

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

Evidenčné číslo: 101006/I/2019/36086129772604676

**ANALÝZA VPLYVU SYSTÉMU FINANČNÉHO RIADENIA
EŠIF NA ZVYŠOVANIE EFEKTÍVNOSTI ICH VYUŽITIA V
PODMIENKACH SR**

Diplomová práca

2019

Bc. Lenka Zátopková

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

**ANALÝZA VPLYVU SYSTÉMU FINANČNÉHO RIADENIA
EŠIF NA ZVYŠOVANIE EFEKTÍVNOSTI ICH VYUŽITIA V
PODMIENKACH SR**

Diplomová práca

Študijný program:	Financie
Študijný odbor:	Financie, bankovníctvo a investovanie
Školiace pracovisko:	Katedra financií Národohospodárska fakulta
Vedúci záverečnej práce:	Ing. Anton Čiernik, PhD.

Bratislava 2019

Bc. Lenka Zátopková

Pod'akovanie

Chcem sa pod'akovať všetkým, ktorí mi akýmkoľvek spôsobom pomohli pri písaní diplomovej práce. Moje pod'akovanie patrí predovšetkým Ing. Antonovi Čiernikovi, PhD. za vedenie záverečnej práce.

ABSTRAKT

ZÁTOPKOVÁ, Lenka: Analýza vplyvu systému finančného riadenia EŠIF na zvyšovanie efektívnosti ich využitia v podmienkach SR - Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta; Katedra financií. - Vedúci záverečnej práce: Ing. Anton Čiernik, PhD., - Bratislava: NHF EU, 2019, 79 s.

Naším cieľom v diplomovej práci je identifikovať možnosti zvýšenia efektívnosti využívania európskych štrukturálnych a investičných fondov v kontexte uplatňovaných postupov ich finančného riadenia v podmienkach Slovenskej republiky. Práca je rozdelená do štyroch kapitol. Obsahuje sedem príloh. V prvej kapitole práce sa zameriavame na teoretické vymedzenie legislatívnych pojmov a základných požiadaviek na výkon kontroly a auditu v podmienkach Slovenskej republiky. Ďalej v kapitole približujeme kontrolný proces na úrovni európskych štrukturálnych a investičných fondov. V druhej kapitole vymedzujeme hlavný cieľ záverečnej práce, ktorý následne bližšie približujeme pomocou čiastkových cieľov. V tretej kapitole uvádzame využité metódy spracovania záverečnej práce. V záverečnej kapitole sa zameriavame na aplikovanie teoretických poznatkov na vybrané operačné programy. Zaoberáme sa procesom hodnotenia a monitorovania v podmienkach Slovenskej a Českej republiky. Sumarizujeme proces sledovania vykonávania programu a výkon hodnotenia v praxi. Na základe zistení, v záverečnej kapitole vymedzujeme najvýznamnejšie problémy, v dôsledku ktorých nedochádza k zvyšovaniu efektívnosti rozoberaného operačného programu v Slovenskej republike.

Kľúčové slová:

európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF), operačný program, finančná kontrola, audit, monitorovanie, hodnotenie

ABSTRACT

ZATOPKOVA, Lenka: Analysis of the impact of the ESIF financial management system on increasing the efficiency of their use in the Slovak Republic – University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy; Department of Finance. – Thesis supervisor: Ing. Anton Ciernik, PhD., - Bratislava: NHF EU, 2019, 79 p.

Our primary aim in the diploma thesis is to identify the possibilities of increasing the efficiency of the use of European structural and investment funds in the context of the applied procedures of their financial management in the Slovak Republic. The thesis is divided into four chapters. The analysis includes seven attachments. In chapter 1 we focused on the legislative definitions and basic requirements for control performance and audit in the Slovak Republic. Furthermore, the chapter describes the control process for European structural and investment funds. In chapter 2 we defined the main aim of the final thesis which is further described in more detail in partial aims. In chapter 3 we described the methods used to process the data in the final thesis. In chapter 4 we focused on the application of theoretical knowledge in relation to selected operational programs, which serve as a monitoring and evaluating body for both the Slovak Republic and Czech Republic. Finally, we summarized the process of monitoring the implementation of the program and evaluation process in practice. Based on the findings, in final chapter we defined the most significant problems that lead to lack of improvement in the area of effectiveness, mentioned in the operational program of the Slovak Republic.

Keywords:

European structural and investment funds, operational program, financial control, audit, monitoring, evaluation

Obsah

Úvod	11
1. Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí.....	13
1.1 Finančné riadenie a kontrola.....	13
1.1.1 Finančné riadenie	13
1.1.2 Finančná kontrola.....	14
1.2 Audit	24
1.2.1 Úloha auditu verejných zdrojoch	27
1.3 Kontrolný systém na úrovni európskych štrukturálnych a investičných fondov..	32
1.3.1 Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov	33
1.3.2 Audit európskych štrukturálnych a investičných fondov	43
2. Cieľ práce.....	45
3. Metodika práce a metódy skúmania	46
4. Výsledky práce a diskusia.....	48
4.1 Operačný program Integrovaná infraštruktúra	49
4.1.1 Hodnotenie ex ante kondicionalít	50
4.1.2 Hodnotenie počas Operačného programu Integrovaná infraštruktúra počas programového obdobia	52
4.1.3 Monitorovanie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra	57
4.2 Operačný program Doprava	60
4.2.1 Hodnotenie ex ante kondicionalít	62
4.2.2 Hodnotenie počas Operačného programu Doprava počas programového obdobia	63
4.2.3 Monitorovanie Operačného programu Doprava	66
4.3 Možnosti zlepšenia hodnotenia operačných programov s cieľom zvyšovania efektívnosti ich využitia v podmienkach Slovenskej republiky.....	68
Záver.....	72
Zoznam použitej literatúry.....	74

Prílohy	79
---------------	----

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Porovnanie zákona č. 502/2001 Z. z. a zákona č. 357/2015 Z. z.....	23
Tabuľka 2: Prehľad prioritných osí Operačného programu Integrovaná infraštruktúra	50
Tabuľka 3: Prehľad prioritných osí Operačného programu Doprava	62
Tabuľka 4: Vykonané hodnotenia Operačného programu Doprava	65

Zoznam skratiek

ACCA	Asociácia certifikovaných účtovníkov
AK	Administratívne kapacity
CBA	Analýza nákladov a prínosov (z anglického Cost Benefit Analysis)
CEF	Nástroj na prepájanie Európy
CKO	Centrálny koordinačný úrad
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český štatistický úrad
EFRR	Európsky fond regionálneho rozvoja
EIA	Posudzovanie vplyvov na životné prostredie
EK	Európska komisia
ESI	Európske štrukturálne a investičné fondy (skratka v českom jazyku)
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
EÚD	Európsky dvoj audítorov
HP	Horizontálny princíp
IKT	Informačné a komunikačné technológie
IT	Informačné technológie
JASPERS	Spoločná pomoc na podporu projektov v európskych regiónoch
KF	Kohézny fond
MD ČR	Ministerstvo dopravy Českej republiky
MDV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
MMR	Ministerstvo pre miestny rozvoj Českej republiky
MPSVR SR	Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

MŠVVŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
NEN	Národný elektronický nástroj v Českej republike
NMV	Národný monitorovací výbor
NOR	Národný orgán pre koordináciu (CKO v českom jazyku)
OP TP	Operačný program Technická pomoc
OPD	Operačný program Doprava
OPII	Operačný program Integrovaná infraštruktúra
OPZ	Operačný program zamestnanosť v Českej republike
OSN	Organizácia spojených národov
PO	Prioritná os
PS	Pracovná skupina
ŘSD	Riaditeľstvo ciest a diaľnic Českej republiky
SEA	Strategické environmentálne posudzovanie
SO/SORO	Sprostredkovateľský orgán
SR	Slovenská republika
SŽDC	Správa železničnej dopravnej cesty Českej republiky
TEN-T	Transeurópska dopravná sieť
ÚOHS	Úrad na ochranu hospodárskej súťaže Českej republiky
ÚOOÚ	Úrad na ochranu osobných údajov
ÚPPVII SR	Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie Slovenskej republiky
VO	Verejné obstarávanie
ZP	Zdravotné postihnutie
ZVZ	Zákon o zadávaní verejných zákaziek č. 134/2016 Sb.

Úvod

Európska únia predstavuje organizáciu zoskupujúcu 28 krajín Európy. Korene súčasnej podoby Európskej únie siahajú až do čias krátko po druhej svetovej vojne, kedy kontinent rozvrátený ničivou vojnou potreboval stimul pre obnovu mierových vzťahov a spolupráce. Podnetom pre vytvorenie previazanosti štátov Európy bola myšlienka hospodárskej spolupráce viažuca sa na rozvíjanie obchodných vzťahov, ktoré by zároveň zabezpečili nekonfliktné jednanie na medzinárodnej úrovni.

S postupným pribúdaním jednotlivých krajín k spoločenstvu sa zvyšovali rozdiely medzi zakladajúcimi štátmi a prístupujúcimi štátmi, najmä štátmi východnej Európy. Nástrojom na znižovanie regionálnych rozdielov sa stali EŠIF, ktoré znižovaním týchto rozdielov prispievajú k cieľu posilňovania hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti v rámci Únie.

V súčasnom programovom období 2014 – 2020 sú hlavnými cieľmi politiky súdržnosti:

- cieľ Investovanie do rastu a zamestnanosti,
- cieľ Európska územná spolupráca.

V diplomovej práci sa zameriavame na kontrolný systém na úrovni EŠIF. Bližšie sa pozeráme na vybrané operačné programy, oba zamerané na cieľ Investovanie do rastu a zamestnanosti. Rovnako programy prispievajú k napĺňaniu rovnakého tematického cieľa Podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach, pričom jeden zo sledovaných programom prispieva i k cieľu Zlepšenie prístupu k informačným a komunikačným technológiám a zlepšenie ich využívania a kvality. Význam EŠIF je pre krajiny strednej a východnej Európy nesporný, otázkou ostáva, či sú využívané v ich najefektívnejšej možnej forme.

Našou ambíciou v záverečnej práci je zhodnotiť systém monitorovania a hodnotenia operačných programov so zameraním na identifikáciu možností zvýšenia efektívnosti využívania európskych štrukturálnych a investičných fondov v kontexte uplatňovaných postupov ich finančného riadenia.

Diplomová práca je štruktúrovaná do štyroch kapitol. V prvej kapitole záverečnej práce sa sústreďujeme na teoretické poznatky o kontrolnom procese a audite na základe slovenskej a európskej legislatívy. Bližšie upravujeme proces kontroly, monitorovania a hodnotenia na úrovni EŠIF. V druhej kapitole popisujeme hlavný cieľ záverečnej práce

a jeho čiastkové ciele. V tretej kapitole definujeme metódy aplikované pri spracovaní záverečnej práce. V poslednej kapitole skúmame vybrané operačné programy v Slovenskej a Českej republike. Zaoberáme sa monitorovaním a hodnotením programov, odhaľujeme slabé miesta a navrhujeme možné riešenia pre zvýšenie efektívnosti hodnotenia programov, v nadväznosti na čo je predpoklad zvýšenia efektívnosti implementácie operačného programu v podmienkach Slovenskej republiky.

1. Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí

1.1 Finančné riadenie a kontrola

Transparentné využívanie verejných zdrojov si nevyhnutne vyžaduje efektívne nastavenie systému finančného riadenia, ktorého fundamentálnym prvkom je finančná kontrola. Primárnou úlohou kontroly je tvoriť a stanovovať podmienky, aby nevznikali nedostatky v kontrolovanej činnosti, prípadne ak už nedostatky vznikli, zabezpečiť také kontrolné mechanizmy, aby boli nedostatky čo najskôr odhalené a následne odstránené. Predchádzanie, odhalenie a následné odstránenie nedostatkov zabezpečí efektívne nastavený systém kontroly.¹

Výkon kontroly je základným prvkom, objektívnou funkciou každej cieľavedomej ľudskej činnosti, v ktorej sa odzrkadľujú vzájomné spojitosti medzi cieľom a výsledkami a postupom realizácie, ako aj spojitosti, ktoré sa v rámci cieľavedomej aktivity majú realizovať.²

1.1.1 Finančné riadenie

Michal Oláh v publikácii venovanej finančnej kontrole definuje: „Systém finančného riadenia zahŕňa komplex na seba nadväzujúcich a vzájomne prepojených podsystemov a činností, prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje účinné finančné plánovanie, rozpočtovanie, účtovanie, platba, sledovanie finančných, dokumentačných a informačných tokov, výkazníctvo a finančná kontrola pri realizácii zámerov a cieľov organizácie.“³

Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj zákon o finančnej kontrole a audite) definuje finančné riadenie ako „súhrn postupov orgánu verejnej správy pri riadení rizík, zodpovednom plánovaní, rozpočtovaní, použití, poskytovaní, účtovaní, výkazníctve verejných financií, finančnej kontrole a audite, ktorého cieľom je hospodárne, efektívne, účinné a účelné využívanie verejných financií“.

Vychádzajúc z legislatívnej definície, finančné riadenie predstavuje všetky stanovené postupy, ktorými sa riadi orgán verejnej správy. Za postupy, ktorými sa riadi orgán verejnej správy pokladáme rôzne riadiace akty, vnútorné právne predpisy, predovšetkým

¹ OLÁH, M. – ŠIDELSKÝ, L. – CIBÁK, Ľ. 2011. *Finančná kontrola*. Bratislava : Sprint dva, 2011. s. 73. ISBN: 978-80-89393-40-4

² VÉPYOVÁ, M. 2005. *Kontrola a audit*. Bratislava : Sprint, 2005. s. 23. ISBN: 80-89085-40-7

³ OLÁH, M. – ŠIDELSKÝ, L. – CIBÁK, Ľ. 2011. *Finančná kontrola*. Bratislava : Sprint dva, 2011. s. 74. ISBN: 978-80-89393-40-4

smernice a príkazy, ktoré interne upravuje orgán verejnej správy s tým, že sú záväzné pre jeho zamestnancov.⁴

V nadväznosti na predchádzajúce vymedzenie postupov, ktorými sa riadi orgán verejnej správy, súhrn všetkých postupov by sme mohli nazvať aj vnútorný kontrolný systém daného orgánu, nakoľko postupy sú pre orgán verejnej správy záväzné a istým spôsobom riadia a kontrolujú jeho činnosť. V prípade, ak je tento vnútorný kontrolný systém orgánu verejnej správy ucelená sústava finančných a iných kontrolných procesov nastavených naprieč organizačnou štruktúrou orgánu verejnej správy, finančné riadenie je nastavenie procedurálnych postupov tak, aby mohol vnútorný kontrolný systém plniť svoje základné funkcie. Práve nastavenie kontrolných procesov naprieč organizačnou štruktúrou je veľmi dôležité najmä z pohľadu konzistentnosti a pokrytia všetkých podstatných procesov a aktivít zamestnancov orgánu verejnej správy.⁵

Michal Oláh ďalej pod finančnou kontrolou rozumie nastavenie procesov, ktoré zaisťujú:

- „správne a efektívne nakladanie s finančnými prostriedkami, nielen s výdavkami ale aj s príjmami,
- nastavenie takých mechanizmov, ktoré zabezpečia primeranú finančnú kontrolu prostredníctvom vnútorného kontrolného systému“.⁶

Hlavnými nástrojmi, ktorými orgán verejnej správy zabezpečuje primárny cieľ finančného riadenia, a to hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť pri využívaní verejných financií sú finančná kontrola a vnútorný audit.⁷

1.1.2 Finančná kontrola

Z historického hľadiska bol pojem kontrola počas socializmu častokrát zamieňaný s pojmom revízia. Dochádzalo tak k nesprávnemu chápaniu kontroly, pretože kontrola je obsiahlejšia ako revízia, pričom revízia je iba jednou z možností následnej kontroly.

Medzi základné rozdiely, ktoré poukazujú na odlišnosť týchto dvoch činností patria:

- rozdiel v čase,

⁴ ZACHARIDESOVÁ, V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 14. ISBN: 978-80-8168-387-9

⁵ OLÁH, M. – ŠIDELSKÝ, L. – CIBÁK, E. 2011. *Finančná kontrola*. Bratislava : Sprint dva, 2011. s. 74 - 75. ISBN: 978-80-89393-40-4

⁶ OLÁH, M. – ŠIDELSKÝ, L. – CIBÁK, E. 2011. *Finančná kontrola*. Bratislava : Sprint dva, 2011. s. 74. ISBN: 978-80-89393-40-4

⁷ ZACHARIDESOVÁ, V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 14. ISBN: 978-80-8168-387-9

- rozdiel v rozsahu,
- rozdiel v nadradenosti.

Rozdiel v čase bol spôsobený najmä momentom, kedy sa kontrola či revízia uskutočňuje, avšak aj tým, ako často sa uskutočňuje. Kontrola bola chápaná ako predbežná a predovšetkým bežná činnosť, pričom revízia je následná a mimoriadna, prípadne občasná činnosť. Rozdiel v rozsahu je zložitý definovať, pretože kontrola sa zvyčajne sústreďuje iba na časť činnosti a revízia na činnosť ako celok, ale existovali aj situácie, kedy bola revízia zameraná iba na časť činnosti a kontrola bola zameraná na celok. Rozdiel v nadradenosti bol zapríčinený nadradenosťou revízora, ktorý bol oprávnený na preverenie kontrolnej činnosti.⁸

Jozef Rosa, československý ekonóm a vysokoškolský pedagóg, častokrát označovaný ako jeden z ekonomických konštruktérov federácie uvádza: „Podľa metód finančnej kontroly môžeme overiť, do akej miery prenikli nové, socialistické vzťahy do vedomia finančných pracovníkov štátnych financií, bánk a odvetvových financií. Skúmajúc používané metódy finančnej kontroly, máme možnosť vidieť, ako vo finančných vzťahoch postupne miznú prvky kapitalistického antagonizmu a nadobúdajú prevahu prvky vzájomnej spolupráce a pomoci.“⁹

Na základe tejto definície môžeme vidieť, že metódy kontroly nie sú statické. Tvorja sa, prehĺbujú a zdokonaľujú sa na základe poznatkov a skúseností z kontrolnej praxe. Rovnako na metódy kontroly vplýva aj zmena politického zriadenia, ideológia štátu a legislatívne zmeny. Preto má v súčasnosti finančná kontrola niektoré prvky výrazne odlišné v porovnaní so socialistickou finančnou kontrolou, avšak idea porovnávania dosahovaných výsledkov s plánom ostáva stále rovnaká.¹⁰

V najvšeobecnejšej rovine sa kontrola rozumie ako činnosť, ktorá porovnáva žiaduci stav so stavom skutočným. Treba však poznamenať, že výkon kontroly sa nutne neviaže iba na porovnávanie žiaduceho stavu, teda vopred stanovených cieľov s reálnymi dosiahnutými výsledkami, ale kontrolu možno aplikovať už pred výkonom činnosti, prípadne počas výkonu činnosti.

⁸ ROSA, J. 1956. *Socialistická finančná kontrola*. Bratislava : Slovenské vydavateľstvo technickej literatúry, 1956. s. 102.

⁹ Tamtiež.

¹⁰ ROSA, J. 1956. *Socialistická finančná kontrola*. Bratislava : Slovenské vydavateľstvo technickej literatúry, 1956. s. 103.

Podľa Čiernika je potrebné, aby kontrola napĺňala svoje základné funkcie a to najmä:

- informačná funkcia,
- regulačná funkcia,
- inštitucionálna funkcia,
- represívna funkcia.¹¹

Informačná funkcia kontroly vychádza z požiadavky komparácie reálneho stavu so stavom predpokladaným, prípadne s legislatívnymi požiadavkami, so zámerom poskytnutia spätnej väzby o dosahovaných výsledkoch, ktoré sú podrobované kontrole. Regulačná funkcia kontroly je podmienená potrebou prijať kroky na odstránenie zistených nedostatkov vyplývajúcich z výkonu kontroly. Regulačná funkcia kontroly nespočíva iba v prijatí krokov na odstránenie nedostatkov, avšak aj v následnej kontrole plnenia týchto prijatých krokov. Inštitucionálna funkcia kontroly je chápaná predovšetkým v súvislosti so subjektmi, ktoré kontrolu vykonávajú. Kontrola môže byť vykonávaná ako vnútorná kontrola alebo ako kontrola vonkajšia. Represívna funkcia kontroly je viazaná na regulačnú funkciu. Podstata represívnej funkcie spočíva vo vyvedení zodpovednosti voči subjektu, ktorý je kontrolovaný a zároveň voči osobám, ktoré sú zodpovedné za spôsobenie škody alebo nesúladu s predpokladaným stavom alebo legislatívnymi požiadavkami.¹²

Rovnako ako v predchádzajúcom odstavci, aj na delenie kontrolnej činnosti nazeráme podľa Čiernika z viacerých hľadísk, avšak medzi najznámejšie kritériá delenia zaradujeme:

- pôvod kontrolného orgánu a jeho vzťah ku kontrolovanému subjektu,
- rozsah kontroly,
- časové hľadisko,
- predmet kontroly,
- hľadisko fyzickej prítomnosti kontrolóra,
- ostatné hľadiská (napr. pravidelnosť).¹³

Z hľadiska pôvodu kontrolného orgánu a jeho vzťahu ku kontrolovanému subjektu delíme kontrolu na kontrolu internú alebo externú podľa toho, či je kontrola vykonávaná

¹¹ ČIERNIK. A. 2018. *Finančná kontrola a systém riadenia v organizácií*. Zlín : VeRBuM, 2018. s. 9. ISBN: 978-80-87500-93-4

¹² ČIERNIK. A. 2018. *Finančná kontrola a systém riadenia v organizácií*. Zlín : VeRBuM, 2018. s. 10. ISBN: 978-80-87500-93-4

¹³ Tamtiež.

subjektom samotným alebo externou inštitúciou. Podľa rozsahu kontroly delíme kontrolu na čiastkovú kontrolu, tematickú kontrolu a komplexnú kontrolu. Z časového hľadiska môžeme kontrolu deliť na predbežnú, priebežnú a následnú. Práve časové hľadisko členenia kontroly nachádzame najčastejšie. Z pohľadu členenia kontroly podľa predmetu kontroly sa stretávame s kontrolou riadenia, finančnou kontrolou alebo kontrolou dodržiavania legislatívnych požiadaviek. Hľadisko fyzickej prítomnosti kontrolóra rozdeľuje kontrolu na kontrolu na mieste a kontrolu na diaľku. Pri zohľadnení ostatných hľadísk, a to napr. pravidelnosť kontroly, rozlišujeme kontrolu pravidelnú a mimoriadnu.¹⁴

V posledných rokoch došlo k niekoľkým zmenám v oblasti finančnej kontroly. Za hlavnú zmenu, ktorá sumarizuje ostatné zmeny, považujeme prijatie nového zákona o finančnej kontrole a audite, zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vychádzajúc zo zákona o finančnej kontrole a audite sa pod pojmom finančná kontrola rozumie „súhrn činností zabezpečujúcich overovanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti finančných operácií alebo ich častí pred ich uskutočnením, v ich priebehu a až do ich konečného vysporiadania, zúčtovania, dosiahnutia a udržania výsledkov a cieľov finančných operácií alebo ich častí.“

Z legislatívnej definície finančnej kontroly vyplýva, že finančná kontrola sa viaže na finančnú operáciu. Zároveň z definície vyplýva, že finančná kontrola sa vykonáva vždy už pred realizovaním finančnej operácie a nekončí sa zúčtovaním finančnej operácie, ale pokračuje až do konečného dosiahnutia stanovených cieľov.

Pred realizovaním finančnej operácie sa overuje predovšetkým jej efektívnosť, plán a stanovené ciele, ku ktorým sa chce verejný orgán danou finančnou operáciou dopracovať alebo či disponuje dostatkom prostriedkov na dosiahnutie tejto operácie. Počas finančnej operácie sa overuje hospodárnosť danej operácie, či bol daný tovar, práca alebo služba obstaraná a vykonaná vo vhodnom množstve a kvalite za najlepšiu cenu. Po skončení finančnej operácie sa overuje najmä účinnosť a účelnosť finančnej operácie, a to nielen či boli stanovené ciele naplnené, ale či boli ciele udržiavané po určitú dobu.

¹⁴ ČIERNIK. A. 2018. *Finančná kontrola a systém riadenia v organizácii*. Zlín : VeRBuM, 2018. s. 10. ISBN: 978-80-87500-93-4

V súvislosti s finančnou kontrolou sa hospodárnosťou rozumie vynaloženie verejných financií na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, prác a služieb v správnom čase, vo vhodnom množstve a kvalite za najlepšiu cenu.

Efektívnosť je zákonom definovaná ako najvýhodnejší vzájomný pomer medzi použitými verejnými financiami a dosiahnutými výsledkami.

Účinnosť je definovaná ako plnenie určených cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov vzhľadom na použité verejné financie.

Účelnosť je určená ako vzťah medzi stanoveným účelom použitia verejných financií a skutočným účelom ich použitia.

Zákon o finančnej kontrole a audite nám poskytuje ďalšie kritérium členenia finančnej kontroly, a to z pohľadu finančných operácií. Pre správne pochopenie členenia, považujeme za dôležité si najprv vymedziť pojem finančná operácia.

Finančnou operáciou alebo jej časťou rozumieme:

- príjem,
- poskytnutie alebo použitie verejných peňažných prostriedkov,
- právny úkon,
- iný úkon majetkovej povahy.

Na základe ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie stanovenej Opatrením Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení neskorších predpisov, delíme príjmy na:

- daňové príjmy,
- nedaňové príjmy,
- granty a transfery.

Rovnaké opatrenie definuje aj poskytnutie alebo použitie verejných peňažných prostriedkov, ktoré sa realizuje formou výdavkov. Výdavky delíme na:

- bežné výdavky,
- kapitálové výdavky.

Občiansky zákonník Slovenskej republiky (zákon č. 40/1964 Zb.) vymedzuje právny úkon ako „prejav vôle smerujúci najmä k vzniku, zmene alebo zániku tých práv alebo povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú.“ Najbežnejším typom právneho úkonu je uzatvorenie zmluvného vzťahu.¹⁵

Za iný úkon majetkovej povahy považujeme úkon, ktorý má dopad na evidenciu o majetku organizácie a väčšinou je dôsledkom zmluvného vzťahu (napr. vyradovanie a likvidácia majetku, náhrada škody, pohľadávky, presun majetku atď.).¹⁶

V zmysle zákonnej úpravy finančnej kontroly, rozlišujeme tri druhy kontrol vo vzťahu k finančným operáciám, a to základnú finančnú kontrolu, administratívnu finančnú kontrolu a kontrolu na mieste.

Práve pri delení finančnej kontroly vymedzenej zákonom pozorujeme zmenu v porovnaní z predchádzajúcou právnou úpravou (zákon č. 502/2001 Z . z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov), podľa ktorej sa finančná kontrola vykonávala ako predbežná finančná kontrola, priebežná finančná kontrola a následná finančná kontrola. Následne dochádzalo k členeniu v rámci predbežnej kontroly, ktorá sa vykonávala ako administratívna kontrola a kontrola na mieste. Administratívna kontrola sa vykonávala ako vnútorná administratívna kontrola, alebo ako administratívna kontrola kontrolovanej osoby.

Pozorujeme, že došlo k značnému zjednodušeniu v členení finančnej kontroly, k čomu v dôvodovej správe v tom čase k navrhovanému zákonu finančnej kontrole a audite nachádzame vyjadrenie: „Základné princípy vykonávania finančnej kontroly ostávajú zachované aj v navrhovanom znení zákona, kde sa predbežná finančná kontrola vykonávaná ako vnútorná administratívna kontrola transformuje na základnú finančnú kontrolu, ktorá je obligatórna pre orgány verejnej správy na všetky finančné operácie alebo ich časti, tak ako je tomu aj v súčasnosti. Vykonanie základnej finančnej kontroly je obligatórne aj v prípade, keď orgán verejnej správy vykonáva overovanie finančnej operácie alebo jej časti administratívnou finančnou kontrolou alebo finančnou kontrolou na mieste. Zlúčením jednotlivých typov kontrol bude vykonávanie finančnej kontroly v praxi

¹⁵ OLÁH, M. – ŠIDELSKÝ, L. – CIBÁK, Ľ. 2011. *Finančná kontrola*. Bratislava : Sprint dva, 2011. s. 131. ISBN: 978-80-89393-40-4

¹⁶ ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2004. *Smernica o finančnom riadení a finančnej kontrole na Úrade vlády SR*. [Online] 2004. [cit. 2019.01.27.] Dostupné na internete: <https://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/data/att/5855_subor.pdf>.

zjednodušené a zefektívnené, keďže návrh zákona upravuje len tri typy kontrol (základnú finančnú kontrolu, administratívnu finančnú kontrolu, kontrolu na mieste).”

1.1.2.1 Základná finančná kontrola

Základnú finančnú kontrolu je orgán verejnej správy povinný vykonať pri každej finančnej operácii orgánu verejnej správy alebo jej časti. V prípade, pokiaľ by nebola vykonaná základná finančná kontrola vo vzťahu k finančnej operácii alebo jej časti, nie je možné v danej finančnej operácii pokračovať. Z legislatívnej úpravy ďalej vyplýva, že základnú finančnú kontrolu vykonávajú vždy aspoň dve osoby, konkrétne štatutárny orgán orgánu verejnej správy alebo ním určený vedúci zamestnanec orgánu verejnej správy a zamestnanec zodpovedný za rozpočet, verejné obstarávanie, správu majetku alebo za iné odborné činnosti podľa povahy finančnej operácie alebo jej časti podľa rozhodnutia štatutárneho orgánu orgánu verejnej správy. V špecifickom prípade, ak je orgánom verejnej správy obec a nemôže zabezpečiť vykonanie základnej finančnej kontroly svojimi zamestnancami, vykonáva základnú finančnú kontrolu starosta a aspoň jedna iná fyzická osoba, ktorú schvaľuje obecné zastupiteľstvo uznesením.

Na základe vyššie uvedených poznatkov o základnej finančnej kontrole, najmä vo vzťahu k finančnej operácii alebo jej časti a k osobám, ktoré základnú finančnú kontrolu vykonávajú, sumarizujeme, že ide o tzv. vnútornú kontrolu, ktorej výsledok vo forme dokladu ostáva v rámci orgánu verejnej správy.¹⁷

Osoby, ktoré základnú finančnú kontrolu vykonali, potvrdzujú na špecifickom doklade vzťahujúcom sa na finančnú operáciu alebo jej časť, súlad so zákonom o finančnej kontrole a audite, a uvedenie vyjadrenia či:

- finančnú operáciu alebo jej časť možno vykonať alebo nemožno vykonať,
- vo finančnej operácii alebo jej časti možno pokračovať alebo nemožno pokračovať,
- poskytnuté plnenie treba vymáhať alebo poskytnuté plnenie nie je potrebné vymáhať, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala.

Zákon ďalej neposkytuje špecifikáciu daného dokladu, je teda na uvážení orgánu verejnej správy v akej podobe doklad vyhotoví, musí byť však zrejmé, na ktorú finančnú operáciu alebo jej časť sa doklad vzťahuje.

¹⁷ ZACHARIDESOVÁ, V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 36. ISBN: 978-80-8168-387-9

1.1.2.2 Administratívna finančná kontrola

Orgán verejnej správy je povinný vykonávať administratívnu finančnú kontrolu súladu každej finančnej operácie alebo jej časti so zákonom finančnej kontrole a audite, ak orgán verejnej správy poskytne verejné financie inej osobe alebo poskytol verejné financie inej osobe. V zmysle novej právnej úpravy zákona o finančnej kontrole administratívna finančná kontrola predstavuje vlastne administratívnu finančnú kontrolu kontrolovanej osoby.

Poskytnutie verejných financií inej osobe značí situáciu, kedy orgán verejnej správy na základe uzatvorenej zmluvy, poskytne financie určitej osobe, ktorá ich musí použiť na účel stanovený v zmluve. Vo väčšine prípadov poskytnutie verejných financií predstavuje dotácie zo štátneho rozpočtu alebo nenávratné finančné príspevky z EŠIF.¹⁸

V porovnaní so základnou finančnou kontrolou sa administratívna finančná kontrola líši najmä v zameraní kontroly. Pri základnej finančnej kontrole ide o tzv. vnútornú kontrolu, avšak pri administratívnej finančnej kontrole ide o tzv. finančnú kontrolu vykonávanú navonok voči inej osobe, ktorej orgán verejnej správy poskytne alebo poskytol verejné financie.¹⁹

Ďalším odlišujúcim faktorom je výstup z kontroly. Pri základnej finančnej kontrole je výstupom špecifický doklad vzťahujúci sa na finančnú operáciu alebo jej časť, ktorý konštatuje, či je finančnú operáciu alebo jej časť možno vykonať, či je v nej možné pokračovať alebo či je plnenie vyplývajúce z finančnej operácie potrebné vymáhať. Výstupom administratívnej finančnej kontroly je správa, ktorá sa zasiela povinnej osobe.²⁰

Vyplývajúc zo zákonnej úpravy, povinnosť vykonať administratívnu finančnú kontrolu, vzniká orgánu verejnej správy iba v prípade, ak bola uzatvorená zmluva, na základe ktorej poskytne alebo už poskytol financie inej osobe. V prípade, ak orgán verejnej správy neposkytuje financie inej osobe, ale využíva ich na vlastný chod, nevzniká mu potreba vykonať administratívnu finančnú kontrolu, ale daná finančná operácia je overená základnou finančnou kontrolou.

¹⁸ ZACHARIDESOVÁ, V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 44. ISBN: 978-80-8168-387-9

¹⁹ Tamtiež.

²⁰ ZACHARIDESOVÁ, V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 44 - 45. ISBN: 978-80-8168-387-9

V súvislosti s poskytovaním verejných financií iným osobám, rozlišujeme oprávnenú osobu a povinnú osobu. Oprávnenou osobou je orgán verejnej správy alebo iná osoba poverená kompetentným orgánom, ktorý alebo ktorá vykonáva administratívnu finančnú kontrolu. Povinnou osobou je osoba, ktorej boli poskytnuté financie, častokrát nazývaná aj prijímateľ verejných financií.

1.1.2.3 Finančná kontrola na mieste

Finančná kontrola na mieste má viacero spoločných znakov s už spomínanou administratívnou kontrolou na mieste. Identicky ako administratívna finančná kontrola, ani finančná kontrola na mieste sa nevykonáva na všetkých finančných operáciách. Ďalším spoločným znakom je, že obe kontroly sú tzv. finančné kontroly vykonávané navonok voči inej osobe. V súvislosti s faktom, že ide o finančné kontroly vykonávané navonok voči inej osobe, výstupom z kontroly je správa zasielaná povinnej osobe.

Zákon o finančnej kontrole a audite definuje, že orgán verejnej správy môže finančnú kontrolu na mieste vykonať v:

- organizačných útvaroch orgánu verejnej správy,
- právnickej osobe v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti alebo zakladateľskej pôsobnosti alebo v právnickej osobe, v ktorej orgán verejnej správy vykonáva akcionárske práva alebo práva vyplývajúce z vlastníctva majetkových podielov alebo ktorú spravuje,
- právnickej osobe, prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie z jeho rozpočtu, prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie, za ktoré zodpovedá orgán verejnej správy, alebo prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1299/2013 zo 17. decembra 2013 o osobitných ustanoveniach na podporu cieľa Európska územná spolupráca z Európskeho fondu regionálneho rozvoja,
- inej osobe, ktorej boli poskytnuté verejné financie orgánom verejnej správy z jeho rozpočtu, ktorej boli poskytnuté verejné financie, za ktoré zodpovedá orgán verejnej správy, ktorej boli poskytnuté verejné financie v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1299/2013 alebo nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č.

814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008, alebo ktorej boli poskytnuté verejné financie právnickou osobou podľa § 9 odseku 2 písmena b) alebo § 9 odseku 2 písmena c) zákona o finančnej kontrole a audite.

Zákonná úprava finančnej kontroly na mieste upravuje výkon kontroly aj z personálneho hľadiska, a to spôsobom, že kontrolu vykonávajú vždy aspoň dvaja zamestnanci orgánu verejnej správy na základe písomného poverenia vydaného štatutárnym orgánom orgánu verejnej správy alebo písomne splnomocneným vedúcim zamestnancom. Písomné poverenie má za úlohu zabezpečiť, aby finančnú kontrolu na mieste vykonávali len zamestnanci, ktorým výkon kontroly vyplýva z opisu činností štátneho zamestnanca, prípadne inej poverenej osoby.²¹ Opätovne, ako pri základnej finančnej kontrole, sa stretávame so špecifickou úpravou, ak je orgánom verejnej správy obec a nemôže zabezpečiť vykonanie finančnej kontroly na mieste svojimi zamestnancami, vykonáva finančnú kontrolu na mieste starosta obce a aspoň jedna iná fyzická osoba, ktorú schvaľuje obecné zastupiteľstvo uznesením.

1.1.2.4 Komparácia zákonov o finančnej kontrole

V nadväznosti na už vyššie uvádzané legislatívne zmeny v pomenovaní jednotlivých typov finančnej kontroly, ktoré priniesol zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v nasledujúcej tabuľke uvádzame ich prehľad v porovnaní so zákonom č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Tabuľka 1: Porovnanie zákona č. 502/2001 Z. z. a zákona č. 357/2015 Z. z.

Zákon č. 502/2001 Z. z.	Zákon č. 357/2015 Z. z.	Legislatívna zmena
Vnútorná administratívna kontrola	Základná finančná kontrola	Zmena názvu kontroly, ktorá neovplyvňuje overenie každej finančnej operácie alebo jej časti
Administratívna kontrola kontrolovanej osoby	Administratívna finančná kontrola	Výkon administratívnej finančnej kontroly výlučne v prípade poskytnutia verejných financií inej osobe
Kontrola na mieste	Finančná kontrola na mieste	Vylúčenie kontroly na mieste z predbežnej finančnej kontroly

²¹ VLÁDA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2015. *Dôvodová správa k zákonu č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. [Online] 2015. [cit. 2019.01.29.] Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=417949>>.

Priebežná finančná kontrola		Vylúčenie názvu priebežnej finančnej kontroly, pričom ako priebežnú kontrolu možno vykonávať administratívnu finančnú kontrolu
Následná finančná kontrola	Finančná kontrola na mieste	Ako následnú finančnú kontrolu možno vykonať finančnú kontrolu na mieste

Zdroj: Jozef Sýkora: *Praktický výkon finančnej kontroly vo verejnej správe*. Bratislava. Wolters Kluwer. 2016

1.2 Audit

Asociácia certifikovaných účtovníkov, známa aj pod skratkou ACCA, na audit nazerá ako na „proces, ktorého cieľom je umožniť audítorom vyjadriť svoje stanovisko, či účtovná závierka poskytuje pravdivý obraz o účtovníctve účtovnej jednotky ku koncu obdobia a o jej zisku alebo strate (alebo výnosoch a nákladoch) za uvedené obdobie a či bola účtovná závierka pripravená v súlade s platnými účtovnými štandardmi.“²²

Predchádzajúca definícia auditu je podaná striktne z pohľadu overovania účtovnej závierky, avšak ak sa chceme pozrieť na audit zo všeobecnejšieho hľadiska, môžeme podľa Oláha audit chápať ako „systematický proces objektívneho získavania a vyhodnocovania dôkazov týkajúcich sa informácií o činnostiach a udalostiach s cieľom zistiť mieru súladu medzi týmito informáciami a stanovenými kritériami a oznámiť výsledky zainteresovaným orgánom.“²³

Ďalšiu definíciu auditu nám ponúka Čiernik, ktorý pod auditom rozumie „proces, pomocou ktorého kompetentná a nezávislá osoba zhromažďuje a vyhodnocuje poznatky o kvantifikovateľných informáciách, týkajúcich sa určitej ekonomickej entity za účelom stanovenia a oznámenia stupňa zhody medzi kvantifikovateľnými informáciami a stanovenými kritériami.“²⁴

V slovenskej právnej úprave sa s auditom stretávame v zákone č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej aj zákon o štatutárnom audite), zákone č. 431/2002 Z. z.

²² The ACCA Group. *Introduction to auditing*. [Online] [cit. 2019.01.30.] Dostupné na internete: <<https://theaccagroup.wordpress.com/study-material/short-reference-notes/audit-and-internal-review/chapter-1-introduction-to-auditing/>>.

²³ OLÁH. M. 2005. *Interný audit a verejná správa*. Bratislava: Sprint, 2005. s. 15. ISBN: 80-89085-44-X

²⁴ ČIERNIK. A. 2018. *Finančná kontrola a systém riadenia v organizácii*. Zlín : VeRBuM, 2018. s. 92. ISBN: 978-80-87500-93-4

o účtovníctve (ďalej aj zákon o účtovníctve) a zákone č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Prvé dva zákony pojednávajú o audite zameranom na overenie účtovnej závierky, teda o štatutárnom audite definovanom zákonom o štatutárnom audite nasledovne „Štatutárny audit je overovanie individuálnej účtovnej závierky alebo konsolidovanej účtovnej závierky a overovanie individuálnej výročnej správy alebo konsolidovanej výročnej správy podľa zákona o účtovníctve alebo na základe rozhodnutia účtovnej jednotky, ktorá nemá povinnosť overovania individuálnej účtovnej závierky alebo konsolidovanej účtovnej závierky a overovania individuálnej výročnej správy alebo konsolidovanej výročnej správy.“ Štatutárny audit vykonáva štatutárny audítor alebo audítorská spoločnosť, ktorí sú zapísaní v príslušnom zozname, ktorý vedie Úradu pre dohľad nad výkonom auditu.

Zákon o finančnej kontrole a audite definuje audit pre účely verejnej správy ako „súhrn nezávislých, objektívnych, overovacích, hodnotiacich, uisťovacích a konzultačných činností zameraných na zdokonaľovanie riadiacich a kontrolných procesov so zohľadnením medzinárodne uznávaných audítorských štandardov.“ Zároveň auditujúcim orgánom, resp. oprávnenou osobou, je pre účely tohto zákona Ministerstvo financií Slovenskej republiky a Úrad vládneho auditu Slovenskej republiky.

Jedným z primárnych členení auditu je členenie z pohľadu poskytovateľa auditu na:

- Externý audit (vonkajší audit),
- Interný audit (vnútorný audit).

Externý audit spočíva v overovaní finančnej situácie účtovnej jednotky vyplývajúcej z jej účtovných výkazov. Povinnosť overenia účtovnej závierky audítorm vypláva účtovnej jednotke zo zákona o účtovníctve alebo sa tak môže rozhodnúť na základe iných skutočností. Na základe tejto informácie za externý audit považujeme štatutárny audit vykonávaný podľa zákona o štatutárnom audite. Fundamentálnou požiadavkou súvisiacou s výkonom externého auditu je, aby bol štatutárny audítor alebo audítorská spoločnosť v plnej miere nezávislý od účtovnej jednotky, v ktorej vykonáva audit. V prípade, ak by audítor nebol nezávislý, nie je možné zaručiť nestrannosť vyhodnocovania súladu so stanovenými kritériami.

Interný audit predstavuje proces vykonávaný vo vlastnej organizácii, orgáne alebo podniku, pričom audit vykonávajú vo väčšine prípadov zamestnanci danej ekonomickej

jednotky. Interný audit vykonáva špecifický organizačný útvar daného podniku, ktorý je nezávislý od organizačných útvarov, v ktorých vykonáva audit. Nezávislosť tohto organizačného útvaru je najčastejšie zaistená priamym podriadením vedeniu podniku a nie iným finančným alebo kontrolným útvarom. Podriadením finančným alebo kontrolným útvarom by bola narušená nestrannosť interného auditu, ktorá je pre jeho výkon nevyhnutná.²⁵

Na rozdiel od externého auditu, interný audit sa nezameriava iba na overenie účtovných výkazov, ale jeho záber je podstatne širší. V každom prípade je veľmi pravdepodobné, že interný audit v jednom ekonomickom subjekte sa bude podstatne líšiť od interného auditu v inom ekonomickom subjekte. Zatiaľ čo v jednom ekonomickom subjekte bude organizačný útvar interného auditu veľmi jednoduchý a bude vykonávať napríklad len kontrolu kvality, v inom môže byť útvar interného auditu celé oddelenie odborníkov, ktorí posudzujú najrôznejšie riziká, ktorým ekonomický subjekt čelí, vrátane legislatívnych požiadaviek, ktoré sú na neho kladené.²⁶ Ďalším objektom záujmu interného auditu môžu byť informačné systémy ekonomického subjektu, preverenie uzatvorených kontraktov, súlad interných predpisov so zákonným alebo špecifickými odvetvovými požiadavkami a mnohé iné oblasti.

Jednou z najdôležitejších činností interného auditu je v zjednodušenej podobe povedané „kontrola kontrol“. Proces „kontroly kontrol“ predstavuje preverenie procesu, akým poverení zamestnanci vykonávajú kontroly, ktoré spadajú do ich pôsobnosti. Príkladom takejto kontroly môže byť kontrola kvality vyprodukovaných výrobkov, a teda či kontrolóri kvality postupujú podľa predpisov a kontrolujú všetky podstatné náležitosti. Iným príkladom môže byť kontrola zaúčtovaných faktúr, kontrola prístupov do informačných systémov alebo účtovných systémov.

Existujú prípady, kedy ekonomický subjekt nemá vlastný organizačný útvar interného auditu a jeho výkon presúva na externý subjekt. Presun výkonu istej činnosti ekonomického subjektu na externý subjekt sa nazýva outsourcing. Služby interného auditu častokrát ponúkajú spoločnosti, ktoré taktiež vykonávajú externý audit. Najčastejšie ide o poradenské spoločnosti, ktorých portfólio služieb sa nešpecifikuje iba na poskytovanie externého (vonkajšieho alebo štatutárneho) auditu, ale aj na mnohé iné služby, ako

²⁵ OLÁH. M. 2005. *Interný audit a verejná správa*. Bratislava: Sprint, 2005. s. 34. ISBN: 80-89085-44-X

²⁶ The ACCA Global. *Internal audit*. [Online] [cit. 2019.02.01.] Dostupné na internete: <<https://www.accaglobal.com/pk/en/student/exam-support-resources/professional-exams-study-resources/strategic-business-leader/technical-articles/internal-audit.html>>.

napríklad služby interného auditu, daňového poradenstva, poradenstva ohľadom riadenia podniku a iných.

Jedným z kľúčových rozdielov medzi externým a interným auditom je, že rozsah práce interného auditu v neregulovanom odvetví je určený ekonomickým subjektom, zatiaľ čo rozsah práce externých audítorov je určený zákonnými požiadavkami na výkon štatutárneho auditu.²⁷

1.2.1 Úloha auditu verejných zdrojoch

Hospodárenie s verejnými financiami zahŕňa rôzne činnosti vlády či orgánov verejnej správy, či už ide o efektívne nastavené príjmy, spravodlivé prerozdeľovanie alebo účelne vynaložené výdavky. Vzhľadom na to, že je od vlády a orgánov verejnej správy vyžadované, aby boli verejné financie používané primeraným spôsobom, ktorý zaručuje ich hospodárne, efektívne, účinné a účelné využívanie, je takisto potrebný kontrolný mechanizmus, ktorý uistí verejnosť, že tieto pravidlá sú naozaj dodržiavané.²⁸

Jedným z nástrojov na kontrolu verejného sektora pri dodržiavaní stanovených pravidiel využívania verejných financií je okrem finančnej kontroly aj audit. Rovnako ako pri externom audite trhových subjektov, resp. iných účtovných jednotiek, ktorý vykonáva štatutárny audítor alebo audítorská spoločnosť, v prípade auditu verejných financií je zriadená špecifická inštitúcia, ktorá vykonáva externý audit verejných financií. Vo väčšine prípadov ide v organizačnej štruktúre verejnej správy o samostatne stojaci úrad, ktorý je plne nezávislý od iných orgánov verejnej správy. Plnú nezávislosť úradu zabezpečuje jeho nestranné a absolútne objektívne posúdenie využívania verejných financií.

Legislatívne ustanovenie auditu verejných financií poskytuje zákon o finančnej kontrole a audite. Funkciu ústredného orgánu štátnej správy pre audit a finančnú kontrolu plní Ministerstvo financií Slovenskej republiky, pričom zákon definuje jeho funkcie v súvislosti s finančnou kontrolou a auditom. Ďalším orgánom súvisiacim s výkonom auditu je Úrad vládneho auditu, ktorý sa zriaďuje zákonom o finančnej kontrole a audite.

Z predchádzajúcej právnej úpravy finančnej kontroly a auditu vyplývalo, že auditujúcim orgánom je Ministerstvo financií Slovenskej republiky, správa finančnej kontroly, iné

²⁷ The ACCA Global. *Internal audit*. [Online] [cit. 2019.02.01.] Dostupné na internete: <<https://www.accaglobal.com/pk/en/student/exam-support-resources/professional-exams-study-resources/strategic-business-leader/technical-articles/internal-audit.html>>.

²⁸ MIHET, A. G. – ALI, M. S. – BERHE, A. G. 2014. *The role of Internal audit in Public financial management: An Ethiopian public sector case study*. [Online] 2014 [cit. 2019.02.01.] Dostupné na internete: <<https://www.journalcra.com/sites/default/files/issue-pdf/6808.pdf>>.

ministerstvo a iná právnická osoba, ktorá má odborné, personálne a materiálne predpoklady na výkon vládneho auditu, ak vykonávajú vládny audit. Novovzniknutý Úrad vládneho auditu nahradil správu finančnej kontroly, ktorá pôsobila v troch zariadeniach, a to ako Správa finančnej kontroly Bratislava, Správa finančnej kontroly Zvolen a Správa finančnej kontroly Košice. Primárna zmena spôsobená prechodom povinností z troch správ finančnej kontroly na Úrad vládneho auditu je premietnutá do územnej pôsobnosti úradu, ktorá je v súčasných podmienkach zameraná na celé územie Slovenskej republiky a taktiež v rozšírení kompetencií o výkon vládneho auditu v orgánoch verejnej správy, ktorými sú aj správcovia kapitoly štátneho rozpočtu podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.²⁹

Zákon o finančnej kontrole a audite rozdeľuje audit verejných financií na vnútorný audit a na vládny audit. Pri oboch typoch auditu ostáva zachovaná primárna požiadavka na výkon auditu, a to nezávislosť audítora, ktorá je zákonne zabezpečená ustanovením o vylúčení možnosti poveriť zamestnanca vykonávajúceho audit činnosťami, ktoré nesúvisia s vykonávaním auditu alebo sú v rozpore s jeho nezávislosťou.

1.2.1.1 Vnútorný audit

Vnútorný audit verejných financií bol po prvýkrát ustanovený do slovenskej legislatívy zákonom č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.³⁰ Vnútorný audit prešiel istými zmenami spôsobenými niekoľkými novelami zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V súčasnej právnej legislatíve je audit verejných financií upravený zákonom č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom rozdeľuje audit verejných financií na vnútorný audit a na vládny audit.

Zákon ustanovuje povinnosť všetkých správcov kapitoly štátneho rozpočtu zriadiť vykonávanie vnútorného auditu, ktoré má podporovať legitímne využívanie verejných financií.

Vnútorný audit vykonáva audítorská skupina zložená minimálne z dvoch zamestnancov kapitoly štátneho rozpočtu. Audítorská skupina sa skladá z vnútorného audítora správcu kapitoly štátneho rozpočtu a iného zamestnanca danej kapitoly štátneho rozpočtu, prípadne

²⁹ ZACHARIDESOVÁ. V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 24. ISBN: 978-80-8168-387-9

³⁰ OLÁH. M. 2005. *Interný audit a verejná správa*. Bratislava: Sprint, 2005. s. 120. ISBN: 80-89085-44-X

viacerých zamestnancov, pokiaľ to rozsah audítorskej práce vyžaduje. Za vnútorného audítora možno menovať osobu, ktorá spĺňa nasledujúce požiadavky:

- je spôsobilý na právne úkony,
- je bezúhonný,
- získal vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa,
- má odbornú spôsobilosť,
- má najmenej dva roky odbornej praxe v oblasti administratívnej finančnej kontroly, finančnej kontroly na mieste, vnútorného auditu, vládneho auditu alebo kontroly a auditu vykonávaných podľa osobitných predpisov.

Výraznou zmenou v porovnaní so zákonom č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov je zrušenie následnej finančnej kontroly, čo sa premietlo do posilnenia postavenia vnútorného auditu. V súčasnosti môže správca kapitoly štátneho rozpočtu overiť vnútorným auditom všetky finančné operácie v jeho organizačných útvaroch, ďalej môže overiť finančné operácie rozpočtových organizácií, ktorých je zriaďovateľom, pokiaľ tieto rozpočtové organizácie nemajú zriadený vnútorný audit a požiadajú o overenie určitých finančných operácií. Okrem už spomínaných operácií, môže overiť finančné operácie v právnickej osobe, prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie z rozpočtu orgánu verejnej správy a taktiež môže overiť finančné operácie osoby, ktorej boli poskytnuté verejné financie orgánom verejnej správy z rozpočtu daného orgánu.³¹

Rovnako ako pre výkon finančnej kontroly, tak aj pre vnútorný aj vládny audit sa použijú základné pravidlá finančnej kontroly a auditu definované zákonom o finančnej kontrole a audite. Základné pravidlá vnútorného auditu sú ďalej rozpracované v Metodickom usmernení k postupom pre vnútorný audit vydanom Ministerstvom financií Slovenskej republiky. Predmetné metodické usmernenie bližšie rozvíja cieľ, plánovanie, hlavné zásady výkonu vnútorného auditu, prípravu správy z vnútorného auditu ako aj nasledovné prijímanie a splnenie nápravných opatrení k zisteným nedostatkom.

Vnútorný audit u jednotlivých správcov kapitol štátneho rozpočtu sa vykonáva vždy na základe strednodobého plánu vnútorného auditu, ročného plánu vnútorných auditov a následne sa každý vnútorný audit riadi vypracovaným programom vnútorného auditu.

³¹ ZACHARIDISOVÁ. V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 70 - 71. ISBN: 978-80-8168-387-9

Strednodobý a ročný plán vnútorného auditu je vypracovaný na základe posudzovania a hodnotenia rizík kapitoly štátneho rozpočtu. Pri posudzovaní rizík sa zohľadňujú najmä výsledky auditov predchádzajúcich období, identifikované riziká samotnými útvarmi kapitoly štátneho rozpočtu, a v neposlednom rade na základe požiadaviek štatutárneho orgánu správcu kapitoly štátneho rozpočtu.³²

Významným ustanovením zákona je povinnosť zasielať plány vnútorného auditu Ministerstvu financií Slovenskej republiky a Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky, ako aj ročné správy z vykonaných vnútorných auditov a to predovšetkým z dôvodu lepšej koordinácie výkonu kontroly, vnútorného auditu, ako aj vládneho auditu. Predchádza sa tak duplicitnému overovaniu tých istých finančných operácií, avšak existujú isté pravidlá prednosti vládneho auditu pred vnútornou kontrolou, a to v prípade overovania prostriedkov z Európskej únie alebo iných prostriedkov poskytnutých na základe medzinárodných zmlúv.³³

Jedným z najdôležitejších prínosov vnútorného auditu je zistenie nezrovnalostí vo vlastnej kapitole štátneho rozpočtu a jeho následnou nápravou. Týmto procesom sa tak predchádza zisteniu nedostatkov pri kontrole inými orgánmi, či už na úrovni Slovenskej republiky alebo na úrovni Európskej únie.³⁴

1.2.1.2 Vládny audit

Výkon vládneho auditu predstavuje prostriedok, ktorým Ministerstvo financií Slovenskej republiky zabezpečuje verejné financie pred ich nezákonným použitím alebo overuje, či je využívanie verejných financií hospodárne, efektívne, účinné a účelné.

Vládny audit vykonáva Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Úrad vládneho auditu Slovenskej republiky a iná právnická osoba, ktorá má odborné, personálne a materiálne predpoklady na výkon vládneho auditu. Nevyhnutnosť do výkonu vládneho auditu zapojiť inú osobu vyplynula v súvislosti s overovaním finančných operácií súvisiacich s poskytovaním nenávratných finančných príspevkov z EŠIF. Na základe nemožnosti vopred stanoviť kapacitné potreby ministerstva v súvislosti s výkonom uvedených auditov,

³² MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2016. *Metodické usmernenie k postupom pre vnútorný audit*. [Online] 2016 [cit. 2019.02.05.] Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/vysledkyvyhladavania.html?words=Metodick%C3%A9+usmernenie+k+postupom+pre+vn%C3%BAtor%C3%BD+audit#search-file>>.

³³ ZACHARIDISOVÁ. V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 76. ISBN: 978-80-8168-387-9

³⁴ ZACHARIDISOVÁ. V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 72. ISBN: 978-80-8168-387-9

dospelo sa k riešeniu v podaní možnosti poverenia výkonom vládneho auditu inú právnickú osobu, ktorá bude disponovať dostatočnými odbornými, personálnymi a materiálnymi predpokladmi. Takúto možnosť poskytuje aj nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (ďalej aj všeobecné nariadenie).³⁵

V každom subjekte oprávnenom vykonávať vládny audit, nazývanom aj oprávnená osoba, je nevyhnutné personálne zabezpečenie vládneho audítora, bez ktorého nie je možné vykonať vládny audit. Vládny audit vykonáva vládny audítor ako vedúci auditorskej skupiny a ďalšia osoba, prípadne osoby, ktoré sú zamestnancom oprávnenej osoby. Vládny audítor musí spĺňať rovnaké požiadavky ako vnútorný audítor, pričom odborná spôsobilosť predstavuje úspešné absolvovanie skúšky na vládneho audítora.

Na základe uvedených subjektov, ktoré sú oprávnené vykonávať vládny audit, môže nastať situácia, kedy by bola rovnaká finančná operácia alebo systém podrobený auditu viacerými oprávnenými subjektmi. Preto je potrebné zabezpečiť koordináciu a plánovanie vládnych auditov Ministerstvom financií Slovenskej republiky.

Vládny audit rozdeľujeme na audit vlastných zdrojov a na audit medzinárodných zdrojov, čím sú chápané finančné prostriedky poskytované z EŠIF. V závislosti od toho, či sa vládny audit uskutočňuje ako audit vlastných zdrojov, alebo ako audit medzinárodných zdrojov, auditorská skupina sa riadi Postupmi pre vládny audit vlastných zdrojov Slovenskej republiky alebo Postupmi pre výkon vládneho auditu medzinárodných zdrojov, v súčasnosti zamerané na programové obdobie 2014 – 2020.

³⁵ VLÁDA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2015. *Dôvodová správa k zákonu č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. [Online] 2015. [cit. 2019.02.15.] Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=417949>>.

1.3 Kontrolný systém na úrovni európskych štrukturálnych a investičných fondov

EŠIF predstavujú nástroj Európskej únie na zabezpečenie konvergencie hospodárstva a životnej úrovne zaostalejších štátov Únie. Európska komisia plní funkciu regulátora finančnej pomoci. Nakoľko princíp fondov spočíva na prísune prostriedkov od všetkých členských štátov a následnom prerozdeľovaní v prospech menej rozvinutých štátov, je potrebné vytvoriť kvalitný a spoľahlivý systém finančného riadenia a kontroly na úrovni členských štátov, aj na úrovni Únie.³⁶

Na základe všeobecného nariadenia má každý členský štát povinnosť vypracovať v spolupráci s Európskou komisiou partnerskú dohodu, ktorá má zabezpečiť zjednotenie priorít členského štátu so stratégiou Únie na dosiahnutie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Rovnako tak má partnerská dohoda zabezpečiť súlad s cieľmi jednotlivých EŠIF, ich účinné a efektívne vykonávanie a dosiahnutie integrovaného prístupu k územnému rozvoju. Členské štáty následne v súlade s partnerskou dohodou vypracujú jednotlivé operačné programy, prostredníctvom ktorých budú EŠIF vykonávané.

Veľmi dôležitou povinnosťou, ktorú stanovuje uvedené nariadenie je povinnosť vytvoriť systém riadenia a kontroly členského štátu tak, aby boli EŠIF využívané len v medziach príslušnej legislatívy. Zavedenie skutočne fungujúceho systému riadenia a kontroly umožní efektívnejšie nastavenie systému, ktorý vedie k zameraniu pozornosti Európskej komisie na programovú úroveň kontroly, a nie na úroveň jednotlivých projektov financovaných z fondov Únie. Kontrola každého projektu financovaného z EŠIF Európskou komisiou by nebola efektívna ani z personálneho hľadiska, ani z hľadiska ekonomického. Podstatou systému riadenia a kontroly je vlastne presun kompetencií na členské štáty a ich orgány verejnej správy, s čím do značnej miery súvisí aj nárast zodpovednosti členských štátov. Pri efektívne fungujúcom systéme riadenia a kontroly je teda cieľom členských štátov aj samotnej Európskej komisie zabezpečiť efektívne, hospodárne, účinné a účelné využívanie finančných prostriedkov poskytnutých z EŠIF.³⁷

V súvislosti s programovým obdobím 2014 – 2020 Slovenská republika prijala zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných

³⁶ OLÁH, M. – ŠIDELSKÝ, L. – CIBÁK, Ľ. 2011. *Finančná kontrola*. Bratislava : Sprint dva, 2011. s. 186. ISBN: 978-80-89393-40-4

³⁷ ČIERNIK, A. 2018. *Finančná kontrola a systém riadenia v organizácii*. Zlín : VeRBuM, 2018. s. 129 - 135. ISBN: 978-80-87500-93-4

fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj zákon o príspevku poskytovanom z EŠIF), ktorým bližšie špecifikuje vyššie uvedené nariadenie do pomerov Slovenskej republiky. Zákon definuje systém finančného riadenia a kontroly ako „pravidlá, postupy a činnosti súvisiace s poskytovaním príspevku, financovaním príspevku a s výkonom vládneho auditu; systém riadenia a kontroly zahŕňa systém riadenia, systém finančného riadenia a postupy pre výkon vládneho auditu“.

1.3.1 Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov

Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej aj SR EŠIF) je dokument zákonom definovaný ako „súhrn pravidiel, postupov a činností, ktoré sa uplatňujú pri poskytovaní príspevku, najmä pri vyhlasovaní výzvy na predkladanie projektových zámerov, výzvy na predkladanie žiadostí a vyzvaní podľa zákona o príspevku poskytovanom z EŠIF, v konaní o žiadosti, pri opravných prostriedkoch, kontrole projektov, posudzovaní konfliktu záujmov, aplikácii postupov posudzovania sťažností, zverejňovaní informácií a spracúvaní osobných údajov.“

SR EŠIF definuje postup programovania rozvinutý do presných postupov pri príprave partnerskej dohody, jednotlivých operačných programov a ich riadiacej dokumentácie. Rovnako definuje subjekty zapojené do riadenia a kontroly na strategickej úrovni, teda subjekty rovnaké pre všetky operačné programy a subjekty zapojené do riadenia a kontroly na programovej úrovni, teda tie, ktoré sú pre každý operačný program stanovené samostatne. Nevylučuje sa však, aby konkrétne subjekty vykonávali funkciu vo viacerých operačných programoch.

SR EŠIF taktiež stanovuje pravidlá uplatňované pri implementácii projektov, pričom ide o najrozsiahljšiu a zároveň najdôležitejšiu časť dokumentu. V tejto časti nachádzame upravené procesy a postupy pri vyhlasovaní výziev, schvaľovací proces a implementáciu jednotlivých projektov, ako aj osobitné postupy implementácie operačných programov, oprávnenosť výdavkov a štátnu pomoc.

Zatiaľ čo pravidlá finančnej kontroly definované SR EŠIF v časti implementácie projektov sú zamerané na právnu stránku finančnej kontroly, a to overovaním súladu s právnymi predpismi Slovenskej republiky a Európskej únie, záverečné časti dokumentu zamerané na monitorovanie a hodnotenie, spolu predstavujú ekonomický aspekt finančnej kontroly.

Monitorovanie na úrovni konkrétneho projektu je sústredené na vzťah vstupov a výstupov, hodnotenie sleduje výsledky a dopady projektov.³⁸

1.3.1.1 Subjekty zapojené do riadenia a kontroly európsky štrukturálnych a investičných fondov

Všeobecné nariadenie určuje kompetenciu členského štátu v rozhodnutí o zriadení koordinačného orgánu, ktorý v prípade jeho zriadenia je okrem iného zodpovedný najmä za udržiavanie komunikácie s Európskou komisiou a koordináciu činností orgánov jednotlivých operačných programov. Úlohu Centrálného koordinačného úradu (ďalej aj CKO) vykonáva Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. CKO považujeme za najdôležitejší kontaktný bod medzi členským štátom a Európskou komisiou. Okrem komunikácie s Komisiou je zodpovedný za usmerňovanie a riadenie EŠIF na národnej úrovni, vypracovanie partnerskej dohody, vypracovávanie a aktualizovanie SR EŠIF, metodických pokynov a usmernení, prevádzku ITMS2014+, monitorovanie vykonávania EŠIF a iné činnosti. Predstavuje tak najdôležitejší bod implementácie EŠIF v podmienkach Slovenskej republiky.³⁹

Certifikačný orgán je zodpovedný za finančné prostriedky EŠIF z účtovného hľadiska, avšak aj za zostavovanie a predkladanie žiadostí o platby Komisii, o následnú distribúciu prostriedkom na účty platobných jednotiek jednotlivých operačných programov. Kompetenciou certifikačného orgánu, ktorého úlohu vykonáva Ministerstvo financií Slovenskej republiky, je aj pozastaviť platby pre vybraný operačný program, pri ktorom zistí nedostatky v riadení riadiaceho orgánu alebo platobnej jednotky.⁴⁰

Orgán auditu, vykonáva činnosti súvisiace s auditom EŠIF, ktoré bližšie definujeme v časti 1.3.2 diplomovej práce.

Z pohľadu operačného programu za najdôležitejší orgán považujeme riadiaci orgán operačného programu, ktorý je zodpovedný za riadenie operačného programu v súlade so zásadami správneho finančného riadenia. Riadiaci orgán zodpovedá za vypracovanie operačného programu a jeho riadiacej dokumentácie, zabezpečenie dodržiavania postupov

³⁸ ČIERNIK, A. 2018. *Finančná kontrola a systém riadenia v organizácií*. Zlín : VeRBuM, 2018. s. 136. ISBN: 978-80-87500-93-4

³⁹ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

⁴⁰ § 9 zákona č. 292/2014 o o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

stanovených SR EŠIF, vyhlasovanie výziev a schvaľovanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok, ako aj za kontrolu projektov, monitorovanie a hodnotenie operačného programu. Riadiaci orgán je oprávnený poveriť časťou riadenia operačného programu sprostredkovateľský orgán, pokiaľ daný orgán preukáže solventnosť, dostatočné administratívne kapacity, znalosti v predmetnej oblasti. Sprostredkovateľský orgán je orgán verejnej správy, prípadne iná právnická osoba, ktorá má odborné, personálne a materiálne predpoklady. V tomto prípade, však musí byť sprostredkovateľský orgán vybraný v súlade so zákonom č. 343/2015 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj zákon o verejnom obstarávaní).⁴¹

Ďalšou z kompetencií riadiaceho orgánu je zriadenie monitorovacieho výboru operačného programu. Monitorovací výbor sleduje pokrok implementácie operačného programu, minimálne jedenkrát za rok. Pokrok implementácie operačného programu posudzuje na základe finančných ukazovateľov, spoločných a špecifických merateľných ukazovateľov daného operačného programu. Bližšie sa procesu monitorovania venujeme v časti 1.3.1.3 diplomovej práce.

Okrem vyššie uvedených subjektov sa stretávame aj s platobnou jednotkou operačného programu, ktorá tvorí medzičlánok medzi certifikačným orgánom a prijímateľom nenávratného finančného príspevku. V prípade, ak by v konkrétnom operačnom programe bola časť úloh riadiaceho orgánu presunutá na sprostredkovateľský orgán a k tomuto orgánu by bola zriadená platobná jednotka, platobná jednotka na úrovni riadiaceho orgánu by bola v postavení platobného orgánu. Teda teoreticky môžeme povedať, že platobná jednotka pri sprostredkovateľskom orgáne by predstavovala sprostredkovateľský orgán pre platobný orgán.

Na opačnej strane operačného programu stojí žiadateľ, resp. prijímateľ nenávratného finančného príspevku. Riadiaci orgán je povinný vypracovať príručku pre žiadateľa, ktorá definuje konkrétne kroky, ktoré musí žiadateľ sledovať pre úspešné získanie príspevku. Ďalším krokom je schválenie nenávratného finančného príspevku, kedy sa zo žiadateľa stáva prijímateľ. Prijímateľ sa riadi príručkou pre prijímateľa, ktorý popisuje jednotlivé fázy implementácie projektu, spôsob kontroly projektu, monitorovanie na úrovni projektu.

⁴¹ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

Dôležitým subjektom stojacim mimo organizačnej štruktúry EŠIF je Úrad pre verejné obstarávanie. Nakoľko financie poskytnuté z EŠIF sú považované za verejné zdroje, prijímateľ príspevku je povinný postupovať pri zabezpečení prác v súvislosti s projektom v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní. Rovnako tak sú povinné postupovať v súlade s daným zákonom riadiace orgány, CKO a iné orgány zapojené do riadenia operačných programov. Môže ísť napríklad o verejné obstarávanie v súvislosti s dodávaním poradenských služieb, výkonom vládneho auditu a iných služieb. Úrad pre verejné obstarávanie vykonáva dohľad nad verejným obstarávaním.

Pokiaľ sa pozrieme na subjekty zapojené do riadenia a kontroly na úrovni Európskej komisie, samotná Európska komisia môže vykonávať kontrolu členských štátov či operačných programov.

JASPERS reprezentuje spojenie troch inštitúcií, a to Európsku komisiu, Európsku investičnú banku a Európsku banku pre obnovu a rozvoj. Cieľom činnosti JASPERS je umožniť rýchlejšie a efektívnejšie čerpanie EŠIF prostredníctvom poskytovania poradenstva pri príprave a implementácii veľkých projektov⁴² financovaných z EŠIF. Poradenstvo JASPERS je zamerané najmä na:

- podporu pri príprave projektu, pokrývajúcu stanovenie konkrétneho projektu, prípravu projektovej dokumentácie, predloženie žiadosti na podporu z EŠIF
- posudzovanie kvality jednotlivých projektov
- ohodnocovanie kvality projektu po jeho predložení Európskej komisii,
- budovanie administratívnych kapacít, zvyšovanie kvality výmeny informácií.⁴³

1.3.1.2 Kontrola projektu

Zásada riadneho finančného hospodárenia sa vo finančnej kontrole EŠIF premieta do kontroly zameranej na financovaný projekt. Každý projekt podlieha finančnej kontrole v troch, v špecifických prípadoch štyroch, na seba nadväzujúcich fázach. Počiatočná fáza kontroly sa uskutočňuje pri schvaľovaní žiadosti o nenávratný finančný príspevok, v špecifickom prípade môže kontrole uskutočňovanej pri schvaľovaní žiadosti o nenávratný finančný príspevok predchádzať kontrola ešte pred predložením žiadosti

⁴² Veľký projekt je projekt, ktorý prispieva k tematickému cieľu na podporu udržateľnej dopravy a odstraňovania prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach a ktorého celkové oprávnené náklady presahujú 75 miliónov eur.

⁴³ EURÓPSKA KOMISIA. 2018. *JASPERS: Spoločná pomoc na podporu projektov v európskych regiónoch*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: < https://ec.europa.eu/regional_policy/sk/funding/special-support-instruments/jaspers/>.

o nenávratný finančný príspevok v prípade národných projektov⁴⁴, veľkých projektov a technickej pomoci⁴⁵. Prvá fáza kontroly sa rozdeľuje na administratívne overenie, odborné hodnotenie a výber, pričom môže byť spojená aj s nepovinnou časťou, a to opravnými prostriedkami proti rozhodnutiu o poskytnutí, resp. neposkytnutí nenávratného finančného príspevku.

Špecifickou súčasťou prvej fázy hodnotenia je analýza nákladov a prínosov (ďalej aj CBA z anglického Cost Benefit Analysis) predkladaného projektu. CBA konkrétneho projektu obsahuje:

- analýzu podmienok, súčasnej situácie a cieľov projektu,
- identifikáciu projektu,
- štúdiu uskutočniteľnosti a analýzu alternatív,
- technický opis,
- finančnú analýzu, pričom finančná analýza posudzuje:
 - o investičné výdavky,
 - o zostatkovú hodnotu,
 - o prevádzkové výdavky,
 - o prevádzkové príjmy,
 - o finančnú výnosnosť investície,
 - o výpočet príspevku,
 - o finančnú udržateľnosť,
- ekonomickú analýzu, pričom ekonomická analýza ďalej rozširuje finančnú analýzu o:
 - o fiškálne korekcie (konverzia trhových cien na účtovné),
 - o zahrnutie a peňažné vyjadrenie netrhových dopadov,
 - o diskontovanie odhadovaných nákladov a prínosov,
 - o výpočet ukazovateľov ekonomickej výkonnosti,
- analýzu citlivosti a rizika, pričom analýza citlivosti a rizika sa skladá z:
 - o analýzy citlivosti,
 - o kvalitatívnej analýzy rizík a plán zmierňujúcich opatrení,

⁴⁴ Národný projekt je projekt, ktorý rieši komplexne a systémovo konkrétne oblasti podporované z EŠIF s celonárodným dopadom, je viazaný na stratégiu OP a jeho realizácia vychádza z národných politík alebo tieto politiky dopĺňa. Celkové oprávnené náklady sú nižšie ako 75 miliónov eur.

⁴⁵ Technická pomoc slúži na zabezpečenie chodu EŠIF na národnej úrovni aj na úrovni operačných programov.

- pravdepodobnostnej analýzy rizík.⁴⁶

Súčasťou posudzovania žiadosti o nenávratný finančný príspevok je aj posúdenie finančného zdravia žiadateľa, ktoré pozostáva z posúdenia vybraných ukazovateľov daného ekonomického subjektu.

Ďalšia úroveň kontroly sa realizuje od nadobudnutia účinnosti zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku až do okamihu ukončenia realizácie projektu. Na tejto úrovni sa finančná kontrola uskutočňuje v súlade so zákonom o finančnej kontrole, na základe skutočností a postupov, ktoré sme si uviedli v časti 1.1.2 tejto práce. Konečná úroveň kontroly je vykonávaná od ukončenia realizácie daného projektu po moment ukončenia účinnosti zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku. Zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku upravuje práva a povinnosti prijímateľa príspevku a riadiaceho orgánu pri realizácii projektu, avšak jej účinnosť nekončí momentom ukončenia realizácie projektu. Účinnosti zmluvy plynule pokračuje aj počas obdobia udržateľnosti projektu. Počas tejto doby je riadiaci orgán oprávnený vykonávať finančnú kontrolu u prijímateľa, v niektorých prípadoch je dokonca povinný vykonať aspoň jednu finančnú kontrolu na mieste.⁴⁷

SR EŠIF definuje cieľ kontroly projektu ako „zabezpečenie hospodárneho, efektívneho, účinného a účelného poskytnutia nenávratného finančného príspevku pri dodržiavaní legislatívy Európskej únie a Slovenskej republiky a podmienok poskytnutia nenávratného finančného príspevku stanovených zmluvou o nenávratnom finančnom príspevku, predchádzanie podvodom a nezrovnalostiam, ich odhaľovanie, náprava a s nimi súvisiace nápravné opatrenia, primerané riadenie rizík súvisiacich so zákonnosťou, oprávnenosťou a správnosťou finančných operácií, spoľahlivosť výkazníctva, ochrana majetku a informácií.“

1.3.1.3 Monitorovanie európskych štrukturálnych a investičných fondov

Ako sme už uviedli vyššie, monitorovanie predstavuje ekonomický aspekt finančnej kontroly EŠIF. Činnosť monitorovania sa uskutočňuje na pravidelnej báze a sleduje plnenie vopred určených cieľov na projektovej, programovej a národnej úrovni, pričom

⁴⁶ MINISTERSTVO DOPRAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Metodická príručka k tvorbe analýz nákladov a prínosov (CBA)*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<https://www.opii.gov.sk/metodicke-dokumenty/prirucka-cba>>.

⁴⁷ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

poznatky zistené pri monitorovaní sú sumarizované do jednotlivých typov správ na základe toho, na ktorej úrovni je monitorovanie vykonávané.

Monitorovanie sa uskutočňuje na viacerých úrovniach, teda je aj vykonávané viacerými subjektmi. Subjektmi vykonávajúcimi monitorovanie na úrovni členského štátu je Centrálny koordinačný úrad (ďalej aj CKO) a Národný monitorovací výbor (ďalej aj NMV).

CKO vo svojej pôsobnosti zriadil NMV. SR EŠIF uvádza ako hlavnú úlohu NMV „pravidelné sledovanie a vyhodnocovanie realizácie cieľov politiky súdržnosti v programovom období 2014 - 2020 a vyhodnocovanie účinnosti vykonávania činností spojených s poskytovaním príspevku z EŠIF.“

Monitorovanie je zamerané najmä na implementáciu operačných programov a stav ich realizácie, pričom ich implementácia je posudzovaná na základe merateľných ukazovateľov a reportov zo systému ITMS2014+. Bližšie sa monitorovanie na úrovni EŠIF sústreďuje na činnosti zosumarizované v nasledovných správach a informáciách:

- Informácia o stave implementácie EŠIF,
- Správa o pokroku,
- Informácia o stave administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie, riadenia, kontroly a auditu EŠIF.⁴⁸

V súvislosti s dodržiavaním kritérií pre výkon kompetencií riadiaceho orgánu a certifikačného orgánu bol ďalej zriadený Nezávislý monitorovací subjekt, ktorého úlohou je vykonávať analýzu výsledkov vykonaných auditov a kontrol, na základe ktorej určí, či dochádza k nesúladu riadiaceho, prípadne certifikačného orgánu s kritériami určenia.⁴⁹

Na úrovni operačného programu vzniká členskému štátu povinnosť zriadenia monitorovacieho výboru na monitorovanie operačného programu, pričom monitorovací výbor môže vykonávať svoju funkciu pre viac ako jeden operačný program.

Činnosť monitorovacieho výboru delíme na dve základné zložky, a to oblasti, pri ktorých monitorovací výbor skúma a vyjadruje sa a druhú oblasť, pri ktorej monitorovací výbor skúma a schvaľuje určité činnosti, resp. dokumenty.

⁴⁸ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

⁴⁹ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2016. *MP CKO č. 3 k procesu určenia riadiacich orgánov a certifikačného orgánu a k procesu monitorovania plnenia kritérií určenia*. [Online] 2016. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<http://www.partnerskadohoda.gov.sk/metodicke-pokyny-cko-a-uv-sr/>>.

Medzi oblasti, ktoré monitorovací výbor skúma a vyjadruje sa patria najmä:

- „výkonnosť operačného programu vo vzťahu k jeho stanovenému výkonnostnému rámcu,
- pokrok dosiahnutý pri plnení plánu hodnotení spolu s následnými opatreniami prijatými v nadväznosti na zistenia hodnotení,
- vykonávanie komunikačnej stratégie operačného programu,
- dodržiavanie horizontálnych princípov,
- pokrok dosiahnutý v súvislosti s presadzovaním udržateľného rozvoja,
- ročný indikatívny plán výziev operačného programu.“⁵⁰

Existujú aj ďalšie oblasti, spadajúce do kategórie, ku ktorej sa monitorovací výbor vyjadruje, ide však o špecifické záležitosti, ktoré nie sú predmetom každého operačného programu.

Medzi oblasti, ktoré monitorovací výbor skúma a schvaľuje patria najmä:

- „metodika a kritériá použité pri výbere projektov,
- zoznamy národných projektov a zámery národných projektov,
- výročné správy o vykonávaní operačného programu,
- záverečnú správu o vykonávaní operačného programu,
- plán hodnotenia operačného programu,
- komunikačnú stratégiu operačného programu,
- návrhy riadiaceho orgánu na zmenu operačného programu.“⁵¹

Výročné správy a záverečná správa z plnenia operačného programu predstavujú jednu z hlavných činností monitorovania. Výročná, resp. záverečná správa posudzuje implementáciu operačného programu na základe výsledkov merateľných ukazovateľov, kvantitatívnej analýzy vzťahujúcej sa na ciele operačného programu, vykonaných hodnotení a v neposlednom rade na základe finančných údajov. Obsah jednotlivých výročných správ sa môže čiastočne líšiť vzhľadom na rok predkladania výročnej správy.

Monitorovanie sa vykonáva aj na úrovni jednotlivých projektov, ako predstupeň k monitorovaniu a hodnoteniu na úrovni operačného programu. Monitorovanie projektov rozdeľujeme na tri čiastkové procesy ohraničené fázami projektu na:

- Monitorovanie počas realizácie projektu,

⁵⁰ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

⁵¹ Tamtiež.

- Monitorovanie pri ukončení realizácie projektu,
- Monitorovanie počas obdobia udržateľnosti projektu.

Monitorovanie projektu počas jeho realizácie sa ďalej rozdeľuje na dva čiastkové procesy. Jeden súvisí s predkladaním žiadosti o platbu, čím sa docieli jednoduchšie preukázanie oprávnenosti výdavkov a priame preukázanie využitia finančných prostriedkov. Druhá časť monitorovania súvisí s monitorovaním operačného programu, ktoré sme definovali vyššie. Ide o pravidelný zber údajov zameraných najmä na preukázanie napĺňania horizontálnych princípov a iných informácií, rovnako tak o fyzickom pokroku v realizácii projektov. Monitorovanie pri ukončení realizácie projektu je zabezpečené predložením záverečnej monitorovacej správy z projektu a monitorovanie počas obdobia udržateľnosti projektu predstavuje predkladanie následných monitorovacích správ týkajúcich sa konkrétneho projektu na ročnej báze.⁵²

Významnú úlohu pri monitorovaní zohráva ITMS2014+. Prostredníctvom ITMS2014+ žiadatelia o nenávratný finančný príspevok vyhľadávajú vhodnú výzvu, zadávajú žiadosť o nenávratný finančný príspevok. Ďalej slúži na spracúvanie dát o vykonávaní projektov a operačných programov, komunikáciu so žiadateľom/prijímateľom a poskytovateľom pomoci. ITMS2014+ rozdeľujeme na verejnú a neverejnú časť, pričom do neverejnej časti je umožnený prístup iba subjektom verejnej správy, ktoré sa podieľajú na implementácii EŠIF. ITMS2014+ slúži najmä na:

- programovanie operačných programov,
- vyhlasovanie výziev, predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok, schvaľovanie žiadostí, uzatvorenie zmluvy o poskytnutí príspevku, administratívna kontrola, overovanie na mieste, nezrovnalosti,
- príprava žiadosti o platbu na Európsku komisiu, očakávaných výdavkov,
- zbieranie údajov reflektujúcich implementáciu projektu,
- zovšeobecnenie, spájanie zozbieraných údajov na úrovni projektov na programovú úroveň,
- poskytovanie údajov pre hodnotenie operačných programov.⁵³

⁵² CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.23.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

⁵³ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2016. *Manuál ITMS2014+*. [Online] 2016. [cit. 2019.02.23.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/302-sk/usmernenia-a-manualy/>>.

1.3.1.4 Hodnotenie európskych štrukturálnych a investičných fondov

Hodnotenie operačného programu slúži ako nástroj na zabezpečenie posúdenia kvality jednotlivých operačných programov, proces ich vytvárania a implementácie. Cieľom hodnotenia je zabezpečiť čo najvyššiu efektivitu programovania a implementácie EŠIF.

Hodnotenie operačného programu sa vykonáva v troch fázach:

- Hodnotenie ex ante,
- Hodnotenie počas programového obdobia,
- Hodnotenie ex post.

Všeobecné nariadenie taxatívne menuje oblasti, ktoré sú hodnotené v rámci ex ante hodnotenia. Počas programového obdobia sa vykonávajú pravidelné hodnotenia zamerané na posúdenie účinnosti, efektívnosti a vplyvu jednotlivých operačných programov. Pre jednotlivé operačné programy je vypracovaný plán hodnotení.

Všeobecné nariadenie stanovuje dve základné hodnotenia, ktoré musia byť v priebehu implementácie operačného programu vykonané, a to:

- ako podpora financovaná z EŠIF prispela k napĺňaniu cieľov prioritných osí operačného programu,
- vplyv operačného programu na dosiahnutie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu v súlade so stratégiou Európskej únie 2020.

Výkon poslednej fázy hodnotenia patrí do kompetencie Európskej komisie, prípadne sa o túto kompetenciu delí s členským štátom. Každý operačný program sa posudzuje z hľadiska jeho prínosu k stratégii Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Inak by sme hodnotenie ex post mohli nazvať aj hodnotenie dopadu operačného programu. Okrem prínosu k stratégii Únie, sa v hodnotení ex post hodnotí aj dopad realizácie operačného programu v hospodárskej oblasti, sociálnej oblasti, regionálnej oblasti a environmentálnej oblasti.⁵⁴

Hodnotenie na národnej úrovni zastrešuje CKO, ktorý vypracováva ex ante hodnotenie Partnerskej dohody, plán hodnotení EŠIF na celé programové obdobie. V priebehu programového obdobia CKO uskutočňuje hodnotenie, ktorého predmetom je celková

⁵⁴ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.23.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

implementácia EŠIF v členskom štáte zameraná na relevantnosť, efektívnosť, účinnosť implementácie jednotlivých fondov.⁵⁵

Úlohy riadiaceho orgánu v oblasti hodnotenia sú sústredené na výkon hodnotenia ex ante konkrétneho operačného programu a hodnotenie počas výkonu operačného programu. Úlohy riadiaceho orgánu sa čiastočne zhodujú s úlohami CKO s tým rozdielom, že úlohy riadiaceho orgánu sú vykonávané na úrovni programu, pričom úlohy CKO sú vykonávané na úrovni členského štátu pre EŠIF implementované na úrovni daného štátu.

1.3.2 Audit európskych štrukturálnych a investičných fondov

Všeobecné nariadenie určuje povinnosť vykonávania auditov fungovania systému riadenia a kontroly jednotlivých operačných programov prostredníctvom orgánu auditu. V podmienkach Slovenskej republiky vykonáva funkciu orgánu auditu pre všetky operačné programy, okrem funkcie orgánu auditu pre Program rozvoja vidieka, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, konkrétne Sekcia auditu a kontroly medzinárodných finančných zdrojov.

Sekcia auditu a kontroly medzinárodných finančných zdrojov vykonáva audit EŠIF v súlade s príslušnými nariadeniami Európskej komisie, zákonom o finančnej kontrole a audite, zákonom o príspevku poskytovanom z EŠIF a Postupmi pre výkon vládneho auditu medzinárodných zdrojov na programové obdobie 2014 – 2020.

Postupy pre výkon vládneho auditu medzinárodných zdrojov na programové obdobie 2014 – 2020 predstavujú dokument pripravený Ministerstvom financií Slovenskej republiky, ktorý je záväzný pre všetky oprávnené osoby vykonávajúce vládny audit. Uvedené postupy definujú osoby oprávnené vykonávať vládny audit medzinárodných zdrojov, jednotlivé typy vládnych auditov, plánovanie a postupy výkonu vládneho auditu, priebeh vládneho auditu a všetky úkony spojené s výkonom vládneho auditu medzinárodných zdrojov.

V prípade auditu medzinárodných zdrojov sa stretávame s nasledovnými typmi vládneho auditu:

- systémový audit,
- audit operácií,
- audit účtov (finančný audit),

⁵⁵ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.23.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

- audit pripravenosti,
- hodnotenie kvality,
- tematický audit.

Systémový audit uskutočňuje na úrovni operačného programu s cieľom overiť riadne fungovanie systému riadenia a kontroly konkrétneho operačného programu. Audit operácií je vykonávaný pre jednotlivé finančné operácie s úmyslom overenia oprávnenosti vykázaných výdavkov. Audit účtov overuje úplnosť, presnosť a pravdivosť súm deklarovaných v účtoch. Audit pripravenosti sa uskutočňuje na úrovni operačného programu s cieľom overenia splnenia kritérií určenia povinných osôb.

Hodnotenie kvality je zamerané na preverenie kvality vykonávaných vládnych auditov zo strany oprávnených osôb a tematický audit nadväzuje na výsledky ako doplňujúci audit k systémovému auditu, pričom tematický audit sa bližšie zameriava na už identifikované problémové oblasti.⁵⁶

Osoby oprávnené vykonávať vládny audit ako aj zloženie audítorskej skupiny vykonávajúcej vládny audit sme bližšie popísali v kapitole 1.2.1.2. Vládny audit EŠIF je teda vykonávaný v súlade s Postupmi pre výkon vládneho auditu medzinárodných zdrojov na programové obdobie 2014 – 2020 a na základe definície zákona o príspevku poskytovanom z EŠIF predstavuje jednu časť zo systému finančného riadenia a kontroly.

⁵⁶ MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2016. *Postupy pre výkon vládneho auditu medzinárodných zdrojov na programové obdobie 2014 – 2020*. [Online] 2016 [cit. 2019.02.24.] Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/audit-kontrola/vladny-audit/postupy-vykon-vladneho-audit-u-medzinarodnych-zdrojov-programove-obdobie-2014-2020-platne-od-10-6-2016/postupy-vykon-vladneho-audit-u-medzinarodnych-zdrojov-programove-obdobie-2014-2020-platne-od-10-6-2016.html>>.

2. Cieľ práce

V diplomovej práci sa zameriavame na identifikáciu možností zvýšenia efektívnosti využívania európskych štrukturálnych a investičných fondov v kontexte uplatňovaných postupov ich finančného riadenia v podmienkach Slovenskej republiky.

Naším čiastkovým cieľom je poukázať na teoretické vymedzenie kontrolného systému podľa zákona o finančnej kontrole a audite. Poukazujeme na aspekty finančného riadenia a kontroly, auditu a jeho úlohy vo verejných financiách a na konkrétne formy riadenia EŠIF. Právna stránka finančnej kontroly je vykonávaná najmä počas schvaľovacieho procesu, procesu uzatvárania zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku, kontroly projektu, overovania oprávnenosti výdavkov. Ekonomickú stránku finančnej kontroly predstavuje monitorovanie a hodnotenie operačného programu.

Ďalším čiastkovým cieľom je premietnuť náležitosti ekonomickej stránky finančnej kontroly do praktického prostredia operačného programu. Pre náležité poukázanie daných faktov sme zvolili Operačný program Integrovaná infraštruktúra v Slovenskej republike a Operačný program Doprava v Českej republike. Zamerali sme sa na procesy hodnotenia programu v štádiu ex ante a na hodnotenie počas programového obdobia. V rovnakej časti sme poukázali aj na postupy monitorovania.

V záverečnej časti sme naplnili hlavný cieľ diplomovej práce, a to zhodnotenie súčasného stavu hodnotenia a monitorovania operačného programu, vytýčili sme najvýznamnejšie nedostatky viažuce sa na proces hodnotenia a poskytli primerané neinvazívne riešenia.

3. Metodika práce a metody skúmania

K vypracovaniu diplomovej práce treba pristupovať systematicky. V prvom rade je potrebné stanoviť hlavný cieľ práce, ktorý v našom prípade predstavuje identifikáciu možností zvýšenia efektívnosti využívania európskych štrukturálnych a investičných fondov v kontexte uplatňovaných postupov ich finančného riadenia v podmienkach Slovenskej republiky. Hlavný cieľ práce je potrebné ďalej rozvíť na čiastkové ciele.

V nadväznosti na stanovenie čiastkových cieľov sme pokračovali vypracovaním osnovy práce, v ktorej sme vytýčili základné oblasti, ktorým sme sa v práci chceli venovať. V nadväznosti na vypracovanú osnovu práce sme zvolili metódu obsahovej analýzy ako najvhodnejšej metódy na spracovanie záverečnej práce.

V súlade s postupmi obsahovej analýzy, sme vytýčili výskumnú otázku. Výskumná otázka je logicky naviazaná na stanovený hlavný cieľ práce. Nakoľko je pomerne známe, že EŠIF nie sú využívané v ich najvyššej možnej miere, nepokladáme si otázku, či je implementácia programov efektívna alebo nie. Pokladáme si otázku, ktoré oblasti zapríčiňujú neefektívnosť programu, prípadne či nachádzame procesy, ktoré by mali prispievať k zvyšovaniu efektívnosti implementácie operačného programu, ale v skutočnosti sa tak nedeje.

V ďalšom kroku sme stanovili primárnu literatúru, ktorá bude podrobená obsahovej analýze. Pri spracovaní teoretickej časti sme vychádzali predovšetkým z európskej a slovenskej legislatívy, najmä zo všeobecného nariadenia a zákona o finančnej kontrole a audite ako základných legislatívnych predpisov. Pre porozumenie uvedených faktov sme postupovali ich rozložením na menšie celky. Snažili sme sa pochopiť jednotlivé časti zamerané na finančné riadenie, finančnú kontrolu a audit. Ďalšou dôležitou literatúrou bol SR EŠIF, v ktorom sme našli detailný postup kontroly, hodnotenia a monitorovania operačného programu. Čelili sme problémom dostupnosti literatúry zameranej na aktuálny zákon o finančnej kontrole a na ďalšie informácie týkajúce sa súčasného programového obdobia, hoci sa blížíme k ukončeniu obdobia 2014 – 2020.

Literatúru, z ktorej sme vychádzali v časti zameranej na praktický výskum, sme získali prevažne z internetových stránok uvedených operačných programov. Tým sme zabezpečili, že práca obsahuje aktuálne dostupné informácie. Vzhľadom na termín vydávania výročných správ, pri spracovaní diplomovej práce bola k dispozícii posledná výročná správa z roku 2017.

Pre naplnenie hlavného cieľa a zodpovedanie výskumnej otázky sme posudzovali vybrané operačné programy v podmienkach Slovenskej republiky a Českej republiky. Poznatky zosumarizované v prvej časti práce sme aplikovali na konkrétny program a posúdili splnenie kritérií. Pri práci sme využívali najmä metódu obsahovej analýzy a syntézy. Analyzovali sme jednotlivé plány hodnotení operačných programov, formu hodnotení, verejnú súťaž na výber externých hodnotiteľov a napĺňanie plánu hodnotení. Využitím syntézy sme na základe vyhodnotenia jednotlivých aspektov vyvodili záver o funkčnosti, resp. nefunkčnosti systému hodnotenia.

Rovnaký postup čiastkového vyhodnocovania údajov sme zvolili i pri monitorovaní operačného programu. Rozoberali sme jednotlivé správy, ktoré sumarizujú pokrok v implementácii EŠIF na úrovni členského štátu. Následne sme sledovali pokrok operačného programu posudzovaný na základe merateľných ukazovateľov.

Na základe syntézy získaných informácií sme vyhodnotili jednotlivé operačné programy a v prípade nefunkčnosti niektorého systému sme identifikovali nedostatky. V záverečnej časti diplomovej práce sme poskytli návrhy na zlepšenie situácie zamerané na hodnotenie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra. Ide prevažne o jednoduché riešenia, ktoré môžeme pozorovať, že sú taktiež aplikované pri Operačnom programe Doprava a aj vďaka tomu je úroveň hodnotenia daného programu na vyššej úrovni.

4. Výsledky práce a diskusia

V programovom období 2014 – 2020 boli všeobecným nariadením stanovené tematické ciele, ktoré prispievajú k dosiahnutiu inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu určeného v Stratégií Európa 2020. Jednotlivé EŠIF smerujú k napĺňaniu jedenástich tematických cieľov:

1. posilnenie výskumu, technologického rozvoja a inovácií,
2. zlepšenie prístupu k informačným a komunikačným technológiám a zlepšenie ich využívania a kvality,
3. zvýšenie konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov, sektora poľnohospodárstva a sektora rybárstva a akvakultúry,
4. podpora prechodu na nízkouhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch,
5. podpora prispôsobovania sa zmene klímy, predchádzanie a riadenie rizika,
6. zachovanie a ochrana životného prostredia a podpora efektívneho využívania zdrojov,
7. podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach,
8. podpora udržateľnosti a kvality zamestnanosti a mobility pracovnej sily,
9. podpora sociálneho začlenenia, boj proti chudobe a akejkolvek diskriminácii,
10. investovanie do vzdelania, školení a odbornej prípravy, ako aj zručností a celoživotného vzdelávania,
11. posilnenie inštitucionálnych kapacít orgánov verejnej správy a zainteresovaných strán a efektivity verejnej správy.⁵⁷

V našej práci sa zameriavame na dva operačné programy dvoch členských krajín, a to Slovenskej republiky a Českej republiky. Oba operačné programy sú zamerané na tematický cieľ 7. Jeden z operačných programov však pokrýva dva tematické ciele, a to okrem tematického cieľu 7, aj tematický cieľ 2.

⁵⁷ Čl. 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006

4.1 Operačný program Integrovaná infraštruktúra

Operačný program Integrovaná infraštruktúra tvorí základný dokument v oblasti dopravy a prístupu k informačným a komunikačným technológiám v programovom období 2014 – 2020 v Slovenskej republike na podporu nasledovných tematických cieľov:

- Tematický cieľ 2 - Zlepšenie prístupu k informačným a komunikačným technológiám a zlepšenie ich využívania a kvality,
- Tematický cieľ 7 - Podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach.

Operačný program Integrovaná infraštruktúra je primárne zameraný na rozvoj existujúcej nedostatočnej infraštruktúry, budovanie novej národnej a nadnárodnej cestnej, železničnej a vodnej dopravy. Prioritnou orientáciou v oblasti dopravy je napojenie infraštruktúry Slovenskej republiky na schválené trasy základnej transeurópskej dopravnej siete (ďalej aj „TEN-T“) a dobudovanie dopravnej infraštruktúry s úmyslom jej napojenia na európsku dopravnú sieť. Ďalším veľmi významným bodom je zameranie sa na zmiernenie dôsledkov klimatických zmien, znižovania produkcie emisií skleníkových plynov. Posun v dopravnej infraštruktúre by mal nepriamo prispieť k hospodárskemu rastu a tvorbe pracovných miest, pričom dôraz bude kladený na trvalo udržateľnú, ekologickejšiu a nákladovo-efektívnejšiu dopravnú infraštruktúru. S rozvojom dopravnej infraštruktúry dochádza k lepšiemu spojeniu s vnútorným trhom Európskej únie ako aj s globálnym trhom, čo prispieva k ekonomickému rastu, prílevu zahraničného kapitálu, podnecovaniu konkurencieschopnosti a tvorbe pracovných miest.⁵⁸

Operačný program sa zároveň sústreďí na posun v oblasti informačných technológií, najmä na lepší prístup verejnosti k digitálnym technológiám, podporu e-Inklúzie spočívajúcu v zlepšení zručností občanov, reforme verejnej správy smerujúcej k participácií všetkých sociálnych vrstiev, smerovanie do cloudových dátových centier a v neposlednom rade dosiahnutie e-Government indexu na úrovni 90%, pričom index vychádza z troch indikátorov, a to dostupnosť e-Governmentu (váha 50 %), využitie e-Governmentu jednotlivcami (25 %) a využitie e-Governmentu podnikmi (váha 25 %). Rozvoj spoločnosti v oblasti informačných technológií má za cieľ prispieť k flexibilnejšiemu reagovaniu na

⁵⁸ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. Operačný program Integrovaná infraštruktúra. [Online] 2018 [cit. 2019.03.10.] Dostupné na internete: <<https://www.opii.gov.sk/strategicke-dokumenty/op-integrovana-infrastruktura>>.

zmeny, nové príležitosti, zvýšenie konkurencieschopnosti, rast zamestnanosti a opätovne k hospodárskemu rastu.⁵⁹

Zameranie operačného programu Integrovaná infraštruktúra je rozdelené do 8 prioritných osí. Prioritné osi 1 až 6 súvisia s dopravnou infraštruktúrou, prioritná os 7 je zameraná na informatizáciu spoločnosti. Prioritná os 8 Technická pomoc zabezpečuje materiálne a technické zaopatrenie operačného programu.

Funkciu riadiaceho orgánu Operačného programu Integrovaná infraštruktúra vykonáva Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, funkciu sprostredkovateľského orgánu vykonáva Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a funkcia platobnej jednotky je delená medzi Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky a Ministerstvo financií Slovenskej republiky.

Tabuľka 2: Prehľad prioritných osí Operačného programu Integrovaná infraštruktúra

Názov prioritnej osi	Zodpovedný subjekt
Prioritná os 1 - Železničná infraštruktúra (TEN-T CORE) a obnova mobilných prostriedkov	MDV SR
Prioritná os 2 - Cestná infraštruktúra (TEN-T)	MDV SR
Prioritná os 3 - Verejná osobná doprava	MDV SR
Prioritná os 4 - Infraštruktúra vodnej dopravy (TEN-T CORE)	MDV SR
Prioritná os 5 - Železničná infraštruktúra	MDV SR
Prioritná os 6 - Cestná infraštruktúra (mimo TEN-T CORE)	MDV SR
Prioritná os 7 - Informačná spoločnosť	ÚPPVII SR
Prioritná os 8 - Technická pomoc	MDV SR, ÚPPVII SR

Zdroj: Operačný program Integrovaná infraštruktúra. Programový dokument. Príloha č. 8

4.1.1 Hodnotenie ex ante kondicionalít

Na základe článku 19 všeobecného nariadenia členským štátom vzniká povinnosť posúdiť ex ante kondicionality. Stanovenie a posúdenie splnenia ex ante kondicionalít v súlade s prílohou XI uvedeného nariadenia sa vykonáva už pri príprave partnerskej dohody a následne pri príprave jednotlivých operačných programov. Nariadenie definuje použiteľnú ex ante kondicionalitu ako „konkrétny a presný vopred definovaný rozhodujúci faktor, ktorý je nevyhnutným predpokladom na účinné a efektívne splnenie konkrétneho

⁵⁹ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. Operačný program Integrovaná infraštruktúra. [Online] 2018 [cit. 2019.03.10.] Dostupné na internete: <<https://www.opii.gov.sk/strategicke-dokumenty/op-integrovana-infrastruktura>>.

cieľa v rámci investičnej priority alebo priority Únie, má k nim priamu a konkrétnu väzbu a má na ne priamy vplyv.“

Pokiaľ použiteľné ex ante kondicionality neboli splnené do momentu predloženia partnerskej dohody Európskej komisii, partnerská dohoda musí obsahovať aj kroky potrebné na zabezpečenie súladu so stanovenými ex ante kondicionalitami. V operačných programoch sa bližšie špecifikuje, ktoré ex ante kondicionality sú uplatniteľné pre ten-ktorý program a zároveň sa v ňom stanovujú opatrenia, ktoré musí riadiaci orgán vykonať, aby naplnil ex ante kondicionality. Členský štát mal povinnosť splniť ex ante kondicionality najneskôr do 31. decembra 2016 a zároveň podať Európskej komisii správu o ich splnení vo výročnej správe o vykonávaní programu v roku 2017.

Ex ante kondicionality Operačného programu Integrovaná infraštruktúra rozdeľujeme, rovnako ako ex ante kondicionality iných programov, na všeobecné a tematické. Všeobecné ex ante kondicionality sú rovnaké pre všetky operačné programy, zameranie tematických ex ante kondicionalít sa líši v súvislosti so zameraním operačného programu.

Príloha č. 1 uvádza tematické ex ante kondicionality Operačného programu Integrovaná infraštruktúra, teda kondicionality vzťahujúce sa špecificky pre daný program. Príloha zároveň poskytuje informáciu o tom, či daná tematická ex ante kondicionalita bola splnená k dátumu schválenia operačného programu, v prípade ak nie, tak uvádza aj opatrenie, ktoré bolo implikované s cieľom zabezpečenia splnenia danej kondicionality k určitému dátumu.

Môžeme pozorovať, že tematické ex ante kondicionality pre časť operačného programu zameranej na Dopravu, neboli k schváleniu operačného programu takmer vôbec splnené. Na rozdiel od Dopravy, ex ante kondicionality vzťahujúce sa na prioritnú os Informačná spoločnosť boli splnené už v počiatkoch prípravy programu.

V Prílohe č. 1 môžeme pozorovať, že ex ante kondicionality pre oblasť Dopravy sa líšia v závislosti od konkrétneho typu dopravy, rovnako tak sa líšia i jednotlivé kritéria vyplývajúce z ex ante kondicionality. Stanovené opatrenia na dosiahnutie súladu s ex ante kondicionalitami sú vo veľkej miere rovnaké pre všetky typy dopravy. Medzi stanovenými opatreniami sa vyskytuje najmä „Vypracovanie Strategického plánu rozvoja dopravnej infraštruktúry SR do roku 2030 (fáza II.)“ a jeho následné predloženie na rôznych úrovniach schvaľovania. Na základe daného faktu, môžeme v zjednodušenej forme povedať, že stanovené opatrenia buď budú splnené pre všetky ex ante kondicionality vzťahujúce sa na dopravu alebo pre žiadne.

Príloha č. 2 poskytuje prehľad všeobecných ex ante kondicionalít, ktoré všeobecné nariadenie stanovuje pre všetky operačné programy. Medzi všeobecné ex ante kondicionality zaradujeme:

- Nediskriminácia,
- Rodové otázky,
- Zdravotné postihnutie,
- Verejné obstarávanie,
- Štátna pomoc,
- Právne predpisy v oblasti životného prostredia týkajúce sa posudzovania vplyvov na životné prostredie a strategického environmentálneho posudzovania,
- Štatistické systémy a ukazovatele výsledkov.

Výročná správa o vykonávaní Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2016, teda predkladaná v roku 2017, poskytuje informácie o splnení ex ante kondicionalít.

Odpočet splnenia stanovených opatrení na dosiahnutie súladu s ex ante kondicionalitami sa nachádza v časti 9 Výročnej správy. Výročná správa uvádza či boli stanovené opatrenia splnené, či bolo opatrenie dokončené v lehote vytýčenej v programovom dokumente a komentár, ktorý bližšie opisuje vykonané kroky k dosiahnutiu splnenia daných kritérií ex ante kondicionalít.

Všetky tematické ex ante kondicionality vzťahujúce sa na oblasť Dopravy boli splnené k 31.12.2016, pričom takmer všetky boli splnené v pôvodne stanovenej lehote. Nakoľko ex ante kondicionality zamerané na Informačnú spoločnosť boli splnené už pri schválení operačného programu, vo výročnej správe nenachádzame ich odpočet. Všeobecné ex ante kondicionality boli bez výnimky splnené k pôvodne stanovenému dátumu.

4.1.2 Hodnotenie počas Operačného programu Integrovaná infraštruktúra počas programového obdobia

V zmysle článku 56 a 114 všeobecného nariadenia vzniká riadiacemu orgánu úloha zabezpečiť, aby sa počas programového obdobia vykonávali hodnotenia priebehu operačného programu.

Hodnotenie operačného programu sa uskutočňuje na základe plánu hodnotení, ktorý je riadiaci orgán povinný vypracovať do jedného roka odo dňa schválenia operačného programu Európskou komisiou. Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná

infraštruktúra bol schválený monitorovacím výborom písomnou procedúrou per rollam v dňoch 28.10.2015 až 11.11.2015. Plán hodnotení je aktualizovaný podľa reálneho priebehu implementácie.

Plán hodnotení definuje jednotlivé hodnotiace aktivity v priebehu implementácie operačného programu, pričom stanovuje údaje potrebné pre hodnotenie, ich zdroj, časový harmonogram, indikatívny rozpočet, dĺžku trvania hodnotenia a jeho formu. Každá hodnotiaca aktivita má vopred stanovené základné typy hodnotiacich otázok a vhodných prístupov alebo navrhovaných metód. Forma vykonaných hodnotení môže byť interná alebo externá v závislosti od vzťahu hodnotiteľov k riadiacemu orgánu. Práve v súvislosti s formou hodnotenia vzniká hlavný problém hodnotenia Operačného programu Integrovaná infraštruktúra.⁶⁰

Jedným zo základných cieľov plánu hodnotení je dosiahnuť, aby výsledky vykonaných hodnotení boli dostupné v čase prípravy výročnej správy o vykonávaní operačného programu za predchádzajúci rok. Nakoľko výročná správa poskytuje informáciu Európskej komisii o dosiahnutom pokroku a významných prekážkach v implementácii programu, hodnotenie operačného programu je jeho fundamentálnou zložkou.⁶¹

V súčasnom programovom období boli zatiaľ vypracované tri Výročné správy o vykonávaní Operačného programu Integrovaná infraštruktúra, no ani jedna neobsahovala informácie o vykonaných hodnoteniach, nakoľko v rokoch 2015, 2016 a 2017 neprebehlo žiadne hodnotenie.

Prvá verzia plánu hodnotení bola schválená koncom roka 2015, je teda pochopiteľné, že v danom roku hodnotiace aktivity vykonané neboli, i keď Indikatívny zoznam hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra na programové obdobie 2014 – 2020 definovaný v pláne hodnotení stanovuje jedno hodnotenie na November 2015. Hodnotenie malo byť zamerané na „Hodnotenie súladu programu/projektov s platnými pravidlami štátnej pomoci SR/EÚ.“ Hodnotenie malo byť vykonané externou formou, teda externými

⁶⁰ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 3.0.* [Online] 2018 [cit. 2019.03.15.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

⁶¹ Tamtiež.

hodnotiteľmi, ktorí mali byť vybraní vo verejnej súťaži, no rámcová verejná súťaž nebola v danom roku ukončená.⁶²

Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2015 definuje, že na rok 2016 sú naplánované štyri hodnotenia a hoci už v tom čase prebiehala príprava druhej verzie plánu hodnotení, riadiaci orgán predpokladal vykonanie hodnotiacich aktivít na rok 2016 podľa pôvodného plánu. Tri zo štyroch hodnotení mali byť vykonané externými hodnotiteľmi a jedno malo byť vykonané v súčinnosti externých hodnotiteľov a interných manažérov hodnotenia, pričom manažérov hodnotenia je päť a výkonu hodnotenia venujú 30 % ich pracovného času.⁶³

Riadiaci orgán predpokladal ukončenie verejnej súťaže na výber externých kapacít, ktoré mali zabezpečovať vykonávanie väčšiny hodnotení operačného programu v roku 2016. Avšak predĺženie verejnej súťaže predstavovalo negatívny faktor zapríčínujúci nerealizáciu hodnotení v roku 2016. Druhá verzia Plánu hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra bola schválená monitorovacím výborom dňa 11.10.2016. Na základe novo schváleného plánu hodnotení boli pôvodne plánované hodnotenia na rok 2016 presunuté na neskorší termín. Teda opäťovne ani v roku 2016 neboli vykonané žiadne hodnotiace aktivity. Niektoré hodnotenia plánované na rok 2016 boli po aktualizácii plánu hodnotení presunuté na rok 2017, no niektoré boli vykonané formou internej analýzy a strategických činností. Hodnotenie v roku 2017 sa malo primárne zamerať na hodnotenie čiastkových cieľov operačného programu. Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2016 definuje, že je vhodné, aby hodnotenie na úrovni prioritných osí bolo uskutočňované na ročnej báze.⁶⁴

Nevykonané hodnotiace aktivity z roku 2016 boli presunuté do roku 2017, kedy bolo predpokladané ukončenie verejnej súťaže na výber externého hodnotiteľa. Avšak ani v roku 2017 neboli vykonané žiadne hodnotiace aktivity, pričom ako dôvod bola uvedená

⁶² MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 1.0.* [Online] 2018 [cit. 2019.03.15.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

⁶³ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2016. *Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2015.* [Online] 2016 [cit. 2019.03.16.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

⁶⁴ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2017. *Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2016.* [Online] 2017 [cit. 2019.03.16.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

očakávaná nízka efektivita hodnotiacich aktivít vyplývajúca z ich administratívnej a finančnej náročnosti, ako aj pravdepodobná nedostatočná presnosť odpovedí hodnotiteľ'a.⁶⁵

Príloha č. 3 uvádza plánované hodnotenia počas programového obdobia pre Operačný program Integrovaná infraštruktúra podľa plánu hodnotení verzie 2.0. Môžeme pozorovať, že základná hodnotiacia aktivita týkajúca sa plnenia čiastkových cieľov na úrovni prioritných osí programu v rozdelení podľa príslušného fondu stojí každoročne 90 tisíc Eur. Hodnotenie administratívnych kapacít riadiaceho orgánu a sprostredkovateľského orgánu indikuje rozpočet 50 000 EUR, pričom Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2016 uvádza, že posúdenie administratívnych kapacít bolo vykonané interne, konkrétne formou analytických a strategických činností. Rovnako tak zaujímavá je externá voľba formy hodnotenia, nakoľko v roku 2017 stále nebola ukončená verejná súťaž na výber externého hodnotiteľ'a.

Po prehodnotení nevhodnosti plánu hodnotení bolo stanovenou prioritou na rok 2018 zredukovanie počtu hodnotení so zameraním na posúdenie plnenia zámerov operačného programu a identifikáciu možných zmien zameraných na efektívnejšiu implementáciu programu. Došlo k prehodnoteniu výkonu hodnotenia na úrovni prioritných osí tak, aby bolo uskutočňované na dvojročnej báze.⁶⁶

Počas deviateho rokovania monitorovacieho výboru bol schválený Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra verzia 3.0, ktorý redukuje určité hodnotenia a upravuje harmonogram hodnotení. Príloha č. 4 poskytuje aktuálny prehľad plánovaných hodnotiacich aktivít Operačného programu Integrovaná infraštruktúra. V pláne hodnotení dochádza k redukcii štyroch hodnotiacich aktivít a úprave časového harmonogramu niektorých hodnotení.

Kvalita hodnotenia Operačného programu Integrovaná infraštruktúra vyplýva z plánovania hodnotení, realizácie konkrétneho hodnotenia, kvalite a spoľahlivosti monitorovacieho

⁶⁵ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2017. *Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2016*. [Online] 2017 [cit. 2019.03.16.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

⁶⁶ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2017*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.16.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

systemu, dostupnosti relevantných údajov, komunikácie ohľadom hodnotenia, poskytnutí adekvátnej spätnej väzby k stanoveným odporúčaniam. Dizajn hodnotení sa zaoberá stanovením účelu hodnotenia, hlavných otázok hodnotenia, potrebných údajov a najvhodnejších ukazovateľov, výberom vhodnej vzorky a formy hodnotenia.⁶⁷

Hodnotenie týkajúce sa vhodnosti nastavenia systému riadenia a kontroly operačného programu z pohľadu efektívnosti a účinnosti jeho fungovania, zjednodušene nazývané aj hodnotenie implementácie programu, by v ideálnom prípade malo byť vykonané v ranej etape programu s cieľom posúdenia jeho vhodnosti, efektívnosti a účelnosti. Toto hodnotenie bolo v Pláne hodnotení verzii 1.0 naplánované na september 2016, následne v Pláne hodnotení verzii 2.0 bolo presunuté na apríl 2017. Hodnotenie však nebolo vykonané ani v tomto termíne, čo viedlo k jeho vypusteniu z Plánu hodnotení verzie 3.0, nakoľko implementácia programu už nebola v počiatočnej fáze. Účelom hodnotenia je spozorovanie nedostatkov operačného programu, rizík ovplyvňujúcich jeho implementáciu a následný návrh riešení, resp. opatrení na odstránenie nedostatkov.⁶⁸

Nakoľko hodnotenie implementácie v počiatočnej fáze programu neprebehlo, nebola splnená jedna zo základných požiadaviek na riadenie operačného programu. Z uvedených informácií vyplýva, že dizajn hodnotení nie je efektívny, rovnako tak kvalita hodnotenia operačného programu zlyháva z dôvodu nedostatočného plánovania hodnotení. Najväčšiu slabinu nastaveného systému hodnotenia vidíme vo forme hodnotenia, vzhľadom na termín ukončenia verejnej súťaže na výber externého hodnotiteľa. V auguste 2018 bola uzatvorená zmluva so spoločnosťou Deloitte Advisory s.r.o. na výkon nasledovných služieb:

- Podpora pri riadení implementácie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra (programová úroveň),
- Podpora pri riadení implementácie vybraných projektov a asistencia pri riadení rizík vybraných projektov (projektová úroveň),
- Špecifické analytické činnosti v oblasti dopravy realizované pre potreby implementácie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra,

⁶⁷ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 3.0.* [Online] 2018 [cit. 2019.03.17.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

⁶⁸ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 3.0.* [Online] 2018 [cit. 2019.03.17.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

- Procesné, organizačné a personálne zabezpečenie implementácie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra,
- Metodická podpora pri aktualizácii riadiacej dokumentácie pre účely implementácie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra,
- Podpora pri riadení zistení z auditov, kontrol a certifikačných overovaní,
- Podpora riadiaceho orgánu Operačného programu Integrovaná infraštruktúra vo vzťahu k autoritám na európskej a národnej úrovni.⁶⁹

Medzi uvedenými činnosťami, síce nie je explicitne uvedený výkon hodnotenia programu, avšak z náležitých bodov dospievame k záveru, že hodnotenie operačného programu bude vykonané uvedeným externým subjektom.

4.1.3 Monitorovanie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra

4.1.3.1 Monitorovanie na úrovni európskych štrukturálnych a investičných fondov vo väzbe na Operačný program Integrovaná infraštruktúra

Posudzovanie prínosu EŠIF na úrovni členského štátu v podmienkach Slovenskej republiky vykonáva CKO. Každoročne vykonáva aktivity zamerané na pozorovanie napĺňania definovaných cieľov na rôznych úrovniach. Monitorovanie spočíva v zbere a vyhodnocovaní náležitých údajov prostredníctvom ITMS2014+ a ich následnom sumarizovaní v príslušných správach s cieľom informovania o súčasnom a predpokladanom budúcom stave implementácie EŠIF. Dané informácie následne možno využiť na efektívnejšie riadenie fondov.⁷⁰

Informácia o stave implementácie EŠIF v programovom období 2014 – 2020 na polročnej báze poskytuje prehľad o aktuálnom stave a pokroku v implementácii EŠIF. Informácia pojednáva o stave dezignácie jednotlivých operačných programov, navrhovaných zmenách operačných programov, vývoji výziev, alokácií a čerpaní pomoci.

Informácia o stave implementácie EŠIF v programovom období 2014 – 2020 k 31.12.2018 uvádza nasledovné poznatky vo vzťahu k Operačnému programu Integrovaná infraštruktúra.

⁶⁹ Článok II., ods. 1 zmluvy o poskytnutí komplexnej poradenskej činnosti, č. 536/AE00/2018. [Online] 2018. [cit. 2019.04.09.] Dostupné na internete: <<https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=3582940&l=sk>>.

⁷⁰ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.03.23.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

Ku dňu 31.12.2018 bolo prijatých 352 žiadostí o nenávratný finančný príspevok v celkovej hodnote 3 619 453 347 EUR, z čoho bolo schválených 109 žiadostí v hodnote 3 016 052 982 EUR. Podiel kontrahovania programu je v hodnote 62,21 %, konkrétne v sume 2 456 706 312 EUR z celkového objemu 3 949 210 563 EUR. Stav čerpania k danému dátumu bol na úrovni 30,48 % v sume 1 203 672 985 EUR.⁷¹ Pre názorné porovnanie uvádzame hodnoty k 30.06.2018, kedy bolo prijatých 117 žiadostí o nenávratný finančný príspevok v celkovej hodnote 2 209 844 120 EUR, z čoho bolo schválených 90 žiadostí v hodnote 2 032 715 754 EUR. Podiel kontrahovania programu bol v hodnote 30,17 % v sume 1 191 431 288 EUR. Stav čerpania k danému dátumu bol na úrovni 18,71 % v sume 738 926 979 EUR.⁷²

Správa o pokroku pri vykonávaní Partnerskej dohody sa predkladá dvakrát za programové obdobie, a to v roku 2017 za pokrok k 31.12.2016 a v roku 2019 ako správu o pokroku k 31.12.2018. Obsah správy o pokroku definuje článok 52 všeobecného nariadenia taxatívnym výpočtom posudzovaných oblastí.

Informácia o stave administratívnych kapacít subjektov zapojených do riadenia, implementácie, kontroly a auditu EŠIF v programovom období 2014 – 2020 je predkladaná raz ročne za predchádzajúci rok. Ide o strategicky dôležitý dokument sumarizujúci stav administratívnych kapacít ako jeden z fundamentálnych prvkov efektívnej implementácie EŠIF. Posudzovanie administratívnych kapacít je vykonávané na úrovni ústredných orgánov štátnej správy a následne pokiaľ daný orgán vykonáva funkciu vo viacerých operačných programoch, je uvedená informácia o konkrétnych kapacitách daného programu.

Počet schválených miest, ktoré mali byť obsadené k 31.12.2017 na úrovni riadiaceho orgánu v počte 173 bolo obsadených len v počte 149 zamestnancov. Administratívne kapacity alokované na úrovni sprostredkovateľského orgánu boli naplnené v počte 47 zo schválených 57 pracovných miest. Úspešnejšie boli obsadené kapacity na úrovni

⁷¹ CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2019. *Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 k 31.12.2018*. [Online] 2019. [cit. 2019.03.23.] Dostupné na internete: <<https://www.vicpremier.gov.sk/wp-content/uploads/2017/05/Informacia-o-stave-implementacie-ESIF-k-31-12-2017.pdf>>.

⁷² CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 k 30.06.2018*. [Online] 2018. [cit. 2019.03.23.] Dostupné na internete: <<https://www.vicpremier.gov.sk/wp-content/uploads/2018/11/Informacia-o-stave-implementacie-ESIF-v-PO-2014-2020-k-30.06.2018.pdf>>.

platobnej jednotky na Ministerstve dopravy a výstavby SR v počte 12 z 13 stanovených miest a na úrovni Ministerstva financií SR na úrovni 8 z 8 pracovných miest.⁷³

4.1.1.1 Monitorovanie na úrovni Operačného programu Integrovaná infraštruktúra

Monitorovanie je taktiež vykonávané na úrovni operačného programu, čím prispieva k jeho efektívnejšiemu riadeniu a identifikovaniu prípadných problematických oblastí. Primárnym predpokladom pre monitorovanie programu je existencia číselníka merateľných ukazovateľov, ktorý predstavuje základné kritérium vyhodnocovania pokroku operačného programu. Prehľad ukazovateľov Operačného programu Integrovaná infraštruktúra 2014 – 2020 bol schválený v septembri 2014, pričom stanovuje tri kategórie ukazovateľov, a to ukazovatele výstupu, ukazovatele výsledku a finančné ukazovatele samostatne pre každú prioritnú os.

Na základe článku 50 ods. 2 všeobecného nariadenia riadiaci orgán posudzuje vykonávanie programu na základe „finančných údajov, spoločných ukazovateľov a programovo špecifických ukazovateľov a kvantifikovaných cieľových hodnôt vrátane prípadných zmien v hodnote ukazovateľov výsledkov, čiastkových cieľov stanovených vo výkonnostnom rámci, opatrenia, ktoré boli prijaté s cieľom splniť ex ante kondicionality“ a svoje poznatky prezentuje vo výročných správach.

Výročná správa o vykonávaní programu uvádza stručný prehľad kľúčových údajov o vykonávaní prioritných osí spolu s najvýznamnejšími zložkami prispievajúcimi k napredovaniu operačného programu, identifikovanými problémami a prijatými riešeniami. Následne výročná správa poskytuje prehľad spoločných ukazovateľov a ukazovateľov špecifických pre program na úrovni prioritných osí operačného programu, investičnej priority, až na úroveň konkrétneho cieľu.

Operačný program je posudzovaný na základe ukazovateľov, ktoré sú vyjadrené v mernej jednotke. V merných jednotkách je vyjadrená počiatočná hodnota vo východiskovom roku a taktiež cieľová hodnota v roku 2023. V každom roku je uvedená hodnota, ktorá bola dosiahnutá v tom-ktorom roku, a teda akým dielom sa operačný program priblížil k cieľovej hodnote. Výročná správa v roku 2017 uvádza príspevok za daný rok,

⁷³ ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Informácia o stave administratívnych kapacít subjektov zapojených do riadenia, implementácie, kontroly a auditu európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 za rok 2017*. [Online] 2018. [cit. 2019.03.23.] Dostupné na internete: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/2226_informacia-ak2017_podpisana-elpodpisom_20_08_2018.PDF>.

no v mnohých prípadoch je hodnota nulová, nakoľko v konkrétnom roku nebol zrealizovaný žiaden projekt, ktorý by prispel k uvedenému ukazovateľu. Pozorujeme však aj ukazovatele, pri ktorých bola hodnota v roku 2017 výrazne prekročená, a to napríklad pri prioritnej osi 1, investičnej priorite 7iii Vývoj a modernizácia komplexných, interoperabilných železničných systémov vysokej kvality a podpora opatrení na zníženie hluku, konkrétnom ciele 1.3 Zvýšenie atraktivity a kvality služieb železničnej verejnej osobnej dopravy prostredníctvom obnovy mobilných prostriedkov indikuje ukazovateľ „Počet prepravených cestujúcich vo verejnej železničnej osobnej doprave“ výrazne prekročenú hodnotu na úrovni 76 291 000 osôb, pričom cieľová hodnota v roku 2023 je stanovená na 46 942 211 osôb. Daný fakt je spôsobený primárne vládnymi opatreniami zameranými na bezplatnú prepravu určitých skupín obyvateľov a zvýhodnené traťové predplatné lístky. Zároveň na nárast využívania železničnej prepravy vplývali aj opatrenia prioritnej osi 1 a 4 zameraných na železničnú dopravu na sieti TEN-T a mimo siete TEN-T.⁷⁴

Detailný prehľad výsledkov jednotlivých ukazovateľov z kapacitných dôvodov v práci neuvádzame.

4.2 Operačný program Doprava

Operačný program Doprava v programovom období 2014 – 2020 v Českej Republike plynule nadväzuje na rovnomenný program z predchádzajúceho programového obdobia 2007 – 2013. Program Doprava je zameraný na tematický cieľ 7 - Podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach vyplývajúci zo všeobecného nariadenia, pričom predstavuje najdôležitejší zdroj financovania dopravnej infraštruktúry Českej republiky.

Jednou z hlavných priorít operačného programu je dobudovanie siete TEN-T, ku ktorej prispievalo už predchádzajúce programové obdobie. Sieť TEN-T na národnej úrovni je zameraná na dobudovanie spojení medzi sieťou TEN-T a lokalitami, ktoré k nej zatiaľ nemajú primerané prepojenie. Na regionálnej úrovni je dôležité celoplošné napojenie Českej republiky na nadnárodnú sieť. Programový dokument uvádza čísla z roku 2014, kedy bolo v prevádzke iba 56 % z plánovanej infraštruktúry diaľnic a rýchlостných ciest.

⁷⁴ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Výročná správa o vykonávaní Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2017*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.30.] Dostupné na internete: <<https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/hodnotiace-spravy>>.

Ešte nižšie číslo je spojené so sieťou TEN-T, ktorej výstavba alebo potrebná obnova bola na 48 % plánovanej siete. Uvedený nízky percentuálny podiel sa týka aj krajských miest, ktoré doteraz nemajú dostatočné napojenie na sieť diaľnic.⁷⁵

Ďalšou problematickou oblasťou dopravy Českej republiky je železničná doprava, ktorej problémy súvisia najmä s nízkou rýchlosťou železničnej prepravy, nedostatočnou kapacitou, nedostatočným pokrytím či už v osobnej alebo nákladnej preprave, v žalostnom stave železničných staníc, nevyhovujúcimi miestami zastávok. Problémy sú taktiež spojené s nedostatočne vybaveným vozovým parkom. V súčasnosti je elektrizovaných len 33 % železničných tratí a len 20 % je viackoľajových.⁷⁶

Lodná doprava nie je charakteristická pre Českú republiku. V súčasnosti je využívaná pre účely nákladnej prepravy, avšak jej podiel predstavuje iba 1 % z celkovej nákladnej prepravy, a to po Labsko-vltavskej vodnej ceste. Táto vodná cesta je ovplyvnená hydrologickými podmienkami, tento problém by však malo vyriešiť dobudovanie plavebných stupňov na Labe.⁷⁷

V súčasnej dobe neudržateľnej individuálnej cestnej dopravy vo väčších mestách, sa dostáva do popredia otázka verejnej hromadnej dopravy. Primárnu úlohu zohráva koľajová preprava, sekundárnu trolejbusová a autobusová preprava. Nedostatočná vybavenosť a technický stav spôsobuje neochotu ľudí využívať daný typ prepravy. Dôsledkom modernizácie najmä koľajovej prepravy, čo v Českej republike predstavuje električková preprava a v hlavnom meste i metro, je možné predpokladať zvýšenie bezpečnosti, rýchlosti a tak i komfortu verejnej prepravy, čo sa následne premietne do zvýšeného dopytu po koľajovej preprave.⁷⁸

Je nutné poznamenať, že náklady nevyhnutné na realizáciu všetkých potrebných opatrení na dobudovanie a obnovu dopravnej infraštruktúry Českej republiky vysoko prevyšujú alokáciu štátneho rozpočtu pre odbor doprava. Je preto dôležité pokračovať vo vytýčených cieľoch stanovených už v programovom období 2007 – 2013 a v súčasnom

⁷⁵ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2018. *Operační program Doprava*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.30.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/programove-dokumenty>>.

⁷⁶ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2018. *Operační program Doprava*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.30.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/programove-dokumenty>>.

⁷⁷ Tamtiež.

⁷⁸ Tamtiež.

programovacom období sa zamerať na najpotrebnejšie stavby, ktoré je skutočne možné realizovať.⁷⁹

Operačný program Doprava je rozdelený do 4 prioritných osí, pričom prioritná os 4 Technická pomoc zabezpečuje materiálne a technické zaopatrenie operačného programu.

Funkciu riadiaceho orgánu Operačného programu Doprava vykonáva Ministerstvo dopravy Českej republiky, funkciu sprostredkovateľského orgánu vykonáva Štátny fond dopravnej infraštruktúry a funkciu platobnej jednotky vykonáva Ministerstvo financií Českej republiky.

Tabuľka 3: Prehľad prioritných osí Operačného programu Doprava

Názov prioritnej osi	Zodpovedný subjekt
Prioritná os 1 - Infraštruktúra pre železničnú a ďalšiu udržateľnú dopravu	MD ČR
Prioritná os 2 – Cestná infraštruktúra na sieti TEN-T, verejná infraštruktúra pre čistú mobilitu	MD ČR
Prioritná os 3 - Cestná infraštruktúra mimo siete TEN-T	MD ČR
Prioritná os 4 - Technická pomoc	MD ČR

Zdroj: Operačný program Doprava. Programový dokument.

4.2.1 Hodnotenie ex ante kondicionalít

Vychádzajúc z informácií stanovených v kapitole 4.1.1 viažucej sa na Hodnotenie ex ante kondicionalít Operačného programu Integrovaná infraštruktúra, môžeme rovnaké pravidlá aplikovať aj na Operačný program Doprava, nakoľko všeobecné nariadenie definuje povinnosť všetkých členských štátov posúdiť ex ante kondicionality v súlade s článkom 19 a prílohou XI daného nariadenia.

Príloha č. 5 uvádza tematické ex ante kondicionality Operačného programu Doprava. Rovnako ako pri predchádzajúcom uvedenom operačnom programe, príloha uvádza údaj o splnení príslušnej ex ante kondicionality k dátumu schválenia operačného programu. V prípade nesplnenia príslušnej ex ante kondicionality, príloha uvádza prijaté opatrenie na jej dosiahnutie aj s predpokladaným dátumom.

Môžeme pozorovať, že na rozdiel od slovenského programu, tematické ex ante kondicionality Operačného programu Doprava, boli k schváleniu operačného programu splnené vo vyššej miere. V prevažnej miere pozorujeme nesplnené kritérium „Opatrenia

⁷⁹ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2018. *Operační program Doprava*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.30.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/programove-dokumenty>>.

na zabezpečenie kapacity sprostredkovateľských orgánov a prijímateľov pri vykonávaní naplánovaných projektov“, pričom dané kritérium je spoločné pre viaceré ex ante kondicionality.

V prílohe č. 6 definujeme všeobecné ex ante kondicionality Operačného programu Doprava, kde môžeme konštatovať, že boli splnené približne na 50 %. Medzi ex ante kondicionality, ktoré neboli schválené k dátumu schválenia operačného programu, zaradujeme:

- Verejné obstarávanie,
- Štátna pomoc,
- Štatistické systémy a ukazovatele výsledkov.

Výročná správa o vykonávaní Operačného programu Doprava za rok 2016 uvádza odpočet splnenia ex ante kondicionalít. Časť 8 Prijaté opatrenia na splnenie predbežných podmienok definujú, či ex ante kondicionality boli splnené a či boli splnené v stanovenom čase. Môžeme zosumarizovať, že splnené boli všetky ex ante kondicionality, až na jednu, ktorej uplatnenie bolo vypustené v nadväznosti na revíziu Operačného programu Doprava.

4.2.2 Hodnotenie počas Operačného programu Doprava počas programového obdobia

Príprava plánu hodnotení je v kompetencii riadiaceho orgánu Operačného programu Doprava, v rámci ktorého bola zriadená hodnotiaca jednotka, ktorú reprezentuje hodnotiaci úradník a pracovná skupina pre hodnotenie. Agendou pracovnej skupiny pre hodnotenie je okrem iného aj príprava Plánu hodnotení Operačného programu Doprava 2014 – 2020 a jeho aktualizácia. Po vypracovaní bol Plán hodnotení Operačného programu Doprava schválený Monitorovacím výborom na jeho druhom zasadnutí dňa 14.12.2015. Plán hodnotení nie je izolovaný dokument a jeho obsah nadväzuje na iné strategické dokumenty. Hodnotiaci úradník alebo externý hodnotiteľ predkladá monitorovaciemu výboru správu o vykonávaní plánu hodnotení v danom roku, na základe ktorej dochádza k aktualizáciám plánu hodnotení.⁸⁰

Rovnako ako v prípade Slovenskej republiky, poskytuje aj Česká republika možnosť výkonu hodnotení externými jednotkami. V prípade výkonu hodnotenia externým

⁸⁰ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2015. *Plán hodnocení Operačního programu Doprava 2014-2020. Verze 2015*. [Online] 2015 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/studie-a-analzy>>.

subjektom sú pracovníci riadiaceho orgánu zodpovední za jednotlivé aktivity hodnotenia. Externí hodnotitelia sú vyberaní na jednotlivé hodnotenia v súlade so zákonom č. 134/2016 Sb. o verejných zákazkách, resp. predchádzajúcim zákonom č. 137/2006 Sb.⁸¹

Príloha č. 7 definuje harmonogram hodnotiacich aktivít Operačného programu Doprava podľa plánu hodnotení schválenom v roku 2015. Pozorujeme, že väčšina hodnotení je vykonávaná externou formou.

Plánované hodnotenia sú rozdelené do troch častí:

- Hodnotenie implementácie Operačného programu Doprava 2014 – 2020,
- Operatívne a tematické hodnotenie,
- Príprava pre plánovacie obdobie 2021+.

Oneskorenie v prijímaní predmetnej legislatívy na úrovni Európskej komisie spôsobilo celkové oneskorenie implementácie operačných programov. Oneskorenie sa premietlo aj do Operačného programu Doprava, na základe čoho bol aj plán hodnotení schválený až koncom roka 2015. Na rok 2015 teda neboli plánované žiadne hodnotiace aktivity.⁸²

Na rok 2016 boli naplánované štyri hodnotiace aktivity, z čoho jedna mala byť ukončená v danom roku a tri aktivity sa mali vykonávať na prelome rokov 2016/2017. V roku 2016 však nebola ukončená žiadna aktivita, avšak v danom hodnotiacom období bola začatá jedna hodnotiacia aktivita, ktorá zlučuje dve pôvodné hodnotiace aktivity do „Hodnotenie vývoja Operačného programu Doprava 2014-2020 vrátane overenia rozvojových potrieb a nastavení synergických a komplementárnych väzieb“. Zároveň bolo na rok 2017 presunuté vyhodnotenie plnenia komunikačných aktivít, ktoré bude posudzované spoločne za roky 2016 a 2017.⁸³

V decembri 2017 došlo k aktualizácii Plánu hodnotení Operačného programu Doprava. Napriek tomu dochádza k vykonaniu dvoch hodnotiacich aktivít. Ide o dve už spomínané aktivity a to, „Vyhodnotenie plnenia Komunikačného plánu Operačného programu

⁸¹ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2015. *Plán hodnocení Operačního programu Doprava 2014-2020. Verze 2015*. [Online] 2015 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/studie-a-analzy>>.

⁸² MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2016. *Shrnutí obsahu Výroční zprávy za rok 2015 pro veřejnost OPD 2014 – 2020*. [Online] 2016 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/vyrocní-zpravy-opd>>.

⁸³ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2017. *Výroční zpráva o provádění OPD 2014-2020 za rok 2016*. [Online] 2017 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/vyrocní-zpravy-opd>>.

Doprava v období 2014-2016“ a „Hodnotenie vývoja Operačného programu Doprava 2014-2020 vrátane overenia rozvojových potrieb a nastavení synergických a komplementárnych väzieb“. Obe hodnotenia boli vykonané externými hodnotiteľmi, pričom boli vybraní v súlade so zákonom č. 134/2016 Sb. o verejných zákazkách.

Nasledujúca tabuľka poskytuje prehľad všetkých doposiaľ vykonaných hodnotení viažucich sa na Operačný program Doprava v programovom období 2014 – 2020, a teda ex ante hodnotenie a priebežné hodnotenia vykonané na základe plánu hodnotení.

Tabuľka 4: Vykonané hodnotenia Operačného programu Doprava

Názov hodnotenia	Hodnotiaci subjekt	Rok vykonania hodnotenia	Cena hodnotenia bez DPH
Predbežné posúdenie využitia finančného nástroja v Operačnom programe Doprava 2014 – 2020 Česká republika – Ministerstvo dopravy	Deloitte Advisory s.r.o.	2016	30 352 320,00 CZK (poskytovanie služieb projektového manažéra)
Záverečná správa Ex-ante hodnotenia Operačného programu Doprava pro programové období 2014 – 2020	Združenie NDCon & SPF Group	2016	Údaj nedostupný
Vyhodnotenie plnenia Komunikačného plánu Operačného programu Doprava v období 2014-2016	EuroPartners Consulting, s.r.o.	2017	84 700,00 CZK
Hodnotenie vývoja Operačného programu Doprava 2014-2020 vrátane overenia rozvojových potrieb a nastavenia synergických a komplementárnych väzieb	NDCon s.r.o.	2017	998 000,00 CZK
Vyhodnotenie plnenia Komunikačného plánu Operačného programu Doprava v období 2017-2018	Evaluation Advisory CE s.r.o.	2019	170 000,00 CZK

Zdroj: webové sídlo Operačného programu Doprava, webové sídlo Registr smluv České republiky www.smlouvy.gov.cz

Posledným vykonaným hodnotením v apríli 2019 bolo „Vyhodnotenie plnenia Komunikačného plánu Operačného programu Doprava v období 2017-2018“ so záverom, že komunikácia v rámci operačného programu je uskutočňovaná na uspokojivej úrovni vyplývajúcej z Ročných komunikačných plánov.⁸⁴

Na základe uvedenej tabuľky a porovnaním voči Plánu hodnotení Operačného programu Doprava môžeme pozorovať, že doposiaľ neprebehli všetky naplánované hodnotiace aktivity, avšak tie, ktoré prebehli boli vykonané v súlade so stanovenými predpismi operačného programu a príslušnou legislatívou.

4.2.3 Monitorovanie Operačného programu Doprava

4.2.3.1 Monitorovanie na úrovni európskych štrukturálnych a investičných fondov vo väzbe na Operačný program Doprava

V podmienkach Českej republiky vykonáva monitorovanie na úrovni členského štátu *Národní orgán pro koordinaci*, ktorého úlohu vykonáva *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky*.

Daný orgán vypracováva na štvrťročnej báze dokument s názvom „*Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020*“, ktorá pojednáva o vývoji v implementácii EŠIF. Správa poskytuje prehľad o čerpaní na úrovni štátu a stave realizácie jednotlivých operačných programov. K 31.12.2018 bolo uzatvorených 138 zmlúv o poskytnutí finančného príspevku v celkovej hodnote 76,4 mil. CZK, čo predstavuje 68,6 % celkovej alokácie programu. K rovnakému dátumu bolo preplatených 43,0 mld. CZK, čo v prepočte na čerpanie programu predstavuje 38,6 %.⁸⁵

Správa o pokroku pri vykonávaní Partnerskej dohody k 31.12.2016 definuje prehľad všetkých operačných programov vykonávaných v Českej republike. Dokument uvádza všetky zmeny vykonané v prvých dvoch rokoch programového obdobia, ako aj posun v tematických cieľoch Únie.

⁸⁴ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2019. *Vyhodnocení plnění Komunikačního plánu Operačního programu Doprava v období 2017-2018*. [Online] 2019 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/studie-a-analzy>>.

⁸⁵ NÁRODNÍ ORGÁN PRO KOORDINACI. 2019. *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020. IV. čtvrtletí 2018*. [Online] 2019 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: < https://www.dotaceeu.cz/getmedia/38964b61-30de-48b1-ab8e-8884f26f98f3/Ctvrtletni-zprava-o-implementaci-DoP-2014-2020_el-verze_2.pdf.aspx?ext=.pdf>.

4.2.3.2 Monitorovanie na úrovni Operačného programu Doprava

Dopracovanie „*Národního číselníku indikátorů pro programové období 2014–2020*“ bolo predmetom stanovených opatrení na splnenie všeobecnej ex ante kondicionality zameranej na štatistické systémy a ukazovatele výsledkov. Opatrenie bolo splnené v stanovenom termíne a číselník merateľných ukazovateľov bol vypracovaný k 31.12.2015, schválený Európskou komisiou 6.12.2016. „*Národní číselník indikátorů pro programové období 2014–2020*“ bol vypracovaný v spolupráci s riadiacimi orgánmi tak, aby pokrýval skutočné potreby operačných programov a bol využiteľný pre všetky operačné programy súčasne.

Rovnako ako výročné správy o vykonávaní programov v Slovenskej republike, tak i výročné správy o vykonávaní programov v Českej republike poskytujú údaje o napĺňaní prioritných osí, najvýznamnejšie faktory prispievajúce k implementácii operačného programu, rovnako tak aj identifikované problematické oblasti. Opätovne nachádzame vo výročnej správe prehľad spoločných ukazovateľov a ukazovateľov špecifických pre program na úrovni prioritných osí operačného programu, investičnej priority, až na úroveň konkrétneho cieľu.

Výročná správa o vykonávaní programu v roku 2017, rovnako ako pri Operačnom programe Integrovaná infraštruktúra, mnohokrát definuje nulovú hodnotu dosiahnutého pokroku v danom ukazovateli. Stáva sa tak v dvoch prípadoch, a to v prípade, ak bol indikátor vyňatý z programu, teda v prípade vodnej dopravy alebo v prípade, ak v danom roku nebol zrealizovaný žiaden projekt, ktorý by prispel k pokroku daného ukazovateľa. V takomto prípade výročná správa poskytuje informáciu o plánovaných výzvach v danej oblasti. Opätovne sa stretávame aj s ukazovateľmi, ktorých hodnoty dosiahnuté v roku 2017 presiahli stanovené cieľové hodnoty na rok 2023, a to napríklad v ukazovateli zameranom na dĺžku zrekonštruovaných železničných tratí mimo TEN-T, dĺžku novopostavených ciest v sieti TEN-T. Pozitívnym výsledkom, aj keď možno zavádzajúcim ukazovateľom je počet nehôd so smrteľným zranením, pri ktorom pozorujeme znížené hodnoty. Treba však poznamenať, že prínos operačného programu v danom ukazovateli nie je jednoznačný a predmetný ukazovateľ je ovplyvnený aj inými premennými. Nulový posun zaznamenávame v poklese tvorby emisií.⁸⁶

⁸⁶ MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2018. *Výroční zpráva o provádění OPD 2014-2020 za rok 2017*. [Online] 2018 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/vyrocní-zpravy-opd>>.

Detailný prehľad výsledkov jednotlivých ukazovateľov z kapacitných dôvodov v práci neuvádzame.

4.3 Možnosti zlepšenia hodnotenia operačných programov s cieľom zvyšovania efektívnosti ich využitia v podmienkach Slovenskej republiky

Hlavnou úlohou hodnotenia operačného programu je poskytovať relevantné informácie o účinnosti programu a dosiahnutých výsledkov, v dôsledku čoho dochádza k úpravám v riadení programu s cieľom zvýšenia efektívnosti jeho implementácie.

Riadiaci orgán daného programu nesie zodpovednosť za plánovanie hodnotení, ich výkon a následné monitorovanie odporúčaní vyplývajúcich zo zistených medzier. Celková kvalita hodnotenia je založená na viacerých zložkách, konkrétne na dizajne hodnotenia spočívajúcom v stanovení účelu hodnotenia, hlavných otázkach, zdrojoch dát, forme hodnotení, ďalej v plánovaní hodnotenia, výkonu hodnotenia, monitorovaní následných opatrení. Rozlišujeme medzi kvalitou procesu hodnotenia a medzi kvalitou výsledku daného hodnotenia, pričom tieto dva aspekty nejde oddeliť.⁸⁷

Operačný program Integrovaná infraštruktúra z hľadiska kvality hodnotenia nespĺňa stanovené požiadavky. Ako sme uviedli v kapitole 4.1.2 externá forma hodnotenia zvolená pri väčšine hodnotiacich aktivít sa stala hlavným faktorom nefunkčnosti procesu hodnotenia v danom programe.

V auguste 2015 bola vyhlásená verejná súťaž na poskytovanie poradenských služieb pre Operačný program Integrovaná infraštruktúra. Na základe oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania boli predmetom zákazky „poradenské služby zamerané na podporu riadiaceho orgánu pri riadení implementácie na úrovni programu, podporu pri riadení implementácie vybraných projektov vrátane asistencie pri riadení rizík, špecifické analytické činnosti v oblasti dopravy, asistenciu pri organizačnom, procesnom a personálnom zabezpečení operačného programu, metodickú podporu pri aktualizácii riadiacej dokumentácie a podporu pri riadení auditných zistení a zistení v oblasti verejného

⁸⁷ MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 3.0.* [Online] 2018 [cit. 2019.03.09.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

obstarávania.“ Kritérium hodnotenia predkladaných ponúk bola hodinová sadzba za poskytnutie činností piatimi expertmi a konzultantmi.⁸⁸

Ponuky predložené v rámci súťaže prichádzali od poradených spoločností ako Deloitte Advisory s.r.o., PricewaterhouseCoopers Advisory, s.r.o., NDCon s.r.o. a Výskumný ústav dopravný, a.s. Všetky ponuky boli predložené v januári 2016, avšak súťaž bola ukončená až v auguste 2018. Zazmluvnená bola spoločnosť Deloitte Advisory s.r.o. s víťaznou najnižšou cenou pre jednotlivých expertov a konzultantov s celkovou sumárnou cenou 17 241 000 EUR bez DPH. Berúc do úvahy predpokladaný rozsah prác v objeme 157 000 hodín, hodinová sadzba na jedného experta/konzultanta predstavuje 109,82 EUR, čo predstavuje trhovú priemer pre poradenské spoločnosti z tzv. Veľkej štvorky. Napokon bola „Zmluva o poskytnutí komplexnej poradenskej činnosti“ uzatvorená medzi Ministerstvom dopravy a výstavby Slovenskej republiky a Deloitte Advisory s.r.o. a EUROTARGET s.r.o. na 17 241 000 EUR bez DPH. Dodatok č. 1 k Zmluve o poskytnutí komplexnej poradenskej činnosti zo dňa 09.08.2018 mení celkovú hodnotu za poskytnuté služby na 8 620 500 EUR bez DPH. Nakoľko nedošlo k aktualizácii prílohy č. 1 danej zmluvy, ktorá uvádza hodinové sadzby expertov a konzultantov participujúcich na realizácii predmetu zmluvy, nedošlo k úprave hodinovej sadzby, ale došlo k zníženiu objemu prác.⁸⁹

V kontraste s hodnotou uzatvorenej zmluvy s Deloitte Advisory s.r.o. pozorujeme stav administratívnych kapacít odboru programovania a hodnotenia. V roku 2017 boli kapacity na úrovni 5 pracovných miest s alokáciou pracovného času na činnosti hodnotenia v rozpätí 5 % - 30 %. V roku 2018 bola plánovaná dodatočná kapacita so 100 % zameraním na hodnotenie. Nakoľko v čase prípravy diplomovej práce nebola dostupná výročná správa pre rok 2018, nie je možné overiť danú skutočnosť.

⁸⁸ Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania. Oznámenie 22164 – MSS. [Online] 2015. [cit. 2019.04.09.] Dostupné na internete: <<https://www.uvo.gov.sk/vestnik/oznamenie/detail/317429?page=1&limit=20&sort=datumZverejnenia&sort-dir=DESC&ext=0&cisloOznamenia=&text=&year=0&dzOd=&dzDo=&cvestnik=&dznamenia=-1&dzakazky=-1&dpostupu=-1&mdodania=&kcpv=&opb=&szfeu=&flimit=-1&nobstaravatel=&nzakazky=>>>.

⁸⁹ Zmluva o poskytnutí komplexnej poradenskej činnosti, č. 536/AE00/2018; Dodatok č. 1 k Zmluve o poskytnutí komplexnej poradenskej činnosti zo dňa 09.08.2018, č. 565/AE00/2018. [Online] 2018. [cit. 2019.04.09.] Dostupné na internete: <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=2171273&art_zs2=deloitte&art_predmet=&art_ico=&art_suma_zmluva_od=&art_suma_zmluva_do=&art_datum_zverejnene_od=&art_datum_zverejnene_do=&art_rezort=0&art_zs1=Ministerstvo+dopravy+a+vystavby+SR&nazov=&art_ico1=&odoslat=Vyh%C4%BEada%C5%A5>>.

Počas schvaľovacieho procesu Plánu hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra verzia 3.0 dochádza ku konfrontácii riaditeľa odboru programovania a monitorovania členom monitorovacieho výboru. Spomenutý člen monitorovacieho výboru navrhuje nevyužívať na hodnotenie iba externé zdroje, ale využívať aj inštitúcie štátnej správy. Reakcia na daný návrh bola prijatá a bude zvážená pri ďalšej aktualizácii plánu hodnotení. Treba poznamenať, že uvedená poznámka bola vznesená po ukončení verejnej súťaže na zabezpečenie poradenských služieb.

Podľa plánu hodnotení bolo na programové obdobie 2014 - 2020 zamýšľané navýšovanie administratívnych kapacít oproti predchádzajúcemu obdobiu. Skutočnosť je vedená vyšším zameraním na hodnotenie počas programového obdobia, ktoré má prispievať k efektívnejšej implementácii operačného programu. Rovnako tak boli pôvodne plánované častejšie hodnotenia a implementovanie nápravných hodnotení.

V nadväznosti na vykonaný prieskum usudzujeme, že nebol naplnený cieľ navýšenia administratívnych kapacít. Cieľ vyššieho počtu hodnotení operačného programu nebol naplnený vôbec, nakoľko doposiaľ neprebehlo žiadne hodnotenie. Rovnako tak súhlasíme s navrhovaným riešením člena monitorovacieho výboru na zapojenie interných kapacít do výkonu hodnotení. Súčasný trend outsourcingu premietnutý do verejných financií je často neefektívne a predražené riešenie. Zamestnanci poradenských spoločností nedisponujú vedomosťami z oblasti verejných financií a ich portfólio je primárne zamerané na súkromné ekonomické subjekty. Samozrejmosťou na úspešné absolvovanie verejnej súťaže je preukázanie dostatočných zručností podložených participáciou na určitých projektoch, avšak mnohokrát sú projekty veľmi vzdialené od plánovaného projektu, ktorý je predmetom verejnej súťaže. Interní zamestnanci daného subjektu, v našom prípade Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, majú širší prehľad a vyššie skúsenosti s projektami verejných financií. Rovnako tak sú expertmi v danej oblasti, ktorej sa verejná súťaž týka.

Alternatívou k verejnej súťaži na výkon komplexných poradenských služieb je riešenie jednotlivých hodnotení samostatne ako v prípade Českej republiky, kde môžeme pozorovať, že tento systém je efektívnejší z pohľadu výkonu hodnotení. Ostáva však otvorená otázka kvality hodnotenia.

Monitorovanie operačného programu sa uskutočňuje podľa pravidiel Únie a k danému procesu nemáme pripomienky.

Ako jednu z ďalších možností na zvýšenie efektívnosti operačného programu vidíme zvýšenie kooperácie medzi subjektmi riadenia EŠIF na úrovni členského štátu, ako aj na úrovni Európskej únie. Zabezpečili by sme tým výmenu potrebných informácií v oblasti implementácie EŠIF, ktoré by napomohli efektívnejšiemu čerpaniu finančných prostriedkov.

Záver

EŠIF predstavujú výrazný zdroj financovania subjektov verejnej správy, regiónov či podnikov členských štátov prevažne strednej a východnej Európy. Kontrolu v súvislosti s EŠIF spájame s právnym aspektom finančnej kontroly a ekonomickým aspektom finančnej kontroly. Ekonomický aspekt finančnej kontroly zabezpečuje efektívnu implementáciu operačného programu a je reprezentovaná monitorovaním a hodnotením na úrovni EŠIF aj na úrovni operačného programu.

Monitorovanie ako jeden z nástrojov zameraných na ekonomický aspekt finančnej kontroly predstavuje pravidelnú činnosť vykonávanú s cieľom sledovania plnenia stanovených cieľov. Údaje získané pri monitorovaní operačného programu sú použité na vypracovanie rôznych druhov správ slúžiacich na informovanie širokej i odbornej verejnosti, riadenie a hodnotenie programu a na metodickú činnosť.

Hlbšie sme sa venovali hodnoteniu, ktoré svojou činnosťou prispieva k zvyšovaniu kvality, efektívnosti a účinnosti vykonávania EŠIF, a to však iba za podmienky, že hodnotenie je vykonávané na základe predpisov.

V diplomovej práci sme sa zamerali na dva operačné programy v podmienkach dvoch krajín Európskej únie. Jedným z programov bol Operačný program Integrovaná infraštruktúra implementovaný v Slovenskej republike, druhým z programov bol Operačný program doprava implementovaný v Českej republike. Na základe teoretických poznatkov definovaných v prvej kapitole, dospievame k záveru, že pre oba operačné programy sú uplatňované rovnaké pravidlá kontroly programov financovaných z EŠIF.

Pri bližšom skúmaní Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pozorujeme nedostatky v štruktúre plánu hodnotení, vyplývajúce predovšetkým z dizajnu hodnotení, neefektívnosti plánovania, nevhodnosti zvolenej formy hodnotení. Z nášho pohľadu predstavuje najväčšiu slabinu nevhodne zvolená forma hodnotenia, s čím súvisí neúmerne dlho vyhlásená verejná súťaž na externých hodnotiteľov. Nakoľko bola súťaž vyhlásená v roku 2015, no ukončená bola až v roku 2018, do tohto dátumu nebolo vykonané žiadne hodnotenie. Nevhodnosť zvolenej formy verejnej súťaže vidíme v koncipovaní súťaže na poskytovanie komplexných poradenských služieb a nie iba na konkrétne hodnotenie ako v podmienkach Českej republiky. Pozorujeme, že takto koncipované verejné súťaže boli efektívnejšie a väčšina plánovaných hodnotení prebehla podľa schváleného plánu hodnotení. Rovnako tak za nevhodné považujeme zazmluvnenie poradenskej spoločnosti,

miesto využitia interných administratívnych kapacít riadiaceho orgánu Operačného programu Integrovaná infraštruktúra.

Vychádzajúc zo všetkých zistených informácií identifikujeme značné nedostatky v procese hodnotenia Operačného programu Integrovaná infraštruktúra, ktorých odstránením by sme vedeli zabezpečiť vyššiu efektívnosť implementácie operačného programu. Za najurgentnejší krok považujeme vykonanie plánovaných hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra. Na základe zistených poznatkov o stave implementácie programu bude následne potrebné prijať ďalšie kroky, ktoré zabezpečia zvýšenie efektívnosti operačného programu.

Zoznam použitej literatúry

Knižné publikácie a monografie

OLÁH, M. – ŠIDELSKÝ, L. – CIBÁK, Ľ. 2011. *Finančná kontrola*. Bratislava : Sprint dva, 2011. 240 s. ISBN: 978-80-89393-40-4

VÉPYOVÁ, M. 2005. *Kontrola a audit*. Bratislava : Sprint, 2005. 144 s. ISBN: 80-89085-40-7

ZACHARIDESOVÁ, V. 2016. *Zákon o finančnej kontrole. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 142 s. ISBN: 978-80-8168-387-9

ROSA, J. 1956. *Socialistická finančná kontrola*. Bratislava : Slovenské vydavateľstvo technickej literatúry , 1956. 183 s.

ČIERNIK, A. 2018. *Finančná kontrola a systém riadenia v organizácií*. Zlín : VeRBuM, 2018. 240 s. ISBN: 978-80-87500-93-4

OLÁH, M. 2005. *Interný audit a verejná správa*. Bratislava: Sprint, 2005. 218 s. ISBN: 80-89085-44-X

Elektronické dokumenty

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Operačný program Integrovaná infraštruktúra*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.10.] Dostupné na internete: <<https://www.opii.gov.sk/strategicke-dokumenty/op-integrovana-infrastruktura>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 3.0*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.15.] Dostupné na internete: <<https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Plán hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 1.0*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.15.] Dostupné na internete: <<https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2016. *Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu*

Integrovaná infraštruktúra za rok 2015. [Online] 2016 [cit. 2019.03.16.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2017. *Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2016*. [Online] 2017 [cit. 2019.03.16.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2017*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.16.] Dostupné na internete: < <https://www.opii.gov.sk/monitorovanie-a-hodnotenie/plan-hodnoteni>>.

CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2019. *Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 k 31.12.2018*. [Online] 2019. [cit. 2019.03.23.] Dostupné na internete: < <https://www.vicepremier.gov.sk/wp-content/uploads/2017/05/Informacia-o-stave-implementacie-ESIF-k-31-12-2017.pdf>>.

CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 k 30.06.2018*. [Online] 2018. [cit. 2019.03.23.] Dostupné na internete: <<https://www.vicepremier.gov.sk/wp-content/uploads/2018/11/Informacia-o-stave-implementacie-ESIF-v-PO-2014-2020-k-30.06.2018.pdf>>.

ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Informácia o stave administratívnych kapacít subjektov zapojených do riadenia, implementácie, kontroly a auditu európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 za rok 2017*. [Online] 2018. [cit. 2019.03.23.] Dostupné na internete: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/2226_informacia-ak2017_podpisana-elpodpisom_20_08_2018.PDF>.

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2018. *Operační program Doprava*. [Online] 2018 [cit. 2019.03.30.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/programove-dokumenty>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2015. *Plán hodnocení Operačního programu Doprava 2014-2020. Verze 2015*. [Online] 2015 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/studie-a-analyzy>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2016. *Shrnutí obsahu Výroční zprávy za rok 2015 pro veřejnost OPD 2014 – 2020*. [Online] 2016 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/vyrocní-zpravy-opd>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2017. *Výroční zpráva o provádění OPD 2014-2020 za rok 2016*. [Online] 2017 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/vyrocní-zpravy-opd>>.

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2019. *Vyhodnocení plnění Komunikačního plánu Operačního programu Doprava v období 2017-2018*. [Online] 2019 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/studie-a-analyzy>>.

NÁRODNÍ ORGÁN PRO KOORDINACI. 2019. *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020. IV. čtvrtletí 2018*. [Online] 2019 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <https://www.dotaceeu.cz/getmedia/38964b61-30de-48b1-ab8e-8884f26f98f3/Ctvrtletni-zprava-o-implementaci-DoP-2014-2020_el-verze_2.pdf.aspx?ext=.pdf>.

MINISTERSTVO DOPRAVY ČESKEJ REPUBLIKY. 2018. *Výroční zpráva o provádění OPD 2014-2020 za rok 2017*. [Online] 2018 [cit. 2019.04.07.] Dostupné na internete: <<http://www.opd.cz/slozka/vyrocní-zpravy-opd>>.

Články v elektronických časopisech a jiné příspěvky

The ACCA Group. *Introduction to auditing*. [Online] [cit. 2019.01.30.] Dostupné na internete: <<https://theaccagroup.wordpress.com/study-material/short-refference-notes/audit-and-internal-review/chapter-1-introduction-to-auditing/>>.

The ACCA Global. *Internal audit*. [Online] [cit. 2019.02.01.] Dostupné na internete: <<https://www.accaglobal.com/pk/en/student/exam-support-resources/professional-exams-study-resources/strategic-business-leader/technical-articles/internal-audit.html>>.

MIHET, A. G. – ALI, M. S. – BERHE, A. G. 2014. *The role of Internal audit in Public financial management: An Ethiopian public sector case study*. [Online] 2014 [cit. 2019.02.01.] Dostupné na internete: <<https://www.journalcra.com/sites/default/files/issue-pdf/6808.pdf>>.

Zákony a legislatívne materiály

ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2004. *Smernica o finančnom riadení a finančnej kontrole na Úrade vlády SR*. [Online] 2004. [cit. 2019.01.27.] Dostupné na internete: <https://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/data/att/5855_subor.pdf>.

VLÁDA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2015. *Dôvodová správa k zákonu č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. [Online] 2015. [cit. 2019.01.29.] Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=417949>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2016. *Metodické usmernenie k postupom pre vnútorný audit*. [Online] 2016 [cit. 2019.02.05.] Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/vysledkyvyhladavania.html?words=Metodick%C3%A9+u smernenie+k+postupom+pre+vn%C3%BAtorn%C3%BD+audit#search-file>>.

CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2018. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov*. [Online] 2018. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>>.

CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. 2016. *MP CKO č. 3 k procesu určenia riadiacich orgánov a certifikačného orgánu a k procesu monitorovania plnenia kritérií určenia*. [Online] 2016. [cit. 2019.02.20.] Dostupné na internete: <<http://www.partnerskadohoda.gov.sk/metodicke-pokyny-cko-a-uv-sr/>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2016. *Postupy pre výkon vládneho auditu medzinárodných zdrojov na programové obdobie 2014 – 2020*. [Online] 2016 [cit. 2019.02.24.] Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/audit-kontrola/vladny-audit/postupy-vykon-vladneho-audit-medzinarodnych-zdrojov-programove-obdobie-2014-2020-platne-od-10-6-2016/postupy-vykon-vladneho-audit-medzinarodnych-zdrojov-programove-obdobie-2014-2020-platne-od-10-6-2016.html>>.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom

fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006

Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania. Oznámenie 22164 – MSS. [Online] 2015. [cit. 2019.04.09.] Dostupné na internete: <<https://www.uvo.gov.sk/vestnik/oznamenie/detail/317429?page=1&limit=20&sort=datumZverejnenia&sort-dir=DESC&ext=0&cisloOznamenia=&text=&year=0&dzOd=&dzDo=&cvestnik=&doznamenia=-1&dzakazky=-1&dpostupu=-1&mdodania=&kcpv=&opb=&szfeu=&flimit=-1&nobstaravatel=&nzakazky=>>>.

Zmluva o poskytnutí komplexnej poradenskej činnosti, č. 536/AE00/2018. [Online] 2018. [cit. 2019.04.09.] Dostupné na internete: <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=2171273&art_zs2=deloitte&art_predmet=&art_ico=&art_suma_zmluva_od=&art_suma_zmluva_do=&art_datum_zverejnene_od=&art_datum_zverejnene_do=&art_rezort=0&art_zs1=Ministerstvo+dopravy+a+vystavby+SR&nazov=&art_ico1=&odoslat=Vyh%C4%BEada%C5%A5>.

Dodatok č. 1 k Zmluve o poskytnutí komplexnej poradenskej činnosti zo dňa 09.08.2018, č.

565/AE00/2018. [Online] 2018. [cit. 2019.04.09.] Dostupné na internete: <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=2171273&art_zs2=deloitte&art_predmet=&art_ico=&art_suma_zmluva_od=&art_suma_zmluva_do=&art_datum_zverejnene_od=&art_datum_zverejnene_do=&art_rezort=0&art_zs1=Ministerstvo+dopravy+a+vystavby+SR&nazov=&art_ico1=&odoslat=Vyh%C4%BEada%C5%A5>.

Prílohy