NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD

PARSIMONIA EFFECTIVITAS COMMODUM

SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY

2020

Podpora najmenej rozvinutých okresov prostredníctvom poskytovania regionálneho príspevku

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK **3**
ZOZNAM TABULIEK **3**
ZOZNAM GRAFOV **3**
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA **4**
KONTROLNÁ AKCIA **5**
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE **5**
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE **5**
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA 5
2.2 VÝKON KONTROLY 5
2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI 5
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE **6**
3.1 PROBLÉMY S ČERPANÍM REGIONÁLNEHO PRÍSPEVKU 6
3.2 KOMPLIKOVANOSŤ PROCESOV SCHVAĽOVANIA ROČNÝCH PRIORÍT 7
3.3 NETRANSPARENTNOSŤ PRI ZARAĎOVANÍ PROJEKTOV DO NÁVRHU ROČNÝCH PRIORÍT 8
3.4 OTÁZNY PRÍNOS PODPORENÝCH PROJEKTOV K VYTVÁRANIU PRACOVNÝCH MIEST V REGIÓNE 9
3.5 ABSENCIA KONTROLY U PRIJÍMATEĽOV REGIONÁLNYCH PRÍSPEVKOV 10
4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV **11**
5 KONTAKTY **11**
6 PRÍLOHY **12**
PRÍLOHA Č. 1 12
PRÍLOHA Č. 2 13

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
Akčný plán	Akčný plán rozvoja najmenej rozvinutého okresu
metodika	Metodika prípravy návrhu ročných priorít akčného plánu rozvoja najmenej rozvinutého okresu vydaná Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MEN	Miera evidovanej nezamestnanosti
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, do 01.07.2020 Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NRO	Najmenej rozvinutý okres
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OÚ	Okresný úrad v sídle najmenej rozvinutého okresu
Rada	Rada pre rozvoj najmenej rozvinutých okresov
Ročné priority	Ročné priority akčného plánu
SR	Slovenská republika
Výbor	Výbor pre rozvoj najmenej rozvinutého okresu, pôsobiaci v rámci Rady pre rozvoj najmenej rozvinutého okresu
Zákon o podpore NRO	Zákon č. 336/2015 Z. z o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o finančnej kontrole	Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zmluva	Zmluva o poskytnutí regionálneho príspevku
Žiadosť	Žiadosť o poskytnutie regionálneho príspevku

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Prehľad čerpania rozpočtu regionálneho príspevku 7
Tabuľka č. 2: Počet účastníkov zapojených do procesu schvaľovania ročných priorít vo vybraných NRO 9
Tabuľka č. 3: Doba spracovania žiadostí v období 2016 – august 2020..... 9
Tabuľka č. 4: Prehľad NRO a čerpania regionálneho príspevku v období 2016 – 2020..... 13

ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 1: Priemerná MEN a priemerná dlhodobá nezamestnanosť v NRO za obdobie 2016 – 2020.....13
Graf č. 2: Priemerná MEN a priemerná dlhodobá nezamestnanosť v susedných okresoch NRO za obdobie 2016 – 2020 13
Graf č. 3: Percentuálny pokles MEN a dlhodobej nezamestnanosti v NRO za obdobie 2016 – 2020 14
Graf č. 4: Percentuálny pokles MEN a dlhodobej nezamestnanosti v susedných okresoch NRO za obdobie 2016 – 2020 14

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Vplyvom hospodárskeho rastu došlo na území SR k výraznému prehlbovaniu rozdielov medzi jednotlivými regiónmi. Najmenej rozvinuté regióny trpia vysokou mierou nezamestnanosti, odchodom vzdelanej pracovnej sily a nedostatkom investícií a podnikateľských aktivít. Na zmiernenie týchto rozdielov bol v roku 2015 prijatý zákon o podpore NRO.

Napriek tomu, že ide o relatívne nový zákon došlo od jeho účinnosti k viacerým významným zmenám, medzi ktoré patrilo aj presúvanie poskytovania regionálneho príspevku. V priebehu piatich rokov boli poskytovateľmi až tri rôzne inštitúcie: Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Úrad vlády SR a Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, ktorého pôsobnosť prešla od 01.07.2020 na MIRRI SR.

Významnou zmenou zákona o podpore NRO bolo aj zavedenie spôsobu realizácie cieľov akčných plánov prostredníctvom ročných priorít. Táto zmena bola účinná od apríla 2018 a výrazne napomohla k väčšiemu využívaniu regionálnych príspevkov.

Zoznam NRO vedie Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. V období 2016 – 2020 bolo do zoznamu NRO zapísaných 20 okresov, v ktorých miera evidovanej nezamestnanosti za určité obdobie bola vyššia ako limit podľa zákona o podpore NRO. Vláda SR na základe akčných plánov, vypracovaných pre každý NRO zvlášť, ponúkla týmto okresom reálne nástroje, akými sú zvýhodnenia pri čerpaní európskych štrukturálnych a investičných fondov, výhodnejšie podmienky pre získanie investičných stimulov, či možnosť čerpania regionálneho príspevku. Tieto nástroje mali napomôcť znižovať rozdiely medzi regiónmi, zvyšovať ich konkurencieschopnosť a tým aj kvalitu života ich obyvateľov. Všetky opatrenia na podporu NRO mali predovšetkým viesť k tvorbe pracovných miest.

Prvých 12 okresov bolo zapísaných do zoznamu NRO v roku 2015. Akčné plány pre ich rozvoj schválila vláda SR na obdobie 2016 – 2020. Je takmer isté, že napriek všetkým vykonaným opatreniam až 11 z nich ostane naďalej zapísaných v zozname. Z tohto pohľadu sa nástroje štátu na podporu NRO **nejavia ako dostatočne efektívne a účinné.**

Kontrola NKÚ SR sa zamerala na efektívnosť poskytovania regionálneho príspevku, ktorý je síce považovaný za doplnkový zdroj financovania, ale jeho poskytovanie je upravené priamo v zákone o podpore NRO. Kontrolovanými subjektami boli MIRRI SR a vybrané OÚ, ktoré sú preddavkovými organizáciami MV SR. V období 2016 až 2020 boli s prijímateľmi uzatvorené zmluvy v celkovej hodnote 62,2 mil. eur.

Kontrola poukázala na potrebu riešenia niektorých systémových problémov a procesov pri súčasnom nastavení poskytovania regionálneho príspevku podľa zákona o NRO, ktoré komplikovali využívanie tohto nástroja v praxi.

Čerpanie regionálneho príspevku zaostávalo za predpokladanými harmonogramami schválených akčných plánov na obdobie 2016 – 2020. Nečerpané finančné prostriedky sa z roka na rok presúvali a ku koncu platnosti akčných plánov sa tak zvyšoval tlak na ich dočerpanie. Veľa projektov nebolo do roku 2020 ukončených a časť regionálnych príspevkov schválených v akčných plánoch na obdobie 2016 – 2020 sa v tomto období do regiónov nedostala.

V období 2018 – 2020 bol systém poskytovania regionálneho príspevku vo vzťahu k výške prerozdeľovaných finančných prostriedkov **komplikovaný, administratívne a časovo náročný. Výber projektov do ročných priorít nebol dostatočne transparentný.** O zaradení projektov podľa zákona o podpore NRO rozhodovali OÚ, výbory, rada, MIRRI SR a vláda SR. **Aj napriek tomu, že projekty boli schvaľované na viacerých úrovniach, dochádzalo k schváleniu projektov, ktoré neprispievali k znižovaniu nezamestnanosti v regiónoch alebo rozvoju celého NRO.** Pomoc NRO cez regionálny príspevok, tak ako bola doposiaľ nastavená a poskytovaná, skôr pomohla obciam a mestám v týchto okresoch s budovaním infraštruktúry alebo dofinancovaním ich vlastných potrieb, ako so znižovaním nezamestnanosti. Pokles miery evidovanej nezamestnanosti, ako aj pokles dlhodobej nezamestnanosti, bol výraznejší v susedných okresoch ako priamo v NRO.

Podľa zmlúv uzatvorených v období od roku 2016 do augusta 2020 malo poskytnutie príspevku v regiónoch vytvoriť 1 183 pracovných miest priamo a 536 pracovných miest nepriamo. Identifikovaným nedostatkom v kontrole bola skutočnosť, že **uvedený ukazovateľ nebol vyhodnocovaný.**

Z postupov OÚ pri tvorbe návrhu ročných priorít bola zrejmá snaha dostať finančné prostriedky do regiónov. Akokoľvek bola takáto snaha z pohľadu zaostalých regiónov legitímna, riešenie zvyšovania zamestnanosti napr. nákupom traktora, vybudovaním čističky odpadových vôd či výmenou zastaranej výrobnej alebo spracovateľskej technológie v súkromnej spoločnosti nemožno považovať za adekvátne.

V súvislosti s efektívnejším využívaním regionálneho príspevku v najmenej rozvinutých regiónoch **NKÚ SR navrhuje výboru NR SR** pre verejnú správu a regionálny rozvoj zaviazať MIRRI SR, aby na základe vykonania hĺbkovej analýzy doterajšieho stavu pripravilo návrh, ktorý by upravil a zjednodušil systém poskytovania regionálnych príspevku.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť systém podpory NRO prostredníctvom poskytovania regionálneho príspevku a dodržiavanie pravidiel a postupov pri jeho poskytovaní. Zhodnotením systému poskytovania regionálneho príspevku a poukázaním na niektoré nedostatky bol naplnený stanovený účel kontrolnej akcie.

Kontrolou boli potvrdené riziká stanovené NKÚ SR v etape prípravy kontrolnej akcie, najmä nízke čerpanie v začiatkoch realizácie akčných plánov na obdobie 2016 – 2020, kumulovanie nevyčerpaných finančných prostriedkov ku koncu platnosti týchto akčných plánov, netransparentný výber projektov, ktorý viedol k poskytovaniu regionálneho príspevku na projekty, ktoré nevytvárali pracovné miesta a pokrývali len potreby obcí.

Kontrola bola vykonaná na MIRRI SR a vybraných OÚ, ktoré sú preddavkovými organizáciami MV SR, a to OÚ Rimavská Sobota, Poltár, Revúca, Bardejov, Kežmarok, Sabinov, Svidník, Košice – okolie, Rožňava a OÚ Trebišov.

Do vybranej vzorky OÚ boli zaradené najmä okresy zapísané do zoznamu NRO v roku 2015 (osem okresov s akčnými plánmi vypracovanými na obdobie 2016 až 2020). Pre objektívne zhodnotenie skutočného stavu boli do vzorky zaradené aj okresy zapísané do zoznamu NRO v rokoch 2017 a 2018, ktorých akčné plány boli vypracované na obdobie 2018 – 2022.

Predmetom kontroly bolo na MIRRI SR čerpanie regionálneho príspevku, dodržiavanie pravidiel a postupov pri poskytovaní regionálneho príspevku, kontrola a monitoring realizácie projektov. **Na vybraných OÚ boli predmetom kontroly** procesy súvisiace so zaraďovaním projektov podporovaných z regionálneho príspevku do návrhu ročných priorít a plnenie ostatných úloh súvisiacich s realizáciou ročných priorít a akčných plánov.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Regionálny príspevok je finančný príspevok poskytovaný zo štátneho rozpočtu, rozpočtovej kapitoly poskytovateľa, v súlade s akčným plánom a ročnými prioritami. Do schválenia ročných priorít na príslušný rok vládou SR bol regionálny príspevok poskytovaný podľa schválených akčných plánov a ich dodatkov. Podmienky použitia regionálneho príspevku sú upravené s prijímateľmi individuálne v zmluvách.

Výkonnostné kritériá pre zhodnotenie poskytovania regionálneho príspevku boli stanovené NKÚ SR. Vychádzali najmä zo zákona o podpore NRO, zo všeobecných zásad a z dobrej praxe pri efektívnom nakladaní s verejnými prostriedkami. Kritériami pre zhodnotenie dodržiavania pravidiel a postupov pri poskytovaní regionálneho príspevku boli všeobecne záväzné právne predpisy vzťahujúce sa k poskytovaniu regionálneho príspevku, a to najmä zákon o podpore NRO, zákon rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákon o finančnej kontrole.

Kontrolované bolo obdobie 2018 – 2019 a súvisiace obdobie.

2.2 VÝKON KONTROLY

Kontrolou nebolo zistené významné porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov zo strany MIRRI SR ani OÚ. Boli však identifikované významnejšie systémové nedostatky, ktoré mali vplyv na efektívnosť zavedeného systému poskytovania regionálnych príspevkov. Tieto nedostatky boli spôsobené jednak komplikovaným nastavením podpory v samotnom zákone o podpore NRO, ale aj zlyhávaním na jednotlivých úrovniach riadenia procesov.

2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Akčný plán je vládou SR schválený záväzný dokument zameraný na odstraňovanie zaostávania NRO. Hlavným cieľom akčných plánov bolo znížiť mieru nezamestnanosti v danom okrese podporou vytvorenia stanoveného počtu pracovných miest. Merateľným ukazovateľom bol počet vytvorených pracovných miest. Na financovanie úloh akčných plánov bolo plánované využiť najmä zdroje z EÚ. Regionálny príspevok bol považovaný za doplnkový zdroj financovania. Každý okres mal v akčných plánoch definované priority a opatrenia podľa svojich podmienok, pričom počet vytvorených pracovných

miest nebol podmienkou poskytnutia regionálneho príspevku **a pre regionálny príspevok neboli nastavené žiadne merateľné ukazovatele.** Uvedené vedie k legitímnej otázke, či nastavené procesy pri poskytovaní regionálneho príspevku dokázali vybrať tie najvhodnejšie projekty pre zvýšenie zamestnanosti v regióne alebo jeho rozvoja.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 PROBLÉMY S ČERPANÍM REGIONÁLNEHO PRÍSPEVKU

Medzi 20 NRO patrili okresy Kežmarok, Lučenec, Rimavská Sobota, Sabinov, Sobrance, Trebišov, Vranov nad Topľou, Svidník, Veľký Krtíš, Poltár, Revúca, Rožňava, Gelnica, Medzilaborce, Bardejov, Košice – okolie, Snina, Levoča, Stropkov a okres Michalovce. Prehľad schválenej výšky regionálneho príspevku pre NRO a sumy uzatvorených zmlúv k 31.12.2020 a poskytnutého plnenia podľa uzatvorených zmlúv je v prílohe č. 1.

Od začiatku poskytovania regionálneho príspevku do 31.12.2020 boli s prijímateľmi uzatvorené zmluvy v celkovej hodnote 62,2 mil. eur čo predstavovalo zazmluvnenosť na úrovni 84,20 % z celkovej sumy schválených akčných plánov. V 12-tich NRO so schválenými akčnými plánmi na obdobie 2016 – 2020 bola zazmluvnenosť na úrovni 97,34 %. Viac ako 2/3 všetkých zmlúv bolo uzatvorených v rokoch 2019 až 2020, keď bolo poskytovateľom MIRRI SR.

Čerpanie regionálneho príspevku bolo podmienené podaním žiadosti o vykonanie platby zo strany prijímateľa po uzatvorení zmluvy a následnom overení predloženej dokumentácie. Objem disponibilného regionálneho príspevku pre daný rok MIRRI SR stanovilo podľa harmonogramu akčných plánov a nevyčerpaných regionálnych príspevkov z minulých období.

Tabuľka č. 1: Prehľad čerpania rozpočtu regionálneho príspevku (v celých eurách, %)

Rok	NRO s akčnými plánmi na obdobie 2016 – 2020				NRO s akčnými plánmi na obdobie 2018 – 2022 a 2019 – 2023			
	Disponibilný regionálny príspevok	Čerpanie	Zostatok	**% čerpania k 31.12.**	Disponibilný regionálny príspevok	Čerpanie	Zostatok	**% čerpania k 31.12.**
2016	10 000 000	1 712 000	8 288 000	**17,12%**	x	x	x	**x**
2017	18 588 000	2 315 669	16 272 331	**12,46%**	x	x	x	**x**
2018	26 257 269	8 788 547	17 468 722	**33,47%**	2 902 000	172 003	2 729 997	**5,93%**
2019	27 347 300	13 417 769	13 929 531	**49,06%**	5 601 237	3 881 074	1 720 162	**69,29%**
2020	23 314 531	18 399 746	4 914 785	**78,92%**	10 383 162	6 256 062	4 127 100	**60,25%**

Zdroj: MIRRI SR, 2020, vlastné spracovanie NKÚ SR

Regionálne príspevky neboli čerpané podľa predpokladaných harmonogramov najmä v NRO s akčnými plánmi na obdobie 2016 – 2020. Problémom bolo najmä nízke čerpanie v začiatkoch realizácie akčných plánov a následné presúvanie nevyčerpaných finančných prostriedkov do ďalších rokov, čím sa zvyšoval tlak na ich dočerpanie ku koncu platnosti týchto akčných plánov. Takmer 60 % z disponibilných finančných prostriedkov na rok 2020 pre NRO s akčnými plánmi na obdobie 2016 – 2020 tvorili nevyčerpané zostatky z predchádzajúcich rokov.

Na základe nepriaznivého vývoja čerpania regionálneho príspevku v roku 2020 MIRRI SR požiadalo vládu SR o súhlas zo zmenou použitia nevyčerpaných kapitálových výdavkov z roku 2018 presunutých do roku 2020 v sume 1,1 mil. eur na bežné výdavky na dotácie pre regionálny rozvoj. Vláda SR predložený návrh schválila a rovnomerne znížila disponibilné zdroje regionálneho príspevku pre každý okres s akčným plánom 2016 – 2020.

Nevyčerpaný zostatok regionálnych príspevkov pre NRO s akčným plánom 2016 – 2020 k 31.12.2020 v sume 4,9 mil. eur, by mal byť po konzultácii s Ministerstvom financií SR použitý na nasledujúce obdobie „nových akčných plánov“, nakoľko 11 z 12 NRO opäť spĺňa podmienku zaradenia do zoznamu NRO podľa zákona o podpore NRO.

Kontrola poukázala na hlavné faktory, ktoré mali negatívny dopad na čerpanie regionálneho príspevku. Jedným z nich bola **nedostatočná pripravenosť projektov** najmä v začiatkoch realizácie akčných plánov schválených na obdobie 2016 – 2020. Projekty mali nedostatky v prípravnej a realizačnej fáze, napr. neboli vysporiadané právne vzťahy k nehnuteľnostiam, dochádzalo k častým zmenám v aktivitách a rozpočte projektu, neboli v súlade s akčnými plánmi alebo inými právnymi predpismi, najmä v oblasti štátnej pomoci.

Ďalším faktorom bol aj nízky počet žiadostí o poskytnutie regionálneho príspevku v rokoch 2017 – 2018 a zdĺhavý proces konzultácií projektov s Protimonopolným úradom SR s cieľom zosúladiť žiadosti s podmienkami poskytovania minimálnej pomoci v začiatkoch realizácie akčných plánov rozvoja okresov schválených na obdobie 2016 – 2020.

Pri zmene poskytovateľa najväčšie prieťahy vyplývali z presunu kompletnej dokumentácie a technického vybavenia do nových priestorov, tiež bolo potrebné kompletne nastaviť procesy v súlade s procesmi nového poskytovateľa.

3.2 KOMPLIKOVANOSŤ PROCESOV SCHVAĽOVANIA ROČNÝCH PRIORÍT

Podľa zákona o podpore NRO je zoznam projektov financovaných alebo spolufinancovaných z regionálneho príspevku súčasťou ročných priorít, ktoré schvaľuje na príslušný kalendárny rok vláda SR. Výber projektov do ročných priorít, zabezpečujú OÚ spoločne s výbormi a Radou.

Rada je poradným orgánom vlády SR. Členmi Rady boli predseda, zástupcovia ústredných orgánov štátnej správy a prednostovia OÚ NRO.

Výbor je orgán pôsobiaci v rámci rady. Členmi výborov boli prednostovia OÚ ako predsedovia a zástupcovia miestnych orgánov verejnej moci a sociálno-ekonomických partnerov, ktorých činnosť alebo pôsobnosť sa vzťahuje k územiu NRO. Členov výboru vymenúval a odvolával predseda Rady na návrh príslušného prednostu OÚ. Výbory sa pri svojej činnosti riadili svojimi štatútmi. Jednou z úloh výborov bolo zo všetkých došlých žiadostí o regionálny príspevok urobiť výber a vhodné projekty zaradiť do návrhu ročných priorít.

MIRRI SR zabezpečovalo organizačnú a metodickú podporu a bolo poskytovateľom regionálneho príspevku.

Tabuľka č. 2: Počet účastníkov zapojených do schvaľovania ročných priorít vo vybraných NRO

Okres	Zamestnanec OÚ (kontrola žiadostí a príprava ročných priorít)	Počet hlasujúcich členov výboru podľa štatútu vrátane predsedu OÚ	Počet hlasujúcich členov Rady (členovia bez predsedu OÚ)	Zamestnanci MIRRI SR (kontrola žiadostí, sekretariát Rady)	Vláda SR	**Spolu**
Poltár	1	9	42	2	16	**70**
Revúca	1	11	42	2	16	**72**
Rimavská Sobota	1	11	42	2	16	**72**
Svidník	1	5	42	2	16	**66**
Rožňava	1	13	42	2	16	**74**

Zdroj: NKÚ SR

Z uvedených údajov je zrejmé, že napr. o zaradení 14 projektov v rozsahu od 15 tis. eur do 190 tis. eur do návrhu ročných priorít okresu Poltár na rok 2019, malo v zmysle zákona o podpore NRO rozhodovať až 70 osôb na rôznych úrovniach schvaľovania. Do celého procesu však boli zapojení aj ďalší účastníci – zamestnanci úradov napr. v rámci predbežného pripomienkového konania a medzirezortného pripomienkovania. Bolo to náročné na organizáciu a malo to vplyv na dĺžku priznania nároku na regionálny príspevok.

Priemerná doba **od podania žiadosti** o poskytnutie regionálneho príspevku **do uzatvorenia zmluvy** v období 2016 – august 2020 **bola 184 dní**, od zmeny poskytovateľa 01.01.2019 to bolo 177 dní, pričom boli zistené významné rozdiely medzi jednotlivými projektami. Najdlhšia doba spracovania predmetnej žiadosti po uzatvorenie zmluvy bola 777 dní a najkratšia 12 dní.

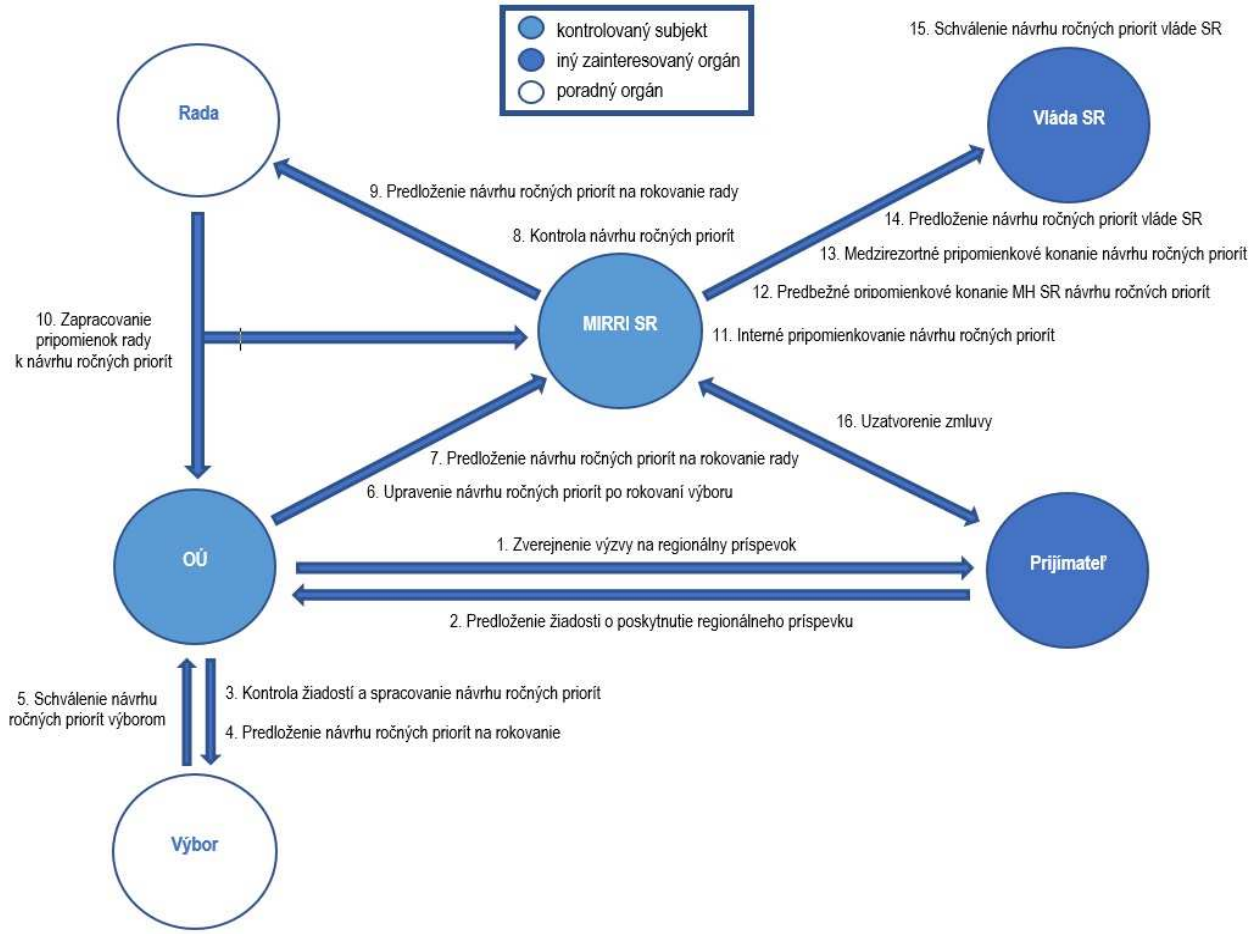
Tabuľka č. 3: Doba spracovania žiadostí v období 2016 – august 2020

	Doba spracovania žiadostí od podania žiadosti po uzavretie zmluvy				
	2 roky a viac (nad 730 dní)	1 – 2 roky (365 – 730 dní)	6 mesiacov – 1 rok (183 – 364 dní)	1 – 6 mesiacov (32 –182 dní)	Menej ako 1 mesiac (1– 31 dní)
Počet projektov	4	29	254	480	12
Priemerná doba	758 dní	514 dní	244 dní	131 dní	22 dní

Zdroj: MIRRI, OÚ, 2020, vlastné spracovanie NKÚ SR

Proces prípravy a schvaľovania ročných priorít je znázornený v nasledovnom obrázku.

Obrázok č. 1: Proces prípravy a schvaľovania ročných priorít



Zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR

NKÚ SR poukazuje na komplikovanosť, administratívnu a časovú náročnosť celého procesu schvaľovania projektov prostredníctvom ročných priorít podľa zákona o podpore NRO vo vzťahu k prerozdeľovaným finančným prostriedkom. Aj napriek tomu, že projekty boli schvaľované na viacerých úrovniach, dochádzalo k schváleniu projektov, ktoré neprispievali k znižovaniu nezamestnanosti v regiónoch alebo rozvoju celého NRO.

NKÚ SR odporučilo MIRRI SR **pripraviť návrh legislatívy** a metodiky tvorby návrhu ročných priorít, ktorý zjednoduší a zefektívni procesy pri poskytovaní regionálneho príspevku **a** taktiež mu odporučilo **zvážiť možnosť zavedenia informačného systému,** ktorý by znížil administratívnu záťaž zamestnancov a umožnil lepšie manažovať procesy v rámci poskytovania regionálneho príspevku vrátane monitoringu a kontroly.

3.3 NETRANSPARENTNOSŤ PRI ZARAĎOVANÍ PROJEKTOV DO NÁVRHU ROČNÝCH PRIORÍT

OÚ sa pri zaraďovaní projektov do návrhu ročných priorít riadili metodikou vypracovanou MIRRI SR. V zmysle predmetnej metodiky vypracovali OÚ v kontrolovanom období návrhy ročných priorít a návrhy na zmenu ročných priorít na rok 2019, a rok 2020. Tvorbu návrhov zabezpečovali a riadili na OÚ najmä prednostovia a jeden zamestnanec každého OÚ.

OÚ v rokoch 2018 – 2020 zverejňovali výzvy na predkladanie projektov financovaných alebo spolufinancovaných z regionálnych príspevkov na svojich webových stránkach. Tieto boli súčasťou webového sídla MV SR – www.minv.sk. OÚ mali zverejnené akčné plány s príslušnými aktualizáciami, výzvy za jednotlivé roky, registre doručených žiadostí s aktualizáciami, tlačivá žiadostí s prílohami ako aj ďalšie podporné dokumenty. Stránky OÚ boli v rámci webového sídla MV SR značne vnorené, s potrebou viacnásobného preklikávania sa z úvodnej stránky ministerstva, čo sťažovalo nielen samotný prístup užívateľov k stránkam OÚ, ale aj orientáciu. Stránky nedisponovali jednotnou architektúrou z hľadiska umiestnenia zverejňovaných informácií týkajúcich sa predmetu kontroly, užívateľ bol tak nútený intuitívne prehľadávať jednotlivé zá-

ložky. **Uvedený stav mohol sťažiť prístup potenciálneho záujemcu o regionálny príspevok k relevantným informáciám, v krajnom prípade mohlo dôjsť k strate záujmu, čo sa mohlo odraziť na počte predložených projektov najmä pri tvorbe návrhu ročných priorít na rok 2019.**

Výzvy na predkladanie projektov boli vypracované v súlade s príslušnými akčnými plánmi a metodikou. **Neobsahovali informácie o výške disponibilného objemu zdrojov pre danú výzvu ani maximálnu a minimálnu výšku jedného príspevku.** OÚ v čase vyhlasovania výziev ani nemali informácie o presnej výške finančných prostriedkov, ktoré boli pre danú výzvu k dispozícii. Tento údaj mali k dispozícii až pri hodnotení projektov výborom alebo od 01.07.2020 komisiou. **Absenciou uvedených údajov žiadateľ nemal možnosť sám vopred posúdiť vhodnosť predkladaného projektu, resp. nevedel prispôsobiť svoj zámer s ohľadom na finančné možnosti.**

O zaradení projektov do návrhu ročných priorít rozhodovali výbory. Jednotlivé výbory posudzovali a hodnotili každú žiadosť samostatne, ku každej žiadosti prebehlo hlasovanie členov výboru. Pri hodnotení činnosti výborov NKÚ SR vychádzal najmä z predložených zápisníc z ich rokovaní. Akékoľvek iné doklady nemali OÚ k dispozícii. **Výmenou prednostov na všetkých kontrolovaných subjektoch sa stal nedostupným cenný zdroj informácií k tejto problematike, nakoľko prednostovia OÚ boli zároveň aj predsedami uvedených výborov.**

Metodika, ako záväzný dokument v zmysle zákona o podpore NRO, podľa ktorej postupovali OÚ pri zaraďovaní projektov do návrhu ročných priorít, obsahovala zoznam povinných a odporúčaných merateľných ukazovateľov projektov. Povinným ukazovateľom bol počet priamo alebo nepriamo podporených pracovných miest, pričom pracovné miesta museli vzniknúť v priamej súvislosti s realizovaným podporeným projektom. **Zo zápisníc výborov nebolo zrejmé do akej miery ovplyvnili ukazovatele projektov výber projektov do návrhu ročných priorít.**

Zápisnice z rokovaní výborov neobsahovali informácie o kritériách, na základe ktorých sa výbor rozhodoval pre zaradenie projektu do návrhu ročných priorít. Transparentné kritériá neboli ani súčasťou výziev. Potenciálny záujemca o regionálny príspevok tak nemal vedomosť o tom, čo všetko musí splniť, na čo sa má sústrediť, aby bol jeho projekt úspešný. Zverejnené boli iba všeobecné podmienky uvedené v metodike, ktoré definovali, čo zohľadňuje OÚ pri zaraďovaní žiadostí do návrhu ročných priorít. **Z uvedených dôvodov považuje NKÚ SR výber projektov za netransparentný**.

Podľa novej metodiky účinnej od 01.07.2020, bol výbor povinný na hodnotenie žiadostí zriadiť komisiu. Metodika tiež upravovala zloženie komisie, jej úlohy a kritériá na posudzovanie žiadostí. Žiadosti boli komisiou obodované a podľa dosiahnutého počtu bodov bolo zostavené poradie žiadostí, ktoré bolo súčasťou zápisnice z rokovania hodnotiacej komisie. Výbor mal na základe výsledkov hodnotenia hodnotiacej komisie prerokovať zoznam žiadostí s bodovým hodnotením a schváliť návrh ročných priorít.

Zo zápisníc z rokovaní hodnotiacich komisií nebolo zrejmé, ako členovia komisie postupovali pri prideľovaní bodov jednotlivým žiadostiam. Neboli tam uvedené žiadne kritériá a ich váhy ani žiadne ďalšie informácie, ktoré by konkretizovali vlastný spôsob bodovania a následne zostavovania poradia žiadostí. Rokovania hodnotiacej komisie boli neverejné. Uvedené skutočnosti môžu oprávnene naďalej vzbudzovať pochybnosti o transparentnosti celého procesu zaraďovania projektov do návrhu ročných priorít. **NKÚ SR upozorňuje na riziko pretrvávajúcej netransparentnosti.**

Nemenej dôležitý bol fakt, do akej miery bolo poradie komisiou obodovaných žiadostí záväzné pre výbor. Kontrolou zápisníc z rokovania výborov bolo zistené, že napr. na OÚ Poltár nastala situácia, keď komisia neodporúčala realizáciu projektov, ktoré získali menej ako 55 bodov z dôvodu nedostatočnej pripravenosti projektového zámeru alebo nedostatočného prínosu k plneniu cieľov akčných plánov a napriek tomu výbor schválil aj také projekty. **Z tohto pohľadu, keď výbor neberie do úvahy výsledky hodnotenia projektov komisiou, sa komisia ako hodnotiaci medzičlánok v už aj tak zložitom systéme schvaľovania projektov, javí ako nadbytočná.**

Pre zlepšenie transparentnosti poskytovania regionálnych príspevkov NKÚ SR odporučilo MV SR a OÚ **zlepšiť informovanie verejnosti** o vyhlásení výzvy **najmä prehľadnejšou štruktúrou webovej stránky OÚ**. Vo výzvach na predkladanie žiadostí o poskytnutie regionálneho príspevku **uvádzať transparentné kritériá**, ktoré budú posudzované v procese zaraďovania projektov do návrhu ročných priorít, ako aj **výšku disponibilných finančných prostriedkov** pre danú výzvu, maximálnu a minimálnu výšku jedného príspevku.

3.4 OTÁZNY PRÍNOS PODPORENÝCH PROJEKTOV K VYTVÁRANIU PRACOVNÝCH MIEST V REGIÓNE

Regionálnym príspevkom boli podporované rôzne projekty v rámci schválených akčných plánov, pričom počet vytvorených pracovných miest nebol podmienkou poskytnutia regionálneho príspevku.

V období 2016 až 31.08.2020 boli uzatvorené zmluvy so záväzkom vytvoriť pracovné miesta, v hodnote 34,1 mil. eur, pričom by sa malo priamo vytvoriť 1 183,5 pracovných miest a nepriamo 536 pracovných miest. V prepočte tak finančný

príspevok na vytvorenie jedného pracovného miesta (priamo aj nepriamo) predstavoval sumu 19,9 tis. eur. Podiel zmlúv, u ktorých projekty neuvádzali vytvorenie pracovných miest, predstavoval až 40 % všetkých uzatvorených zmlúv. Hodnota týchto zmlúv bola takmer 23 mil. eur.

Medzi okresy s najvyššou hodnotou uzatvorených zmlúv k projektom bez pracovných miest patrili okresy Sabinov (79 %), Revúca (56 %), Kežmarok (55 %) a Rimavská Sobota (44 %). Okresy Rimavská Sobota, Revúca a Kežmarok pritom patrili medzi okresy s najvyššou MEN v období 2016 – 2020.

MIRRI SR si centrálne neevidovalo počet skutočne vytvorených pracovných miest na základe realizácie projektov podporených regionálnym príspevkom. Vyhodnocovanie tvorby pracovných miest prebiehalo pri každom projekte individuálne v rámci kontroly vyúčtovania použitia regionálneho príspevku. **V čase výkonu kontroly nebolo možné vyčísliť celkový počet skutočne vytvorených pracovných miest z poskytnutého regionálneho príspevku a vyhodnotiť tak jeho priamy vplyv na zníženie nezamestnanosti v NRO.**

NKÚ SR spracoval analýzu vývoja MEN a dlhodobej nezamestnanosti v NRO a susedných okresoch Brezno, Krupina, Detva, Prešov, Stará Ľubovňa, Humenné, Spišská Nová Ves, Košice I., Košice II., Košice III., Košice IV, Zvolen, Levice, Poprad.

V období 2016 – 2020 bola priemerná MEN za všetky NRO vo výške 13,01 %, čo bolo o 6,56 p. b.[1] viac ako priemerná MEN SR, ktorá bola vo výške 6,45 % a 6,62 p. b. viac ako bola priemerná MEN susedných okresov. Priemerná dlhodobá nezamestnanosť v NRO bola vo výške 8,21 % za všetky NRO a v susedných okresoch 3,28 %, t .j. obidve boli nad priemerom dlhodobej nezamestnanosti v SR, ktorá bola vo výške 3,13 %. Prehľad priemernej MEN a dlhodobej nezamestnanosti v NRO a susedných okresoch v období 2016 – 2020 je uvedený v prílohe č. 2, grafy č. 1 a 2.

V období 2016 až 2020 bol zaznamenaný pokles[2] MEN a dlhodobej nezamestnanosti vo všetkých NRO. Priemerný pokles MEN v týchto okresoch bol vo výške 18,46 % a priemerný pokles dlhodobej nezamestnanosti dosiahol 37,29 %. V susedných okresoch bol pokles MEN vo výške 19,14 % a dlhodobej nezamestnanosti vo výške 46,93 %. V SR za sledované obdobie poklesla MEN o 13,58 % a dlhodobá nezamestnanosť o 42,44 %. Percentuálny pokles MEN a dlhodobej nezamestnanosti v NRO a susedných okresoch za obdobie 2016 – 2020 je uvedený v prílohe č. 2, graf č. 3 a 4.

Na základe uvedených skutočností možno konštatovať, že **napriek udeleniu štatútu NRO a ich podpore bol v rokoch 2016 – 2020 pokles MEN a pokles dlhodobej nezamestnanosti výraznejší v susedných okresoch NRO ako v NRO** a to o 0,68 p. b. v prípade MEN a o 9,64 p. b. v prípade dlhodobej nezamestnanosti.

Pomoc NRO cez regionálny príspevok, tak ako bola doposiaľ nastavená a poskytovaná, skôr pomohla obciam a mestám v NRO s budovaním infraštruktúry na ich území alebo dofinancovaním vlastných potrieb, ako so znižovaním nezamestnanosti v daných okresoch. Aj napriek tomu, že podporené projekty, ktoré nevytvárali pracovné miesta boli v súlade s prioritami a aktivitami akčných plánov, nenapĺňali hlavný cieľ akčných plánov, a to zníženie miery nezamestnanosti v danom okrese podporou vytvorenia pracovných miest.

Z regionálneho príspevku bolo financované aj vypracovanie projektovej dokumentácie k stavbám a rekonštrukciám, ktorých realizácia mala byť ďalej financovaná z iných zdrojov, ale v čase vyúčtovania príspevku tieto zdroje obce nezískali, alebo v záverečnej správe tieto údaje neuviedli. Išlo napr. o vypracovanie projektovej dokumentácie kanalizácie a rekonštrukcie miestnych komunikácií. **NKÚ SR upozorňuje na riziko, že v prípade neuskutočnenia týchto stavieb môže dôjsť k zmareniu investícií smerovaných do vypracovania dokumentácie a nenaplneniu cieľov akčných plánov.**

V súvislosti s efektívnejším a účinnejším využívaním využitím regionálnych príspevkov **NKÚ SR odporučilo** MIRRI SR riadiť procesy poskytovania tak, **aby boli podporované najmä projekty s vyššou pridanou hodnotou pre zamestnanosť a rozvoj NRO. Stanoviť monitorovacie a hodnotiace ukazovatele** v akčných plánoch aj pre regionálny príspevok **a zaviesť monitorovanie skutočne vytvorených pracovných miest** podporených regionálnym príspevkom podľa jednotlivých NRO. Taktiež by malo zvážiť poskytovanie regionálnych príspevkov na projekty, ktorých účelom je len vypracovanie projektovej dokumentácie k rôznym stavbám, ktoré nemajú zabezpečené ďalšie financovanie, resp. zvážiť zvýšenie spolufinancovania zo strany žiadateľa pri takýchto projektoch.

3.5 ABSENCIA KONTROLY U PRIJÍMATEĽOV REGIONÁLNYCH PRÍSPEVKOV

MIRRI SR sa pri kontrole a monitoringu realizácie projektov riadilo najmä zákonom o finančnej kontrole a zákona o podpore NRO, v zmysle ktorých malo nastavené aj súvisiace interné predpisy. Monitoring a kontrola realizácie projektov

[1] Percentuálny bod
[2] Percentuálny pokles medzi rokmi 2020 a 2016 je vypočítaný nasledovne: (MEN2020 – MEN2016) / MEN2016.

MIRRI SR vyplývali aj priamo zo zmlúv. Nastavený systém kontroly bol založený najmä na individuálnej kontrole projektov pred ich schválením vládou SR a počas realizácie projektov zo strany zodpovedných zamestnancov. Absentovalo však vykonávanie finančných kontrol na mieste u prijímateľov, ktorých projekty boli rizikové z pohľadu nenaplnenia účelu zmluvy, resp. nedodržania podmienok zmluvy, čo bolo z časti ovplyvnené aj súčasnou situáciou spôsobenou pandémiou s COVIDu-19**. V období 2019 – 2020 MIRRI SR vykonalo iba jednu takúto kontrolu u povinnej osoby.**

NKÚ SR v tejto súvislosti odporučilo MIRRI SR **zabezpečiť vykonávanie finančnej kontroly na mieste u prijímateľov**, u ktorých existuje riziko, že účel poskytnutia regionálneho príspevku nebude splnený podľa projektu, resp. hrozí nedodržanie iných podmienok zmluvy.

4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

Z kontroly na MIRRI SR a MV SR boli vypracované protokoly o výsledku kontroly, ktoré obsahovali viacero kontrolných zistení, z ktorých najvýznamnejšie sú popísané v tejto správe. Zistené nedostatky a odporúčania boli s kontrolovanými subjektmi konzultované už v priebehu kontroly. MIRRI SR aj MV SR sa stotožnili so všetkými identifikovanými problémami a voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení nevzniesli žiadne námietky.

5 KONTAKTY

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ +421 2 501 14 451
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo vnútra SR
Pribinova 2
812 72 Bratislava
☎ +421 2 509 41 111
✉ info@minv.gov.sk

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a investícií SR
Štefánikova 882/15
811 05 Bratislava – Staré Mesto
☎ +421 2 209 28 258
✉ info@vicepremier.gov.sk.

6 PRÍLOHY

PRÍLOHA Č. 1

Tabuľka č. 4: Prehľad NRO a čerpania regionálneho príspevku v období 2016 - 2020 (v celých eurách, %)

NRO	Schválené regionálne príspevky podľa akč-ných plánov	Suma uzatvorených zmlúv o poskytnutí regionálneho príspevku					Poskytnutý regionálny príspevok v období 2016 až 2020	Podiel uza-tvorených zmlúv k akčným plánom k 31.12.2020	Poskytnutý regionálny príspevok podľa zmlúv k 31.12.2020
		Obdobie 2016 až 2018	2019	01.01.2020 do 31.8.2020	01.09.2020 do 31.12.2020	Spolu za obdobie 2016 až 2020			
Obdobie akčných plánov 2016 – 2020									
Kežmarok	5 360 000	2 963 141	131 036	1 565 823	588 547	5 248 547	4 993 285	97,92%	95,14%
Lučenec	4 295 000	2 042 118	971 380	729 155	487 484	4 230 137	3 309 875	98,49%	78,25%
Rimavská Sobota	6 355 000	2 553 825	2 272 695	1 299 447	220 870	6 346 837	5 940 281	99,87%	93,59%
Sabinov*	3 840 000	1 606 476	1 204 107	960 475	20 000*	3 791 058	3 451 820	98,73%	91,05%
Sobrance	2 505 000	978 967	888 500	390 000	196 675	2 454 142	2 243 348	97,97%	91,41%
Trebišov	5 815 000	1 980 215	2 309 932	998 937	338 445	5 627 529	5 016 990	96,78%	89,15%
Vranov nad Topľou**	4 900 000	2 385 647	1 928 935	377 700	176 772**	4 869 054	4 400 078	99,37%	90,37%
Svidník	3 060 000	1 854 549	665 161	224 000	293 285	3 036 995	2 799 367	99,25%	92,18%
Veľký Krtíš	3 330 000	785 721	1 929 866	54 306	509 398	3 279 291	2 905 223	98,48%	88,59%
Poltár	2 825 000	893 064	1 473 051	202 885	255 732	2 824 732	2 673 106	99,99%	94,63%
Revúca***	3 835 000	1 870 088	869 587	760 100	304 785***	3 804 560	3 211 379	99,21%	84,41%
Rožňava	4 665 000	2 064 824	1 393 298	326 087	139 400	3 923 608	3 688 979	84,11%	94,02%
Spolu	**50 785 000**	**21 978 635**	**16 037 548**	**7 888 915**	**3 531 393**	**49 436 490**	**44 633 730**	**97,34%**	**90,28%**
Obdobie akčných plánov 2018 – 2022									
Gelnica	2 105 000	426 345	505 000	278 675	0	1 210 020	1 038 934	57,48%	85,86%
Medzilaborce	1 585 000	29 358	459 100	367 544	352 000	1 208 002	805 498	76,21%	66,68%
Bardejov	3 765 000	555 415	977 634	737 000	0	2 270 049	2 014 326	60,29%	88,73%
Košice okolie	4 750 000	130 294	1 110 725	1 743 567	188 560	3 173 146	2 995 696	66,80%	94,41%
Spolu	**12 205 000**	**1 141 412**	**3 052 459**	**3 126 786**	**540 560**	**7 861 217**	**6 854 454**	**64,41%**	**87,19%**
Obdobie akčných plánov 2019 – 2023									
Snina	2 285 000	0	739 965	229 028	475 431	1 444 424	718 377	63,21%	49,73%
Levoča	2 215 000	0	673 994	424 292	80 942	1 179 228	900 491	53,24%	76,36%
Stropkov	1 945 000	0	479 488	199 300	0	678 788	671 259	34,90%	98,89%
Spolu	**6 445 000**	**0**	**1 893 447**	**852 620**	**556 373**	**3 302 440**	**2 290 127**	**51,24%**	**69,35%**
Obdobie akčných plánov 2019 – 2022									
Michalovce	4 415 000	0	912 712	50 000	616 640	1 579 352	1 164 559	35,77%	73,74%
Spolu všetky NRO	**73 850 000**	**23 120 047**	**21 896 166**	**11 918 320**	**5 244 966**	**62 179 500**	**54 942 870**	**84,20%**	**88,36%**

Zdroj: MIRRI SR, 2020, vlastné spracovanie NKÚ SR

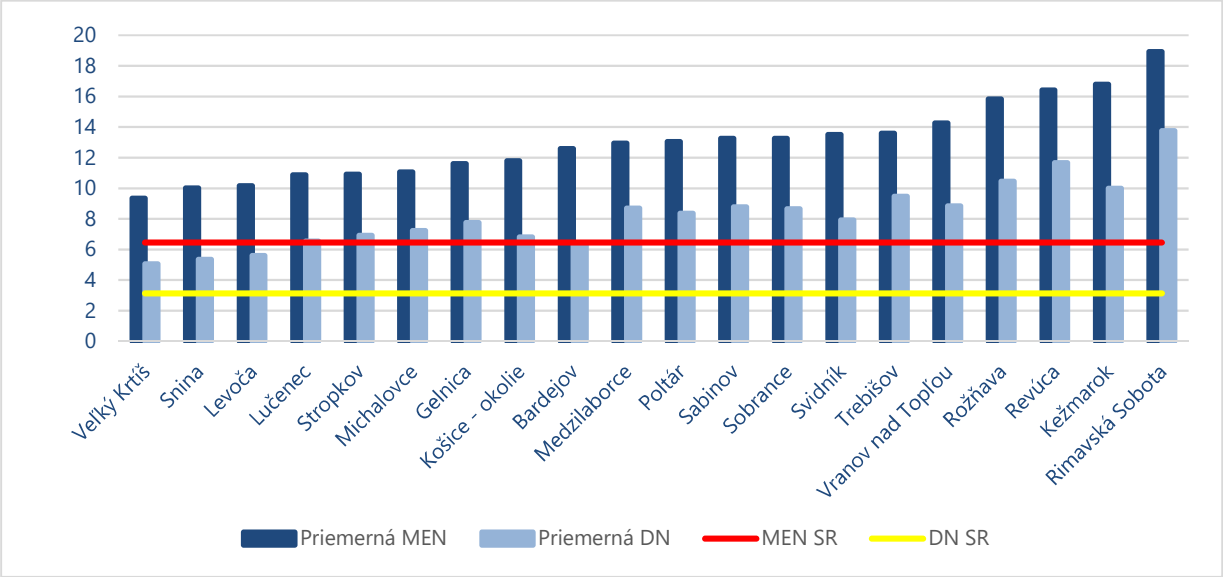
*Sabinov, suma uzatvorených zmlúv o poskytnutí regionálneho príspevku v období od 01.09.2020 do 31.12.2020 je upravená o odstúpené zmluvy v hodnote 245 000,- eur.

**Vranov nad Topľou, suma uzatvorených zmlúv o poskytnutí regionálneho príspevku v období od 01.09.2020 do 31.12.2020 je upravená o odstúpené zmluvy v hodnote 182 400,- eur.

***Revúca, suma uzatvorených zmlúv o poskytnutí regionálneho príspevku v období od 01.09.2020 do 31.12.2020 je upravená o odstúpené zmluvy v hodnote 270 000,- eur.

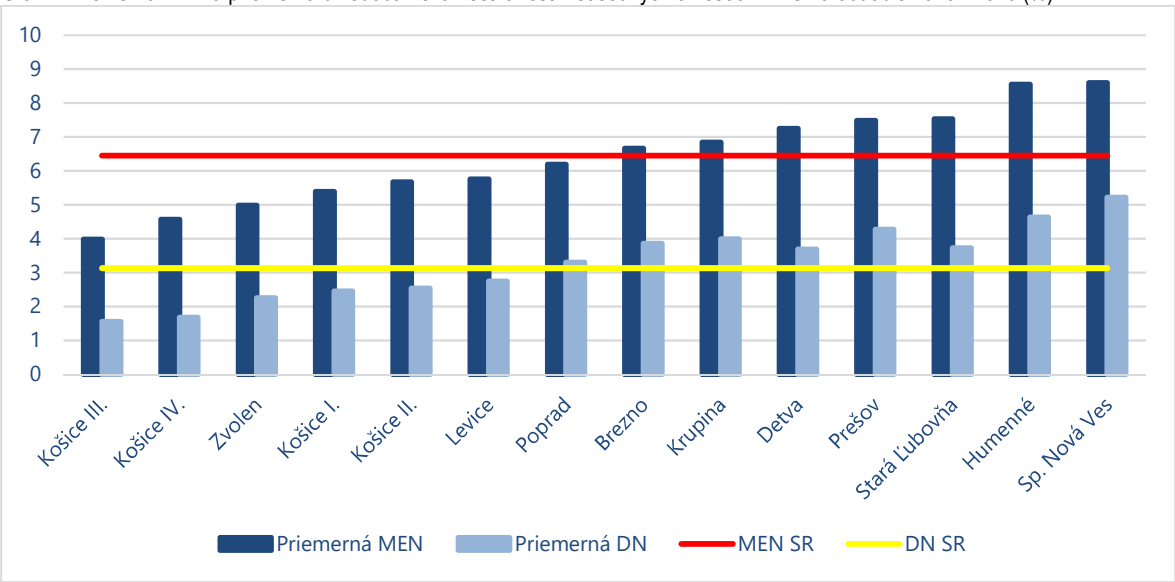
PRÍLOHA Č. 2

Graf 1: Priemerná MEN a priemerná dlhodobá nezamestnanosť v NRO za obdobie 2016 - 2020 (%)



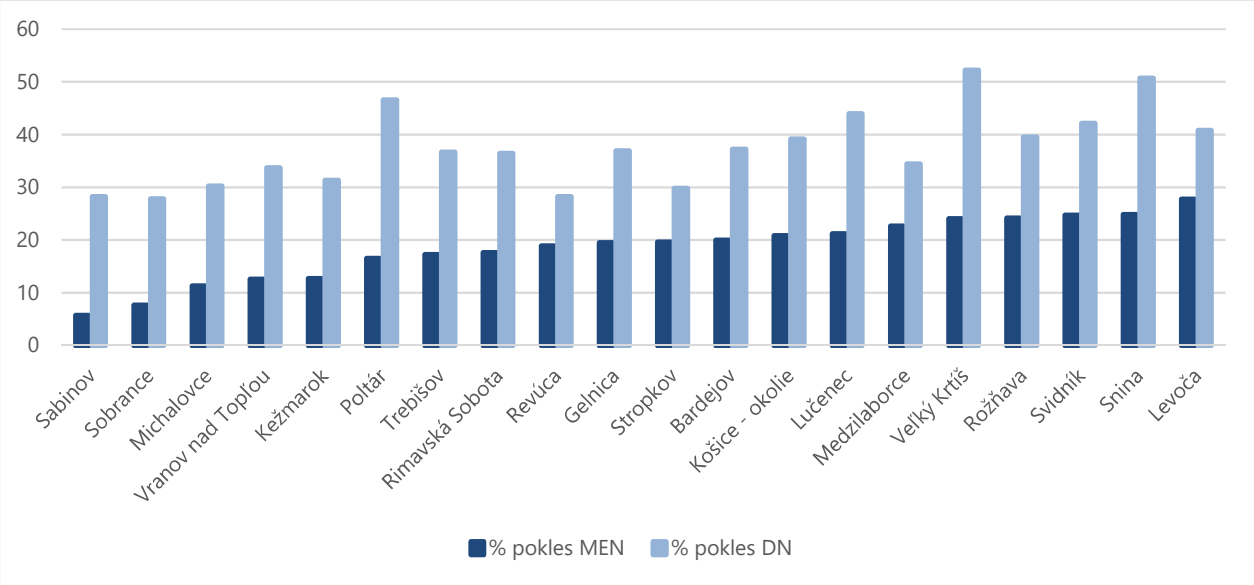
Zdroj: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky.html?page_id=1247
https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733
vlastné spracovanie NKÚ SR

Graf 2: Priemerná MEN a priemerná dlhodobá nezamestnanosť v susedných okresoch NRO za obdobie 2016 - 2020 (%)



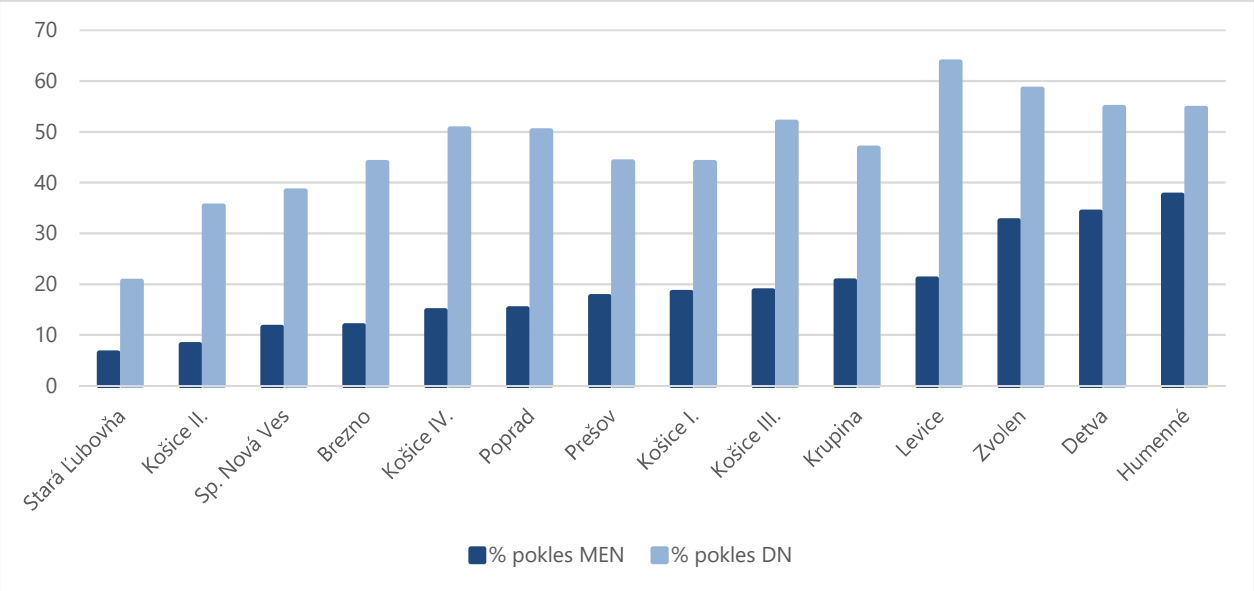
Zdroj: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky.html?page_id=1247
https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733
vlastné spracovanie NKÚ SR

Graf 3: Percentuálny pokles MEN a dlhodobej nezamestnanosti v NRO za obdobie 2016 - 2020 (%)



Zdroj: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky.html?page_id=1247
https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733
vlastné spracovanie NKÚ SR

Graf 4: Percentuálny pokles MEN a dlhodobej nezamestnanosti v susedných okresoch NRO za obdobie 2016 - 2020 (%)



Zdroj: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky.html?page_id=1247
https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733
vlastné spracovanie NKÚ SR