

Správa o výsledku kontroly štrukturálnych fondov 2004-2006 – usmerňovacej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu a Finančného nástroja na rozvoj rybolovu

1. Úvod

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“), ustanovený ako orgán zodpovedný za vydávanie vyhlásení o ukončení pomoci zo štrukturálnych fondov 2004-2006, vykonal v súlade s plánom kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2008 kontrolu implementácie štrukturálnych fondov - usmerňovacej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (ďalej len „EAGGF“ – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) a Finančného nástroja na rozvoj rybolovu (ďalej len „FIFG“ – Financial Instrument for Fishery Guidance). Kontrola bola zameraná na Sektorový operačný program Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (ďalej len „SOP PRV“), ktorý sa implementuje v rámci usmerňovacej sekcie EAGGF a FIFG v programovom období 2004-2006:

Účelom kontrolnej akcie bolo:

- preveriť, či finančné prostriedky Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a štátneho rozpočtu (ďalej len „SR“), poskytnuté na financovanie programu štrukturálnych fondov (ďalej len „ŠF“) boli použité v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika (ďalej len „SR“) viazaná, relevantnými predpismi a pravidlami EÚ a SR a kontraktačnými záväzkami,
- získať primeranú istotu, že systémy riadenia a kontroly ŠF sú účinné a v súlade s predpismi a pravidlami EÚ a SR, že výkazy výdavkov, predkladané Európskej komisii (ďalej len „Komisii“) sú správne a že príslušné transakcie sú zákonné a správne a neobsahujú významné chyby.

Predmetom kontrolnej akcie bolo - v súlade s požiadavkami regulačného rámca EÚ a SR preveriť funkčnosť a spoľahlivosť systému riadenia a kontroly, preveriť zistenia z kontrol, ktoré už boli vykonané, zosumarizovať zistenia zo všetkých kontrol a auditov vykonaných kontrolnými orgánmi EÚ a SR a uistiť sa, či sa plnia prijaté odporúčania na odstránenie nedostatkov zistených týmito kontrolami a auditmi.

Kontrolná akcia bola vykonaná v mesiacoch máj – júl 2008. Kontrolovaným obdobím boli roky 2006 až 2008 (aktuálne do času výkonu kontroly).

Kontrolovaným subjektom bolo Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „MP SR“), ktoré plní v súlade s článkom 18 ods. 2 písm. d) nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999 úlohy riadiaceho orgánu pre SOP PRV. V rámci MP SR túto funkciu vykonáva Sekcia rozvoja vidieka – Odbor rozvoja vidieka.

MP SR ako riadiaci orgán splnomocnením delegovalo značný rozsah právomocí na

sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom - Pôdohospodársku platobnú agentúru, schválenú do tejto funkcie uznesením vlády SR č. 678/2002. Preto kontrola na MP SR bola obmedzená na činnosti a úlohy, ktoré má ministerstvo v priamej zodpovednosti a vykonávanie delegovaných právomocí bude predmetom ďalšej kontroly NKÚ SR priamo v Pôdohospodárskej platobnej agentúre.

2. Zhodnotenie rizika

Základným predpokladom pre rozhodovanie NKÚ SR o prístupe ku kontrole a jej zameraní sa na konkrétne oblasti bolo vypracovanie analýzy inherentných a kontrolných rizík. Inherentné riziko je riziko výskytu nesprávnosti alebo významnej chyby, vyskytujúce sa v každej oblasti bez ohľadu na vykonávané kontroly. Kontrolné riziko znamená zníženie úrovne kontroly a nezabezpečenie prevencie a neodhalenie chýb a nezrovnalosti už v počiatočnom štádiu, resp. počas implementácie.

NKÚ SR hodnotil inherentné kontrolné riziká najmä z pohľadu ich možného vplyvu na spoľahlivosť a integritu finančných výkazov a výkazov o operáciách, na riadne finančné riadenie, na zákonné a správne využitie finančných prostriedkov, na ochranu finančných záujmov EÚ a SR, na účinnosť a efektívnosť kontrol a auditov a na zabezpečenie súladu s právnymi predpismi EÚ a SR.

V oblasti kontrolovaného programu ŠF identifikoval NKÚ SR pri plánovaní i výkone kontroly viaceré rizikové faktory, ktoré boli zaznamenané v pracovnej dokumentácii a naďalej sa bude monitorovať ich vývoj.

Inherentné riziká:

- zložitá organizačná štruktúra implementujúcich orgánov a organizačné zmeny,
- zmeny a aktualizácia vnútorných postupov,
- rozsiahla komunikácia s množstvom ostatných účastníkov zapojených do systému implementácie pomoci v programe,
- množstvo zložitých predpisov, ktorými sa upravuje implementácia ŠF, rozpracovanie zložitej legislatívy EÚ do vnútorných predpisov a postupov bez náležitej precíznosti,
- úroveň fungovania a možnosť využívania informačného a monitorovacieho systému (ITMS),
- transparentnosť a včasnosť systém hodnotenia, výberové procesy a schvaľovanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok.

Kontrolné riziká:

- nesprávne pochopenie alebo implementácia kontrolných cieľov,
- uplatnenie neštandardných postupov pri výkone kontrol,
- nedostatočná kvalifikácia, skúsenosť a vyškolenie (príprava) pracovníkov kontroly,
- nevykonávanie rizikovej analýzy v procese plánovania auditov a pri vypracovávaní ročných plánov kontrol,
- nedostatočné sledovanie splnenia odporúčaní na odstránenie nedostatkov zistených kontrolami,
- vykonávanie 5% kontroly vzorky v zmysle nariadenia Komisie (ES) č.438/2001 sprostredkovateľským orgánom pod riadiacim orgánom namiesto riadiaceho orgánu.

3. Analýza stavu financovania Sektorového operačného programu Poľnohospodárstvo a rozvoj

vidieka

SOP PRV je programový dokument SR pre čerpanie pomoci zo ŠF, ktorý bol schválený Európskou komisiou dňa 12.07.2004. Nadväzuje na ciele a priority Národného rozvojového plánu SR a je zameraný na riešenie problémov rozvoja regiónov spadajúcich pod Cieľ 1[1] v SR, t.j. samosprávnych krajov: Trnavského, Trenčianskeho, Nitrianskeho, Žilinského; Banskobystrického, Košického a Prešovského. Na naplnenie stratégie a priorít pomoci, obsiahnutých v SOP PRV bol vypracovaný Programový doplnok k SOP PRV, ktorý bol schválený Monitorovacím výborom dňa 14.09.2004. Zatiaľ čo SOP PRV je strategickým dokumentom, Programový doplnok k SOP PRV má realizačný charakter, čo znamená, že poskytuje podrobnejšie informácie pre konečných prijímateľov pomoci.

V rámci SOP PRV sú definované dve základné priority:

1. Podpora produktívneho poľnohospodárstva
2. Podpora trvalo udržateľného rozvoja vidieka

Prehľad opatrení, finančne podporovaných v rámci SOP PRV je uvedený v tabuľke č. 1 v členení podľa jednotlivých priorít.

Tab. č. 1

Priorita/ Opatrenie	Číslo opatr.	Zameranie priorít a opatrení SOP PRV	Priorita	1.	Podpora produktívneho poľnohospodárstva.
Opatrenie	1.1	Investície do poľnohospodárskych podnikov			
Opatrenie	1.2	Zlepšenie spracovania a predajnosti poľnohospodárskych produktov			
Priorita	2.	Podpora trvalo udržateľného rozvoja vidieka.			
Opatrenie	2.1	Udržateľné hospodárenie v lesoch a rozvoj lesníctva			
Podopatrenie	2.1.1	Investície na zlepšenie a racionalizáciu pestovania a ochrany lesa, ťažby, prvotného spracovania a predaja surového dreva a ostatnej lesnej produkcie (investície prinášajúce čistý zisk)			
Podopatrenie	2.1.2	Verejnoprospešné investície (investície			

		neprinášajúce zisk)
Opatrenie	2.2	Rybné hospodárstvo (spolufinancované prostredníctvom FIGG)
Podopatrenie	2.2.1	Spracovanie rýb a propagácia výrobkov z rýb
Podopatrenie	2.2.2	Akvakultúra
Opatrenie	2.3	Podpora prispôsobovania a rozvoja vidieckych oblastí
Podopatrenie	2.3.1	Pozemkové úpravy
Podopatrenie	2.3.2	Diverzifikácia poľnohospodárskych činností
Opatrenie	2.4	Vzdelávanie
Opatrenie	2.5	Technická pomoc

Finančné zabezpečenie programu SOP PRV

Rozhodnutím Európskej komisie ES z 18.06.2004 bol schválený Rámec podpory Spoločenstva na štrukturálnu pomoc Spoločenstva na roky 2004-2006 pre regióny, ktoré spĺňajú podmienky Cieľa 1, pričom rámec musí spĺňať požiadavky čl. 17 nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999. Výška alokovaných zdrojov EÚ a prostriedkov štátneho rozpočtu na spolufinancovanie, vyčlenená v SR na SOP PRV a stav čerpania k 30.06.2008 je uvedený v tabuľke č. 2.

Tab. č. 2

Zdroje	Alokované zdroje na SOP PRV na roky 2004-2006 v mil. Sk	Čerpanie NFP* za SOP PRV k 30.06.2008 v mil. Sk	Podiel čerpania k záväzku 2004-2006 v %
Prostriedky EÚ	6 954	5 768	83
Prostriedky ŠR SR	2 774	2 601	94
Prostriedky EÚ+ŠR	9 728	8 369	86

Zdroj: Platobná jednotka Pôdohospodárskej platobnej agentúry

* NFP – nenávratný finančný príspevok

Z celkových alokovaných zdrojov EÚ na roky 2004-2006 a prostriedkov štátneho rozpočtu SR na spolufinancovanie v sume 9 728 mil. Sk sa k 30.06.2008 vyčerpala suma 8 369 mil. Sk, čo predstavuje 86%. To znamená, že do konca oprávneného obdobia na financovanie (t.j. do 31.12.2008) bude ešte potrebné vyčerpať sumu 1 359 mil. Sk. Je však potrebné dodať, že finančné prostriedky sú nakontraované vo vyššej čiastke.

Porovnaním úrovne čerpania SOP PRV s ostatnými programovými dokumentmi konštatujeme, že SOP PRV vykazuje spomedzi všetkých programov ŠF 2004-2006 najvyššiu úroveň čerpania, keď k 30.06.2008 prekročil celkové čerpanie ŠF 2004-2006 na úrovni 76% o 8 %. Nepochybne k tomu výrazne prispeli skúsenosti MP SR a Pôdohospodárskej platobnej agentúry, nadobudnuté z niekoľkoročných skúseností s implementáciou predvstupového finančného nástroja SAPARD pre

oblasť pôdohospodárstva.

Kontrola NKÚ SR tiež overila riziko uplatnenia pravidla n+2. Podľa tohto pravidla Európska komisia automaticky zruší každú časť záväzku, ktorá nebola využitá zo zálohovej platby, alebo na ktorý neobdržala prijateľnú žiadosť o platbu od Platobného orgánu (MF SR) do konca druhého roka, ktorý nasleduje po roku prijatia záväzku. V čase výkonu kontroly NKÚ SR bolo možné vyhodnotiť uplatnenie pravidla n+2 k záväzku za rok 2005. Vo vzťahu naplnenia pravidla n+2 v roku 2007 sa sledoval podiel celkového čerpania (znížený o nezrovnalosti) k záväzku 2005. Posledným dátumom na predloženie žiadosti o platbu Európskej komisii podľa pravidla n+2 voči záväzku 2005 bol 31. december 2007. Podiel čerpania k záväzku 2005 bol 100%, čo znamená, že krátenie záväzku z SOP PRV podľa pravidla n+2 sa neuskutočnilo.

4. Prehľad zistených nedostatkov

Vzhľadom na to, že MP SR delegovalo značnú časť právomoci na Pôdohospodársku platobnú agentúru (príloha č. 1), kontrola NKÚ SR bola obmedzená na oblasti, patriace do zodpovednosti ministerstva ako riadiaceho orgánu. Zistených bolo pritom 5 nedostatkov a prijatých 5 odporúčaní na ich odstránenie, ktoré boli akceptované.

- Nezosúladenie Interného manuálu MP SR ako riadiaceho orgánu pre SOP PRV s platným organizačným poriadkom, keďže v ňom chýba vyčerpávajúce zadefinovanie systému riadenia SOP PRV. Ďalším nedostatkom bolo, že v Internom manuáli neboli premietnuté zmeny, schválené dodatkom č. 4 k Splnomocneniu o delegovaní právomocí, ktoré sa týkali zmeny subjektu vykonávajúceho kontrolu delegovaných právomocí zo sekcie rozvoja vidieka na sekciu kontroly MP SR.
- Nevykonanie žiadnej kontroly zo strany MP SR ako riadiaceho orgánu pre SOP PRV za obdobie 2006-2008 v sprostredkovateľskom orgáne pod riadiacim orgánom (t.j. v Pôdohospodárskej platobnej agentúre) v oblasti dodržiavania delegovaných právomocí. Odbor štrukturálnej politiky MP SR síce vykonal kontroly v roku 2005 a 2006, ale NKÚ SR ich hodnotil ako nedostatočné. Na základe vyjadrenia Sekcie kontroly MP SR bola v roku 2007 poverením č. 67/2007 zo dňa 28.09.2007 nariadená kontrola výkonu delegovaných právomocí za obdobie 2006 až 2007, ktorá je doposiaľ neukončená. Základný cieľ kontroly MP SR - získať vlastné objektívne informácie o stave výkonu delegovaných právomocí na PPA a využiť ich v procese riadenia v období 2004 až 2006 - nie je naplnený.
- Kontrolnej skupine NKÚ SR nepredložilo MP SR ako riadiaci orgán pre SOP PRV správy o plnení prijatých opatrení na odstránenie nedostatkov, zistených kontrolami a auditmi. NKÚ SR tak získal len obmedzené uistenie NKÚ SR o tom, že MP SR ako riadiaci orgán má dostatočné informácie o riešení problémov, zistených kontrolami a auditmi podľa čl. 10 ods. 1 písm. a) a b) nariadenia Komisie (ES) č. 438/2001, ktoré vykonáva v oblasti SOP PRV Pôdohospodárska platobná agentúra a Ministerstvo financií SR. MP SR má informácie len zo správ z kontrol a auditov.
- Neplnenie dvoch prijatých odporúčaní z kontroly NKÚ SR v roku 2006, čo signalizuje nedostatky v procese riadenia na úrovni riadiaceho orgánu pre SOP PRV. Obe nesplnené odporúčania mali zabezpečiť odstránenie nedostatkov, na ktoré NKÚ SR poukázal pri svojej kontrole. Jedno nesplnené odporúčanie súviselo so zistením, že MP SR nedodržalo

podmienky splnomocnenia o delegovaní právomoci, a to vykonávať priebežnú kontrolu delegovaných právomocí 4 krát ročne. Od roku 2006 nebola vykonaná žiadna kontrola. Druhé nesplnené odporúčanie súviselo so zistením, že MP SR nezabezpečilo komplexný výkon kontroly všetkých delegovaných právomocí na Pôdohospodárskej platobnej agentúre a nevypracovalo zásady pre výber kontrolovanej vzorky projektov, s akcentom na získanie objektívnych informácií o výkone celého implementačného procesu SOP PRV tak ako sa zaviazalo vo svojej reakcii na odporúčanie NKÚ SR.

5. Záver

V pozícii orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení pomoci zo štrukturálnych fondov 2004-2006 podrobil NKÚ SR kontrole činnosť vo všetkých vyžadovaných oblastiach tak, aby sa presvedčil, či bol dosiahnutý súlad s právnymi predpismi a pravidlami EÚ a SR. Na základe výsledkov kontroly systému riadenia a kontroly MP SR v úlohe riadiaceho orgánu pre SOP PRV sme dospeli k záveru, že ministerstvo v zásade plní všetky ciele v súlade s požiadavkami nariadenia Komisie (ES) č. 438/2001. Nezabezpečuje však v plnom rozsahu plnenie úloh vyplývajúcich z Konceptie systému finančného riadenia ŠF v oblasti kontroly delegovaných právomocí. Realizáciou navrhnutých odporúčaní k zisteniam NKÚ SR sa v reálnom čase podarí naplniť úlohy definované v Konceptii systému finančného riadenia a MP SR ako riadiaci orgán získa vlastné informácie a poznatky o stave implementačného procesu, ktoré využije v riadiacom procese.

Zistenia, na ktoré poukázala kontrola NKÚ SR upozorňujú na pretrvávajúce nedostatky v oblasti riadenia a kontroly na úrovni riadiaceho orgánu.

V súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o NKÚ SR v znení neskorších predpisov kontrolovaný subjekt prijal opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a NKÚ SR bude sledovať ich plnenie až do úplného odstránenia zistených nedostatkov.

[1] Cieľ 1 sa vzťahuje tie regióny na úrovni NUTS II, ktorých HDP na osobu, meraný v kúpnej sile a vypočítaný na základe údajov Spoločenstva rokov 1997-1998-1999, je nižší ako 75 % priemeru Spoločenstva v čase uzavretia rokovaní o pristúpení.