

15 rokov (ne)využitých
eurofondov? Schopnosť
efektívne, účelne a naplno
využívať potenciál
eurofondov je pre
Slovensko rozhodujúca



**DOBEHNÚŤ
ZAMEŠKANÉ**

Dobehnúť zameškané

ZHRNUTIE	Európske zdroje nevyužívame dostatočne efektívne	2
ÚVOD	Makroekonomický pohľad a analýza súčasného stavu	6
1	Programovanie a riadiaca dokumentácia	18
2	Príprava a schvaľovanie projektov	26
3	Verejné obstarávanie	36
4	Kontrola projektov	42
5	Audit	48
6	Informačný monitorovací systém	54
7	Transparentnosť a komunikácia	58
	Príloha 1	62
	Poznámky	68

ZHRNUTIE

Európske zdroje nevyužívame dostatočne efektívne

Slovensko prestalo dobiehať priemer Európskej únie a hrozí nám, že sa na úroveň bohatších štátov nedostaneme a uviazneme v pasci stredného príjmu. Slováci boli pred dvoma rokmi, v porovnaní s priemerom Európskej únie, bohatší než dnes. Spomalenie približovania Slovenska k priemeru Únie potvrdzujú aj dáta o vývoji HDP v parite kúpnej sily.



Príčin je viacero a skutočnosť, že Slovensko investuje najmenej z krajín V4 patrí medzi najzásadnejšie. Ročne investujeme priemerne o 1,3 percentuálneho bodu HDP menej než Maďarsko, Poľsko a Česká republika, čo predstavuje 1,2 miliardy eur v prípade Slovenska. Za túto sumu by bolo možné ročne postaviť odhadom až 13 km diaľnic alebo 3 nové nemocnice. Za uplynulé roky sa náš investičný dlh odhadom vyšplhal na viac ako 40 miliárd eur.

Verejné investície na Slovensku sú z veľkej časti financované z európskych zdrojov a tie do veľkej miery nahradili investície zo štátneho rozpočtu. Slovensko v období 2014 – 2020 uhradilo takmer polovicu verejných investícií z eurofondov, a to bez započítania výdavkov na obranu. V skutočnosti štát vynakladá ďalšie vlastné zdroje v súvislosti s eurofondovými projektmi, a to najmä na spolufinancovanie, neoprávnené výdavky (napr. vyvolané investície a tiež dodatočné zmeny v projekte po verejnom

obstarávaní), či korekcie (finančné opravy), ktorým by sme vedeli predísť.

Slovensko nevyužíva európske zdroje, ktoré nahradili domáce verejné investície, dostatočne efektívne, na čom krajina významne stráca. Od nášho vstupu do Európskej únie nedošlo k významnému nárastu verejných investícií v pomere k HDP, a to aj napriek dodatočnému prílevu investičných zdrojov. V uvedenom období Slovensko rozbiehalo implementáciu eurofondov len veľmi pomaly. V tomto sme sa najviac vzdialili krajinám V4 v roku 2018 a sklz sme doteraz nedobehli. Rozbeh čerpania v aktuálnom sedemročnom programovom období 2021 – 2027, v ktorom Slovensko môže využiť takmer 13 miliárd eur, nevyzerá lepšie. Ak budeme pokračovať v rovnakom tempe ako doteraz, budeme zaostávať približne o 1,5 roka oproti Česku a o 2,5 roka oproti Maďarsku. Ďalším dôvodom nízkej efektivity sú aj nezrovnalosti, vplyv politického cyklu a vysoká administratívna záťaž.

Navyše, riadenie eurofondov stojí na Slovensku v prepočte na obyvateľa dvakrát toľko ako v porovnateľných krajinách. Takáto nízka efektivita podľa OECD spôsobuje, že reálny prínos investícií je v skutočnosti až o 30 % nižší, pričom by sa v prípade zlepšenia procesov pri infraštruktúrnych projektoch mohlo ušetriť až 40 % vynaložených prostriedkov, čo by následne umožnilo podporiť väčší počet projektov (viď Príloha 2).

Cesta k efektívnemu využívaniu eurofondov zahŕňa zefektívnenie viacerých procesov v rámci implementačného cyklu. Identifikovali sme 36 odporúčaní zlepšujúcich programovanie a tvorbu riadiacej dokumentácie, prípravu a schvaľovanie projektov, verejné obstarávanie, kontrolu a audit projektov, ako aj využívanie informačného monitorovacieho systému a komunikáciu. Desať najdôležitejších odporúčaní spomína „Desatoro pre lepšie využívanie eurofondov“.

Desatoro pre lepšie využívanie eurofondov

1 Pripraviť a následne schváliť dlhodobú stratégiu rozvoja Slovenska do roku 2050. Zabezpečiť financovanie z verejných zdrojov a nasmerovať ich do strategických oblastí, kľúčových pre dlhodobý rozvoj krajiny.

2 Vytvoriť fond na predprojektovú prípravu v minimálnej výške 50 miliónov eur ročne. Zabezpečiť financovanie fondu z prostriedkov štátneho rozpočtu od roku 2024. Zamerať jeho fungovanie na podporu predprojektovej prípravy, na podporu financovania počiatočnej fázy a realizácie strategických projektov s následným preplatením vynaložených prostriedkov.

3 Vytvoriť záväzný a predvídateľný harmonogram vyhľadávania výziev. Zabezpečiť funkčný a užívateľsky prívetivý spôsob jeho zverejnenia s jednoduchým vyhľadávaním, najneskôr do januára 2024. Harmonogram by mal obsahovať podrobný popis podporovaných aktivít, oprávnených žiadateľov a okruh oprávnených výdavkov.

4 Zrýchliť a skvalitniť vyhodnocovanie žiadostí. Zamerať sa na dosahovanie výsledkov a nielen na plnenie formálnych náležitostí. Zrýchliť schvaľovací proces a výber kvalitných projektov.



5 Pokračovať v dohľade nad využívaním eurofondov na úrovni vlády. Riešiť problematické oblasti implementácie na úrovni členov vlády, prostredníctvom zasadnutí „eurofondových vlád“. Zabezpečiť efektívny manažment personálnych kapacít a interných procesov na rezortoch.

6 Zlepšiť kvalitu prípravnej fázy verejného obstarávania. Zabezpečiť dostatočné odborné kapacity a čas na prípravu verejného obstarávania, ako i adekvátne odbornú podporu zo strany zodpovedných štátnych orgánov. Podporovať kvalitu pripravovaných verejných obstarávaní, ktorá znižuje riziko udelenia finančných korekcií zo strany kontrolných orgánov.

7 Zvýšiť mieru digitalizácie a pri kontrole sa zamerať len na výdavky projektov, ktoré budú vyhodnotené ako rizikové. Nekontrolovať všetky výdavky v plnom rozsahu, a tým zabezpečiť zrýchlenie schvaľovania následného preplatenia prostriedkov prijímateľovi. Takýto prístup zaviesť od júna 2024.

8 Posilniť preventívnu funkciu auditu. Realizovať školenia ako predchádzať najzávažnejším pochybeniam a na pravidelnej báze komunikovať a zverejňovať odporúčania, ako sa pochybeniam vyhýbať.

9 Zabezpečiť plnú elektronizáciu procesov. Znížiť administratívnu záťaž prostredníctvom vývoja ďalších funkcionalít informačného systému, ktoré zabezpečia zrýchlenie procesov.

10 Zlepšiť komunikáciu výziev a proaktívne ich konzultovať s kľúčovými partnermi ešte pred zverejnením. V pravidelných intervaloch zverejňovať detailné informácie o stave výzvy vrátane počtu prijatých žiadostí, sumy prijatých žiadostí, sumy schválených žiadostí a zostávajúcej alokácie určenej na výzvu.



ÚVOD

Makroekono- mický pohľad a analýza súčas- ného stavu

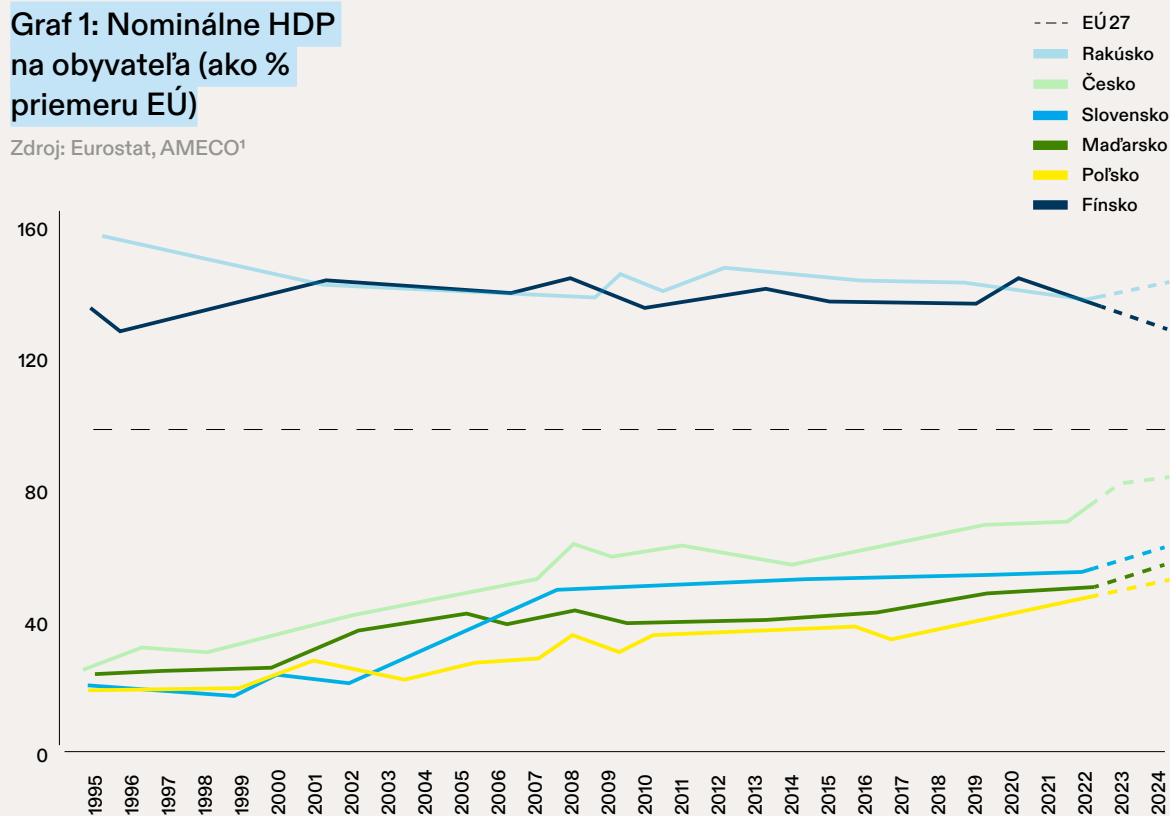
Slovensko pred dvomi rokmi prestalo dobiehať priemer Európskej únie a dlhodobo investuje najmenej z krajín V4. To spôsobuje veľký investičný dlh, ktorý je odhadovaný na vyše 40 mld. eur. Európske prostriedky pritom ponúkajú nástroje na zníženie tohto dlhu, avšak v skutočnosti vytesňujú národné investície. Slovensko má potenciál tieto zdroje využívať efektívnejšie. Slabý dôraz sa totiž kladie na prípravu projektov a prostriedky putujú aj do predražených, či nepotrebných projektov. Cieľom tohto dokumentu je na základe dát analyzovať súčasný stav využívania eurofondov na podporu investícií a navrhnúť riešenia na zlepšenie.



Približovanie slovenskej ekonomiky k priemeru EÚ stagnuje. Slovenská ekonomika zvládla v rokoch 2020 až 2022 negatívny vplyv pandémie a vojny na Ukrajine mierne horšie ako ostatné členské štáty EÚ. Nominálne HDP na obyvateľa Slovenska sa vzdialilo od priemeru EÚ z 56,9 % v roku 2020 na 56,5 % v roku 2022 (Graf 1). Spomalenie približovania Slovenska k priemeru EÚ potvrdzujú aj dáta o vývoji HDP v parite kúpnej sily (vid' Graf A v prílohe).

Graf 1: Nominálne HDP na obyvateľa (ako % priemeru EÚ)

Zdroj: Eurostat, AMECO¹



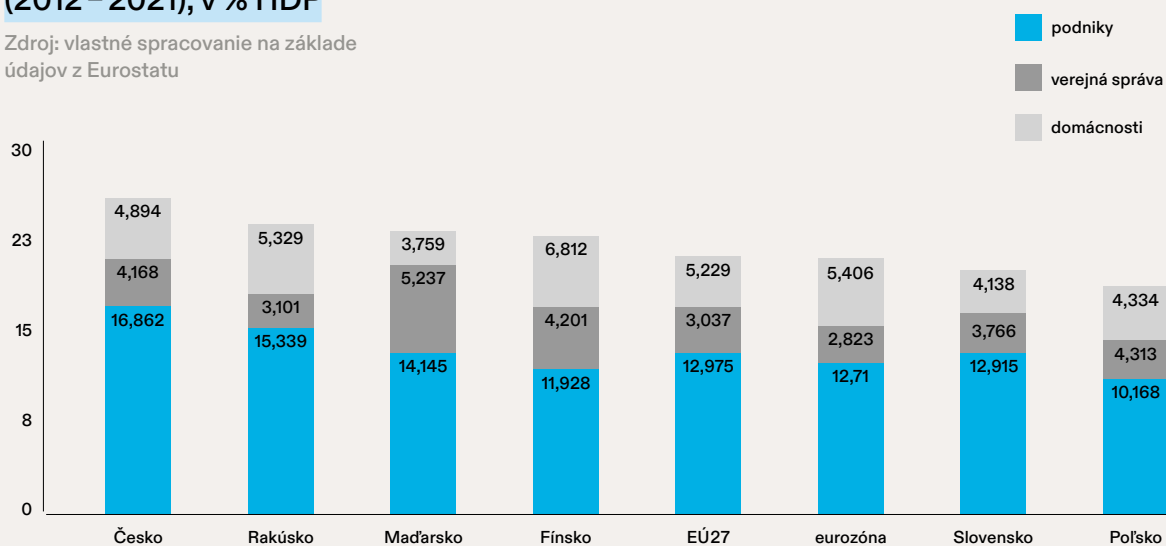
Slovensku hrozí uviaznutie v tzv. pasci stredného príjmu, čo znamená, že sa nedokážeme dostať na úroveň bohatších štátov. Medzi príčiny možno zaradiť nedostatok reformného úsilia, nižší prílev zahraničného kapitálu, nedostatok inovácií a nižšiu mieru investícií. Prax ukazuje, že pre nízkopříjmové štáty je jednoduchšie dostať sa na úroveň krajín so stredným príjmom než dobehnúť

tie vysokopříjmové. Potvrzuje to aj prípad slovenskej ekonomiky, ktorá sa vďaka reformám a prílevu zahraničných investícií približovala k priemeru EÚ rýchlym tempom až do krízy v roku 2008. Odvtedy sa dobiehanie značne spomalilo a v posledných 2 rokoch už dochádza k stagnácii, resp. vzdľaovaniu sa nie len od priemeru EÚ, ale aj od susedných krajín.

Jednou z hlavných príčin pomalšieho rastu ekonomiky v uplynulom desaťročí je nižšia miera investícií. V 10-ročných priemeroch celkových investícií pozorujeme výrazný rozdiel medzi ekonomikami V4. Slovensko skončilo vo V4 tretie. Najviac investuje Česko, v priemere 26 % HDP, čo je ročne o 5 percentuálnych bodov viac ako Slovensko. Nárast slovenských investícií na úroveň Českej republiky by predstavoval dodatočných 5 mld. eur ročne. (Graf 2)

Graf 2: Celkové investície: priemer za 10 rokov (2012 – 2021), v % HDP

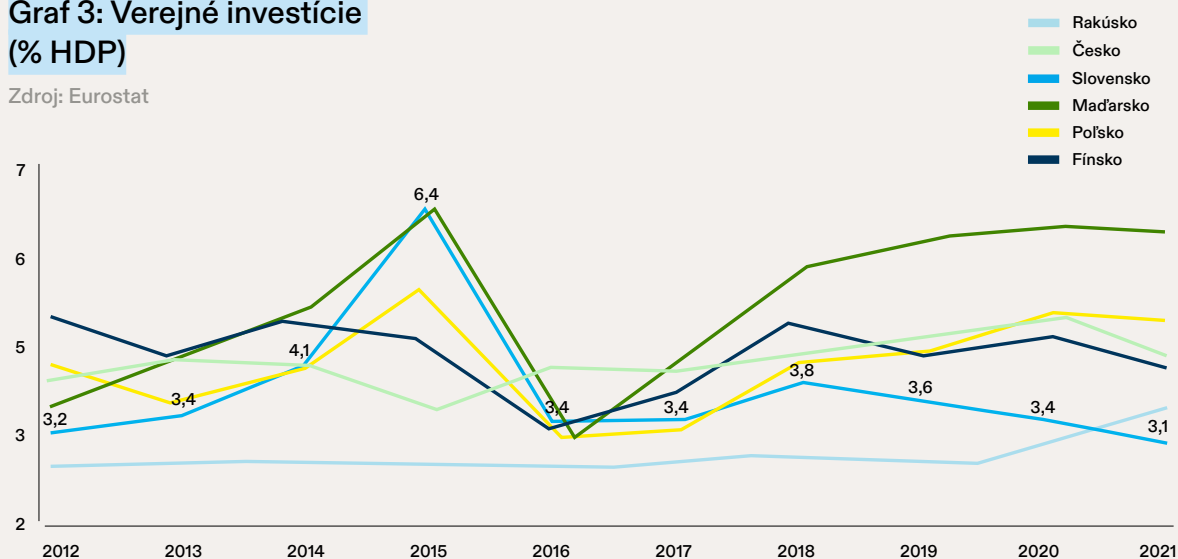
Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov z Eurostatu



Slovensko investuje menej ako podobne rozvinuté štáty, ktoré do EÚ vstúpili po roku 2004. Príčinou zaostávania celkových investícií je najmä nízka investičná intenzita podnikateľského sektora, ale i domácností. V porovnaní so susedmi z V4 menej investuje aj verejný sektor. Vo vyspelých krajinách (Rakúsko, krajiny eurozóny) pozorujeme trend nižšieho podielu verejných investícií a vyššieho podielu súkromných investícií domácností. Všetky krajiny V4 mali medzi rokmi 2012 a 2021 vyššie verejné investície ako bol priemer EÚ. (Graf 3)

Graf 3: Verejné investície (% HDP)

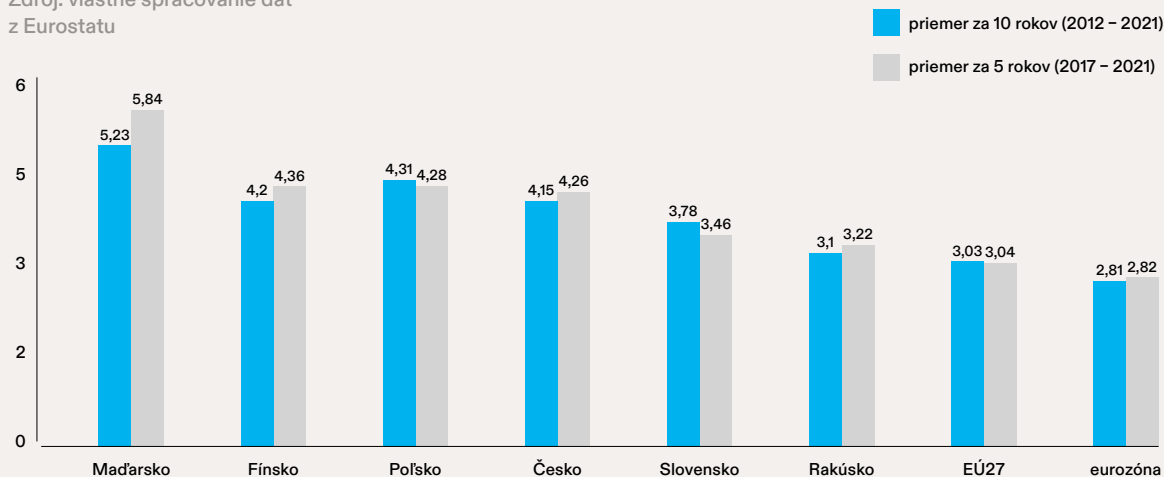
Zdroj: Eurostat



Od roku 2018 verejné investície² na Slovensku postupne klesajú a Slovensko dlhodobo investuje menej ako krajiny V4. Programový cyklus EÚ výrazne ovplyvňuje cyklus verejných investícií. Prudký nárast investičných výdavkov v roku 2015 odrážal oneskorené výdavky programového cyklu EÚ a predstavoval takmer 80 % verejných investičných výdavkov v danom roku (IMF, 2019). Za posledných päť rokov Slovensko investuje priemerne o 1,3 p. b. ročne menej než ostatné štáty V4, čo predstavuje okolo 1,2 mld. eur. Za túto sumu by bolo možné postaviť odhadom 13 km diaľnic ročne alebo 3 nové nemocnice. (Graf 4)

**Graf 4: Verejné investície
v % HDP (5-ročný
a 10-ročný priemer)**

Zdroj: vlastné spracovanie dát
z Eurostatu



Na Slovensku narastá investičný dlh vo verejnom sektore. Podľa hrubých odhadov Inštitútu pre stratégie a analýzy (ISA) a Útvaru hodnoty za peniaze (ÚHP) predstavuje výška investičného dlhu minimálne 40 mld. eur, čo je 37 % HDP z 2022.³ Na vysoký investičný dlh Slovenska poukázala aj úvodná prezentácia OECD k pripravovanej analýze „Ako zvýšiť efektívnosť využívania eurofondov na Slovensku, eliminovať goldplating a realizovať výsledkovo orientované investície v programovom období 2021–2027“ (viď Príloha 2). Podľa OECD sa v tomto kontexte najväčšie výzvy týkajú napríklad Národného energetického a klimatického plánu, Národného plánu širokopásmového pripojenia, dlhodobej zdravotnej starostlivosti, mobility, ako aj digitalizácie verejnej správy. Investičný dlh sa naakumuloval z dôvodu nedostatočného investovania aj do obnovy a rozvoja existujúcej verejnej infraštruktúry. Najväčšou položkou dlhu je dopravná infraštruktúra s odhadovanou výškou dodatočných investícií 15 mld. eur v desaťročnom horizonte.⁴ Ďalšou oblasťou sú vodovody, kanalizácie a protipovodňová ochrana s dlhom 5,5 mld. eur a ústavná zdravotná starostlivosť s dlhom takmer 4,7 mld. eur.

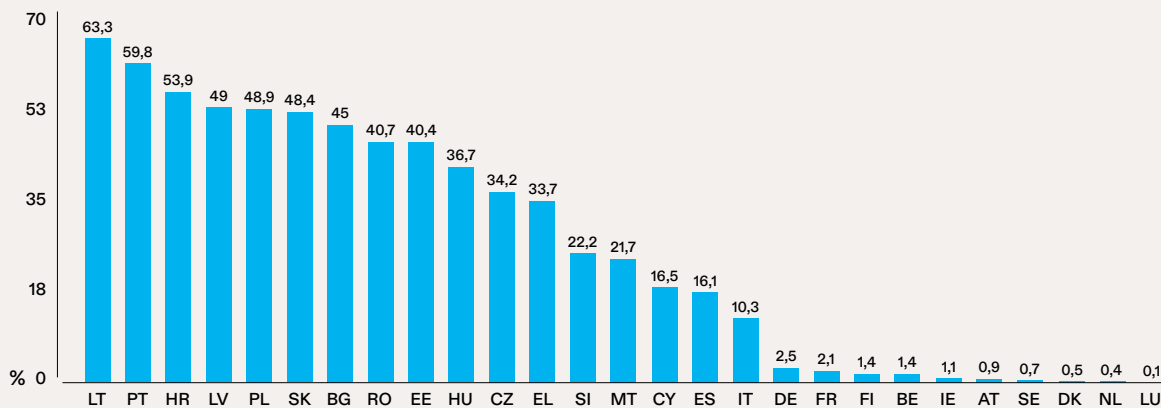


Slovensko je čistý prijímateľ zdrojov z rozpočtu EÚ. V období rokov 2004 až 2022 obdržalo viac ako 24 mld. eur (v cenách roku 2022).⁵ Priemerný ročný prínos za toto obdobie predstavuje 1,3 % HDP.⁶

Verejné investície na Slovensku sú z veľkej časti financované z európskych zdrojov. Graf 5 ukazuje podiel zdrojov z Kohézneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v porovnaní s celkovou výškou verejných investícií. Vidíme, že Slovensko hradilo v období 2014 – 2020 až 48,4 % verejných investícií (bez výdavkov na obranu) z týchto európskych fondov. Vysokú mieru financovania verejných investícií zo zdrojov politiky súdržnosti na Slovensku potvrdila aj OECD v spomínanej prezentácii (viď Príloha 2).

Graf 5: Financovanie z Kohézneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja (2014 – 2020) ako podiel celkových verejných investícií bez výdavkov na obranu

Zdroj: Cohesion report (8. vydanie) na základe dát z Cohesiondata a Eurostatu



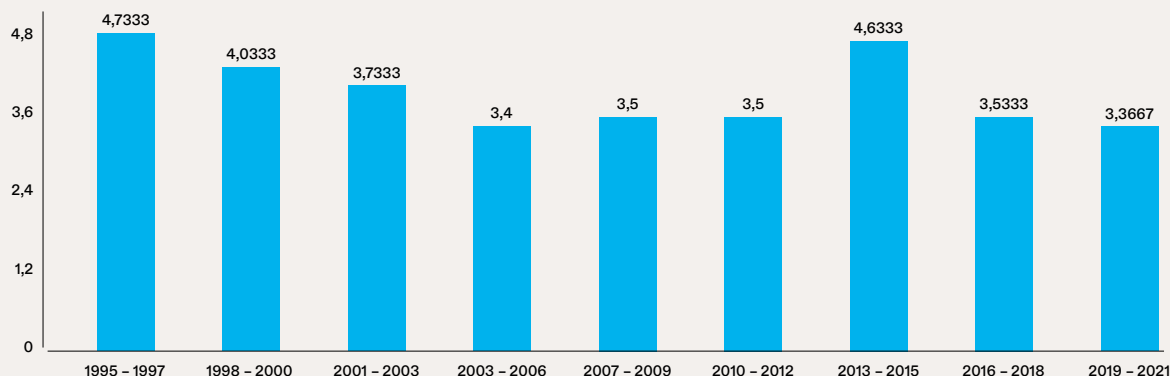
V skutočnosti tzv. eurofondové projekty tvoria ešte väčší podiel verejných investícií. Významná časť z národných zdrojov je viazaná na rovnaké projekty, najmä z týchto dôvodov:

- spolufinancovanie (spravidla 15 %),
- tzv. neoprávnené výdavky, napr. vyvolané investície a tiež dodatočné zmeny v projekte po verejnom obstarávaní,
- korekcie (finančné opravy) v prípadoch, keď pre nedostatky, napr. vo verejnom obstarávaní, dôjde k zníženiu miery financovania projektu zo zdrojov EÚ o 10 %, 25 %, výnimočne až o 100 %.

Z uvedeného vyplýva, že investície z EÚ zdrojov do veľkej miery nahradili investície zo štátneho rozpočtu. To vidieť aj na Grafe 6, ktorý ukazuje, že v pomere k HDP v tomto období nedošlo k významnému nárastu verejných investícií. Odhaduje sa, že tieto substituované zdroje, nevyužitú na investície, boli použité na spotrebné výdavky (napríklad sociálne zabezpečenie).⁷

Graf 6: Vývoj verejných investícií na Slovensku od roku 1995 ako % HDP

Zdroj: vlastné výpočty na základe dát z Eurostatu



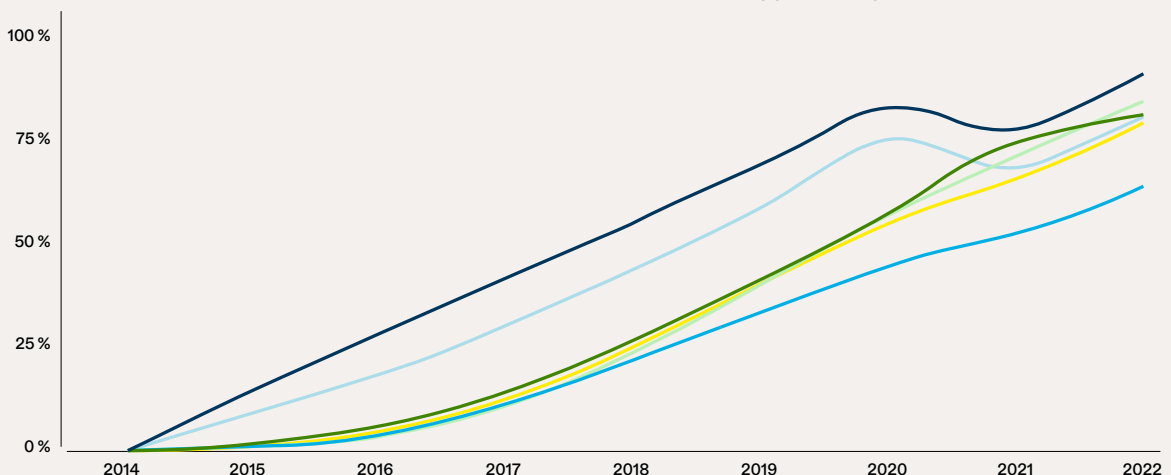
Je výraznou stratou pre Slovensko, že tieto európske zdroje, ktoré nahradili domáce verejné investície, nevyužívame dostatočne efektívne na dobiehanie priemeru EÚ. Od začiatku programového obdobia 2014 – 2020 Slovensko rozbiehalo implementáciu eurofondov len veľmi pomaly.⁸ Viditeľný odklon od trendu čerpania v krajinách V4 nastal v roku 2018, odkedy Slovensko čerpá pomalšie. Tento trend sa mu dodnes nepodarilo zvrátiť (Graf 7). Pri investíciách je tento rozdiel najmarkantnejší. Miera čerpania eurofondov na investičné účely pre verejný sektor je na Slovensku nízka oproti priemeru krajín V4. Graf 8 ukazuje, že od roku 2017 Slovensko z investičných fondov (Kohézny fond a Európsky fond regionálneho rozvoja) stabilne čerpá menšie percento HDP ako Maďarsko a Poľsko, a s výnimkou rokov 2017 a 2018 aj ako Česko.⁹ Aj neskorý nábeh implementácie spôsobil, že Slovensko alokovalo na jednorazové nesystémové opatrenia (COVID, FAST CARE a REACT-EU) približne 20 % z celkovej alokácie programového obdobia 2014 – 2020, čo predstavuje viac ako 3 mld. eur. To dodatočne znížilo objem zdrojov na investície.

Graf 7: Vývoj čerpania eurofondov v programovom období 2014 – 2020

Zdroj: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Pozn: Zlom, ktorý sa v čerpaní eurofondov objavil pri Rakúsku a Fínsku v rokoch 2020 – 2021 bol spôsobený navýšením alokovaných prostriedkov. Ide teda o relatívny pokles čerpania.

— Rakúsko
— Česko
— Slovensko
— Maďarsko
— Poľsko
— Fínsko



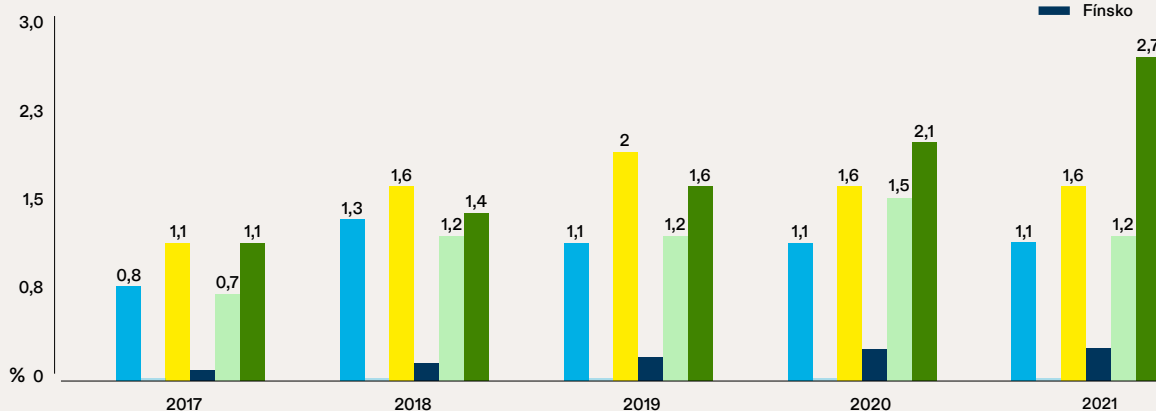
Investície do dopravnej infraštruktúry sú jedným z príkladom neefektívnosti, kde Slovensko plnilo merateľné ukazovatele na 37,5 % (k referenčnému obdobiu do 31. 12. 2021). Priemer Česka, Maďarska a Poľska za programové obdobie 2014 – 2020 je na úrovni 71,2 %.¹⁰ Vzhľadom na súčasné fázovanie viacerých infraštruktúrnych projektov je riziko, že k naplneniu cieľov tejto politiky v predpokladanom čase a alokácii takmer určite nedôjde.

Graf 8: Čerpanie eurofondov ako % HDP (programové obdobie 2014 – 2020): Kohézny fond a Európsky fond regionálneho rozvoja

Zdroj: vlastné výpočty na základe dát z Eurostatu a Cohesiondata

Pozn: Rakúsko a Fínsko čerpajú iba z Európskeho fondu regionálneho rozvoja

Rakúsko
Česko
Slovensko
Maďarsko
Poľsko
Fínsko



Ďalším dôvodom nízkej efektivity vynakladaných zdrojov sú aj nezrovnalosti.¹¹ Výška nezrovnalostí v programovom období 2007 – 2013 bola 932 mil. eur (EÚ zdroj, trvalo stiahnuté sumy voči EK),¹² pričom v programovom období 2014 – 2020 boli k 31. 10. 2021 nezrovnalosti vyčíslené na 224,3 mil. eur (EÚ zdroj, trvalo stiahnuté sumy voči EK).¹³ Rovnako NKÚ konštatuje, že až 23 % kontrolovaných schválených finančných prostriedkov

EÚ¹⁴ bolo evidovaných ako nezrovnalosti. Celkovo patríme k štátom s najvyššou sumou nezrovnalostí v pomere k svojej alokácii.¹⁵

Rozbeh implementácie v novom programovom období 2021 – 2027, v ktorom Slovensko môže využiť takmer 13 mld. eur, nevyzerá lepšie. Za predpokladu rovnakého tempa kontrahovania a čerpania ako v programovom období 2014 – 2020 sme v meškani približne 1,5 roka oproti Česku a 2,5 roka oproti Maďarsku (viac nájdete v tabuľke A v Prílohe 1). Ak by sme implementovali rovnako rýchlo ako v programovom období 2014 – 2020, tak v decembri 2024 dosiahneme výsledky, ktoré má Česko dnes.

Zdroje EÚ tiež významnou mierou podliehajú vplyvu politického cyklu. Jednak dochádza k fluktuácii administratívnych kapacít a zároveň sú zmeny politickej garnitúry sprevádzané zmenami v zacielení vyhlásených výziev a v prioritizácii podporovaných oblastí. Politický cyklus na Slovensku predlžuje mnohé procesy, ako napríklad trvanie konania o žiadosti o nenávratný finančný príspevok a proces zazmluvňovania žiadostí, čím sa výrazne predlžuje celý proces implementácie projektov. Žiadosti, ktoré v konaní zastihne zmena vlády sa riešia v priemere o 230 – 240 dní dlhšie ako tie, ktorých konanie začne a skončí v rámci jednej vlády.

Problémom, ktorý bráni úspešnej implementácii eurofondov je aj neúmerne vysoká administratívna záťaž. Tento stav významným spôsobom demotivuje potenciálnych uchádzačov o finančný príspevok z eurofondov od zapájania sa do výziev, ako aj do implementácie projektov. Požiadavky na subjekty zapojené do implementácie eurofondov častokrát presahujú požiadavky vyplývajúce z legislatívy EÚ a SR a takáto „nadpráca“ na národnej úrovni (goldplating) vytvára významnú bariéru pre efektívnu implementáciu projektov. Túto bariéru ďalej prehľbuje nedostatočná úroveň komunikácie medzi poskytovateľmi pomoci a jej prijímateľmi, v čoho dôsledku dochádza k častým nejasnostiam a nezhodám

pri zabezpečovaní veľkého množstva administratívnych úloh.

Zdroje¹⁶ alokované na podporu implementácie eurofondov vychádzajú v prepočte na obyvateľa dvojnásobne drahšie ako v porovnateľných krajinách.¹⁷ Slovensko má v súvislosti s implementáciou eurofondov zavedenú relatívne rozsiahlu štruktúru orgánov a na ne naviazané administratívne kapacity. Napriek výške technickej pomoci nie je Slovensko dostatočne efektívne v čerpaní prostriedkov eurofondov.

Cesta k efektívnemu využívaniu eurofondov spočíva v zmenách procesov v rámci jednotlivých fáz implementácie:

- ❶ Programovanie a tvorba riadiacej dokumentácie,
- ❷ Príprava a schvaľovanie projektov,
- ❸ Verejné obstarávanie,
- ❹ Kontrola projektov,
- ❺ Audit,
- ❻ Informačný monitorovací systém,
- ❼ Transparentnosť a komunikácia.

Približovanie
slovenskej ekono-
miky k priemeru
EÚ stagnuje.

Za posledných päť rokov Slovensko investuje priemerne o 1,3 p. b. ročne menej než ostatné štáty V4, čo predstavuje okolo 1,2 mld. eur. Za túto sumu by bolo možné postaviť odhadom 13 km diaľnic ročne alebo 3 nové nemocnice.



Programo- vanie a riadiaca dokumentácia

PROGRAMOVANIE

Proces programovania politiky súdržnosti je na Slovensku v porovnaní s inými členskými krajinami EÚ špecifický predovšetkým vo vysokom počte podporovaných oblastí a aktivít. Tento prístup v konečnom dôsledku znižuje očakávané pozitívne účinky realizovaných opatrení a spôsobuje vo všeobecnosti celkovú fragmentáciu podpory. Dôsledkom takto nastaveného spôsobu definovania priorít je dlhodobé neuspokojivé plnenie strategických investičných cieľov na národnej úrovni, ktorých podpora následne presahuje rámec viacerých programových období.

Sektorový prístup pri programovaní, ktorý síce zohľadňuje priority EÚ a investičné usmernenia v rámci správy Európskeho semestra, zohľadňuje predovšetkým požiadavky jednotlivých rezortov a nie národné a územné strategické ciele, pripravenosť projektov a schopnosť žiadateľov realizovať projekty. Tento sektorový prístup je ešte devalvovaný politickým cyklom.

Na rozdiel od susedných krajín ako Poľsko a Česko v predchádzajúcich obdobiach neboli v SR úspešne implementované integrované územné investície samospráv. V rámci prípravy Programu Slovensko 2021 – 2027 sa SR podarilo so sociálno-ekonomickými partnermi a s EK dohodnúť, že konkrétna časť zdrojov programu bude realizovaná cez mechanizmus integrovaných územných investícií (IÚI). Dopytovú súťaž samospráv tak po prvýkrát na Slovensku nahrádza motivácia územia spoločne identifikovať kľúčové rozvojové investície. Kapacity v území na realizáciu IÚI sú priamo podporené aj zdrojmi technickej pomoci programu, ako aj cieľovou expertízou národnej úrovne (regionálne centrá a ďalšie kapacity MIRRI SR).

Slovensko nemá dlhodobú, reálne napĺňanú, rozvojovú stratégiu krajiny (minimálne do roku 2050). Preto neexistuje ani národohospodársky investičný plán s jednoznačným stanovením priorít. Slovensko má dlhodobý problém jasne zadefinovať

limitovaný počet svojich kľúčových cieľov v strategických dokumentoch a následne tak dochádza pri príprave programového obdobia k oneskorenému schvaľovaniu programových dokumentov. Uvedený problém sa pri príprave programového obdobia 2021 – 2027 v porovnaní s 2014 – 2020 ešte prehĺbil. Niektoré členské krajiny sú schopné celý implementačný proces spustiť oveľa rýchlejšie, čo sa následne odzrkadľuje v rýchlom vyhlásení výziev a implementácii projektov (viď tabuľka „Prehľad kľúčových prvkov a lehôt pri príprave PO 2021 – 2027“).

Neskoré schválenie programových dokumentov na Slovensku negatívne ovplyvňuje celý implementačný cyklus. Meškanie už pri schvaľovaní východiskových dokumentov má vplyv na neskoré vyhlásenie výziev, neskorý štart implementácie samotných projektov a v konečnom dôsledku na dosahovanie stanovených cieľov a výsledkov. V programovom období 2014 – 2020 vydalo Slovensko „Systém riadenia EŠIF“ ako

základný metodický dokument po uplynutí 338 dní od prijatia európskej legislatívy. V programovom období 2021 – 2027 bol vydaný „Rámec implementácie fondov“ až po 512 kalendárnych dňoch od prijatia európskej legislatívy. Vyhlásenie prvej výzvy sa v programovom období 2014 – 2020 (563 dní) uskutočnilo výrazne skôr oproti programovému obdobiu 2021 – 2027 (726 dní). Kumulatívne manko Slovenska v kontrahovaní je približne 1,5 roka oproti Česku a 2,5 roka oproti Maďarsku. Ak bude progres v implementácii porovnateľný s programovým obdobím 2014 – 2020, tak v decembri 2024 dosiahneme výsledky, ktoré má Česko dnes a v decembri 2025 možno očakávať rovnaký stav implementácie aký v súčasnosti dosahuje Maďarsko, napriek faktu, že na európskej úrovni čelí v súčasnosti pozastaveniu platieb.

Dĺžka programovania je dvojnásobne dlhšia ako v ostatných krajinách V4. Dva roky nám v programovom období 2014 – 2020 trvalo, kým sme sa dostali

od Partnerskej dohody k prvej výzve a ďalší rok a pol k prvému čerpaniu. Ostatným krajinám V4 trvá programovanie približne 1 rok a projekty realizujú už pred začatím programového obdobia, teda už počas programovania. Do samotného programového obdobia vstupujú s už realizovanými projektami, ktoré po jeho začiatku len spätne zúčtujú.

Rovnako dlhodobý problém predstavuje na programovej úrovni nedostatočné nastavenie deliacich línií medzi jednotlivými programami EÚ. Ide najmä o vymedzenie sa voči iným nástrojom EÚ a SR, kedy sa častokrát stáva, že si oprávnený subjekt s konkrétnou aktivitou môže vyberať z viacerých podporných programov, čo je v rozpore zo zásadami doplnkovosti a uplatňovaním synergických a komplementárnych efektov. Dôsledkom je nevyhnutnosť prijímať dodatočné opatrenia v čase samotnej implementácie na predchádzanie možnosti prekryvania výdavkov v rámci rôznych zdrojov financovania.

Slovensko v niektorých oblastiach nie je schopné dostatočne plniť ciele, ktoré sú súčasťou operačných programov v programovom období 2014 – 2020 (napríklad opatrenia v životnom prostredí, t.j. vodovody, kanalizácie, opatrenia týkajúce sa marginalizované Rómske komunity a podobne).

Aktuálny stav

- Proces implementácie Programu Slovensko sa začal vyhlásením prvej výzvy až v júni 2023, s oneskorením v porovnaní s predchádzajúcim programovým obdobím.
- V rámci programového obdobia 2021–2027 došlo k optimalizácii počtu subjektov zapojených do implementácie Programu Slovensko. Bol ustanovený len jeden riadiaci orgán, samotnú implementáciu však vykonávajú viaceré subjekty verejnej správy ako sprostredkovateľské orgány.
- V porovnaní s predchádzajúcimi programovými obdobiami nedošlo k podstatnej kvalitatívnej zmene v prístupe k definovaniu priorít na financovanie. Program Slovensko preto pokrýva široké spektrum oblastí, ktoré majú byť podporované.
- Synergie a komplementarity politiky súdržnosti s inými programami podpory sú koordinované prostredníctvom formálneho a administratívneho procesu, ktorý vykonáva MIRRI SR a Úrad vlády SR, avšak neprináša reálne zvýšenie efektivity vynaložených finančných prostriedkov.
- Slovensku sa na rozdiel od okolitých krajín v predchádzajúcich obdobiach nepodarilo skutočne poskytnúť samosprávam možnosť rozhodovať o výbere a financovaní priorít daného územia. Až v programovom období 2021–2027 sa v SR rozbieha mechanizmus integrovaných územných investícií samospráv s konkrétne vyčleneným objemom zdrojov z Programu Slovensko.

Návrh odporúčaní

- 1** Do konca roka 2024 pripraviť a následne schváliť dlhodobú stratégiu rozvoja Slovenska do roku 2050. Na financovanie stratégie zabezpečiť verejné zdroje a eurofondy využívať v súlade s princípom doplnkovosti. Stratégia má ambíciu nasmerovať finančné zdroje do oblastí, ktoré sú z dlhodobého hľadiska pre krajinu kľúčové.
- 2** Vyhodnotiť využitie a zvážiť navýšenie zdrojov vyčlenených na mechanizmus integrovaných územných investícií. Rada partnerstva a Kooperačná rada funkčnej mestskej oblasti budú rozhodovať o výbere projektov, ktoré sa budú realizovať, čím sa podporí adresnosť podpory a riešenie potrieb identifikovaných v ich schválených integrovaných územných stratégiách.
- 3** V Programe Slovensko 2021–2027 prehodnotiť oblasti podpory a objem finančných prostriedkov v rámci strednodobého preskúmania programu v roku 2025. Zacieliť opatrenia tak, aby doplnkovo nadväzovali na už realizované investície aj z iných nástrojov podpory, v prípade ktorých je ich podpora

strategickým záujmom SR. Týmto opatrením sa zúži rozsah podporovaných aktivít a zvýši sa objem podpory do prioritných oblastí.

- 4** Priebežne analyzovať možnosti pozitívnej diskriminácie vo forme nulového spolufinancovania zo strany prijímateľov. Zabezpečiť adekvátne doplnkové zdroje zo štátneho rozpočtu v rámci jeho možností. Ak má štát zvýšený záujem o realizáciu vybraných opatrení, mal by na ne prijímateľom aj poskytnúť finančné prostriedky.
- 5** Jasne určiť deliace línie medzi jednotlivými programami podpory. Pre jednotlivé priority stanoviť zdroje financovania – štátny rozpočet, eurofondy, POO a iné tak, aby bolo možné maximalizovať pozitívny dopad realizovaných opatrení. Eliminuje sa tým potreba priebežného hľadania riešení ako predísť duplicite výdavkov a zároveň sa zabráni tomu, že si oprávnený subjekt bude môcť vyberať z viacerých podporných programov.

RIADIACA DOKUMENTÁCIA

Aplikačná prax programového obdobia 2014 – 2020 ukázala, že riadiaca dokumentácia bola príliš široko a detailne koncipovaná a teda bola pre žiadateľov, prijímateľov, a niekedy i poskytovateľov príliš zložitá. Nevyhnutným predpokladom nastavenia účinnej implementácie politiky súdržnosti je kvalitná, jasná a stručná riadiaca dokumentácia, prijatá dostatočne včas. Definovanie požiadaviek však v niektorých prípadoch vyústilo do nastavení pravidiel nad rámec požiadaviek legislatívy. Typickým príkladom tohto tzv. goldplatingu bolo stanovenie podmienok poskytnutia príspevku vo výzvach na základe historického prístupu, a to aj po ich odstránení zo zákona. To spôsobuje, že subjekty čelia nadmernej byrokracii, duplikovaniu požiadaviek, ako aj následným zložitým postupom pri kontrole, čo okrem administratívnej záťaže má za následok aj nízku mieru flexibility v riadení projektov, ako aj meškanie v ich implementácii. Manuál procedúr je robustným dokumentom a pre osoby, ktorým je určený, je vzhľadom na jeho rozsah skôr záťažou.

Aktuálny stav

- Riadiaca dokumentácia pre programové obdobie 2021–2027 nadväzuje na zjednodušenia zavedené v 2014–2020. Rámec implementácie fondov obsahuje východiskové tézy a zjednodušenia pre politiku súdržnosti 2021–2027, ktoré zohľadňujú zavedené zjednodušenia systému implementácie v 2021–2027.
- V programovom období 2021–2027 predstavujú nižšiu úroveň dokumentácie jednotlivé metodické príručky/dokumenty k vybraným témam, ktoré sú priamo vykonateľné jednotlivými poskytovateľmi. To znamená, že riadiaci alebo sprostredkovateľský orgán nebude vo svojich vnútorných manuáloch a ním vydávaných príručkách kopírovať metodické texty v dokumentoch, bude potrebovať kratšie alebo žiadne prechodné obdobie na aktualizáciu vlastného manuálu a môže sa venovať implementácii programu.
- Manuál procedúr sa zameriava na auditnú stopu (súbor informácií, zodpovedností a postupov), a nemusí kopírovať dokumentáciu vyšších úrovní.

- Meškanie s prípravou riadiacej dokumentácie má dopad na termíny vyhlasovania výziev, ktoré sú vyhlasované s oneskorením. To spôsobuje neochotu začať s prípravou a realizáciou projektov pred vyhlásením výzvy.

Návrh odporúčaní

- 1** Pripraviť stabilný, záväzný a predvídateľný harmonogram vyhlasovania výziev najneskôr v januári 2024, vrátane čo najpodrobnejšej špecifikácie podporovaných aktivít (úroveň opatrenia, typov akcií), oprávnených žiadateľov, okruhu oprávnených výdavkov, s jednoduchým spôsobom vyhľadávania. Žiadateľom je potrebné poskytnúť dostatočný časový priestor a informácie potrebné na rozhodnutie, do ktorej výzvy sa zapoja.
- 2** Pripraviť webové sídlo/portál pre jednotný výklad pravidiel pre žiadateľov/prijímateľov ako i poskytovateľov.
- 3** Z začať s prípravou riadiacej dokumentácie kohéznej politiky po roku 2027 s dostatočným časovým predstihom, teda po predstavení návrhu legislatívy Európskou komisiou v júni 2025. Cieľom je mať možnosť vyhlásovať výzvy a financovať kvalitne pripravené projekty ihneď po začiatku programového obdobia a znížiť tým riziko dekomitmentu, teda zrušenia záväzku.



Príprava a schvaľova- nie projektov

Procesu prípravy projektov nebola doteraz venovaná dostatočná pozornosť, chýbala podpora procesu predprojektovej prípravy u žiadateľov a dôraz bol zo strany poskytovateľov kladený najmä na samotnú implementačnú fázu projektu. Tento prístup mal negatívny dopad hlavne na kvalitu žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku, ktorá sa prejavuje až vo fáze implementácie projektu. Tento prístup tiež znižuje záujem zo strany potencionálnych žiadateľov o zapájanie sa do výziev, a to najmä z dôvodu krátkosti času na prípravu žiadosti. Pomerne často dochádza k posunom termínov vyhlasovania výziev a častokrát aj k ich obsahovým zmenám, napríklad v dôsledku zmien v zadefinovaných prioritách. Žiadatelia nemajú vytvorené dobré podmienky na prípravu žiadostí v požadovanej kvalite, čo následne negatívne ovplyvňuje celú implementáciu projektu.

V rámci procesu schvaľovania žiadosti je v programovom období 2014–2020 pomerne bežnou praxou, že dochádza k významným omeškaniam pri vydávaní

rozhodnutí o schválení/neschválení žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku. Nedodržiavanie lehôt, spravidla kvôli dožiadaniu kompletnej dokumentácie v rámci schvaľovacieho procesu, je spôsobené administratívnou záťažou, nedostatkami riadiacej dokumentácie, nevyužívaním možností IT riešení a negatívne ovplyvňuje implementačný rámec projektov. Žiadatelia sa nemôžu pri svojom plánovaní implementačných kapacít a procesov spoľahnúť na navrhovaný harmonogram projektu, kedy bežne dochádza k posunom začiatku reálnej implementácie projektu.

Definovanie podmienok nad rámec minimálneho rozsahu určeného systémom riadenia spôsobuje neúmernú administratívnu záťaž tak na strane implementačného orgánu, ako aj na strane žiadateľa. Zložitosť systému podmienok poskytnutia má za následok sťaženie výkonu hodnotenia žiadosti, čo obmedzuje schopnosť poskytovateľa rýchlo a kvalitne rozhodovať o schválení alebo neschválení

Kvalitná príprava projektu je jednou z kľúčových oblastí životného cyklu projektu a vyžaduje si dostatočný časový priestor.

žiadosti. Personálne kapacity na strane implementačných orgánov nie sú schopné dostatočne flexibilne reagovať a spracovávať doručené žiadosti.

Proces odborného hodnotenia bol pri niektorých opatreniach nastavený komplikovane, čo negatívne ovplyvňuje rýchlosť celého procesu konania o žiadosti. Zabezpečenie odborných hodnotiteľov je v niektorých prípadoch značne komplikované a sťažuje, že zabrzdí celý proces hodnotenia žiadostí a opäť skracuje čas na samotnú implementáciu projektov. V programovom období 2014 – 2020 došlo k úpravám postupu hodnotenia a najmä výberu odborných hodnotiteľov. V programovom období 2021 – 2027 dochádza k štandardizácii procesu hodnotenia a každý poskytovateľ môže na odborné hodnotenie využiť aj interné kapacity.

PRÍPRAVA PROJEKTU

Slovensko nemá na rozdiel od iných krajín EÚ dostatok kvalitne spracovaných projektov, ktoré by už v čase vyhlásenia výziev boli dostatočne pripravené na financovanie z eurofondov. Kvalitná príprava projektu je jednou z kľúčových oblastí životného cyklu projektu a vyžaduje si dostatočný časový priestor. Aj zo skúseností iných členských krajín vyplýva, že dobrá predprojektová príprava, v rámci ktorej je umožnené žiadateľom nastavenie projektu diskutovať s poskytovateľom a partnermi, prispieva v konečnom dôsledku k celkovej kvalite projektu. Prijímatelia z verejného sektora majú síce snahu aspoň čiastkovo projekty pripraviť, v danom čase ich však nevedia financovať a čakajú na vyhlásenie zodpovedajúcej výzvy.

Aktuálny stav

- Na Slovensku úplne chýbajú projekty, ktoré by nadväzovali na priority vyplývajúce z národných, regionálnych a územných strategických dokumentov a boli by financované z národných zdrojov s možnosťou ich následného financovania z eurofondov.
- Absencia pripravených strategických projektov vyplývajúca z nedostatku zdrojov na predprojektovú prípravu a realizáciu projektu z vlastných zdrojov.
- Politický cyklus so sebou tradične prináša spomalenie až pozastavenie niektorých procesov. Je taktiež jednou z príčin prehodnotenia zamerania pripravovaných výziev, zmien v harmonograme vyhlasovania výziev, prípadne zmien, či dokonca úplného zrušenia už vyhlásených výziev.
- Komplikovanosť pravidiel, informácií a vysoká administratívna záťaž spojená s prípravou projektu (množstvo príloh, ktoré je potrebné predložiť a podmienok, ktoré je potrebné splniť).

Návrh odporúčaní

- 1** Vytvoriť fond na predprojektovú prípravu v minimálnej výške 50 miliónov eur ročne. Zabezpečiť financovanie fondu z prostriedkov štátneho rozpočtu od roku 2024 a zamerať jeho fungovanie na podporu predprojektovej prípravy, ako aj na podporu financovania počiatočnej fázy realizácie strategických projektov s následnou refundáciou vynaložených prostriedkov. Uvedené umožní preklenúť obdobie od začiatku programového obdobia do vyhlásenia prvých výziev. Pripravenosť projektov bude mať pozitívny vplyv na implementačnú fázu aj nábehovú krivku kontrahovania a čerpania. Dobrou predprojektovou prípravou sa predchádza zmenám počas realizácie projektov, ktoré sú vynútené ich nedôslednou prípravou.

- 2** Zaviesť proklientský prístup:
 - poskytnúť žiadateľom dostatok času na kvalitnú prípravu projektu,
 - aktívne komunikovať so žiadateľmi,
 - zjednodušiť výzvy a minimalizovať počet podmienok poskytnutia príspevku,

→ dodržiavať harmonogram výziev za účelom zvýšenia kvality žiadostí a ochoty žiadateľov zapojiť sa do výziev.

- 3** Vyhlasovať otvorené výzvy s čo najjednoduchším spôsobom hodnotenia v oblastiach, kde je to možné. Dôjde tým k zjednodušeniu prípravy žiadostí a k zrýchleniu schvaľovacieho procesu.

- 4** Prijíť novelu zákona, ktorá umožní predkladanie žiadostí alebo ich častí v anglickom jazyku s cieľom zvýšiť kvalitu hodnotenia projektov zapojením zahraničných hodnotiteľov. Znížiť administratívnu záťaž pri potenciálnom zapojení zahraničných partnerov, čo bude mať pozitívny dopad na kvalitu projektov, najmä v oblasti výskumu a inovácií.

JEDNODUCHÝ A RÝCHLY SCHVAĽOVACÍ PROCES

Trvanie schvaľovacieho procesu je neprimerane dlhé a komplikované. Jednoduché a rýchle schvaľovanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku umožní skrátiť čas od podania žiadosti po podpis zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a v konečnom dôsledku prispeje k zabezpečeniu plynulého financovania realizácie projektu.

Administratívne kapacity pri schvaľovacom procese neboli rovnomerne alokované vo vzťahu

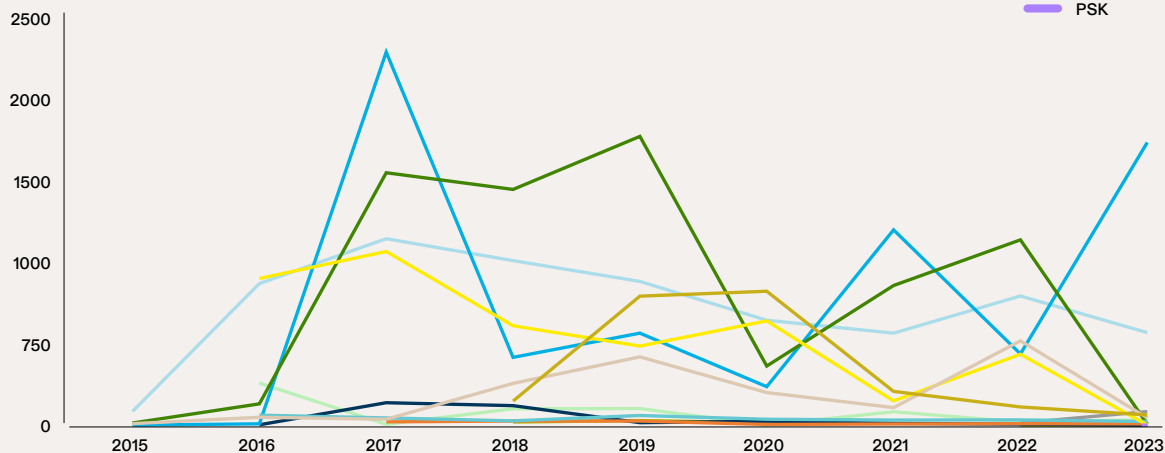
k jednotlivým fázam implementácie, s čím súviselo neefektívne riadenie zdrojov na ich financovanie. Neúmerne vysoká a nerovnomerne rozložená záťaž je kladená na administratívne kapacity pracujúce na jednotlivých orgánoch implementácie. Výberovo uvádzame administratívnu záťaž pri schvaľovacom procese na časovej osi od roku 2014 do roku 2023.¹⁸

Obdobnú distribúciu administratívnej záťaže očakávame aj pri iných procesoch, nakoľko životný cyklus projektu začína žiadosťou. Administratívne kapacity sú dimenzované na obdobia najväčšej záťaže.

Graf 9: Prijaté žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku za jednotlivé operačné programy programového obdobia 2014 – 2020 podľa rokov (analýza administratívnej záťaže jednotlivých OP)

Zdroj: vlastné spracovanie podľa EY 2020¹⁹

- IRR SK AT
- IRR SK CZ
- OP DP
- OP EVS
- OP IROP
- OP KZP
- OP LZ
- OP RH
- OP TP
- OP VAI
- OPII
- PRV
- PSK



Aktuálny stav

V rámci nastavovania nového programového obdobia 2021–2027 boli prijaté viaceré opatrenia na zefektívnenie schvaľovacieho procesu:

- Formálne náležitosti výzvy môže riadiaci orgán dopĺňať podľa potreby, viaže sa k nim možnosť ich zmeny, ktorá nie je obmedzená.
- Zavádza sa flexibilné nastavenie podmienok poskytnutia príspevku, poskytovateľ prispôsobí podmienky poskytnutia príspevku vzhľadom na cieľ a obsah výzvy.
- Ruší sa povinnosť najskôr vykonať administratívne overovanie a následne odborné hodnotenie, zavádza sa možnosť ich súbežného vykonania s tým, že niektoré podmienky poskytnutia príspevku môžu byť na základe rozhodnutia poskytovateľa overované už/iba v rámci tohto overovania.
- Zavádza sa centrálna databáza odborných hodnotiteľov spravovaná riadiacim orgánom.
- Zrušilo sa predkladanie návrhu výziev pred ich vyhlásením na kontrolu centrálnemu koordinačnému orgánu. Ostala zachovaná

povinnosť posudzovania návrhu výzvy zo strany riadiaceho orgánu.

- Administratívne menej náročné predkladanie a overovanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku (zníženie počtu podmienok poskytnutia príspevku). Zavádzajú sa zjednodušené podmienky poskytnutia príspevku, keď poskytovateľ prispôsobuje podmienky vzhľadom na cieľ a obsah výzvy.

Návrh odporúčaní

- 1** Zrýchliť a skvalitniť vyhodnocovanie žiadostí. Zadefinovať podmienky poskytnutia ako aj hodnotiace a výberové kritériá (a zároveň ich zverejniť) tak, aby bolo možné rýchlo a kvalitne vyhodnocovať žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku. Zameriavať sa pri schvaľovaní projektov na deklarované dosahovanie výsledkov za žiadané zdroje a nielen na splnenie formálnych náležitostí. Cieľom je zrýchlenie schvaľovacieho procesu, zlepšenie možností prípravy a výberu kvalitných projektov.
- 2** Pokračovať v dohľade nad využívaním eurofondov na úrovni vlády. Zamerať sa na riešenie problematických oblastí implementácie na úrovni členov vlády, prostredníctvom zasadnutí „eurofondových vlád“ a zabezpečiť efektívny manažment procesov (najmä efektívne riadenie personálnych kapacít, zjednodušenie a zrýchlenie interných procesov, zvýšenie úrovne odborného hodnotenia)
- 3** Aplikovať pravidlo „FIFO“20 v hodnotiacom procese a to v oblastiach, kde nie je potrebné

zabezpečiť výber najlepších projektov, ale dôležité je splnenie podmienok pre poskytnutie príspevku. Pri aplikácii tohto pravidla nie je potrebné čakať s jednotlivými procesmi na predloženie ostatných žiadostí, čím dochádza k úsporám času a administratívnych kapacít. Cieľom je zrýchlenie schvaľovacieho procesu.

- 4** Dodržiavať investičné plány definované v zmluve o poverení na vykonávanie časti úloh riadiaceho orgánu sprostredkovateľským orgánom a v prípade ich nedodržania uplatňovať sankčný mechanizmus. Priebežné sledovanie plnenia záväzkov smeruje k efektívnejšiemu využitiu zdrojov technickej pomoci a taktiež prispeje k zníženiu rizika dekomitmentu (zrušenia záväzku).

Jednoduché a rýchle schvaľovanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku umožní skrátiť čas od podania žiadosti po podpis zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a v konečnom dôsledku prispeje k zabezpečeniu plynulého financovania realizácie projektu.



Verejné obstarávanie

Verejné obstarávanie predstavuje pri čerpaní eurofondov na Slovensku náročný administratívny proces.

Zároveň je verejné obstarávanie najčastejšou príčinou udeľovania finančných opráv, tak zo strany poskytovateľa, ako aj zo strany iných kontrolných orgánov SR a EÚ. Realizácia verejného obstarávania je pre prijímateľa jedným z kľúčových faktorov úspešnej realizácie projektu a zároveň je pre prijímateľov jedným zo „strašiakov“, ktorý ich odrádza od zapájania sa do implementácie projektov. V programovom období 2014 – 2020 bola realizovaná 100 % kontrola verejných obstarávaní.

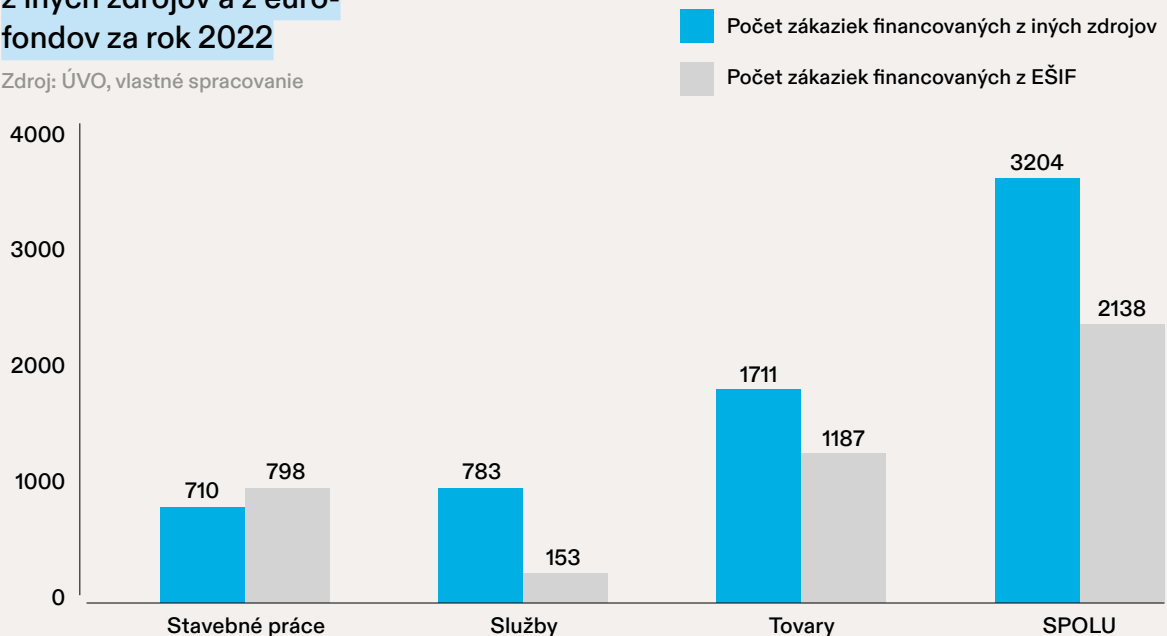
V kontexte významu rozsahu verejných obstarávaní v súvislosti s implementáciou eurofondov uvádzame na ilustráciu súhrnné dáta za rok 2022 v grafe 10. V tomto roku predstavovali zákazky týkajúce sa projektov financovaných z eurofondov 40 % z ich celkového počtu (2 138 ukončených postupov) a 29,5 % z celkovej hodnoty ukončených zákaziek. V porovnaní s rokom 2021 ide o 66,6 % nárast zákaziek a o 22,5 % nárast hodnoty zmlúv týkajúcich

sa projektov financovaných z eurofondov.

Najdôležitejšou fázou verejného obstarávania je jeho príprava. Nedôsledné mapovanie požiadaviek je jednou z príčin, prečo je následne potrebné obstarávať veľmi rýchlo a hľadajú sa alternatívne spôsoby napríklad prostredníctvom priameho zadania, použitia výnimiek a podobne. Bez podpory a odborných znalostí z oblasti, ktorá je predmetom obstarania, nie je možné nastaviť kvalitne ani podmienky účasti, ani kritériá na vyhodnotenie ponúk a ani ich správne a v krátkom čase vyhodnotiť. Rozhodnutia prijaté v čase prípravy a realizácie verejného obstarávania, až do uplynutia lehoty na predkladanie ponúk, nemožno následne meniť, zároveň však tieto rozhodnutia častokrát majú alebo môžu mať vplyv na výsledok verejného obstarávania.

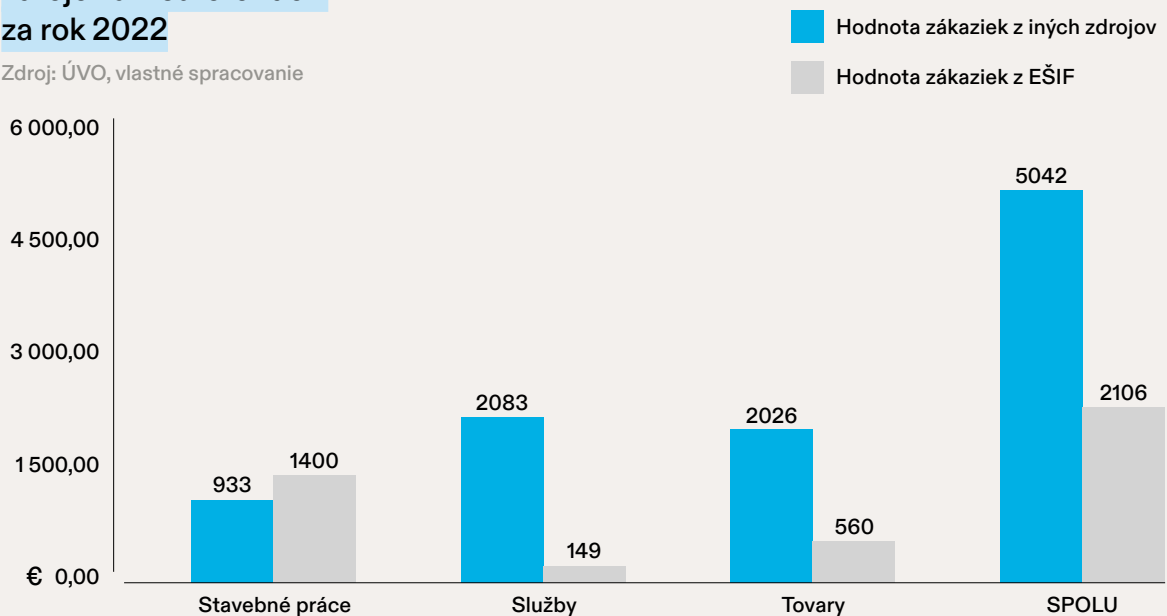
Graf 10: Počet verejných obstarávaní financovaných z iných zdrojov a z eurofondov za rok 2022

Zdroj: ÚVO, vlastné spracovanie



Graf 11: Celková hodnota verejných obstarávaní financovaných z iných zdrojov a z eurofondov za rok 2022

Zdroj: ÚVO, vlastné spracovanie



Aktuálny stav

- Novelou zákona o verejnom obstarávaní z marca 2022 boli zavedené viaceré opatrenia na odstránenie goldplatingu pri realizácii verejného obstarávania a to napr. zvýšené limity pre zákazky s nízkou hodnotou; zmeny v revízijských postupoch; rozšírenie možností využitia zjednodušených postupov pri zákazkách podľa prílohy č. 1 zákona o verejnom obstarávaní (napr. vzdelávacie služby, právne služby, služby na organizovanie podujatí a iné); zjednodušenia pri dynamických nákupných systémoch; zjednodušenie pravidiel pre dotované osoby a zrušenie povinnej kontroly eurofondových nadlimitných zákaziek s predpokladanou hodnotou 600 000 eur bez DPH a viac vo fáze pred uzavretím zmluvy zo strany ÚVO.
- V programovom období 2021–2027 bude kontrolu zákaziek verejného obstarávania (VO) a overovanie hospodárnosti v prípade Programu Slovensko vykonávať jeden sprostredkovateľský orgán a to Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO). Tým sa zabezpečí jednotná rozhodovacia prax vo veci posúdenia skutkovo podobných prípadov, ako aj kompetentnejší výkon kontroly. Cieľom zapojenia ÚVO je snaha o zníženie rizika vzniku možných finančných opráv vyplývajúcich z následných auditov, zníženie nárokov na administratívne kapacity, skrátenie reálnych lehôt výkonu kontroly a zamedzenie duplicitných kontrol.
- Zavedenie rizikovo orientovaného prístupu ku kontrole verejného obstarávania (iné ako nadlimitné zákazky budú predmetom kontroly po uzavretí zmluvy zo strany ÚVO ako sprostredkovateľského orgánu iba v prípade, ak boli vyhodnotené ako

rizikové na základe rizikovej analýzy vykonanej poskytovateľom).

- Rozdielne uplatňovanie sankcií za VO v závislosti od zdroja financovania a obavy z korekcií vedú k tomu, že osoby zodpovedné za VO sa nevedia prijať rozhodnutie rozhodnúť, čo predlžuje proces kontroly VO.
- Nízke povedomie o pochybeniach zistených kontrolou. Nedostatky vo vykonaných verejných obstarávaní sa opakujú.

Najdôležitejšou fázou verejného obstarávania je jeho príprava.

Návrh odporúčaní

- 1** Zlepšiť kvalitu prípravnej fázy verejného obstarávania na strane prijímateľa (odborné kapacity, dostatok času na uskutočnenie verejného obstarávania a adekvátne odborná podpora zo strany vecného gestora). Kvalitne pripravené verejné obstarávanie je predpokladom zníženia rizika udelenia finančných korekcií zo strany kontrolných orgánov.
- 2** Znížiť počet postupov zadávania zákaziek z pohľadu finančných limitov zo štyroch (zákazka „malého rozsahu“, zákazka s nízkou hodnotou, podlimitná zákazka, nadlimitná zákazka) na dve (podlimitná a nadlimitná zákazka).
- 3** Minimalizovať formalizmus pri kontrole verejného obstarávania a zamerať kontrolu viac na hospodárnosť a efektívnosť.
- 4** Zjednotiť prístup kontrolných orgánov a Európskej komisie. Na to, aby sa mohli jednotne vykladať pravidlá je najprv potrebné zjednotiť pohľad kontrolórov. Cieľom je zvýšenie právnej istoty, predvídateľnosti pre prijímateľov a zníženie rizika finančných korekcií.
- 5** Zjednodušiť revízne postupy a znížiť počet inštancií, v rámci ktorých sa preskúmavajú prvostupňové rozhodnutia ÚVO, zo súčasných štyroch na dve. Cieľom je zrýchlenie verejného obstarávania.
- 6** Nepostihovať pokutou tie verejné obstarávania, na ktoré bola uplatnená finančná oprava a v rámci sankčného mechanizmu za pochybenia vo verejnom obstarávaní uplatňovať princíp proporcionality.



Kontrola projektov

Vykonávanie kontrol patrí medzi najnáročnejšie procesy v rámci fázy implementácie. Výkon kontroly je dôležitou súčasťou implementácie a jeho primárnym cieľom je zabezpečiť súlad s uplatniteľnými pravidlami a predchádzať vzniku nezrovnalostí. Nielen zo strany samotných prijímateľov, ale napríklad aj zo strany Európskej komisie a Európskeho dvora audítorov bol doterajší systém vykonávania kontrol projektov financovaných zo zdrojov kohéznej politiky, hodnotený ako zložitý a administratívne náročný. V tomto kontexte aj Európska komisia v rámci prípravy programového obdobia 2021–2027 odporúčala členským štátom zjednodušiť systém výkonu kontroly s cieľom nájsť rovnováhu medzi zodpovednosťou, zjednodušením a výkonnosťou.²¹ Od prijímateľov sa pri výkone kontroly vyžaduje predloženie množstva dokumentov, čo značne limituje ich kapacity. V niektorých členských krajinách sa táto administratívna záťaž eliminuje prostredníctvom digitalizácie, kedy samotní poskytovatelia získavajú nevyhnutné dáta

prostredníctvom dostupných registrov a nevyžadujú dokumenty od samotných prijímateľov. Takýto prístup k výkonu kontroly sa osvedčil napríklad v Poľsku.

Jedným z kľúčových odporúčaní EK členským štátom vo vzťahu k výkonu kontroly bolo zníženie rozsahu overovania a overovanie na základe analýzy rizík, čo bolo následne zapracované aj do Všeobecného nariadenia.²² Striktnejšie nastavené štandardy pre výkon kontroly implementácie eurofondov, v porovnaní napríklad s kontrolou dotácií financovaných z národných zdrojov, prispeli k postupnému znižovaniu chybovosti pri používaní prostriedkov politiky súdržnosti.²³ Na druhej strane, prísne nastavené pravidlá majú negatívny dopad na prijímateľov, voči ktorým sa zavádza množstvo povinností a tým sa celý systém stáva pre nich menej atraktívnym.

Vysoká administratívna záťaž vo vzťahu k prijímateľom pri výkone kontroly projektov ostáva najvypuklejším problémom, pričom zjednodušeným vykazovaním výdavkov je ho možné

Kontrola má identifikovať neoprávnené výdavky a nevytvárať administratívnu prekážku pri implementácii projektu.

do veľkej miery eliminovať. V programovom období 2014 – 2020 sa využívali prístupy zjednodušeného vykazovania výdavkov (najmä pri Európskom sociálnom fonde) a to predovšetkým využívaním systému štandardných stupníc jednotkových nákladov a paušálneho financovania naviazaného na personálne výdavky. Investičné programy nevyužívali možnosti zjednodušeného vykazovania výdavkov a projekty boli implementované v režime reálneho vykazovania výdavkov. Využívanie zjednodušeného vykazovania výdavkov má pri správnom nastavení svoje výhody a to najmä v zmene prístupu od reálneho vykazovania nákladov, na systém neprepojenia výdavkov na skutočné náklady, kde sa sledujú len výsledky.

Kontrola má byť schopná identifikovať neoprávnené výdavky a nevytvárať administratívnu prekážku pri implementácii projektu.

Individuálne zlyhania prijímateľov (spadajúce do kompetencie orgánov činných v trestnom konaní) nemajú byť dôvodom sprísňovania systému kontroly

pre všetkých. Poskytovateľ by sa mal kontrolou na mieste uistiť, že projekt sa realizuje tak, ako bol naplánovaný. Kontrola na mieste sa má vykonávať v závislosti od miery pokroku v implementácii projektu. Overovanie po ukončení projektu nie je žiaduce, nakoľko by uskutočnenie nápravných opatrení už bolo neúčelné, s výnimkou projektov, ktorých výsledok je možné dosiahnuť až ukončením realizácie aktivít (napr. inštaláciou/inovovaním technologickej linky).

Aktuálny stav

- V programovom období 2014 – 2020 bolo potrebné v rámci administratívnej kontroly žiadostí o platbu skontrolovať všetky žiadosti o platbu v plnom rozsahu, čo bolo administratívne aj časovo náročné. Uvedené sa negatívne prejavilo v administratívnej náročnosti výkonu kontroly žiadosti o platbu a v dĺžke spracovania a úhrady žiadosti o platbu. V programovom období 2021 – 2027 bude vykonávanie kontroly žiadostí o platbu realizované na základe analýzy rizík. V praxi to znamená, že každá predložená žiadosť o platbu bude podrobená analýze, pričom ak bude žiadosť o platbu vyhodnotená ako riziková, bude predmetom administratívnej finančnej kontroly v plnom rozsahu, ak bude vyhodnotená ako neriziková, bude vykonaná formálna kontrola v zmysle nastavených postupov. Tento proces je však potrebné vykonávať výlučne v elektronickej forme, aby sa predišlo zvýšenej administratívnej záťaži a prípadným zlyhaniam ľudského faktora.
- V programovom období 2014 – 2020 sa uplatňoval predpoklad výkonu minimálne jednej kontroly na mieste pre každý projekt. Realizáciu kontrol na mieste ovplyvnila aj pandémia COVID-19. V dôsledku pandémie bol výkon kontrol na mieste minimalizovaný a ich realizácia bola vo vybraných prípadoch odložená na dobu po odvolaní mimoriadnej situácie (15. 9. 2023).

Návrh odporúčaní

- 1** Zvýšiť mieru digitalizácie a pri kontrole sa zamerať len na výdavky projektov, ktoré budú vyhodnotené ako rizikové. Zaviesť digitalizovaný rizikovo orientovaný prístup ku kontrole žiadostí o platbu do júna 2024 a pravidelne ho prehodnocovať. Rizikovo orientovaný prístup umožní nekontrolovať všetky výdavky v plnom rozsahu, ale zamerať sa pri výkone kontroly len na výdavky projektov, ktoré budú vyhodnotené ako rizikové. Výsledkom bude zrýchlenie schvaľovania žiadostí o platbu a jej následného preplatenia prijímateľovi zo strany poskytovateľa.
- 2** Zvýšiť mieru používania zjednodušeného vykazovania výdavkov.²⁴ Je potrebné sústrediť sa najmä na zjednodušené vykazovanie výdavkov podľa čl. 94 ods. 2 nariadenia o spoločných ustanoveniach²⁵ z dôvodu jeho následnej nespochybniteľnosti. Kľúčovou výhodou aplikácie zjednodušeného vykazovania výdavkov je vylúčenie náročnej kontroly reálnych výdavkov a kontroly verejných obstarávaní.
- 3** Uplatňovať proklientský prístup:
 - zjednodušiť vyplňanie kontrolných zoznamov (harmonizovať znenie otázok a stanovíť, čo má byť predmetom posúdenia; podrobne opísať iba prípadné zistenie);
 - jednotne vykladať pravidlá a vopred poskytnúť prijímateľom vopred dostatočne jasné informácie a usmerniť ich, akým spôsobom má prebiehať implementácia projektu a deklarovanie oprávnených výdavkov;
 - zaviesť zjednodušené postupy (predkladanie dokumentácie a výkon kontroly) pri objemovo

malých projektoch a poskytovať spätnú väzbu pre budúce nastavenie výziev alebo oprávnenosť výdavkov;

- znížiť počet kontrol na mieste uplatnením efektívneho systému dokumentárneho overovania na získanie dostatočného ubezpečenia o reálnosti výdavkov a iných skutočností overovaných kontrolou na mieste (prostredníctvom videozáznamov, videokonferenčných hovorov, zasielaním dokumentácie preukazujúcej reálnosť výdavkov a pod.).

- 4** Dodržiavať zásadu „jednej kontroly“ a zabezpečiť dostatočnú auditnú stopu z vykonaných kontrol a overení tak, aby sa pri výkone auditu eliminovalo dodatočné zaťaženie prijímateľa, napríklad dodatočným vyžadovaním dokumentácie.



Audit

Audit, ako posledná inštan-
cia na národnej úrovni, je
spojený s obavami prijíma-
teľov ako aj riadiacich orgá-
nov, nakoľko každoročne
identifikuje mnohé ziste-
nia, ktoré majú finančný
dopad. Výkon auditu
je integrálnou súčasťou
implementácie eurofondov
a jeho prvoradou úlohou je
zabezpečiť, aby sa finančné
prostriedky alokované
z rozpočtu EÚ používali
v súlade so zásadami správ-
neho finančného riadenia
a zároveň aby boli chránené
finančné záujmy EÚ. Od
členských štátov sa vyža-
duje, aby rozsah výkonu
auditov zohľadňoval všetky
relevantné požiadavky
vyplývajúce z legislatívy,
čo má za následok v nie-
ktorých prípadoch značnú
nepružnosť celého systému
auditov. Zároveň sa od
členských štátov vyžaduje,
aby zabezpečil predchádza-
nie vzniku nezrovnalostí
a následným korekciám zo
strany Komisie.

Takmer všetky členské
štáty poukazujú na nepri-
meranú administratívnu
záťaž pri výkone auditov nie-
len na strane prijímateľov,
čo bolo do značnej miery
premietnuté aj do legis-
latívy EÚ na programové

obdobie 2021 – 2027.

Auditovanou osobou pri
výkone auditov je len riadi-
aci orgán. V tomto nastave-
ní orgán auditu plánuje
pokračovať aj v programo-
vom období 2021 – 2027.
Týmto nie je dotknuté, že
orgán auditu sa má snažiť
pôsobiť preventívne najmä
prostredníctvom konzul-
tačnej a lektorskej činnosti,
ako aj poukazovaním na
najčastejšie nedostatky
a upozorňovaním na možné
zlepšenia implementácie
či už na úrovni subjektov
zapojených do implemen-
tácie eurofondov ako aj
samotných prijímateľov.

Aktuálny stav

- Orgán auditu v kontexte požiadaviek na výkon auditu zo strany Európskej komisie v súčasnosti každoročne vykonáva nasledujúce typy auditov (viac nájdete v tabuľke B v Prílohe 1):
 - systémové audity,
 - audity operácií,
 - audity účtov.

- Orgán auditu sa v rámci svojej konzultačnej činnosti najmä vo vzťahu k implementačným orgánom podieľa najmä na:
 - pripomienkovaní metodiky zjednodušeného vykazovania výdavkov (ZVV) a financovania, ktoré nie je založené na nákladoch v procese ich prípravy,
 - stretnutiach členov pracovnej skupiny k zjednodušenému vykazovaniu výdavkov, ktorú vedie centrálny koordinačný orgán,
 - podskupinách venovaných metodike pre rizikovo orientovaný prístup pre výkon kontrol projektov v rámci Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja,
 - pripomienkovaní dokumentov predkladaných na monitorovacie výbory, ako aj pripomienkovaní rôznych metodík, predtým ako sú zasielané EK (napr. metodika SAFE),
 - pripomienkovaní materiálov vypracovávaných príslušnými subjektmi/pracovnými skupinami týkajúcich sa metodiky a implementácie v programovom období 2021 – 2027,
 - pravidelnom organizovaní školení zamestnancov orgánov zapojených do implementácie eurofondov, v rámci ktorých sú prezentované aj praktické skúsenosti z aplikačnej praxe.

- Auditovaná osoba nemá, okrem možnosti vzniesť námietky k návrhu správy, k dispozícii žiadny opravný prostriedok voči správe z vládneho auditu. Týmto však nie je dotknuté právo členského štátu rozhodnúť o opätovnom deklarovaní výdavkov, ak súd alebo správny orgán konštatuje ich oprávnenosť.
- Auditované osoby sú, vzhľadom na skutočnosť, že potrebná dokumentácia v súčasnosti nie je nahratá, resp. nie je správne a úplne nahratá v informačnom systéme, ako aj s ohľadom na skutočnosť, že vyžiadaná dokumentácia nebýva predložená v požadovanom termíne alebo rozsahu, zaťažované mnohonásobným dožadovaním dokumentácie potrebnej pre výkon auditov. Auditované osoby následne, najmä z kapacitných dôvodov, vyžadujú predĺžovanie lehôt na poskytovanie vyjadrení a stanovísk, čo v konečnom dôsledku spomaľuje výkon auditov, negatívne vplýva aj na samotnú implementáciu a spôsobuje administratívnu záťaž.
- V nadväznosti na zistenia auditu v prípade potenciálnych systémových zistení býva odporúčaná úprava riadiacej dokumentácie (rozšírenie kontrolných zoznamov, zavedenie nových procesov, a pod.).

Návrh odporúčaní

- 1** Posilniť preventívnu funkciu auditu prostredníctvom školení zameraných na najzávažnejšie pochybenia identifikované pri výkone auditov. Na pravidelnej báze komunikovať a v štruktúrovanej podobe zverejňovať najzávažnejšie pochybenia spolu s odporúčaniami, ako sa týmto pochybeniam vyhnúť.
- 2** Okrem odporúčaní na odstránenie identifikovaných nedostatkov poukazovať v rámci správ z vládneho auditu aj na možnosti odstránenia goldplatingu, na hroziace riziká, na pozitívne skutočnosti identifikované počas auditu a navrhovať odporúčania, ktoré odstránia príčiny identifikovaných nedostatkov, nie však rizík.
- 3** Zefektívniť výkon auditu prostredníctvom získavania úplných a spoľahlivých údajov priamo z informačného systému a za týmto účelom vytvoriť na orgáne auditu analytickú jednotku, ktorá sa bude venovať analýze týchto dát a vývoju automatizovaných nástrojov overovania. Cieľom je zníženie administratívnej záťaže subjektov zapojených do systému riadenia a kontroly.
- 4** Posilniť jednotný prístup k auditovaným osobám aj prostredníctvom zvýšenia dohľadu nad kvalitou vykonávania auditu a zintenzívnenia zdieľania zistení a odporúčaní medzi audítormi. V tomto kontexte rovnako zväziť zmeny v aktuálnom systéme auditu eurofondov v rámci ktorého vykonávajú audit dve rôzne právnické osoby a to Ministerstvo financií SR a Úrad vládneho auditu.

Takmer všetky členské štáty poukazujú na nepriemeranú administratívnu záťaž pri výkone auditu.



Informačný monitorovací systém

Informačný monitorovací systém (ďalej aj „ITMS“) je tvorený verejnou časťou a neverejnou časťou, zdieľajúcimi jednu spoločnú databázu. Verejná časť umožňuje žiadateľom a prijímateľom prácu s formulármi a ich odosielanie na orgány implementácie eurofondov v súvislosti s predkladaním žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku a implementáciou projektov. Neverejná časť je prístupná orgánom implementácie eurofondov, ktorým umožňuje spracovávanie údajov predkladaných zo strany žiadateľov/prijímateľov a spracovanie ďalších formulárov a dát. ITMS je v rámci oboch svojich častí integrovaný na príslušné registre verejnej správy, resp. registre iných

relevantných organizácií pre účely operatívneho získania a vyhodnocovania informácií (aktuálne dostupných 25 integračných akcií).

Procesy vedúce k zjednodušeniu implementácie a výkonu kontrol a auditu sú do veľkej miery závislé od spoľahlivosti dát a údajov evidovaných v informačnom monitorovacom systéme. Úlohou tohto systému je efektívne a spoľahlivé zhromažďovanie, ukladanie, spracovanie, ale aj poskytovanie dát a informácií používateľom. Systém musí dáta spracovávať rýchlo a účinne, pričom spoľahlivé informácie musia byť poskytované používateľom v požadovanej kvalite a v reálnom čase.

Aktuálny stav

- V súčasnosti naďalej prebieha vývoj ITMS. Úvodná fáza implementácie programového obdobia 2021–2027 je zabezpečená prostredníctvom informačného monitorovacieho systému ITMS2014+, ktorý poskytuje implementačné riešenie do času nasadenia nového informačného systému ITMS21+ do produkčnej prevádzky. To zahŕňa evidenciu a nastavenie programu, prípravu a vyhlásenie výzvy, predloženie žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku a schvaľovací proces.

System musí dáta spracovávať rýchlo a účinne, pričom spoľahlivé informácie musia byť poskytované používateľom v požadovanej kvalite a v reálnom čase.

Návrh odporúčaní

- 1** Zabezpečiť plnú elektronizáciu procesov s cieľom znížiť administratívnu záťaž (napr. vyhodnocovať objektívne kritériá v rámci schvaľovacieho procesu, automatizovať výkon kontroly matematickej správnosti žiadostí o platbu a príslušných účtovných dokladov, podporiť rizikovo orientovaný prístup k finančnej kontrole žiadosti o platbu, podporiť procesy zjednodušeného vykazovania výdavkov predovšetkým vo vzťahu k výpočtu paušálnych platieb, vytváranie a správa kontrolných zoznamov, možnosť elektronického podpisovania dokumentov) a priebežne analyzovať možný vývoj ďalších funkcionalít, ktoré budú napomáhať k zrýchleniu procesov.
- 2** Umožniť monitorovanie údajov v reálnom čase, teda posilniť a zefektívniť dátové výstupy z ITMS, bez potreby vytvorenia konkrétnej požiadavky na report zo systému. Zabezpečiť školenia pre analytickú prácu s dátami poskytnutými z ITMS.
- 3** Vytvoriť a dodržiavať jednotné pravidlá pre elektronické uchovávanie dokumentácie v ITMS tak, aby dáta boli prehľadné a obsahovali úplné, presné a pravdivé údaje. Uvedeným sa zabezpečí dôveryhodnosť a spoľahlivosť dát uložených v ITMS.



Transpa- rentnosť a komunikácia

Včasná informovanosť o plánovaných investíciách a správne nastavená komunikácia majú významný vplyv na implementáciu eurofondov. Podľa prieskumu o znalosti podpory z eurofondov z mája 2022²⁶ realizovaného pre MIRRI SR si veľká väčšina (85 %) občanov SR myslí, že by sa o eurofondoch a financiách na podporu Slovenska malo hovoriť aj písať viac. Takmer polovica (46 %) si navyše myslí, že pridelenie peňazí z eurofondov je výrazne netransparentné.

Podstatná by preto nemala byť len komunikácia výsledkov a úspešných projektov ako si za cieľ kladie súčasná komunikačná stratégia Programu Slovensko. Jedným z hlavných cieľov komunikačných aktivít by mala byť aj podpora implementácie tak, aby sa informácie o investíciách rozšírili medzi potenciálnych prijímateľov a všetky zainteresované strany a zároveň aby sa uplatňoval čo najtransparentnejší prístup v zverejňovaní informácií o plánovaných alebo realizovaných investíciách.

Včasná informovanosť o plánovaných investíciách a správne nastavená komunikácia majú významný vplyv na implementáciu eurofondov.

Aktuálny stav

- Koordinácia komunikačných aktivít na národnej úrovni je zabezpečovaná v rámci činnosti Pracovnej skupiny vedenej MIRRI SR, čo býva spravidla dvakrát ročne a v rámci predkladania ročného komunikačného plánu, kam riadiace a sprostredkovateľské orgány predkladajú svoje vstupy. Užšia a pravidelnejšia komunikácia medzi členmi skupiny nie je systematizovaná.
- V súčasnej komunikačnej stratégii pre Program Slovensko 2021–2027 sa finančné prostriedky rozdeľujú najmä na komunikáciu úspešných projektov a dosiahnutých výsledkov.
- Komunikácia otvorených výziev nie je priebežná, prebieha najmä pri vyhlásení výzvy, väčšie komunikačné aktivity sa k výzvam v dlhšom časovom horizonte neviažu.
- V súčasnosti sa pre Program Slovensko na oficiálnom webovom sídle zverejňuje harmonogram plánovaných výziev len na jeden rok.
- Pozitívny je rozvoj regionálnych centier MIRRI, ktoré poskytujú bezplatné poradenstvo v oblasti čerpania eurofondov, podporu pri príprave a implementácii projektov. Vďaka partnerstvu s orgánmi verejnej moci dostane žiadateľ/prijímateľ kompletnú informáciu a pomoc na jednom mieste.

Návrh odporúčaní

- 1** Zlepšiť komunikáciu a proaktívne konzultovať návrhy jednotlivých výziev s kľúčovými partnermi prostredníctvom otvorených webinárov/ seminárov ešte pred samotným zverejnením výzvy; v pravidelných intervaloch zverejňovať detailné informácie o stave výzvy (vrátane počtu prijatých žiadostí, sumy prijatých žiadostí, sumy schválených žiadostí, zostávajúcej alokácie určenej na výzvu).
- 2** Zaviesť verejne dostupný systém včasného varovania v zrozumiteľnej grafickej podobe po vzore Plánu obnovy a odolnosti SR, ktorý takýto systém uplatňuje v podobe semaforu zverejnenom na svojom webovom sídle.
- 3** Zintenzívniť koordináciu komunikačných aktivít naprieč sprostredkovateľskými orgánmi. Komunikačné kampane zamerať predovšetkým na zvýšenie miery informovanosti a zapojenie žiadateľov do konkrétnych výziev.



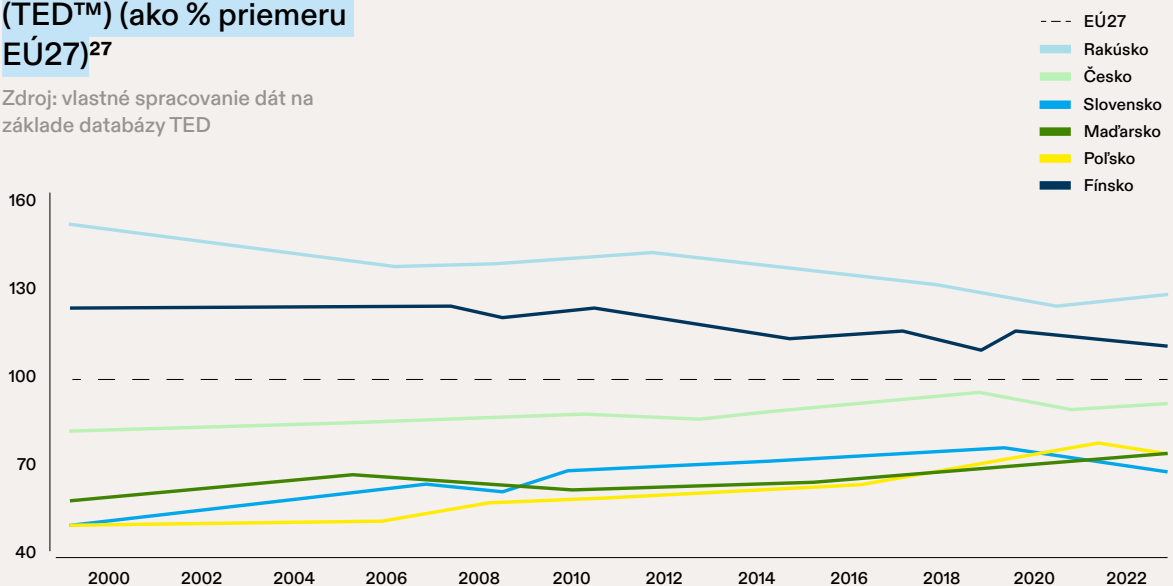
Príloha 1



Od roku 2021 je Slovensko najďalej od priemeru EÚ zo štátov V4. Sledovanie veličiny HDP v parite kúpnej sily má výhodu z dôvodu zohľadnenia rozdielov v cenových hladinách medzi krajinami, čiže pomáha vytvoriť realistickéjšie porovnanie ekonomickej úrovne medzi štátmi. V súčasnosti síce existuje metodický nesúlad v odhade vývoja HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily pre jednotlivé štáty, avšak všetky odhady poukazujú na spomalenie konvergenencie v posledných rokoch.

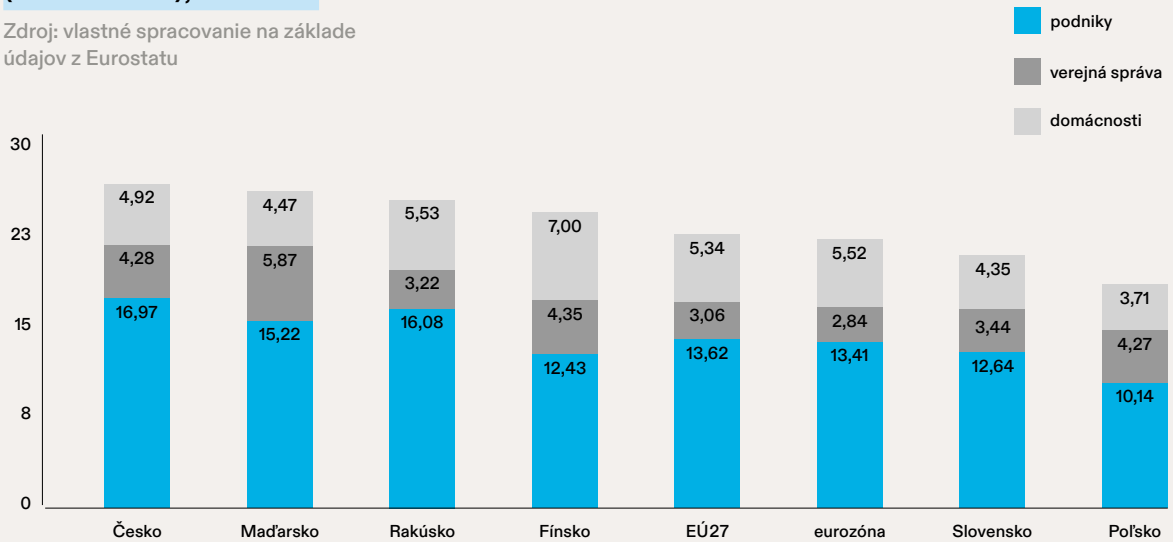
Graf A: HDP v parite kúpnej sily podľa Total Economy Database™ (TED™) (ako % priemeru EÚ27)²⁷

Zdroj: vlastné spracovanie dát na základe databázy TED



Graf B: Celkové investície: priemer za 5 rokov (2017 – 2021), v % HDP

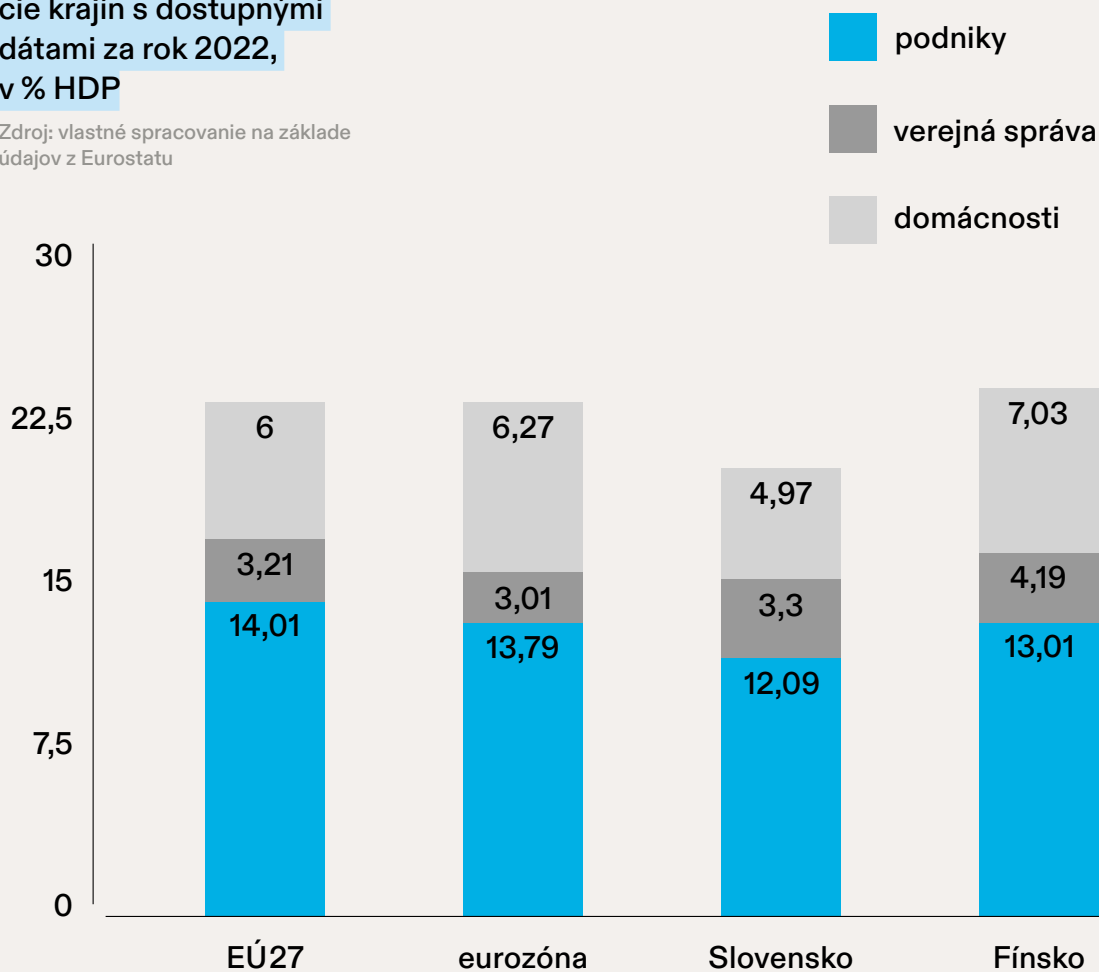
Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov z Eurostatu



Rok 2022 bol pre Slovensko investične podpriemerný. Celková výška investícií sa držala na úrovni 10-ročného priemeru. Investície verejnej správy boli ešte nižšie. Priemer krajín EÚ a eurozóny vykazuje zvýšené celkové investície oproti dlhodobému priemeru, a to vo všetkých sektoroch (Graf C).

Graf C: Celkové investície krajín s dostupnými dátami za rok 2022, v % HDP

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov z Eurostatu



Tabuľka A: Porovnanie prehľadu vývoja čerpania a kontrahovania v novom programovom období

	EÚ legislatíva – všeobecné nariadenie/konkrétne k fondom	Partnerská dohoda	Schválený 1. OP	Zákon – účinná vnútroštátna legislatíva	Strešný metodický dokument	Vyhlásenie prvej výzvy	Počet vyhlásených výziev k 1. 8. 2023	Čerpanie 21–27 k 1. 8. 2023	Kontrahovanie k 1. 8. 2023
CZ	30. 5. 2018/ 30. 6. 2021	13. 5. 2022	7. 8. 2022	absenciou špecifického zákona pre EŠIF	29. 4. 2019	25. 2. 2022	min. 150	2,12 %	15 %
PL	30. 5. 2018/ 30. 6. 2021	30. 5. 2022	10. 6. 2022	28. 4. 2022	nie je ... je na úrovni RO/SO*	4. 3. 2023	310	NA	NA
AT	30. 5. 2018/ 30. 6. 2021	2. 5. 2022	3. 8. 2022	absenciou špecifického zákona pre EŠIF	nie je ... je na úrovni RO/SO*	1. 1. 2023 (naraz)	18	NA	NA
SK	30. 5. 2018/ 30. 6. 2021	18. 7. 2022	22. 11. 2022	1. 7. 2022	18. 11. 2022	20. 6. 2023	4	0 %	0 %
HU	30. 5. 2018/ 30. 6. 2021	22. 12. 2022	22. 12. 2022	NA	NA	14. 12. 2020	NA	11,13 %	26,14 %
FI	30. 5. 2018/ 30. 6. 2021	5. 5. 2022	9. 5. 2022	13. 8. 2021	nie je ... je na úrovni RO/SO*	1. 4. 2022	106	NA	NA

* Pojem RO označuje riadiaci orgán, pojem SO označuje sprostredkovateľský orgán.

Tabuľka B: Prehľad vykonaných auditov za posledné 3 účtovné roky

EŠIF + FEAD	Počet vykonaných VLA (vrátane auditu účtov)	Počet overených projektov – AO náhodná vzorka	Počet overených žiadostí o platbu – AU náhodná vzorka	Finančné nedostatky	Nefinančné nedostatky	Spolu AO + SA nedostatky
7. účtovný rok	47	237	280	122	420	542
8. účtovný rok	46	244	306	94	257	351
9. účtovný rok	59	206	236	34	32	66
Spolu	152	687	822	250	709	959

Pozn.: Počet nedostatkov za 9. účtovný rok ešte nie je finálny, nakoľko ešte nie sú ukončené všetky audity.

V európskej databáze Cohesiondata nie je možné odlíšiť investičné výdavky od neinvestičných a zároveň nie je možné odlíšiť súkromných prijímateľov od verejných. Najlepšia možná aproximácia miery využívania eurofondov na investičné účely, ktorých príjemcovia sú z verejného sektora, je porovnanie čerpania Kohézneho fondu (KF) a Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR). Rakúsko a Fínsko však prostriedky z kohézneho fondu nečerpajú, nakoľko tieto sú určené iba pre členské štáty, ktorých hrubý národný dôchodok na obyvateľa je pod 90 % priemeru EÚ27.



Poznámky

- 1 Eurostat-95-2022, AMECO-2023-2024- na obyvateľa vlastný prepočet podľa Eurostatu
- 2 Verejné investície vyhodnocujeme pomocou premennej „tvorba hrubého fixného kapitálu“, inak nazývanú aj fixné investície.
- 3 Vzhľadom na neexistujúcu jednotnú definíciu a metodiku je presné vyčíslenie investičného dlhu mimoriadne náročné. V zjednodušenom ponímaní možno investičný dlh chápať ako rozdiel medzi súčasným stavom a stavom majetku podľa požadovaných štandardov (napr. bezpečnostných, ekologických a pod.). Odstránenie rozdielov je dosiahnuté obstaraním nového majetku alebo obnovou existujúceho majetku. Keďže ciele a záväzky sa v čase menia, dynamicky sa mení aj výška týchto investičných potrieb.
- 4 Do odhadu investičného dlhu dopravnej infraštruktúry neboli zahrnuté cesty a mosty mimo pôsobnosti NDS a SSC, teda regionálne a miestne cesty.
- 5 NBS Policy brief No. 7 – The Economic Benefits of Slovakia's EU Membership, P. Gertler, R. Martin, J. Zeman, 7/2023
- 6 Odhadovaný nepriamy pozitívny vplyv týchto platieb môže tvoriť 1,5 – 3 % HDP ročne.
- 7 M. Labaj, NBS blog, Achillova päta Slovenska – eurofondy, 7/2023.
- 8 K 31. 8. 2023 dosiahlo Slovensko za všetky eurofondy bez Programu rozvoja vidieka (ten je možné implementovať až do roku 2025) predstavuje úroveň čerpania 77,07 % a do konca programového obdobia, teda do konca roka 2023, ostáva vyčerpať 3,32 mld. eur.
- 9 Údaje čerpania eurofondov sú dostupné až od 3. programového obdobia (2014 – 2020). Bližšie vysvetlenie použitej metodiky na aproximáciu miery čerpania eurofondov na investičné účely sa nachádza v Boxe 2 v prílohe.
- 10 Zdroj: cohesiondata.ec.europa.eu – údaje o implementovaných merateľných ukazovateľoch
- 11 Nezrovnalosť – akékoľvek porušenie práva Európskej únie vyplývajúce z konania alebo opomenutia konania hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by mohlo byť poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie alebo rozpočtov nimi spravovaných, a to buď znížením alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vybraných v mene Európskej únie alebo započítaním neoprávnenej výdavkovej položky do rozpočtu Európskej únie. Táto definícia pokrýva všetky typy konania, úmyselné alebo neúmyselné konanie (nedbanlivosť) hospodárskeho subjektu, ktoré malo alebo by malo efekt poškodenia všeobecného rozpočtu EÚ.
- 12 Suma zdrojov, o ktoré SR definitívne príde – už ich nemôže vyčerpať ani na iné projekty.
- 13 Riziká čerpania ďalších zdrojov z EÚ, J. Juriová, D. Vargovič,



- S. Neckarová, 1/2022, Odbor stratégie a analýz
- 14 V tomto prípade bola vzorka kontrolovaná NKÚ zložená z 0,37 mld. eur OP KŽP projektov a 1,59 mld. eur projektov OP II
- 15 OLAF výročná správa 2022
- 16 Technická pomoc spolu s výškou nezrovnalostí, predstavujú náklady na implementáciu
- 17 (De)centralizácia európskych štrukturálnych a investičných fondov, Bobovník D., Zlaczka V., analýza, ISA, 2022.
- 18 Do 30. 6. 2023
- 19 EY 2020. Konzorcium spoločností Ernst & Young, s. r. o. a stengl a. s. Analýza súčasného stavu riadenia a implementácie EŠIF v podmienkach SR vrátane porovnania systému riadenia a implementácie EŠIF v SR so systémami riadenia a implementácie vybraných členských krajín a identifikácie „Best Practice“ vo vybraných oblastiach, 2020 Čiastková zmluva o poskytnutí služieb číslo 64/2020
- 20 First in, first out. Pravidlo FIFO znamená, že žiadosti sú posudzované v poradí, v akom boli doručené a konanie o každej žiadosti začína ihneď po doručení, bez nutnosti čakať na ostatné žiadosti.
- 21 Všeobecné nariadenie – legislatívny finančný výkaz 2.2.3.
- 22 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku
- 23 Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020
- 24 Zjednodušené vykazovanie výdavkov je alternatívnou metódou výpočtu oprávnených nákladov na projekt, kedy sa oprávnené výdavky vypočítajú podľa vopred vymedzenej metódy na základe výstupov, výsledkov jasne vopred určených atribútov. Pri zjednodušenom vykazovaní výdavkov sa výrazne znižuje administratívne zaťaženie pri kontrole, avšak nie pri jeho zavádzaní, keďže je extrémne náročné na jeho počiatočné nastavenie (potreba historických dát a verifikovateľnej metódy výpočtu). Zjednodušené vykazovanie výdavkov prispieva k efektívnejšiemu a správnejšiemu využívaniu eurofondov prostredníctvom nižšej miery chybovosti.
- 25 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku
- 26 https://eurofondy.gov.sk/wp-content/uploads/2023/06/KOMUNIKACNA_STRATEGIA_PSK-1.pdf
- 27 Databáza TED bola vyvinutá holandskou univerzitou Groningen. Udržiavaná je neziskovou sieťou podnikateľov The Conference Board. Obsahuje dáta za 130 krajín. Parita kúpnej sily (PKS) je ukotvená v roku 2017, ostatné roky v databáze sú extrapolované deflátormi HDP. Výhodou použitia tejto databázy je konzistentnosť časového radu bez (ekonomicky neinterpretovateľných) skokových zmien v ročných zmenách veličín. Nevýhodou môže byť zjednodušený prístup použitý v databáze TED.

**Návod pre úspešné Slovensko:
Dobehnúť zameškané**

Vydal Úrad vlády Slovenskej
republiky v roku 2023

Na príprave dokumentu
sa podieľali:

Autori

Petra Vokánová
Tibor Barna
Peter Goliaš
Daniel Bobovnik
Kristína Gardoňová
Bibiana Depešová
Matúš Kolesár
Daniel Kolesár
Lívia Vašáková

Grafická úprava a sadzba

Milk

Autori dokumentu ďakujú všetkým, ktorí poskytli spätnú väzbu na jeho vypracovanie:

Ján Ridzoň (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR)
Iveta Turčanová (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR)
Valéria Valachovičová (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR)
Erika Bocková (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR)
Dominika Forgáčová (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR)
Katarína Vallová (Ministerstvo financií SR)
Juraj Hatrík (Ministerstvo financií SR)
Peter Slovák (Ministerstvo hospodárstva SR)
Marek Maga (Ministerstvo hospodárstva SR)
Branislav Hudec (Úrad pre verejné obstarávanie)
Peter Kubovič (Úrad pre verejné obstarávanie)
Adrián Staňo (Kancelária podpredsedníčky vlády SR)
Barbora Belovická (Kancelária podpredsedníčky vlády SR)
Vladimíra Zacharidesová (Ministerstvo financií SR)
Kristína Duraj Chochlíková (Ministerstvo financií SR)
Petra Kučák Nétryová (Ministerstvo financií SR)