



Metodický pokyn CKO č. 18 verzia 1

Programové obdobie 2014 – 2020

Vec:	k overovaniu hospodárnosti výdavkov
Určené pre:	Riadiace orgány Sprostredkovateľské orgány
Na vedomie:	Certifikačný orgán Orgán auditu Gestori horizontálnych princípov
Vydáva:	Centrálny koordináčny orgán Úrad vlády SR v súlade s kapitolou 1.2, ods. 3, písm. b) Systému riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov
Záväznosť:	Metodický pokyn má odporúčací charakter.
Počet príloh:	0
Dátum vydania:	18.05.2015
Dátum účinnosti:	18.05.2015
Schválil:	Ing. Igor Federič vedúci Úradu vlády SR

Obsah

1 Úvod.....	1
2 Východiská posudzovania zásady hospodárnosti.....	2
3. Najčastejšie používané pomocné nástroje.....	3
3.1 Finančné limity na úrovni jednotkových výdavkov	3
3.2 Percentuálne limity pre jednotlivé skupiny výdavkov	4
3.3 Prieskum trhu	4
3.4 Benchmark	6
4. Posúdenie zásady hospodárnosti v jednotlivých oblastiach implementácie	7
4.1 Konanie o žiadosti.....	7
4.2 Realizácia projektu.....	8
4.3 Verejné obstarávanie	10

1 Úvod

1. Cieľom Metodického pokynu k overovaniu hospodárnosti výdavkov (ďalej len „metodický pokyn“) je formulovať základné východiská, odporúčania a postupy pre proces posudzovania zásady hospodárnosti¹ výdavkov projektov, resp. žiadostí o nenávratný finančný príspevok.
2. Účelom metodického pokynu je poskytnúť prehľad odporúčaní, nástrojov a postupov pri posudzovaní zásady hospodárnosti výdavkov, čím však nie je dotknutá povinnosť riadiacich orgánov (ďalej len „RO“) overovať efektívnosť, účinnosť a účelnosť využitia výdavkov projektu.
3. Vytvorenie metodického základu na definovanie odporúčaní, nástrojov a postupov pri posudzovaní hospodárnosti výdavkov je tiež opatrením, ktorý má vplyvať na kvalitu verejného obstarávania z hľadiska zabezpečenia čestnej hospodárskej súťaže a hospodárnosti výdavkov v zmysle plnenia opatrení v rámci kritéria č. 1 všeobecnej ex-ante kondicionality verejné obstarávanie, ku ktorým sa Slovenská republika zaviazala v Partnerskej dohode. Správnou aplikáciou tohto metodického pokynu v praxi sa zároveň zvýši dodržiavanie zásady „hodnota za peniaze/value for money“.
4. Metodický pokyn má odporúčací charakter a je v zodpovednosti RO či vôbec, resp. akým spôsobom zapracuje jednotlivé časti tohto metodického pokynu do riadiacej dokumentácie. RO je teda oprávnený definovať procesy, postupy, nástroje overovania zásady hospodárnosti odlišným spôsobom pri dodržaní požiadaviek vyplývajúcich zo Systému riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov na programové obdobie 2014 - 2020 a metodického pokynu CKO č. 6 k pravidlám oprávnenosti pre

¹Pojem hospodárnosť je potrebné aplikovať v zmysle § 2 ods. 2 písm. l) zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov ako aj článku 30 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

najčastejšie sa vyskytujúce skupiny výdavkov, ktoré predstavujú základné východiská pre RO posudzovania zásady hospodárnosti.

2 Východiská posudzovania zásady hospodárnosti

1. RO posudzuje oprávnenosť výdavkov projektu (žiadosti o nenávratný finančný príspevok) z hľadiska hospodárnosti² primárne v nasledovných oblastiach implementácie:
 - a) konanie o žiadosti o nenávratný finančný príspevok,
 - b) priebeh realizácie projektu,
 - c) verejné obstarávanie a obstarávanie nespádajúce pod pravidlá verejného obstarávania.
2. Každá z vyššie uvedených oblastí má špecifické zameranie, rozsah, účel a časové začlenenie do implementačného procesu. Z uvedeného teda vyplýva, že aj rozsah a zameranie posúdenia zásady hospodárnosti je pre jednotlivé oblasti diferencované.
3. Žiadateľ/prijímateľ v zmysle osobitných predpisov pri používaní verejných prostriedkov, ktorým je aj nenávratný finančný príspevok, zachováva zásadu hospodárnosti¹. Žiadateľ/prijímateľ sa nezbuje výlučnej a konečnej zodpovednosti za nedodržanie zásady hospodárnosti úkonom RO uskutočneným v oblastiach implementácie uvedených v bode 1 tejto kapitoly tohto metodického pokynu, ktorým neidentifikoval porušenie zásady hospodárnosti. RO je oprávnený aj na základe nových, resp. opakovaných úkonov (najmä v prípadoch, ak RO identifikuje nové skutočnosti, ktoré neboli posúdené v čase pôvodnej kontroly hospodárnosti alebo v prípadoch dodatočného uistenia sa o správnosti výsledku pôvodnej kontroly hospodárnosti) uskutočnených v oblastiach implementácie uvedených v bode 1 tejto kapitoly tohto metodického pokynu uplatniť voči prijímateľovi sankcie³ za nedodržanie zásady hospodárnosti.
4. RO pri posudzovaní hospodárnosti využíva tzv. pomocné nástroje. Pomocné nástroje predstavujú prostriedky, resp. opatrenia, ktoré pomáhajú získať primerané uistenie o tom, že výdavky na realizované projekty (resp. uvádzané v žiadosti o nenávratný finančný príspevok) sú vynaložené hospodárne.
5. Pomocné nástroje a ich aplikácia v rámci príslušného operačného programu (ďalej len „OP“) prispievajú k posilneniu kvality intervencií na úrovni OP. RO sa pri posudzovaní zásady hospodárnosti spolieha aj na odbornosť, skúsenosti a znalosti svojich zamestnancov a odborných hodnotiteľov (v takomto prípade príslušná dokumentácia v závislosti od oblasti, v ktorej je hospodárnosť posudzovaná, obsahuje zdôvodnenie uznania výdavkov za hospodárne).

²Súčasťou posúdenia hospodárnosti zo strany RO je aj okrem overovania primeranosti cien a ich minimalizácie aj overovanie potrebnosti, resp. nevyhnutnosti dodávok tovaru, stavebných prác a služieb.

³Ide najmä o vymáhanie neoprávnených výdavkov, odstúpenie od zmluvy.

3. Najčastejšie používané pomocné nástroje

1. Pre účely tohto metodického pokynu sú stanovené tieto najčastejšie pomocné nástroje⁴:
 - a) finančné limity na úrovni jednotkových výdavkov,
 - b) percentuálne limity na úrovni skupín výdavkov,
 - c) prieskumy trhu,
 - d) benchmark.
2. Aplikácia a parametre pomocných nástrojov sa stanovujú vopred (napr. vo výzve/vyzvaní, príručke pre žiadateľa) z dôvodu zásady transparentnosti a rovnosti zaobchádzania.

3.1 Finančné limity na úrovni jednotkových výdavkov

1. Hlavným účelom zavedenia finančných limitov na jednotkové výdavky⁵ (ďalej aj „finančné limity“) je zabezpečiť hospodárnosť výdavkov projektu, t.j. zabezpečiť, aby vynaložené výdavky zodpovedali obvyklým cenám v danom mieste a čase. Ďalším prínosom zavedenia finančných limitov je eliminácia vzniku neprimeraných rozdielov medzi obstaraniami toho istého tovaru/práce/služby medzi rôznymi žiadateľmi/prijímateľmi. Výhodou tohto pomocného nástroja je prehľadnosť a jednoznačnosť pravidiel pre žiadateľa o NFP a možnosť identifikovania nehospodárnych výdavkov už v procese schvaľovania žiadosti o NFP.
2. Ide o účinný nástroj na zabezpečenie hospodárnosti najmä pre štandardné (homogénne) typy výdavkov, ktoré sa v rámci implementovaných projektov pravidelne vyskytujú. Pre RO je vhodné uvedený nástroj použiť aj pre „problematické“ typy výdavkov, ktoré v rámci daného operačného programu vykazovali vysokú mieru chybovosti v programovom období 2007-2013.
3. Finančné limity sú zo strany RO stanovené vopred na úrovni prioritnej osi (špecifického cieľa), resp. výzvy/vyzvania alebo riadiacej dokumentácie, na ktorú sa výzva/vyzvanie odkazuje s prihliadnutím na špecifiká OP. Stanovenie finančných limitov je v kompetencii RO.
4. Finančné limity RO stanoví na základe historickej analýzy jednotkových výdavkov v rámci projektov implementovaných v programovom období 2007-2013⁶, na základe prieskumu trhu alebo iným objektívnym spôsobom alebo kombináciou týchto metód. RO uchováva dokumentáciu, na základe ktorej boli finančné limity na úrovni jednotkových cien stanovené. RO je oprávnený stanovené finančné limity priebežne aktualizovať tak, aby zodpovedali obvyklým cenám v danom mieste a čase.

⁴ RO má právo si zvoliť aj iné pomocné nástroje na posúdenie zásady hospodárnosti, ako príklad uvádzame osobitnú správu Európskeho dvora audítorov č. 22 dostupný na webovej adrese: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_22/SR14_22_EN.pdf.

⁵ Ide o limit na konkrétny druh výdavku (napr. osobné výdavky, počítače, dataprojektor).

⁶ Pri aplikácii historických dát z programového obdobia 2007-2013 je potrebné zohľadniť fakt, či dané výdavky neboli z pohľadu auditov, kontrol a certifikačných overovaní označené ako nehospodárne, čo by spôsobilo vychýlenie finančného limitu smerom nahor.

3.2 Percentuálne limity pre jednotlivé skupiny výdavkov

1. Percentuálne limity pre jednotlivé skupiny výdavkov (ďalej aj „percentuálne limity“) sú ďalším nástrojom na zabezpečenie hospodárnosti výdavkov, keďže obmedzujú výšku niektorých špecifických skupín výdavkov.
2. RO v pravidlách oprávnenosti výdavkov na úrovni OP môže stanoviť maximálne percentuálne podiely jednotlivých skupín výdavkov na celkových oprávnených výdavkoch projektu v závislosti od špecifik príslušného operačného programu a oblasti podpory. Základné percentuálne limity sú presne špecifikované vždy v konkrétnej výzve/vyzvaní alebo v riadiacej dokumentácii, na ktorú sa výzva/vyzvanie odkazuje.
3. Percentuálne limity a skupiny výdavkov, na ktoré sa budú tieto limity vzťahovať, RO môže stanoviť na základe historickej analýzy projektov implementovaných v programovom období 2007-2013, na základe prieskumu trhu alebo iným objektívnym spôsobom alebo kombináciou týchto metód. Pravidlá na uplatňovanie percentuálnych limitov zohľadňujú časové hľadisko, t.j. dĺžku realizácie konkrétneho projektu (resp. dĺžku realizácie hlavnej aktivity projektu). RO uchováva podpornú dokumentáciu, na základe ktorej boli percentuálne limity stanovené.
4. Medzi príklady percentuálnych limitov je možné uviesť limity na nepriame výdavky projektu, výdavky na nákup IKT, výdavky na špecifické služby definované RO a mnohé ďalšie. Percentuálne limity je vhodné uplatniť najmä v prípadoch, kedy výška výdavku spadajúceho pod skupinu výdavkov upravených percentuálnym limitom vykazuje závislosť (pozitívnu/negatívnu) od výšky celkových oprávnených výdavkov projektu.

3.3 Prieskum trhu⁷

1. Prieskum trhu je ďalší nástroj na zabezpečenie toho, aby vynaložené výdavky zodpovedali obvyklým cenám v danom mieste a čase, t.j. ich hospodárnosti.
2. Prieskum trhu môže byť vykonávaný žiadateľom o NFP alebo RO. Prieskum trhu teda môže byť vypracovaný napríklad zo strany žiadateľa o NFP s cieľom preukázať hospodárnosť výdavkov definovaných v rozpočte žiadosti o NFP alebo zo strany RO s cieľom overiť hospodárnosť výdavkov v konaní o žiadosti, prípadne realizácii projektu (napr. kontrola žiadosti o platbu). RO využíva prieskum trhu žiadateľa/prijímateľa v prípade, ak informácie, ktoré sú výstupom realizovaného prieskumu trhu (možná cena dodaných tovarov, prác alebo služieb) pre neho predstavujú nevyhnutnú podporu rozhodovania pri posúdení hospodárnosti výdavkov projektu.
3. Formu, rozsah a spôsob vykonania prieskumu trhu stanoví RO v závislosti od špecifik OP, typu oprávnených žiadateľov, charakteru podporovaných aktivít, administratívnej a časovej náročnosti vykonania prieskumu trhu.
4. RO usmerní žiadateľa o spôsobe a rozsahu vykonania prieskumu trhu, pričom žiadateľ získa/identifikuje aspoň 3 ponuky od potenciálnych dodávateľov na predmet zákazky tovaru, práce alebo služby s cieľom zistenia aktuálnych cenových úrovní. RO je oprávnený v prípade, že na úrovni žiadateľa nie je možné získať/identifikovať minimálne 3 ponuky od potenciálnych dodávateľov, akceptovať aj nižší počet ponúk za splnenia aspoň jednej z nasledovných podmienok:

⁷Tento pomocný nástroj je vymedzený pre aplikáciu hospodárnosti pre účely tohto metodického pokynu, čím nie sú dotknuté povinnosti prijímateľa/žiadateľa a RO vyplývajúce zo systému riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov.

- a) RO umožní vykonanie prieskumu trhu žiadateľom aj získaním/identifikovaním menšieho počtu ponúk od potenciálnych dodávateľov ako 3 na základe analýzy (napr. analýzy historických dát, alebo na základe špecifik žiadateľov, projektov apod.);
 - b) uvedená možnosť je definovaná na úrovni výzvy/vyzvania (na základe riadne zdokumentovaných objektívnych skutočností, ktoré pripúšťajú zníženie počtu záujemcov);
 - c) žiadateľ objektívne zdôvodní nižší ako požadovaný počet oslovených potenciálnych dodávateľov vo výzve/vyzvaní (v takomto prípade RO overí opodstatnenosť zdôvodnenia nižšieho ako požadovaného počtu oslovených potenciálnych dodávateľov zo strany žiadateľa).
5. V prípade, že daný výdavok spadá pod tovar/službu/prácu, ktorá je v zmysle § 9b zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, bežne dostupný na trhu, prieskum trhu môže žiadateľ vykonať aj na základe údajov zverejnených na elektronickom trhovisku (www.eks.sk). V tomto prípade identifikuje minimálne 3 rovnaké alebo porovnateľné zákazky, ktorých priemerná hodnota bude preukazovať hospodárnosť výdavku požadovaného žiadateľom.
6. Výstupné informácie o vykonanom prieskume trhu sú zaznamenané v zázname o vykonaní prieskumu trhu, v ktorom sú vyhodnotené výsledky prieskumu trhu z hľadiska najnižšej ceny alebo ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.
7. Prieskum trhu vykonáva RO za využitia napr.:
- a) vlastnej databázy o tovaroch, prácach alebo službách;
 - b) historických cien tovarov, prác a služieb v programovom období 2007-2013;
 - c) oslovenia potenciálnych dodávateľov;
 - d) vyhľadávania cien na internete;
 - e) využívaním údajov zverejnených na elektronickom trhovisku;
 - f) aktuálnych cenníkov a katalógov firiem, resp. iných propagačných materiálov;
 - g) osobným zisťovaním, resp. iným ekvivalentným spôsobom.
8. RO prieskum trhu, ako nástroj podpory, samostatne na svojej úrovni nevykoná:
- a) z dôvodu neúmernej a neefektívnej časovej, administratívnej, technickej alebo odbornej náročnosti;
 - b) ak časový posun medzi prieskumom trhu vykonaným RO a žiadateľom ovplyvňuje objektívnosť porovnávanie získaných informácií (napr. ak z dôvodu časového rozdielu medzi predložením žiadosti o nenávratný finančný príspevok a výdavkov deklarovaných v žiadosti o platbu vyplýva, že závery z vykonaného prieskumu trhu by pre RO nepredstavovali pridanú hodnotu pre posúdenie hospodárnosti a efektívnosti výdavkov);
 - c) ak finančné náklady spojené s vykonaním prieskumu trhu sú neprimerané riziku vzniku nehospodárnych výdavkov;

d) z ďalších dôvodov RO vyplývajúcich z analýzy vykonanej na úrovni RO⁸.

V prípade, že RO v zmysle vyššie uvedených dôvodov neaplikuje prieskum trhu, je oprávnený overiť hospodárnosť, a to na základe iného nástroja alebo postupu, ktorý si vopred zadefinuje a ktorý bude relevantný účelu definovanému v úvode tohto metodického pokynu.

9. RO v prípade, ak výška výdavkov nárokových žiadateľom/prijímateľom prevyšuje ceny identifikované RO na základe ním vykonaného prieskumu trhu, určí či tieto výdavky pokladá za nevhodné, ak áno, tak maximálna výška oprávnených výdavkov jednotkových cien žiadateľa/prijímateľa je výška oprávnených výdavkov stanovená RO na základe ním vykonaného prieskumu trhu⁹.
10. RO v prípade vykonania prieskumu trhu na jeho úrovni uchováva všetky podklady z vykonania prieskumu trhu spolu so závermi z vykonaného prieskumu¹⁰.

3.4 Benchmark

1. Benchmark predstavuje pomocný nástroj, ktorý na rozdiel od stanovenia limitov a prieskumov trhu môže okrem zásady hospodárnosti byť zameraný aj na efektívnosť výdavkov/projektu.
2. Benchmark je ukazovateľ s určenou prijateľnou alebo optimálnou úrovňou, hodnotu ktorej na úrovni prioritnej osi (špecifického cieľa)/výzvy/vyzvania na predkladanie žiadostí o NFP stanoví RO ex – ante na základe analýzy. Prijateľná úroveň je vyjadrená hraničnou hodnotou ukazovateľa (vrátane typu jednotky). Optimálna úroveň je vyjadrená hodnotou ukazovateľa (vrátane typu jednotky) vo formáte napr. od – do. RO je oprávnený stanoviť benchmarky na úrovni výstupu, aktivity alebo na úrovni celého projektu.
3. Predpokladom pre použitie uvedeného nástroja je vykonanie analýzy projektov realizovaných v programovom období 2007-2013 s dôrazom na ich vstupy (výdavky) a výstupy (výsledky)¹¹ a zostavenie databázy porovnateľných projektov, prijímateľov, oblastí podpory, aktivít a výstupov alebo inou objektivizovanou metódou, ktorá zaručuje porovnateľnosť výstupov navzájom. RO vykoná analýzu implementovaných projektov v programovom období 2007-2013 (napr. RO určí projekty, ktoré považuje z pohľadu ich implementácie a plnenia cieľov za najúspešnejšie (best in class) v rozdelení podľa jednotlivých prioritných osí (špecifických cieľov) a aktivít).
4. Vyššie uvedená analýza môže byť zároveň použitá ako východisko pre stanovenie benchmarkov. RO pripraví zoznam benchmarkov, t.j. hodnôt vstupov, výstupov a pomerových ukazovateľov medzi vstupmi a výstupmi. Základným predpokladom merania a porovnávania výkonnosti projektov je správne stanovenie a výber súboru benchmarkov.
5. Príklady možných benchmarkov na úrovni projektu/aktivity:

⁸ RO má dostatočný audit trial na preukázanie tohto dôvodu.

⁹ RO pri určení cenového rozdielu (výdavok(y) nárokový prijímateľom/žadateľom a cena(y) identifikovaná RO) stanoví toleranciu cenového rozdielu, ktorá bude akceptovateľná pre RO (RO stanovenie miery tolerancie riadne zdokumentuje).

¹⁰ V prípade žiadateľa/prijímateľa RO primerane aplikuje požiadavku na uchovávanie dokumentov.

¹¹ Pri aplikácii historických dát z programového obdobia 2007-2013 je potrebné zohľadniť fakt, či dané výdavky neboli z pohľadu auditov, kontrol a certifikačných overovaní označené ako nevhodné, čo by mohlo spôsobiť nadhodnotenie benchmarku.

- a) celkové výdavky na jednu vyškolenú osobu;
 - b) celkové výdavky na zavedenie jedného nového vzdelávacieho programu;
 - c) celkové výdavky na vytvorenie nového pracovného miesta;
 - d) celkové výdavky na jednu hodinu vzdelávania;
 - e) celkové výdavky na jeden vzdelávací materiál;
 - f) celkové výdavky na vytvorenie jedného miesta v zariadení starostlivosti o deti;
 - g) celkové výdavky na meter novovybudovanej kanalizácie/vodovodu;
 - h) celkové výdavky na jedného ekvivalentného obyvateľa;
 - i) celkové výdavky na meter komunikácie v správe žiadateľa;
 - j) celkové výdavky na rekonštrukciu m² cesty určitej kategórie;
 - k) priemerné zníženie energetickej náročnosti technicky zhodnotených objektov;
 - l) ročné úspory energie realizovaním projektu;
 - m) počet nových a kvalitnejších (inovovaných) služieb poskytnutých v podporenom zariadení;
 - n) podiel výdavkov na podlahovú plochu verejných budov - m².
6. Formu, spôsob a aplikáciu benchmarku stanoví RO v závislosti od špecifik OP, typu oprávnených žiadateľov, charakteru podporovaných aktivít, administratívnej a časovej náročnosti benchmarku.
 7. V prípade aplikácie benchmarku RO uchováva všetky podklady, na základe ktorých boli benchmarky stanovené.

4. Posúdenie zásady hospodárnosti v jednotlivých oblastiach implementácie

4.1 Konanie o žiadosti

1. Zásadu hospodárnosti v rámci oblasti implementácie – konanie o žiadosti nenávratného finančného príspevku¹² je možné v zmysle pravidiel uvedených v tomto metodickom pokyne a podľa rozhodnutia RO uskutočniť v dvoch fázach:
 - a) administratívne overovanie,
 - b) odborné hodnotenie a výber žiadostí o nenávratný finančný príspevok.

Zároveň RO môže uskutočniť v závislosti od rozsahu, účelu a času jednotlivé aspekty hospodárnosti aj kombinovane, t.j. hospodárnosť sa posudzuje v oboch fázach.
2. Kontrola hospodárnosti výdavkov vo fáze administratívneho overovania sa okrem iného vzťahuje aj na overenie toho, či jednotlivé výdavky nie sú nadhodnotené (t.j.

¹²Kontrola zásady hospodárnosti v konaní o žiadosti nenávratného finančného príspevku predstavuje východiskový bod riadneho finančného hospodárenia, a preto RO v rámci interných postupov v čo najväčšej miere implementuje pomocné nástroje uvádzané v tomto metodickom pokyne alebo iné pomocné nástroje neupravené v tomto metodickom pokyne.

zodpovedajú obvyklým cenám), či sú v súlade s finančnými limitmi stanovenými RO a či boli dodržané percentuálne limity pre jednotlivé rozpočtové skupiny stanovené RO.

3. Preukázanie hospodárnosti výdavku je primárne v zodpovednosti žiadateľa. Žiadateľ v žiadosti o nenávratný finančný príspevok preukáže, že nárokové výdavky nie sú nadhodnotené a zodpovedajú obvyklým cenám. Žiadateľ uvedené preukazuje napr. prostredníctvom prieskumu trhu, vysvetľujúcim popisom výdavku uvedeným v komentári k rozpočtovej položke, odkazom na verejné obstarávanie v rámci iných zrealizovaných projektov, splnením stanovených finančných a percentuálnych limitov alebo iným hodnoverným spôsobom¹³.
4. V rámci procesu odborného hodnotenia žiadosti o NFP je hospodárnosť výdavkov posudzovaná prostredníctvom hodnotiacich kritérií definovaných v oblasti „Finančná a ekonomická stránka projektu“. V rámci tejto hodnotiacej oblasti sa posudzuje, či sú v rozpočte projektu navrhnuté vhodné a nevyhnutné výdavky za primerané ceny v danom čase a mieste a či sú tieto výdavky primerané aj k cieľom a merateľným ukazovateľom projektu.
5. RO v rámci hodnotiacej oblasti „Finančná a ekonomická stránka projektu“ definuje hodnotiace kritériá na posúdenie hospodárnosti v závislosti najmä od špecifik OP, typov podporených projektov, typov žiadateľov, skúseností z predchádzajúcich odborných hodnotení žiadostí o NFP, vypracovaných analýz a štúdií relevantných pre daný predmet podpory, iných historických východísk a podnetov apod.
6. Z hľadiska aplikovania pomocných nástrojov za oblasť konania o žiadosti je možné uplatniť pomocné nástroje uvedené v kapitole 3 tohto metodického pokynu (alebo ďalšie, ktoré si určí RO). Prieskum trhu sa môže využiť na posúdenie hospodárnosti vybraných výdavkov stanovených RO, ako nástroj na strane RO, ako aj požiadavka RO vo vzťahu k žiadateľovi na preukázanie hospodárnosti nárokových výdavkov v žiadosti o nenávratný finančný príspevok. Pri finančných limitoch, resp. percentuálnych limitoch určených vo výzve/vyzvaní (resp. riadiacej dokumentácii) odporúčame, aby tieto limity boli rovnako RO aplikované aj po úpravách rozpočtu projektu (napr. zníženie výdavkov projektu z dôvodu neoprávnených výdavkov).

4.2 Realizácia projektu

1. V rámci realizácie projektu posudzovanie hospodárnosti je možné realizovať vo viacerých procesoch – kontrola žiadosti o platbu (vrátane kontroly na mieste), zmenové konanie alebo ako osobitný predmet kontroly.
2. Cieľom kontroly žiadosti o platbu je najmä kontrola oprávnenosti a reálnosti výdavkov nárokových v rámci žiadosti o platbu v súlade so zmluvou o NFP. V prípade výdavkov vzniknutých na základe obstarávania tovarov, služieb, stavebných prác je v kompetencii RO určiť či bude, resp. v akej miere bude overovať zásadu hospodárnosti v rámci kontroly žiadosti o platbu.
3. Kontrola hospodárnosti výdavkov sa zameriava na overenie toho, či jednotlivé výdavky nie sú nadhodnotené, t.j. zodpovedajú obvyklým cenám, či sú v súlade s finančnými limitmi stanovenými RO (vrátane výdavkov, ktoré boli predmetom verejného obstarávania) a či sú dodržiavané percentuálne limity pre jednotlivé rozpočtové skupiny stanovené RO.

¹³ Je v kompetencii RO, akým spôsobom vymedzí vo výzve/vyzvaní alebo v riadiacej dokumentácii požiadavky na preukázanie hospodárnosti zo strany žiadateľa.

4. Ak RO identifikuje rozdiel¹⁴ medzi trhovou hodnotou výdavku¹⁵ a deklarovaným/nárokovaným výdavkom v žiadosti o platbu, určí, či tento rozdiel je neoprávnený, resp. deklarovaný/nárokovaný výdavok je neoprávnený v plnej výške. Pri určovaní oprávnenosti/neoprávnenosti¹⁶ daného výdavku je ďalej potrebné brať v úvahu rôzne aspekty – výška výdavku vo vzťahu k projektu/žiadosti, možnosť opakovateľnosti výdavku v žiadostiach o platbu. Napríklad RO identifikuje rozdiel medzi trhovou hodnotou výdavku a deklarovaným výdavkom viac ako dvojnásobok. Ak ide o relatívne malú položku¹⁷ vo vzťahu k žiadosti o platbu/projektu a ide o jednorazový výdavok, RO môže určiť ako neoprávnený výdavok identifikovaný rozdiel. V prípade, ak ide o relatívne objemovo veľký výdavok, predstavuje napr. viac ako 50 % realizácie rozpočtu projektu, je potrebné zvažovať aj oveľa prísnejšie pravidlá, ako je určenie deklarovaného výdavku v plnej výške ako neoprávnený, resp. odstúpenie od zmluvy. Tieto aspekty je potrebné definovať vopred, aby boli známe a jednoznačné a nepripúšťali možnosť viacerých výkladov, resp. udeľovanie výnimiek by nemalo byť prípustné z dôvodu rovnakého zaobchádzania.
5. Špecifickou oblasťou, ktorá môže byť riziková (aj na základe skúseností z programového obdobia 2007-2013), je oblasť obchodného alebo sprostredkovateľského výkonu, t.j. kde dodávateľ voči prijímateľovi plní predmet zmluvy bez toho, aby samotný predmet zmluvy bol zo strany dodávateľa upravovaný (predmet zmluvy, ktorý sa v nezmenenom stave alebo s drobnými úpravami predáva ďalej). V tejto oblasti sa odporúča, aby RO uplatňoval dôsledne zásadu hospodárnosti (v spojení so zásadou „hodnota za peniaze/value for money“), nakoľko tzv. reťazenie (viacstupňované dodanie predmetu zmluvy vo vertikálnej štruktúre dodávateľského reťazca) neúmerne zvyšuje cenu predmetu zmluvy bez zodpovedajúcej pridanej hodnoty.
6. Z hľadiska uplatnenia pomocných nástrojov, ak ide o percentuálny limit na nepriame výdavky¹⁸, odporúča sa, aby sa tento limit vykazoval na úrovni reálneho čerpania, t.j. výška nepriamych výdavkov bude prispôbená výške oprávnených priamych výdavkov projektu. Významným nástrojom môže byť aplikácia finančného limitu na jednotlivé typy

¹⁴ Ide o rozdiel vznikajúci z dôvodu neprimeranej ceny (ide o dohodnutú cenu, ktorou sa výrazne presahujú ekonomicky oprávnené náklady alebo primeraný zisk). Ekonomicky oprávnenými nákladmi sa rozumie náklady na obstaranie zodpovedajúceho množstva priameho materiálu, mzdové a ostatné osobné náklady a v prípade platného systému regulácie miezd len tie, ktoré tomuto systému zodpovedajú, technologicky nevyhnutné ostatné priame a nepriame náklady a náklady obehu. V prípade primeraného zisku, ide o zisk vychádzajúci z vývoja obvyklého podielu zisku tuzemského tovaru na ekonomicky oprávnených nákladoch s prihliadnutím na kvalitu tovaru, obvyklé riziko výroby alebo obehu a vývoj dopytu na tuzemskom trhu, resp. ziskovosť príslušného odvetvia (napr. určeného na báze ROA – návratnosť aktív).

¹⁵ Napríklad slovenská judikatúra definuje všeobecnú (trhovú) cenu ako cenu, ktorú by bolo možné za konkrétnu vec ako predmet predaja a kúpy v rozhodnej dobe a mieste dosiahnuť. Zisťuje sa obvykle porovnaním s už zrealizovaným predajom a kúpou podobných vecí v danom mieste a čase. Ak však nie sú, treba použiť náhradnú metodiku podľa uváženia zisťujúceho subjektu s prihliadnutím na rôzne špecifiká pre jednotlivé druhy konania.

¹⁶ Ako analógiu uvádzame rozhodovanie v oblasti ceny nehnuteľností, kde podľa judikatúry treba predpokladať, že ak sa v zmluve dohodnutá cena líši od všeobecnej ceny na trhu o menej ako 20%, súd zmluvu ponechá bez zmeny (Metodika ocenenia je taká, že ani znalec nedokáže odhadnúť cenu so štatistickou presnosťou lepšou ako na 90%, nie presnejšie. Toleruje sa aj 15% odchýlenie od ceny ustálenej po vyhodnotení námietok založených na kontrole prvotného posudku, podľa iných posudkov v tej istej veci. Ak sa cena v zmluve líši od všeobecnej ceny o viac ako o 20%, ale menej ako o 50%, súd prizná nárok na doplatenie nedoplatku alebo vrátenie preplatku. Ak sa cena líši podstatne, o viac ako o 50%, súd len skonštatuje, že zmluva vôbec nevznikla, je od začiatku ničotná, absolútne neplatná, pre rozpor s dobrými mravmi).

¹⁷ Najmä v prípade stavebných prác RO by mal pristupovať obozretne k výške jednotlivých stavebných prác a výrobkov so zohľadnením technologického postupu a kvality materiálov (rôzne zámeny stavebných materiálov, zmena technologického postupu, atď.).

¹⁸ Ide o nepriame výdavky vykazované na reálnej báze.

výdavkov, avšak len za predpokladu, že stanovené limity odpovedali trhovým cenám a teda kvalita dát nemôže byť spochybnená (napr. pri nadhodnotených cenách, ktoré boli identifikované auditnými misiami, môžu pri ich aplikovaní znamenať, že opakovane bude spochybnená výška výdavku zo strany kontrolných orgánov).

4.3 Verejné obstarávanie

1. V rámci oblasti implementácie – verejné obstarávanie¹⁹ RO pri identifikovaní porušenia zásady hospodárnosti (podľa tohto metodického pokynu) počas výkonu kontroly verejného obstarávania upozorní žiadateľa/prijímateľa na neoprávnenosť výdavkov (ak RO tak určí). Z hľadiska významu identifikovaného porušenia RO v závislosti od rozsahu a dopadu daného porušenia (napr. ak premetom obstarania je iba jeden tovar, pričom bolo identifikované predraženie tovaru o viac ako dvojnásobok trhovej ceny), hodnoty zákazky, počtu predložených ponúk, môže určiť, že výdavky vzniknuté na základe takéhoto verejného obstarávania nebudú oprávnené na financovania (z dôvodu obmedzenia čestnej hospodárskej súťaže)²⁰.
2. RO si za účelom nastavenia pravidiel kontroly hospodárnosti v rámci kontroly verejného obstarávania definuje rizikové indikátory. Pokiaľ kontrolované verejné obstarávanie bude obsahovať tieto rizikové indikátory, RO bude skúmať hospodárnosť na základe využitia nástrojov a postupov uvedených v tomto metodickom pokyne. Medzi rizikové indikátory novej neoprávnenosti patrí najmä:
 - a) nízky počet predložených ponúk - 3 a menej (v prípade keď je predmet zákazky v rámci jedného postupu zadávania zákazky rozdelený na viacero častí, platí uvedený limit na každú takto rozdelenú časť zákazky);
 - b) hodnota ponuky úspešného uchádzača je blízka hodnote predpokladanej hodnoty zákazky (pozn. % rozdiel medzi hodnotou PHZ a hodnotou ponuky, ktorý bude pokladaný za rizikový, si určí RO sám, podľa vlastných skúseností a povahy a rozsahu VO);
 - c) výrazný rozdiel medzi hodnotami niektorých položiek (prác/tovarov/služieb) v rámci porovnania medzi ponukami uchádzačov;
 - d) nedostatočné preukázanie určenia predpokladanej hodnoty zákazky;
 - e) identifikované porušenia princípov verejného obstarávania;
 - f) vylúčenie najnižšej ponuky.

RO je oprávnený zdefinovať si aj ďalšie rizikové indikátory. Aj v prípade, že RO neidentifikuje rizikové indikátory, avšak existujú pochybnosti o hospodárnosti predloženého verejného obstarávania, je RO oprávnený vykonať overenie hospodárnosti.
3. Pri aplikovaní pomocných nástrojov z úrovne RO (podľa kapitoly 3.3 bodu 7 tohto metodického pokynu), resp. žiadateľa/prijímateľa je možné uplatniť prieskum trhu (najmä pri preukazovaní predpokladanej hodnoty zákazky na strane žiadateľa/prijímateľa, pričom prieskum trhu by mal odzrkadľovať porovnateľnosť údajov v ňom uvedených).

¹⁹ Z pohľadu judikatúry ESD a praxe Európskej komisie upozorňujeme, že v prípade určitých postupov vo verejnom obstarávaní (najmä rokovacie konania) môže byť predmetom skúmania aj dodržanie pravidiel v oblasti štátnej pomoci z dôvodu poskytnutia neoprávnenej výhody víťaznému uchádzačovi.

²⁰ Napríklad RO stanoví percentuálne úrovne rozdielu v cenách (medzi deklarovanou hodnotou vo verejnom obstarávaní a zistenou hodnotou RO) ako je uvedené v kapitole 4.2 v poznámke pod čiarou č. 14 tohto metodického pokynu.

V rámci uplatňovania benchmarku RO stanoví vopred hraničné hodnoty, ktoré bude možné akceptovať z hľadiska financovania, pričom takto stanovené hodnoty by sa mali uplatňovať rovnako na všetkých žiadateľov/prijímateľov zoskupených do porovnateľných skupín (uplatňovanie rôznych výnimiek môže mať dopad na vznik neoprávnených výdavkov, nakoľko pri porovnateľných podmienkach sa postup RO uplatnil rozdielne).