

2017

Závěrečná správa

Kontrola stavu vymáhania neoprávnených výdavkov
v rámci štrukturálnych fondov



Závěrečná správa

**Kontrola stavu vymáhania neoprávnených výdavkov
v rámci štrukturálnych fondov**

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE

Ing. Jaroslav Hirjak

Bratislava, február 2017

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZHRNUTIE	5
1 ÚČEL A PREDMET KONTROLNEJ AKCIE	7
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	7
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	8
2.2 VÝKON KONTROLY.....	8
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	8
3.1 ZISTENIA	8
3.2 NÁVRH ODPORÚČANÍ	11
3.3 POSTUP NKÚ SR	12
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU.....	12
ZÁVER.....	12
KONTAKT	13
PRÍLOHA Č. 1.....	14
PRÍLOHA Č. 2.....	15

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
ES	Európske spoločenstvo
EÚ	Európska únia
ISSAI	Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií
ITMS	Informačno-technologický monitorovací systém
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
N	nezrovnalosť
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
NSRR	Národný strategický referenčný rámec
OP	Operačný program
OP KaHR	Operačný program Konkurencieschopnosť a hospodársky rast
OP VaV	Operačný program Výskum a vývoj
OP ZaSI	Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia
OP ŽP	Operačný program Životné prostredie
RO	Riadiaci orgán
SORO	Sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom
SR	Slovenská republika
ŠR	Štátny rozpočet
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky

ZHRNUTIE

NKÚ SR realizoval kontrolu stavu vymáhania neoprávnených výdavkov v rámci štrukturálnych fondov v rámci svojho strategického cieľa efektívne, účinné a transparentné eurofondy.

NKÚ SR preveril štyri vybrané operačné programy programového obdobia 2007 až 2013, a to: Operačný program Životné prostredie, Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia, Operačný program Konkurencieschopnosť a

hospodársky rast a Operačný program Výskum a vývoj. Celková alokácia týchto operačných programov predstavovala **5,81 mld. eur**.

Nezrovnalosti vznikajú porušením legislatívnych ustanovení. Porušenie môže byť spôsobené vedomým konaním, nekonaním alebo z nedbanlivosti. Nezrovnalosťou môže byť aj podozrenie z podvodu, systémová chyba a ďalšie nedostatky.

Na základe údajov Ministerstva financií SR k 23. decembru 2016 celková suma nezrovnalostí zohľadnených voči čerpaniu 11 operačných programov programového obdobia 2007-2013 **presahovala 724 mil. eur**. V rámci kontrolovaných štyroch operačných programov išlo k uvedenému dátumu o sumu **214,5 mil. eur**. Uvedené čísla podčiarkujú závažnosť kontrolovanej oblasti, ktorú NKÚ SR vidí v troch rovinách:

- 1) Vplyv na čerpanie štrukturálnych fondov – o vyššie uvedené nezrovnalosti **je znížené čerpanie** príslušných operačných programov.
- 2) Dosah na rozpočet príslušných riadiacich orgánov (ministerstvá) – nezrovnalosti **sú kryté rozpočtami riadiacich orgánov** až do momentu ich vymoženia.
- 3) V súvislosti s **ukončovaním** pomoci programového obdobia 2007 až 2013 – majú vplyv na proces schvaľovania záverečnej platby pre príslušný operačný program (ako rýchlo a v akej výške bude záverečná platba poukázaná na účet MF SR).

Za riešenie vzniknutej nezrovnalosti v rámci operačného programu je zodpovedný riadiaci orgán. Pod riešením nezrovnalosti sa rozumie monitorovanie zistenej nezrovnalosti, vypracovanie a nahlasovanie správy o zistenej nezrovnalosti vrátane jej aktualizácií a zabezpečenie odstránenia nezrovnalosti prijatím účinných nápravných opatrení na jej odstránenie a predchádzanie.

Základným predpokladom pre efektívne riešenie nezrovnalostí je nastavenie systému riadenia a kontroly operačného programu zo strany RO tak, aby nezrovnalosti nevznikali (**prevencia**), a ak vzniknú, boli riešené v súlade s platnou legislatívou EÚ a SR (**vymáhanie**).

Kontroly boli navrhnuté tak, aby vedeli závermi odpovedať na tieto hlavné otázky.

- 1) Má RO, resp. SORO definované účinné prevenčné mechanizmy na zamedzenie vzniku nezrovnalostí?
- 2) Je systém riadenia (riešenia) nezrovnalostí RO, resp. SORO a schopnosť ich vymáhania efektívny a účinný?

Kontrolou vybraných operačných programov NKÚ SR zistil, že prevenčné mechanizmy neboli nastavené dostatočne účinne tak, aby sa v sledovanom období (2007 – 2015) zabránilo nezrovnalostiam.

Na základe vykonaných kontrol dospel NKÚ SR v **oblasti prevencie** k nasledovným záverom:

- Žiaden RO/SORO samostatne neanalyzoval, príp. nehodnotil vzniknuté nezrovnalosti s ohľadom na ich príčiny podľa povahy a rozsahu a ani nevyhodnotil účinnosť prijatých opatrení za účelom zníženia počtu a finančného objemu nezrovnalostí.
- Odpočty úloh vyplývajúcich z Akčného plánu k Národnej stratégii ochrany finančných záujmov EÚ v SR boli **formálne**. Na základe týchto odpočtov nebol zrejмый dosiahnutý pokrok v oblasti zavedených prevenčných mechanizmov. Niektoré úlohy neboli splnené.
- Prevenčné mechanizmy boli nastavené, resp. posilnené zväčša ako následok zistení orgánov EÚ alebo audítorských a kontrolných orgánov SR.
- Absencia systémového prístupu (nastavenie a fungovanie).

Závažnosť problematiky podčiarkujú údaje medziročného nárastu **evidovaných** nezrovnalostí v kontrolovaných operačných programoch v porovnaní rokov 2014 a 2015:

- zvýšenie počtu evidovaných nezrovnalostí o **61,1 %** (t. j. o 457 nových prípadov)
- zvýšenie sumy evidovaných nezrovnalostí o **213,02 %**, čo predstavuje 258,44 mil. eur

Príčiny enormného nárastu nezrovnalostí identifikoval NKÚ SR nasledovne:

- výrazný nárast čerpania prostriedkov EÚ z dôvodu ukončovania pomoci (hlavne masívne čerpanie v roku 2015)
- uplatnenie plošných finančných opráv

Na základe vykonaných kontrol dospel NKÚ SR v **oblasti vymáhania nezrovnalostí** k nasledovným záverom:

- významné prekročenia oznamovacej lehoty a nečinnosti zo strany RO a/alebo SORO
- priemerný čas od zistenia individuálnej nezrovnalosti po jej vysporiadanie bol za všetky kontrolované operačné programy v rozmedzí **od 185 dní do 352 dní** (najviac Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia a Operačný program Životné prostredie), pričom za dobrú prax je považované vysporiadanie nezrovnalosti do 180 dní od zistenia nezrovnalosti
- Dĺžka konania tretích strán:
 - priemerná dĺžka trestných konaní bola na vzorke 12 nezrovnalostí v rozmedzí **od 397 dní do 660 dní** (najviac Operačný program Životné prostredie a Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia)
 - priemerná dĺžka súdnych konaní bola na vzorke 11 nezrovnalostí v rozmedzí **od 218 dní do 499 dní** (najviac Operačný program Životné prostredie a Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia)
- viaceré nedostatky týkajúce sa nesprávnosti a neúplnosti údajov vložených v ITMS

NKÚ SR formuloval aj riziká, z ktorých za najzávažnejšie považuje celkový negatívny dosah nezrovnalostí na štátny rozpočet, nejednoznačnosť politiky v prístupe úhrad systémových nezrovnalostí (kumulovanie systémových nezrovnalostí od r. 2010), oblasť verejného obstarávania ako najrozšírenejší typ nezrovnalostí a spoľahlivosť údajov v ITMS.

Pomerne vysoký počet identifikovaných zistení na malej vzorke nezrovnalostí indikuje slabé miesta v systéme riadenia agendy nezrovnalostí s priamym vplyvom na ich vymáhanie.

Systém riešenia a vymáhania nezrovnalostí na RO a SORO bol ovplyvnený stavom ľudských zdrojov; NKÚ SR zistil vysokú fluktuáciu (OP VaV - SORO) a poddimenzovanosť (OP ZaSI a OP KaHR - SORO) ľudských zdrojov. Žiaden RO ani SORO nemal

vyčlenené **špecializované ľudské zdroje**, ktoré by sa venovali **prevencii**. RO a SORO by mali venovať zvýšenú pozornosť aj stabilizácii, špecializácii a vzdelávaniu ľudských zdrojov.

NKÚ SR zistil uplatňovanie dobrej praxe, napr. zriadenie špecializovaných pracovných skupín v rámci RO, pravidelné pracovné stretnutia medzi RO a SORO k riešeniu nezrovnalostí, príp. problematickým projektom. Zdieľanie riešení a postupov je jedným z efektívnych nástrojov riadenia.

NKÚ SR navrhol kontrolovaným subjektom celkovo **74 odporúčaní**, pričom pri ich formulácii bral do úvahy aj ich možný dosah na implementáciu programového obdobia 2014-2020, v ktorom bude riešenie nezrovnalostí rovnako závažnou agendou.

1 ÚČEL A PREDMET KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia nadväzovala na kontrolu spätného získavania neoprávnených platieb v rámci štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, ktorú NKÚ SR vykonal v roku 2015 v MF SR (Certifikačný orgán a Orgán auditu) a v ÚV SR (Orgán zabezpečujúci ochranu finančných záujmov EÚ v SR). Výsledky týchto kontrol poukazovali aj na riziká týkajúce sa zodpovedností a funkcií RO a SORO v oblasti nezrovnalostí.

Účelom kontrolnej akcie bolo:

- 1) skontrolovať, či systém riadenia, implementácie, kontroly a auditu zabezpečuje využívanie zdrojov rozpočtu EÚ v súlade s platnými predpismi a pravidlami EÚ aj SR, i prevenciu a zabraňovanie protiprávnemu konaniu, najmä v oblasti ochrany finančných záujmov EÚ v SR;
- 2) zistiť stav spätného získavania neoprávnených výdavkov v rámci operačných programov NSRR 2007 až 2013.

Kontroly boli navrhnuté tak, aby vedeli závermi odpovedať na dve hlavné otázky:

- 1) Má RO/SORO definované účinné prevenčné mechanizmy na zamedzenie vzniku nezrovnalostí?
- 2) Je systém riadenia (riešenia) nezrovnalostí RO/SORO a schopnosť ich vymáhania efektívny a účinný?

Predmetom kontrolnej akcie bolo:

- identifikovať typy a rozsah evidovaných nezrovnalostí štyroch vybraných operačných programov NSRR 2007 až 2013
- identifikovať príčiny vzniku nezrovnalostí
- skontrolovať účinnosť zavedených prevenčných mechanizmov a ich dosahu na implementáciu operačného programu
- skontrolovať účinnosť systému riadenia (riešenia) nezrovnalostí a schopnosť ich vymáhania
- skontrolovať adekvátnosť ľudských zdrojov a vzdelávacích aktivít pre oblasť ochrany finančných záujmov EÚ v SR.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Vo všeobecnosti, členské štáty EÚ zodpovedajú za riadenie a kontrolu operačných programov aj prostredníctvom prevencie, zisťovania a nápravy nezrovnalostí, prípadne vymáhania neoprávnene vyplatených súm spolu s úrokmi z omeškania. Ak sa sumy neoprávnene vyplatené prijímateľovi nedajú vymôcť, členský štát je zodpovedný za vrátenie stratených súm do všeobecného rozpočtu EÚ, ak sa zistí, že k strate došlo jeho vinou alebo nedbanlivosťou.

Členské štáty nesú v prvom rade zodpovednosť za vyšetrowanie nezrovnalostí, konajú na základe dôkazov o akejkoľvek väčšej zmene ovplyvňujúcej povahu alebo podmienky vykonávania operácií alebo operačných programov, alebo ich kontroly, a uskutočňujú požadované finančné opravy.

Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 definuje pojem nezrovnalosť ako akékoľvek porušenie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo mohlo byť poškodenie všeobecného rozpočtu EÚ zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

Problematika je podrobnejšie upravená národnými pravidlami (usmernenia, manuály) a kľúčovými strategickými dokumentmi (napr. Národná stratégia ochrany finančných záujmov EÚ v SR).

Dôležitým faktorom, ktorý zdôrazňuje náročnosť problematiky, je veľké množstvo orgánov/inštitúcií, ktoré sú zapojené do systému zistenia, riešenia a nahlasovania nezrovnalostí.

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrolná akcia bola navrhnutá tak, aby spĺňala atribúty kontroly výkonnosti a kontroly súladu.

Z metodického hľadiska bol uplatnený rovnaký prístup pre všetky štyri kontrolované OP. NKÚ SR rozvrhol svoj prístup do piatich krokov.

- 1) Analýza dát za príslušný OP [evidované nezrovnalosti v ITMS do 31. decembra 2015 so stavom k 24. februáru 2016 (štatistické a finančné údaje o kontrolovaných OP sú uvedené v prílohe č. 2 tejto záverečnej správy)].
- 2) Kontrola podľa analýzy problému.
- 3) Vlastná dokladová kontrola vybranej vzorky 15 nezrovnalostí za každý OP; prehľad skontrolovaných nezrovnalostí podľa OP je uvedený v prílohe č. 1 tejto záverečnej správy.
- 4) Predloženie a spracovanie dotazníkov.
- 5) Sumárne vyhodnotenie dát, analýzy problému a dotazníkov.

NKÚ SR počas výkonu kontroly inicioval viaceré pracovné stretnutia, napr. s MF SR (Certifikačný orgán), Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (Centrálny koordinačný

orgán) a Protimonopolným úradom SR. Kontrola bola vykonaná plne v rozsahu, ktorý bol definovaný predmetom kontroly. Počas výkonu kontroly nenastali žiadne obmedzenia.

2.2 VÝKON KONTROLY

Kontroly boli vykonané na úrovni štyroch RO, ktoré sú zodpovedné za riadenie nasledujúcich OP: *OP ŽP (Ministerstvo životného prostredia SR)*, *OP ZaSI (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR)*, *OP KaHR (Ministerstvo hospodárstva SR)* a *OP VaV (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR)*.

Formou vlastnej dokladovej kontroly, dotazníkov a rozhovorov NKÚ SR skontroloval aj príslušné SORO: *Slovenská agentúra pre životné prostredie*

(*OP ŽP*), *Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (OP ZaSI)*, *Slovenská inovačná a energetická agentúra (OP KaHR)* a *Výskumná agentúra (OP VaV)*.

Kontrolovaným obdobím bolo obdobie rokov 2007 až 2015. NKÚ SR bral do úvahy aj podniknuté kroky a tzv. „poučenie sa z chýb“ v nadväznosti na riadenie, implementáciu a kontrolu programového obdobia 2014 až 2020.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 ZISTENIA

Kontrolami NKÚ SR boli zistené viaceré nedostatky, rizikové oblasti, ale aj uplatňovanie dobrej praxe. Uvádzame podstatné zistenia podľa hlavných otázok.

Hlavná otázka 1: Má RO/ SORO definované účinné prevenčné mechanizmy na zamedzenie vzniku nezrovnalostí?

Prevenčné mechanizmy boli nastavené a posilnené zväčša ako **následok zistení orgánov EÚ alebo audítorských a kontrolných orgánov SR**.

Žiaden RO/SORO samostatne neanalyzoval, príp. nehodnotil vzniknuté nezrovnalosti s ohľadom na ich príčiny podľa povahy a rozsahu a ani

nevyhodnotil účinnosť prijatých opatrení za účelom zníženia počtu a finančného objemu nezrovnalostí. Po zistení nezrovnalostí mal ich typ (najmä verejné obstarávanie a neoprávnené výdavky) vplyv na nastavenie prevencie, ale iba v užšom kontexte, t. j. konkrétne porušenie

legislatívneho ustanovenia a **nie v širšom ponímaní** (napr. verejně obstarávanie ako celok). V porovnaní rokov **2014 a 2015** došlo, aj napriek nastaveniu prevencie, **k nárastu počtu a finančného objemu nezrovnalostí**. Prístup k vykonaniu odpočtov úloh vyplývajúcich z Akčného plánu k Národnej stratégii ochrany finančných záujmov EÚ v SR bol **formálny**,

často chýbalo stanovisko príslušného RO, príp. sa opakovali textácie odpočtu z predchádzajúcich období, na základe ktorých nebol zrejmy dosiahnutý pokrok v oblasti zavedených prevenčných mechanizmov. Niektoré úlohy neboli splnené.

Žiaden RO/ SORO nemal vyčlenené **špecializované ľudské zdroje**, ktoré by sa venovali **prevencii**.

V rámci kontroly zavedených prevenčných mechanizmov NKÚ SR zistil nasledujúce **finančné riziká**, ktoré sú dôsledkom nastavených mechanizmov a implementácie štrukturálnych fondov:

- celkový negatívny dosah na štátny rozpočet (k 23. decembru 2016 nezrovnalosti a vratky zohľadnené voči čerpaniu v rámci 11 OP NSRR predstavovali vyše **724 mil. eur** za zdroj EÚ; zdroj: MF SR) a nevytváranie zdrojov v kapitolách na krytie nezrovnalostí s finančným dosahom
- nejednoznačnosť politiky v prístupe úhrad systémových nezrovnalostí (kumulovanie systémových nezrovnalostí od r. 2010), miera aktívneho prístupu RO k riešeniu problému je rozdielna
- negatívny finančný dosah pri pozastavených OP v prípade neuhrádzania žiadostí o platby zo strany Európskej komisie
- dodatočné korekcie uplatnené zo strany Európskej komisie.

Hlavná otázka 2: Je systém riadenia (riešenia) nezrovnalostí RO/SORO a schopnosť ich vymáhania efektívny a účinný?

V každom kontrolovanom OP boli na vzorke nezrovnalostí zistené **významné prekročenia lehôt** pri plnení oznamovacej povinnosti zo strany RO/SORO (najviac OP KaHR a OP ZaSI), ktoré mali zároveň **negatívny vplyv na včasnú evidenciu** úplných, správnych a aktuálnych údajov o nezrovnalosti v ITMS.

V troch OP (OP ZaSI, OP KaHR, OP VaV) sa vyskytli prípady, keď **NKÚ SR nemohol overiť splnenie oznamovacej povinnosti** zo strany RO/SORO voči príslušným orgánom z dôvodu **chýbajúcej dokumentácie**.

V každom kontrolovanom OP bola na vzorke nezrovnalostí zistená **nečinnosť** zo strany RO/SORO (najviac OP ZaSI a OP KaHR), ktorá **negatívne** prispela k oneskorenému spusteniu procesu **evidencie a riešenia nezrovnalostí**, resp. k predĺžovaniu celkovej doby riešenia nezrovnalosti s **možným negatívnym vplyvom na úspešnosť vymáhania** finančných prostriedkov.

Priemerný čas od zistenia individuálnej nezrovnalosti po jej vysporiadanie bol za všetky kontrolované OP v rozmedzí **od 185 dní do 352 dní** (najviac OP ZaSI a OP ŽP), pričom za dobrú prax je považované vysporiadanie nezrovnalosti do 180 dní od zistenia nezrovnalosti (v zmysle Usmernenia MF SR č. 16/2008-U sa na základe hodnotenia dobrej praxe za účinný režim vysporiadania finančných vzťahov s prijímateľom na národnej úrovni považuje zúčtovávanie a vysporiadanie nezrovnalostí na pravidelnej báze, a to najneskôr do 6 mesiacov od zistenia nezrovnalosti).

V každom kontrolovanom OP boli na vzorke nezrovnalostí zistené **nedostatky týkajúce sa nesprávnosti a/alebo neúplnosti údajov vložených v ITMS** (najviac OP KaHR a OP VaV).

Systém riešenia a vymáhania nezrovnalostí na RO/SORO bol ovplyvnený stavom ľudských zdrojov; NKÚ SR zistil vysokú fluktuáciu (OP VaV - SORO) a poddimenzovanosť (OP ZaSI a OP KaHR - SORO) ľudských zdrojov.

ITMS

Vlastníkom systému ITMS je Úrad vlády SR, ktorý zodpovedá za chod systému po metodickej stránke. Prevádzkovateľom ITMS je DataCentrum, ktoré zodpovedá za zabezpečenie prevádzky systému, poskytovanie podpory pre používateľov systému, a tiež za zabezpečenie jeho bezpečnosti. Za správnosť a úplnosť vložených údajov je zodpovedný príslušný RO.

V prípade systému ITMS je potrebné poznamenať, že pri interpretácii údajov zaevidovaných do systému treba brať do úvahy rôzne pravidlá a špecifiká systému (napr. evidencia viacerých nezrovnalostí v jednej veci; vysporiadanie projektových nezrovnalostí zistených pred platbou, ktoré sa vzťahujú na porušenie pravidiel verejného

obstarávania; existencia zrkadlových nezrovnalostí vyplývajúcich zo systémových nezrovnalostí; evidencia tzv. technických nezrovnalostí, ktoré nie sú reálnymi nezrovnalosťami). Uvedené špecifiká **značne sťažujú** prehľadnosť a využiteľnosť systému ITMS na rôzne výstupy, databázy a analýzy, ktoré by mohli byť RO a SORO nápomocné pri hodnotení a rozbere ich nastaveného systému riešenia a vymáhania nezrovnalostí za účelom jeho ďalšieho **zefektívnenia**, ako aj iným orgánom pri výkone ich činnosti.

Vzhľadom na identifikované zistenia považuje NKÚ SR zadávanie správnych, úplných a včasných údajov do ITMS za rizikovú oblasť.

VÝVOJ EVIDOVANÝCH NEZROVNALOSTÍ

V nasledujúcom tabuľkovom prehľade uvádzame vývoj evidovaných nezrovnalostí v rámci kontrolovaných OP. V rokoch 2007 a 2008 neboli evidované žiadne nezrovnalosti. Z prehľadu vyplýva, že v roku 2015 došlo k významnému

nárastu v počte a finančnom objeme evidovaných nezrovnalostí (okrem OP ŽP). V medziročnom porovnaní to predstavuje nárast o **457 evidovaných nezrovnalostí** (t. j. o 61,1% v počte) a o **258,44 mil. eur** (t. j. o 213,02% v objeme).

rok	OP ŽP		OP ZaSI		OP KaHR		OP VaV	
	počet	suma v mil. €	počet	suma v mil. €	počet	suma v mil. €	počet	suma v mil. €
2009	1	0	12	2,14	1	5,49	7	0,28
2010	15	0,55	196	31,39	47	42,79	77	0,82
2011	20	11,23	584	8,65	30	3,16	79	0,40
2012	82	83,08	760	7,11	38	7,46	72	0,82
2013	42	14,97	629	4,30	28	32,03	68	6,40
2014	50	15,09	466	52,03	77	37,81	155	16,36
2015	73	17,91	724	57,82	89	145,59	319	158,44
SPOLU	283	142,82	3 371	163,43	310	274,34	777	183,52

DOTAZNÍKY

V nadväznosti na získanie dodatočných informácií na analyzovanie príčin zlého stavu, NKÚ SR zaslal RO a SORO **dotazníky**. Z ich vyhodnotenia vyplynuli závery, s ktorými sa NKÚ SR stotožňuje

- vo všeobecnosti je príčinou vzniku nezrovnalostí nedodržanie pravidiel a ich nejednoznačnosť, zlyhanie a fluktuácia zamestnancov a nízka právna gramotnosť prijímateľov
- existuje potreba zlepšenia spolupráce a súčinnosti RO/SORO s tretími stranami (napr. orgány činné v trestnom konaní a stanovenie kontaktnej osoby)
- je potrebné posilniť ľudské zdroje a zvýšiť ich kvalitu

- školenia v oblasti nezrovnalostí by mali byť doplnené praktickými príkladmi a rozdelené podľa stupňa vedomostí
- najväčším problémom pri riešení a vymáhaní nezrovnalostí je dĺžka súdnych a správnych konaní
- existuje potreba zjednodušiť a zjednotiť evidenciu nezrovnalostí v ITMS
- je potrebné znížiť byrokraciu procesov riadenia a implementácie OP.

DOBRÁ PRAX

V rámci výkonu kontroly NKÚ SR poukázal na aplikovanie **dobrej praxe**. Na základe zistení a vyhodnotenia dotazníkov odporúčame aplikovanie nasledujúcej dobrej praxe v programovom období 2014 - 2020

- vytvorenie špecializovanej pracovnej pozície „manažér pre nezrovnalosti“ a jeho organizačné začlenenie do útvaru, ktorý zabezpečuje agendu auditov, kontrol a certifikačných overovaní, resp. podieľa sa na riešení a vymáhaní nezrovnalostí (právny útvar)
- zriadenie špecializovaných pracovných skupín v rámci RO (napr. pre verejné obstarávanie a riadenie rizík)
- pravidelné pracovné stretnutia medzi RO a SORO k riešeniu nezrovnalostí, príp. problematickým projektom
- vedenie databázy porušení pravidiel vo verejnom obstarávaní
- vedenie databáz súdnych, trestných, exekučných a iných konaní v rámci projektov v súvislosti s riešením nezrovnalostí
- zavedenie postupov testovania možného kolúzneho správania.

KONANIA TRETÍCH STRÁN

Proces vymáhania nezrovnalostí je vo výraznej miere ovplyvnený aj činnosťou a dĺžkou **konaní tretích strán**, ktoré vstupujú do procesu riešenia nezrovnalostí.

Priemerná dĺžka trestných konaní bola na vzorke nezrovnalostí [dotknutá vzorka 12 nezrovnalostí (suma NFP **8,85 mil. eur**) z celkovej vzorky 60

nezrovnalostí] v rozmedzí **od 397 dní do 660 dní** (najviac OP ŽP a OP ZaSI).

Priemerná dĺžka súdnych konaní bola na vzorke nezrovnalostí [dotknutá vzorka 11 nezrovnalostí (suma NFP **4,2 mil. eur**) z celkovej vzorky 60 nezrovnalostí] v rozmedzí **od 218 dní do 499 dní** (najviac OP ŽP a OP ZaSI).

3.2 NÁVRH ODPORÚČANÍ

Na elimináciu zistených nedostatkov NKÚ SR navrhol kontrolovaným subjektom celkovo **74 odporúčaní**, ktoré sa týkali nastavenia prevenčných opatrení, rizikových analýz, neúplnosti a nesprávnosti vložených údajov v ITMS, neúplnosti zložiek nezrovnalostí, nekonania, neplnenia

oznamovacej povinnosti, nesúladu interného manuálu, nedostatočného overenia hospodárnosti výdavkov, nestabilizovania a zvýšenia počtu zamestnancov, ktorí sa zaoberajú agendou nezrovnalostí.

3.3 POSTUP NKÚ SR

NKÚ SR, v zmysle záverov z prerokovania protokolov o výsledku kontroly, uložil kontrolovaným subjektom v stanovených termínoch prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a zaslať správu o ich plnení. Na základe predložených správ NKÚ SR vykoná monitoring plnenia prijatých opatrení.

Pre informáciu a využitie bude záverečná správa predložená predsedovi Výboru NR SR pre financie a rozpočet, predsedovi Výboru NR SR pre európske záležitosti, predsedovi vlády SR a ministrom financií SR v súlade s § 20 zákona NR SR č. 39/1993 Z. z. o NKÚ SR v znení neskorších predpisov.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolované subjekty nevzniesli žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení uvedených v protokoloch o výsledku kontroly. Na podnet NKÚ SR boli niektoré zistené formálne nedostatky odstránené ešte v priebehu kontroly.

ZÁVER

Kontroly NKÚ SR zistili viaceré nedostatky v oblasti zavedených prevenčných mechanizmov na predchádzanie vzniku nezrovnalostí a systému riešenia nezrovnalostí a schopnosti ich vymáhania.

V podmienkach RO a SORO absentoval rizikovo orientovaný prístup s využitím vhodných analýz, na základe ktorých mohli RO a SORO aktívne eliminovať vznik nezrovnalostí. Prevenčné mechanizmy boli posilnené zväčša ako následok zistení orgánov EÚ alebo audítorských a kontrolných orgánov SR.

Prístup RO k úlohám vyplývajúcim z Akčného plánu k Národnej stratégii ochrany finančných záujmov EÚ v SR považujeme za nedostatočný. Agenda prevencie vzniku nezrovnalostí nie je zabezpečená adekvátnymi špecializovanými zamestnancami. Vytvorením špecializovaných pracovných skupín, ktoré boli založené na účely riešenia najzávažnejších problémov, existuje predpoklad na elimináciu nezrovnalostí počas implementácie programového obdobia 2014 až 2020.

NKÚ SR, v rámci účinnosti systému riadenia/riešenia nezrovnalostí a schopnosti ich vymáhania zo strany RO/SORO, zistil viaceré nedostatky týkajúce sa nesprávnosti a neúplnosti údajov vložených v ITMS, významného prekročenia

oznamovacej lehoty a nečinnosti zo strany RO/SORO pri riešení nezrovnalostí. Pomerne vysoký počet identifikovaných zistení na malej vzorke nezrovnalostí indikuje slabé miesta v systéme riadenia/riešenia nezrovnalostí a schopnosti ich vymáhania.

Predpokladom zvýšenia úspešnosti riešenia a vymáhania nezrovnalostí sú adekvátne vyškolené a stabilné ľudské zdroje. Preto by RO a SORO mali venovať zvýšenú pozornosť stabilizácii, špecializácii a vzdelávaniu ľudských zdrojov.

NKÚ SR formuloval finančné riziká, pričom za najzávažnejšie považuje celkový negatívny dosah na štátny rozpočet a nevytváranie zdrojov v kapitolách na krytie nezrovnalostí s finančným dosahom.

Za uplatňovanie dobrej praxe považujeme najmä vytvorenie špecializovanej pracovnej pozície „manažér pre nezrovnalosti“, príp. špecializovaného útvaru a vedenie rôznych databáz. S ohľadom na programové obdobie 2014 až 2020 je to najmä vytváranie špecializovaných pracovných skupín na účely riešenia najproblematickejších oblastí v rámci vzniku nezrovnalostí.

KONTAKT

NKÚ SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava

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

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
Stromová 1
813 30 Bratislava

Ministerstvo životného prostredia SR
Nám. Ľ. Štúra 1
812 35 Bratislava

Ministerstvo hospodárstva SR
Mierová 19
827 15 Bratislava

PRÍLOHA Č. 1

Prehľad skontrolovaných nezrovnalostí podľa operačných programov

Operačný program	Riadiaci orgán/ Sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom	Suma skontrolovaných nezrovnalostí v €	Z toho		
			suma vysporiadaných nezrovnalostí v € ¹	suma nepotvrdených nezrovnalostí v €	suma neukončených nezrovnalostí v €
OP ŽP	Ministerstvo životného prostredia SR/ Slovenská agentúra pre životné prostredie	16 641 420	2 266 612	2 685 472	11 689 336
OP ZaSI	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR/ Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR	20 676 286	747 340	18 543 506	1 385 440
OP KaHR	Ministerstvo hospodárstva SR/ Slovenská inovačná a energetická agentúra	41 149 635	1 819 395	3 747 037	35 583 203
OP VaV	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR/ Výskumná agentúra	45 468 738	36 794 907	2 205 488	6 468 343
S P O L U		123 936 079	41 628 254	27 181 503	55 126 322

Pre výber vzorky nezrovnalostí sme použili neštatistickú metódu stratifikovaného výberu na základe úsudku kontrolóra (podľa posúdenia rizík). Uplatnili sme prístup k výberu vzorky na dvoch úrovniach stratifikácie – operačné programy a faktory rizika (druh, stav, kvalifikácia, typ nezrovnalosti a rok zistenia nezrovnalosti).

Okrem vysporiadaných a nepotvrdených nezrovnalostí boli do vzorky zahrnuté aj nezrovnalosti, ktoré sa nachádzali v rôznych ďalších stavoch vývoja nezrovnalosti (vymáhanie nezrovnalosti, podozrenie z nezrovnalosti, počiatočné preverovanie, bez finančného dopadu), v rámci ktorých prebiehalo ich posudzovanie a riešenie zo strany zodpovedných orgánov (t. j. napr. nezrovnalosti, ktoré zatiaľ neboli potvrdené a boli v stave počiatočného preverovania zo strany RO/SORO, nezrovnalosti v rámci ktorých prebiehalo šetrenie orgánov činných v trestnom konaní, nezrovnalosti v prebiehajúcom súdnom konaní, nezrovnalosti bez finančného dopadu zistené ešte pred platbou).

¹ V sume vysporiadaných nezrovnalostí za OP ŽP je zahrnutá aj nezrovnalosť v stave nehospodárne vymáhanie v sume 69 eur

PRÍLOHA Č. 2

**Štatistické a finančné údaje o kontrolovaných operačných programoch
(nezrovnalosti evidované do 31. decembra 2015 podľa stavu k 24. februáru 2016)**

Z dôvodu správnej interpretácie dát zdôrazňujeme, že je potrebné vziať do úvahy povahu a špecifiká príslušných operačných programov, jednotlivé kategórie údajov vložených v ITMS, ako aj fakt, že ide o evidované nezrovnalosti. Údaje v ITMS zahŕňajú rôzne stavy nezrovnalosti (bez finančného dopadu, nedobytná, nehospodárne vymáhanie, nepotvrdené podozrenie, nová, počiatkové

preverovanie, podozrenie z nezrovnalosti, správne konanie, vymáhanie nezrovnalosti a vysporiadaná), ale aj **duplicity**. Sumy evidovaných nezrovnalostí sú uvádzané za všetky zdroje – t. j. EÚ, štátneho rozpočtu a prijímateľa. Uvádzané údaje možno interpretovať len po zohľadnení uvedených skutočností.

	OP ŽP	OP ZaSI	OP KaHR	OP VaV	SPOLU
celková alokácia EÚ a ŠR	€ 2,14 mld.	€ 1,11 mld.	€ 1,14 mld.	€ 1,42 mld.	€ 5,81 mld.
počet evidovaných N	283	3 371	310	777	4 741
suma evidovaných N	€ 142,82 mil.	€ 163,43 mil.	€ 274,34 mil.	€ 183,52 mil.	€ 764,11 mil.
% sumy vysporiadaných individuálnych N do 6 mesiacov	9,11%	31,11%	30,45%	70,39%	NA
počet N, pri ktorých je dlžníkom RO a SORO	102	343	64	198	707
suma N, pri ktorých je dlžníkom RO a SORO ²	€ 75,99 mil.	€ 128,74 mil.	€ 94,64 mil.	€ 100,33 mil.	€ 399,7 mil.
počet nevysporiadaných N spolu	102	1 028	96	298	1 524
suma nevysporiadaných N spolu	€ 81,49 mil.	€ 38,22 mil.	€ 189,55 mil.	€ 124,04 mil.	€ 433,3 mil.

² V relevantných prípadoch boli zo strany RO/SORO uplatňované individuálne nezrovnalosti voči prijímateľom