ďalšie postupy overenia sú zhodné s postupmi pre overenie výkonu kontroly formálnej správnosti.</p> |
| <p>Výberový proces</p> | <p>OP ZaSI</p> | <p>RO nezriaďuje výberovú komisiu. Všetky ŽoNFP, ktoré splnili výberové kritériá boli zoradené podľa celkového bodového hodnotenia dosiahnutého v rámci odborného hodnotenia. V procese výberu ŽoNFP nebolo možné meniť bodové hodnotenie ŽoNFP stanovené odborným hodnotením. Uvedený proces bol vykonaný hneď po ukončení odborného hodnotenia vopred povereným zamestnancom RO pri zachovaní pravidla kontroly 4 očí (kontrola na úrovni riadiaceho pracovníka). Žiadatelia boli vybraní na základe vytvoreného poradia v rozsahu finančných prostriedkov určených na výzvu na predkladanie ŽoNFP. Výber projektov bol zachytený v <i>Záverečnej správe z výberu ŽoNFP</i>.</p> |