



EURÓPSKA KOMISIA

Európske štrukturálne a investičné fondy

Usmernenie pre členské štáty
o overovaní zo strany riadiaceho alebo
sprostredkovateľského orgánu

(programové obdobie 2014 – 2020)

VYHLÁSENIE: Tento dokument vypracovali útvary Komisie. Na základe uplatniteľného práva EÚ sa ním poskytuje technické usmernenie pre kolegov a ďalšie subjekty zapojené do monitorovania, kontroly alebo vykonávania európskych štrukturálnych a investičných fondov (s výnimkou Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV)) o tom, ako interpretovať a uplatňovať pravidlá EÚ v tejto oblasti. Cieľom tohto dokumentu je poskytnúť vysvetlenia a interpretácie útvarov Komisie k uvedeným pravidlám v záujme uľahčenia vykonávania programov a podpory osvedčených postupov. Toto usmernenie nemá vplyv na výklad Súdneho dvora a Všeobecného súdu ani na rozhodnutia Komisie.

Obsah

I. SÚVISLOSTI	4
1. Odkazy na právne predpisy	4
2. Účel usmernenia	4
II. USMERNENIE.....	5
1. Hlavné problémy overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu	5
1.1. Všeobecné zásady a účel	5
1.2. Povinnosti riadiacich orgánov, sprostredkovateľských orgánov a prijímateľov	6
1.3. Usmernenia členského štátu	8
1.4. Kapacita riadiaceho orgánu a sprostredkovateľských orgánov v rámci overovania	9
1.5. Metodika a rozsah overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu podľa článku 125 ods. 5	9
1.6. Načasovanie overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu	11
1.7. Intenzita overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu	12
1.8. Dokumentovanie overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu	15
1.9. Outsourcing overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu	16
1.10. Osvedčenia audítorov	16
1.11. Oddelenie úloh	17
2. Osobitné oblasti týkajúce sa overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu	19
2.1. Verejné obstarávanie	19
2.2. Životné prostredie	23
2.3. Štátna pomoc	25
2.4. Finančné nástroje	27
2.5. Operácie generujúce príjem	31
2.6. Dĺžka trvania operácií	33
2.7. Rovnosť a nediskriminácia	33
2.8. Cieľ Európska územná spolupráca (EÚS)	34
2.9. Iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých ľudí (YEI)	36
2.10. Zjednodušené možnosti vykazovania nákladov	36
2.11. Ukazovatele	37

ZOZNAM AKRONYMOV A SKRATIEK

OA	Orgán auditu
CO	Certifikačný orgán
NSU	Nariadenie o spoločných ustanoveniach (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. 12. 2013)
EFRR	Európsky fond regionálneho rozvoja – nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. 12. 2013
ESF	Európsky sociálny fond – nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1304/2013 zo 17. 12. 2013
EŠIF	EŠIF sú všetky európske štrukturálne a investičné fondy. Toto usmernenie sa vzťahuje na všetky európske štrukturálne a investičné fondy s výnimkou Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV).
MSP	Malé a stredné podniky
EZÚS	Európske zoskupenie územnej spolupráce
EÚS	Európska územná spolupráca – nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1299/2013 zo 17. 12. 2013
SO	Sprostredkovateľský orgán
RO	Riadiaci orgán
Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu	Overovanie podľa článku 125 ods. 4 písm. a) NSU vrátane administratívneho overovania každej žiadosti prijímateľov o úhradu a overovania operácií na mieste, ako sa uvádza v článku 125 ods. 5 NSU.

I. SÚVISLOSTI

1. Odkazy na právne predpisy

Predpis	Články
Nariadenie (EÚ) č. 1303/2013 Nariadenie o spoločných ustanoveniach (ďalej len „NSU“)	Článok 125 (ods. 4, 5 a 7) – Funkcie riadiaceho orgánu
Nariadenie (EÚ) č. 1299/2013 Európska územná spolupráca (ďalej len „nariadenie o EÚS“)	Článok 23 – Funkcie riadiaceho orgánu

V článku 125 ods. 4 písm. a) NSU sa vyžaduje, aby RO overil, či sa spolufinancované výrobky dodávajú a spolufinancované služby poskytujú a či výdavky vykázané prijímateľmi boli zaplatené a sú v súlade s uplatniteľným právom, operačným programom a spĺňajú podmienky na získanie podpory na operáciu.

Podľa článku 125 ods. 5 NSU overovanie zahŕňa administratívne overovanie každej žiadosti prijímateľov o úhradu a overovanie operácií na mieste.

Podľa článku 125 ods. 7 NSU, ak je RO súčasne prijímateľom v rámci operačného programu, opatreniami na účely overovania (uvedeného v odseku 4 prvom pododseku písm. a) tohto článku) sa zabezpečí primerané oddelenie funkcií.

V článku 23 ods. 1 nariadenia o EÚS sa uvádza, že RO programu spolupráce vykonáva funkcie ustanovené v článku 125 ods. 4 NSU. V článku 23 ods. 4 nariadenia o EÚS sa uvádza, že členské štáty a tretie krajiny za určitých podmienok nesú zodpovednosť za overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu. Osobitosti týkajúce sa overovania v rámci programov EÚS sú uvedené v článku 23 (ods. 3 a 5) nariadenia o EÚS.

2. Účel usmernenia

Cieľom tohto dokumentu je poskytnúť usmernenie o niektorých praktických aspektoch uplatňovania článku 125 ods. 4 písm. a) a ods. 5 NSU, ako aj článku 23 nariadenia o EÚS. Má slúžiť ako referenčný dokument pre členské štáty na účely vykonávania týchto článkov. Toto usmernenie sa vzťahuje na EŠIF s výnimkou EPFRV. Členským štátom sa odporúča, aby sa riadili týmto usmernením s ohľadom na svoje organizačné štruktúry a opatrenia kontroly. Usmernenie obsahuje niekoľko najlepších postupov, ktoré RO a orgány uvedené v článku 23 ods. 4 nariadenia o EÚS môžu použiť s ohľadom na osobitosti jednotlivých systémov riadenia a kontroly. Audity Komisie vykonané v programových obdobiach 2000 – 2006 a 2007 – 2013 ukázali potenciálne prínosy takého dokumentu.

Usmernenie sa týka regulatórnych požiadaviek, všeobecných zásad a účelu overovania, orgánov zodpovedných za jeho vykonávanie, načasovania, rozsahu a intenzity overovania, organizácie overovania na mieste, požiadaviek na dokumentáciu práce a outsourcingu. V prípade niektorých špecifických oblastí, napr. systémov verejného obstarávania a pomoci, ktoré sú niekedy v členských štátoch problematické, sú uvedené podrobnejšie príklady osvedčených postupov. Usmernenie obsahuje aj informácie o overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu

v oblasti finančných nástrojov, projektov generujúcich príjem a EÚS. Zahrnuté sú aj otázky týkajúce sa dĺžky trvania operácií, rovnosti a nediskriminácie a životného prostredia.

Vzhľadom na výrazné odlišnosti v organizačných štruktúrach medzi členskými štátmi nie je možné zaoberať sa v tomto dokumente všetkými situáciami. Za overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu vykonávané podľa článku 125 ods. 4 písm. a) NSU a podľa článku 23 ods. 3 nariadenia o EÚS zodpovedá RO. RO má možnosť delegovať úlohy na SO. Keď sa teda v tomto dokumente píše o RO, môže sa to vzťahovať aj na SO, ak RO niektoré alebo všetky úlohy overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu delegoval. V ostatných prípadoch týkajúcich sa programov EÚS majú zodpovednosť za overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu členské štáty, tretie krajiny alebo územia, ktoré určujú orgán alebo osobu podľa článku 23 ods. 3 a 4 nariadenia o EÚS.

V záujme zníženia administratívnej záťaže pre prijímateľov financovania z EŠIF je nutné zdôrazniť, že výmena informácií medzi prijímateľmi a RO, CO, OA a SO sa môže uskutočniť prostredníctvom systémov elektronickej výmeny údajov. Pravidlá legislatívneho balíka na roky 2014 – 2020 v súvislosti s iniciatívou e-súdržnosti sú formulované tak, aby členské štáty a regióny dokázali nájsť riešenia podľa svojej organizačnej a inštitucionálnej štruktúry a konkrétnych potrieb, a zároveň vymedzujú jednotné minimálne požiadavky.

II. USMERNENIE

1. Hlavné problémy overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu

Dokument obsahuje usmernenie o konkrétnych aspektoch overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu. Postupy, ktoré predstavujú mimoriadne osvedčené prvky systémov kontroly, pokiaľ ide o overovanie, sú zvýraznené v rámečkoch ako príklady najlepších postupov.

1.1. Všeobecné zásady a účel

Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu je súčasťou systému vnútornej kontroly¹ každej dobre riadenej organizácie. Sú to bežné každodenné kontroly vykonávané vedením v rámci organizácie s cieľom zabezpečiť riadne vykonávanie procesov, za ktoré zodpovedá.

Jednoduchým príkladom takého overenia v typickej organizácii je porovnanie skutočne dodaného tovaru so súvisiacou objednávkou, pokiaľ ide o množstvo tovaru, cenu a stav. Toto overenie zabezpečí, že bolo dodané skutočné množstvo objednaného tovaru za dohodnutú cenu a v požadovanej kvalite.

V prípade zložitejších procesov sa rozsah overovania, samozrejme, zväčší a môže zahŕňať overenie súladu s príslušnými pravidlami a predpismi. Princíp však zostáva rovnaký, teda že overenia vykonávané vedením v rámci organizácie by mali zabezpečiť riadne vykonávanie procesov, za ktoré zodpovedá, v súlade s príslušnými pravidlami a predpismi. Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu podľa článku 125 ods. 5 NSU nie je odlišné, lebo aj ono predstavuje každodenné overovanie riadneho vykonávania procesov, za ktoré organizácia zodpovedá, zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu, vykonávané s cieľom overiť dodanie spolufinancovaných výrobkov a služieb, reálnosť vykázaných výdavkov v prípade úhrady skutočne vzniknutých nákladov a dodržiavanie podmienok príslušného rozhodnutia Komisie o schválení operačného programu, ako aj uplatniteľného práva Únie a vnútroštátneho práva týkajúceho sa jeho uplatňovania. Hoci však systémy vnútornej kontroly členských štátov môžu byť dostatočné pre vnútroštátne programy, môže byť nutné prispôbiť ich niektorým osobitným požiadavkám EŠIF.

¹ Zdroj: Vymedzenie pojmu vnútorná kontrola podľa výboru COSO nájdete na stránke www.coso.org.

Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu tvorí neoddeliteľnú súčasť systému vnútornej kontroly všetkých organizácií, a ak sa vykonáva správne, prispieva aj k predchádzaniu a odhaľovaniu podvodov.

Takisto treba uviesť, že každý RO plne zodpovedá za plánovanie, spravovanie a posudzovanie svojich vnútorných kapacít s cieľom stanoviť počet a hodnotu operácií, ktoré môžu byť náležite riadené.

1.2. Povinnosti riadiacich orgánov, sprostredkovateľských orgánov a prijímateľov

Podľa článku 125 NSU riadiaci orgán zodpovedá za riadenie a vykonávanie operačných programov v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia a najmä za:

- vypracovanie vyhlásenia hospodáriaceho subjektu o účtoch, ktoré zahŕňa vynaložené výdavky predložené Komisii na úhradu,
- vypracovanie ročného súhrnu vykonaných záverečných auditov a kontrol,
- overenie, či sa spolufinancované výrobky dodávajú a spolufinancované služby poskytujú a či výdavky vykázané prijímateľmi boli zaplatené a sú v súlade s uplatniteľným právom, operačným programom a splňajú podmienky na získanie podpory na operáciu,
- zabezpečenie primeraného audítorského záznamu (audit trail),
- zriadenie systému na zaznamenávanie a uchovávanie údajov v elektronickej forme o operáciách vrátane podľa potreby aj údajov o jednotlivých účastníkoch,
- zavedenie účinných a primeraných opatrení proti podvodom pri zohľadnení identifikovaných rizík,
- zabezpečenie, aby prijímatelia zapojení do vykonávania operácií používali buď samostatný účtovný systém, alebo vhodné kódové označenie účtov pre všetky transakcie.

RO má celkovú zodpovednosť za tieto úlohy. Môže sa rozhodnúť zverit'² niektoré alebo všetky tieto úlohy SO³. Nemôže však delegovať celkovú zodpovednosť za zabezpečenie ich riadneho vykonávania. Preto ak niektoré úlohy boli zverené SO, RO by sa v rámci svojej dozornej právomoci mal uistiť, že úlohy boli riadne vykonané. Môže to urobiť viacerými spôsobmi, napríklad:

- pripraviť usmernenia, príručky postupov a kontrolné zoznamy prispôbené na používanie SO,
- získať a preskúmať príslušné správy vypracované SO,
- prijímať audítorské správy vypracované podľa článku 127 ods. 1 NSU, ktoré by mali zahŕňať preskúmania overovaní podľa článku 125 ods. 5 NSU vykonávaných SO, a
- vykonávať kontroly kvality overovaní vykonaných SO.

RO vykonáva kontroly na úrovni SO vrátane vzorky žiadostí prijímateľov o úhradu, aby tak v rámci svojho bežného dohľadu alebo v prípade podozrenia, že úlohy sa riadne nevykonávajú, mohol posúdiť, ako sa overovanie vykonávalo. To by malo zahŕňať preskúmanie obmedzenej vzorky

² Ak SO vykonáva jednu alebo viacero úloh RO alebo CO, príslušné podmienky sa musia oficiálne písomne zaznamenať.

³ SO je každý verejný alebo súkromný subjekt, za ktorého činnosť je zodpovedný RO alebo CO alebo ktorý v mene tohto orgánu plní povinnosti voči prijímateľom vykonávajúcim operácie (článok 2 ods. 18 NSU). SO sú zodpovedné za vytvorenie systému vnútornej kontroly na zabezpečenie správnosti a zákonnosti operácií, ich súladu s podmienkami operačného programu a súladu s príslušnými pravidlami Únie. Ak RO delegoval úlohy uvedené v článku 125 ods. 5 NSU, systém vnútornej kontroly by mal zahŕňať overovanie žiadostí o úhradu predložených prijímateľom zo strany SO.

dokumentov vybratých na základe odborného úsudku.

Pri navrhovaní overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu musí RO zvážiť riziká podvodu. Vedenie a zamestnanci by mali mať dostatočné poznatky o podvodoch, aby vedeli identifikovať varovné signály. V zásade prítomnosť viac ako jedného ukazovateľa naraz zvyšuje pravdepodobnosť podvodu. Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu sa má vykonávať s profesionálnym skepticizmom. RO musí do svojich usmernení a príručiek zaradiť pokyny a informácie na zvýšenie povedomia o riziku podvodu. Okrem toho sa musia zaviesť jasné postupy na zabezpečenie, aby sa hlásené prípady podvodu alebo podozrenia z podvodu bezodkladne riešili. V prípade podozrenia z podvodu (napr. prostredníctvom overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu) by RO mal bezodkladne informovať príslušný vnútroštátny orgán, ktorý bude ďalej konať. Tento orgán musí oznámiť Komisii (úradu OLAF) nezrovnalosti a prípady podozrenia z podvodu v súlade s príslušnými odvetvovými pravidlami týkajúcimi sa oznamovania nezrovnalostí. Na prvej úrovni sú tými správnymi osobami, ktoré je vhodné informovať, pravdepodobne osoby poverené riadením daného subjektu, ak nie je žiadny dôvod myslieť si, že sú zapojené do možného podvodu. V opačnom prípade musí RO oznámiť prípad (prípady) priamo súdnym orgánom bez toho, aby tým boli dotknuté akékoľvek vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa dôvernosti informácií získaných RO. Pokiaľ to je podľa vnútroštátnych pravidiel uskutočniteľné, RO by mal byť informovaný o všetkých prípadoch podozrenia z podvodu alebo istého podvodu týkajúcich sa projektov spolufinancovaných z EŠIF. Na tieto účely by sa mala podporovať koordinácia medzi vnútroštátnymi orgánmi.

Komisia odporúča, aby RO prijali aktívny, štruktúrovaný a cielený prístup k riadeniu rizika podvodu. V prípade EŠIF by cieľom mali byť aktívne a primerané opatrenia proti podvodom s nákladovo efektívnymi prostriedkami. Všetky orgány programu by mali uplatňovať nulovú toleranciu k podvodom, počnúc správnym postojom vedenia. *Usmernenie Komisie o posúdení rizika podvodu a účinných a primeraných opatreniach proti podvodom* (EGESIF 14-0021-00 zo 16. júna 2014) poskytuje RO pomoc pri vykonávaní článku 125 ods. 4 písm. c), v ktorom sa stanovuje, že RO zavedie účinné a primerané opatrenia proti podvodom pri zohľadnení identifikovaných rizík.

Niektoré členské štáty sa rozhodli použiť nástroj bodovania rizika ARACHNE. Cieľom nástroja ARACHNE je vytvoriť rozsiahlu a úplnú databázu projektov realizovaných v rámci štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v Európe, ktorá by bola doplnená údajmi z verejne dostupných zdrojov s cieľom identifikovať na základe súboru viac než 100 ukazovateľov rizika najrizikovejšie projekty, prijímateľov, zákazky a zhotoviteľov. Nástroj na hĺbkovú analýzu údajov ARACHNE je k dispozícii RO a môže predstavovať jednu zo súčastí účinného overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu vrátane primeraných opatrení proti podvodom.

Sprostredkovateľský orgán môže okrem iného zodpovedať za zhromaždenie žiadostí o úhradu prijatých od viacerých prijímateľov do jedného celkového vyhlásenia o výdavkoch pre RO. V takých prípadoch RO zodpovedá za vykonanie overenia podľa článku 125 ods. 5 NSU s cieľom zabezpečiť správnosť celkového vyhlásenia o výdavkoch vypracovaného SO. V prípade, že SO predkladá vyhlásenia o výdavkoch priamo CO, overenia vykonané v súlade s článkom 125 ods. 5 NSU sa majú uskutočniť na úrovni SO. RO by navyše mal byť informovaný o každom prenose, aby mohol vykonať overenie správnosti celkového vyhlásenia o výdavkoch a aby mohol poskytnúť prípadné požadované uistenie CO.

Prijímateľ je vymedzený v článku 2 ods. 10 NSU. Keď je RO alebo SO zároveň prijímateľom, musí sa zaistiť zreteľné oddelenie funkcií medzi úlohou prijímateľa a úlohou dohľadu. Prijímatelia zodpovedajú za to, aby výdavky, ktoré vykážu na spolufinancovanie, boli zákonné a správne a aby boli v súlade s uplatniteľným právom Únie a vnútroštátnym právom týkajúcim sa jeho uplatňovania. Mali by mať teda vlastné postupy vnútornej kontroly úmerné veľkosti orgánu a povahe operácie, aby dokázali poskytnúť toto uistenie. Kontroly vykonávané priamo prijímateľmi

však nemožno považovať za rovnocenné overovaniam podľa článku 125 NSU. Prijímateľom, ktorí využívajú systémy e-archivácie alebo spracovania obrazu (čo znamená, že originálne dokumenty boli naskenované a uložené v elektronickej forme), sa odporúča zorganizovať si systém vnútornej kontroly tak, aby: každý naskenovaný elektronický dokument bol totožný s papierovým originálom, nebolo možné naskenovať ten istý papierový dokument s cieľom vytvoriť viacero rôznych elektronických dokumentov, každý elektronický dokument bol jedinečný a nebolo možné ho opätovne použiť na žiadny iný ako pôvodný účel. Proces schválenia, účtovníctva a platby pre každý elektronický dokument by mal byť jedinečný. Nemalo by byť možné schváliť, účtovať ani preplatiť ten istý elektronický dokument dvakrát. Po naskenovaní by nemalo byť možné elektronické dokumenty zmeniť ani vytvoriť upravené kópie.

1.3. Usmernenia členského štátu

Usmernenia členského štátu pre všetky orgány

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby RO, CO a SO dostali primerané usmernenie o vytvorení systému riadenia a kontroly potrebného na zabezpečenie riadneho finančného hospodárenia s EŠIF a najmä na poskytnutie primeraného uistenia o bezchybnosti, správnosti a oprávnenosti žiadostí o pomoc Únie.

Najlepšie postupy v tejto oblasti zahŕňajú usmernenia pripravené pre všetky úrovne (t. j. úroveň RO, SO) s cieľom zabezpečiť uplatňovanie jednotnej metodiky vykonávania overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu všetkými orgánmi. Všeobecné usmernenia možno vypracovať na úrovni RO a v prípade potreby ich upraviť na úrovni SO, aby spĺňali konkrétne požiadavky. Tieto usmernenia majú byť začlenené do príručiek postupov pre tieto orgány.

Usmernenia RO pre prijímateľov

Orgány členských štátov by sa mali snažiť predchádzať chybám prostredníctvom spolupráce s prijímateľmi na začiatku každej operácie. Mali by prijímateľom poskytnúť odbornú prípravu a usmernenia o tom, ako vytvárať systémy spĺňajúce požiadavky Únie a ako vypracovať prvé žiadosti o úhradu. Osobitná pozornosť by sa mala venovať zabezpečeniu, aby prijímatelia vedeli, aké náklady a výsledky alebo výstupy sú oprávnené na úhradu.

Mimoriadna pozornosť by sa mala venovať aj zvyšovaniu povedomia prijímateľov o možnosti, ktorú ponúka článok 67 ods. 1 písm. b), c) a d) a článok 68 NSU, článok 14 ods. 2, 3 a 4 nariadenia o ESF a článok 19 nariadenia o EÚS v súvislosti s jednotkovými nákladmi, jednorazovými platbami a paušálnym financovaním, ako aj s úhradou výdavkov zaplatených členskými štátmi na základe jednotkových nákladov a jednorazových platieb vymedzených Komisiou pre prijímateľov ESF podľa článku 14 nariadenia o ESF.

RO zodpovedá za zabezpečenie toho, aby sa operácie vyberali na financovanie v súlade s príslušnými výberovými postupmi a kritériami, ktoré sú nediskriminačné a transparentné a zohľadňujú zásady rovnosti medzi mužmi a ženami a udržateľného rozvoja, aby boli v súlade s pravidlami Únie a vnútroštátnymi pravidlami a aby patrili do rozsahu pôsobnosti fondu (fondov) počas celého vykonávacieho obdobia. V tejto súvislosti musí zabezpečiť, aby prijímatelia boli oboznámení s osobitnými podmienkami týkajúcimi sa výrobkov alebo služieb, ktoré sa majú dodávať v rámci operácie, s finančným plánom, časovým obmedzením realizácie, ako aj s finančnými a inými informáciami, ktoré sa majú uchovávať a oznamovať. RO sa musí uistiť, že žiadateľ má dostatočnú kapacitu na splnenie týchto podmienok pred prijatím rozhodnutia o schválení. Musí sa uistiť, že žiadateľ zabezpečuje dĺžku trvania operácií, a ak sa operácia začala ešte pred predložením žiadosti o financovanie RO, že zabezpečuje súlad s právom Únie a vnútroštátnym právom týkajúcim sa jeho uplatňovania.

RO môže stanoviť vhodné kritériá na posúdenie prevádzkovej, technickej a administratívnej kapacity žiadateľov. Kritériá sa môžu líšiť v závislosti od druhu operácie a okrem iného môžu zahŕňať posúdenie finančnej situácie žiadateľa, kvalifikáciu a skúsenosti jeho zamestnancov a jeho administratívnu a prevádzkovú štruktúru.

Mala by byť vytvorená stratégia na zabezpečenie, aby prijímatelia mali prístup k informáciám okrem iného prostredníctvom letákov, brožúr, seminárov, workshopov a webových stránok. To by sa malo týkať najmä pravidiel oprávnenosti Únie a jednotlivých štátov a iných právnych požiadaviek vrátane požiadaviek na informácie a publicitu.

1.4. Kapacita riadiaceho orgánu a sprostredkovateľských orgánov v rámci overovania

Členské štáty by sa mali snažiť vytvoriť primerané ľudské zdroje s potrebnými skúsenosťami s vykonávaním overovania operácií spolufinancovaných z EŠIF. RO a SO by v opise systému riadenia a kontroly mali jasne určiť útvary zodpovedné za vykonávanie overovania a uviesť počet pridelených ľudských zdrojov. Má sa určiť orgán zodpovedný za vykonávanie overovania, keď RO a SO sú prijímateľmi. RO a SO môžu zaviesť centralizovaný alebo decentralizovaný systém overovania. Centralizované kontroly ponúkajú lepšie možnosti výmeny skúseností. Zároveň zvyšujú efektívnosť pracovníkov vykonávajúcich overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu a uľahčujú kontrolu kvality. V decentralizovanom systéme by RO mal zabezpečiť existenciu systému kontroly kvality s cieľom dosiahnuť rovnakú úroveň výstupov rôznych zamestnancov, ktorí vykonávajú overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu.

Krajiny zúčastnené na programoch EÚS by sa mali dohodnúť na pravidlách overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu a určiť pracovníkov vykonávajúcich toto overovanie, stanoviť pravidlá prijímania zamestnancov, hlavné právomoci a povinnosti a spôsoby, ako zabezpečiť konzistentnosť medzi zamestnancami vykonávajúcimi overovanie zo všetkých krajín, ktoré sa na programe zúčastňujú.

Ak RO alebo SO využíva technickú pomoc, malo by sa zabezpečiť, aby existovali usmernenia pre externých pracovníkov vykonávajúcich overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu. Technická pomoc by sa mala v čo najväčšej miere používať ako prostriedok budovania kapacít pre pracovníkov vykonávajúcich overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu.

RO by mal svojim zamestnancom poskytnúť odbornú prípravu a usmernenia o požadovaných zručnostiach. Pracovníci RO musia mať predovšetkým zručnosti kontrolóra a poznatky o vnútroštátnych a európskych pravidlách a predpisoch (okrem iného o pravidlách oprávnenosti, štátnej pomoci, verejného obstarávania, fungovania finančných nástrojov).

1.5. Metodika a rozsah overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu podľa článku 125 ods. 5

Overovanie podľa článku 125 ods. 5 NSU zahŕňa dva kľúčové prvky, a to administratívne overovanie (teda overovanie od stola) každej žiadosti prijímateľov o úhradu a overovanie operácií na mieste.

Všetky žiadosti prijímateľov o úhradu, priebežné i záverečné, podliehajú administratívnej overeniu založenému na overení nároku a príslušnej sprievodnej dokumentácie, okrem iného napríklad faktúr, dodacích listov, výpisov z bankových účtov, správ o pokroku a pracovných výkazov. Počet sprievodných dokumentov môže byť nižší, ak sa operácie vykonávajú

prostredníctvom zjednodušených možností vykazovania nákladov⁴. Overenie vykonané RO a SO pred osvedčením výdavkov Komisii by malo byť dostatočné na zaručenie zákonnosti a správnosti osvedčených výdavkov. Všetky neoprávnené výdavky zistené počas overovania by sa mali vylúčiť z výdavkov vykázaných Komisii.

Ak sa počas overovania na mieste vykonávaného na základe výberu vzorky zistia výrazne vysoké neoprávnené výdavky v rámci výdavkov, ktoré už boli zahrnuté do žiadosti o platbu predloženej Komisii, zodpovedný orgán by mal:

- vykonať kvantitatívne a kvalitatívne posúdenie zistených nezrovnalostí s cieľom posúdiť riziko výskytu nezrovnalostí aj v operáciách, ktoré neboli zaradené do vzorky,
- prijať nevyhnutné nápravné opatrenia na posilnenie overovania pred podaním žiadosti o platbu Komisii.

Postup v prípade neoprávnených výdavkov zistených počas overovania podľa článku 125 ods. 5 NSU by mal byť v súlade s príslušnými pravidlami vrátane *usmernenia Komisie o účtoch* (EGESIF 15_0017).

Overovanie by malo zahŕňať najmä:

- kontrolu, že výdavky sa týkajú oprávneného obdobia a boli zaplatené,
- kontrolu, že výdavky sa týkajú schválenej operácie,
- súlad s podmienkami programu vrátane prípadného súladu so schválenou mierou financovania,
- súlad s vnútroštátnymi pravidlami oprávnenosti a pravidlami oprávnenosti Únie,
- primeranosť sprievodných dokumentov a existenciu náležitého audítorského záznamu (audit trail),
- v prípade zjednodušených možností vykazovania nákladov: že boli splnené podmienky platieb,
- dodržiavanie pravidiel štátnej pomoci a požiadaviek na udržateľný rozvoj, rovnaké príležitosti a nediskrimináciu,
- podľa potreby: súlad s pravidlami Únie a vnútroštátnymi pravidlami verejného obstarávania,
- dodržiavanie pravidiel EÚ a vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa publicity,
- fyzický pokrok operácie meraný spoločnými a konkrétnymi programovými výstupmi a prípadne ukazovateľmi výsledkov a mikroúdajmi,
- dodanie výrobku alebo služby v plnom súlade s podmienkami dohody pre jednotlivé formy podpory.

Ak ten istý prijímateľ vykonáva viac ako jednu operáciu v rovnakom čase alebo ak operácia získa financovanie v rámci rôznych foriem podpory alebo fondov, musí byť zavedený mechanizmus na overenie potenciálneho dvojitého financovania výdavkovej položky.

Ak prijímateľ predloží osvedčenie audítora potvrdzujúce vykázané výdavky, môže sa zohľadniť aj tento dokument (pozri oddiel 1.10).

⁴ Pokiaľ ide o zjednodušené možnosti vykazovania nákladov, pozrite si *usmernenia Komisie týkajúce sa zjednodušených možností vykazovania nákladov* (EGESIF_14-0017 zo 6. 10. 2014).

V technických oblastiach, ako je dodržiavanie pravidiel ochrany životného prostredia, môžu existovať príslušné vnútroštátne orgány zodpovedné za kontrolu súladu a vydávanie príslušných povolení. V takých prípadoch by RO mal overiť, že prijímateľ získal príslušné povolenia od týchto orgánov. Na účely overenia súladu s pravidlami štátnej pomoci sa RO môže spoliehať aj na prácu iných vnútroštátnych orgánov s právomocami v tejto oblasti.

Metodika, ktorú RO použije na overovanie podľa článku 125 ods. 5 NSU, by mala byť stanovená v príručkách postupov každého orgánu, pričom musí byť uvedené, ktoré body sa kontrolujú pri administratívnom overovaní a ktoré pri overovaní na mieste, a musí obsahovať kontrolné zoznamy, ktoré sa majú použiť pri rôznych kontrolách.

Ak má prijímateľ alebo poskytovateľ osobitné postavenie (napr. medzinárodná organizácia), príslušný členský štát by mal zabezpečiť prístup k dokumentom na účely overovania (napr. k memorandu o porozumení) pred uzavretím dohody o financovaní alebo zadaním zákazky bez ohľadu na ustanovenia článku 40 ods. 1 NSU.

1.6. Načasovanie overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu

1. Overovanie počas výberu projektu

Na účely výberu a schvaľovania operácií sa RO musí uistiť, že žiadatelia sú pred prijatím rozhodnutia o schválení schopní splniť niekoľko podmienok (pozri oddiel 1.3).

2. Administratívne overovanie počas realizácie projektu

Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa malo vykonať pred vykázaním príslušného výdavku na ďalšej vyššej úrovni. Napríklad predtým, ako SO postúpi priebežnú alebo záverečnú žiadosť o platbu RO (alebo predtým, ako ju RO postúpi CO), už musí mať hotové svoje administratívne overenie. V každom prípade sa všetky administratívne overovania (pozri oddiel 1.5) v súvislosti s výdavkami v rámci konkrétnej žiadosti o platbu majú dokončiť predtým, ako CO predloží žiadosť o platbu Komisii.

3. Overovanie na mieste počas realizácie projektu

Overovania na mieste sa majú plánovať v predstihu, aby sa zabezpečila ich účinnosť, najmä pokiaľ ide o osvedčenie, že zaúčtované výdavky sú v súlade s uplatniteľným právom (článok 133 písm. c) NSU). Vo všeobecnosti by sa malo poslať oznámenie o overovaní na mieste, čím sa má zabezpečiť, aby počas overovania boli k dispozícii príslušní pracovníci (napr. projektový manažér, inžinier, účtovníci) a dokumentácia (najmä finančné záznamy vrátane výpisov z bankových účtov a faktúr) prijímateľa. V niektorých prípadoch, keď realnosť operácie môže byť ťažké určiť po dokončení projektu, však môže byť vhodné vykonať overovanie na mieste počas realizácie a bez predchádzajúceho oznámenia prijímateľovi.

Overovanie na mieste sa má zvyčajne vykonávať vtedy, keď je operácia dobre rozbehnutá z hľadiska fyzického i finančného pokroku. Neodporúča sa vykonávať overovanie na mieste až po skončení operácie, lebo v prípade zistenia problémov by už bolo príliš neskoro na vykonanie nápravných opatrení a neoprávnené výdavky by už medzitým boli osvedčené. Návštevy v rámci operácií ako preventívne opatrenie na overenie kapacity žiadateľa nenahrádzajú overenie operácií vybraných na financovanie na mieste.

Povaha, konkrétne vlastnosti operácie, výška verejnej podpory, úroveň rizika a rozsah administratívneho overovania budú často ovplyvňovať načasovanie overovania na mieste.

Najlepšie postupy v prípade rozsiahlych infraštruktúrnych projektov s vykonávacím obdobím trvajúcim niekoľko rokov zahŕňajú niekoľko overovaní na mieste počas tohto obdobia vrátane

jedného overenia po dokončení projektu na kontrolu reálnosti operácie. Ak sa poskytnú rovnaké formy podpory na základe každoročnej výzvy na vyjadrenie záujmu, overovania na mieste vykonané v prvom roku by mali pomôcť predísť opätovnému výskytu problémov v ďalších rokoch.

4. Overovanie na mieste po vykonaní operácie

Dohody o jednotlivých formách podpory na výstavbu alebo nákup majetku často ukladajú prijímateľom trvalé podmienky (napr. ponechanie vlastníctva, počet nových zamestnancov) aj po dokončení operácie alebo získaní majetku. V takých prípadoch sa môže vyžadovať ďalšie overovanie na mieste počas prevádzkovej fázy, aby sa zabezpečilo pokračujúce dodržiavanie podmienok.

Ak sú operácie vo svojej podstate nehmotné a ak po ich skončení zostane len malý alebo žiadny hmotný dôkaz, osvedčeným postupom je vykonať overovanie na mieste počas realizácie (t. j. pred skončením). Toto overovanie na mieste je užitočné na kontrolu reálnosti týchto operácií.

5. Všetky overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa mali dokončiť včas, aby orgány členských štátov mohli včas zaslať dokumenty uvedené v článku 138 NSU, t. j. účty, vyhlásenia hospodáriaceho subjektu a výročné kontrolné správy alebo audítorské stanovisko. Odporúča sa, aby RO stanovil vnútorné lehoty na dokončenie všetkých overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu, aby tak CO mohol osvedčiť účty v súlade s požiadavkami článku 126 písm. c) NSU, aby MO mohol vydať vyhlásenie hospodáriaceho subjektu v súlade s článkom 125 ods. 4 a 10 NSU a aby OA mohol vypracovať audítorské stanovisko a výročnú kontrolnú správu v súlade s požiadavkami článku 127 ods. 5 NSU.

Do osvedčených účtov predložených Komisii sa nesmú zaradiť žiadne výdavky, ak plánované overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu nebolo úplne dokončené a výdavky neboli potvrdené ako zákonné a správne⁵. Ak sa RO rozhodne vykonať overovanie na mieste (napr. okrem toho, ktoré už vykonal) v nasledujúcom účtovnom roku, v prípade zistených nezrovnalostí by sa malo postupovať v súlade s platnými pravidlami a *usmernením Komisie o účtoch*.

1.7. Intenzita overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu

Administratívne overovanie sa musí vykonávať v súvislosti so všetkými priebežnými a záverečnými žiadosťami prijímateľov o úhradu.

Útvary Komisie ako najlepší postup odporúčajú, aby dokumenty, ktoré sa majú predložiť s každou žiadosťou prijímateľa o úhradu, boli dostatočne obsažné na to, aby RO umožnili overiť zákonnosť a správnosť výdavkov v súlade s vnútroštátnymi pravidlami a pravidlami Únie. Administratívne overovanie by preto malo zahŕňať úplné preskúmanie podporných dokumentov (ako sú faktúry, doklady o zaplatení, pracovné výkazy, prezenčné listiny, doklady o dodaní a iné) pre každú žiadosť o úhradu.

Hoci podľa nariadenia sa vyžaduje, aby riadiaci alebo sprostredkovateľský orgán overil 100 %

⁵ Podľa článku 126 písm. c) NSU, keď CO predkladá Komisii účty, osvedčuje, že vykázané výdavky sú zákonné a správne, ako to vyplýva z prílohy VII nariadenia (EÚ) č. 1011/2014, v ktorom sa vyžaduje, aby CO osvedčil, že: i) účty sú úplné, presné a pravdivé a výdavky uvedené v účtoch sú v súlade s uplatniteľným právom a boli vynaložené na operácie vybrané na financovanie v súlade s kritériami vzťahujúcimi sa na operačný program a dodržiavajúcimi uplatniteľné právo; ii) boli dodržané ustanovenia nariadení o jednotlivých fondoch, ustanovenia v článku 59 ods. 5 nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 a v písmenách d) a f) článku 126 NSU, ako aj ustanovenia v článku 140 NSU týkajúce sa dostupnosti dokumentov.

žiadostí o úhradu predložených prijímateľmi, overenie každej jednotlivej výdavkovej položky proti zdrojovej dokumentácii v každej žiadosti zaslanej na úhradu a proti súvisiacemu dokladu o dodaní priloženému k žiadosti nemusí byť praktické, aj keď by bolo vhodné. Preto ak je to opodstatnené, možno vykonať výber výdavkových položiek, ktoré sa majú overiť v každej žiadosti o úhradu, na vzorke transakcií vybraných s ohľadom na rizikové faktory (hodnota položiek, druh prijímateľa, minulé skúsenosti) doplnenej o náhodnú vzorku, aby sa zabezpečilo, že všetky položky majú určitú pravdepodobnosť výberu. Hodnota kontrolovaných výdavkov je suma, ktorá sa bude testovať proti zdrojovej dokumentácii. Použitú metodiku výberu vzorky stanoví vopred RO, pričom sa odporúča stanoviť parametre tak, aby sa výsledky náhodnej kontrolovanej vzorky mohli použiť na odhadnutie chýb v nekontrolovanej skupine. Ak sa v testovanej vzorke zistia významné chyby, odporúča sa rozšíriť testovanie s cieľom určiť, či chyby majú spoločnú vlastnosť (okrem iného druh transakcie, miesto, výrobok, časové obdobie), a potom buď rozšíriť overovanie na 100 % žiadostí o úhradu, alebo pomocou chyby vo vzorke odhadnúť chyby v nekontrolovanej skupine. Celková chyba sa vypočíta pripočítaním chýb vo vzorke založenej na riziku k odhadovaným chybám v náhodnej vzorke.

Najlepší postup si vyžaduje, aby sa spolu so žiadosťou prijímateľa o úhradu predložili všetky relevantné dokumenty. Tým by sa umožnilo skontrolovať v rámci overovania všetky dokumenty, čím by sa znížila potreba overiť tieto dokumenty na mieste. Podporná dokumentácia by mala minimálne obsahovať harmonogram jednotlivých výdavkových položiek s celkovou sumou výdavkov, odkazy na súvisiace faktúry, dátum a referenčné číslo platby a zoznam podpísaných zmlúv. V ideálnom prípade by sa navyše pre všetky výdavkové položky mali poskytnúť elektronické faktúry a platby alebo kópie faktúr a doklady o zaplatení. Ak by si to však vyžadovalo zbytočne veľké množstvo dokumentácie predloženej prijímateľom, alternatívne možno požiadať len o podpornú dokumentáciu pre vzorku výdavkových položiek vybraných na overenie. Výhodou tohto prístupu je zníženie objemu dokumentov predkladaných prijímateľmi. Keďže však výber požadovanej podpornej dokumentácie možno vykonať až po prijatí žiadosti prijímateľa o úhradu, spracovanie žiadosti sa môže oneskoriť až do získania požadovanej dokumentácie. Zároveň existuje potenciálne vyššie riziko z hľadiska uchovávanía dokumentov v prípade, že prijímateľ dokončí operácie pred uplynutím príslušného obdobia.

Ako najlepší postup sa ďalej odporúča overiť počas administratívneho overovania súlad s vnútroštátnymi pravidlami a pravidlami Únie vrátane postupov verejného obstarávania. Hoci najlepším postupom je overiť všetky postupy verejného obstarávania, nemusí to byť uskutočniteľné vzhľadom na značný počet zadaných zákaziek. V takom prípade by RO mal vytvoriť postup na overenie vzorky zákaziek vybraných na základe rizika. Ako najlepší postup sa odporúča overiť všetky zákazky presahujúce prahové hodnoty EÚ a vzorku zákaziek pod prahovou hodnotou EÚ vybranú s použitím prístupu založeného na riziku. Článok 122 ods. 3 NSU obsahuje nové ustanovenie o e-súdržnosti. Konceptia elektronickej výmeny údajov medzi prijímateľmi a príslušnými orgánmi zapojenými do vykonávania politiky súdržnosti slúži na podporu znižovania administratívnej záťaže. Osvedčeným postupom je vytvoriť počítačové systémy umožňujúce prijímateľovi vložiť do systému na miestnej úrovni všetky podporné dokumenty vrátane rozvrhu výdavkov, kópií faktúr a dokladov o zaplatení a predložiť ich elektronicky. To umožní overiť všetky dokumenty ako súčasť administratívneho overovania.

Overovanie na mieste

Hoci administratívne overovanie je vyčerpávajúce a podrobné, niektoré prvky týkajúce sa zákonnosti a správnosti výdavkov ním nemožno overiť. Preto je nevyhnutné vykonávať overovanie na mieste s cieľom skontrolovať najmä reálnosť operácie, dodanie výrobku alebo služby v plnom súlade s podmienkami zmluvy, fyzický pokrok a dodržiavanie pravidiel Únie týkajúcich sa

publicity. Overovanie na mieste možno použiť aj na kontrolu, že prijímateľ poskytuje presné informácie o fyzickej a finančnej realizácii operácie.

Ak overovanie na mieste a administratívne overovanie vykonávajú rôzne osoby, postupy musia zabezpečiť, aby obe osoby dostali náležité a včasné informácie o výsledkoch vykonaného overovania. Správy o pokroku vypracované prijímateľmi alebo správy inžinierov v prípade väčších infraštruktúrnych operácií sa môžu použiť ako základ pre administratívne overovanie i overovanie na mieste.

RO môže pri stanovovaní rozsahu overovania vykonávaného podľa článku 125 ods. 5 písm. b) NSU vziať do úvahy postupy vnútornej kontroly prijímateľa, ak to je odôvodnené. Ak je napríklad prijímateľom štátne ministerstvo a samostatné oddelenie ministerstva už vykonalo kontrolu výdavkov ako súčasť svojich vlastných postupov kontroly (t. j. s náležitým oddelením funkcií), RO ich môže považovať za príspevok k overeniu, ktoré má získať podľa článku 125 ods. 5 NSU, pričom stále zodpovedá za vykonanie overenia podľa tohto článku. Kontroly vykonávané priamo prijímateľmi nemožno považovať za rovnocenné overovaniám podľa článku 125 NSU.

Overovanie na mieste sa môže vykonávať na základe výberu vzorky. Ak sa na overovanie operácií na mieste používa metóda výberu vzorky, RO musí viesť záznamy s opisom a zdôvodnením metódy výberu vzorky a záznam o operáciách vybraných na overenie. Metódu výberu vzorky musí každý rok preskúmať. Ak určitý prijímateľ zodpovedá za operáciu tvorenú skupinou projektov, RO musí zaviesť postup určenia projektov, ktoré budú v rámci tejto operácie predmetom overovania na mieste.

Žiadna operácia nesmie byť vylúčená z možnosti stať sa predmetom overovania na mieste. V praxi však v prípade programov alebo prioritných osí s veľkým počtom malých operácií môže administratívne overovanie poskytnúť vysokú úroveň uistenia (napr. keď prijímateľ zašle všetku relevantnú dokumentáciu RO a poskytne spoľahlivé listinné dôkazy o reálnosti operácie). Administratívne overovanie možno potom doplniť overením vzorky týchto operácií na mieste, ktorým sa potvrdí ich vierohodnosť. V prípade infraštruktúrnych operácií realizovaných v priebehu niekoľkých rokov sa pravdepodobne bude vyžadovať niekoľko overení počas realizácie a po ich dokončení.

Intenzita, frekvencia a pokrytie overovania na mieste závisia od zložitosti operácie, výšky verejnej podpory poskytnutej operácii, úrovne rizika identifikovaného pri overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu, rozsahu podrobných kontrol počas administratívneho overovania a auditov systému riadenia a kontroly ako celku zo strany OA, ako aj od typu dokumentácie, ktorú predloží prijímateľ.

Vzorka sa môže zamerať na operácie vysokej hodnoty, na operácie, u ktorých sa predtým zistili problémy alebo nezrovnalosti, alebo na operácie, pri ktorých sa počas administratívneho overovania identifikovali konkrétne transakcie, ktoré sa zdajú nezvyčajné a vyžadujú ďalšie skúmanie (t. j. výber na základe rizika). Ako doplnok sa má vybrať náhodná vzorka.

Ako sa uvádza v oddiele 1.2, členské štáty sa môžu rozhodnúť pre nástroj bodovania rizika ARACHNE, pomocou ktorého možno identifikovať viac než 100 rizík spojených s ukazovateľmi rizika, ako sú verejné obstarávanie, riadenie zákaziek, oprávnenosť, výkonnosť, koncentrácia, ako aj varovné signály súvisiace s povestou prijímateľa a podvodom. Tento program umožňuje a pomáha RO identifikovať najrizikovejšie projekty, zákazky, zhotoviteľov a prijímateľov a pomáha mu zamerať pri plánovaní overovania na mieste administratívne kapacity na najrizikovejšie prípady. Systematická identifikácia rizík môže navyše RO pomôcť vykonávať dohľad nad úlohami delegovanými SO, napríklad nad kontrolou na prvej úrovni. Členské štáty, ktoré majú záujem, môžu absolvovať odbornú prípravu v súvislosti s používaním tohto nástroja.

Ak sa počas overovania náhodnej vzorky na mieste zistia nejaké problémy, vzorka by sa mala zväčšiť, aby sa zistilo, či sa podobné problémy vyskytujú aj v neskontrolovaných operáciách.

Na výber výdavkových položiek, ktoré sa majú overiť v rámci každej operácie, sa vzťahujú rovnaké pravidlá ako na administratívne overovanie. Ak sa pri overovaní na mieste zistí, že významný objem výdavkov, ktoré už boli zahrnuté do žiadosti o platbu predloženú Komisii, je neoprávnený, RO alebo SO by mal prijať nevyhnutné nápravné opatrenia na posilnenie overovania pred ďalším osvedčovaním Komisii. To možno dosiahnuť buď posilnením administratívneho overovania, alebo vykonaním overovania na mieste pred osvedčením výdavkov Komisii.

RO musí byť schopný prostredníctvom vhodnej dokumentácie o vykonanom overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu preukázať, že celková intenzita administratívneho overovania i overovania na mieste je postačujúca na poskytnutie primeraného uistenia o zákonnosti a správnosti výdavkov spolufinancovaných v rámci programu.

Najlepším postupom pre RO pri overovaní na mieste v súvislosti s opatreniami, ktoré zahŕňajú stavebné práce, je vykonať dodatočné kontroly množstva a kvality použitého materiálu. Zhotoviteľ a dozorný inžinier zvyčajne zodpovedajú za zabezpečenie, aby investícia v plnej miere spĺňala podmienky stanovené v technickej špecifikácii. Vykonávajú kontroly množstva a kvality použitého stavebného materiálu. V niektorých prípadoch však materiál použitý na stavbu nespĺňa požiadavky stanovené v technickej špecifikácii, aj keď zhotoviteľ alebo dozorný inžinier vykonal kontroly. Dôsledky sú vážne a je veľmi nákladné naprávať škody po dokončení investície. Príklady možných rizík:

- krátko po dokončení je nutné opraviť povrch cesty, lebo vrstvy sú príliš tenké alebo povrch nespĺňa kritériá kvality stanovené v technickej špecifikácii, alebo
- kvalita betónu použitého na budovy, ako sú čistiarne odpadových vôd, je nedostatočná alebo nespĺňa normy. Hrozí riziko, že budova bude nepoužiteľná alebo budú potrebné nákladné práce na nápravu škody. Dodatočné kontroly množstva a kvality použitého materiálu vykonané RO alebo nezávislým odborníkom, s ktorým má RO zmluvu, môžu pomôcť pri predchádzaní závažným škodám počas výstavby a po jej skončení, môžu zvýšiť istotu, že Komisii budú osvedčené iba oprávnené výdavky, a navyše môžu pomôcť predchádzať korupčným praktikám.

1.8. Dokumentovanie overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu

Všetky overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu (administratívne overovania i overovania na mieste) sa zdokumentujú v projektovom spise a výsledky sa sprístupnia všetkým príslušným pracovníkom a orgánom. V záznamoch má byť uvedená vykonaná práca, dátum vykonania práce, podrobnosti o skúmanej žiadosti o úhradu, suma overovaných výdavkov, výsledky overovania vrátane celkovej úrovne a frekvencie zistených chýb, úplný opis zistených nezrovnalostí s jasnou identifikáciou príslušných vnútroštátnych pravidiel a pravidiel Únie, ktoré boli porušené, a prijaté nápravné opatrenia. Následné činnosti môžu zahŕňať predloženie správy o nezrovnalosti a postup vymáhania finančných prostriedkov.

Na zaznamenávanie všetkých vykonaných činností a výsledkov sa často používajú kontrolné zoznamy, ktoré slúžia ako usmernenie na vykonávanie overovania. Tieto zoznamy musia byť dostatočne podrobné. Pri zaznamenávaní overovania oprávnenosti výdavkov napríklad nestačí mať v kontrolnom zozname jedno políčko, v ktorom sa uvádza, že oprávnenosť výdavku vo vyhlásení bola overená. Namiesto toho treba uviesť zoznam všetkých overených bodov oprávnenosti s odkazom na súvisiaci právny základ (napr. výdavky zaplatené počas obdobia oprávnenosti, súlad podporných dokumentov a výpisov z bankových účtov, primerané a odôvodnené vyčlenenie

režijných nákladov na operáciu). V prípade verejného obstarávania sa odporúča vytvoriť podrobné kontrolné zoznamy, ktoré zahŕňajú hlavné riziká v postupe verejného obstarávania (pozri oddiel 2.1 ďalej).

Pri jednoduchšom overovaní, ako je kontrola súčtu transakcií v zozname, stačí na zaznamenanie vykonanej práce urobiť vedľa celkovej sumy obyčajnú kvačku. Vždy sa má zaznamenať meno a funkcia osoby vykonávajúcej overovanie a dátum jeho vykonania.

Na preukázanie súladu s požiadavkami na publicitu možno v rámci overovania použiť fotografie reklamných tabúl, kópie propagačných brožúr, školiace materiály a diplomy.

Pre každý program sa má vytvoriť systém na zaznamenávanie a uchovávanie údajov o každej operácii v elektronickej forme na účely overovania, ako aj údajov z vykonaného overovania. Záznamy sa uchovávajú v počítačových monitorovacích informačných systémoch v členských štátoch. Tým sa zjednoduší plánovanie overovania, zabráni sa zbytočnej duplicitě práce a sprístupnia sa užitočné informácie iným orgánom (napr. OA, CO). Členské štáty by navyše mali viesť register overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu, ktorý by mal obsahovať aspoň tieto údaje spolu s odkazom na príslušné overenie: hodnota zistenej nezrovnalosti (nezrovnalostí), dotknutá suma, typ nezrovnalosti alebo zistenia a prijaté opatrenia. Tento register sa má viesť na účely vyhlásenia hospodáriaceho subjektu, pričom príslušné štatistické údaje by sa mali pravidelne oznamovať iným orgánom (napr. OA, CO).

Údaje (okrem iného dátum overenia jednotlivých operácií na mieste) sa majú zaznamenať do počítačového monitorovacieho systému.

1.9. Outsourcing overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu

Všeobecnou zásadou je, že overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu vykonáva v rámci zodpovednosti RO subjekt, ktorý je priamo zodpovedný za riadenie programu alebo prioritnej osi. Na toto overovanie sa majú vyčleniť dostatočné personálne zdroje, aby sa zabezpečilo ich riadne a včasné vykonanie (pozri oddiel 1.4).

V situáciách, keď v dôsledku veľkého objemu alebo technickej zložitosti operácií, ktoré sa majú overovať, RO usúdi, že nemá dostatok zamestnancov alebo odborníkov na vykonanie overovania, však môže byť vhodné zadať niektoré alebo všetky prvky overovania externým firmám. Keď sa využije táto možnosť outsourcingu, je veľmi dôležité, aby bol v referenčných podmienkach jasne stanovený rozsah prác, ktoré sa majú vykonať, a vzor stanoviska. Dôsledky každého oneskorenia pri vykonávaní tejto práce tak môžu mať vplyv na prahovú hodnotu vykazovaných oprávnených výdavkov, aby nedošlo k zrušeniu viazanosti N + 3. Odporúča sa, aby RO predišiel tomuto riziku zavedením postupov na zabezpečenie včasného spracovania správ externými firmami. To je mimoriadne dôležité v prípade subjektov verejného sektora, kde môže dôjsť k oneskoreniu pri zadávaní zákaziek na tento typ práce. Verejný obstarávateľ je takisto povinný posúdiť kvalitu externe vykonanej práce, napr. preskúmaním niekoľkých žiadostí o úhradu. To zvyčajne znamená pridelenie ďalších pracovníkov na túto funkciu. Preto sa pred prijatím rozhodnutia o outsourcingu overovania musia zohľadniť všetky tieto faktory.

1.10. Osvedčenia audítorov

Podmienky zmlúv o jednotlivých formách podpory môžu zahŕňať požiadavku, aby prijímatelia spolu s predkladanými žiadosťami o úhradu predložili aj osvedčenie audítora. Tieto osvedčenia sa líšia podľa rozsahu práce vykonanej audítorom, vo všeobecnosti však zahŕňajú základné požiadavky, ako je potvrdenie, že výdavky boli zaplatené v oprávnenom období, že súvisia s položkami schválenými v rámci zmluvy, že boli splnené podmienky zmluvy pre danú formu

podpory a že existuje primeraná podporná dokumentácia vrátane účtovných záznamov. Hoci uistenie podľa článku 125 ods. 5 NSU nie je možné získať len prostredníctvom kontrol vykonaných samotnými prijímateľmi alebo tretími stranami (napr. audítormi) v ich mene, osvedčenia audítorov môžu za predpokladu, že vykonaná práca má vyhovujúcu kvalitu, odôvodniť obmedzenie overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu na dostatočnú vzorku s ohľadom na známe riziká vrátane rizika nedostatočnej nezávislosti subjektu, ktorý poskytol osvedčenie. Na to, aby sa bolo možné spoľahnúť na osvedčenia, je však dôležité, aby RO poskytol audítorom prijímateľov usmernenie o rozsahu práce, ktorá sa má vykonať, a o správe alebo osvedčení, ktoré sa majú predložiť. Nemá ísť len o osvedčenie s jednou vetou o správnosti nároku prijímateľa, ale malo by obsahovať opis vykonanej práce a výsledkov.

Medzinárodná federácia účtovníkov (IFAC) vydala medzinárodný štandard pre súvisiace služby (ISRS) 4400, v ktorom sa stanovujú normy a uvádzajú usmernenia o pracovných povinnostiach audítora, ak prijme zákazku na vykonanie odsúhlasených postupov týkajúcich sa finančných informácií, a o forme a obsahu správy, ktorú audítor vydá v súvislosti s touto zákazkou. Tento druh odsúhlaseného postupu sa môže použiť na vydanie osvedčenia audítora, ktoré sprevádza žiadosť prijímateľa o úhradu.

Cieľom zákaziek na vykonanie odsúhlasených postupov je, aby audítor vykonal postupy povahy auditu, na ktorých sa audítor a subjekt a prípadné príslušné tretie strany dohodli, a aby vypracoval správu o faktických zisteniach. Medzi záležitosťami, na ktorých sa treba dohodnúť, patrí:

- povaha zákazky,
- účel zákazky,
- identifikácia finančných informácií, na ktoré sa použijú odsúhlasené postupy,
- povaha, načasovanie a rozsah použitých osobitných postupov,
- predpokladaná forma správy o faktických zisteniach.

V správe by sa mal opísať účel a odsúhlasené postupy zákazky dostatočne podrobne na to, aby čitateľ pochopil povahu a rozsah vykonanej práce. Štandard ISRS 4400 obsahuje aj užitočné vzory zmlúv na audit a správ o faktických zisteniach.

Každoročne auditované finančné výkazy spoločnosti prijímateľa nemôžu nahradiť osobitné osvedčenie audítora o každej žiadosti o úhradu predloženej prijímateľom.

V záujme zabezpečenia kvality a spoľahlivosti osvedčení audítorov RO preskúma niekoľko osvedčení audítorov.

1.11. Oddelenie úloh

S cieľom zaistiť súlad so zásadou oddelenia funkcií (pozri článok 72 písm. b) NSU) a vyhnúť sa rizikám, ktoré vznikajú, keď RO (alebo SO) zodpovedá za i) výber a schvaľovanie operácií, ii) overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu a iii) platby, je nutné zabezpečiť primerané oddelenie úloh medzi týmito tromi funkciami.

Ako už bolo uvedené, ak je RO (alebo SO) súčasne aj prijímateľom, na účely overovania podľa článku 125 ods. 5 NSU je nutné zabezpečiť náležité oddelenie funkcií. Primerané oddelenie možno dosiahnuť napríklad tak, že vykonávaním overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu sa poverí samostatné oddelenie tej istej organizácie, ktoré je nezávislé od oddelenia, na ktorom sa nachádza prijímateľ. Mohlo by to byť finančné oddelenie alebo jednotka vnútorného auditu, ak ani jeden z týchto subjektov nie je prijímateľom a nevykonáva žiadne auditné činnosti v zmysle článku 127 NSU.

Pracovníci vykonávajúci overovanie podľa článku 125 ods. 5 NSU nesmú byť zapojení do

systemových auditov ani auditov operácií vykonávaných v rámci zodpovednosti OA (článok 127 NSÚ) a naopak. Ciele overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu sú odlišné od cieľov auditov vykonávaných v rámci zodpovednosti OA, ktoré sa vykonávajú *ex post* (t. j. po predložení žiadosti o platbu Komisii). Cieľom týchto auditov je posúdiť, či vnútorné kontroly fungujú efektívne, zatiaľ čo overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu je súčasťou vnútorných kontrol. Oba druhy práce musia byť preto zreteľne odlišné z hľadiska plánovania, organizácie, vykonávania, obsahu a dokumentovania.

Hoci overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu a audity v rámci zodpovednosti OA sú oddelené, výmena informácií medzi RO, CO a OA je žiaduca. Pracovníci zapojení do overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by napríklad mali byť priebežne informovaní o výsledkoch auditov a môžu požiadať OA o radu, kým OA by mal zohľadniť výsledky overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu vo svojej analýze rizík a v stratégii auditu.

2. Osobitné oblasti týkajúce sa overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu⁶

2.1. Verejné obstarávanie

Referenčné dokumenty:

(i) *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby,*

(ii) *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb,*

(iii) *výkladové oznámenie Komisie o právnych predpisoch Spoločenstva uplatniteľných na zadávanie zákaziek, na ktoré sa úplne alebo čiastočne nevzťahujú smernice o verejnom obstarávaní (2006/C179/02),*

(iv) *oznámenie Komisie o výklade týkajúce sa uplatňovania práva Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania a koncesií inštitucionalizovaným verejno-súkromným partnerstvám (2007/C 6661),*

(v) *„Identifikácia konfliktov záujmov pri postupoch verejného obstarávania v rámci štrukturálnych opatrení. Praktická príručka pre riadiacich pracovníkov“⁷,*

(vi) *„Odhaľovanie sfalšovaných dokladov v oblasti štrukturálnych opatrení. Praktická príručka pre riadiace orgány“⁸,*

(vii) *nové smernice o verejnom obstarávaní:*

- *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií,*
- *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES,*
- *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES,*

(viii) *rozhodnutie Komisie C(2013) 9527 z 19. decembra 2013 o stanovení a schválení usmernení o určení finančných opráv, ktoré má Komisia uplatňovať na výdavky financované Úniou v rámci zdieľaného hospodárenia pri nedodržaní pravidiel verejného obstarávania,*

(ix) *„Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe na zabránenie vzniku najbežnejších chýb v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov“.*

Pri overovaní týkajúcom sa verejného obstarávania by malo byť cieľom zabezpečiť, aby sa

⁶ Referenčné právne predpisy EÚ v tomto oddiele sú orientačné, t. j. nie sú úplné. Príslušné vnútroštátne orgány sú zodpovedné za zabezpečenie súladu so všetkými príslušnými európskymi a vnútroštátnymi právnymi predpismi vrátane tých, ktoré nie sú výslovne uvedené v tomto usmernení.

⁷ Pracovný dokument vypracovaný skupinou odborníkov z členských štátov s podporou úradu OLAF. Jeho účelom je uľahčiť vykonávanie operačných programov a podporovať osvedčené postupy. Pre členské štáty nie je právne záväzný, poskytuje však všeobecné usmernenia a odporúčania a obsahuje najlepšie postupy.

⁸ Pracovný dokument vypracovaný skupinou odborníkov z členských štátov s podporou úradu OLAF. Jeho účelom je uľahčiť vykonávanie operačných programov a podporovať osvedčené postupy. Pre členské štáty nie je právne záväzný, poskytuje však všeobecné usmernenia a odporúčania a obsahuje najlepšie postupy.

dodržovali pravidlá verejného obstarávania Únie a súvisiace vnútroštátne pravidlá a aby sa v celom procese dodržovali zásady rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie, transparentnosti, voľného pohybu a hospodárskej súťaže. Overovania sa majú vykonať pokiaľ možno najskôr⁹ po tom, ako sa vyskytol konkrétny proces, lebo neskôr je často ťažké uskutočniť nápravné kroky.

Vo fáze pridelenia financovania sa má zabezpečiť, aby prijímatelia poznali svoje povinnosti v tejto oblasti a aby pracovníci absolvovali príslušnú odbornú prípravu. Niektoré členské štáty vypracovali osobitné usmernenia či dokonca vzory pre postupy verejného obstarávania, ktoré majú prijímatelia používať. Toto je obzvlášť dôležité vtedy, keď sú prijímatelia zapojení do jednorazových zákaziek a chýbajú im potrebné skúsenosti. Komisia vypracovala pokyny a vysvetlivky týkajúce sa pravidiel Spoločenstva o verejnom obstarávaní, ktoré obsahujú užitočné informácie a vysvetlenia (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). GR pre regionálnu a mestskú politiku takisto nedávno dokončilo „Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe na zabránenie vzniku najbežnejších chýb v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov“¹⁰.

Rozhodujúce je, aby sa na vykonávanie týchto overovaní využívali kvalifikovaní pracovníci s náležitými skúsenosťami a aby títo pracovníci mali k dispozícii podrobné kontrolné zoznamy.

Dôrazne sa odporúča, aby sa RO už pripravil na uplatňovanie smerníc o verejnom obstarávaní uverejnených v Úradnom vestníku EÚ L 94 z 28. marca 2014 s lehotou na transpozíciu do 18. apríla 2016.

Intenzita overovania verejného obstarávania

Intenzitu overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by mal stanoviť RO podľa hodnoty a druhu zákaziek.

Ak verejné obstarávanie už overila iná príslušná vnútroštátna inštitúcia, výsledky sa môžu zohľadniť na účely overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu za predpokladu, že RO prevezme zodpovednosť za tieto kontroly a ich rozsah je aspoň taký istý ako rozsah kontroly, ktorú by vykonal RO.

Plánovanie

Prijímatelia zodpovedajú za zabezpečenie kvality úvodných štúdií, návrh a presnosť výpočtu nákladov na projekt. Ak sa RO domnieva, že hrozí nejaké riziko, mal by tieto prvky vopred overiť ako preventívne opatrenie a mal by takisto skontrolovať, či sú odhady nákladov aktuálne. V prípadoch, keď sa odhadované náklady blížia prahovej hodnote EÚ, by sa malo postupovať obozretne. V takých prípadoch sa odporúča zväziť rozhodnutie pre verejné obstarávanie na úrovni EÚ z dôvodu:

- požiadavky, aby RO počas overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu skontroloval spôsob, akým sa vykonal odhad nákladov. Najmä v prípadoch opísaných vyššie by sa malo zabezpečiť, aby sa v odhade nákladov neprimerane neznížila cena s cieľom vyhnúť sa verejnému obstarávaniu na úrovni EÚ. Hodnota blízka prahovej hodnote je rizikovým faktorom,
- dodatkov. Môže sa stať, že v špecifikácii boli vynechané niektoré prvky, ktoré boli neskôr zahrnuté do zákazky ako dodatky, pričom s týmito dodatkami výška zákazky presahuje

⁹ Informácie o verejnom obstarávaní v prípade zjednodušených možností vykazovania nákladov nájdete v usmerneniach týkajúcich sa zjednodušených možností vykazovania nákladov, EGESIF_14-0017.

¹⁰ Bude uverejnené na stránke: http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/.

prahovú hodnotu EÚ.

Týmto spôsobom je možné vyhnúť sa problémom počas prvej verejnej súťaže, ako aj problémom s dodatočnými prácami alebo doplnkovými zákazkami počas realizácie projektu.

Osobitná pozornosť by sa mala venovať kontrole:

- vhodnosti použitej metódy verejného obstarávania,
- vzájomnej závislosti medzi rôznymi fázami realizácie zákazky (získanie pozemku, príprava miesta, prípojky inžinierskych sietí atď.),
- plánov financovania a dostupnosti vnútroštátneho spolufinancovania.

Verejná súťaž

V prípade zákaziek vysokej hodnoty, alebo ak sa predpokladá, že prijímatelia nemajú skúsenosti v oblasti verejného obstarávania, sa odporúča, aby RO pred zverejnením súťaže zabezpečil overenie kvality súťažných podkladov (vrátane referenčných podmienok) vlastnými odborníkmi alebo externým odborníkom. Osobitná pozornosť by sa mala venovať overeniu, či sú riadne vymedzené špecifikácie, pokiaľ ide o technickú, hospodársku a finančnú spôsobilosť, a či sa používajú vhodné podmienky účasti a kritériá na vyhodnotenie ponúk.

Hoci pravidlá verejného obstarávania EÚ obsahujú osobitné požiadavky na uverejňovanie, RO by si mal uvedomiť, že aj v prípade zákaziek pod prahovou hodnotou EÚ, alebo keď služby podliehajú len obmedzenému uplatňovaniu smernice 2004/18/ES (t. j. prílohy II B) alebo smernice 2004/17/ES (t. j. prílohy XVII B), je nutné overiť, či bola zákazka primerane (t. j. v závislosti od rozsahu a povahy zákazky¹¹) uverejnená v súlade so všeobecnými zásadami rovnakého zaobchádzania a transparentnosti podľa zmluvy. To je dôležité najmä pri verejnom obstarávaní s cezhraničným záujmom. Možno to dosiahnuť tým, že prijímatelia sa požiadajú, aby pri predkladaní žiadostí o úhradu poskytli kópiu príslušných publikácií. Ďalej je potrebné vyžiadať si dôkaz o odoslaní oznámení výsledkov zadávacieho konania, a to najmä v prípade služieb uvedených v prílohe II B k smernici 2004/18/ES alebo v prílohe XVII B k smernici 2004/17/ES.

Podmienky účasti a kritériá na vyhodnotenie ponúk

RO by mal získať a preskúmať správy o hodnotení ponúk vypracované hodnotiacimi výbormi s cieľom riadne overiť, že postupy výberu a vyhodnotenia ponúk sa vykonali v súlade s európskymi a vnútroštátnymi pravidlami verejného obstarávania. RO, prípadne zriadené orgány by ďalej mali preskúmať všetky sťažnosti predložené uchádzačmi verejnému obstarávateľovi alebo zriadeným orgánom. Počas overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa RO mal uistiť, že bol riadne dodržaný postup riešenia sťažností. Tieto sťažnosti môžu upozorniť na prípadné nedostatky v postupe vyhodnotenia ponúk.

V niektorých členských štátoch RO v prípade zákaziek, ktoré prekračujú prahové hodnoty stanovené v smerniciach EÚ o verejnom obstarávaní, vyšle pozorovateľa na vyhodnocovanie ponúk. Následne sa vyhotoví správa obsahujúca závery pozorovateľa o vyhodnocovaní ponúk. Pozorovateľ overí, či bola vypracovaná dostatočne podrobná správa o vyhodnotení ponúk, v ktorej sa uvádza, ako hodnotiaci výbor dospel k svojmu záveru. Tento prístup nemusí byť praktický v prípade, keď je počet zákaziek presahujúcich prahové hodnoty vysoký, odporúča sa však vtedy,

¹¹ Vec C-324/98, Telaustria, Zb. 2000, s. I-10745 a výkladové oznámenie Komisie o právnych predpisoch Spoločenstva uplatniteľných na zadávanie zákaziek, na ktoré sa úplne alebo čiastočne nevzťahujú smernice o verejnom obstarávaní (2006/C 179/02).

keď je známe, že verejný obstarávateľ nemá dostatok potrebných skúseností. Môže sa použiť aj s uplatnením metódy obmedzenej vzorky s cieľom získať uistenie, že skúsenejší verejní obstarávatelia zodpovední za veľký počet zákaziek, ktoré presahujú prahové hodnoty, spĺňajú príslušné pravidlá verejného obstarávania.

Konkrétne oblasti postupov vyhodnocovania ponúk, ktoré boli v auditoch Komisie označené ako problematické, zahŕňajú:

- neoddelenie fázy posúdenia podmienok účasti a fázy vyhodnotenia ponúk a zámenu podmienok účasti a kritérií na vyhodnotenie ponúk,
- podmienky účasti nesprávne použité počas fázy vyhodnotenia ponúk,
- podmienky účasti a kritériá na vyhodnotenie ponúk neuverejnené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v špecifikáciách,
- použitie diskriminačných technických špecifikácií alebo vnútroštátne povolenia požadované vo fáze verejnej súťaže,
- pri hodnotení sa používajú iné podmienky účasti a kritériá na vyhodnotenie ponúk, než aké boli uverejnené,
- použité kritériá nie sú v súlade so základnými zásadami zmluvy (transparentnosť, nediskriminácia, rovnaké zaobchádzanie),
- nedostatočné zdokumentovanie rozhodnutí prijatých hodnotiacim výborom,
- príliš odrádzajúce podmienky účasti nesúvisiace s predmetom zákazky.

Niektoré členské štáty zriadili nezávislý útvar na overovanie verejného obstarávania, ktorý je oprávnený vykonávať kontroly všetkých fáz postupov verejnej súťaže až po fázu podpisu zmluvy. Ich zamestnanci sa vo funkcii pozorovateľa môžu zúčastňovať na vyhodnocovaní ponúk v súvislosti so zákazkami financovanými na vnútroštátnej úrovni i na úrovni EÚ. Prípadné pochybnosti o akomkoľvek prvku postupu oznámia verejnému obstarávateľovi a RO. RO sa takto dozvie o všetkých potenciálnych problémoch v súvislosti so zákazkou a pred schválením akýchkoľvek výdavkov vykázaných prijímateľom v rámci danej zákazky môže požiadať o informácie od prijímateľa i útvaru na overovanie verejného obstarávania, aby sa presvedčil, že zistené problémy boli riadne vyriešené. RO a útvar na overovanie verejného obstarávania môžu uzavrieť zmluvu, v ktorej sa stanoví rozsah a zameranie kontrol zákaziek financovaných EÚ.

Fáza realizácie zákazky

Konkrétne oblasti fázy realizácie zákazky, ktoré boli v auditoch Komisie označené ako problematické, zahŕňajú:

- dodatočné alebo doplnkové práce zadané priamo bez toho, aby bola znovu vypísaná verejná súťaž,
- podstatnú zmenu zásadných podmienok zákazky vo fáze realizácie.

Najlepšie postupy v prípade zákaziek, ktoré presahujú prahovú hodnotu stanovenú v smerniciach EÚ o verejnom obstarávaní, zahŕňajú postup na zabezpečenie, aby všetky významné dodatočné alebo doplnkové zákazky alebo podstatné zmeny zákaziek boli oznámené útvaru na overovanie verejného obstarávania alebo RO, skôr ako ich podpíše verejný obstarávateľ. To umožní vykonať všetky overenia považované za potrebné na zabezpečenie dodržania príslušných pravidiel

Príklady najbežnejších problémov zistených v minulosti Komisiou v oblasti verejného obstarávania:

- dodatočné práce – priame zadanie pri neexistencii okolností, ktoré by obozretný verejný obstarávateľ nemohol predvídať,
- nezákonné kritériá na vyhodnotenie ponúk,
- rozdelenie projektu s cieľom vyhnúť sa postupom verejného obstarávania na úrovni EÚ,
- nezákonné podmienky účasti,
- príliš obmedzujúce lehoty na predkladanie ponúk,
- priame zadanie zákazky,
- nedodržanie postupov uverejňovania,
- nedostatky v objasnení verejného obstarávania,
- neposkytnutie náležitého audítorského záznamu (audit trail),
- neopodstatnené použitie súťažného konania s rokovaním a zrýchleného postupu,
- nedostatky vo výpočte hodnoty zákazky,
- nedostatky v dodržiavaní stanovenej dodacej lehoty,
- práce sa začali pred skončením postupu verejného obstarávania.

2.2. Životné prostredie

Právo Spoločenstva obsahuje viac ako 200 právnych aktov v oblasti životného prostredia. Tieto legislatívne opatrenia sa týkajú všetkých odvetví životného prostredia vrátane vodného hospodárstva, ovzdušia, ochrany prírody, odpadu a chemikálií, zatiaľ čo ďalšie sa zaoberajú prierezovými otázkami, napríklad prístupom k informáciám o životnom prostredí a účasti verejnosti v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia. Hoci na spolufinancované činnosti sa vzťahuje celé *acquis* v oblasti životného prostredia, v súvislosti s EŠIF majú osobitný význam tieto tematické oblasti:

- V smernici o **posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA)**¹³ sa vyžaduje, aby členské štáty vykonávali posúdenie určitých verejných a súkromných projektov, ktoré pravdepodobne majú značný vplyv na životné prostredie, pred schválením alebo povolením projektu. V procese tvorby niektorých projektov sa musí zohľadniť aj vplyv klímy na projekt (adaptácia na zmenu klímy), hoci to ešte nie je výslovne zahrnuté medzi oficiálne požiadavky smernice o EIA¹⁴. V smernici sa zohľadňujú ustanovenia Aarhuského dohovoru o účasti verejnosti a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Smernica o EIA obsahuje ustanovenie týkajúce sa výnimočných prípadov (článok 2 ods. 3 smernice). V nedávnom usmernení sa zdôraznila výnimočná povaha okolností, za ktorých možno použiť toto ustanovenie (v súlade so štandardným prístupom Súdneho dvora EÚ k výkladu výnimiek).

¹² Veci Súdneho dvora T-540/10 a T-235/11 z 21. januára 2013 týkajúce sa výkladu pojmu „nepredvídaná okolnosť“ v súvislosti s dodatkami k zmlúvam.

¹³ Smernica Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie. Smernica o EIA z roku 1985 a jej tri zmeny boli kodifikované smernicou 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011. Smernica 2011/92/EÚ bola zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014. Lehota na transpozíciu smernice 2014/52/EÚ je 16. mája 2017.

¹⁴ Pozri *Usmernenie pre integráciu klimatických zmien a biodiverzity do posudzovania vplyvov na životné prostredie*, Európska komisia, GR pre životné prostredie, 2013. Táto povinnosť by sa mala uplatňovať na projekty, v prípade ktorých sa postup posudzovania vplyvov na životné prostredie začne po transpozícii smernice 2014/52/EÚ do vnútroštátneho práva (najneskôr 16. mája 2017).

- **Smernica o strategickom environmentálnom hodnotení (SEA)**¹⁵ – environmentálne posudzovanie sa môže vykonať pre jednotlivé projekty na základe uvedenej smernice o EIA alebo pre verejné plány alebo programy na základe smernice o SEA. Okrem toho, že podľa smernice o SEA sa vyžaduje, aby členské štáty pred schválením operačného programu vykonali posúdenie, stanovujú sa v nej aj monitorovacie ukazovatele na včasné identifikovanie nepredvídaných škodlivých účinkov a uskutočnenie vhodných nápravných opatrení. V prípade potreby sa môžu využiť existujúce monitorovacie štruktúry, aby sa predišlo duplicitě. Navyše môže byť potrebné aktualizovať už uskutočnený proces SEA, ak dôjde k významným zmenám operačného programu. Ak operačné programy vedú k ďalším plánom a programom, musí sa posúdiť, či aj ony vyžadujú postup strategického environmentálneho hodnotenia. Napokon treba poznamenať, že aj v programoch odpadového hospodárstva požadovaných podľa rámcovej smernice o odpadoch sa požaduje povinné strategické environmentálne hodnotenie. Prípustné na financovanie sú len zásahy a infraštruktúrne práce, ktoré sú v súlade s programami odpadového hospodárstva oznámenými Komisií.
- **Informácie o životnom prostredí** – cieľom smernice o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí¹⁶ je dosiahnuť, aby informácie o životnom prostredí, ktoré majú k dispozícii verejné orgány, boli prístupnejšie verejnosti, a zabezpečiť uplatňovanie spravodlivých noriem prístupu k informáciám v celom Spoločenstve.

Ochranou prírody sa zaoberajú smernice o vtácoch a biotopoch¹⁷, najmä v súvislosti s vplyvom na lokality sústavy Natura 2000. Tieto smernice spoločne poskytujú komplexný systém ochrany rôznych zvierat a rastlín, ako aj niektorých typov biotopov. S cieľom obnoviť alebo zachovať priaznivý stav ochrany prirodzených biotopov a druhov s významom pre Spoločenstvo sa smernicou o biotopoch vytvorila ekologická sústava chránených oblastí Natura 2000, ktorá sa stala ústredným bodom politiky ES v oblasti ochrany prírody a biodiverzity. Smernica o biotopoch (v článku 6) obsahuje osobitné ustanovenia o primeranom hodnotení dosahov a o zmierňujúcich a kompenzačných opatreniach.

- **Vodné hospodárstvo** – v rámcovej smernici o vode¹⁸ sa stanovuje rámec na ochranu všetkých vodných útvarov (t. j. riek, jazier, brakických vôd, pobrežných vôd, kanálov a podzemných vôd) v Európskej únii. Jej hlavným cieľom je dosiahnuť dobrý stav kvality vodných zdrojov do roku 2015 prostredníctvom integrovaného riadenia na základe správnych území povodí. Obsahuje osobitné ustanovenia (v článku 4 ods. 7) týkajúce sa posúdenia infraštruktúry s potenciálnymi rizikami zhoršenia kvality vodných zdrojov, napríklad v súvislosti s projektmi vnútrozemskej vodnej dopravy.
- **Odpady** – v rámcovej smernici o odpadoch¹⁹ sa stanovujú základné požiadavky na nakladanie s odpadom a hierarchia možností odpadového hospodárstva (v zostupnom poradí: predchádzanie, zhodnocovanie, opätovné použitie, recyklácia materiálu, zhodnocovanie energie, likvidácia). Na to, aby sa projekt infraštruktúry odpadového hospodárstva mohol spolufinancovať z EFRR alebo Kohézneho fondu, musí byť súčasťou koherentného programu

¹⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie, naposledy zmenená smernicou 2014/52/EÚ.

¹⁶ Smernica Rady 90/313/EHS, zmenená smernicou 2003/4/ES.

¹⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES (kodifikované znenie smernice 79/409/EHS) o ochrane voľne žijúceho vtáctva, naposledy zmenená smernicou 2013/17/EÚ; smernica 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, naposledy zmenená smernicou 2013/17/EÚ.

¹⁸ Smernica 2000/60/ES, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia Spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva, naposledy zmenená smernicou 2008/32/ES.

¹⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/12/ES o odpadoch, naposledy zmenená smernicou 2011/97/EÚ.

odpadového hospodárstva. V smernici o skládkach odpadov²⁰ sa stanovuje súbor podrobných pravidiel s cieľom predísť možným negatívnym vplyvom skládok odpadov alebo ich minimalizovať, a to vrátane znečisťovania pôdy, vzduchu a vody a ohrozenia ľudského zdravia, a s cieľom znížiť množstvo biologicky rozložiteľného odpadu, ktorý sa dostáva na skládky. Cieľom smernice o spaľovaní odpadov²¹ je predchádzať negatívnym vplyvom spaľovania odpadov na životné prostredie a z toho vyplývajúcim rizikám pre ľudské zdravie alebo ich čo najviac obmedziť. Ukladá prísne prevádzkové podmienky a technické požiadavky a stanovuje medzné hodnoty emisií pre spaľovne odpadov v EÚ.

V niekoľkých smerniciach zameraných na zlepšenie recyklácie, napríklad v súvislosti s odpadmi z obalov, elektrických a elektronických zariadení, vozidiel a batérií, sa stanovujú záväzné ciele pre recykláciu odpadu alebo určitých materiálov, ktoré sú v nich obsiahnuté. Vo väčšine z nich sa výslovne uvádza, že výrobcovia výrobkov sú finančne zodpovední za riadne spracovanie odpadu.

Pri overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu v oblasti životného prostredia by sa malo overiť, či prijímateľ dodržal uplatniteľné smernice, a to tak, že sa skontroluje, či boli od príslušných vnútroštátnych orgánov získané príslušné povolenia v súlade s postupmi. Príslušné vnútroštátne orgány zodpovedajú za zabezpečenie správneho uplatňovania právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia a za prijímanie vhodných opatrení, ak to tak nie je.

Počas výberu a schvaľovania operácií by mal RO v záujme splnenia svojich povinností podľa článku 125 ods. 3 NSU dbať na to, aby mal k dispozícii vhodných interných alebo externých odborníkov, ktorí by mu pomáhali pri identifikácii všetkých relevantných environmentálnych problémov týkajúcich sa konkrétneho druhu schvaľovanej operácie. RO môže nadviazať úzke pracovné vzťahy s vnútroštátnymi agentúrami v oblasti životného prostredia, ktoré mu v tomto ohľade pomôžu.

Podobne by RO mal na účely overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu vymedzeného v článku 125 ods. 5 NSU dbať na to, aby mal k dispozícii príslušné odborné poznatky na overovanie trvalého súladu operácií s pravidlami v oblasti životného prostredia.

2.3. Štátna pomoc

Členské štáty musia dodržiavať pravidlá štátnej pomoci. Štátna pomoc je prítomná, ak sú splnené ustanovenia článku 107 ods. 1 zmluvy: pomoc poskytovaná členskými štátmi alebo zo štátnych prostriedkov, ktorá narúša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.

Pokiaľ je prítomná štátna pomoc, členské štáty sú povinné ju oznámiť Komisii a nesmú ju poskytnúť, kým ju Komisia neschváli. Niektoré opatrenia sú však oslobodené od oznamovacej povinnosti, lebo sú zlučiteľné so zmluvou, ak spĺňajú určité podmienky (skupinové výnimky) alebo nepredstavujú štátnu pomoc (*de minimis*).

Hoci na posúdenie dodržiavania pravidiel štátnej pomoci je rozhodujúci výberový proces, cieľom overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu je tiež overiť, či operácia obsahuje prvok štátnej pomoci, a uistiť sa, že boli dodržané ustanovenia ustanovené v príslušnom právnom základe.

²⁰ Smernica Rady 1999/31/ES o skládkach odpadov, naposledy zmenená smernicou 2011/97/EÚ.

²¹ Smernica Rady 2000/76/ES o spaľovaní odpadov, naposledy zmenená nariadením (ES) č. 1137/2008.

Z hľadiska posúdenia sú zvyčajne podstatné tieto predpisy a usmernenia o štátnej pomoci²²:

- pravidlá *de minimis* – nariadenie č. 1407/2013, prípadne predchádzajúce nariadenia. Existuje aj osobitné nariadenie o pravidlách *de minimis* týkajúce sa služby všeobecného hospodárskeho záujmu [nariadenie Komisie (EÚ) č. 360/2012],
- pravidlá o skupinovej výnimke – nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014. Bývalé nariadenie (ES) č. 800/2008 o skupinovej výnimke bolo zrušené článkom 57 nariadenia Komisie (EÚ) č. 651/2014 s výhradou prechodných ustanovení uvedených v článku 58 tohto nariadenia,
- oznámená pomoc (individuálna alebo systémy) – pozri webové sídlo GR pre hospodársku súťaž: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

Zoznam nariadení a usmernení o štátnej pomoci je dostupný na tomto webovom sídle: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

Pokiaľ ide o finančné nástroje, pri overovaní by sa mali zohľadniť aj tieto dokumenty:

- rizikové financovanie: usmernenia o štátnej pomoci na podporu rizikových finančných investícií 2014/C 19/04,
- záruka: oznámenie Komisie 2008/C 155/02 o uplatňovaní článkov 87 a 88 Zmluvy o ES o štátnej pomoci vo forme záruk,
- úver: oznámenie Komisie 2008/C 14/02 o revízii spôsobu stanovenia referenčných a diskontných sadzieb.

Navyše, ako sa uvádza v príslušnom usmernení²³: „V prípade finančných nástrojov sa musia dodržať pravidlá štátnej pomoci na všetkých troch úrovniach: RO, fondu fondov a finančného sprostredkovateľa. Pomoc je potrebné posudzovať na rôznych úrovniach: na úrovni správcu fondu (ktorý dostáva odmenu), súkromného investora (ktorý sa podieľa na investovaní a môže dostať pomoc) a konečného prijímateľa.“ V prípade EŠIF sa príslušná uplatniteľnosť vysvetľuje v článku 37 ods. 12 NSU: „Na účely uplatňovania tohto článku sú uplatniteľné pravidlá Únie o štátnej pomoci, ktoré platia v čase, keď sa riadiaci orgán alebo orgán, ktorý vykonáva fond fondov, zmluvne zaviazal k programovým príspevkom pre finančný nástroj, alebo prípadne, keď sa finančný nástroj zmluvne zaviazal k programovým príspevkom pre konečných prijímateľov.“

Z praktického hľadiska má overovanie štátnej pomoci zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu dopĺňať kontroly vykonané v procese výberu operácií:

1. Má sa overiť, či operácia zahŕňa štátnu pomoc. Treba poznamenať, že štátna pomoc nie je vylúčená, ak je prijímateľ nezisková organizácia alebo verejný orgán. Na tieto účely sa má posúdiť, či prijímateľ vykonáva hospodársku činnosť (t. j. poskytuje tovar a služby na trhu otvorenom hospodárskej súťaži) bez ohľadu na svoje právne postavenie.
2. Má byť jasne identifikovaný právny základ (zvyčajne na základe dokumentácie k výberu operácie).
3. Jednoznačne sa odporúča použiť osobitný kontrolný zoznam pre každý typ opatrenia štátnej

²² V tomto usmernení nie je možné poskytnúť úplný prehľad celého právneho *acquis* v oblasti štátnej pomoci. *Acquis* v oblasti štátnej pomoci je uvedené na webovom sídle GR pre hospodársku súťaž: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

Webové sídlo sa pravidelne aktualizuje.

²³ Pozri oddiel 7.7 dokumentu „Finančné nástroje v programoch EŠIF na obdobie 2014 – 2020 – krátka referenčná príručka pre riadiace orgány (EGESIF_14_0038-03 z 10. decembra 2014), dostupné na http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf.

pomoci, aby sa otestovali všetky relevantné ustanovenia. Tento kontrolný zoznam sa bude používať ako pomôcka a audítorský záznam (audit trail) vykonaných kontrol.

Hoci hlavné testy súladu sa mali vykonať počas výberového procesu, v rámci overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu sa majú uskutočniť doplnkové testy. Napríklad:

- v súvislosti s pravidlom *de minimis* je možné skontrolovať účty prijímateľa a overiť, že sa neprekročil prah *de minimis* a že sa dodržal pre všetky podniky patriace do tej istej skupiny (aspoň prostredníctvom vyhlásenia ustanoveného v nariadeniach o pravidle *de minimis* alebo pomocou prostriedkov povolených vnútroštátnymi pravidlami),
- v súvislosti so skupinovými výnimkami sa osobitná pozornosť má venovať vymedzeniu MSP, spoločným ustanoveniam uplatniteľným na všetky druhy opatrení (motivačný účinok, transparentnosť atď.) a osobitným ustanoveniam pre rôzne kategórie pomoci (okrem iného maximálne sumy, maximálna intenzita, oprávnené náklady),
- v súvislosti s oznámenou pomocou je potrebné otestovať podmienky ustanovené v schválenej pomoci.

Rozhodujúce je zabezpečiť spoľahlivé overenie dodržania pravidiel štátnej pomoci na základe osobitných kontrolných zoznamov pre každé opatrenie, ktoré budú slúžiť ako pomôcka a audítorský záznam (audit trail) vykonaných kontrol.

Príklady najbežnejších problémov zistených v minulosti Komisiou v oblasti štátnej pomoci:

- nedostatočné overenie dodržania pravidla *de minimis*,
- prekročenie prípustných stropov pomoci vzhľadom na to, že spoločnosť nespĺňa požiadavky MSP, a preto nemá nárok na bonus pre MSP,
- predčasné začatie prác (pred podaním žiadosti o poskytnutie pomoci alebo pred schválením zo strany udeľujúceho orgánu),
- nedostatočné kontroly „stimulačného účinku“ pomoci.

2.4. Finančné nástroje

Referenčné dokumenty:

- (i) články 40 a 125 ods. 9 NSU,
- (ii) príloha IV k NSU (minimálne požiadavky dohôd o financovaní alebo strategických dokumentov),
- (iii) články 9 a 25 delegovaného nariadenia (EÚ) č. 480/2014²⁴,
- (iv) nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1781/2006 z 15. novembra 2006 o údajoch o príkazoch, ktoré sprevádzajú prevody finančných prostriedkov,
- (v) nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 z 26. októbra 2005 o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo vystupujú zo Spoločenstva,
- (vi) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/97/ES zo 4. decembra 2001, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 91/308/EHS o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí,
- (vii) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu,
- (viii) dokument „Finančné nástroje v programoch EŠIF na obdobie 2014 – 2020 – krátka referenčná

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.SLK.

príručka pre riadiace orgány“ (EGESIF_14_0038-03 z 10. decembra 2014)²⁵, ktorý sa má podľa potreby doplniť podrobnejším osobitným usmernením a využitím jedinečnej platformy fi-compass pre poradenské služby týkajúce sa finančných nástrojov v rámci EŠIF (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶.

Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu v súvislosti s finančnými nástrojmi by sa malo zamerať na zabezpečenie súladu s uplatniteľnými zákonmi a predpismi, riadne finančné hospodárenie, pokiaľ ide o EŠIF, ochranu majetku a spoľahlivosť finančného monitorovania a podávania správ zo strany orgánov vykonávajúcich fondy fondov, prípadne finančný nástroj.

V prípade operácií týkajúcich sa finančných nástrojov RO vykonáva administratívne overovanie každej žiadosti o platbu predloženej prijímateľom. Finančný sprostredkovateľ môže byť zároveň prijímateľom v prípade, že priamo spravuje fond fondov alebo finančný nástroj. Orgán, ktorý vykonáva finančný nástroj, podáva správy orgánu, ktorý vykonáva fond fondov (ak existuje), a ten podáva správy RO.

Pokiaľ ide o finančné nástroje vykonávané EIB podľa článku 38 ods. 4 písm. b) bodu i) NSU a v súlade s ustanovením v článku 9 ods. 3 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 480/2014, RO poverí vykonávaním overovania operácií na mieste v zmysle článku 125 ods. 5 písm. b) NSU firmu, ktorá bude pracovať v spoločnom rámci stanovenom Komisiou. Súčasný spoločný rámec auditu Komisia aktualizuje a bude o ňom rokovať s členskými štátmi. Komisia medzitým vyzýva RO, aby s ňou konzultoval a požiadal ju o radu v súvislosti s metodikou v tejto oblasti bez toho, aby tým bol dotknutý článok 9 ods. 4 uvedeného nariadenia.

Treba zabezpečiť, aby vytvorenie finančného nástroja a jeho vykonávanie boli v súlade s uplatniteľným právom vrátane pravidiel vzťahujúcich sa na EŠIF, štátnu pomoc a verejné obstarávanie a s príslušnými normami a uplatniteľnými právnymi predpismi o predchádzaní praniu špinavých peňazí, boji proti terorizmu a daňových podvodoch. Vytvorenie sa má overiť pri prvej žiadosti o platbu a vykonávanie pri každej nasledujúcej žiadosti.

Pokiaľ ide o vytvorenie, okrem iného sa majú overiť tieto aspekty:

- predbežné hodnotenie podľa článku 37 ods. 2 NSU,
- možnosť vykonávania podľa článku 38 NSU,
- návrh finančného nástroja (s fondmi fondov alebo bez nich): napr. finančné produkty, ktoré sa budú ponúkať, koneční prijímatelia, na ktorých sa zameriavajú, prípadná predpokladaná kombinácia s podporou z grantov,
- obsah dohody/dohôd o financovaní alebo strategického dokumentu (minimálne požiadavky stanovené v prílohe IV k NSU),
- výber fondu fondov alebo finančných sprostredkovateľov a dohody s nimi,
- zverenecké účty alebo osobitný blok financovania [len v prípade možnosti podľa článku 38 ods. 4 písm. b) NSU],
- vnútroštátne spolufinancovanie (článok 38 ods. 9 NSU), t. j. na vysledovanie vnútroštátnych

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf.

²⁶ Konečná verzia podrobného usmernenia a interpretačných dokumentov o finančných nástrojoch budú v prvej fáze k dispozícii na webovom sídle INFOREGIO a neskôr aj na webovom sídle <http://www.fi-compass.eu/>, na ktorom sa budú zhromažďovať všetky materiály o finančných nástrojoch.

príspevkov poskytnutých na rôznych úrovniach,

- štátna pomoc (okrem iného pravidlá rizikového financovania, všeobecné nariadenie o skupinových výnimkách, pravidlá *de minimis* – pozri bod 2.3).

Pokiaľ ide o vykonávanie, okrem iného sa majú overiť tieto aspekty:

- dodržiavanie prvkov dohôd o financovaní (bez ohľadu na úroveň, na ktorej boli podpísané) vrátane:
- realizácie investičnej stratégie (napr. výroby, koneční prijímatelia, kombinácia s grantmi),
- realizácie podnikateľského plánu vrátane pákového efektu,
- výpočtu a platby nákladov na riadenie,
- monitorovania a podávania správ o realizácii investícií aj na úrovni konečných prijímateľov, požiadaviek na audit a audítorských záznamov (audit trail),
- výberu finančných sprostredkovateľov a dohôd s nimi, ak dôjde k zmenám v porovnaní s vytvorením finančného nástroja.

V prípade finančných nástrojov spravovaných podľa článku 38 ods. 4 písm. c) je nutné overiť súlad so strategickým dokumentom uvedeným v článku 38 ods. 8.

Dodržiavanie právnych predpisov o predchádzaní praniu špinavých peňazí a boji proti terorizmu môže byť založené na uistení poskytnutom vnútroštátnym orgánom, ktorý bol zo zákona poverený inšpekčnými právomocami v tejto oblasti a právomocami kontrolovať orgán vykonávajúci fond fondov a orgán vykonávajúci finančný nástroj. Hlavné uplatniteľné právne predpisy sú uvedené vyššie.

Pokiaľ ide o overovanie na mieste, je rozdiel medzi:

- finančnými nástrojmi vytvorenými na úrovni Únie, ktoré priamo alebo nepriamo spravuje Komisia, keď RO nebude vykonávať overovanie na mieste (článok 40 ods. 1 a 2 NSU), ale bude dostávať pravidelné správy o kontrolách vykonávaných orgánmi, ktoré boli poverené vykonávaním týchto finančných nástrojov, a
- finančnými nástrojmi vytvorenými na vnútroštátnej, regionálnej, nadnárodnej alebo cezhraničnej úrovni, ktoré spravuje alebo za ktoré zodpovedá RO, keď RO vykonáva overovanie na mieste.

Overovanie na mieste by sa malo v prvom rade uskutočniť na úrovni finančného nástroja. Takisto by sa malo uskutočniť aj na úrovni konečného prijímateľa (napr. na základe výberu vzorky), ak sa RO domnieva, že to je odôvodnené vzhľadom na úroveň zisteného rizika.

Treba tiež poznamenať, že je nutné preskúmať aj aspekty oprávnenosti vrátane:

- podmienok súvisiacich s fázou investície: vo všeobecnosti by investície, ktoré majú byť podporené finančnými nástrojmi, nemali byť fyzicky dokončené ani plne realizované k dátumu investičného rozhodnutia (článok 37 ods. 5 NSU, článok 37 ods. 6 NSU však obsahuje výnimku z tohto pravidla),
- kombinácie finančných nástrojov s inými druhmi podpory v rámci tej istej operácie (článok 37 ods. 7) alebo ako samostatná operácia (článok 37 ods. 8 NSU), dodržania podmienok podľa článku 37 ods. 9 NSU,
- obmedzení vecných príspevkov (článok 37 ods. 10 NSU),
- postupu v súvislosti s DPH (v prípade grantov a finančných nástrojov kombinovaných

v rámci jednej operácie, článok 37 ods. 11 NSU),

- prevádzkového kapitálu,
- podnikov v ťažkostiach [obmedzenie podľa článku 3 ods. 3 písm. d) EFRR a pravidiel štátnej pomoci].

Požiadavky na auditorský záznam (audit trail): Prijímateľ zodpovedá za zabezpečenie toho, aby boli k dispozícii podporné dokumenty, a nekladie na konečných prijímateľov požiadavky na uchovávanie záznamov, ktoré presahujú požiadavky potrebné na to, aby mohli primerane splniť túto povinnosť (článok 40 ods. 5 NSU). V prípade, keď sa v rámci jednej operácie kombinujú finančné nástroje s grantmi, úrokovými dotáciami a/alebo dotáciami záručných poplatkov a keď konečný prijímateľ podporovaný finančným nástrojom prijíma pomoc aj z iného zdroja financovaného Úniou, je nutné viesť samostatné záznamy pre každú formu podpory (článok 37 ods. 7 a 8 NSU).

Keďže na ten istý finančný nástroj je možné získať príspevky z viacerých operačných programov, v takých prípadoch musí fond fondov alebo finančný sprostredkovateľ viesť samostatné účty alebo používať vhodné kódové označenie účtov pre príspevky z každého operačného programu, na účely podávania správ, auditu a overovania. Súčasťou overovania podľa článku 125 ods. 5 by malo byť preskúmanie auditorského záznamu (audit trail).

Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa malo zamerať na kontrolu podporných dokumentov preukazujúcich dodržanie podmienok financovania. Dokumentácia môže obsahovať tlačivá žiadostí, podnikateľské plány, ročné účtovné závierky, kontrolné zoznamy a správy týkajúce sa finančného nástroja s posúdením žiadosti, podpísané dohody o investícii, úvere alebo záruke, správy podniku, správy o návštevách a schôdzach predstavenstva, správy sprostredkovateľa úveru garančnému fondu podporujúce nároky, povolenia týkajúce sa životného prostredia, správy o rovnakých príležitostiach a vyhlásenia v súvislosti s prijatím pomoci *de minimis*.

Preukázanie výdavkov vo forme prijatých faktúr a dokladov o zaplatení za tovar a služby zo strany MSP sa vyžaduje iba ako súčasť auditorského záznamu (audit trail), keď kapitál, úver alebo záruka pre MSP sú podmienené vynaložením výdavkov na určitý tovar alebo služby. Vo všetkých prípadoch sa však musí preukázať prevod kapitálu alebo úveru zo strany fondu rizikového kapitálu alebo sprostredkovateľa úveru podniku a to, že podpora poskytnutá prostredníctvom finančného nástroja sa použila na stanovený účel.

Overovanie finančných nástrojov zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu je pomerne špecifické a vyžaduje primerané poznatky v tejto oblasti. Pozornosť by sa mala venovať súladu finančných nástrojov s pravidlami štátnej pomoci (ktoré sa môžu uplatňovať na rôznych úrovniach vykonávania, napríklad na úrovni súkromných spoluinvestorov, fondu fondov, finančných sprostredkovateľov a konečných prijímateľov), pravidlám výberu subjektov (napr. pravidlám verejného obstarávania, ak sa uplatňujú) v súvislosti s výberom fondu fondov a finančných sprostredkovateľov a výške nákladov na riadenie.

Príklady najbežnejších problémov zistených v minulosti Komisiou v oblasti finančných nástrojov²⁷ (finančný výhľad na roky 2007 – 2013):

- záruky vydané FEI predstavovali zábezpeky úverov, ktoré boli poskytnuté z iného FEI v rámci toho istého OP,
- nezákonné kapitálové úľavy, ak istina úveru nie je úplne uhradená,
- úvery poskytnuté výlučne na financovanie prevádzkového kapitálu pred 1. decembrom 2011,

²⁷ Právne predpisy sa týkajú minulých období a v súčasnosti už nie sú v platnosti.

- náklady na riadenie, ktoré nie sú založené na dôkazoch,
- neposkytnutie náležitého audítorského záznamu (audit trail),
- pomalá realizácia projektu a potenciálne neúčinné protiopatrenia, ktoré by umožnili zlepšiť výkonnosť,
- nedostatočné overenia zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu,
- chýbajúce povinné prvky v dohode o financovaní,
- nevykonaný audit operácií z dôvodu obmedzenia rozsahu.

2.5. Operácie generujúce príjem

Referenčné dokumenty:

- (i) články 61 a 65 ods. 8 a príloha V k NSU,
- (ii) články 15 až 19 delegovaného nariadenia (EÚ) č. 480/2014,
- (iii) Príručka k analýze nákladov a prínosov investičných projektov – Nástroj na hospodárske posúdenie politiky súdržnosti na roky 2014 – 2020.

V NSU sa rozlišujú operácie generujúce čistý príjem po dokončení (a možno aj počas realizácie), na ktoré sa vzťahuje článok 61, a operácie generujúce čistý príjem počas realizácie, na ktoré sa nevzťahujú odseky 1 až 6 článku 61, ale článok 65 ods. 8.

Operácie generujúce čistý príjem po ich dokončení

V odseku 1 článku 61 NSU sa vymedzuje „čistý príjem“.

RO by mal ako súčasť overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu v prvom rade skontrolovať, či operácia patrí do rozsahu pôsobnosti článku 61 ods. 1 NSU. Ak po dokončení operácie možno očakávať toky hotovosti, RO by mal predovšetkým preskúmať, či toky hotovosti budú priamo platiť používatelia alebo či ich možno zatriediť ako „ostatné toky hotovosti“, napríklad ostatné súkromné alebo verejné príspevky alebo ostatné finančné výnosy.

RO by sa mal uistiť, že toky hotovosti boli stanovené na základe postupného prístupu (t. j. ako rozdiel medzi situáciou s operáciou a bez nej), čo môže znamenať úsporu nákladov. Ak prijímateľ nepovažoval očakávané úspory nákladov za čistý príjem, v rámci overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa mali získať dôkazy, že budú kompenzované rovnocenným znížením prevádzkových dotácií.

Ak je operácia súčasťou väčšieho projektu, môže byť zbytočné vykonávať finančnú analýzu jedinej operácie. RO by mal overiť, že analýza bola vypracovaná na základe sebestačného predmetu analýzy a že čistý príjem projektu bol rozpočítaný na operáciu pomerne k oprávneným nákladom operácie v rámci investičných nákladov projektu.

V súlade s článkom 61 ods. 2 – 5 NSU sa oprávnené výdavky v rámci operácie znižujú vopred, pričom sa berie do úvahy potenciál operácie vytvárať čistý príjem, ktorý sa určí jednou z týchto metód:

- uplatňovanie percentuálneho podielu paušálnej sadzby čistého príjmu za sektor alebo subsektor,
- výpočet diskontovaného čistého príjmu z operácie,
- zníženie maximálnej miery spolufinancovania pre všetky operácie príslušnej programovej priority alebo opatrenia.

Výber metódy sa vykoná v súlade s vnútroštátnymi pravidlami.

Ak sa použije druhá metóda, čistý príjem vygenerovaný počas vykonávania operácie pochádzajúci zo zdrojov príjmov, ktoré sa nezohľadnili pri určovaní potenciálneho čistého príjmu operácie, sa odpočíta najneskôr v žiadosti o záverečnú platbu predloženej prijímateľom.

RO by mal prijímateľom poskytnúť primerané usmernenie. RO by mal najmä poskytnúť informácie o metodike, ktorú majú prijímatelia použiť na odhad budúceho čistého príjmu. V usmernení by sa mali objasniť aj pravidlá výberu metódy na určenie potenciálneho čistého príjmu. Ak bola zvolená metóda výpočtu diskontovaného čistého príjmu, usmernenie by malo obsahovať podrobné informácie o parametroch použiteľných vo výpočte, ako je dĺžka referenčného obdobia, diskontná sadzba, výpočet zostatkovej hodnoty atď.

RO by mal ako súčasť overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu preveriť, či boli dodržané pravidlá a usmernenia a či sa riadne vykonalo a úplne zdokumentovalo posúdenie operácie generujúcej príjem. Pri posudzovaní správnosti výpočtu čistého príjmu by RO mal overiť najmä:

- primeranosť a zverejnenie všetkých predpokladov týkajúcich sa plánovaných príjmov a nákladov v situácii s operáciou a bez nej s ohľadom na všetky dostupné historické údaje, príslušnú kategóriu investície, druh projektu, bežne očakávanú ziskovosť z tohto druhu investície, uplatňovanie zásady „znečisťovateľ platí“,
- priamu súvislosť medzi posúdením a uvedenými predpokladmi,
- použitie odporúčaných parametrov výpočtu (dĺžka referenčného obdobia atď.),
- správnosť výpočtov.

Ak bola zvolená metóda výpočtu diskontovaného čistého príjmu, RO by mal počas overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu najmä skontrolovať, že všetky príjmy vygenerované pred dokončením operácie sa zohľadňujú ako zdroj príjmov vo výpočte diskontovaného čistého príjmu alebo že sa odpočítali (alebo odpočítajú) od celkových oprávnených výdavkov vykázaných prijímateľom. Vo všeobecnosti možno použiť úmerné postupy odhadu a overovania vygenerovaného čistého príjmu v závislosti od rozsahu finančnej pomoci poskytnutej na operáciu.

Podľa článku 61 ods. 6 NSU, ak objektívne nemožno vopred stanoviť príjem, čistý príjem vygenerovaný do troch rokov od ukončenia operácie alebo v lehote na ukončenie programu, podľa toho, ktorý dátum nastal skôr, sa odpočíta z výdavkov vykázaných Komisii.

Musí sa vytvoriť systém, ktorý RO umožní označiť operácie, na ktoré sa vzťahuje článok 61 ods. 6 NSU, a monitorovať a kvantifikovať ich čistý príjem najneskôr pred ukončením programu. RO by mal ako súčasť svojho overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu na mieste a po dokončení operácie stanoviť postupy na overenie správnosti čistých príjmov, ktoré prijímatelia nahlásili.

V článku 61 ods. 7 NSU sa okrem iného v písmene b) stanovuje, že článok 61 sa neuplatňuje na operácie, pri ktorých celkové oprávnené náklady neprekračujú 1 000 000 EUR. RO preto musí zabezpečiť, aby každá operácia, ktorej celkové oprávnené náklady sa po jej prvotnom zaznamenaní do informačného systému RO zvýšila z nižšej ako prahovej hodnoty 1 000 000 EUR nad túto hodnotu, zodpovedala požiadavkám uvedeného článku 61. Článok 61 ods. 1 až 6 sa neuplatňuje ani na operácie podporované výlučne z ESF.

Operácie generujúce príjem počas ich vykonávania, na ktoré sa nevzťahuje článok 61 ods. 1 až 6 NSU

V súlade s článkom 65 ods. 8 NSU sa oprávnené výdavky na operáciu znížia o čistý príjem, ktorý sa nezohľadnil v čase schvaľovania operácie a ktorý sa priamo vytvára len počas jej realizácie, a to najneskôr v čase, keď prijímateľ predloží žiadosť o záverečnú platbu. Ak na spolufinancovanie nie sú oprávnené všetky náklady, čistý príjem sa úmerne rozdelí na oprávnenú a neoprávnenú časť nákladov. Toto ustanovenie sa neuplatňuje na operácie, ktorých celkové oprávnené náklady neprekračujú 50 000 EUR.

Na základe tohto článku by RO mal rozšíriť overovanie aspektu generovania príjmu na všetky operácie, ktorých celkové oprávnené náklady prekračujú 50 000 EUR a na ktoré sa nevzťahujú iné výnimky uvedené v článku 65 ods. 8 NSU. To vo všeobecnosti zahŕňa operácie, na ktoré sa nevzťahuje článok 61 NSU.

Informácie o používaní zjednodušených nákladov pri operáciách generujúcich čistý príjem nájdete v oddiele 7.4 usmernení Komisie týkajúcich sa zjednodušených možností vykazovania nákladov (EGESIF_14-0017).

2.6. Dĺžka trvania operácií

Podľa článku 71 NSU RO musí zabezpečiť, aby si operácia zachovala príspevok z EŠIF len vtedy, keď táto operácia do piatich rokov od záverečnej platby poskytnutej prijímateľovi alebo v období stanovenom v pravidlách o štátnej pomoci nie je predmetom podstatnej zmeny vymedzenej v článku 71 ods. 1 písm. a) až c). Obdobie desiatich rokov je stanovené pre prípady, keď sa výrobná činnosť premiestni mimo EÚ. Osobitné podmienky sa vzťahujú na MSP, finančné nástroje, fyzické osoby, ktoré následne dostanú podporu z EGF, a operácie, ktoré nepredstavujú investície do infraštruktúry ani výrobné investície.

RO by ako súčasť overovania a po dokončení operácií mal skontrolovať dodržiavanie týchto podmienok vrátane vykonania overovania na mieste na základe výberu vzorky. Všetky sumy identifikované ako neoprávnené vyplatené sa musia vrátiť.

2.7. Rovnosť a nediskriminácia

Podľa článku 7 NSU by sa pri overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu malo skontrolovať, či operácie rešpektujú a podporujú rovnosť mužov a žien a či sa v rôznych fázach vykonávania EŠIF začleňuje hľadisko rodovej rovnosti. To zahŕňa prístup uplatňujúci hľadisko rodovej rovnosti, ktorý zabezpečí, aby všetky operácie otvorene a aktívne zohľadňovali svoj vplyv na situáciu žien a mužov s cieľom prekonať nerovnosti. Všetky programy by mali prispievať k zlepšeniu rovnosti mužov a žien a mali by byť schopné preukázať vplyv v tomto ohľade pred realizáciou, počas nej i po nej. Overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by malo byť v súlade s Chartou základných práv.

V rámci overovania by sa tiež malo skontrolovať, že sa prijali náležité opatrenia na zabránenie akejkoľvek diskriminácii na základe pohlavia, rasového alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie v rôznych fázach vykonávania EŠIF a najmä v prístupe k nim.

Kontrolné zoznamy použité na overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by preto podľa potreby mali obsahovať otázky týkajúce sa dodržiavania zásad rovnosti a nediskriminácie. V rámci overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa mala skontrolovať skutočná výkonnosť spolufinancovaných programov a operácií v porovnaní s cieľovými ukazovateľmi počas celého programového obdobia. RO by mal skontrolovať, či počas vykonávania operácie boli prijaté vhodné opatrenia na splnenie príslušných podmienok stanovených

v zákazke. Prístupnosť pre osoby so zdravotným postihnutím je jedným z kritérií, ktoré je potrebné dodržiavať pri vymedzovaní operácií spolufinancovaných z EŠIF a zohľadniť počas jednotlivých fáz vykonávania.

Prístupnosť by mala byť charakteristická pre všetky výrobky a služby ponúkané verejnosti a financované z EŠIF. Konkrétne by členský štát mal využiť všetky možné prostriedky na zabezpečenie prístupnosti budov, dopravy, informačných a komunikačných technológií, ktoré sú nevyhnutné na začlenenie osôb so zdravotným postihnutím. Preto by sa malo dbať na prístupnosť miest, logistiky, informácií a materiálov (napr. použitých vzdelávacích materiálov, vytvorených výrobkov), aby osoby so zdravotným postihnutím mali z výsledkov projektu rovnaký prospech ako ostatné osoby. Tento aspekt je nutné zohľadniť vždy, keď sa nakupujú, vyvíjajú, uchovávajú alebo obnovujú výrobky alebo služby.

Ustanovenia o prístupnosti pre osoby so zdravotným postihnutím sa nachádzajú aj v smerniciach EÚ o verejnom obstarávaní, kde sa uvádza, že vždy, keď je to možné, technické špecifikácie stanovené v dokumentácii k zadávaciemu konaniu, ako sú oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania, zadávacie podklady alebo doplnujúce podklady, by mali byť vymedzené tak, aby sa zohľadnili kritéria prístupnosti pre osoby so zdravotným postihnutím alebo dizajnové riešenia vhodné pre všetkých používateľov. Pri overovaní zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa malo skontrolovať, či operácie dodržiavajú tieto ustanovenia týkajúce sa prístupnosti. V rámci overovania na mieste by sa konkrétne malo skontrolovať, či boli riadne splnené technické špecifikácie alebo akékoľvek iné ustanovenia stanovené v zadávacích podkladoch na zabezpečenie prístupnosti.

2.8. Cieľ Európska územná spolupráca (EÚS)

V rámci EÚS EFRR zameriava svoju pomoc na rozvoj cezhraničných hospodárskych, sociálnych a environmentálnych činností, vytvorenie a rozvoj nadnárodnej spolupráce a posilnenie účinnosti regionálnej politiky. Štruktúra programov EÚS môže byť zložitá a môže zahŕňať spoluprácu medzi rôznymi kombináciami členských štátov, regiónov a nečlenských štátov. Vzhľadom na túto zložitosť sa považuje za vhodné poskytnúť usmernenia o overovaní v tejto oblasti.

Za overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu vykonávané podľa článku 125 ods. 4 písm. a) NSU a podľa článku 23 ods. 3 nariadenia o EÚS zodpovedá RO. RO má možnosť delegovať úlohy na SO. Overovanie má zahŕňať výdavky každého prijímateľa, ktorý sa zúčastňuje na operácii v rámci programu spolupráce.

V ostatných prípadoch zodpovedajú za overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu členské štáty, tretie krajiny alebo územia, ktoré určujú orgán alebo osobu zodpovednú za vykonávanie overovania prijímateľov na svojom území („kontrolór/kontrolóri“) v súlade s článkom 23 ods. 3 a 4 nariadenia o EÚS. Každý členský štát alebo tretia krajina alebo územie vytvorí systém kontroly, ktorý umožní overiť dodávku spolufinancovaných výrobkov a služieb, správnosť výdavkov vykázaných pre operácie alebo časti operácií, ktoré sa vykonávajú na jeho území, a súlad týchto výdavkov a súvisiacich operácií alebo častí týchto operácií s pravidlami Únie a vnútroštátnymi pravidlami. RO sa uistí, že výdavky každého prijímateľa, ktorý sa zúčastňuje na operácii, boli potvrdené určeným kontrolórom uvedeným v článku 23 ods. 4 nariadenia o EÚS. Odporúča sa, aby RO zabezpečil, aby zodpovedné členské štáty, tretie krajiny alebo územia, ktoré určujú kontrolórov, zaviedli postupy kontroly kvality na overenie kvality práce kontrolóra/kontrolórov. V týchto prípadoch je vzhľadom na povahu operácií v programoch spolupráce nutné, aby členské štáty, tretie krajiny alebo územia, ktoré určili kontrolórov, podporovali RO, aby bol schopný plniť si svoje povinnosti.

Najlepšie postupy v tejto oblasti umožnia zahrnúť do systému riadenia a kontroly informáciu

o názvoch, adresách a kontaktných údajoch vnútroštátnych orgánov a kontrolórov v zúčastnených členských štátoch a tretích krajinách alebo územiach.

Podľa článku 23 ods. 5 nariadenia o EÚS, ak poskytovanie spolufinancovaných výrobkov alebo služieb možno overiť len vo vzťahu k celej operácii, toto overenie vykoná RO alebo kontrolór členského štátu, v ktorom sídli hlavný prijímateľ.

Obsah a rozsah overovania zo strany kontrolórov vykonávajúcich overovanie sú zhodné s obsahom a rozsahom overovania zo strany RO v hlavných operačných programoch. Kontrolóri vykonávajúci overovanie musia overiť, že spolufinancované výrobky sa dodávajú a spolufinancované služby sa poskytujú a že výdavky na operácie vykázané prijímateľmi boli skutočne vynaložené a že sú v súlade s pravidlami Únie a vnútroštátnymi pravidlami. Na tieto účely musia vykonať administratívne overenie každej žiadosti prijímateľov o úhradu a overenie jednotlivých operácií na mieste, ktoré sa môžu vykonať na základe výberu vzorky.

Všeobecné zásady uvedené v tomto dokumente v súvislosti s načasovaním, rozsahom a intenzitou overovania, organizáciou overovania na mieste, požiadavkou na zdokumentovanie vykonanej práce a funkčného oddelenia povinností, pokiaľ ide o overovanie a audity, sa vzťahujú aj na prácu kontrolórov vykonávajúcich overovanie. Kontrolóri vykonávajúci overovanie by okrem toho mali overiť, či prijímatelia a iné orgány zapojené do vykonávania operácií majú buď samostatný účtovný systém, alebo kódové označenie účtov pre všetky transakcie súvisiace s operáciou.

Najbežnejšie problémy zistené útvarmi Komisie v súvislosti s operáciami spolufinancovanými v programoch EÚS v programovom období 2007 – 2013 boli:

- nedostatočný auditorský záznam (audit trail),
- chýbajúce náklady na personál,
- nedostatočné odôvodnenie režijných nákladov a všeobecných administratívnych nákladov,
- nedostatky v postupoch verejného obstarávania,
- nezohľadnenie príjmov vygenerovaných operáciami,
- neúplné kontrolné zoznamy overovania.

Z auditov Komisie vyplynulo, že centralizované overovanie vykonávané štruktúrami podriadenými RO funguje efektívnejšie než iné systémy. Pri iných druhoch systému kontroly je riziko v rámci kontroly vyššie (veľa zamestnancov vykonávajúcich overovanie, neexistencia štandardných postupov kontroly kvality), overovanie sa zameriava najmä na finančnú kontrolu a RO a spoločný sekretariát majú ťažkosti s monitorovaním kontrol.

Z najlepších postupov vyplýva, že centralizovaný systém overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu znižuje riziko v rámci kontroly a pracovníci vykonávajúci overovanie lepšie rozumejú právnym predpisom EÚ a poznajú ich, keď zodpovedajú aj za hlavné programy. V článku 23 ods. 4 nariadenia o EÚS sa uvádza, že kontrolórmí vykonávajúcimi overovanie môžu byť tie isté orgány, ktoré zodpovedajú za vykonávanie týchto overovaní pre operačné programy v rámci štrukturálnych fondov alebo – v prípade tretích krajín – za vykonávanie porovnateľných overovaní v rámci nástroja vonkajšej politiky Únie. Odporúča sa zaviesť opatrenia na zabezpečenie súdržnosti kontrolórov vykonávajúcich overovanie zo všetkých krajín, ktoré sa zúčastňujú na programe. Odporúča sa najmä zosúladiť kontrolné zoznamy, ktoré sa používajú na overovanie (napríklad HIT – nástroje na harmonizáciu vykonávania vypracované v rámci programu Interact). Tým sa uľahčí monitorovanie kvality kontrol, ktoré RO a spoločný sekretariát vykonávajú v súvislosti s operáciami spolufinancovanými v rámci operačného programu EÚS.

V článku 13 ods. 1 nariadenia o EÚS sa požaduje, aby sa v prípade, že existujú dvaja alebo viacerí prijímatelia operácie v programe spolupráce, určil hlavný prijímateľ pre každú operáciu. Hlavný prijímateľ musí zabezpečiť, aby boli výdavky predkladané jednotlivými prijímateľmi podieľajúcimi sa na operácii vynaložené na účely vykonania operácie a zodpovedali činnostiam, na ktorých sa dohodli títo prijímatelia, a aby výdavky predkladané jednotlivými prijímateľmi podieľajúcimi sa na operácii potvrdili pracovníci vykonávajúci overovanie. Rozsah práce kontrolóra zodpovedného za hlavného prijímateľa by mal preto zahŕňať overenie toho, ako hlavný prijímateľ plní tieto povinnosti.

Najlepšie postupy v tejto oblasti umožňujú sprístupniť podrobnosti práce jednotlivých kontrolórov vykonávajúcich overovanie kontrolórovi hlavného prijímateľa, RO a prípadne členskému štátu, tretej krajine alebo územia zodpovednému za určenie kontrolórov. Táto požiadavka môže byť zahrnutá do referenčných podmienok kontrolórov vykonávajúcich overovanie pri ich vymenovaní.

Ak sa časť operácie vykonáva mimo Európskej únie a kontrolór nebol určený, mali by sa prijať osobitné opatrenia s cieľom určiť, ktorý kontrolór alebo subjekt zodpovedá za overovanie zákonnosti a správnosti výdavkov. Podobné opatrenia by sa mali prijať aj v prípade overovania výdavkov uskutočnených v Európskej únii mimo územia zúčastnených členských štátov.

RO a spoločný sekretariát by mali zabezpečiť nezávislosť a oddelenie funkcie kontrolóra na prvom stupni od funkcie zákonného auditu a/alebo od akejkoľvek inej úlohy, ktorú určený kontrolór na prvom stupni môže vykonávať v organizácii prijímateľa (konzultačné práce, účtovnícke práce, príprava miezd atď.). Organizačná štruktúra kontrolóra na prvom stupni by mala byť úplne nezávislá od funkcie zákonného audítora alebo od akejkoľvek inej úlohy vykonávanej v organizácii prijímateľa

2.9. Iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých ľudí (YEI)

Ďalšie osobitné požiadavky na overovanie sa týkajú kontroly toho, či účastníci majú nárok na financovanie z iniciatívy YEI (veková skupina, postavenie, bydlisko) a či prijímateľ zabezpečil, aby subjekty, ktoré sa na operácii zúčastňujú, boli osobitne informované o podpore v rámci iniciatívy YEI poskytovanej prostredníctvom financovania z ESF a o konkrétnom pridelovaní prostriedkov z iniciatívy YEI. Každý dokument týkajúci sa vykonávania operácie, ktorý je určený pre verejnosť alebo účastníkov, vrátane potvrdenia o účasti alebo iného osvedčenia má obsahovať vyhlásenie o tom, že operácia bola podporená v rámci iniciatívy YEI.

2.10. Zjednodušené možnosti vykazovania nákladov

Referenčné dokumenty:

- (i) *Usmernenia týkajúce sa zjednodušených možností vykazovania nákladov (EGESIF_14-0017 zo 6. októbra 2014),*
- (ii) *články 67 a 68 NSU, článok 14 nariadenia o ESF a článok 19 nariadenia o EÚS.*

V prípade jednotkových nákladov a jednorazových platieb sa v rámci overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu skontroluje, či boli splnené podmienky úhrady stanovené v dohode medzi prijímateľom a RO a či sa správne použila dohodnutá metodika²⁸. Okrem toho by sa počas overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu malo overiť, či sa operácia alebo projekt nerealizuje výlučne prostredníctvom verejného obstarávania²⁹. Na

²⁸ Upozorňujeme, že sa to nevzťahuje na článok 14 ods. 1 nariadenia o ESF.

²⁹ Upozorňujeme, že sa to nevzťahuje na článok 14 ods. 1 nariadenia o ESF a na projekty podporené v rámci spoločného akčného plánu.

odôvodnenie množstiev vykázaných prijímateľom budú potrebné podporné dokumenty. Najmä pri „nehmotných“ operáciách sa dôraz presunie na technické a fyzické aspekty operácií, pričom osobitný význam bude mať overovanie na mieste počas vykonávacieho obdobia.

V prípade paušálneho financovania sa má v rámci overovania podľa potreby skontrolovať aj to, či:

- náklady boli správne zaradené do danej kategórie,
- nebola dvakrát vykázaná tá istá nákladová položka,
- sa správne uplatnila paušálna sadzba,
- suma účtovaná na základe paušálnej sadzby bola úmerne upravená, ak sa zmenila hodnota kategórie nákladov, na ktorú sa použila, a
- sa podľa potreby zohľadnil outsourcing (napr. či sa paušálna sadzba znížila v prípade, že časť operácie alebo projektu sa zadala externému zdroju).

2.11. Ukazovatele

Referenčné dokumenty:

- článok 50 ods. 2 NSU o správach o vykonávaní,*
- článok 125 NSU o funkciách riadiaceho orgánu,*
- článok 25 ods. 1 písm. i) delegovaného nariadenia (EÚ) č. 480/2014,*
- Usmernenie pre monitorovanie a hodnotenie – Európsky fond regionálneho rozvoja a Kohézny fond – január 2014,*
- Usmernenie pre monitorovanie a hodnotenie – Európsky sociálny fond, máj 2014.*

V článku 50 ods. 2 NSU sa stanovuje, že vo výročných správach o vykonávaní sa podávajú kľúčové informácie o vykonávaní programu na základe spoločných ukazovateľov a programovo špecifických ukazovateľov a kvantifikovaných cieľových hodnôt. Poskytnuté údaje sa týkajú hodnôt ukazovateľov úplne vykonaných operácií, a ak je to možné, aj vybraných operácií. V prípade ESF sa údaje poskytnuté pre ukazovatele výstupov a výsledkov vzťahujú na hodnoty pre čiastočne alebo úplne realizované operácie. Podávanie správ o vybraných operáciách sa v prípade ESF nevyžaduje.

V článku 125 ods. 2 písm. a) NSU sa vyžaduje, aby RO poskytoval monitorovaciemu výboru údaje o pokroku operačného programu v dosahovaní jeho cieľov, finančné údaje a údaje týkajúce sa ukazovateľov a čiastkových cieľov.

V článku 125 ods. 2 písm. d) NSU sa vyžaduje, aby RO zaznamenával a uchovával údaje v elektronickej forme o každej operácii, ktoré sú potrebné na monitorovanie a hodnotenie podľa potreby vrátane údajov o jednotlivých účastníkoch operácií. V prípade ESF sa údaje zaznamenávajú a uchovávajú takým spôsobom, ktorý RO umožní vykonávať úlohy súvisiace s monitorovaním a hodnotením v súlade s požiadavkami stanovenými v článku 56 NSU a v článkoch 5 a 19 a v prílohách I a II k nariadeniu o ESF.

V článku 125 ods. 3 písm. a) NSU sa stanovuje, že RO by mal uplatňovať postupy výberu operácií, ktoré zabezpečia, že vybrané operácie budú prispievať k dosiahnutiu konkrétnych cieľov a výsledkov príslušnej priority.

V článku 25 ods. 1 písm. i) delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 480/2014 sa vyžaduje, aby audítorský záznam (audit trail) umožnil porovnanie údajov týkajúcich sa ukazovateľov výstupov pre operáciu s cieľmi a vykázanými údajmi a výsledkom programu.

V rámci overovania zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by sa na základe

údajov vykázaných prijímateľmi na úrovni operácie malo zabezpečiť, aby boli agregované údaje alebo mikroúdaje týkajúce sa ukazovateľov a cieľových hodnôt na úrovni investičnej priority, priority alebo programu včasné, úplné a spoľahlivé.

Pri overovaní by sa mali skontrolovať kľúčové požiadavky týkajúce sa zberu, uchovávania a kvality údajov. Nedostatočná kvalita údajov a vyplývajúca nízka spoľahlivosť monitorovacieho systému má za následok pozastavenie platieb. RO musí zabezpečiť kvalitu údajov najmä prostredníctvom kontroly ich úplnosti a jednotnosti³⁰.

Monitorovanie pokroku vo vykonávaní operácie prostredníctvom preskúmania ukazovateľov (a mikroúdajov v prípade operácií v rámci ESF) sa má začleniť do administratívneho overovania žiadosti o úhradu predloženej prijímateľom. Počas overovania žiadosti o úhradu by mal RO podľa potreby skontrolovať pokrok pri dosahovaní ukazovateľov. Vo fáze žiadosti o záverečnú úhradu by RO mal overiť, či prijímateľ poskytol príslušné informácie, t. j. informácie o skutočnom príspevku k ukazovateľom výstupov a výsledkov, či boli dosiahnuté všetky dohodnuté ukazovatele, a prípadne overiť odôvodnenie rozdielu medzi očakávaným a skutočným prínosom. RO upraví vzory žiadostí prijímateľov o úhradu s cieľom umožniť včasné a správne nahlasovanie ukazovateľov. Kontrolný zoznam pre overovanie zo strany riadiaceho alebo sprostredkovateľského orgánu by mal obsahovať vhodné otázky.

V rámci overovania na mieste by sa mala overiť správnosť údajov poskytnutých prijímateľmi v súvislosti s ukazovateľmi. Potrebné je overiť správne pochopenie ukazovateľa prijímateľom a vykázané hodnoty. Ak prijímateľ zodpovedal za zadávanie informácií o ukazovateľoch do informačného systému, správnosť tohto procesu by sa mala overiť aspoň na mieste.

Každý účastník má byť v rámci jednej operácie zaregistrovaný len raz (napr. jeden účastník odbornej prípravy má byť zaregistrovaný len raz, aj keď sa môže zúčastniť na viacerých rôznych činnostiach v rámci jednej operácie).

³⁰ Usmernenie pre monitorovanie a hodnotenie, Európsky sociálny fond, kapitola 2 prílohy D.