

Správa o výsledku následnej kontroly implementácie odporúčaní a opatrení z kontrol a auditov programov štrukturálnych fondov programového obdobia 2004 - 2006

1 Úvod

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) vykonal v súlade s plánom kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2011 následnú kontrolu implementácie odporúčaní a opatrení z kontrol a auditov programov štrukturálnych fondov programového obdobia 2004-2006, financovaných v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja: Jednotného programového dokumentu Bratislava Cieľ 2 (ďalej len „JPD Cieľ 2“), Operačného programu Základná infraštruktúra (ďalej len „OP ZI“) a Sektorového operačného programu Priemysel a služby (ďalej len „SOP PS“).

Účelom kontroly bolo nadobudnúť primerané uistenie, či boli plne implementované odporúčania a opatrenia vyplývajúce zo všetkých vykonaných kontrol a auditov orgánmi Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) a Európskej únie (ďalej len „EÚ“) počas celého obdobia realizácie a doby udržateľnosti programov a projektov.

Predmetom kontroly bolo:

- skontrolovať a vyhodnotiť stav plnenia/splnenia opatrení a odporúčaní zo všetkých auditov a kontrol a posúdiť, či kontrolované subjekty vykonali všetky kroky a činnosti na odstránenie zistených nedostatkov, ku ktorým sa zaviazali a či tieto činnosti vykonali v stanovenom termíne;
- overiť stav napĺňania indikátorov vybraných projektov stanovených pre poskytnutie nenávratného finančného príspevku, vyhodnotiť ich prínos resp. dôvody nenapĺňania deklarovaných prínosov a uistiť sa, či sú tieto indikátory dostatočne sledované i po ukončení implementácie projektov.

Kontrola sa osobitne zamerala na tie odporúčania a opatrenia, pri ktorých v čase ich prijímania dotknuté kontrolované subjekty deklarovali, že ich splnia do ukončenia monitorovania projektov. Zároveň sa overovalo, ako sú tieto opatrenia zapracované pre programové obdobie 2007-2013, keďže skúsenosti z kontrol preukazujú, že sa rovnaké chyby z obdobia 2004 – 2006 opakujú aj v období 2007-2013.

V rámci kontrolnej akcie bolo preverených celkom 68 subjektov, z toho 4 ministerstvá a 64 konečných prijímateľov/prijemcov pomoci. Prehľad kontrolovaných subjektov je v prílohe č. 1.

2 Prístup NKÚ SR ku kontrole

NKÚ SR ako nezávislý orgán vydal v septembri 2010 vyhlásenia o ukončení pomoci na programy štrukturálnych fondov. V týchto vyhláseniach deklaroval na základe vlastnej kontrolnej činnosti a iných vnútroštátnych kontrol a kontrol orgánov EÚ, že zistenia, chyby a problémy, ktoré boli odhalené v priebehu implementácie sa uspokojivo riešia.

V čase vydania vyhlásení o ukončení pomoci však neboli niektoré opatrenia a odporúčania celkom splnené, ale boli len v štádiu plnenia a niektoré opatrenia a odporúčania boli nasmerované do obdobia 2007 – 2013. Preto bolo potrebné vykonať túto následnú kontrolnú akciu a na vybranej vzorke programov a projektov deklarovať, že

SR sleduje plnenie odporúčaní a opatrení až do úplného odstránenia zistených nedostatkov, chýb a problémov. Je to dôležité aj preto, že v súčasnosti prebieha proces konsolidácie údajov a prípravy zúčtovania programov Európskou komisiou.

Výber programov a projektov na kontrolu vykonal NKÚ SR na základe analýzy rizík. Posúdil inherentné a kontrolné riziká ako sú: navrhnutá finančná korekcia na programy, počet zistení v rámci jednotlivých programov, počet nedokončených projektov, počet nahlásených nezrovnalostí na Európsku komisiu, počet a významnosť zistení v oblasti testovania vnútorného kontrolného systému, počet zistení z kontrol vzorky, charakter zistení z oblasti monitorovania projektov atď. Na základe záverov analýzy rizík vybral NKÚ SR na kontrolu 3 programy: OP ZI, SOP PS a JPD Cieľ 2. V rámci týchto programov bolo vybraných na následnú kontrolu priamo na mieste 65 projektov a ďalších 18 projektov bolo preverených dotazníkovou formou. Celkom tak bolo podrobených kontrole 83 projektov z celkového počtu 103 projektov, skontrolovaných NKÚ SR v predchádzajúcich rokoch.

3 Vyhodnotenie plnenia odporúčaní, opatrení, indikátorov a udržateľnosti

Súhrnná informácia o vyhodnotení:

V rámci následnej kontroly bolo celkom hodnotených 344 opatrení a odporúčaní. Z nich len 1 opatrenie bolo nesplnené (nepoistenie majetku) a 2 boli splnené čiastočne (oneskorené zasielanie monitorovacích správ). Plnenie opatrení u KP/PP, smerujúcich do obdobia 2007 – 2013 nebolo možné vyhodnotiť u tých KP/PP, ktorí v tomto období nerealizovali ďalšie projekty.

Indikátory boli hodnotené na úrovni 3 programov a 65 projektov¹. Prevažná väčšina indikátorov bola naplnená. Nenaplnené indikátory boli zdôvodňované najmä hospodárskou krízou a nepriaznivou ekonomickou situáciou.

Udržateľnosť bola posudzovaná pri 65 kontrolovaných projektoch priamo na mieste vo väzbe na plnenie indikátorov. Neudržateľné projekty kontrola NKÚ SR identifikovala pri analýze dokumentov ešte v čase prípravy kontroly pri výbere vzorky na kontrolu. Z celkového súboru 103 projektov, z ktorého sa vyberala vzorka, neboli udržateľné 3 projekty v sume celkom približne 239 tis. EUR. Za dva z týchto projektov koneční prijímatelia vrátili späť finančné prostriedky v plnej miere. Pri treťom projekte je prijímateľ pomoci v konkurze a proces vymáhania vrátenia finančných prostriedkov za neudržateľný projekt je v súčasnosti ešte otvorený.

V ďalšej časti správy je uvedené podrobnejšie vyhodnotenie zistení z následných kontrol v členení podľa charakteru kontrolovaných subjektov a ich zaradenia v procese implementácie.

¹ 65 projektov bolo skontrolovaných u 64 konečných prijímateľov na mieste (jeden konečný prijímateľ mal 2 projekty).

3.1 Kontroly vykonané v riadiacich orgánoch a v sprostredkovateľských orgánoch pod riadiacimi orgánmi

3.1.1 Preverenie plnenia odporúčaní a opatrení z už vykonaných kontrol

Kontroly na RO a SORO pre operačné programy OP ZI, SOP PS a JPD Cieľ 2 boli zamerané najmä na preverenie plnenia odporúčaní a opatrení z kontrol a auditov vykonaných kontrolnými orgánmi SR a EÚ počas celej doby implementácie programov a ich zapracovanie do usmernení pre súčasné programové obdobie 2007 - 2013.

Hlavné nedostatky a opatrenia na ich odstránenie resp. predchádzanie, ktoré boli identifikované kontrolnými orgánmi EÚ a SR v predchádzajúcom programovom období počas implementácie programov možno zhrnúť do nasledovných skupín:

- nedostatky v procese kontroly obstarávania tovarov, služieb a stavebných prác v rámci implementácie ŠF a KF
- nedostatky v procese administratívnej kontroly žiadostí o platbu
- nedostatky v procese výberu a schvaľovania projektov
- nedostatky v procese kontroly na mieste

Súčasnými následnými kontrolami sa NKÚ SR uistil, že na úrovni RO a SORO boli opatrenia k zisteniam z predchádzajúcich kontrol rozpracované pre zlepšenie implementácie a boli splnené alebo sú priebežne plnené.

Opatrenia, ktoré vykonal RO a SORO reagovali komplexne na skvalitnenie systému riadenia a kontroly projektov implementovaných v programovom období 2007-2013. NKÚ SR ich podrobne zaznamenal vo svojej pracovnej dokumentácii. Ich účinnosť bude možné zo strany NKÚ SR posúdiť i pri ďalších kontrolách implementácie projektov aktuálneho programového obdobia.

3.1.2 Preverenie a testovanie vykonanej kontroly 5% vzorky

Vykonanou kontrolou dokladov súvisiacich s realizáciou na vzorke 7 projektov (z celkového počtu 65 projektov vybraných v rámci kontrolnej akcie) NKÚ SR zistil, že projekty boli zrealizované v súlade s podmienkami stanovenými pri schválení nenávratného finančného príspevku. V čase kontroly boli projekty ukončené, ich realizáciou boli dosiahnuté stanovené ciele a bola zabezpečená ich udržateľnosť. NKÚ SR nadobudol z testovania kontrol 5% vzorky primerané uistenie o správnosti záverov vzorkovej kontroly².

3.1.3 Plnenie programových indikátorov

Na úrovni opatrení programov boli stanovené indikátory, ktoré najviac zodpovedali obsahu opatrenia a umožňovali kvantifikovať prínos realizovaných projektov. Za účelom ich monitorovania sa tieto indikátory sledovali na úrovni jednotlivých projektov (ak boli relevantné) a tieto hodnoty boli následne agregované.

² kontrolu 5% vzorky koordinovala a vykonávala sekcia auditu a kontroly Ministerstva financií SR.

Hodnoty plnenia indikátorov boli získané priamo z monitorovania, resp. ich bolo potrebné zabezpečiť (agregovať, generovať, odvodiť) až po ukončení programového obdobia.

V záverečných správach jednotlivých programov RO/SORO vyhodnotili programové indikátory štatisticky z podkladov, ktoré získali od príjemcov pomoci a konštatovali ich naplnenie.

3.2 Kontroly vykonané u konečných prijímateľov/príjemcov pomoci

3.2.1 Preverenie plnenia odporúčaní a opatrení z už vykonaných kontrol

Z celkového počtu 65 projektov preverených na mieste sme zaznamenali nedostatky u 5 projektov. Nedostatky sa týkali najmä neskorého predloženia hlásenia o plnení indikátorov projektu, nepredloženia správy o splnení opatrení a nepoistenia majetku nadobudnutého v rámci projektu.

3.2.2 Plnenie projektových indikátorov

Ďalším z cieľov kontrolnej akcie bolo preverenie monitorovania prostredníctvom napĺňania projektových indikátorov na vybranej vzorke 65 projektov. Kontrolóri NKÚ SR overovali, či sú tieto indikátory sledované zo strany poskytovateľov pomoci aj po ukončení realizácie projektov a či je zároveň sledovaná udržateľnosť jednotlivých projektov.

Na úrovni projektov sú v zmysle platnej legislatívy EÚ sledované tri úrovne indikátorov: indikátory výstupu, výsledku a dopadu.

Indikátory výstupu

Výstupy sú priamym dôsledkom činností uskutočnených v rámci projektu a sú zaznamenávané vo fyzikálnych jednotkách (počet seminárov, m² nových alebo rekonštruovaných chodníkov, počet nových parkovacích miest, atď.) a nevedú ku kvalitatívnemu posudzovaniu výsledkov projektu.

Nenaplnenie indikátorov výstupu by malo byť považované za porušenie podmienok zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a malo by viesť k postihom definovaných v zmluve.

Zistili sme, že záväznosť plnenia indikátorov bola zabezpečená tým, že zoznamy indikátorov boli súčasťou zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a ich nesplnenie bolo považované za porušenie zmluvných podmienok. Sankcie za nesplnenie resp. nedostatočné plnenie indikátorov však v zmluvách špecifikované neboli.

V rámci vybranej vzorky projektov sme zistili, že v niektorých prípadoch projektové indikátory výstupu nedávali podrobné informácie o vykonaných činnostiach v rámci projektu a nebolo teda na ich základe možné vyhodnotiť, či boli realizované všetky aktivity projektu, na ktoré bol poskytnutý nenávratný finančný príspevok.

Indikátory výsledku

Výsledky sú okamžitým dôsledkom výstupov projektu. Podávajú informácie o tom, prečo projekt poskytuje konkrétne výstupy a ako tieto prispievajú k naplneniu cieľov projektu (napr. počet pracovníkov so zvýšenou kvalifikáciou).

Závaznosť plnenia indikátorov výsledku bola zabezpečená aj tým, že zoznamy indikátorov boli súčasťou zmlúv o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a ich nenaplnenie bolo považované za porušenie zmluvných podmienok, pričom neboli bližšie špecifikované sankcie za ich nesplnenie resp. nedostatočné plnenie.

Medzi ukazovatele výsledku by mali byť zaradené také indikátory, ktoré sú nezávislé od vplyvu externých faktorov.

V rámci kontroly NKÚ SR zistil, že medzi indikátory výstupu boli zaradené aj také indikátory, ktoré mohol prijímateľ ovplyvniť v minimálnej miere, resp. nemohol vôbec ovplyvniť. Výsledkom hodnotenia takýchto indikátorov potom bolo, že buď neboli naplnené na 100% alebo vysoko prekračovali plánované hodnoty.

Indikátory dopadu

Indikátory dopadu merajú dlhodobé dôsledky výsledkov projektu (napr. nárast počtu obyvateľov, zvýšenie odbytu, vytvorenie nových pracovných miest a podobne), ich plnenie je závislé od vplyvu externých faktorov.

V prípade, že indikátory dopadu boli súčasťou zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, ich nesplnenie resp. nedostatočné plnenie bolo možné považovať za porušenie zmluvných podmienok bez bližšie špecifikovaných sankcií.

Kontrolou projektov financovaných zo SOP PS, zameraných na podporu rozvoja nových a existujúcich podnikov a služieb bolo zistené, že poskytovateľ pomoci – Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania – upozorňovala prijímateľov pomoci na nedodržiavanie zazmluvnených indikátorov výsledku ale aj dopadu, a tým porušenie zmluvných podmienok. Prijímatelia pomoci zdôvodňovali neplnenie stanovených indikátorov vplyvom externých faktorov, najmä spomalením ekonomického rastu a pokračujúcou globálnou finančnou krízou a i.

Príklady nenaplnených indikátorov:

Projekt „Rekonštrukcia nevyužitej budovy pre účely priemyselného parku – podnikateľské centrum“, ITMS 12110200003, Plavecký Štvrtok, (suma projektu 1 340 tis. EUR)

Jedným z indikátorov po realizácii projektu bolo umiestnenie 10 podnikateľských subjektov v Podnikateľskom centre. K naplneniu tohto indikátora nedošlo z dôvodu nepokračovania budovania priemyselného parku. V katastri obce Plavecký Štvrtok nebola v čase kontroly v rámci EUROVALLEY realizovaná žiadna priemyselná aktivita, čo bolo príčinou nezájmu malých a stredných podnikateľov o prenájom kancelárskych priestorov. Na základe propagácie obce v čase krízy sa podarilo doposiaľ v objekte umiestniť 8 podnikateľských subjektov, z toho v rokoch 2009 a 2010 päť subjektov, v roku 2011 tri

subjekty a v čase výkonu kontroly mala obec pripravenú nájomnú zmluvu pre štvrtý subjekt so začiatkom nájmu od 01.01.2012. Záujem o využitie ponúkaných priestorov závisí od rozvoja a budovania priemyselného parku EUROVALLEY, pre ktorý bol tento projekt realizovaný.

Projekt „Nová Európska škola“, ITMS 11430110155, Galanta, (suma projektu 361 tis. EUR)

Naplnenie indikátora za sledované obdobie (počet žiakov) od ukončenia realizácie projektu na úrovni 83,71 % je v zmysle zdôvodnení výsledkom negatívneho demografického vývoja v spádovej oblasti Galanta a blízkeho okolia. Ako podklad pre preukázanie sledovaného indikátora boli potvrdenia o návšteve školy, ktoré boli tiež prílohou každoročne zasielaných skrátených monitorovacích správ.

Projekt „Revitalizácia centra obce Partizánska Ľupča“, ITMS 11430400330, Partizánska Ľupča (suma projektu 331 tis. EUR)

Implementáciou projektu sa očakával ročný nárast počtu obyvateľov žijúcich v zlepšenom vidieckom prostredí. Dosiahnuté hodnoty tohto indikátora preukázali, že v roku 2007 bol tento nárast o 2 obyvateľov a v rokoch 2008 – 2010 nebol zaznamenaný nárast obyvateľov.

Toto je typ indikátora – merateľného ukazovateľa výsledku – ktorý je ovplyvnený skutočnosťami, na ktoré nemal konečný prijímateľ priamy vplyv.

Tento typ nenaplneného indikátora - ročný nárast počtu obyvateľov žijúcich v zlepšenom vidieckom prostredí - bol zistený pri viacerých projektoch. Počet obyvateľov v niektorých prípadoch stagnoval alebo bol zaznamenaný aj mierny medziročný pokles (napr. v rámci projektu „Renováciou a rozvojom k zlepšeniu života obyvateľov obce Horná Poruba“, ITMS 11430400394, Horná Poruba, suma projektu 433 tis. EUR).

Projekt „Výroba, ostrenie a servis nástrojov“, ITMS 11110100030, Prešov (suma projektu 309 tis. EUR)

Nebol naplnený indikátor rastu exportu, ktorý dosiahol v skutočnosti nulovú hodnotu. Jeho neplnenie bolo zdôvodnené tým, že významný zákazník, s ktorým bolo v projekte uvažované ako so zahraničným a ktorému boli v priebehu roku 2005 a 2006 realizované dodávky do závodov v Nemecku, zmenil v roku 2006 smerovanie dodávok do nového závodu na Slovensku. V zmysle usmernenia SORO nenaplnenie zmluvne viazaných hodnôt indikátorov nie je sankcionovateľné v prípade, ak neboli porušené ciele projektu, projekt neprešiel podstatnými zmenami, plní rozsah zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a nesplnenie indikátora je náležité zdôvodnené. V predmetnom projekte boli všetky tieto podmienky pre „nesankcionovanie“ splnené.

Projekt „Modernizácia výroby flexibilných obalov do baliacich automatov/, ITMS 11110100050, Nitra (suma 417 tis. EUR)

Neboli splnené indikátory: pridaná hodnota a zvýšenie tržieb. Rovnako ako v predchádzajúcom prípade bolo neplnenie indikátorov podrobne zdôvodnené a splnené boli aj ostatné podmienky na to, aby nenaplnenie indikátora nebolo sankcionované.

Indikátory: tržby z exportu, tržby z vlastnej výroby a pridaná hodnota resp. prírastok pridanej hodnoty neboli naplnené vo viacerých kontrolovaných projektoch. Zdôvodnením bola zhoršujúca sa ekonomická situácia, finančná a hospodárska kríza a pod.

Projekt „Stavebné úpravy tlačiarne Lev na kontraktačno-predajné a výrobnovývojové centrum“, ITMS 11110100389, Ružomberok (suma projektu 345 tis EUR)

Z vyhodnotenia plnenia indikátorov projektu za prvý polrok 2011 vyplynulo, že konečný prijímateľ nedodrжал ani jeden zo stanovených indikátorov. Hodnota indikátora „pridaná hodnota“ dosiahla v percentuálnom vyjadrení 85,5%. Indikátor „rast exportu“ vykazoval 79,1 % plnenie. Indikátor „počet zamestnancov“ bol v sledovanom období stanovený v hodnote 125, pričom skutočný stav za prvý polrok 2011 bol 80 zamestnancov. Indikátor „rentabilita celkového kapitálu“ dosiahol hodnotu 1 % oproti plánovanej hodnote 8 %. Podľa vyjadrenia konečného prijímateľa nespĺnenie indikátorov bolo priamo ovplyvnené dopadom hospodárskej krízy. Vplyvom nižšieho dopytu po bytovom textile a nižšou kúpyschopnosťou obyvateľstva sa musel znižovať došlo k znižovaniu objemu výroby, nadväzne k zníženiu počtu zamestnancov, a tým aj k neplneniu ekonomického ukazovateľa rentability a pridanej hodnoty.

Záver k hodnoteniu indikátorov:

Na základe skúseností z implementácie projektov programového obdobia 2004 – 2006 Ministerstvo dopravy výstavby a regionálneho rozvoja SR ako Centrálny koordinačný orgán podniklo kroky s cieľom zabezpečiť efektívne monitorovanie projektov vrátane ich indikátorov a udržateľnosti. Splnenie tohto cieľa bude možné preveriť v rámci kontroly projektov programového obdobia 2007-2013.

4 Zhrnutie výsledkov kontroly

Cieľom následnej kontroly implementácie odporúčaní a opatrení z kontrol a auditov programov štrukturálnych fondov programového obdobia 2004-2006 bolo najmä získať uistenie, že odporúčania a opatrenia prijatých na základe kontrol a auditov orgánov SR a EÚ sú splnené alebo sa plnia a že nezostali nevyriešené problémy. Kontrola na vzorke programov a projektov financovaných z Európskeho fondu regionálneho rozvoja preukázala, všetky dotknuté subjekty venovali náprave náležitú pozornosť a až na malé výnimky odporúčania a opatrenia splnili resp. priebežne plnia.

Na základe výsledkov kontrolnej akcie na vybranej vzorke projektov konštatujeme, že výber a nastavenie projektových indikátorov v rámci prvého skráteného programového obdobia 2004 – 2006 možno považovať v zásade za primerané okrem prípadov, na ktoré NKÚ SR poukázal a sú potrebné isté zlepšenia. Kontrola indikátorov odhalila, že tejto oblasti je potrebné venovať zo strany Centrálného koordinačného orgánu, riadiaceho orgánu a sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom väčšiu pozornosť už v prípravnej fáze realizácie programov s cieľom vyhnúť sa neskorému zberu údajov potrebných na vyhodnotenie efektívnosti vynaložených prostriedkov zo zdrojov EÚ a SR. Zbierané údaje by mali priamo súvisieť so základnými cieľmi programov.

Zo strany poskytovateľov pomoci je aj po ukončení realizácie projektov sledovaná udržateľnosť projektov a plnenie stanovených indikátorov. Z celkového počtu analyzovaných 103 projektov nebola zabezpečená udržateľnosť 3 projektov. Projekty boli zrušené, pričom neoprávnene vyplatené finančné prostriedky v rámci 2 projektov boli zo strany konečných prijímateľov/prijemcov pomoci vrátené, 1 príjemca pomoci je v konkurznom konaní.

Zhodnotenie následnej kontroly podľa výsledkov uvedených v protokoloch a záznamoch o výsledkoch kontrol nás v plnej miere utvrdilo v tom, že predchádzajúce kontroly vykonané NKÚ SR v pozícii orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení pomoci boli nápomocné pre skvalitnenie implementácie projektov. Tato skutočnosť je podporená výsledkami plnenia opatrení a odporúčaní, ako aj zapracovaním opatrení do usmernení Centrálného koordinačného orgánu pre programové obdobie 2007-2013.