

Metodický výklad Centrálného koordinačného orgánu k Systému riadenia ŠF a KF na programové obdobie 2007 – 2013, verzia 4.5

Metodický výklad k výkonu predbežnej a priebežnej finančnej kontroly v rámci implementácie fondov EÚ

Dotknutá časť Systému riadenia: Časť 4. 2 a Príloha 423-4: Kontrolný zoznam pre vykonanie administratívnej kontroly žiadosti o platbu, otázka 2.18 a ďalšie relevantné prílohy.

Znenie výkladu:

Predbežná finančná kontrola zahŕňa celý súbor postupov a činností, ktoré je potrebné vykonať v procese prípravy na realizáciu finančnej operácie, ktorou je poskytnutie NFP prostredníctvom jednotlivých typov platieb v závislosti od využitého systému financovania. Do procesu výkonu predbežnej finančnej kontroly sú zapojení aj zamestnanci RO, pričom ostatné povinnosti RO vyplývajúce zo SR ŠF a KF 2007-2013, SFR ŠF a KF 2007-2013, iných záväzných dokumentov (legislatíva EÚ a SR), z interných predpisov ministerstva alebo iného ústredného orgánu štátnej správy (ďalej len „ministerstva“) týkajúcich sa predbežnej finančnej kontroly, nie sú týmto výkladom dotknuté. Ustanovením tohto metodického výkladu nie sú dotknuté povinnosti a činnosti jednotlivých RO vykonávané podľa ustanovenia zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov.

Priebežnou finančnou kontrolou sa overuje súlad vybranej pripravovanej finančnej operácie s osobitnými predpismi, uzatvorenými zmluvami, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú prostriedky zo zahraničia, alebo s rozhodnutiami vydanými na základe osobitných predpisov s cieľom predísť neoprávnenému, ne hospodárnemu, neefektívnemu, neúčinnému a neúčelnému použitiu verejných prostriedkov. Finančnú operáciu vyberie na základe písomného pokynu vedúceho orgánu verejnej správy vedúci organizačného útvaru, s ktorého činnosťou finančná operácia súvisí a ktorý je funkčne a organizačne nezávislý od organizačného útvaru zodpovedného za jej prípravu a realizáciu a za vykonávanie predbežnej finančnej kontroly. Predbežnú finančnú kontrolu a priebežnú finančnú kontrolu nesmie vykonávať zamestnanec kontrolného orgánu (útvaru, ktorý vykonáva následnú finančnú kontrolu), vnútorný audítor a vládny audítor, okrem vedúcich zamestnancov pri plnení úloh súvisiacich s vykonávaním ich funkcie.

Nadobudnutím účinnosti zákona č. 69/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré ďalšie zákony došlo najmä k zmene ustanovení ohľadom výkonu predbežnej finančnej kontroly a uloženia sankcií za jej nevykonanie, resp. nesprávne vykonanie vo vzťahu k zmenám zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 502/2001 Z. z.“).

Predmetnou novelou sa pri výkone predbežnej finančnej kontroly zavádza nová povinnosť pre zamestnancov a to, že na doklade súvisiacom s pripravovanou finančnou operáciou je potrebné napísať aj vyjadrenie či pripravovaná finančná operácia je alebo nie je v súlade s § 9 ods. 3. zákona č. 502/2001 Z. z. Zároveň musí byť splnená podmienka pripojenia dátumu a podpisu minimálne dvoch zamestnancov vykonávajúcich predbežnú finančnú kontrolu - zamestnanca zodpovedného za odborné činnosti podľa charakteru finančnej operácie a vedúceho zamestnanca, ktorý je poverený vedúcim orgánom verejnej správy.

Vykonanie predbežnej finančnej kontroly so zameraním na hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť použitia verejných prostriedkov potvrdzujú príslušní zodpovední zamestnanci na doklade súvisiacom s pripravovanou finančnou operáciou podpisom, uvedením dátumu jej vykonania a vyjadrením, či pripravovaná finančná operácia je alebo nie je v súlade s:

- a) **rozpočtom orgánu verejnej správy,**
- b) **rozpočtom na dva nasledujúce rozpočtové roky,** ak ide o realizáciu verejného obstarávania podľa zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) v orgáne verejnej správy, ktorým je štátna rozpočtová organizácia, a ak sa výdavky na tento účel vynaložia aj počas nasledujúcich dvoch rozpočtových rokov,

pozn. - zámerom je v príslušnej implementačnej fáze preveriť, napr. skutočnosť, či na výkon finančnej operácie má RO ako Poskytovateľ nenávratného finančného príspevku finančné krytie z rozpočtu ministerstva, ktoré vykonáva funkcie RO.

c) osobitnými predpismi,

Základnú právnu úpravu predstavujú pri poskytovaní pomoci z fondov EÚ najmä:

- nariadenie Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 1/zv. 4; Ú. v. ES L 248, 16.9.2002),
- nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006), (ďalej aj ako „všeobecné nariadenie“),
- nariadenie Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja (Ú. v. EÚ L 371, 27.12.2006), (ďalej aj ako „vykonávacie nariadenie“),
- zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o pomoci a podpore“),
- zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- iné predpisy uvedené v ďalšej časti toho metodického výkladu.

d) medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú prostriedky zo zahraničia,

Táto náležitosť vyjadrenia nie je relevantná pre podmienky implementácie fondov EÚ.

e) uzatvorenými zmluvami,

pozn. - RO overí, či pripravovaná finančná operácia je v súlade s platnou a účinnou zmluvou o poskytnutí NFP uzatvorenou v súlade so zákonom č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „Obchodný zákonník“), resp. subsidiárne so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov (ďalej aj ako „Občiansky zákonník“).

f) rozhodnutiami vydanými na základe osobitných predpisov

pozn. - na účely preverenia súladu s touto náležitosťou vyjadrenia za takéto rozhodnutie je možné považovať napr. rozhodnutie o schválení žiadosti o NFP.

g) internými aktmi riadenia o hospodárení s verejnými prostriedkami.

pozn. - ide predovšetkým o interné akty jednotlivých ministerstiev, v pôsobnosti ktorých sú riadiace orgány, napr. smernica, interný manuál, príručka pre prijímateľa, metodické pokyny a pod.

Finančnú operáciu nemožno vykonať alebo v nej pokračovať, ak zamestnanci RO vo vyjadrení uvedú, že

pripravovaná finančná operácia nie je v súlade so skutočnosťami uvedenými v písm. a) až g) ¹. **Zároveň však, jednotlivé vyššie uvedené skutočnosti v písm. a) až g) nemusia tvoriť náležitosti vyjadrenia kumulatívne.** To znamená, že **zamestnanec RO, ktorý vykonáva predbežnú finančnú kontrolu, sa vyjadruje iba k relevantným skutočnostiam v rámci etapy implementačného procesu, za ktorú zodpovedá a zároveň postupuje podľa interného manuálu.**

Zamestnanci RO posudzujú súlad pripravovanej finančnej operácie so skutočnosťami uvedenými v § 9 ods. 3 zákona č. 502/2001 Z. z. v jednotlivých fázach implementačného procesu napríklad nasledovne:

Požiadavky na PFK podľa § 9 ods. 1 zákona č. 502/2001 Z. z. t.j. súlad s... /Proces 10):	a) rozpočtom VS	b) rozpočtom na 2 nasl. roky pri VO pri ŠRO	c) osobitnými predpismi	d) medzinárodnými zmluvami	e) uzatvorenými zmluvami	f) rozhodnutiami vydanými na základe osobitných predpisov	g) internými aktmi riadenia o hospodárení s verejnými prostriedkami
Priprava výzvy	áno8)	N/A	áno 1)	N/A	N/A	áno 2a)	áno 4)
Konanie o ŽoNFP - kontrola formálnej správnosti	N/A	N/A	áno 1)	N/A	N/A	N/A	áno 4)
Konanie o ŽoNFP - odborné hodnotenie	N/A	N/A	áno 1)	N/A	N/A	N/A	áno 4)
Konanie o ŽoNFP - aplikácia vyberových kritérií	áno8)9)	N/A	áno 1)	N/A	N/A	N/A	áno 4)
Konanie o ŽoNFP - vydanie rozhodnutia o schválení/neschválení NFP	N/A	N/A	áno 1)	N/A	N/A	N/A	áno 4)
Zmluva o NFP	N/A	N/A	áno 1)	N/A	N/A	áno 2)	áno 4)
Zmena zmluvy o NFP/ Zmena projektu	N/A	N/A	áno 1)	N/A	áno 5)	áno 2)	áno 4)
Verejné obstarávanie	N/A	N/A	áno 6)	N/A	áno 5)	áno 3)	áno 4)
Kontrola na mieste	N/A	N/A	áno 7)	N/A	áno 5)	áno 3)	áno 4)
Kontrola ŽoP	N/A	N/A	áno7)	N/A	áno5)	áno 3)	áno 4)

Legenda:

- 1) Napr. Obchodný zákonník, zákon o pomoci a podpore, zákon č.211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, zákon č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci v znení neskorších predpisov, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, všeobecné nariadenie, vykonávacie nariadenie a iné.
- 2a) V súlade s rozhodnutím EK o schválení príslušného operačného programu
- 2) V súlade s rozhodnutím o schválení žiadosti o NFP.
- 3) rozhodnutia vydávané štátnymi orgánmi v závislosti od špecifik operačného programu a samotného projektu, napr. rozhodnutie ÚVO, rozhodnutie vydané obvodným úradom životného prostredia, sociálnou poisťovňou.

¹ Pri kontrole ŽoP, ak sa identifikujú niektoré výdavky ako neoprávnené, konštatovaním neoprávnenosti nemusí byť zastavená celá finančná operácia ale len tá jej časť, ktorá nespĺňa stanovené podmienky (t.j. vyjadrenie v danom prípade bude obsahovať identifikáciu a vyčíslenie neoprávnenej sumy, resp. oprávnenej časti)

- 4) V prípade, ak má RO v rámci svojho ministerstva interné akty riadenia pre uvedené procesy, napr. smernice, interný manuál RO, programový manuál OP, metodické pokyny a pod.
- 5) V súlade s platnou a účinnou zmluvou o poskytnutí NFP. Pri kontrole verejného obstarávania sa súlad so zmluvou o poskytnutí NFP môže potvrdiť v rámci kontrolného zoznamu ku kontrole verejného obstarávania. V rámci administratívnej kontroly ŽoP je možné potvrdiť súlad, napr. v zázname z administratívnej kontroly a prostredníctvom zodpovedania relevantných otázok súvisiaceho kontrolného zoznamu a slovným vyjadrením vykonanej kontroly.
- 6) Zákon o verejnom obstarávaní. Súlad sa potvrdzuje v kontrolnom zozname ku kontrole verejného obstarávania.
- 7) Napr. zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov, zákon č.543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon č. 50/1976 Zb. územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci v znení neskorších predpisov, zákon o verejnom obstarávaní, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a iné. Súlad s dotknutými predpismi sa potvrdzuje v kontrolnom zozname pre vykonanie kontroly na mieste, alebo pri kontrole ŽoP v kontrolnom zozname na vykonanie administratívnej kontroly ŽoP a relevantných otázok súvisiaceho kontrolného zoznamu.
- 8) Indikatívna výška alokácie vo výzve po zohľadnení už kontrahovaného NFP a zdrojov viazaných v konaní o žiadosti je v súlade so stropom alokácie pre OP v príslušnej prioritnej osi, opatrení, resp. podopatrení.
- 9) Napr. súlad s rozpočtom VS možno potvrdiť v prílohe Záverečnej správy z výberu ŽoNFP tým, že sa v zázname z procesu výberu ŽoNFP uvedie, že súhrnná výška NFP určenej v procese výberu žiadostí o NFP je v súlade s alokáciou na výzvu. Táto výška NFP bude korešpondovať so sumou uvedenou v zozname žiadostí o NFP odporúčaných na schválenie určenej v procese výberu žiadostí o NFP.
- 10) Uvedený zoznam procesov nie je vyčerpávajúci, pretože na základe implementačnej praxe môžu mať niektoré RO aj iné procesy, v rámci ktorých prebieha predbežná finančná kontrola. Tento metodický výklad sa teda vzťahuje aj na tieto procesy.

N/A znamená „Nevzťahuje sa“

Ako z uvedeného prehľadu procesov vyplýva, kontrola viacerých procesov je zahrnutá už v rámci štandardných formulárov SR ŠF a KF 2007-2013 (záznamy z administratívnej kontroly alebo kontrolné zoznamy, ktoré sú súčasťou SR ŠF a KF na obdobie 2007 - 2013 alebo systému finančného riadenia ŠF a KF na obdobie 2007 - 2013). Takéto vyjadrenie (vo forme odpovede na jednotlivé otázky), že pripravovaná finančná operácia je v súlade s konkrétnou skutočnosťou uvedenou v § 9 ods. 3 zák. č. 502/2001 Z. z. (aj keď bez priameho odkazu na tento zákon) je v prípade relevancie a za účelom odstránenia pochybností vhodné doplniť slovným popisom podľa odporúčaní uvedených v tomto metodickom výklade. Predmetné vyjadrenie má obsahovať popis kontroly súladu s tými skutočnosťami a v tej oblasti, ktorú reálne príslušný zamestnanec vykonáva v rámci konkrétnej činnosti (t.j. zamestnanec vykonávajúci kontrolu formálnej správnosti ŽoNFP sa nevyjadruje k súladu ŽoNFP s rozpočtom verejnej správy, kontroluje súlad a splnenie podmienok kontroly formálnej správnosti a súlad so stanovenými podmienkami poskytnutia pomoci). Nie je potrebné, aby vyjadrenie bezpodmienečne obsahovalo odkaz na zákon č. 502/2001 Z.z., či na jeho konkrétne ustanovenie podľa § 9 ods. 3 zákona. Odporúča sa špecifikovať konkrétne s čím zamestnanci vyjadrujú súlad a neuvádzať vyjadrenia vo všeobecnej rovine, vzhľadom na možnosť sankcionovať nesprávne vykonanú predbežnú

finančnú kontrolu v budúcnosti (uvedené odporúčanie sa vzťahuje aj na prípady kontroly súladu s osobitnými predpismi, t.j. odporúča sa uviesť, s akými predpismi bola vykonaná kontrola súladu).

Určenie formy jednotlivých vyjadrení v rámci procesov, ktorých kontrola skutočností uvedených v § 9 ods. 3 zák. č. 502/2001 Z. z. nie je súčasťou povinných formulárov systému riadenia, resp. vyjadrenie nie je jednoznačné je v kompetencii RO v nadväznosti na špecifiká operačného programu a znenie riadiacej dokumentácie.

Ak už nie je vyjadrenie zakomponované v riadiacej dokumentácii, RO je oprávnený vyjadrenie zakomponovať **na doklade súvisiacom s pripravovanou finančnou operáciou** so snahou na elimináciu administratívnej náročnosti najmä do existujúcich formulárov (napr. doplnením kontrolnej otázky v KZ a uvedením vyjadrenia v poznámke/komentári formulára) alebo do textu záznamu z procesu výberu ŽoNFP alebo do textu sprievodného listu a pod.

Príklad:

- *vo fáze prípravy výzvy - pri schválení znenia výzvy štatutárnym orgánom ministerstva (RO) sa vyjadrenie podľa § 9 ods. 3 zákona č. 502/2001 Z. z. uvedie v sprievodnom liste v znení, napr.: „Navrhovaná finančná operácia je v súlade s rozpočtom, alokáciou pre OP v súlade s Rozhodnutím EK o schválení OP a právnymi aktmi EÚ a SR.“*
- *pre proces prípravy a schvaľovania návrhu Zmluvy o poskytnutí NFP, vrátane jej zmien, môže RO vytvoriť samostatný kontrolný zoznam, v ktorom bude potvrdzovať súlad s dotknutými ustanoveniami § 9 ods. 3 zák. č. 502/2001 Z. z. Rovnako však môže RO deklarovať súlad s týmito ustanoveniami, napr. v sprievodnom liste, ktorým je zasielaný návrh Zmluvy o poskytnutí NFP na podpis štatutárnemu orgánu ministerstva implementujúceho daný OP.*

Za účelom jasného a prehľadného určenia procesov v rámci ktorých vykonávajú zamestnanci predbežnú finančnú kontrolu a konkrétneho ustanovenia § 9 ods. 3 zák. č. 502/2001 Z. z. ku ktorému sa vyjadrujú sa odporúča, aby si každý RO spracoval vlastnú podobu horeuvedenej tabuľky (vrátane identifikovania pozícií zodpovedných za konkrétnu predbežnú finančnú kontrolu a dokumentov, v rámci ktorých je vykonanie predbežnej finančnej kontroly zamestnancom potvrdzované). Uvedené je dôležité aj v prípadoch, keď je vykonávaná duplicitná kontrola určitého procesu na rôznej organizačnej úrovni. **Na základe tejto analýzy je možné, že RO dospeje k záveru, že pri kontrole niektorých procesov nie je potrebné meniť, resp. dopĺňať používané formy zaznamenania kontroly a vyjadrenia používané v existujúcej dokumentácii sú dostatočné za účelom preukázania splnenia podmienok vyplývajúcich z novely zákona 502/2001 Z.z.**

Dovoľujeme si upozorniť, že v prípade, ak sa za vyjadrenie považuje zodpovedanie kontrolných otázok na príslušných kontrolných zoznamoch, otázky na kontrolných zoznamoch musia byť naformulované tak, že ich zodpovedanie bude jednoznačne preukazovať vykonanie predbežnej finančnej kontroly v súlade so zákonom č. 502/2001 Z.z. a bude zrejmé, že ide o vyjadrenie podľa ustanovení tohto zákona.

Po vykonaní predbežnej finančnej kontroly v rámci administratívnej kontroly žiadosti o platbu, RO postupuje podľa § 9 zákona č. 502/2001 Z. z. a túto skutočnosť vyznačí v kontrolnom zozname pre vykonanie administratívnej kontroly žiadosti o platbu (otázka 2.18). V prípade vykonania priebežnej finančnej kontroly v rámci administratívnej kontroly žiadosti o platbu RO postupuje podľa § 10 zákona č. 502/2001 Z. z. a túto skutočnosť vyznačí v kontrolnom zozname pre vykonanie administratívnej kontroly žiadosti o platbu (otázka 2.18). Odpoveď na túto otázku bez dopĺňajúceho vyjadrenia toho, s čím bola vykonaná kontrola súladu však sama o sebe nemôže byť považovaná za vyjadrenie podľa príslušných ustanovení zákona č. 502/2001 Z.z. Preto je potrebné zohľadniť vyššie uvedené odporúčania o jednoznačnosti vyjadrenia a oblasti, ktoré boli predmetom kontroly špecifikovať aj slovné, napr. v komentári k tejto otázke kontrolného zoznamu.

Problematiku súvisiacu s výkonom predbežnej a priebežnej finančnej kontroly rieši aj Metodické usmernenie publikované vo Finančnom spravodajcovi č. 2/2003 (Usmernenie k niektorým ustanoveniam zákona č. 502/2001 Z. z.). V prípade otázok ohľadne aplikácie zákona č. 502/2001 Z. z. Centrálny koordinačný orgán odporúča osloviť Ministerstvo financií Slovenskej republiky ako gestora predmetného zákona a usmernenia.

Všetky ustanovenia tohto metodického výkladu týkajúce sa RO platia rovnako pre sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom v rozsahu určenom v Splnomocnení a v nadväzujúcej riadiacej dokumentácii. Tento metodický výklad má odporúčací charakter v celom rozsahu.

Použité skratky:

EÚ – Európska únia

KF - Kohézny fond

KZ – Kontrolný zoznam

NFP – Nenávratný finančný príspevok

OP – Operačný program

PFK – Predbežná finančná kontrola

RO – Riadiaci orgán

SFR ŠF a KF 2007-2013 – Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 -2013 v platnom znení

SR ŠF a KF 2007-2013 – Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013 v platnom znení

SR – Slovenská republika

ŠF – štrukturálne fondy

ŠRO – Štátna rozpočtová organizácia

VS – Verejná správa

ŽoNFP – Žiadosť o nenávratný finančný príspevok

ŽoP – Žiadosť o platbu