2017

Záverečná správa

Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020



Záverečná správa

Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020.

PREDKLADÁ
Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE
Ing. Tomáš Honza

Bratislava, marec 2017

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK **4**
ZOZNAM GRAFOV **4**
ZHRNUTIE **5**
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE **6**
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE **6**
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA **7**
3.1 MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR 7
3.2 MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR 8
3.3 PÔDOHOSPODÁRSKA PLATOBNÁ AGENTÚRA 8
4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV **10**
5 TÍM KONTROLÓROV **10**
ZÁVER **10**
KONTAKT **10**

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
MPSVaR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OP KŽP	Operačný program Kvalita životného prostredia
SR	Slovenská republika

ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 1: Stav čerpania EŠIF.....7
Graf č. 2: Stav kontrahovania EŠIF.....7

ZHRNUTIE

Proces výziev/vyzvaní od ich vyhlásenia až po vyhodnotenie predložených žiadostí o nenávratný finančný príspevok a podpisy zmlúv s úspešnými uchádzačmi je kľúčový proces, ktorý zabezpečí maximálny dosah a účinok prostriedkov Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) , vynaložených na ich financovanie. Zo strategického hľadiska, kontrola postupov je pri hodnotení a výbere projektov na začiatku programového obdobia 2014 – 2020 výrazným prevenčným krokom, ktorý upozorní na prípadné nedostatky dostatočne včas. Včasným určením nedostatkov sa môže zabrániť prideleniu neoprávnených finančných prostriedkov pri výberovom procese, ktoré by následne mohlo viesť k vzniku paušálnych korekcií.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej aj „NKÚ SR“) vykonáva kontrolu realizácie výziev a vyzvaní v programovom období 2014 – 2020, ktorej predmetom je overenie súladu postupov riadiacich a sprostredkovateľských orgánov v oblasti vyhlásenia výziev a vyzvaní, kontrola formálnej správnosti dokumentov a procesu odborného hodnotenia Žiadostí o nenávratný finančný príspevok.

NKÚ SR predchádzajúcimi kontrolami preukázal, že čerpanie finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov vo veľkej miere ovplyvňujú strategické rozhodnutia na úrovni štátu. Včasnosť vyhlasovania výziev/vyzvaní a ich rozloženie do prvých rokov programového obdobia má strategický význam, ktorý vplýva na čerpanie.

NKÚ SR upozorňuje, že je potrebné zo strany zodpovedných orgánov zaviesť podporné mechanizmy a zlepšenia, ktoré napomôžu efektívnejšie čerpať finančné prostriedky z Európskej únie a zabrániť tak opakovaniu chýb pri čerpaní finančných prostriedkov v novom programovom období 2014 – 2020 a minimalizovať riziko vzniku paušálnych korekcií.

Kontrolovanými subjektmi v rámci kontrolnej akcie boli Pôdohospodárska platobná agentúra (Program rozvoja vidieka 2014 – 2020), **Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR** (Operačný program Ľudské zdroje) a **Ministerstvo životného prostredia SR** (Operačný program Kvalita životného prostredia).

V porovnaní s predchádzajúcim programovým obdobím 2007 – 2013 zaznamenávame v prípade operačných programov oneskorený nábeh kontrahovania a čerpania, prípadne rovnakú úroveň, avšak pri vyššej alokácii finančných prostriedkov.

Z pohľadu NKÚ SR predstavuje uvedená oblasť riziko vo vzťahu k nedočerpaniu záväzku roku 2014 v zmysle pravidla N+3 a vo vzťahu k výkonnostnému rámcu. Rovnaké riziko hrozí v prípade ohrozenia nedočerpania záväzku roku 2015 z dôvodu N+3. V prípade nesplnenia N+3 dôjde k zníženiu alokácie pre daný operačný program.

NKÚ SR v rámci výkonu kontroly v Pôdohospodárskej platobnej agentúre identifikoval nedostatky, na základe ktorých nenadobudol uistenie o tom, že vo fáze odborného hodnotenia bol zabezpečený jednotný, odborný, objektívny a transparentný prístup v súlade s európskymi princípmi. Výsledky kontroly ukázali, že absentoval manuál pre vyhodnocovateľov, neboli organizované žiadne školenia k odbornému hodnoteniu a časť odborných vyhodnocovateľov bola prijatá na PPA pár mesiacov pred vyhlásením jednotlivých výziev, niektorí bez primeraného odborného vzdelania či odbornej praxe, čo viedlo k nejednotnému a značne subjektívnemu prístupu vyhodnocovateľov. Na odstránenie zistených nedostatkov NKÚ SR uložil kontrolovanému subjektu prijať opatrenia a predložil viacero odporúčaní na ich riešenie, ktoré by mali byť v ďalšom období prínosom v oblasti zabezpečovania činností v rámci tejto štátnej inštitúcie.

Na základe zistených nedostatkov bola v závere roka 2016 vypracovaná a zverejnená čiastková záverečná správa. V tejto záverečnej správe dopĺňame ďalšie výsledky kontroly v Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR a v Ministerstve životného prostredia SR.

V prípade Ministerstva životného prostredia SR závery NKÚ SR vyústili do poukázania dobrej praxe v oblasti jednotného a objektívneho hodnotenia a schvaľovania ŽoNFP a v oblasti transparentného výberu odborných hodnotiteľov.

V roku 2017 NKÚ SR pokračuje v kontrolnej akcii „Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020 II“, čím preverí ďalšie operačné programy.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Cieľ kontroly nadväzoval na kontrolu vykonanú v rokoch 2012 a 2014, kedy Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky kontroloval vybrané výzvy v rámci programového obdobia 2007 – 2013. Na základe zistených závažných nedostatkov a pochybení sa rozhodol vykonať kontroly výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020. Cieľom kontrolnej akcie bolo skontrolovať vybrané výzvy a vyzvania operačných programov na začiatku programového obdobia 2014 – 2020, využiť ju ako výrazný prevenčný krok, ktorý upozorní na prípadne nedostatky dostatočne včas. Včasným určením nedostatkov sa môže zabrániť prideleniu neoprávnených finančných prostriedkov pri výberovom procese, ktoré by následne mohlo viesť k vzniku paušálnych korekcií.

Účel kontrolnej akcie. Skontrolovať súlad vyhlásených výziev/vyzvaní so zákonom č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj súlad postupov riadiacich orgánov a sprostredkovateľských orgánov so Systémom riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov 2014 – 2020.

Predmet kontroly

1. Overenie súladu postupov riadiacich a sprostredkovateľských orgánov v oblasti:
   - vyhlásenia výziev/vyzvaní
   - kontroly formálnej správnosti dokumentov predložených za účelom pridelenia príspevku
   - procesu odborného hodnotenia.
2. Kontrola výkonu hodnotiaceho procesu:
   - zamestnancov riadiacich a sprostredkovateľských orgánov vo fáze kontroly formálnej správnosti dokumentov
   - odborných hodnotiteľov.
3. Overenie postupu výberu odborných hodnotiteľov.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020 bola zaradená do plánu kontrolnej činnosti už v roku 2015. Avšak z dôvodu nedostatočného počtu vyhlásených výziev, na ktorých bol ukončený proces odborného hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok, nebolo možné uskutočniť výkon kontroly. Rovnaká situáciu sa opakovala aj v závere roka 2016, kedy NKÚ SR musel meniť plán kontrolnej činnosti zmenou kontrolovaných subjektov. Pôvodne plánovaný výkon kontroly vo Výskumnej agentúre a na Ministerstve školstva, vedy, výskumu a športu SR (Operačný program Výskum a inovácie) bol nahradený Ministerstvom životného prostredia SR (Operačný program Kvalita životného prostredia).

Kontrolovanými subjektmi boli Pôdohospodárska platobná agentúra (Program rozvoja vidieka 2014 – 2020), Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (Operačný program Ľudské zdroje) a Ministerstvo životného prostredia SR (Operačný program Kvalita životného prostredia).

V roku 2017 NKÚ SR pokračuje v kontrolnej akcií „Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020 II“, čím preverí ďalšie operačné programy.

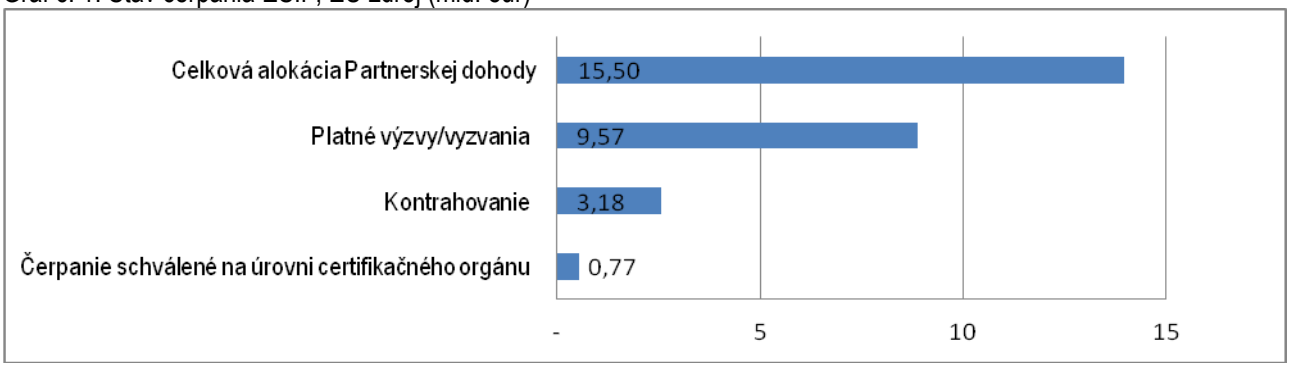
Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly (ISSAI 100 – 999) v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Z pohľadu NKÚ SR je dôležité, aby orgány zodpovedné za implementáciu operačných programov prijali opatrenia na včasné kontrahovanie projektov v rámci operačných programov Partnerskej dohody, pretože v roku 2016 nie všetky operačné programy mali ukončený proces schvaľovania v rámci vyhlásených výziev/vyzvaní na predkladanie žiadosti o nenávratný finančný príspevok. **Podiel kontrahovania** operačných programov (vrátane Programu rozvoja vidieka) k 31. decembru 2016 predstavoval **20,56 %** (t. j. 3,18 mld. eur) na alokácii 15,50 mld. eur.

V rámci operačných programov Európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“) – vrátane Programu rozvoja vidieka – bolo celkovo **vyhlásených 186 výziev/vyzvaní** v sume 9,57 mld. eur, čo predstavuje **61,71 %** alokácie.

Podľa informácie (z Ministerstva financií SR) o čerpaní EÚ fondov, z celkového záväzku 11 operačných programov programového obdobia 2014 – 2020 (13 989,53 mil. eur), pri ktorých plní Ministerstvo financií SR funkciu certifikačného orgánu, boli k 31. decembru 2016 schválené prostriedky vo výške 556,58 mil. eur, čo predstavuje čerpanie na úrovni 3,98%. **Celkové čerpanie** vrátane Programu rozvoja vidieka predstavovalo k 31. decembru 2016 sumu 775,06 mil. eur, čo predstavuje **5,00%** z alokácie.

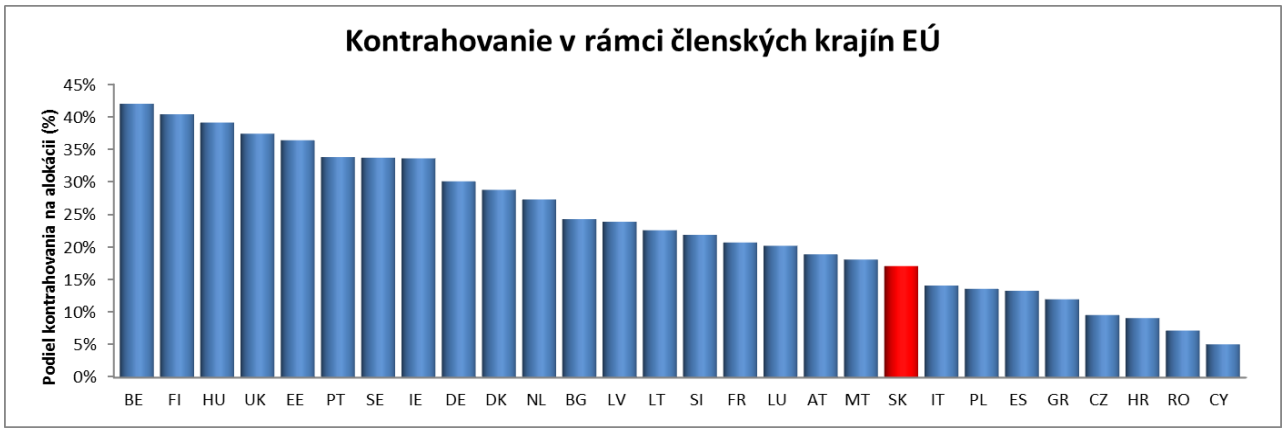
Graf č. 1: Stav čerpania EŠIF, EÚ zdroj (mld. eur)



Zdroj: ITMS 2014+ (export 1.1.2017, kontrahovanie export 13.1.2017) , MF SR, RO PRV

Z pohľadu dosahovanej miery kontrahovania finančných prostriedkov rozpočtu EÚ patrí SR dlhodobo medzi najhoršie členské štáty.

Graf č. 2: Stav kontrahovania EŠIF



Zdroj: Správa Komisie, Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru z 20.12.2016

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR

Príklady dobrej praxe:

- ✓ vypracovaný podrobný a jednoznačný manuál pre odborných hodnotiteľov;
- ✓ poskytovateľ nevyvodil negatívne dôsledky (zastavenie konania, resp. rozhodnutie o neschválení) len z dôvodov formálnych nedostatkov pri posudzovaní žiadostí o nenávratný finančný príspevok;
- ✓ zabezpečené pravidelné školenia pre odborných hodnotiteľov;
- ✓ systém účinného vylúčenia konfliktu záujmov odborných hodnotiteľov;
- ✓ vypracovanie podkladu projektovým manažérom vo fáze administratívneho overenia, ktorý obsahuje odporúčania pre odborného hodnotiteľa;
- ✓ vypracovanie postupu „Hodnoty za peniaze“ v procese odborného hodnotenia, aby sa zamedzilo nehospodárnym projektom.

Kontrolná skupina NKÚ SR dospela k záveru, že systém prípravy a zverejnenia výziev pre Operačný program Kvalita životného prostredia bol nastavený včas a z pohľadu rozsahu nastavenia výziev/vyzvaní tak, aby bol zabezpečený základný predpoklad úspešnej implementácie programu.

Vypracovanie podkladu pre odborného hodnotiteľa, predmetom ktorého je upozornenie na dôležité skutočnosti identifikované vo vzťahu k oprávnenosti výdavkov je efektívnym krokom, ktorý znižuje riziko možných komplikácií pri implementácii projektu.

Príručka pre odborných hodnotiteľov žiadostí o nenávratný finančný príspevok OP KŽP bola vypracovaná v súlade so zákonom č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v súlade so Systémom riadenia EŠIF.

Kritériá pre výber projektov, aplikované v programovom období 2014 – 2020, pozostávajú z hodnotiacich kritérií (aplikovaných v procese odborného hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok definovaných ako kombinácia vylučujúcich a bodovaných hodnotiacich kritérií) a z výberových kritérií (aplikovaných v procese výberu žiadostí o nenávratný finančný príspevok).

Riadiaci orgán vypracoval sústavu kritérií na výber odborných hodnotiteľov, pričom rozsah kritérií a rozsah vyžadovaných dokladov zohľadňovali špecifiká jednotlivých oblastí podpory OP KŽP.

Na základe predloženej dokumentácie a vykonaných rozhovorov nadobudol NKÚ SR primerané uistenie o tom, že príručka poskytuje odborným hodnotiteľom jednoznačné, objektívne a transparentné inštrukcie k aplikovaniu hodnotiacich kritérií v procese odborného hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok, prijatých v rámci OP KŽP.

3.2 MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR

Príklady dobrej praxe:

- ✓ zabezpečené pravidelné školenia pre odborných hodnotiteľov;
- ✓ zavedený účinný kontrolný mechanizmus v procese schvaľovania žiadostí o nenávratný finančný príspevok;
- ✓ vypracovanie podkladu projektovým manažérom vo fáze administratívneho overenia, ktorý obsahuje odporúčania pre odborného hodnotiteľa.

Zistené nedostatky:

- ✘ uskutočnený výber odborných hodnotiteľov pre dva národné projekty v rámci jedného žrebovania;
- ✘ telefonické potvrdenie neúčasti na odbornom hodnotení bez následného písomného potvrdenia;
- ✘ nesprávne zaradenie odborného hodnotiteľa do databázy odborných hodnotiteľov na základe prihlášky.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej aj „MPSVaR SR“) vo fáze výberu odborných hodnotiteľov nepostupovalo v súlade s Manuálom procedúr riadiaceho orgánu pre Operačný program Ľudské zdroje, keď pre dva národné projekty vykonal iba jeden náhodný výber s využitím softvérového riešenia pre výber odborných hodnotiteľov. Keďže MPSVaR SR oslovovalo vybraných hodnotiteľov telefonicky a nie mailom, nemožno dokázať, že boli oslovení vybraní odborní hodnotitelia podľa náhodného výberu. E-mail s informáciami bol zaslaný až odborným hodnotiteľom, ktorí svoju účasť telefonicky potvrdili.

Zároveň MPSVaR SR vybralo pre odborné hodnotenie pre prioritnú os hodnotiteľa, ktorý sa neprihlásil na hodnotenie danej konkrétnej osi.

3.3 PÔDOHOSPODÁRSKA PLATOBNÁ AGENTÚRA

Zistené nedostatky:

- ✘ žiadny manuál pre odborných hodnotiteľov;
- ✘ subjektívne postavené hodnotenie žiadostí o nenávratný finančný príspevok;
- ✘ nestanovené základné podmienky z hľadiska vzdelania a praxe odborných hodnotiteľov;
- ✘ nezabezpečené školenia pre odborných hodnotiteľov;
- ✘ žiadny kontrolný mechanizmus procesu schvaľovania žiadostí o nenávratný finančný príspevok;
- ✘ nevypracovaný postup „Hodnoty za peniaze“ v procese schvaľovania, aby sa zamedzilo nehospodárnym projektom.

NKÚ SR identifikoval viaceré nedostatky závažného charakteru. Nenadobudol ani uistenie o tom, že vo fáze odborného hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok z Programu rozvoja vidieka Slovenskej republiky 2014 – 2020 bol zabezpečený jednotný, odborný, objektívny a transparentný prístup v súlade s európskymi princípmi.

Kontrolou NKÚ SR bolo identifikovaných 28 zistení a navrhnutý rovnaký počet odporúčaní. Najviac nedostatkov bolo zistených v oblasti procesných nastavení. NKÚ SR zistil neobjektívny prístup v systéme hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok, keďže Pôdohospodárska platobná agentúra nastavila hodnotiace kritéria v značnej miere subjektívne tým, že slovný popis hodnotenia bol zúžený na rozpätie ako „dobré, veľmi dobré a vynikajúce“. Ďalej žiadateľ mal možnosť získania ďalších bodov v hodnotení kvality iba za podmienku účasti.

Agentúra nevypracovala žiaden manuál pre odborných hodnotiteľov, neorganizovala žiadne školenia k odbornému hodnoteniu, čo vedie k nejednotnému prístupu odborných hodnotiteľov. Agentúra prijímala nových odborných hodnotiteľov tesne pred vyhlásením výziev, a to bez príslušného odborného vzdelania alebo odbornej praxe. Výsledné ohodnotenie projektu, a teda schválenie či neschválenie žiadosti o nenávratný finančný príspevok tak záviselo od subjektívneho posúdenia odborného hodnotiteľa. Kontrolovaný subjekt nastavil vysokú mieru minimálneho počtu bodov (42 zo 100); takýto počet mohol žiadateľ získať aj za vyslovene zlý projekt. Vyššie uvedené skutočnosti sú v rozpore s európskymi princípmi objektívnosti, transparentnosti a rovnakého zaobchádzania.

Závery kontroly NKÚ SR odstúpil na ďalšie konanie Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky.

RIZIKÁ

- výzvy – nedostatočný systém vyhlasovania a riadenia;
- nedostatočný proces hodnotenia a výberu žiadosti o nenávratný finančný príspevok;
- kritériá hodnotenia a výberu projektov nezohľadňujú kvalitu projektu a zásady riadneho finančného hospodárenia, t. j. zásady hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti;
- nedočerpanie záväzku z rokov 2014 a 2015 v rámci III. programového obdobia;
- nedosahovanie cieľov a výsledkov programov a projektov (výkonnostný rámec).

ODPORÚČANIA

- vypracovať podrobný a jednoznačný manuál pre odborných hodnotiteľov, s cieľom znížiť riziko subjektívneho hodnotenia a zaviesť adekvátne merateľné ukazovatele, ktoré jednoznačne definujú pridanú hodnotu projektu a jeho udržateľnosť;
- nastaviť systém odborného hodnotenia s dôrazom na objektívnosť, na kvalitatívne hodnotenie projektov, a zaviesť postupy a princípy, aby bol minimalizovaný subjektívny aspekt hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok;
- stanoviť základné podmienky z hľadiska vzdelania a praxe odborných hodnotiteľov;
- zabezpečiť pravidelné školenia pre odborných hodnotiteľov;
- nastaviť kontrolný mechanizmus odborného hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok;
- vypracovať postup „Hodnoty za peniaze“ v procese odborného hodnotenia, aby sa zamedzilo schváleniu nehospodárnych projektov.

4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

Kontrolované subjekty nevzniesli žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení, uvedených v protokoloch o výsledku kontroly. Na základe výsledkov kontroly, uvedených v protokoloch o výsledku kontroly, NKÚ SR uložil kontrolovaným subjektom prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov.

Kontrolované subjekty sa zaviazali prijať opatrenia a následne zaslať správu o splnení, resp. plnení. Plnenie opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolná skupina bola zložená z troch kontrolórov pracujúcich v sekcii kontroly I. odbore európskych fondov, majúcich dlhoročnú odbornú prax.

ZÁVER

NKÚ SR vykonal kontrolu v súlade s predmetom kontroly a podľa zákonných ustanovení a nariadení Slovenskej republiky a Európskej únie v oblasti štrukturálnych a investičných fondov, ako aj v súlade so Systémom riadenia EŠIF a PRV a s Manuálmi procedúr riadiacich a sprostredkovateľských orgánov.

Kontrolná skupina zaznamenala niekoľko závažných zistení a súčasne poukázala aj na príklady dobrej praxe.

Zároveň kontrolná skupina NKÚ SR predložila kontrolovaným subjektom odporúčania pre zlepšenie nastavenia procesu schvaľovania a odborného hodnotenia.

Na základe závažných zistení, ktoré kontrolná skupina identifikovala v Pôdohospodárskej platobnej agentúre, NKÚ SR vykoná kontrolu plnenia opatrení ako samostatnú kontrolu v roku 2017.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎+421 2 5011 4451 ✉ info@nku.gov.sk

Pôdohospodárska platobná agentúra
Dobrovičova 12
815 26 Bratislava
☎ +421 2 5273 3800 ✉ info@apa.sk

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
Špitálska 4, 6, 8
816 43 Bratislava
☎ +421 2 2046 0000 ✉ tlacove@employment.gov.sk

Ministerstvo životného prostredia SR
Nám. Ľ. Štúra 1
812 35 Bratislava
☎ +421 2 5956 1111 ✉ info@enviro.gov.sk