

**Ministerstvo pôdohospodárstva a
rozvoja vidieka SR**

Hodnotenie výkonu činnosti
Sprostredkovateľského orgánu
pod Riadiacim orgánom pre
OPBK
Hodnotiaca správa

KPMG Slovensko spol. s r.o.
31. máj 2011

Toto hodnotenie bolo financované z prostriedkov ERDF a štátneho rozpočtu SR.



Investícia do vašej budúcnosti



Tento projekt je spolufinancovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

Obsah

1	Úvod	1
2	Vymedzenie činností vyplývajúcich z delegovania právomocí RO na SORO	2
3	Overenie výkonu činností SORO	4
3.1	Metodika	4
3.2	Prehľad získaných informácií z overenia	5
3.2.1	Výsledky overenia vzťahu riadenia medzi RO a SORO	5
3.2.2	Výsledky overenia výkonu delegovaných kompetencií	7
3.3	Analýza efektívnosti implementácie	10
3.3.1	Pokrok v implementácii opatrení	10
3.3.2	Porovnanie výkonnosti centralizovaných a decentralizovaných opatrení	12
3.3.3	Analýza efektívnosti využívania administratívnych kapacít SORO	12
3.4	Alternatívy nastavenia vzťahu RO - SORO	14
3.4.1	Princíp partnerstva	14
3.4.2	Efektívnosť verzus účinnosť delegovania	15
3.4.3	Alternatívy rozsahu delegovania	15
3.4.4	Úroveň spoliehania sa na SORO	16
3.4.5	Zodpovednosť za neoprávnené výdavky	16
3.4.6	Alternatívy inštitucionálneho postavenia SORO	16
4	Zistenia a odporúčania vyplývajúce z overenia výkonu delegovaných právomocí	18
4.1	Stratégia optimalizácie vzťahu RO - SORO	18
4.2	Rozšírenie formalizácie vzťahu medzi RO a SORO	19
4.2.1	Formalizované monitorovanie výkonnosti	19
4.2.2	Kontrola výkonu delegovaných právomocí	20
4.3	Výkon matematickej kontroly aj na SORO	20
4.4	Kontrola na mieste	20
5	Záver	22

1 Úvod

Táto správa (ďalej aj "Správa") je výstupom zmluvy o dielo č. 713/2011-900/MPRVSR uzatvorenej medzi Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky v postavení Riadiaceho orgánu (ďalej aj "RO") pre Operačný program Bratislavský kraj (ďalej aj "OPBK") a KPMG Slovensko spol. s r.o. (ďalej aj "KPMG") dňa 19.4.2011 s nasledovným predmetom:

- zhodnotenie výkonu činností Sprostredkovateľského orgánu (ďalej aj "SORO") pod Riadiacim orgánom pre Operačný program Bratislavský kraj, realizovaných na základe Splnomocnenia o delegovaní právomocí RO na SORO (ďalej aj „Splnomocnenie“). Išlo najmä o tieto činnosti
 - informovanie a publicita,
 - spolupráca na príprave, zverejnení a vyhodnotení výziev na predkladanie žiadostí o NFP,
 - príjem a registrácia žiadostí o NFP,
 - kontrola formálnej správnosti žiadostí o NFP,
 - odborné hodnotenie žiadostí o NFP,
 - spolupráca pri výbere projektov (ako členovia výberových komisií),
 - realizácia projektov,
 - finančné riadenie,
 - monitorovanie projektov,
 - kontrola projektov,
 - vybavovanie odvolaní a sťažností,
 - uchovávanie dokumentov,príčom overenie bolo zamerané aj na plnenie ďalších činností vyplývajúcich zo Splnomocnenia, Zmluvy o financovaní výkonu činností SORO a Interného manuálu procedúr SORO;
- posúdenie poskytovania súčinnosti RO pre SORO pri výkone delegovaných právomocí.

Hlavné hodnotiace otázky:

- Je zabezpečený vhodný systém implementácie kompetencií delegovaných z RO na SORO? Je proces (systém) implementácie delegovaných kompetencií prostredníctvom SORO efektívny? Aké sú nedostatky a riziká spojené s nastaveným implementačným systémom delegovaných kompetencií? Je potrebné na základe výsledkov a odporúčaní overenia vykonať zmeny v systéme implementácie alebo v rozsahu delegovaných kompetencií na SORO?
- Poskytuje RO sprostredkovateľskému orgánu všetku nevyhnutnú súčinnosť potrebnú na plnenie povinností a úloh SORO vyplývajúcich zo Splnomocnenia a príslušnej riadiacej dokumentácie? Je spolupráca RO a SORO dostatočná? Aké sú možnosti zlepšenia spolupráce medzi RO a SORO?
- Sú administratívne kapacity SORO efektívne využívané?
- Postupuje SORO v rámci implementácie v súlade s relevantnými dokumentmi (napr. Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu 2007 – 2013 (ďalej aj "Systém Riadenia"), Usmernenia RO, Interný manuál SORO a pod.)
- Boli doteraz vynaložené prostriedky efektívne a transparentne využité?

2 Vymedzenie činností vyplývajúcich z delegovania právomocí RO na SORO

Právomoci delegované na SORO sú vymedzené Splnomocnením o delegovaní právomocí RO na SORO. Rozsah delegovaných právomocí vyplýva z časti 4 Splnomocnenia, ktorú uvádzame nižšie:

- 4.1 RO poveruje SORO výkonom kompetencií uvedených v článku 4.2. - 4.5. na nasledujúce opatrenia Operačného programu Bratislavský kraj:
 - opatrenie 1.1 Regenerácia sídiel,
 - opatrenie 1.2 Regionálna a mestská hromadná dopravaokrem žiadostí o NFP, v ktorých BSK vystupuje ako žiadateľ.
- 4.2 SORO bude s RO spolupracovať na vypracovaní a uverejňovaní výziev na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok (ďalej len "NFP") formou pripomienkovania výziev na predkladanie žiadostí o NFP a tiež spolupracovať na kontrole, hodnotení a výbere žiadostí o NFP,
- 4.3 SORO bude vykonávať zber informácií a vypracovávať príslušné podklady v zmysle platných postupov uvedených v Internom manuáli procedúr SORO a zabezpečovať včasné doručovanie týchto informácií na RO,
- 4.1 V rámci Splnomocnenia SORO podľa bodu 4.1., v súlade s procedurálnymi postupmi popísanými v Internom manuáli procedúr SORO, ktorý RO schválil (ďalej len "Manuál"), RO splnomocňuje SORO:
 - 4.4.1 na prijímanie a registrovanie žiadostí o NFP,
 - 4.4.2 na kontrolu formálnej správnosti žiadostí o NFP,
 - 4.4.3 na spoluprácu pri hodnotení a výbere žiadostí o NFP,
 - 4.4.4 na zabezpečovanie dodržiavania požiadaviek na informovanie,
 - 4.4.5 na overovanie žiadostí prijímateľa o platbu podľa čl. 60 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 13 nariadenia EK (ES) č. 1828/2006,
 - 4.4.6 na predloženie, overovanie a schvaľovanie žiadosti prijímateľa o platbu, vrátane vypracovania Vyhlásenia o overení,
 - 4.4.7 na vykonávanie evidencie a archivácie podrobných účtovných záznamov o každej operácii v elektronickej forme,
 - 4.4.8 na vykonávanie zberu dát o implementácii, ktoré sú nevyhnutné pre financovanie projektov, monitorovanie, overovanie, audit a evaluáciu,
 - 4.4.9 na zabezpečovanie, aby prijímatelia a všetky ostatné subjekty zúčastňujúce sa na implementácii operačného programu viedli samostatný účtovný systém alebo vhodné kódové označenie účtov pre transakcie spojené s operáciami,
 - 4.4.10 na zabezpečovanie procedúr, ktoré zabezpečia, že všetky doklady týkajúce sa výdavkov a požadovaných audit trailov potrebných na zabezpečenie správneho revízného záznamu sa budú viesť v súlade s požiadavkami nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006,

- 4.4.11 na vykonávanie monitorovania projektov počas ich realizácie prostredníctvom monitorovania realizácie aktivít projektov s využitím fyzických a finančných ukazovateľov výsledku projektov a po ich ukončení po dobu piatich rokov prostredníctvom monitorovania reálne dosiahnutých hodnôt výsledkových ukazovateľov projektov a výstupov jednotlivých aktivít projektov,
- 4.4.12 na archiváciu všetkých podkladov vzťahujúcich sa na výdavky a kontrolu pomoci ES minimálne do 31.12.2018.
- 4.5 V rámci Splnomocnenia SORO, v súlade s procedurálnymi postupmi popísanými v Manuály, tiež:
 - 4.5.1 zabezpečí vytvorenie vhodného systému implementácie delegovaných kompetencií RO na SORO,
 - 4.5.2 zabezpečí vypracovanie príslušných častí Správy o vyhodnotení výzvy pre RO, z dôvodu vypracovania priebežnej, výročnej a záverečnej správy o implementácii,
 - 4.5.3 bude spolupracovať s RO na príprave výročnej a záverečnej správy o vykonávaní, v zmysle čl. 67 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006,
 - 4.5.4 zabezpečí vypracovanie a schválenie interných postupov a ostatnej dokumentácie v súlade s usmerneniami RO, t.j.:
 - vypracovanie audit trailov,
 - popis vzťahov SORO s ostatnými subjektmi,
 - popis úloh SORO, postupov procesov riadenia, realizácie, kontroly a monitorovania pomoci zo ŠF.
 - 4.5.5 bude poskytovať súčinnosť pri kontrole vykonávania právomocí delegovaných na SORO,
 - 4.5.6 predloží vnútorný manuál SORO vrátane jeho akýchkoľvek zmien v elektronickej forme a písomnej forme, zviazaný a podpísaný štatutárnym zástupcom SORO do 3 pracovných dní od schválenia štatutárnym zástupcom SORO na RO,
 - 4.5.7 bude RO poskytovať súčinnosť pri hodnotení žiadostí o NFP,
 - 4.5.8 bude usmerňovať a informovať prijímateľov v rámci prioritnej osi 1 "Infraštruktúra" a informovať žiadateľov v rámci prioritnej osi 2 "Vedomostná ekonomika",
 - 4.5.9 zabezpečovať pre RO všetky potrebné informácie o procedúrach a vykonaných overovaniach týkajúcich sa výdavkov za účelom výkonu certifikácie potrebné pre certifikačný orgán,
 - 4.5.10 bude RO predkladať svoje návrhy realokácie prostriedkov v rámci prioritnej osi 1 "Infraštruktúra" OPBK,
 - 4.5.11 zrušené,
 - 4.5.12 bude na RO predkladať materiály (správy, záznamy) o výsledkoch následných finančných kontrol SORO vykonaných externými subjektmi, (okrem tých, ktoré vykonávajú kontrolu vzoriek operácií), riadiacemu orgánu, certifikačnému orgánu a orgánu auditu do 3 pracovných dní od ich podpisu.

3 Overenie výkonu činností SORO

3.1 Metodika

Za účelom overenia výkonu činností SORO v rozsahu overovania (pozri časť 1 odrážka 1) boli vypracované 2 zoznamy otázok štruktúrovaných podľa delegovaných právomocí špecifikovaných v časti 2 Správy. Otázky boli rozšírené tak, aby sme pokryli celý rozsah overovaných činností, a - kde to bolo vhodné - sme ich doplnili o špecifické podotázky zamerané na oblasti spolupráce rizikové z hľadiska hlavných evaluačných otázok (pozri časť 1 odrážky 3-7).

Prvý zoznam otázok bol využitý na zber informácií od RO o jednotlivých overovaných činnostiach. K získaným informáciám o oblastiach, kde SORO nevykonáva tieto činnosti podľa nárokov RO, sme vyžiadali podpornú dokumentáciu, ktorú sme posúdili a prediskutovali so SORO. Výsledky overenia uvádzame v časti 3.2. Pre činnosti, kde sme dospeli k názoru, že existuje priestor na zlepšenie činnosti SORO, sme definovali zistenia a odporúčania v časti 4.

Druhý zoznam otázok bol využitý na zber informácií od SORO o poskytovaní súčinnosti zo strany RO pre SORO pri výkone delegovaných právomocí. Mal rovnakú štruktúru ako prvý zoznam otázok, ale bol doplnený o podotázky špecifické pre SORO, kde existuje riziko nedostatočnej súčinnosti zo strany RO z hľadiska hlavných evaluačných otázok. Výsledky overenia uvádzame v časti 3.2. Pre činnosti, kde sme dospeli k názoru, že existuje priestor na zlepšenie súčinnosti RO, sme definovali zistenia a odporúčania v časti 4. Okrem týchto zistení a odporúčaní uvádzame v časti 3.2 vyjadrenia SORO, ku ktorým sme nedali odporúčania v rozsahu zadania nášho hodnotenia, avšak ich uvedenie považujeme z hľadiska úplnosti tejto správy za dôležité (napr. časť 3.4.6).

Prehľad zistení v členení podľa delegovaných kompetencií (pozri časť 1 odrážka 1), spolu s uvedením ich závažnosti, uvádzame v prílohe B. Na posúdenie závažnosti zistení sme použili nasledujúce kritéria:

- zistenie s vysokou závažnosťou: okolnosť, ktorá znamená alebo by mohla viesť k okamžitému vzniku neoprávnených výdavkov a vyžaduje okamžité riešenie,
- zistenie so strednou závažnosťou: okolnosť, ktorá predstavuje nedostatok systému riadenia a kontroly operačného programu, a ktorú bude potrebné odstrániť v primeranom časovom horizonte,
- zistenie s nízkou závažnosťou: okolnosť, ktorá neohrozuje systém riadenia a kontroly operačného programu.

Pri hľadaní odpovedí na hlavné evaluačné otázky, predovšetkým otázky 1-3, sme zohľadňovali princíp partnerstva, ktorý je definovaný v nariadení Rady (ES) 1083/2006 čl. 11. Pri naplňaní tohto princípu je potrebné okrem iného organizovať partnerstvo s regionálnymi, miestnymi, mestskými a ostatnými orgánmi verejnej správy. Existencia SORO na VÚC je konkrétnym, avšak nie jediným naplnením princípu partnerstva (nar. Rady (EC) 1083/2006 čl. 11). Pojednanie o rôznych inštitucionálnych možnostiach využitia SORO pri implementácii operačného programu uvádzame v časti 4.1.

3.2 Prehľad získaných informácií z overenia

Získané informácie z overenia uvádzame najprv pre vzťah riadenia medzi RO a SORO, a následne v členení podľa zadania tejto previerky (pozri časť 1 odrážka 1). Analýzu efektívnosti implementácie uvádzame samostatne v časti 3.3.

Informácie uvedené v časti 3.2 predstavujú opis skutočností zaznamenaných a diskutovaných v procese zberu informácií, ktorý je popísaný v úvode časti metodika, t.j. jedná sa o spracovanie informácií z predložených dokumentov a najmä prehľad odpovedí a vyjadrení RO a SORO (ako napríklad obhajoba pochybení SORO, kritické vyjadrenia SORO na činnosť RO a spätnú obhajobu RO a pod.) a nepredstavujú zistenia a závery hodnotiteľa.

Vyhodnotenie získaných informácií je uvedené v kapitole 4 a 5 tejto správy v nasledovným spôsobom:

1. Vo forme zistení a odporúčaní (časť 4 Zistenia a odporúčania vyplývajúce z overenia výkonu delegovaných právomocí);
2. Vo forme odpovedí na hodnotiace otázky (časť 5 Záver).

3.2.1 Výsledky overenia vzťahu riadenia medzi RO a SORO

3.2.1.1 Administratívne kapacity SORO

Z hľadiska počtu pracovných pozícií a ich obsadenosti sme nezistili nedostatočnú kapacitu vedúcu k ohrozeniu implementácie. Prehľad obsadenia pozícií SORO k 31.3.2011 uvádzame v časti 3.3.3 tabuľka 4. Z hľadiska odbornej zdatnosti na SORO pracuje mix zamestnancov s predchádzajúcimi skúsenosťami v oblasti Eurofondov, v oblasti všeobecnej riadiacej práce a vysokoškolských absolventov. Žiaden zo zamestnancov SORO nemal predchádzajúcu pracovnú skúsenosť s výkonom kontroly, či už finančnej, daňovej, auditu a pod. Podľa zoznamu školení nebolo na tému kontroly v r. 2008 poskytnuté žiadne školenie. V r. 2009 bolo poskytnuté školenie k zákonu č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách pre 2 účastníkov a k finančnej kontrole podľa zákona č. 502/2001 Z.z. pre 2 účastníkov. V roku 2010 bolo poskytnuté školenie k zákonu 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov ES pre nových zamestnancov. Vzhľadom na výhrady RO k účinnosti vykonávaných kontrol na mieste (časť 3.2.2.10), a súčasne na to, že RO vidí hlavný ošoh z existencie SORO vo výkone kontroly na mieste, ukazuje sa potreba zvýšiť odbornosť zamestnancov SORO z hľadiska výkonu kontroly (odporúčanie 4.2.2).

SORO nemá zabezpečenú disponibilitu stavebného inžiniera pre výkon odborného hodnotenia, kontroly vecnej správnosti žiadosti o platbu a kontroly na mieste. Takáto požiadavka nebola zo strany RO striktne formulovaná, avšak v Splnomocnení sa uvádza, že SORO disponuje dostatočným odborným personálom. Názorom RO je, že hoci SORO implementuje aj stavebné projekty, nie sú odborne tak náročné, aby vyžadovali pre implementáciu stavebné vzdelanie. Avšak vzhľadom na výhrady RO ku kvalite odborného hodnotenia (pozri časť 3.2.2.5) a k účinnosti vykonávaných kontrol na mieste (časť 3.2.2.10), považujeme za vhodné zabezpečiť pre SORO disponibilitu stavebného inžiniera (odporúčanie 4.2.2).

3.2.1.2 Metodická podpora

V súčasnom nastavení decentralizácie je každá ŽoNFP odborne hodnotená dvomi odbornými hodnotiteľmi - jedným za SORO a jedným za RO. Výkon kontroly verejného obstarávania a matematická kontrola ŽoP neboli delegované.

Z hľadiska posúdenia rozsahu potreby metodickej podpory pre SORO je treba vziať do úvahy, že RO delegovalo na SORO

- kontrolu formálnej správnosti ŽoNFP, pričom RO v zmysle Systému Riadenia vypracúva Programový manuál, Príručku pre hodnotiteľa a Príručku pre žiadateľa / prijímateľa, na základe ktorej je RO aj SORO povinný postupovať pri hodnotení žiadostí o NFP,
- monitorovanie projektu,
- administratívnu kontrolu ŽoP, kde takisto neočakávame potrebu vysokej úrovne metodickej podpory pre dokumentárne overenie položiek ŽoP, avšak základná znalosť stavebných postupov, materiálov a znalosť systému poskytovania pomoci z EÚ je potrebná,
- kontrolu na mieste. Súvisiace riziko nedostatočnej účinnosti kontrol na mieste vykonávaných SORO treba vziať do úvahy: či už vo všeobecnosti, alebo na základe doterajších skúseností. Samotná metodická podpora nemusí byť dostatočná na riešenie tohto rizika (pozri 3.2.2.10).

Súčasnú úroveň poskytovania metodickej podpory pre SORO preto v súčasnosti považujeme za dostačujúcu.

3.2.1.3 Proces kontroly delegovaných právomocí

Dôležitým prvkom kontroly delegovaných právomocí je monitorovanie ich výkonu. Takto vzniká základňa na posúdenie dostatočnosti procesu učenia SORO a účinnosti riadiaceho vzťahu medzi RO a SORO. RO nezaviedol formalizovaný systém monitorovania výkonu delegovaných právomocí SORO za takýmto účelom, pozri odporúčanie 4.2.1.

RO do značnej miery vykonáva kontrolu delegovaných právomocí nevýberovým spôsobom, napr. výkon odborného hodnotenia každej ŽoNFP vlastným odborným hodnotiteľom a kontrola úplnosti každej ŽoP pred predložením na PJ. Okrem toho sa RO zúčastňoval ako pozorovateľ na kontrole formálnej správnosti prijatých ŽoNFP a vykonáva vlastné kontroly na mieste. Do budúcnosti plánuje skontrolovať vzorku projektových spisov SORO.

3.2.1.4 Súlad s riadiacimi dokumentmi

Počas nášho overovania sme nevykonali priame testovanie dodržiavania riadiacich dokumentov (Systém riadenia, Systém finančného riadenia, interný manuál SORO, usmernenia RO) na vzorke činností SORO. Pre účel zodpovedania evaluačnej otázky č. 4 sme so zodpovednými zamestnancami RO overili formou rozhovoru výsledky

- kontrol delegovaných právomocí vykonaných RO,
- riešení odvolaní a sťažností na prácu SORO,
- kontrol vykonaných inými orgánmi - predovšetkým certifikačných overovaní a vládnych auditov,

- príčiny doteraz zistených nezrovnalostí.

Na základe takýchto rozhovorov konštatujeme, že neboli zistené významné nedostatky v súlade činností SORO s riadiacimi dokumentmi.

3.2.1.5 Koordinácia pri príprave a udržiavaní riadiacich dokumentov

RO mal pripomienku k nedodržiavaniu termínov a nízkej obsahovej kvalite dokumentov najmä pri predkladaní aktualizovaných verzií interného manuálu na schválenie RO v minulosti. Túto problematiku možno zahrnúť do monitorovania výkonnosti SORO, odporúčanie 4.2.1.

3.2.2 Výsledky overenia výkonu delegovaných kompetencií

3.2.2.1 Informovanie a publicita

Z pohľadu RO ani SORO nie sú v tejto oblasti problémy. Z uvedeného dôvodu nemáme k predmetnému bodu žiadne zistenia.

3.2.2.2 Príprava, zverejnenie a vyhodnotenie výziev

Z pohľadu RO ani SORO nie sú v tejto oblasti problémy. Z uvedeného dôvodu nemáme k predmetnému bodu žiadne zistenia.

3.2.2.3 Príjem a registrácia ŽoNFP

Z pohľadu RO nie sú v tejto oblasti problémy vo výkone delegovaných činností. SORO vyjadrilo počas hodnotenia výhrady voči internetovému rezervačnému systému, ktorý SORO núti do jemu nevyhovujúceho pracovného režimu. Ako príklad bola uvedená výzva OPBK/2011/1.2/07, kde na posledný deň na predkladanie ŽoNFP 30.6.2011 RO naplánoval 3 termíny súčasne na 13:00 hod. S tým SORO nesúhlasilo, nakoľko nemohlo zabezpečiť, aby kontrolu formálnej správnosti vykonal ten zamestnanec SORO, ktorému by bol projekt pridelený aj následne, čo vedie z pohľadu SORO k neefektívnosti pri riadení projektu. SORO a priori nechápe účelnosť spájania príjmu ŽoNFP a kontroly formálnej správnosti.

RO zásadne nesúhlasí s tvrdením SORO. Výzva OPBK/2011/1.2/07 na opatrenie 1.2 Regionálna a mestská hromadná doprava mala pôvodný termín ukončenia 31.5.2011. RO OPBK na základe žiadosti oprávnených žiadateľov a akceptovaní SORO-m predĺžil termín ukončenia výzvy do 30.6.2011. Keďže tento deň bol zároveň aj termínom ukončenia výzvy č. OPBK/2011/2.2/07 pre opatrenie 2.2 Informatizácia spoločnosti (verejná správa, prioritná os 2), museli byť termíny na predkladanie ŽoNFP nastavené tak, aby si vzájomne nekolidovali, pretože oprávnení žiadatelia v rámci obidvoch výziev sú totožní. Termíny predkladania ŽoNFP pre výzvu na informatizáciu spoločnosti boli v čase vyhlásenia výzvy stanovené na 8.00 hod, preto termíny na dopravu museli byť stanovené na 13.00 hod jednak z dôvodu, aby žiadatelia neboli obmedzovaní pri predkladaní žiadostí a taktiež z kapacitných možností RO a obmedzení daných výzvou (všetky projekty BSK sa prijímajú na RO). Termín 13.00 hod pre výzvu na Regionálnu a mestskú hromadnú dopravu platil aj pre RO – ak sa prihlásil žiadateľ BSK, RO bol povinný o 13.00 hod túto žiadosť prijať.

V súlade so Systémom riadenia je RO oprávnený spojiť príjem a registráciu žiadostí o NFP s kontrolou ich formálnej správnosti v súlade s podmienkami uvedenými v príslušnej výzve. Výhodou tohto spojenia je, že formálna kontrola sa vykonáva za účasti žiadateľa, ktorý je tak priamo informovaný o výsledku formálnej kontroly predloženej žiadosti.

3.2.2.4 Kontrola formálnej správnosti žiadosti o NFP

Okrem okolností uvedených v časti 3.2.2.3 nie sú v tejto oblasti problémy ani zo strany RO ani zo strany SORO.

3.2.2.5 Odborné hodnotenie

RO uviedol výhrady ku kvalite odborného hodnotenia, keďže zistil prípady, kde hodnotiteľ SORO nesprávne posúdil niektoré hodnotiace kritérium, predovšetkým v rámci vhodnosti a účelnosti projektu (NFP22310120006, NFP22310120015). RO tiež vyjadril isté pochybnosti schopnosti hodnotiteľov SORO posúdiť stavebnú časť projektov. Vyskytlo sa tiež odborné hodnotenie vykonané neschváleným odborným hodnotiteľom (NFP22310120035). SORO sa k vecnému obsahu týchto výhrad nevyjadril s odôvodnením, že dotknutí hodnotitelia už na SORO nepracujú. SORO však je pripravené spolupracovať s RO tak, aby sa podobné odchýlky neopakovali. Z hľadiska odporúčaní na riešenie tohto problému odkazujeme na naše konštatovanie v časti 3.2.1.1, že RO má možnosť priamo požadovať zvýšenie odbornosti zamestnancov SORO.

3.2.2.6 Výber projektov

SORO je do tejto činnosti zapojený ako člen výberových komisií. RO však mal výhrady k nízkej účasti zástupcov BSK na rokovaní výberových komisií.

3.2.2.7 Realizácia projektov

Projekty sú realizované prijímateľmi pod kontrolou SORO a RO. Činnosti SORO a súvisiacu súčinnosť RO pri kontrole realizácie projektov sme overili v nasledujúcich častiach:

- Monitorovanie projektov, časť 3.2.2.8;
- Finančné riadenie, pre účel tejto správy sme sem zahrnuli administratívnu kontrolu ŽoP a spracovanie nezrovnalostí, časť 3.2.2.9;
- Kontrola projektov, pre účel tejto správy sme sem zahrnuli kontrolu na mieste, časť 3.2.2.10.

3.2.2.8 Monitorovanie

RO opakovane konštatoval nedostatky v záverečných monitorovacích správach, najmä pri poisťných zmluvách na majetok nadobudnutý z NFP. Poistné krytie nebolo dostatočné s ohľadom na zmluvu o poskytnutí NFP. SORO argumentoval, že poistiť majetok do plnej výšky proti riziku vandalizmu je nadmerne drahé. SORO však zabezpečil rozšírenie poisťného krytia podľa požiadavky RO. Potreba zabezpečiť poisťné krytie v zmysle zmluvy o poskytnutí NFP bola vyjasnená medzi RO a SORO na vzájomnom stretnutí 15.2.2011. Dodržiavanie kvality

monitorovania projektov by malo byť súčasťou formalizovaného systému monitorovania výkonnosti (odporúčanie 4.2.1).

3.2.2.9 Finančné riadenie

Z pohľadu OFKPEÚ sa v počiatkoch spolupráce vyskytovali administratívne chyby, ktorých výskyt však SORO časom znížil, takže súčasný stav je hodnotený ako bezproblémový. SORO nie je jasné, prečo matematickú kontrolu ŽoP vykonáva oddelenie finančného riadenia odboru finančného riadenia APRR (OFKPEÚ). SORO informovalo, že by malo záujem vykonávať túto kontrolu (odporúčanie 4.3).

Právomoci delegované na SORO sú uvedené v časti 2. RO nevidí priestor ani potrebu v tejto chvíli upravovať právomoci SORO v Splnomocnení o delegovaní právomocí RO na SORO.

3.2.2.10 Kontrola projektov

Účinný výkon kontroly na mieste je pre RO rozhodujúcim zmyslom existencie SORO. Ako sme už uviedli v časti 3.2.1.1, na SORO sa ukazuje potreba zabezpečiť disponibilitu stavebného inžiniera pre tím vykonávajúci kontroly na mieste a celkovo zlepšiť zaškolenie zamestnancov vykonávajúcich kontrolu na mieste v problematike kontroly. RO uviedol príklady z jeho pohľadu nedostatočného výkonu kontroly na mieste, kde SORO pri zistení omeškania projektu nehľadá možnosti dohľadania zameškaného, ale príliš ľahko si osvojí argumentáciu prijímateľa s cieľom posunúť termín ukončenia realizácie aktivít projektu. SORO naopak nerozumie zamietavému postoj RO, keďže považuje dopad požadovaných posunov termínov na operačný program z hľadiska ich dĺžky za nevýznamný a argument RO, že predĺžením termínu realizácie stavebných aktivít sa spochybňuje verejné obstarávanie, za málo presvedčivý (odporúčanie 4.4).

RO argumentuje dodržiavaním pravidla $n+3$, resp. $n+2$, ktoré by pri neúmernom predlžovaní termínov realizácie projektov a tým spojenom nepredkladaní žiadostí o platbu nemuselo byť splnené a RO by musel vrátiť nevyčerpané finančné prostriedky do rozpočtu EÚ. RO sa v tejto veci obrátil na ÚVO so žiadosťou o usmernenie k zákonu č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a k postupu pri posudzovaní žiadosti o zmenu zo strany prijímateľa súvisiacou s predĺžením termínu realizácie stavebných prác, resp. dodávky tovarov a služieb. Podľa metodického usmernenia ÚVO č. 263-5000/2011 zo dňa 19.04.2011 je možné uzavrieť dodatok k zmluve za predpokladu, že nebude v rozpore s ustanovením § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní. V zmysle uvedeného § 9 ods. 3 verejný obstarávateľ a obstarávateľ nesmú uzavrieť dodatok k zmluve uzavretej podľa § 45 vtedy, ak by sa jeho obsahom

- a) menil podstatným spôsobom pôvodný predmet zákazky,
- b) dopĺňali alebo menili podstatným spôsobom podmienky, ktoré by v pôvodnom postupe zadávania zákazky umožnili účasť iných záujemcov alebo uchádzačov, alebo ktoré by umožnili prijať inú ponuku ako pôvodne prijatú ponuku,
- c) menila ekonomická rovnováha zmluvy v prospech úspešného uchádzača spôsobom, s ktorým pôvodná zmluva nepočítala.

Metodické usmernenie ďalej uvádza, že k relevantnému záveru je možné dospieť len po preskúmaní skutkového stavu a konkrétnych okolností uzavierania dodatku k zmluve vo väzbe na podmienky určené verejným obstarávateľom pri zadávaní pôvodnej zákazky.

Z uvedeného dôvodu RO posudzuje každý prípad individuálne a pri posudzovaní predlžovania termínu realizácie projektu postupuje plne v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

3.2.2.11 Vybavovanie odvolaní a sťažností

Podľa vyjadrenia RO formálne odvolania a sťažnosti neboli podané. Telefonické otázky boli riešené priebežne.

3.2.2.12 Uchovávanie dokumentov

RO ani SORO nezaznamenali v tejto oblasti nedostatky. K tejto oblasti nemáme žiadne zistenia.

3.3 Analýza efektívnosti implementácie

Efektívnosť doteraz vynaložených prostriedkov sme analyzovali využitím dát získaných z RO o priebehu implementácie centralizovaných a decentralizovaných opatrení. Hľadali sme odpovede na nasledujúce otázky:

1. Aký je pokrok v implementácii opatrení?
2. Aké je porovnanie výkonnosti centralizovaných a decentralizovaných opatrení?
3. Sú administratívne kapacity efektívne využívané?

Kľúčovou metódou našej analýzy bola pomerová a komparatívna analýza. Pre ľahšie čítanie tabuliek tu uvádzame názvy opatrení:

- 1.1 Regenerácia sídiel
- 1.2 Regionálna a mestská hromadná doprava
- 2.1 Inovácie a technologické transfery
- 2.2 Informatizácia spoločnosti
- 3.1 Technická pomoc

3.3.1 Pokrok v implementácii opatrení

Pokrok v implementácii opatrení sme posúdili pomerovou analýzou nasledujúcich podprocesov implementácie: predkladanie ŽoNFP, schvaľovanie ŽoNFP, zazmluvnenie projektov a finančná realizácia projektov. Východiskové dáta uvádzame v tabuľke nižšie:

tabuľka1: Pomerová analýza implementácie k 31.3.2011 na základe alokácií - východiskové dáta (zdroj: RO)

Opatrenie	Alokácia 2007 - 2013	Žiadané FP	Schválené výberovou komisiou	Zazmluvnené FP	Uhradené FP
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
1.1	32 038 282	56 699 336	23 994 592	19 319 192	12 621 282
1.2	22 000 000	16 541 155	11 717 210	3 747 185	-
2.1	23 662 424	26 631 467	17 579 320	15 727 342	8 983 448
2.2	20 558 118	5 607 590	2 926 542	2 747 197	1 648 879
Spolu	98 258 824	105 479 548	56 217 664	41 540 916	23 253 609

Pomerovú analýzu implementácie vzhľadom na alokácie opatrení uvádzame v tabuľke nižšie:

tabuľka2: Pomerová analýza implementácie k 31.3.2011 na základe alokácií (zdroj: RO)

Opatrenie	Alokácia 2007 - 2013	Miera dopytu	Miera absorpcie	Miera zazmluvnenia alokácie	Miera pokroku
		žiadané FP / alokácia	schválené FP / alokácia	zazmluvnené FP/ alokácia	uhradené / alokácia
	EUR	%	%	%	%
1.1	32 038 282	177%	75%	60%	39%
1.2	22 000 000	75%	53%	17%	0%
2.1	23 662 424	113%	74%	66%	38%
2.2	20 558 118	27%	14%	13%	8%
Spolu	98 258 824	107%	57%	42%	24%

Vysoká miera dopytu po opatrení 1.1 Regenerácia sídiel poukazuje na jeho vysokú atraktivnosť. Úroveň zazmluvnenia na úrovni 60% súvisí podľa vysvetlenia RO s tým, že v rámci opatrenia 1.1 ešte nebola vyhlásená výzva na projekty integrovaných stratégií rozvoja mestských oblastí. Túto výzvu plánuje RO vyhlásiť po schválení realokácie v rámci revízie OPBK.

Pri opatrení 1.2 Regionálna a mestská hromadná doprava je dopyt relatívne uspokojivý, avšak úroveň schvaľovania a zazmluvňovania je veľmi nízka. RO reagoval návrhom na zníženie alokácie v rámci revízie OPBK.

Situácia v decentralizovaných opatreniach je podobná so situáciou v centralizovaných opatreniach, pozri napr. podobnosť trendu 1.1 a 2.1 resp. 1.2 a 2.2, s výnimkou, že v rámci opatrenia 2.2 prebieha výzva na predkladanie ŽoNFP na informatizáciu verejnej správy, ktorá doteraz nebola vyhlásená a na ktorú je alokovaných viac ako 50% finančných prostriedkov na opatrenie.

Vzťahy medzi jednotlivými podprocesmi implementácie sme preskúmali pomerovou analýzou podprocesov implementácie v tabuľke 3, pričom ako východiskové dáta sme použili finančné údaje z tabuľky 1:

tabuľka3: Pomerová analýza implementačných podprocesov k 31.3.2011 (zdroj: RO)

Opatrenie	Miera schvaľovania	Miera zazmluvnenia	Miera úhrad
	schválené FP / žiadané FP %	zazmluvnené / schválené FP %	uhradené / zazmluvnené FP %
1.1	42%	81%	65%
1.2	71%	32%	0%
2.1	66%	89%	57%
2.2	52%	94%	60%
Spolu	53%	74%	56%

Nízka miera schvaľovania v opatrení 1.1 poukazuje na dopyt prekračujúci alokáciu opatrenia. Nízka úroveň zazmluvňovania v opatrení 1.2 podľa vyjadrenia RO súvisí s omeškaním na strane prijímateľov, ktorí neboli schopní včas vykonať verejné obstarávanie, v dôsledku čoho bol RO nútený predlžovať termín na splnenie podmienok poskytnutia pomoci.

3.3.2 Porovnanie výkonnosti centralizovaných a decentralizovaných opatrení

Pri porovnávaní výkonnosti v rámci implementácie centralizovaných a decentralizovaných opatrení sme vychádzali z finančného porovnania jednotlivých ukazovateľov, ktorých stav je popísaný v časti 3.3.1. Konštatujeme, že stav implementácie a výkonnosti centralizovaných a decentralizovaných opatrení je vyrovnaný, s výnimkou opatrenia 1.2. RO má značný podiel aj na implementácii decentralizovaných opatrení, čo analyzujeme v časti 3.3.3.

3.3.3 Analýza efektívnosti využívania administratívnych kapacít SORO

Efektívnosť využívania administratívnych kapacít sme analyzovali využitím dát o počte administratívnych kapacít v členení na jednotlivé pracovné pozície a počte ŽoNFP, resp. projektov v jednotlivých fázach implementácie získaných z RO a SORO. Administratívne kapacity uvádzané v tabuľkách č. 4 a 5 uvádzajú skutočný stav zamestnancov k 31.3.2011. V tabuľkách nie sú zaradené neobsadené pracovné pozície.

tabuľka 4: Prehľad pracovných pozícií na SORO k 31.3.2011 (zdroj: SORO)

Pracovná pozícia	SORO
Hlavný manažér	1,0
Asistent hlavného manažéra	1,0
Projektový manažér	3,0
Finančný manažér	4,0
	9,0

tabuľka 5: Prehľad pracovných pozícií na RO k 31.3.2011 (zdroj: RO)

Pracovná pozícia	RO
Hlavný manažér	1,0
Asistent hlavného manažéra	2,0
Projektový manažér pre opatrenia 1.1 a 1.2	3,5
Projektový manažér pre opatrenie 2.1, 2.2 a 3.1	3,5
Finančný manažér	4,0
Kontrolný manažér	6,0
Manažér monitorovania	2,0
Manažér hodnotenia	1,0
Manažér pre informovanie a publicitu	1,0
Manažér programovania (vrátane manažéra pre technickú pomoc)	3,0
	27,0

Vzhľadom na to, že na RO sa vedúci projektový manažér podieľa na implementácii všetkých analyzovaných opatrení, bola jeho pozícia rozdelená na 50% opatrenie 1.1 a 1.2 a 50% opatrenie 2.1 a 2.2. Východiskom analýzy bolo porovnanie počtu dokumentov spracovaných zodpovedným manažérom v centralizovaných a decentralizovaných opatreniach. Zostavili sme tabuľku počtu ŽoNFP, resp. projektov v jednotlivých fázach implementácie a ich počet pripadajúci na zodpovedné pracovné pozície. Vychádzali sme z predpokladu, že administráciu prijatých, schválených a zazmluvnených ŽoNFP vykonáva projektový manažér. Pre SORO sme

zvýšili administratívnu kapacitu pri odbornom hodnotení o 100% za účelom zohľadnenia skutočnosti, že na odbornom hodnotení sa podieľajú aj zamestanci BSK mimo SORO. Administratívnu kontrolu ŽoP vykonáva na RO finančný manažér a kontrolu na mieste kontrolný manažér, avšak kontroly na mieste sa môže zúčastniť aj finančný manažér aj projektový manažér, pričom podmienkou je, že kontroly na mieste sa vždy musia zúčastniť minimálne dvaja zamestnanci RO, pričom jeden musí byť kontrolný manažér. Na SORO vykonáva administratívnu kontrolu ŽoP finančný manažér a kontrolu na mieste projektový a finančný manažér. Výsledné údaje uvádza tabuľka 6.

tabuľka 6: Prehľad počtu ŽoNFP/projektov pripadajúcich na príslušnú pracovnú pozíciu k 31.3.2011 (zdroj: RO+SORO)

	opatrenie	prijaté (ŽoNFP)	odborné hodnotenie (ŽoNFP)	schválené (ŽoNFP)	zazmluvnené (Projekt)	kontrola VO	v realizácii (ŽoP)	v realizácii (KnM)
Počet dokumentov	1.1	104	98	46	45	45	39	39
	1.2	10	9	7	4	4	0	0
	decentralizované spolu	114	107	53	49	49	39	39
	2.1	150	128	89	89	89	45	45
	2.2	79	70	44	44	44	27	27
	centralizované spolu	229	198	133	133	133	72	72
Počet manažérov (PM, FM, KM)		PM	PM	PM	PM	RO: KM	RO: FM SORO: FM	RO: KM SORO: PM+FM
	1.1+1.2 (RO)	3,5	3,5	3,5	3,5	2		
	1.1+1.2 (SORO)	3	6				4	7
	1.1+1.2 (RO+SORO)	6,5	9,5	3,5	3,5	2	4	7
	2.1	3,5	3,5	3,5	3,5	4	2	5
	2.2	3,5	3,5	3,5	3,5	4	2	5
	2.1+2.2	3,5	3,5	3,5	3,5	4	4	5
Počet dokumentov na manažéra	decentralizované spolu	18	11	15	14	25	10	6
	centralizované spolu	65	57	38	38	33	18	14

činnosti vykonávané: RO+SORO RO SORO

Z tabuľky je viditeľné podieľanie sa RO na implementácii decentralizovaných opatrení. RO tu vykonáva schvaľovanie žiadostí o NFP, zazmluvňovanie projektov, kontrolu verejného obstarávania a posudzovanie zmien projektov v realizácii. RO taktiež vykonalo prijímanie a kontrolu formálnej správnosti žiadostí o NFP v rámci pilotnej výzvy číslo OPBK/2008/1.1/01, čo je do tabuľky zahrnuté.

Záverom analýzy je, že implementácia decentralizovaných opatrení sa javí byť z hľadiska počtu spracovaných dokladov na osobu menej efektívna. Pri činnostiach vykonávaných SORO sa dosahuje podiel počtu dokumentov na manažéra pri decentralizovaných a centralizovaných opatreniach v rozmedzí 20% až 39%.

3.4 Alternatívy nastavenia vzťahu RO - SORO

V zmysle nariadenia Rady (EC) č. 1083/2006 čl. 59 je RO v plnom rozsahu zodpovedný za riadenie a vykonávanie operačného programu. V podmienkach SR je RO vždy ministerstvo, čo budeme pokladať v nasledujúcej analýze za dané. Otázka, či zriadiť SORO a v akom rozsahu na neho delegovať kompetencie závisí od viacerých faktorov, napr.:

- obsahová rôznorodosť operačného programu prekračujúca zameranie ministerstva,
- obsahová rôznorodosť operačného programu vedúca k potrebe istej špecializácie v rámci rezortu, pričom táto špecializácia môže byť efektívnejšie dosiahnutá v organizácii mimo ministerstva, či už v sektore štátnej správy, verejnej správy alebo aj mimo neho,
- administratívna náročnosť implementácie, napr. z hľadiska počtu projektov alebo regionálneho rozloženia projektov,
- celková úroveň dôvery medzi štátnou správou, verejnou správou, súkromným sektorom a sektorom neziskových organizácií vyplývajúca predovšetkým zo skúseností doterajšej spolupráce a tradície,
- stupeň federalizmu, čo je dôležité pre členské štáty ako SRN a Rakúsko,
- vyjednávací sila orgánov a subjektov definovaných ako partneri v súlade s princípom partnerstva (nariadenie Rady (EC) č. 1083/2006 čl. 11).

3.4.1 Princíp partnerstva

V zmysle princípu partnerstva, ak je to vhodné a ak je to v súlade s platnými vnútroštátnymi predpismi a praxou, každý členský štát organizuje partnerstvo s orgánmi a subjektmi, ako sú:

- a) príslušné regionálne, miestne, mestské a ostatné orgány verejnej správy;
- b) hospodárski a sociálni partneri;
- c) akýkoľvek iný vhodný subjekt, ktorý zastupuje občiansku spoločnosť, partnerov z oblasti životného prostredia, mimovládne organizácie a subjekty zodpovedné za podporu rovnosti medzi mužmi a ženami.

Partnerstvo zahŕňa prípravu, vykonávanie, monitorovanie a hodnotenie operačných programov. Ak je to vhodné, členské štáty zapoja do rôznych etáp programovania v rámci časového limitu stanoveného pre každú etapu každého z príslušných partnerov, a najmä regióny.

Definovaním orgánov regionálnej, mestskej a miestnej správy za partnerov sa posilnil trend k decentralizácii aj u členských štátov nezaložených na federálnom princípe. Princíp partnerstva je jedným z kľúčových princípov, na ktorých bol založený proces spracovania OPBK (OPBK časť 2.1). V časti 1 sa uvádza, že "Systém implementácie OPBK predpokladá postupné upúšťanie od centralizovaného prístupu a zriaďuje v súlade s príslušnou legislatívou SR a EÚ sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom na úrovni regiónu NUTS 3, čo možno v podmienkach SR považovať pri uvedenom rozsahu decentralizácie za inovatívny prístup." Možno teda konštatovať, že v podmienkach OPBK sa existencia SORO chápe ako naplnenie princípu partnerstva. Neplatí však, že definícia princípu partnerstva v nar. Rady (ES) č. 1083/2006 čl. 11 automaticky vedie k potrebe zriadenia SORO, a to dokonca priamo na VÚC. Z uvedenej definície ani nevyplýva rozsah právomocí, ktoré majú byť na región delegované.

3.4.2 Efektívnosť verzus účinnosť delegovania

Pojmy efektívnosť a účinnosť používame v súlade s definíciami v zák. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole §2 ods.(2) písm. l) a m). Tieto definície sú v súlade s medzinárodné zaužívanými pojmami "efficiency" (=efektívnosť) a "effectiveness" (=účinnosť), vrátane definícií v evaluačnej metodológii EÚ Evalsed 2009¹:

- zák. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole §2 ods.(2) písm. l): pod efektívnosťou sa rozumie maximalizovanie výsledkov činnosti vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom,
- zák. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole §2 ods.(2) písm. m): pod účinnosťou sa rozumie vzťah medzi plánovaným výsledkom činnosti a skutočným výsledkom činnosti vzhľadom na použité verejné prostriedky.

RO pre OPBK je organizačne začlenený do rovnakej sekcie ako RO pre ROP, t.j. do Agentúry na podporu regionálneho rozvoja. Táto Agentúra predstavuje kontinuitu s predchádzajúcim programovým obdobím, keď bol implementovaný Jednotný programový dokument NUTS II - Bratislava Cieľ 2 ("JPD2") a Operačný program Základná infraštruktúra. Toto umožnilo Agentúre nadobudnúť potrebné vedomosti a skúsenosti s implementáciou programov regionálneho rozvoja. V porovnaní s Agentúrou, SORO zriadené pre programové obdobie 2007-13 je z hľadiska efektívnosti voči RO v nevýhode vzhľadom napr. na tieto faktory:

- SORO nemôže priamo čerpať zo skúsenosti starého programového obdobia,
- RO má prirodzenú komparatívnu výhodu veľkosti,
- RO ako ústredný orgán štátnej správy má bližšie ku kľúčovým centrálnym orgánom ako je CKO, CO, ÚVO a p.

Špecifikom OPBK je, že RO aj SORO sídlia v tom istom meste, dokonca vzdialenosťou na blízkych adresách, a teda zriadenie SORO tu neznamená lepšiu dostupnosť implementačného orgánu z hľadiska žiadateľov/prijímateľov. Zahnrnutím SORO priamo do operačného programu bolo už vopred akceptované riziko nižšej efektívnosti oproti alternatíve bez SORO, t.j. s presvedčením, že decentralizovaná implementácia vedie k účinnejšiemu napĺňaniu cieľov kohéznej politiky, a v rámci nej aj princípu partnerstva. Praktickou otázkou potom je nájsť optimálnu úroveň delegovania, aby bol minimalizovaný dopad na efektívnosť implementácie a zároveň zachovaná účinnosť pri napĺňaní cieľov OPBK. Nevylučujeme, že v nasledujúcom programovom období bude pri tvorbe operačného programu položený väčší dôraz na efektívnosť implementácie, aj na základe skúseností z aktuálneho programového obdobia.

3.4.3 Alternatívy rozsahu delegovania

Rozsah delegovania závisí od konkrétnych potrieb RO a možností SORO. Vo väčšine prípadov si RO ponecháva činnosť v oblasti programovania. V prípade OPBK nebola delegovaná ani kontrola verejného obstarávania, schvaľovania ŽoNFP, uzatvárania zmlúv a dodatkov k zmluvám o poskytnutí NFP, ako aj schvaľovanie zmien realizovaných projektov.

¹http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/designing_implementing/designing_planning/questions_en.htm

3.4.4 Úroveň spoliehania sa na SORO

Úroveň spoliehania sa RO na činnosti vykonávané SORO - vzhľadom na konečnú zodpovednosť RO za implementáciu - má 2 póly:

- Plné spoliehanie sa na SORO v rutinnej implementácii. Príkladom môže byť zriadenie SORO na inom ministerstve. Úloha RO je tu predovšetkým programová a metodická. Kontrola delegovaných právomocí je v plnom rozsahu vykonávaná následne výberovým spôsobom. Pri tomto rozsahu delegovania sa dosahuje najvyššia efektívnosť procesu implementácie - z dôvodu plného využitia kapacity SORO v prospech implementácie. V optimálnom prípade je výkonnosť SORO kontrolovaná preddefinovanými parametrami, čo možno chápať ako analógiu dohody o úrovni služieb pri komerčnom outsourcingu;
- Plná rutinná kontrola zo strany RO, inými slovami duplikovanie činností SORO na RO. Pri tomto rozsahu delegovania sa dosahuje najnižšia efektívnosť procesu implementácie. Tento režim je vhodný predovšetkým v počiatočnej fáze učenia SORO.

V reálnej situácii sa rozsah spoliehania pohybuje medzi uvedenými dvoma pólmi. V prípade OPBK je úroveň spoliehania sa na SORO nízka, keďže každá ŽoNFP je hodnotená odborným hodnotiteľom RO, uzatváranie zmlúv, kontrola verejného obstarávania a matematická kontrola neboli delegované.

3.4.5 Zodpovednosť za neoprávnené výdavky

Súvisiacou otázkou s rozsahom delegovania je zodpovednosť za neoprávnené výdavky. Ak totiž nie je možné zinkasovať neoprávnené výdavky od prijímateľa, suma verejného spolufinancovania zaťažuje v súčasnosti rozpočet RO. Avšak v situácii, kde sa RO vo významnej miere spolieha na SORO, t.j. v situácii blízkej k odrážke 1 v časti 3.4.3, je na mieste skúmať, v akom rozsahu prevezme SORO zodpovednosť za neoprávnené výdavky vzniknuté v súvislosti so svojím výkonom delegovaných činností. Splnomocnenie obsahuje v časti 15 úpravu regresnej náhrady RO za škodu spôsobenú SORO svojou činnosťou či naopak nečinnosťou. Toto však nerieši neoprávnené výdavky vzniknuté v rámci decentralizovaných opatrení bez zavinenia SORO. V situácii, kde implementácia - a najmä finančné riadenie - je vo významnej miere delegovaná na SORO, je na mieste uvažovať aj o tom, aby SORO prevzalo zodpovednosť za neoprávnené výdavky vcelku. Predpokladom tohto riešenia je nájdenie mechanizmu na zaťažovanie rozpočtu SORO nevymožiteľnými pohľadávkami z neoprávnených výdavkov.

3.4.6 Alternatívy inštitucionálneho postavenia SORO

Teoretické možnosti inštitucionálneho postavenia SORO v podmienkach SR možno popísať takto:

- 1) SORO na inom ústrednom orgáne štátnej správy (ministerstve)
- 2) SORO na organizácii štátnej správy, kde RO (ministerstvo) je zriaďovateľom
- 3) SORO na inej organizácii verejnej správy, predovšetkým regionálnej samosprávy (VÚC)
- 4) SORO v sektore verejných korporácií (v zmysle štatistickej metodiky ESA95, napr. štátne podniky a obchodné spoločnosti kontrolované štátom),
- 5) SORO v sektore súkromných korporácií.
- 6) SORO v sektore neziskových organizácií.

Ich výhody / nevýhody sumarizuje nasledujúca tabuľka:

tabuľka7: Výhody / nevýhody rôznych foriem inštitucionálneho postavenia SORO

	SORO na inom ústrednom orgáne štátnej správy	SORO na organizácii štátnej správy, kde RO je zriaďovateľom	SORO na organizácii regionálnej samosprávy	SORO v sektore verejných korporácií	SORO v sektore súkromných korporácií	SORO v sektore neziskových organizácií
	1	2	3	4	5	6
Výhody/nevýhody:						
- Plná kontrola nad SORO z pozície zriaďovateľa		✓		✓		
- Potenciálny konflikt záujmov pozície SORO a pozície prijímateľa*			✓			
- Napojenosť na informačný systém štátnej pokladnice ("ISŠP")	✓	✓				
- Možnosť presunu zodpovednosti za neoprávnené výdavky	✓		✓	✓	✓	
- Ľahšia možnosť obstarania investičného majetku				✓	✓	✓
- Ľahšia možnosť prispôbiť mzdové podmienky trhovej úrovni				✓	✓	✓
- Možnosť pružnejšieho riadenia zamestnancov				✓	✓	✓
- Možnosť definovať úroveň služieb				✓	✓	✓
- Administratívna jednoduchosť zriadenia SORO	✓	✓	✓		✓	✓
* - tento konflikt nevzniká v prípade, ak SORO neimplementuje projekty, ktorých je prijímateľom. V prípade, ak SORO implementuje projekty miest a obcí na úrovni svojho samosprávneho kraja je toto riziko dané spoločnými záujmami VÚC a miest a obcí v kraji.						

V podmienkach SR boli zatiaľ zriadené SORO typu 1 až 3. Dôvodom nezriadenia SORO typu 4 až 6 môže byť celková úroveň nedôvery v subjektov verejnej správy voči organizáciám mimo nej, ako aj obava zo straty bezprostrednej kontroly nad implementáciou. Ich výhodou je naopak možnosť definovať vzťah RO - SORO ako zákaznícky, teda ako istú analógiu outsourcingu, s definovanou úrovňou služieb. Z hľadiska porovnania subjektov 4 až 6 konštatujeme najväčší potenciál u subjektu v rámci verejných korporácií, napr. pri akciovej spoločnosti zriadenej štátom, ktorá ostáva pod plnou kontrolou majoritného akcionára a vyhýba sa tradičným obmedzeniam platným v sfére rozpočtového hospodárenia a štátnej služby. Problematické môže ale byť jej založenie. Pri obchodných spoločnostiach alebo neziskových organizáciách je potrebné vykonať verejné obstaranie služby SORO, čo bude zrejme časovo aj administratívne menej náročné než založenie novej spoločnosti. Nevýhodou neziskovej organizácie je, že pravdepodobne nebude mať uzatvorené profesionálne poistenie zodpovednosti za škodu v dostatočnej výške, t.j. nebude môcť na seba prevziať neoprávnené výdavky.

V konkrétnej situácii OPBK platí, že súčasné inštitucionálne nastavenie vyplýva priamo z OPBK. Jeho zmenu možno riešiť iba dohodou oboch stránok. To však neplatí o rozsahu delegovaných právomocí a prípadne aj zodpovednosti za neoprávnené výdavky. SORO vyjadrilo počas diskusie o procese uzatvárania zmlúv záujem stať sa SORO podpisujúcim zmluvy. To indikuje ambíciu prevziať na seba viac zodpovednosti. RO nevidí prínos tohto riešenia, keďže konečná zodpovednosť za implementáciu OPBK ostáva na ňom.

4 Zistenia a odporúčania vyplývajúce z overenia výkonu delegovaných právomocí

4.1 Stratégia optimalizácie vzťahu RO - SORO

V časti 3.4 popisujeme alternatívy nastavenia vzťahu RO - SORO vzhľadom na rozsah delegovania, úroveň spoliehania sa RO na SORO, zodpovednosť SORO za neoprávnené výdavky a inštitucionálne postavenie SORO. Je zjavné, že vo vzťahu RO - SORO jestvuje množstvo parametrov, ktorých úroveň je potrebné optimalizovať s cieľom napomôcť úspešný priebeh implementácie, pričom však jednotlivé parametre majú rôznu dôležitosť, a tým aj prioritu.

Odporúčame vykonať nasledujúce úvahy pri hľadaní optimálneho vzťahu RO - SORO:

1. Posúdenie rozsahu delegovaných právomocí

Naším overovaním sme nezistili významnú potrebu zmeny v delegovaných právomociach. Záujem o otvorenie tejto oblasti by prípadne mohol vzniknúť v súvislosti s ambíciou SORO stať sa SORO podpisujúcim zmluvy o poskytnutí NFP (pozri časť 3.4.6).

2. Posúdenie úrovne spoliehania sa na SORO

Úroveň spoliehania sa na SORO je v súčasnosti nízka (pozri časť 3.4.4). V prípade hypotetickej neexistencie SORO by RO mohol s minimálnym navýšením stavu zamestnancov bez problémov pokračovať v implementácii. V minulom programovom období RO implementoval JPD2 samostatne, t.j. bez SORO. Odporúčame RO a SORO hľadať riešenia lepšieho využitia administratívnych kapacít SORO, napr. za okolností popísaných v odporúčaní 4.2.

Z hľadiska pripravenosti RO spoliehať sa na výkon delegovaných činností na SORO je potrebné mať na pamäti doterajšie skúsenosti s výkonom delegovaných právomocí na SORO. Ak napr. malo RO výhradu voči výkonu kontroly na mieste SORO (pozri časť 3.2.2.10), je dôležité, aby úroveň spoliehania sa na SORO nepresiahla primeranú úroveň - až do prípadného momentu, keď by sa dohodlo rozšírenie zodpovednosti SORO na celé neoprávnené výdavky (pozri bod 3).

3. Posúdenie rozsahu zodpovednosti za neoprávnené výdavky

Vzhľadom na to, že RO a SORO sú rozpočtovo oddelené subjekty, je teoreticky možné rozšíriť zodpovednosť SORO za neoprávnené výdavky v rámci decentralizovaných opatrení (pozri časť 3.4.5). V podmienkach OPBK - keďže RO uplatňuje v širokom rozsahu rutinnú kontrolu výkonu delegovaných právomocí - je to zmysluplné až ak by sa zvýšila úroveň samostatnosti SORO.

4. Posúdenie inštitucionálneho postavenia SORO

Pri súčasnej úrovni delegovania a rutinného výkonu kontroly delegovaných právomocí otázka inštitucionálneho postavenia SORO nie je aktuálna. Ak by malo dôjsť k zvýšeniu samostatnosti SORO, napr. až na spomenutú úroveň samostatného podpisovania zmlúv, odporúčame zvážiť umiestnenie SORO mimo VÚC, napr. ako organizáciu spoločne zriadenú a kontrolovanú VÚC a MPaRV SR, t.j. typ SORO č. 4 podľa schémy v časti 3.4.6, prípadne obstaranie SORO typu č. 5

alebo 6. Takéto riešenia by síce znamenali zmenu operačného programu, priniesli by však osoh podľa tabuľky v časti 3.4.6.

4.2 Rozšírenie formalizácie vzťahu medzi RO a SORO

Pre súčasný vzťah RO - SORO je charakteristická relatívne nízka úroveň spoliehania sa na SORO. Za predpokladu, že by RO malo záujem zvýšiť úroveň spoliehania sa na SORO s cieľom viac využiť administratívnu kapacitu SORO, považujeme za potrebné formalizovať vzťah RO a SORO v nasledujúcich oblastiach:

- monitorovanie výkonnosti,
- výberová kontrola delegovaných právomoci.

4.2.1 Formalizované monitorovanie výkonnosti

Zriadením SORO na VÚC pre programové obdobie 2007-13 bolo už vopred akceptované riziko nižšej efektívnosti oproti alternatíve bez SORO, vzhľadom napr. na tieto faktory:

- SORO nemôže priamo čerpať zo skúsenosti starého programového obdobia,
- RO má prirodzenú komparatívnu výhodu veľkosti,
- RO ako ústredný orgán štátnej správy má bližšie ku kľúčovým centrálnym orgánom ako je CKO, CO, ÚVO a pod.

Naša analýza efektívnosti vyžívaní administratívnych kapacít SORO (časť 3.3.3) meraná počtom spracovaných dokumentov jedným zamestnancom (tamtiež, tabuľka 6) preukázala nižšiu efektívnosť implementácie decentralizovaných opatrení voči centralizovaným opatreniam. Taktiež vzhľadom na skúsenosť RO so s výskytom chýb SORO pri odbornom hodnotení (časť 3.2.2.5) a pri kontrolách na mieste (zistenie 4.4) považujeme za potrebné monitorovať výkonnosť SORO pomocou vhodných ukazovateľov, aby bolo zrejmé, že

- výkonnosť je dostatočne kontrolovaná z hľadiska rizík implementácie (dosahovanie cieľov a neoprávnené výdavky),
- proces učenia SORO napreduje dostatočne rýchlo.

Odporúčame definovať sústavu merateľných ukazovateľov výkonnosti SORO pre jednotlivé delegované činnosti, predovšetkým

- chybovosť,
- dodržiavanie lehôt,
- priemerné lehoty.

Analogicky si RO môže definovať ukazovatele na monitorovanie vlastných činností rutinne vykonávaných v implementácii decentralizovaných opatrení. Sledovanie trendov v monitorovaných indikátoroch je základom pre prijímanie opatrení zameraných na zabezpečovanie kvality implementačného procesu.

Poznámka

Je vhodné uviesť v tejto súvislosti, že ITMS rutinne zbiera množstvo údajov vhodných za ukazovateľa výkonnosti, napr.

- dátumy prechodov procesných stavov - ako východisko pre sledovanie lehôt,
- identitu tvorca dokumentu - ako východisko monitorovania efektívnosti individuálnych zamestnancov.

Ak by sa podarilo cestou spolupráce RO a CKO dostatočne prispôsobiť ITMS na potreby monitorovania výkonnosti, eliminovala by sa potreba lokálnych paralelných databáz, obvyčajne vo formáte MS Excel, používaných SORO na kontrolu priebehu projektov z dôvodu známej nepružnosti ITMS.

4.2.2 Kontrola výkonu delegovaných právomocí

V zmysle Splnomocnenia bod 4.5.1 môže RO kontrolovať aj vhodnosť a dostatočnosť personálneho obsadenia SORO. V tejto súvislosti, ak RO dospeje napr. k názoru, že je potrebné zvýšiť odbornú zdatnosť zamestnancov vykonávajúcich kontrolu na mieste (pozri časť 3.2.1.1), resp. zabezpečiť disponibilitu stavebného inžiniera pre výkon kontroly formálnej správnosti, odborného hodnotenia aj kontroly na mieste (tamtiež), považujeme za vhodné toto od SORO požadovať.

4.3 Výkon matematickej kontroly aj na SORO

V súvislosti so záujmom SORO vykonávať vlastnú kontrolu matematickej správnosti (pozri časť 3.2.2.9) odporúčame, aby RO umožnil SORO vykonávať kontrolu matematickej správnosti vlastnými silami, pričom doterajší výkon kontroly matematickej správnosti na OFKPEÚ tým nebude dotknutý. SORO by bol následne povinný upraviť tento proces vo svojom internom manuáli. Otázku nežiaducej duplicity možno vyriešiť napr. tak, že čas SORO strávený na výkone matematickej kontroly by nebol refundovaný z technickej pomoci.

Právomoci delegované na SORO sú uvedené v časti 2. RO nevidí priestor ani potrebu v tejto chvíli upravovať právomoci SORO v Splnomocnení o delegovaní právomocí RO na SORO.

4.4 Kontrola na mieste

Vzhľadom na výhradu RO voči výkonu kontroly na mieste SORO (pozri časť 3.2.2.10), kde SORO pri zistení omeškania projektu nehľadá možnosti dohnania zameškaného, a SORO naopak nerozumie zamietavému postoj RO voči žiadostiam o predĺženie termínu realizácie aktivít projektu, odporúčame rozpracovať metodické usmernenie ÚVO č. 263-5000/2011 zo dňa 19.04.2011 k posudzovaniu žiadostí o zmenu zo strany prijímateľa súvisiacou s predĺžením termínu realizácie stavebných prác, resp. dodávky tovarov a služieb s cieľom definovať pravidlá, podľa ktorých bude možné

- posúdiť žiadosť o zmenu termínu realizácie aktivít projektu za odôvodnenú alebo neodôvodnenú,
- pre odôvodnenú žiadosť stanoviť prípustnú dĺžku posunu termínu.

5 Záver

Na základe nášho overenia sme dospeli k nasledujúcim odpovediam na hlavné evaluačné otázky:

1. Je zabezpečený vhodný systém implementácie kompetencií delegovaných z RO na SORO? Je proces (systém) implementácie delegovaných kompetencií prostredníctvom SORO efektívny? Aké sú nedostatky a riziká spojené s nastaveným implementačným systémom delegovaných kompetencií? Je potrebné na základe výsledkov a odporúčaní overenia vykonať zmeny v systéme implementácie alebo v rozsahu delegovaných kompetencií na SORO?

1.1 Je zabezpečený vhodný systém implementácie kompetencií delegovaných z RO na SORO?

Vhodnosť systému implementácie sa posudzuje z hľadiska účinnosti (t.j. z hľadiska dosahovania cieľov) a z hľadiska efektívnosti (t.j. z hľadiska spôsobu dosahovania cieľov). Keďže zadanie hodnotiacich otázok vyčlenilo efektívnosť do podotázky 1.2, podotázku 1.1 chápeme ako otázku na účinnosť systému implementácie.

Súčasný systém implementácie delegovaných kompetencií je podľa nášho názoru vhodný (t.j. dostatočne účinný) na implementáciu decentralizovaných opatrení. Náš názor je založený na posúdení

- uplatniteľnosti princípu partnerstva (časť 3.4.1 a 3.4.2)
- rozsahu delegovania (časť 3.4.3)
- úrovne spoliehania sa na SORO (časť 3.4.4)
- zodpovednosti za neoprávnené výdavky (časť 3.4.5)
- alternatív inštitucionálneho postavenia SORO (časť 3.4.6)

Za predpokladu, že by RO malo záujem zvýšiť úroveň spoliehania sa na SORO, považujeme za potrebné formalizovať vzťah RO a SORO v oblasti

- a) monitorovania výkonnosti (odporúčanie 4.2.1),
- b) výberovej kontroly delegovaných právomocí (odporúčanie 4.2.2).

a) Monitorovanie výkonnosti

Naša analýza efektívnosti využívania administratívnych kapacít SORO (časť 3.3.3) meraná počtom spracovaných dokumentov jedným zamestnancom (tamtiež, tabuľka 6) preukázala nižšiu efektívnosť implementácie decentralizovaných opatrení voči centralizovaným opatreniam. Takiež vzhľadom na skúsenosť RO s výskytom chýb SORO pri odbornom hodnotení (časť 3.2.2.5) a pri kontrolách na mieste (zistenie 4.4) považujeme monitorovanie výkonnosti a v jeho procese získaný trend výkonnosti, za materiálny základ konštruktívnej komunikácie pri riešení vzťahu RO - SORO.

b) Kontrola delegovaných právomocí

V zmysle Splnomocnenia bod 4.5.1 môže RO kontrolovať aj vhodnosť a dostatočnosť personálneho obsadenia SORO. V časti 3.2.1.1 konštatujeme nižšiu úroveň školenia zamestnancov SORO v oblasti finančnej kontroly a nedisponibilitu stavebného inžiniera pre kontrolu formálnej správnosti ŽoNFP, odborné hodnotenie a kontroly na mieste. V tejto súvislosti, ak RO dospeje k názoru, že je potrebné zvýšiť odbornú zdatnosť zamestnancov SORO resp. zabezpečiť disponibilitu stavebného inžiniera, považujeme za vhodné toto od SORO požadovať.

1.2 Je proces (systém) implementácie delegovaných kompetencií prostredníctvom SORO efektívny?

Naša analýza efektívnosti vyžívania administratívnych kapacít SORO (časť 3.3.3) meraná počtom spracovaných dokumentov jedným zamestnancom (tamtiež, tabuľka 6) preukázala výrazne nižšiu efektívnosť implementácie decentralizovaných opatrení voči centralizovaným opatreniam, ktorú podľa nášho názoru nemožno vysvetliť iba rozdielnym charakterom projektov. Príčinami neefektivity môže byť najmä :

1. potreba koordinácie RO a SORO v rámci rutinného procesu implementácie,
2. potreba vykonávať kontrolu delegovaných právomocí,
3. za predpokladu rovnako efektívneho fungovania RO pri centralizovaných a decentralizovaných opatreniach, s výnimkou vyššie-uviedenej koordinácie RO a SORO, nižšia efektívnosť fungovania SORO. Túto možnú príčinu odporúčame ďalej analyzovať využitím výsledkov monitorovania výkonnosti SORO, pozri odporúčanie 4.2.1.

Možnosti zlepšenia efektívnosti a zachovania účinnosti systému implementácie v rámci aktuálneho programového obdobia uvádzame v rámci podotázky 1.4.

Pri úvahách o organizačnom zabezpečení nasledujúceho programového obdobia možno otvoriť aj otázku opodstatnenosti dodatočných nákladov spojených s existenciou SORO. Zriadenie a činnosť SORO má totiž automaticky za dôsledok vznik nákladov, ktoré sú pre SORO fixné, avšak z makroekonomického hľadiska aj z hľadiska operačného programu sú inkrementálne, t.j. dodatočné. Zriadenie SORO teda automaticky predstavuje istú neefektivitu, ktorá však bola vopred akceptovaná už v operačnom programe. Otázkou teda je, do akej miery sú dodatočné náklady spojené s existenciou SORO kompenzované vyššou účinnosťou implementácie, napr. zlepšením komfortu pre žiadateľov/prijímateľov. Keďže RO aj SORO sídli v tom istom meste v cieľovom území, zriadenie SORO tu neznamena lepšiu dostupnosť implementačného orgánu pre žiadateľov/prijímateľov. RO v tejto súvislosti upozorňuje, že v predchádzajúcom programovom období RO implementoval program JPD2 bez využitia SORO a existenciu SORO pre malý operačný program, akým je aj OPBK, nepovažuje za nevyhnutnú. Podľa odhadu RO by odňatím delegovaných kompetencií zo SORO nevznikli na RO dodatočné fixné náklady a počet nových pozícií manažérov by bol nižší než je súčasný počet manažérov SORO. Pri analýze nákladov a prínosov existencie SORO však nemožno opomenúť, že efektívnosť využitia SORO stúpa so zväčšujúcou sa úrovňou delegovania a spoliehania sa na SORO (pozri podotázku 1.4). Avšak pri súčasnej úrovni delegovania a spoliehania sa na SORO sa opodstatnenosť existencie SORO javí ako spochybiteľná.

SORO by mal dostať priestor, aby zdôvodnil svoju existenciu vypracovaním dokumentu, v ktorom by sám porovnal náklady a prínosy svojej existencie. RO, nakoľko je sám zodpovedný za účinnú a efektívnu implementáciu operačného programu, by mal mať slobodu zvoliť také organizačné zabezpečenie implementácie operačného programu, ktoré - po zohľadnení všetkých relevantných okolností - bude podľa názoru RO optimálne z hľadiska účinnosti a efektívnosti implementácie operačného programu.

1.3 Aké sú nedostatky a riziká spojené s nastaveným implementačným systémom delegovaných kompetencií?

Identifikovali sme nasledujúce potenciálne riziká:

- organizačná podriadenosť SORO predsedovi BSK. Toto riziko bolo vopred akceptované v OPBK, a platí, že SORO neimplementuje projekty, kde BSK je prijímateľom,
- väčšia spätosť SORO s prijímateľmi daného regiónu, než je to v prípade RO. Toto riziko považuje RO za významné. Môže sa prejavovať napr. zníženou účinnosťou kontrol na mieste (zistenie 4.4). Toto riziko je potrebné riadiť dostatočným výkonom výberovej kontroly delegovaných právomocí (zistenie 4.1 bod 2),
- riziko nižšej kvality výkonu odborného hodnotenia a kontrol na mieste pri stavebných projektoch, keďže SORO nedisponuje stavebným inžinierom (zistenie 4.2.2).

K nastaveniu systému sme definovali odporúčanie (zistenie 4.4), kde usmernenie ÚVO č. 263-5000/2011 zo dňa 19.04.2011 k posudzovaniu žiadostí o zmenu zo strany prijímateľa súvisiacou s predĺžením termínu realizácie stavebných prác, resp. dodávky tovarov a služieb nebolo rozpracované s cieľom definovať pravidlá, podľa ktorých bude možné

- posúdiť žiadosť o zmenu termínu realizácie aktivít projektu za odôvodnenú alebo neodôvodnenú,
- pre odôvodnenú žiadosť stanoviť prípustnú dĺžku posunu termínu.

1.4 Je potrebné na základe výsledkov a odporúčaní overenia vykonať zmeny v systéme implementácie alebo v rozsahu delegovaných kompetencií na SORO?

Na základe nášho overenia sme nezistili potrebu vykonať okamžité zmeny v systéme implementácie alebo v rozsahu delegovaných kompetencií. V primeranom časovom horizonte však odporúčame implementovať odporúčanie k posudzovaniu žiadostí o zmenu zo strany prijímateľa súvisiacou s predĺžením termínu realizácie stavebných prác, resp. dodávky tovarov a služieb (podotázka 1.3), a tiež nedostatok viažuci sa k efektívnemu fungovaniu systému (podotázka 2.2).

Zo strategického hľadiska je vhodné posúdiť aj otázku zmeny rozsahu delegovania, zodpovednosti SORO za decentralizované opatrenia a inštitucionálneho postavenia SORO, vrátane možnosti implementácie bez SORO. Z hľadiska efektívnosti platí, že čím rozsiahlejšia oblasť implementačného procesu je delegovaná a kontrolovaná výberovým spôsobom, tým je menšia potreba koordinácie, pretože RO klesá zapojenie RO do čiastkových činností, namiesto toho sleduje dosahovanie cieľov. Rozsah delegovania a spôsob vykonávania kontroly delegovaných právomocí však závisí od postoja RO voči identifikovaným rizikám (pozri

podotázku 1.3). Vzhľadom na tieto riziká RO nepovažuje za vhodné ísť cestou zvyšovania samostatnosti SORO.

2. *Poskytuje RO sprostredkovateľskému orgánu všetku nevyhnutnú súčinnosť potrebnú na plnenie povinností a úloh SORO vyplývajúcich zo Splnomocnenia a príslušnej riadiacej dokumentácie? Je spolupráca RO a SORO dostatočná? Aké sú možnosti zlepšenia spolupráce medzi RO a SORO?*

2.1 *Poskytuje RO sprostredkovateľskému orgánu všetku nevyhnutnú súčinnosť potrebnú na plnenie povinností a úloh SORO vyplývajúcich zo Splnomocnenia a príslušnej riadiacej dokumentácie?*

Na základe nášho overenia považujeme úroveň poskytovania súčinnosti zo strany RO pre SORO za uspokojivú.

2.2 *Je spolupráca RO a SORO dostatočná? Aké sú možnosti zlepšenia spolupráce medzi RO a SORO?*

Spoluprácu RO a SORO považujeme za dostatočnú. Do oblasti efektívneho fungovania systému implementácie patrí už spomenutá potenciálne nižšia účinnosť kontrol na mieste (zistenie 4.4), na ktorú by RO malo odpovedať zachovaním dostatočnej úrovne vlastných kontrol na mieste resp. dostatočnou účasťou vlastných zamestnancov na kontrolách na mieste vykonávaných SORO.

3. *Sú administratívne kapacity SORO efektívne využívané?*

Ako sme už uviedli k podotázke 1.2, naša analýza efektívnosti využívania administratívnych kapacít SORO (pozri časť 3.3.3) meraná počtom spracovaných dokumentov jedným zamestnancom (tamtiež, tabuľka 6) preukázala výrazne nižšiu efektívnosť implementácie decentralizovaných opatrení voči centralizovaným opatreniam. Pri činnostiach vykonávaných SORO sa dosahuje podiel počtu dokumentov na manažéra pri decentralizovaných a centralizovaných opatreniach v rozmedzí 20% až 39%. Tento rozdiel nemožno podľa nášho názoru nemožno vysvetliť iba rozdielnym charakterom projektov. Príčinami neefektivity môže byť najmä :

1. potreba koordinácie RO a SORO v rámci rutinného procesu implementácie,
2. potreba vykonávať kontrolu delegovaných právomocí,
3. za predpokladu rovnako efektívneho fungovania RO pri centralizovaných a decentralizovaných opatreniach, s výnimkou vyššie-uviedenej koordinácie RO a SORO, nižšia efektívnosť fungovania SORO. Túto možnú príčinu odporúčame ďalej analyzovať využitím výsledkov monitorovania výkonnosti SORO, pozri odporúčanie 4.2.1.

Možnosti zlepšenia efektívnosti a zachovania účinnosti systému implementácie uvádzame v rámci podotázky 1.4. Špecificky k otázke využívania administratívnych kapacít SORO možno dodať, že ak monitorovanie výkonnosti SORO preukáže neefektívnosť využívania

administratívnych kapacít, jedným z rôznych opatrení môže byť zníženie rozsahu refundácie oprávnených činností v rámci technickej pomoci.

4. *Postupuje SORO v rámci implementácie v súlade s relevantnými dokumentmi (napr. Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu 2007 – 2013 (ďalej aj "Systém Riadenia"), Usmernenia RO, Interný manuál SORO a pod.)*

V priebehu implementácie sa vyskytli chyby v činnosti SORO pri odbornom hodnotení (časť 3.2.2.5) a pri kontrolách na mieste (zistenie 4.4). Tieto boli podľa vedomia RO zachytené a odstránené. Ak išlo o chyby v procese učenia, ich trend by mal byť klesajúci. Klesanie tohto trendu by malo byť podporené objektívnymi zistenými údajmi zo systému monitorovania výkonnosti (odporúčanie 4.2.1). Naším overovaním sme nezistili nesúlad so Systémom riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-13, usmerneniami RO a internými manuálmi SORO.

5. *Boli doteraz vynaložené prostriedky efektívne a transparentne využité?*

Záver k efektívnosti využitia vynaložených prostriedkov z hľadiska výkonnosti SORO sme uviedli v hodnotiacej otázke 3. V rámci hodnotiacej otázky 5 sme posudzovali efektívnosť vynaložených prostriedkov z hľadiska pokroku v implementácii opatrení a porovnania výkonnosti centralizovaných a decentralizovaných opatrení, pozri časť 3.3. Implementáciu možno charakterizovať ako relatívne vyváženú, s výnimkou opatrenia 1.2, kde bola navrhnutá realokácia.

Transparentnosť sme pre účel nášho overenia definovali ako súlad nastavenia a fungovania procesu implementácie s riadiacimi dokumentami ako Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-13 a Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-13. Na základe nášho hodnotenia je transparentnosť vynaložených prostriedkov dostatočná.

A Zoznam skratiek

APRR	Agentúra na podporu regionálneho rozvoja
BSK	Bratislavský samosprávny kraj
CKO	Centrálny koordinačný orgán
CO	Certifikačný orgán
EK	Európska komisia
ES	Európske spoločenstvo
ESA	Európsky systém účtov
EÚ	Európska únia
FM	Finančný manažér
FP	Finančné prostriedky
IMP	Interný manuál procedúr
ITMS	IT monitorovací systém
JPD 2	Jednotný programový dokument NUTS II – Bratislava Cieľ 2
KF	Kohézny fond
KFS	Kontrola formálnej správnosti
KM	Kontrolný manažér
KZ	Kontrolný zoznam
MPaRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
NFP	Nenávratný finančný príspevok
NUTS	Nomenklatúra územných štatistických jednotiek
NV	Neoprávnené výdavky
OFKPEÚ	Oddelenie finančnej kontroly programov EÚ
OLAF	Európsky úrad pre boj proti podvodom
OPBK	Operačný program Bratislavský kraj
PM	Projektový manažér
RO	Riadiaci orgán
ROP	Regionálny operačný program
SORO	Sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom
SR	Slovenská republika
SRN	Spolková republika Nemecko
ŠF	Štrukturálne fondy
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
VO	Verejné obstarávanie
VÚC	Vyšší územný celok
ZzAK	Záznam z administratívnej kontroly
ŽoNFP	Žiadosť o nenávratný finančný príspevok
ŽoP	Žiadosť o platbu

B Príloha: Prehľad zistení

Por.č.	Otázka / činnosť	RO		SORO	
		Zistenie	Závažnosť	Zistenie	Závažnosť
1.	Informovanie a publicita,				
2.	Spolupráca na príprave, zverejnení a vyhodnotení výziev na predkladanie žiadostí o NFP				
3.	Prijem a registrácia žiadostí o NFP				
4.	Kontrola formálnej správnosti žiadostí o NFP				
5.	Odborné hodnotenie žiadostí o NFP			3.2.2.5	S
6.	Spolupráca pri výbere projektov				
7.	Realizácia projektov (pozri body 8, 9, 10)				
8.	Finančné riadenie				
9.	Monitorovanie			3.2.2.8	S
10.	Kontrola projektov			3.2.2.10	S
11.	Vybavovanie odvolaní a sťažností				
12.	Uchovávanie dokumentov				

Legenda:

S - stredná závažnosť