

Správa o výsledku kontroly čerpania prostriedkov štrukturálnych fondov v rámci operačného programu Výskum a vývoj

Kontrolná akcia, zameraná na kontrolu čerpania prostriedkov štrukturálnych fondov v rámci operačného programu Výskum a vývoj, bola vykonaná v zmysle plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2011 a jej účelom bolo preveriť stav kontrahovania a čerpania prostriedkov Európskeho fondu regionálneho rozvoja v programovom období 2007 – 2013 v kapitole Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR; preveriť výber, realizáciu, kontrolu a monitorovanie projektov a podporu implementácie informačnými technológiami.

Kontrola bola vykonaná od začiatku programového obdobia, t.j. od roku 2007 do ukončenia výkonu kontroly, pričom subjektmi kontroly boli:

- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej len „MŠVVaŠ SR“) - riadiaci orgán;
- Agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR pre štrukturálne fondy EÚ (ďalej len „ASFEU“) - sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom (ďalej len „SORO“)
- Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne (ďalej len „TnUAD“) - konečný prijímateľ
- Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre (ďalej len „SPU“) - konečný prijímateľ

Predmetom kontroly bola realizácia operačného programu Výskum a vývoj (ďalej len „OP VaV“) cez poskytované prostriedky z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ďalej len „ERDF“) ako aj zo štátneho rozpočtu SR na spolufinancovanie.

V programovom období 2007 – 2013 môže SR čerpať z ERDF v rámci OP VaV prostriedky v sume 1 209 415 373 EUR zo zdrojov Európskej únie (EÚ) a štátneho rozpočtu (ŠR) spolu 1 422 841 617 EUR.

1 Charakteristika operačného programu

Hlavným zameraním operačného programu je „Modernizácia a zefektívnenie systému podpory výskumu a vývoja a skvalitnenie infraštruktúry vysokých škôl tak, aby prispievali k zvyšovaniu konkurencieschopnosti ekonomiky, znižovaniu regionálnych disparít, vzniku nových inovatívnych (high-tech) malých a stredných podnikov, tvorbe nových pracovných miest a zlepšeniu podmienok vzdelávacieho procesu na vysokých školách.“

Kontrolou stanovenia cieľov jednotlivých priorít a k nim určených indikátorov bolo zistené, že indikátor cieľa špecifickej priority 2.2 Počet patentových prihlášok na 1 mil. obyvateľov vychádzal z nesprávnej počiatkovej hodnoty, nakoľko podľa štatistických údajov Eurostatu v referenčnom roku 2003 bola hodnota 5,85. Ďalší vývoj podľa rokov 2004=3,83; 2005=5,7; 2006=7,34; 2007=7,83 neposkytuje uistenie o tom, že konečná hodnota špecifického cieľa bude dosiahnutá a cieľ splnený.

V indikátore Počet udelených patentov na 1 mil. obyvateľov v roku 2000 bol index pre SR v hodnote 1,65 (v roku 1999 bol 1,27), v ďalších rokoch 2001=0,83, 2002=1,37, 2003=0,92, 2004=1,12... čiže z vývoja hodnôt je nepravdepodobné dosiahnutie cieľa v tomto indikátore.

V indikátore Podiel obyvateľstva s vysokoškolským vzdelaním vo veku 24-64 taktiež vychádzal z nesprávnej počiatočnej hodnoty, nakoľko podľa štatistiky Eurostatu v roku 2003 bola hodnota 9,6 a nie 11,8. V ďalších rokoch boli hodnoty ukazovateľa 2004=10,4; 2005=11,4; 2006=11,9; 2007=11,9; 2008=12,3 a 13,4 v roku 2009. V tomto indikátore bol cieľ špecifickej priority 2.3 už dosiahnutý.

Krivka čerpania zmluvne viazaných finančných prostriedkov mala v prvých rokoch implementácie OP pomalší nábeh vplyvom ročného oneskorenia schválenia OP VaV, postupného vyhlasovania výziev, lehôt predkladania žiadostí o nenávratný finančný príspevok (ďalej len „ŽoNFP“), vyhodnocovania, uzatvárania zmluvného vzťahu s prijímateľmi, dodržiavania podmienok poskytnutia nenávratného finančného príspevku (ďalej len „NFP“), napr. verejné obstarávanie, žiadosti o platbu a čerpanie finančných prostriedkov sa posunuli do budúcich rokov.

Dosahovanie cieľov bude možné zmerať merateľnými ukazovateľmi stanovenými pre OP VaV a objektívne hodnotiť po ukončení dostatočného, významnejšieho množstva projektov, nakoľko doposiaľ ukončené boli 2 projekty technickej pomoci (ďalej len „TP“) – čerpanie 36,56 % a 67,57 % voči alokovaným prostriedkom a tri dopytovo orientované projekty (ďalej aj „DOP“).

Za účelom zjednodušenia procesov čerpania pri implementácii operačného programu bolo v minulosti vyslovené odporúčanie EK na zavedenie inštitútu paušálnych výdavkov (nariadenie Rady ES č. 397/2009) na základe odporúčania Európskeho dvora audítorov (ďalej len „EDA“) využívať paušálne náklady na aktivity v jednotkových cenách, aj priznanie paušálnych sadzieb za nepriame náklady projektov určitého percenta nákladov projektu.

Toto odporúčanie rady ES v rámci OP VaV doposiaľ nebolo akceptované, a to napriek tomu, že spoločenská požiadavka tu bola už skôr a bola prerokovávaná v monitorovacích výboroch, napr. Monitorovací výbor pre vedomostnú ekonomiku (ďalej len „MVVE“) na zasadnutí 04.06.2008, MV OPV dňa 24.03.2011). MŠVVaŠ SR ako RO pre OP VaV už priebežne vykonal analýzu možností využitia zjednodušeného vykazovania výdavkov formou aplikácie paušálnej sadzby na nepriame výdavky v rámci projektov OP VaV.

NKÚ SR za účelom zistenia súladu hodnotiacich a riadiacich aktov súvisiacich s implementáciou OP VaV porovnal Hodnotiace kritériá prioritných osí č. 1 a 3 (Príloha č. 5.4-05-2 IMP ASFEU a Príloha k výnosu č. CD-2009-20239/4722-1:11 „Žiadosť o vykonanie hodnotenia spôsobilosti osôb uskutočňujúcich výskum a vývoj na vykonávanie výskumu a vývoja“) a bolo zistené, že o údajoch požadovaných v hodnotiacich kritériách má MŠVVaŠ SR informáciu na centrálnom informačnom portáli ministerstva (ďalej len „informačný portál“).

Výnos Ministerstva školstva SR č. CD-2009-20239/4722-1:11 o spôsobe a postupe hodnotenia spôsobilosti osôb na vykonávanie výskumu a vývoja upravuje podrobnosti o spôsobe a postupe hodnotenia spôsobilosti právnických osôb a fyzických osôb uskutočňujúcich výskum a vývoj, ktoré žiadajú uskutočniť hodnotenie spôsobilosti na vykonávanie výskumu a vývoja pre oprávnenie uchádzať sa o podporu výskumu a vývoja vrátane obsahu žiadosti žiadateľa o hodnotenie spôsobilosti a obsahu podkladov pre hodnotenie spôsobilosti.

Priamo riadená rozpočtová organizácia ministerstva Centrum vedecko-technických informácií má na Centrálnom informačnom portáli pre výskum, vývoj a inovácie zverejnený zoznam 224 organizácií, certifikovaných na vykonávanie výskumu a vývoja zo Slovenskej akadémie vied, vysokých škôl a právnických a fyzických osôb, ktorým boli vydané osvedčenia o spôsobilosti vykonávať výskum a vývoj.

V hodnotiacich kritériách sú kritériá, o ktorých má RO aj SORO pre OP VaV dostatočnú informáciu z registra, ktoré dávajú dostatočné uistenie o plnení, neplnení kritérií.

Zosúladením existujúcich informácií v databáze MŠVVaŠ SR sa môže značne znížiť administratívna náročnosť v prihlasovaní sa k výzve, ako aj pri hodnotení projektov v procese kontroly formálnej správnosti aj odborného hodnotenia. Aktualizácie tejto databázy sú nevyhnutnou podmienkou jej využívania.

3 Analýza stavu využívania finančných prostriedkov alokovaných na kontrolovaný operačný program

Čerpanie euro fondov programového obdobia 2007-2013 v OP VaV k 30.06.2011 bolo na úrovni 15,51 % voči záväzku na celé programové obdobie. Keďže v rámci všetkých operačných programov SR čerpala z celkového záväzku na úrovni 18,49 %, implementácia v OP VaV je pod priemerom čerpania. Upravený záväzok roku 2009 mal OP VaV čerpanie na úrovni 52,93 %.

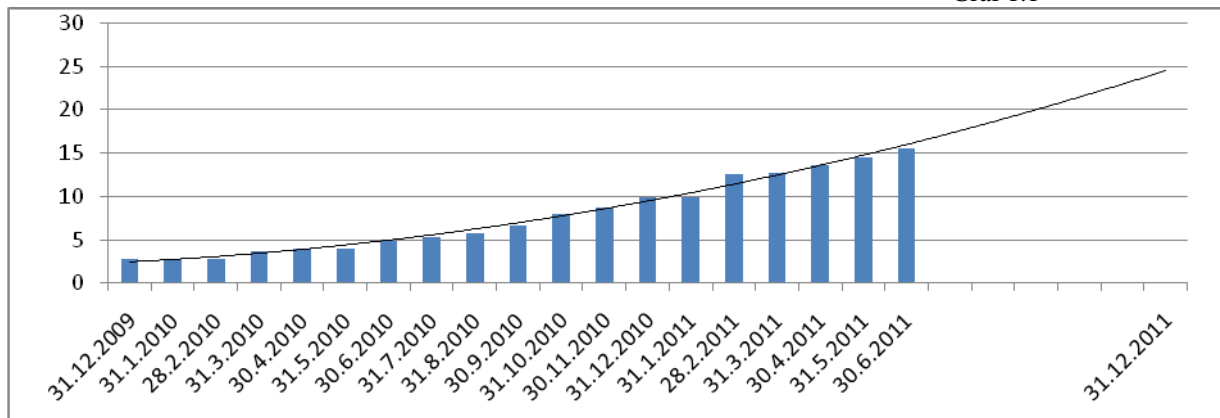
Kumuláciou záväzku z roku 2007 čerpanie zaostáva za záväzkom príslušného roka, napr. v roku 2010 bol deficit čerpania 422 121 566 EUR voči požadovanému stavu. Rozložením výdavkov pravidlom n+3 sa záväzky jednotlivých rokov posúvajú do budúceho obdobia, čo umožňuje primerane akcelerovať čerpanie.

Vývoj čerpania prostriedkov štrukturálnych fondov v OP VaV podľa tab. 1.1 je vzostupný, predovšetkým v roku 2011, čo dokumentuje Graf 1.1:

tab. 1.1

Záväzok 2007-2013 v EUR	Podiel čerpania voči záväzku k					
	30.12.2009	31.05.2010	30.11.2010	31.12.2010	31.3.2011	31.06.2011
1 209 415 373	2,77	4,03 %	8,68%	9,91%	12,76 %	15,51%

Graf 1.1



Trend vývoja hodnôt čerpania v medzimesačnom meradle má polynomický (mnohočlenný) priebeh podielu čerpania voči záväzku, z čoho plynie pravdepodobnosť čerpania ku koncu roka 2011 na úrovni 25 % alokovaných prostriedkov. Podmienkou však je zachovanie tohtoročného trendu plnenia. Z hľadiska zazmluvnenia projektov, zálohových platieb a realizácie projektov sú na to podmienky vytvorené, nakoľko k 31.05.2011 bolo zazmluvnených 403 projektov v celkovej hodnote 706 956 664,43 EUR zdrojov EÚ zakontrahované v podiele 57,98 %.

Rizikovým faktorom plynulosti čerpania je verejné obstarávanie u prijímateľa NFP.

Vývoj implementácie OP VaV k 31. 12. 2010 nasvedčuje, že z celkového množstva projektov tvoria projekty v prioritnej osi 2 viac ako 50 %, a to v prijatých, zamietnutých, schválených, zazmluvnených aj projektov v realizácii. Viac ako 25 % tvoria projekty v prioritnej osi 4 a na úrovni 13 % až 15 % v prioritnej osi 5. Najnižšia úroveň implementácie je v prioritných osiach 1 a 3, kde neboli vyhlásené žiadne dopytovo - orientované projekty a realizujú sa len národné projekty – priame zadanie a uzavretá výzva. V zmysle delegovania právomocí na SORO, ktorý implementuje dopytovo - orientované projekty a RO národné projekty, nemá toto žiadny vplyv na konečnú zodpovednosť RO na implementácii prioritných osí a plnenie stanovených cieľov.

Cieľom prioritnej osi 1 a 3 je vytvoriť kvalitnú výskumnú a vývojovú infraštruktúru, zameraním na nákup výskumného a laboratórneho vybavenia, prístrojov a zariadení, softvéru a informačných sietí a technológií.

S ohľadom na zameranie prioritných osí, spojené s rozsiahlym časovo náročným obstarávaním a faktický polčas programového obdobia, pravdepodobnosť naplnenia cieľov a výrazného čerpania alokovaných prostriedkov je neistá, lebo v prioritnej osi 1 zostáva nekontrašovaných takmer 90 % a v prioritnej osi 3 ešte 82,5 %. Odôvodnením nečerpania v týchto prioritných osiach bol „... prístup predchádzajúceho vedenia rezortu, ktorý bol v prvej fáze primárne zameraný na podporu projektov v prioritnej osi 2 (4)...“

Na základe výsledkov doterajšieho čerpania finančných prostriedkov a z nedostatočného vyhlasovania výziev v prioritných osiach 1 - Infraštruktúra výskumu a vývoja a 3 - Infraštruktúra výskumu a vývoja v Bratislavskom kraji na dopytovo - orientované projekty a riziká nevyčerpania finančných prostriedkov v týchto prioritných osiach MŠVVaŠ SR prehodnotilo alokácie jednotlivých prioritných osí a MVVE predložilo návrh revízie OP VaV. Revízia navrhuje presun alokovaných prostriedkov z prioritnej osi 1 vo výške 91,63 mil. EUR do opatrenia 2.2 Prenos poznatkov a technológií získaných výskumom a vývojom do praxe, z prioritnej osi 3 vo výške 91,63 mil. EUR do opatrenia 4.2 Prenos poznatkov a technológií získaných výskumom a vývojom do praxe v Bratislavskom kraji a 42,5 mil. EUR do opatrenia 5.1 z prioritnej osi 1 Budovanie infraštruktúry vysokých škôl a modernizácia ich vnútorného vybavenia za účelom zlepšenia podmienok vzdelávacieho procesu.

4 Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a hospodárnosť vynakladania finančných prostriedkov

Zhodnotenie systému riadenia operačného programu

MŠVVaŠ SR vypracovalo od roku 2007 až po kontrolované obdobie spolu 13 verzií interných manuálov procedúr (ďalej len „IMP“) na základe 22 zmenových formulárov a zahŕňa aktualizácie vyplývajúce zo zmien legislatívnych, organizačných, odporúčaní orgánov auditu, kontroly, skutočností vyplývajúcich z praktických poznatkov. Z pohľadu administratívnej náročnosti riadenia systému je pozoruhodný nárast počtu strán manuálu zo 137 verzie 1.0 po 271 strán ostatnej verzie 2.3. Praktické uplatňovanie IMP začalo verziou 1.4 so 185 stranami. Súčasťou IMP sú prílohy vrátane audit trialu definujúci procesy vo všetkých úrovniach - od prípravy, programovanie, informovanie a publicitu, vyhlasovanie výzvy, schvaľovania ŽoNFP, zazmluvňovanie a realizáciu projektov po monitorovanie a hodnotenie.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Postupy na výber a schvaľovanie jednotlivých operácií a ich zabezpečenie sú v súlade s platnými pravidlami Spoločenstva a vnútroštátnymi pravidlami tak, ako to vyžaduje čl. 60 písm. a) nariadenia (ES) č. 1083/2006. Možno však konštatovať vysokú administratívnu náročnosť procesov vyplývajúcu z opakovania popisov už popísaných a operácií už vykonaných počínajúc prijatím ŽoNFP cez schvaľovacie procesy až po hodnotenie.

Administratívne zabezpečenie riadenia a implementácie OP VaV je rozdelené na tri časti a to na RO, Platobnú jednotku (PJ) a SORO. Súhrn administratívnych kapacít RO, PJ a SORO a fluktuácia za sledované obdobia:

Rok	2007		2008		2009		2010	
	stav	nástup/výstup	stav	nástup/výstup	stav	nástup/výstup	stav	nástup/výstup
RO	24	#	32	8/1	52	5/7	43	5/6
SORO	17	49/14	64	60/10	98	46/10	95	18/21
PJ	4	#	8	0/0	22	6/2	20	2/4
Spolu	45	#	104	68/11	172	57/19	158	25/31

- z dôvodu organizačných zmien neboli tieto hodnoty k dispozícii

Riadiaci orgán OP VaV v rámci svojich organizačných zložiek zabezpečoval mimo národných projektov, prierezových činností, predovšetkým technickú pomoc a zamestnanci participovali aj na ukončovaní programového obdobia 2004 – 2006 alebo aj na oboch operačných programoch. Preto nie je možné presne určiť aký počet zamestnancov v rámci programového obdobia 2007 – 2013 robili len OP VaV alebo len OPV. Rovnako aj zamestnanci Platobnej jednotky taktiež participovali aj na ukončovaní pomoci z prvého programového obdobia, ako na OP VaV aj OP Vzdelávanie z druhého programového obdobia.

Prezentované príčiny fluktuácie (11,5 % až 14 % v rokoch 2009 a 2010) podľa analýzy riadiaceho orgánu sú v nedostatočnom finančnom ohodnotením zamestnancov, v nedostatkoch odborných vedomostí, nenaplnenými pracovnými očakávaniami vzhľadom na náročnosť požadovaných pracovných výkonov.

Zamestnanci SORO boli prijímaní kontinuálne v nadväznosti na časový harmonogram schvaľovania programových dokumentov a s tým súvisiacimi činnosťami a pracovnými úlohami. Z hľadiska administratívnych kapacít pre rok 2010 mala ASFEU plánovaných 95 zamestnancov na implementácii OP VaV.

Z hľadiska mobility pracovnej sily stav k 31.12.2007 bol 17 zamestnancov podieľajúcich sa na implementácii OP VaV a následne bol pohyb:

- v roku 2008 nastúpilo 60 a odišlo 10 zamestnancov
- v roku 2009 odišlo 10 zamestnancov a bolo prijatých 46 zamestnancov
- v roku 2010 na Sekcii implementácie OP VaV rozviazalo pracovný pomer 21 zamestnancov a 18 zamestnancov bolo prijatých.

V roku 2010, v pokročilom období implementácie 20 % obmena v SORO, spojená so zaškolením nových zamestnancov, ovplyvňujúca plynulý chod organizácie, znamená pomerne významné riziko úspešnosti implementácie.

Finančné prostriedky na technickú pomoc (TP) nie sú využívané dostatočne na motiváciu administratívnych kapacít a aktivity, ktoré majú naplňať zámer operačného programu.

Posudzovanie, schvaľovanie, výber a zabezpečenie realizácie projektov, čerpanie finančných prostriedkov

Predmetom kontroly národných projektov administrovaných RO boli projekty v Opatrení 1.1 Obnova a budovanie technickej infraštruktúry výskumu a vývoja (Dátové centrum pre VaV) a v Opatrení 2.2 Prenos poznatkov a technológií získaných výskumom a vývojom do praxe (Národná infraštruktúra pre podporu transferu technológií na Slovensku – NITT SK).

Preverovaná bola dokumentácia spracovaná RO v písomnom vyzvaní k spracovaniu ŽoNFP, dokumentácia výberového procesu, dodržiavanie príslušných lehôt, vecný obsah pracovných procesov od spracovania ŽoNFP po uzavretie zmluvy so žiadateľom, časová a pracovná náročnosť týchto procesov.

Kontrolou bolo zistené, že v otázke dodržiavania lehôt v procesoch zazmluvnenia ŽoNFP postupoval RO v súlade s príslušnými riadiacimi dokumentmi. Pracovná náročnosť vypracovania príslušných dokumentov v procesoch od spracovania ŽoNFP v zmysle písomného vyzvania a jeho príloh až po uzavretie zmluvy so žiadateľom, ako na strane poskytovateľa, tak na strane žiadateľa/prijímateľa, sa premietla a premieta do následnej administratívnej pracovnej náročnosti všetkých nadväzných procesov finančného riadenia realizácie aktivít projektov a významne ovplyvňuje čerpanie prostriedkov v rámci OP VaV.

Finančné prostriedky na realizáciu aktivít projektu Dátové centrum pre VaV boli k 30.6.2011 čerpané na 49,87 % a projektu NITT SK na úrovni 0,92 %. Čerpanie bolo realizované 29 žiadosťami o platbu, napr. pri projekte Dátové centrum pre VaV predložil prijímateľ na RO/poskytovateľ 25 žiadosťami o platbu, ktorý ich aj spracoval.

Systémom priebežnej platby bolo v žiadosti o zúčtovanie priebežnej platby zúčtovaných 140 699,19 EUR (1,4% z celkového čerpania) prostredníctvom 21 žiadosťami o zúčtovanie priebežnej platby. Prijímateľ predložil na RO osem žiadosťami o zúčtovanie predfinancovania.

Počet dní spracovania príslušnej žiadosti o platbu od jej prijatia na SORO/RO do jej schválenia v súhrnnej žiadosti o platbu na Certifikačný orgán (CO), t.j. doba spracovania niektorých žiadosťami o platbu presahoval hodnotu 100, 150 a v jednom prípade RO trvalo 266 kalendárnych dní na administráciu žiadosti o platbu v sume 9 364,84 EUR, v čom je zarátaný aj čas výkonu certifikačného overovania na CO. V priebehu tohto obdobia v spolupráci s prijímateľom odstraňoval zistené nedostatky tejto žiadosti.

Z celkového počtu 29 žiadosťami o platbu vykonal NKÚ SR úplnú dokladovú kontrolu u 8 žiadosťami o zúčtovanie predfinancovania a bolo zistené, že lehoty boli dodržané.

Preverením dĺžky cyklu spracovania jednotlivých žiadosťami o platbu od ich prijatia k spracovaniu na RO do termínu vykonanej úhrady na účet dodávateľa tovarov, služieb a prác bolo zistené, že:

- praktické použitie metodických postupov finančného riadenia vyvolávalo potrebu vykonať následné tzv. dosledovacie úkony, s cieľom získať podklad k rozhodnutiu, napr. o oprávnenosti niektorých výdavkov, t.j. bolo potrebné vykonať ďalšie úkony, ktoré samé tieto riadiace dokumenty štruktúrnych fondov (ŠF) nepožadovali a nepožadujú,
- v splatnostiach faktúr dodávateľom boli vykázané aj úhrady po lehote splatnosti a poukazuje na významnú variabilitu,
- v prípade nezistenia nedostatkov v procesoch administrovania žiadosťami o platbu na RO/PJ úplný cyklus trvá v prípade systému predfinancovania 83 dní, bolo však zdokumentované aj 19-dňové trvanie tohto cyklu.

Predmetom kontroly dopytovo orientovaných projektov administrovaných SORO boli projekty Opatrenia 2.1 a Opatrenia 4.1; preverovaná bola dokumentácia výziev, procesu ich vyhlásenia až po uzavretie zmluvy o poskytnutí NFP, časová a pracovná náročnosť týchto procesov.

Kontrolou bolo zistené, že SORO v dodržiavaní lehôt v procesoch zazmluvnenia ŽoNFP postupoval v súlade s príslušnými riadiacimi dokumentmi štrukturálnych fondov.

V prípade, že neboli nedostatky v procesoch administrovania žiadosti o platbu, úplný cyklus trvá v prípade zúčtovania platieb predfinancovaním 29 až 83 dní.

Preverením ďalších, najmä hlavných činností procesov finančného riadenia boli zistené nasledovné skutočnosti:

- vecná formálnosť vykonávania úkonov a tiež formálnosť vecného obsahu príslušnej dokumentácie a komunikácie u ŽoNFP zazmluvnených na základe priameho zadania, resp. písomného vyzvania. Ťažisko prác na ŽoNFP pri tomto spôsobe výberu žiadateľa MŠVVaŠ SR položilo na vecný obsah činností v etape jej spracovania, čo je pozitívne, s potrebou zohľadniť tieto skutočnosti do IMP dokumentov a úpravu (obmedzenie) vykonávania nadbytočných formálnych postupov,
- rozsiahla dokumentácia o realizátoroch aktivít projektu a neúmerne detailne spracovaná položková štruktúra rozpočtu projektov podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie a potreba uplatňovania metodických postupov smerujúcich k zjednodušovaniu, znižovaniu zložitosti numerickej kalkulácie používanej pri hodnotiacich postupoch a tiež znižovania nepotrebných detailnosti niektorých procesov preukazovania čerpania prostriedkov zo ŠF,
- formalizovaný obsah mnohých dokumentov v procesoch realizácie projektov (napr. realizácie niektorých nepotrebných úkonov, potreby získavať informácie, ktoré sa následne nepoužívajú), tým často tieto dokumenty obsahovali ustanovenia, podľa ktorých sa v skutočnosti proces neriadil, t.j. obsahovali pre aktuálny stav neplatné, nadbytočné textové časti/ustanovenia, napr. zmluvy o NFP bližšie určovali rozsah platnosti, resp. priame použitie jednotlivých ustanovení všeobecných zmluvných podmienok zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, pritom samotné všeobecné zmluvné podmienky poukazujú na prednosť platnosti ustanovení zmluvy pred znením príslušného ustanovenia všeobecných zmluvných podmienok. V tomto zmysle sa odporúča neuvádzať ustanovenia vo všeobecných zmluvných podmienkach, ktoré sú uvedené v zmluve a zo všeobecných zmluvných podmienok vypustiť ustanovenia, ktoré nesúvisia so zmluvným vzťahom z rôznych dôvodov, napr. z titulu právneho postavenia prijímateľa,
- platné príručky žiadateľa a prijímateľa určovali pre realizáciu aktivít projektu, orientačné limity spotreby jednotlivých nákladových druhov (napr. jednotkové mzdové náklady) a ich rovnorodých skupín (napr.: osobné náklady). Bolo identifikované používanie vysoko detailných a neúmerne komplikovaných numerickej postupov pri preukazovaní oprávnenosti niektorých nákladových druhov, ktoré IMP dokumenty vyžadovali, odvolávajú sa na súvislosť jeho spotreby v konkrétnom mieste a čase vynaloženia – na dodržanie princípu konkurencie, napr. oprávnená hodinová mzdová sadzba (HMS) jednotlivca z personálnej matice sa nesmie významne odlišovať od HMS dosiahnutej v jeho bežnom pracovnom pomere. Tieto postupy riadenia nákladov významne ovplyvnili pracovnú náročnosť vypracovania všetkých dokumentov spracovávaných, vyhodnocovaných a archivovaných v celom procese od spracovania ŽoNFP a jej príloh, zmluvy, monitorovacích správ, príslušných žiadostí o platbu, cez objektívne vyvolané

zmenové procesy, napr. rozpočtu projektu s viac ako 350 položkami, až po zúčtovanie záverečnej platby a predloženie záverečnej monitorovacej správy. Preverenie žiadostí o priebežných platbách poukazuje na administratívne náročný a výpočtovo veľmi komplikovaný prepočet oprávnených osobných nákladov na realizáciu projektu, prejavujúce sa na dobe ich administrácie,

- ŽoNFP, zmluvy, zmenové riadenie zmlúv a príslušná komunikácia ohľadne personálnych otázok týchto dokumentov a personálnej matice obsahovala vo veľkom rozsahu informácie, ktoré vôbec, resp. s minimálnym účinkom prispievajú k dosahovaniu výsledku projektu alebo k plneniu merateľných ukazovateľov. V tomto zmysle je vhodné upraviť článok č. 1 ods. 3 všeobecných zmluvných podmienok ustanovujúci obsah a komunikáciu zmluvných strán ohľadne personálnej matice s cieľom jej zjednodušenia a zníženia rozsahu informácií vymedzením povinného okruhu osôb a rozsahu údajov, popis každého údaj limitovať, napr. počtom slov. Podobne je vhodné postupovať pri spracovaní ŽoNFP. Dokumentácia ŽoNFP obsahovala aj také, ktorých personálne informácie o realizátoroch projektu boli spracované na viac ako na 100 stranách,
- počty dní od prijatia ŽoP po úhradu dodávateľovi u systému predfinancovania dosahujú 80 a viac ako 100 dní, čoho príčina spočíva v zistení nedostatkov pri aplikácii zákona o verejnom obstarávaní prijímateľom. V mnohých prípadoch sa poskytovateľ vo verejnom obstarávaní prijímateľom angažoval až v procesoch po rozhodnutí výberovej komisie, aj keď ešte pred podpisom dodávateľskej zmluvy, čo nie je príliš účinný nástroj kontroly VO. Účinnejším sa javí aktívnejšie využívanie priamej účasti RO/SORO v prípravných a schvaľovacích procesoch VO, napr. pri príprave výzvy,
- poskytovateľ NFP posudzoval oprávnenosť nákladov na aktivity projektu, nielen z pohľadu ich vymedzenia riadiacimi dokumentmi, ale aj z pohľadu možnosti ich zahrnutia do príslušnej ŽoP. V niektorých záznamoch z vecnej administratívnej kontroly vyhodnotil preverovaný náklad/výdavok za neoprávnený s poznámkou, že prijímateľ úhradu predmetného nákladu zahrnie do nasledovných ŽoP. Zdaniteľné plnenie tohto nákladu, tzv. „dočasne neoprávneného nákladu“ bolo prijaté prijímateľom v predchádzajúcich zdaniteľných obdobiach a v súlade so zákonom o DPH bol povinný daňovú časť klasifikovaného „dočasne neoprávneného nákladu“ v zdaniteľnom období odvieť daňovému úradu. Príslušné riadiace dokumenty, by preto mali sprecizovať pojmové vybavenie finančného riadenia s cieľom zvýšenia jeho jednoznačnosti a prehľadnosti,
- významným prvkom systému riadenia a finančného riadenia ŠF a Kohézneho fondu (KF) bolo a je uplatňovanie zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“). V zázname z vecnej administratívnej kontroly žiadosti o platbu RO uviedol porušenie usmernení k OP VaV ohľadne dodržiavania lehôt zúčtovania predfakturácie s odvolaním sa aj na porušenie § 31, ods. 1, písm. e) zákona o rozpočtových pravidlách, ktorý určuje vyčíslenie výšky tohto porušenia - penále. SORO upozornil prijímateľa na zistenie uvedeného nedostatku a zároveň konštatoval, že nebola spôsobená škoda a z dôvodu, že prijímateľ následne porušenie odstránil, nebude uplatňovať voči nemu účinky z § 31 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách. V ďalšom prípade SORO vyčíslil neoprávnené výdavky z porušenia všeobecných zmluvných podmienok s nadväznosťou na porušenie § 31 ods. 1, písm. b) a písm. j) zákona o rozpočtových pravidlách a na porušenie § 42 a § 45 zákona o verejnom obstarávaní, s nadväzujúcimi účinkami z uplatňovania ustanovení § 31 ods. 4 a ods. 6 vyčisľujúce hodnotu uvedených porušení a určujúce ďalšie zákonné povinnosti. SORO aj v tomto prípade nerealizoval postupy plynúce z ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách, odvolávajúc sa na komunikáciu

s Certifikačným orgánom – MF SR, ktorý potvrdil a schválil súhrnnú platbu, v ktorej bola predmetná platba zahrnutá, čím uvoľnil finančné prostriedky k úhrade a teda neboli uplatnené postupy zo zistených porušení. RO/SORO by mal vo svojich IMP usmerniť uplatňovanie jednotlivých ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách a konanie SORO/RO pri zistení ich porušenia,

- uplatňovanie zákona o rozpočtových pravidlách pri finančnom riadení realizácie aktivít projektov OP VaV súvisí aj s posúdením oprávnenosti výdavkov/nákladov ohľadne ich účelnosti, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri paralelnom posudzovaní tejto otázky v súlade s riadiacim dokumentmi ŠF a s ustanoveniami o rozpočtovom hospodárení a uplatňovaní rozpočtovej klasifikácie.

Striktné uplatňovanie týchto ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách, napr. pri spracovaní, vyhodnocovaní, monitorovaní, čerpaní a zmenovom riadení rozpočtu aktivít na realizáciu projektov OP VaV vyvolávalo neúmerný rast administratívnej komunikácie, počtu rozhodovacích aktov príslušných orgánov – RO, SORO, PJ, CKO a CO a z toho plynúce zmeny dokumentov zmlúv o NFP, VZP, štruktúry rozpočtu. Tieto skutočnosti sa následne premietali do administratívnej náročnosti realizácie aktivít projektu u prijímateľa a zneisťovali jeho externé obchodné vzťahy, čo dokumentovala preverovaná dodávateľská dokumentácia priložená k zúčtovacím ŽoP. Tieto administratívne procesy boli vyvolávané minimálnymi zmenami rozpočtu z rôznych dôvodov, napr. objektívna potreba zvýšiť/znížiť, zaradiť/zrušiť príslušnú položku rozpočtu. Do tohto okruhu otázok vstupujú aj Zmluvy o partnerstve, ktoré úmerne znásobovali rozsah spomenutej administratívnej náročnosti. Preto by sa mal upraviť postup uplatňovania ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách v oblasti rozpočtového hospodárenia, napr. určiť limit rozsahu zmien medzi položkami rozpočtu pri dodržaní celkového rozpočtu a určiť schvaľovaciu autoritu s cieľom znížiť administráciu rozpočtu aktivít projektov.

Koneční prijímatelia

Stav kontrahovania a čerpania prostriedkov ERDF v programovom období 2007 – 2013 bol preverovaný u dvoch konečných prijímateľov, ktorým bol poskytnutý NFP, kde bolo zistené, že na základe schválenej žiadosti TnUAD o nenávratný finančný príspevok na realizáciu projektu „Modernizácia infraštruktúry TnUAD v Trenčíne“ prijímateľ uzatvoril s poskytovateľom ASFEU zmluvu o poskytnutí NFP v sume 4 764 227,42 EUR, ktorá bola dodatkami č. 1 až 6 upravená na sumu 4 682 777,51 EUR.

TnUAD vystavila objednávky k faktúram v ten istý deň ako faktúry, alebo až po doručení faktúr a zaradila majetok bez toho, aby vystavila zaraďovacie protokoly, čo bolo v rozpore s ustanovením zákona o účtovníctve.

Fyzickou obhliadkou uskutočnených stavebných prác, dodaných 113 plastových okien bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nevedel preukázať dodávku 3 kusov okien v celkovej hodnote 1 972,67 EUR a v jednom prípade bolo plastové okno v hodnote 362,23 EUR ocenené sumou vyššou o 3 271,61 EUR, tvoriaca dokladovo nepreukázanú cenu za dopravu, čím kontrolovaný subjekt porušil finančnú disciplínu podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy nehospodárnym, neefektívnym a neúčinným vynakladaním verejných prostriedkov.

Nedostatky boli zistené v dodržiavaní zmluvy o poskytnutí NFP, keď prijímateľ zaslal poskytovateľovi personálnu maticu, priebežné monitorovacie správy po stanovenom termíne a v analytickej evidencii neboli zaznamenané všetky účtovné prípady súvisiace s projektom, čím boli porušené ustanovenia zmluvy o NFP.

Prenos počiatočných stavov účtov medzi jednotlivými rokmi vykonal TnUAD na účtoch, ktoré neboli v rámci účtovej osnove pre účtovné jednotky, ktoré nie sú založené na podnikanie, čím nedodržel opatrenie MF SR pre postupy účtovania a porušil zákon o účtovníctve. Kontrola ďalej preukázala, že interný opravný účtovný doklad neobsahoval opravovaný účtovný záznam pred opravou aj po oprave, čo bolo v rozpore s ustanovením zákona o účtovníctve.

Univerzita realizovala v súvislosti s projektom päť zákaziek s nízkou hodnotou, dve podprahové zákazky, jednu podlimitnú zákazku (užšia súťaž) a jednu nadlimitnú zákazku (užšia súťaž). Pri kontrole verejného obstarávania bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nezaslal informáciu o uzavretí zmluvy Úradu pre verejné obstarávanie a pri nadlimitnej a podlimitnej zákazke neurčil podmienky uvoľnenia alebo vrátenia zábezpeky, čo bolo v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní.

V súvislosti s nadlimitnou zákazkou „Modernizácia infraštruktúry TnUAD v Trenčíne“ z januára 2010 bolo cenovým prieskumom zistené, že ceny niektorých vybraných druhov dodaných tovarov (tlačiareň, scanner, digitálny fotoaparát, videokamera) boli nižšie o 40,52 % až 61,22 % ako cenové ponuky uchádzačov prihlásených do verejnej súťaže. Kontrola cenovej hladiny preukázala, že priemerná trhovú cenu digitálneho fotoaparátu a videokamery bez príslušenstva bola 03.01.2010 o viac ako 50 % lacnejšia ako víťazná ponuka úspešného uchádzača. Verejná súťaž prebehla v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, ale hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť obstarávania nebola zabezpečená.

SPU Nitra v decembri 2008 uzatvorila s ASFEU zmluvu o poskytnutí NFP na projekt Komplexná revitalizácia a dobudovanie IKT sietí a techniky pre zlepšenie vzdelávacieho procesu na SPU v Nitre po dodatkoch k zmluve vo výške 4 627 787,08 EUR zdrojov ERDF. V súčasnosti boli SPU Nitra uznané oprávnené výdavky v sume 4 597 498,61 EUR.

V SPU Nitra, podobne ako v TnUAD, bolo zistené nedodržanie termínu zaslania monitorovacej správy a nevykonanie predbežnej kontroly v zmysle zákona o finančnej kontrole.

Účinnosť kontrolného systému v rámci operačného programu

V zmysle platných IMP, vyplývajúce z vyšších riadiacich noriem, na procesy prijímania a schvaľovania ŽoNFP má RO/SORO lehotu 100 dní od schválenia Záverečnej správy z výberu ŽoNFP v prípade časovo ohraničených výziev, resp. v periodicite stanovenej RO v prípade priebežných výziev, t.j. RO/SORO je povinný v lehote 100 dní od zaregistrovania ŽoNFP ukončiť schvaľovací proces tejto žiadosti. Proces schvaľovania ŽoNFP pozostáva z viacerých na seba nadväzujúcich fáz, ktorých ukončenie je limitované uvedenou lehotou. V rámci vnútorného kontrolného systému nie je v interných manuáloch zabudovaný dohľad nad dodržiavaním 100-dňovej lehoty ukončenia procesu schvaľovania.

V doterajšom priebehu programového obdobia RO pre OPVaV vykonal 14 kontrol na mieste: z toho 4 kontroly čerpania na TP u SORO a 10 kontrol na národných projektoch.

U konečného prijímateľa TnUAD a SPU bolo zistené, že v rámci vnútorného kontrolného systému na objednávkach a zmluvách nebola vôbec vykonaná predbežná finančná kontrola a vo viacerých prípadoch chýbal dátum vykonania predbežnej finančnej kontrole v rozpore s ustanovením zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Zhrnutie

Cieľom Strategickej priority Vedomostná ekonomika je „Rozvoj zdrojov trvalo udržateľného ekonomického rastu a zvyšovanie konkurencieschopnosti priemyslu a služieb“. Pre OP VaV sú určené 4 ukazovatele, z ktorých Indikátor špecifického cieľa 2.2 Počet patentových prihlášok na 1 mil. obyvateľov vychádzal z nesprávnej počiatkovej hodnoty, nakoľko podľa štatistických údajov Eurostatu v referenčnom roku 2003 bola hodnota 5,85. Ďalší vývoj podľa rokov 2004 až 2007 neposkytuje uistenie o tom, že konečná hodnota špecifického cieľa bude dosiahnutá a cieľ splnený.

V indikátore Počet udelených patentov na 1 mil. obyvateľov v roku 2000 bol index pre SR v hodnote 1,65 (v roku 1999 bol 1,27), v roku 2004 bol 1,12, takže vývoj hodnôt negeneruje pravdepodobnosť dosiahnutia cieľa v tomto indikátore.

Odporúčanie rady ES využívať paušálne náklady na aktivity v jednotkových cenách, priznanie paušálnych sadzieb za nepriame náklady projektov určitého percenta nákladov projektu v rámci OP VaV doposiaľ nebolo akceptované aj napriek tomu, že spoločenská požiadavka tu bola už skôr a bola prerokovávaná v monitorovacích výboroch, MVVE aj MV OPV.

Kontrolou súladu hodnotiacich a riadiacich aktov OP VaV bolo zistené, že zosúladením existujúcich informácií v databáze MŠVVaŠ SR sa môže značne znížiť administratívna náročnosť tak v prihlasovaní sa k výzve, ako aj pri hodnotení projektov v procese kontroly formálnej správnosti aj odborného hodnotenia. Aktualizácie tejto databázy sú nevyhnutnou podmienkou jej využívania.

Podľa aktualizovanej správy o čerpaní ŠF a KF programového obdobia 2007-2013 k 30.06.2011 bolo v OP VaV čerpanie na úrovni 15,51 % k záväzku na celé programové obdobie, čím zaostáva voči čerpaniu za celú SR, ktoré bolo na úrovni 18,49 %. Vývoj čerpania prostriedkov štrukturálnych fondov v OP VaV je však vzostupný.

K 31.05.2011 bolo zazmluvnených 403 projektov v celkovej hodnote 706 956 664,43 EUR zo zdrojov EÚ a zakontrahované v podiele 57,98 %.

Na základe výsledkov doterajšieho čerpania finančných prostriedkov a z nedostatočného vyhlasovania výziev MŠVVaŠ SR prehodnotilo alokáciu v jednotlivých prioritných osiach a navrhuje presun alokovaných prostriedkov revíziou OP VaV.

Na technickú pomoc RO doposiaľ čerpal len 4,94 % z alokovaných prostriedkov, čo nedosahuje úroveň implementácie prioritných osí implementáciu, ktorých zabezpečuje. Vyplýva to zo skutočnosti, že všetky projekty TP RO pre OP VaV sú financované výlučne prostredníctvom systému refundácie. To znamená, že najprv sa uvedené výdavky realizujú priamo z rozpočtu kapitoly MŠVVaŠ SR a následne sa podľa potreby kapitoly refundujú späť systémom zníženia čerpania výdavkov.

Aj napriek tomu, že prostriedky na TP RO sú v súčasnosti zazmluvnené na 17 % voči finančnému plánu TP, sú využívané nedostatočne na aktivity, ktoré majú naplňať zámer operačného programu. Táto skutočnosť nízkeho stavu implementácie nepôsobí synergicky vo vzťahu administrácie manuálnych procesov a motivácie administratívnych kapacít. Prejavuje sa to aj na fluktuácii (11,5 % až 14 % v rokoch 2009 a 2010), ktorej príčiny podľa analýzy riadiaceho orgánu sú v nedostatočnom finančnom ohodnotení zamestnancov, v nedostatku odborných vedomostí, nenaplnenými pracovnými očakávaniami vzhľadom na náročnosť požadovaných pracovných výkonov. Finančné prostriedky na TP ASFEU zakontrahované na 41,65 % podielu schváleného čerpania, sú využívané nedostatočne

na mzdové zabezpečenie zamestnancov, t.j. na aktivity, ktoré majú naplňovať zámerný operačný program.

Predmetom kontroly národných projektov boli projekty v Opatrení 1.1 a v Opatrení 2.2 v oblasti výberového procesu, dodržiavania príslušných lehôt, vecný obsah pracovných procesov od spracovania ŽoNFP po zazmluvnenie ŽoNFP, časová a pracovná náročnosť týchto procesov.

Kontrolou vybraných národných projektov bolo zistené, že v otázke dodržiavania lehôt v procesoch zazmluvnenia ŽoNFP postupoval RO v súlade s príslušnými riadiacimi dokumentmi. Pracovná náročnosť vypracovania príslušných dokumentov v procesoch od spracovania ŽoNFP až po zazmluvnenie, na strane poskytovateľa, aj žiadateľa/prijímateľa sa premietla a premieta do následnej administratívnej pracovnej náročnosti a významne ovplyvňuje čerpanie prostriedkov v rámci OP VaV.

Kontrolou bolo zistené, že doba spracovania niektorých ŽoP presahovala 100, resp. 150 a v jednom prípade RO trvalo 266 kalendárnych dní na administráciu ŽoP v sume 9 364,84 EUR, v čom je zarátaný aj čas výkonu certifikačného overovania na CO a v spolupráci s prijímateľom odstraňovanie zistených nedostatkov žiadosti.

Úplná dokladová kontrola u vybranej vzorky ŽoP ukázala, že plnenie usmernenia k dodržiavaniu lehôt, nebolo porušené ani pri jednej žiadosti. Kontrola bola orientovaná na preverenie vecných otázok vplyvujúcich na dĺžku tohto cyklu, t.j. koľko dní čaká dodávateľ na úhradu ním poskytnutého plnenia od prijímateľa/prijímateľu tohto plnenia a tiež na vecné otázky pracovnej náročnosti týchto procesov pri aplikácii IMP určeným finančným riadením.

Praktické použitie metodických postupov finančného riadenia požadované IMP RO/PJ vyvolávalo potrebu vykonať následné tzv. dosledovacie úkony, s cieľom získať podklad k rozhodnutiu, napr. o oprávnenosti niektorých výdavkov, t.j. bolo potrebné vykonať ďalšie úkony, ktoré samé tieto riadiace dokumenty ŠF nepožadovali a nepožadujú. Zároveň aj poukázali na významnú variabilitu v splatnostiach faktúr dodávateľom, boli vykázané aj úhrady po lehote splatnosti. V prípade nezistenia nedostatkov v procesoch administrovania ŽoP na RO/PJ úplný cyklus trvá v prípade systému PF 83 dní.

Preverením ďalších hlavných činností procesov finančného riadenia bolo zistené, že:

- preverované ŽoNFP a ich prílohy obsahovali rozsiahlu dokumentáciu o realizátoroch aktivít projektu a neúmerne detailne spracovanú položkovú štruktúru rozpočtu projektov podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie,
- mnohé dokumenty v procesoch realizácie projektov mali a majú formalizovaný obsah, čo zjednodušuje realizované postupy, avšak za určitých okolností tento postup vnáša do procesov otázky nadbytočnosti, napr. realizácie niektorých nepotrebných úkonov, potreby získať informácie, ktoré sa následne nepoužívajú,
- používanie detailných a neúmerne komplikovaných numerických postupov pri preukazovaní oprávnenosti niektorých nákladových druhov kalkulácie výšky oprávnenej časti daného nákladu,
- príslušná komunikácia ohľadne personálnych otázok dokumentov a personálnej matice obsahovala vo veľkom rozsahu informácie, ktoré minimálnym účinkom prispievajú k dosahovaniu výsledku projektu, plneniu merateľných ukazovateľov.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

- žiadosti o platbu, u ktorých hodnota realizácie dosiahla vysokú variabilitu, úroveň – nad 80 a viac ako 100 dní príčina predlžovania, resp. zastavenia spracovávania žiadosti často spočíva v zistení nedostatkov pri aplikácii zákona o verejnom obstarávaní prijímateľom.

NKÚ SR odporučil MŠVVaŠ SR:

- prehodnotiť možnosti zavedenia paušálnych výdavkov na zjednodušenie procesov pri implementácii a iniciovať rokovania prostredníctvom príslušných orgánov,
- za účelom zníženia administratívnej náročnosti zvážiť intenzívnejšie využívanie databázy Centrálného informačného portálu pre výskum, vývoj a inovácie v registri organizácií výskumu a vývoja v procese kontroly formálnej správnosti aj odborného hodnotenia,
- zjednodušiť, sprehľadniť, zúžiť rozsah podkladovej dokumentácie finančného riadenia po zazmluvnení ŽoNFP v zmysle príslušných riadiacich dokumentov ŠF, t.j. tých, ktoré takéto postupy ustanovujú/odporúčajú pre členské krajiny,
- a premietnuť tieto prijaté zmeny postupov príslušných IMP RO/SORO/PJ späť do tých častí riadiacich dokumentov ŠF, ktoré určujú rozsah dokladov potrebných pre spracovanie ŽoNFP, a ktoré, ako kontrolná skupina identifikovala sú zdrojom následnej neúmernej rastúcej administratívnej náročnosti pri riadení a kontrole procesov čerpania prostriedkov zo ŠF.

Protokoly o výsledku kontroly boli prerokované so štatutárnymi orgánmi kontrolovaných subjektov, príp. ich splnomocnencami. Každému štatutárnemu orgánu bolo uložené prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a v stanovenom termíne ich predložiť NKÚ SR.