

STRATEGICKÉ RIADENIE V OBLASTI ŠTRUKTURÁLNYCH FONDŮ EURÓPSKEJ ÚNIE

LENKA ŠPROCHOVÁ – LUBOMÍR NEBESKÝ

STRATEGIC MANAGEMENT OF THE STRUCTURAL FUNDS

ABSTRAKT

V príspevku sa venujeme strategickému riadeniu v oblasti štrukturálnych fondov Európskej únie. Naším predmetom záujmu sú tri programové obdobia, počas ktorých mohla a môže Slovenská republika z titulu členstva v Európskej únii čerpať finančné príspevky. V rámci skúmanej problematiky sme sa zamerali na spôsob riadenia centrálného koordinačného orgánu, ktorý je zodpovedný za celkové nastavenie čerpania finančných príspevkov zo štrukturálnych fondov, a teda aj za celkovú efektivitu fungovania a úspešnosti alokovania finančných príspevkov v jednotlivých oprávnených oblastiach podpory. V závere príspevku navrhujeme konkrétne opatrenia, ktoré by mohli viesť k zlepšeniu využívania poskytovaných finančných príspevkov z titulu zmien v procese strategického riadenia.

Kľúčové slová: štrukturálne fondy, regionálna politika, centrálny koordinačný orgán, strategické riadenie

ABSTRACT

This paper deals with strategic management of EU structural funds. Our focus will be on three programming periods, during Slovakia's membership in the European Union. We focus on the administration of the central coordinating authority who is responsible for overall set of drawing funds from structural funds, and also for the overall effectiveness of the operation and success of allocating funding in each eligible areas of support. In the end of this paper we propose concrete measures that could lead to better use of financial contributions due to changes in the process of strategic management.

Key words: structural funds, regional policy, central coordination authority, strategic management

ÚVOD

V príspevku sa venujeme vybraným témam prípravy tretieho programového obdobia v kontexte skúseností programových období rokov 2006 až 2013. Aj keď prvé programové obdobie, na základe ktorého mohla Slovenská republika reálne čerpať prostriedky zo štrukturálnych fondov Európskej únie (EÚ) bolo v období rokov 2004 až 2006, tak v našom príspevku sa podrobnejšie venujeme už len príprave druhého programového obdobia, teda rokov 2007 až 2013 a príprave tretieho programového obdobia, teda rokov 2013 až 2020. Naše časové zameranie odôvodňujeme tým, že do čerpania prvého programového obdobia sme vstúpili až v záverečnej fáze 7 ročného cyklu čo Slovenskej republike neumožňovalo plnohodnotne využiť potenciálne finančné zdroje a už nemalo takú silnú vyjednávaciu pozíciu a ani skúsenosti pri kreovaní operačných programov, lebo všetky podstatné nastavenia štrukturálnych fondov prebehli ešte pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. V súvislosti s témou príspevku sa budeme zaoberať prvým programovým obdobím len v častiach, ktoré pomôžu dotvoriť celkový systém vývoja riadenia prípravy a využívania štrukturálnych fondov EÚ. V našom príspevku využívame pojem programové obdobie pre pomenovanie obdobia, v ktorom sa dajú počas sedemročného obdobia využívať financie zo štrukturálnych fondov. Oprávnenými subjektmi, ktoré môžu využívať zdroje zo štrukturálnych fondov sú členské štáty Európskej únie.

JADRO

Štrukturálne fondy a regionálna politika

Vznik štrukturálnych fondov bol podmienený reálnym výkonom regionálnej politiky EÚ, ktorá predstavuje jednu z najvýznamnejších politík Európskej únie. Z veľkej časti sa Spoločenstvo pomocou nej snaží plniť svoje stanovené ciele. Hlavná úloha tejto politiky je, vyrovnávať disproporcie v úrovni hospodárskeho rastu jednotlivých regiónov Európskej únie a podporovať ich rozvoj. Definícií regionálnej politiky existuje veľké množstvo, avšak pre naše potreby sme vybrali z nášho pohľadu tie najkomplexnejšie. „Regionálnu politiku môžeme chápať aj ako riadiacu činnosť štátu a inštitúcií územnej pôsobnosti, ktorá smeruje k vytváraniu výhodnejších podmienok pre dynamický a všestranný rozvoj regiónov s maximálnym využitím ich geografického, ľudského a ekonomického potenciálu. Možno ju teda považovať za indikátor plnenia cieľov a zámerov regionálneho rozvoja.“ [1]

Taktiež môže byť chápaná regionálna politika ako „súbor cieľov, opatrení a nástrojov vedúcich k znižovaniu príliš veľkých rozdielov v socioekonomickej úrovni jednotlivých regiónov, teda vyjadruje akýsi nástroj solidarity.“ [2]

Z uvedených definícií regionálnej politiky, jednoznačne vyplýva, že je nevyhnutná existencia finančného nástroja, ktorý by dokázal naplniť jednotlivé ciele a tým pádom môžeme nazvať regionálnu politiku aj ako strategickú investičnú politiku, ktorá sa zameriava na všetky regióny a mestá v EÚ s cieľom podporiť ich hospodársky rast a zlepšiť kvalitu života ľudí. Takýmto výkonným finančným nástrojom regionálnej politiky EÚ sú práve štrukturálne fondy EÚ.

Na to, aby sa mohli štrukturálne fondy EÚ efektívne využívať a aby splnili svoj cieľ je nevyhnutné riadiť ich čerpanie spôsobom, ktorý je akceptovaný všetkými členskými štátmi EÚ. Preto príprava riadenia celého sedemročného programového obdobia, počas ktorého sa čerpajú zdroje zo štrukturálnych fondov musí byť v súlade so všetkými nariadeniami EÚ a zároveň navrhované čerpanie zdrojov pre konkrétnu členskú krajinu musí byť v súlade so základnými princípmi a pravidlami aktuálnej regionálnej politiky EÚ. Všetky kroky, ktoré majú viesť k úspešnému čerpaniu

štrukturálnych fondov EÚ sú teda podmienené uplatňovaním všetkých základných princípov manažmentu. „Preto je veľmi dôležité zo strategického hľadiska vzdelanie pracovníkov podieľajúcich sa na príprave programového obdobia, ako jedna z funkcií personálneho manažmentu, ktorá predstavuje súhrn činnosti zabezpečujúcich rozšírenie kvalifikácie, rozvoj osobnosti a pracovnej spôsobilosti.“ [3]

V systéme riadenia štrukturálnych fondov vždy dochádza pri zmene programového obdobia aj k zmene štruktúry a povahy riadiaceho subjektu v danom členskom štáte. Táto zmena je ovplyvnená aktuálnou regionálnou politikou európskeho spoločenstva, ktorá je platná pre celé nadchádzajúce programové obdobie. V týchto prípadoch dochádza k transformácii existujúceho subjektu, ako aj modelu riadenia, ktorý je podporovaný zmenou organizačnej štruktúry.

Potreba takýchto zmien vyplýva priamo z titulu zmien prostredia, v ktorom subjekt pôsobí. V týchto prípadoch sme názoru, že je potrebné v rámci tvorenej organizačnej štruktúry a nového modelu riadenia subjektu uplatňovať tieto vybrané princípy jej tvorby: „musí byť jednoduchá, plochá, flexibilná, tímová, sieťová, ďalej by mala vytvárať podmienky na zabezpečenie vysokej kvality procesu manažmentu a ako celku a mala by vytvárať podmienky na globalizáciu činností organizácie.“ [4] Uvedené princípy uplatňované pri tvorbe organizačnej štruktúry majú za cieľ efektívne riadiť daný subjekt. Počas týchto transformačných procesov, je dôležité okrem uplatňovania vybraných princípov, aj uplatňovanie metodiky manažmentu projektového cyklu, ktorý predstavuje súbor nástrojov projektovej prípravy a jeho manažmentu. Uplatnením manažmentu projektového cyklu dochádza k zdokonaleniu projektového plánovania čo má celkový pozitívny vplyv na dosiahnutie výsledku efektívneho využívania štrukturálnych fondov a tým pádom aj úspešnosti uplatňovania regionálnej politiky. [5]

V rámci riadenia štrukturálnych fondov hovoríme jednoznačne o strategickom riadení, lebo na to, aby sme zdroje zo štrukturálnych fondov mohli využívať, musia byť dopredu vyhodnotené všetky dopady a popísané očakávané ex ante výsledky alokácie finančných zdrojov zo štrukturálnych fondov v identifikovaných odvetvových oblastiach, ktoré sú v aktuálnom posudzovanom období vyhodnotené ako zaostávajúce oproti rovnakým porovnávaným odvetviám členských štátov EÚ. Preto v rámci strategického riadenia je nevyhnutné poznať východiskovú pozíciu, na ktorú nám môžu dať odpoveď len analytické a strategické dokumenty. Práve táto východisková pozícia v rozhodujúcej miere závisí od toho, čo sme robili v minulosti a ako sme reagovali na prebiehajúce zmeny v minulosti. [6]

PREHĽAD SÚČASNÉHO STAVU RIEŠENEJ PROBLEMATIKY

Príprava tretieho programového obdobia v súčasnosti je už v poslednej fáze pred spustením riadneho čerpania finančných zdrojov zo štrukturálnych fondov prostredníctvom nových operačných programov programového obdobia 2014 až 2020. Na to, aby sa mohli reálne zverejniť výzvy na konkrétne projekty je ešte potrebné vytvoriť v rámci jednotlivých operačných programov vnútorné riadiace akty, ktoré budú popisovať celý systém riadenia tvorby, zverejňovania a vyhodnocovania všetkých procesov v rámci operačného programu. Oproti predchádzajúcemu programovému obdobiu rokov 2007 až 2013 je zostavený menší počet operačných programov. V období rokov 2007 až 2013 to bolo 11 operačných programov a v období 2014 až 2020 je vytvorených len 7 operačných programov.

Slovenská republika bude v programovom období 2014 - 2020 čerpať Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) prostredníctvom operačných programov:

Tab. 1 Operačné programy 2014 - 2020

P.č.	Operačné programy	Riadiaci orgán
1.	Výskum a inovácie	MŠVVŠ SR
2.	Integrovaná infraštruktúra	MDVRR SR
3.	Ľudské zdroje	MPSVR SR
4.	Kvalita životného prostredia	MŽP SR
5.	Integrovaný regionálny OP	MPRV SR
6.	Efektívna verejná správa	MV SR
7.	Technická pomoc	ÚV SR

Zdroj: Vlastné spracovanie

Pred tým ako mohli byť vytvorené operačné programy tretieho programového obdobia bolo potrebné mať vytvorenú takzvanú „Partnerku dohodu,“ ktorá definuje priority a analyzuje prostredie v podmienkach Slovenskej republiky a na základe toho popisuje jednotlivé potreby a priority, ktoré by chcela Slovenská republika vyriešiť za pomoci štrukturálnych fondov.

Partnerská dohoda 2014-2020 bola uzavretá dňa 20. 6. 2014 medzi Slovenskou republikou a Európskou komisiou. Predmetná Partnerská dohoda popisuje plánované využívanie európskych štrukturálnych a investičných fondov v rokoch 2014-2020. Partnerská dohoda definuje stratégiu a priority pre efektívne a účinné investície v objeme 15,3 mld. EUR na najbližších 10 rokov. Štrukturálne fondy a Kohézny fond predstavujú 13, 7 mld. EUR, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka 1,55 mld. EUR a Európsky námorný a rybársky fond 15,8 mil. EUR. Na základe širokého konsenzu so sociálno-ekonomickými partnermi dokázalo Slovensko predložiť taký návrh Partnerskej dohody, ktorý nás zaradil medzi prvých päť členských štátov EÚ, ktorým bol tento dokument schválený Európskou komisiou.

Prioritou SR je zameranie investícií na kľúčové odvetvia rastu a tými sú dopravná infraštruktúra, výskum, vývoj a inovácie, podpora malých a stredných podnikov, ochrana životného prostredia, digitálna agenda, energetická efektívnosť a obnoviteľné zdroje energie. Nemenej dôležité budú investície do zamestnanosti, vzdelávania, sociálneho začlenenia a v neposlednom rade aj do zvýšenia efektívnosti verejnej správy.

Obdobnými strategickými dokumentmi v predchádzajúcom období bol Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013, [7] ktorý bol platný pre druhé programové obdobie a Rámec podpory spoločenstva, ktorý bol platný pre prvé programové obdobie rokov 2004 až 2006.

V prvom a druhom programovom období bolo pri tvorbe strategických dokumentov využívané hlavne mechanické myslenie, ktoré kladie dôraz na analýzy a tvorby viacerých variantov, ako aj voľbu riešenia pomocou vopred premyslených kritérií. [6] Avšak sme názoru, že pre efektívne riadenie čerpania finančných zdrojov je nevyhnutné využívať strategické myslenie, ktoré reaguje na často, prudko a nepredvídateľne sa meniace vonkajšie prostredie. [8]

Partnerská dohoda, ktorá je strategickým dokumentom tretieho programového obdobia v sebe obsahuje prvky analýzy s pohľadom do budúcnosti, cez tzv. ex ante kondicionality, ktoré umožňujú vyhodnotiť realizovateľnosť nastavení čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov počas celého programového obdobia. Preto môžeme skonštatovať, že pri tvorbe Partnerskej dohody museli byť členovia strategického tímu na úrovni vrcholových manažérov osoby, ktoré spĺňali definíciu a popis schopností manažérov s intuíciou, tvorivosťou, obrazotvornosťou a s ochotou zbaviť sa pút minulosti. [6]

FUNKCIA STRATEGICKÉHO RIADIACEHO ORGÁNU PRE ŠTRUKTURÁLNE FONDY

V rámci systému riadenia čerpania štrukturálnych fondov existuje taktiež hierarchia riadenia, ktorá je špecifická v tom, že jednotlivé úrovne sú do istej miery autonómne v dôsledku presne zadefinovaných kompetencií, ktoré sa však v niektorých prípadoch zasahujú do druhého riadiaceho subjektu. Takým hlavným strategickým koordinátorom riadenia štrukturálnych fondov je v podmienkach Slovenskej republiky tzv. Centrálny koordinačný orgán, ktorý má v systéme riadenia špecifické postavenie, lebo zodpovedá za nastavenie celého programového obdobia a v istých častiach zasahuje do riadiacej pôsobnosti zriadených operačných programov. Ďalej v systéme riadenia štrukturálnych fondov sú zriaďované operačné programy, ktoré sú už profilované na konkrétne odvetvia ekonomiky, teda sú profilované na podporu vybraných aktivít. Tieto operačné programy si môžu zriaďovať sprostredkovateľské riadiace orgány, ktoré vykonávajú len to, čo im v zmysle zmluvy o zriadení delegoval riadiaci orgán. Takéto sprostredkovateľské orgány si vytvára riadiaci orgán zvyčajne kvôli efektívnejšiemu výkonu zverených činností prostredníctvom úzko špecializovaného výkonného orgánu.

Funkciu Centrálného koordinačného orgánu vykonáva v aktuálnom programovom období „Sekcia centrálny koordinačný orgán,“ ktorá vykonáva svoju činnosť na Úrade vlády SR. V predchádzajúcom období bol Centrálny koordinačný orgán kompetenčne zaradený pod Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, konkrétne tu pôsobil do konca marca 2013. Ešte pred tým bol Centrálny koordinačný orgán (CKO) kompetenčne zaradený na Ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja SR.

CKO v súvislosti s realizáciou referenčného rámca a operačných programov v referenčnom rámci koordinuje a usmerňuje subjekty v oblasti systému riadenia štrukturálnych fondov a kohézneho fondu s cieľom zabezpečenia vyrovnaného využívania pomoci zo štrukturálnych fondov a kohézneho fondu, zabezpečuje tvorbu ITMS a plní úlohy súvisiace s prevádzkou ITMS. Zároveň zabezpečuje publicitu a informovanosť o Národnom strategickom referenčnom rámci 2007 - 2013 (NSRR), monitoruje a hodnotí výsledky pri dosahovaní cieľov v Národnom strategickom referenčnom rámci a plní ďalšie úlohy v oblasti systému riadenia štrukturálnych fondov a kohézneho fondu.

ITMS je vládny informačný systém, ktorý slúži na zabezpečenie jednotného spôsobu evidencie, spracovávaní, exportu a monitorovania dát o programovaní, projektovom a finančnom riadení, kontrole a audite programov financovaných zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. ITMS je nástroj pre zabezpečenie transparentnosti, kontrolovateľnosti a auditovateľnosti procesov čerpania týchto fondov. Informácie v ITMS sú hlavným zdrojom informácií pre Vládu SR, verejnosť, národný monitorovací výbor pre štrukturálne fondy a Európsku komisiu.

Generálnym spôsobom môžeme definovať Centrálny koordinačný orgán (CKO) ako národnú autoritu, ktorá je zriadená s cieľom zabezpečiť koordináciu programovania, implementácie, monitorovania a hodnotenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v rámci cieľa Konvergencia a cieľa Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť. Zabezpečuje tak strategickú úroveň implementačného systému NSRR 2007 - 2013 a prípravy nového programového obdobia Partnerská dohoda 2014 -2020.

VÝSLEDKY

V tejto časti príspevku sa venujeme konkrétnym výsledkom príprav strategického riadiaceho orgánu pre štrukturálne fondy, ktoré boli skoncipované a realizované v istých modifikáciách počas sledovaných programových období. Pri porovnávaní úloh a povinností strategického riadiaceho orgánu v jednotlivých programových obdobiach môžeme skonštatovať, že za každým novým programovým obdobím boli strategickému orgánu rozšírené jeho funkcie úloh, povinností, ale aj spôsob riadenia.

Strategický systém riadenia štrukturálnych fondov 2004 - 2006

V prvom programovom období 2004 a 2006 bol určený uznesením vlády SR č. 133/2002 „K návrhu rozhodnutia o finálnej podobe Národného plánu regionálneho rozvoja Slovenskej republiky“ bola schválená štruktúra riadiacich orgánov vo vzťahu k Európskej únii. Riadiacim orgánom (terajšie CKO) bolo určené Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. Tento riadiaci orgán mal plnú zodpovednosť za Rámec podpory Spoločenstva (CSF) ako celok, za koncipovanie Národného rozvojového plánu SR a rokuje po konzultáciách s inými ministerstvami o CSF s Európskou komisiou. Riadiaci orgán bol aj zodpovedný za riadenie podpory zo štrukturálnych fondov. Riadiaci orgán bol taktiež zodpovedný za účinnosť a správnosť riadenia, za implementáciu a najmä za:

- vytvorenie systému zhromažďovania spoľahlivých finančných a štatistických informácií o implementácii, za monitorovanie údajov a za posudzovanie zhody podľa možností s použitím počítačových systémov umožňujúcich výmenu dát aj Európskou komisiou
- v prípade potreby upravenie doplnku programu,
- vypracovanie, a po získaní schválenia monitorovacieho výboru, predloženie výročnej implementačnej správy,
- zabezpečenie správnosti činnosti financovaných v rámci pomoci, najmä za vykonávanie vnútorných kontrol dodržiavania princípov hospodárnosti a za reagovanie na každé zistenie alebo žiadosť o nápravné opatrenia,
- informovanosť a publicita.

Strategický systém riadenia štrukturálnych fondov 2007 - 2013

V druhom programovom období 2007 až 2013 bol systém riadenia tvorený v súlade so zásadami pre štrukturálnu politiku a využitie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na obdobie 2007 - 2013 definovanými príslušnými nariadeniami EÚ rešpektujúc súčasne existujúci právny rámec SR pri dodržaní princípov správneho finančného riadenia.

Systém riadenia predstavoval horizontálny rámec pre implementáciu OP, pričom definoval základné procesy a postupy riadenia OP zabezpečované riadiacimi orgánmi a prepojenie OP na všeobecný rámec formovaný Národným strategickým referenčným rámcom ako aj relevantnými politikami EÚ (Lisabonská stratégia, Göteborgská stratégia). V rámci základných procesov a postupov definoval výstupy a časové limity. Systém riadenia prostredníctvom štandardizácie základných procesov systému riadenia OP a k tomu príslušných riadiacich dokumentov vytváral pre riadiace orgány rámec pre zavedenie udržateľného systému manažérskeho a procesného riadenia príslušného OP. Tým sa malo umožniť riadiacim orgánom vypracovanie systémov riadenia príslušných OP, ktoré budú spĺňať podmienky kladené príslušnými nariadeniami EÚ a umožnia priebežné a efektívne čerpanie finančných prostriedkov štrukturálnych fondov a kohézneho fondu alokovaných pre SR na programové obdobie 2007 - 2013 a súčasne vytvoriť podmienky pre vysokú mieru vzájomnej kompatibility jednotlivých OP, čím sa zjednoduší orientácia žiadateľov a prijímateľov v celom systéme podpory zo štrukturálnych fondov (ŠF) a kohézneho fondu (KF).

Všeobecné zásady riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu z vecného hľadiska vychádzali z Metódy riadenia projektového cyklu (Project cycle management) a z postupov logických súvzťahností (Logical framework approach) ako medzinárodne uznávaných metodík pre prípravu, realizáciu, monitorovanie a hodnotenie projektov a programov s cieľom zvýšiť ich kvalitu pri súčasnom zvýšení účelnosti, realizovateľnosti a udržateľnosti podpory rozvojových programov financovaných verejnými rozpočtami.

Základnými programovými dokumentmi využitia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v programovom období 2007 - 2013 v súlade so všeobecným nariadením, podliehajúcemu schváleniu Európskou komisiou, boli Národný strategický referenčný rámec a Operačné programy, ktoré museli byť navzájom logicky prepojené. Príprava programových dokumentov musela rešpektovať základné princípy definované všeobecným nariadením, ktorými sú rovnosť mužov a žien, doplnkovosť, partnerstvo, nediskriminácia a trvalo udržateľný rozvoj.

Centrálny koordinačný orgán plnil funkciu a úlohy najvyššieho riadiaceho orgánu pre operačné programy NSRR kde plnil v zmysle § 6 ods. 1 zákona o pomoci a podpore a zákona č. 60/2013 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov do 31.3.2013 na Ministerstve dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR a od 1.4.2013 Úrad vlády SR. CKO v súvislosti s realizáciou národného strategického referenčného rámca a operačných programov v referenčnom rámci vykonával v zmysle § 6 zákona o pomoci a podpore nasledovné činnosti:

- a) koordinuje a usmerňuje subjekty v oblasti systému riadenia:
 - vypracováva NSRR, koordinuje prípravu jeho predbežného hodnotenia a rokuje s Európskou komisiou k NSRR;
 - koordinuje prípravu operačných programov NSRR;
 - koordinuje a metodicky usmerňuje riadiace orgány operačných programov NSRR v oblasti systému riadenia ŠF a KF s cieľom zabezpečenia vyrovnaného využívania pomoci zo ŠF a KF;
 - vypracováva Systém riadenia ŠF a KF na programové obdobie 2007 – 2013 a v prípade potreby zabezpečuje jeho aktualizáciu;
 - vypracováva metodické pokyny CKO pre vybrané oblasti systému riadenia ŠF a KF a v prípade potreby zabezpečuje ich aktualizáciu;
 - vypracováva metodické výklady k jednotlivým ustanoveniam Systému riadenia;
 - organizuje a koordinuje pravidelné koordinačné porady za účasti všetkých riadiacich orgánov operačných programov NSRR, certifikačného orgánu, orgánu auditu a koordinátorov horizontálnych priorít;
 - pripravuje Štatút Národného monitorovacieho výboru a Rokovací poriadok Národného monitorovacieho výboru;
 - vytvára systémový rámec pre podporu inštitucionálneho rozvoja a budovania administratívnych kapacít orgánov zapojených do implementácie ŠF a KF;
 - zabezpečuje komunikáciu s EK v súvislosti s revíziou Strategických usmernení spoločenstva v súlade s čl. 26 všeobecného nariadenia;
 - zabezpečuje informovanie vlády SR o implementácii a čerpaní ŠF a KF v rámci NSRR na polročnej báze;
 - zabezpečuje vzdelávacie aktivity pre RO a koordinátorov horizontálnych priorít vo vybraných oblastiach implementácie ŠF a KF, ktoré sa prierezovo týkajú všetkých OP NSRR;

- vypracováva interný manuál procedúr CKO a zabezpečuje jeho zavedenie ako organizačnej smernice inštitúcie vykonávajúcej úlohy CKO;
- b) zabezpečuje tvorbu ITMS a plní úlohy súvisiace s prevádzkou ITMS:
 - zabezpečuje vybudovanie, zavedenie a riadenie aktualizácie IT monitorovacieho systému pre ŠF a KF;
- c) zabezpečuje publicitu a informovanosť o NSRR
- d) monitoruje a hodnotí výsledky pri dosahovaní cieľov v NSRR

Strategický systém riadenia Európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) 2014 - 2020

Účelom Systému riadenia EŠIF je definovať štandardné základné procesy a postupy, ktoré zabezpečia harmonizované uplatňovanie pravidiel pri poskytovaní finančných príspevkov v programovom období 2014 – 2020 na úrovni všetkých subjektov zapojených do poskytovania finančných príspevkov v podmienkach SR. Systém riadenia EŠIF rovnako vymedzuje subjekty zapojené do implementácie v programovom období 2014 – 2020 a stanovuje základný rámec ich povinností. Štandardné základné procesy, postupy a povinnosti pre jednotlivé subjekty upravené v Systéme riadenia EŠIF majú zároveň zabezpečiť úplné a správne uplatňovanie pravidiel stanovených v legislatíve EÚ a SR.

Podpredseda vlády SR pre investície vo vzťahu k implementácii EŠIF plní úlohy v súlade so schváleným Štatútom podpredsedu vlády SR pre investície a je vedúcim predstaviteľom Centrálného koordinačného orgánu.

Úlohy CKO v súlade s § 6 ods. 1 zákona o príspevku z EŠIF plní úrad vlády SR. Vzťahy medzi CKO a podpredsedom vlády SR pre investície sú určené organizačným poriadkom ÚV SR.

CKO v súvislosti s realizáciou Partnerskej dohody (PD) a operačných programov najmä:

- zabezpečuje vypracovanie PD a plní akékoľvek činnosti spojené s jej zmenami;
- koordinuje a usmerňuje subjekty v oblasti Systému riadenia EŠIF;
- vypracúva Systém riadenia EŠIF a jeho zmeny;
- vydáva vzor zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku (ďalej len „zmluva o NFP“);
- vydáva vzor písomnej zmluvy medzi riadiacim orgánom a sprostredkovateľským orgánom pre globálny grant a medzi riadiacim orgánom a sprostredkovateľským orgánom;
- zabezpečuje tvorbu ITMS2014+ a plní úlohy súvisiace s jeho prevádzkou;
- zriaďuje Riadiaci výbor ITMS2014+ a pripravuje jeho štatút a rokovací poriadok;
- zabezpečuje vypracovanie vzoru komunikačnej stratégie pre OP a informovanie o OP na úrovni PD;
- monitoruje a hodnotí výsledky implementácie EŠIF;
- je gestorom Integrovaného siete informačno-poradenských centier;
- zabezpečuje prípravu stanovísk a pozícií SR k legislatívnym a strategickým dokumentom EÚ pre politiku súdržnosti a koordinuje a zabezpečuje prípravu legislatívnych, strategických a koncepčných dokumentov politiky súdržnosti v SR;
- zriaďuje Radu CKO, ktorej postavenie, zloženie a úlohy upraví štatút vydaný CKO;
- zodpovedá za oznámenie dátumu a spôsobu určenia RO a certifikačného orgánu (ďalej len „CO“) EK pred predložením prvej žiadosti o priebežnú platbu;
- monitoruje dodržiavanie kritérií pre výkon kompetencií RO a prijíma potrebné opatrenia;
- vypracováva metodické pokyny CKO pre vybrané oblasti Systému riadenia EŠIF;
- vypracováva metodické výklady k jednotlivým ustanoveniam Systému riadenia EŠIF;
- organizuje a koordinuje pravidelné koordinačné porady subjektov zapojených do procesu implementácie EŠIF;
- pripravuje štatút a rokovací poriadok Národného monitorovacieho výboru (ďalej len „NMV“);
- vytvára systémový rámec pre podporu inštitucionálneho rozvoja a budovania administratívnych kapacít orgánov zapojených do procesu implementácie;
- zabezpečuje účasť na zasadnutiach poradných výborov EK a zabezpečuje informovanosť o výsledkoch a záveroch týchto rokovaní;
- zabezpečuje informovanie vlády SR o plnení plánov OP EŠIF na polročnej báze;
- vypracuje komplexný vzdelávací systém administratívnych kapacít pre PO 2014 - 2020 a zabezpečí realizáciu z neho vyplývajúcich vzdelávacích aktivít pre subjekty zapojené do procesu implementácie;
- vypracováva manuál procedúr CKO a zabezpečuje jeho zavedenie ako záväzného vnútorného aktu inštitúcie vykonávajúcej úlohy CKO;
- v spolupráci s riadiacimi orgánmi navrhovanie realokácií prostriedkov medzi programami, ich predkladanie na posúdenie CO a koordináciu komunikácie s EK na základe žiadosti RO;
- posudzuje súlad návrhov revízie OP predložených príslušnými RO so stratégiou PD v prípade, ak sú navrhované revízie OP viazané na revíziu iného/iných OP;
- zriaďuje v prípade potreby pracovné skupiny a ďalšie poradné orgány a v prípade relevantnosti je zodpovedný za vypracovanie ich štatútu a rokovacieho poriadku.

Z uvedených manažérskych nástrojov jednoznačne vyplýva, že CKO, resp. RO CSF zastávajú v oblasti realizácie nástrojov kohéznej politiky EÚ v Slovenskej republike strategickú pozíciu a zodpovedajú za proces negotácií SR k návrhom relevantnej legislatívy EÚ a prípravu strategických, koncepčných a programových dokumentov dotýkajúcich sa regionálnej politiky EÚ a SR. Ďalej v uvedenom prehľade manažérskych nástrojov je možné pozorovať stále rozširujúce sa kompetencie CKO a precizovanie riadiacich kompetencií, ktoré sú v porovnaní z prvým programovým obdobím výrazne rozličné. To

svedčí aj o tom, že v systéme čerpania zdrojov štrukturálnych fondov máme ešte veľké rezervy, ktoré je potrebné odstrániť na to, aby čerpanie zdrojov zo štrukturálnych fondov bolo efektívne, účelné a dostupné pre najširšiu časť obyvateľstva v Slovenskej republike. Konkrétne návrhy na zlepšenie riadenia štrukturálnych fondov uvádzame v ďalšej časti príspevku.

DISKUSIA

V rámci štrukturálnych fondov je najdôležitejšie v systéme ich strategického riadenia zabezpečenie jednoduchých administratívnych postupov a rýchle čerpanie zdrojov. Pre tieto účely navrhujeme nasledovné opatrenia:

Optimalizácia procesov a organizačného členenia v strednodobom horizonte pre aktuálne programové obdobie 2014 až 2020:

- preskúmať možnosť zlúčenia niektorých riadiacich orgánov, napr. jeden spoločný RO pre ESF, jeden spoločný RO pre infraštruktúrne projekty,
- využívanie globálnych grantov – pre vysvetlenie uvádzame príklad: v programovom období 2007-2013 prebiehalo dvadsať Národných projektov s často sa opakujúcimi účelmi financovania, teda financovanie bolo zamerané napr. na identické aktívne opatrenia trhu práce. Z ESF bolo prijímateľom Ústredie PSVaR a Úrady PSVaR, čo by bolo vhodné transformovať na Ústredie PSVaR čo je zadané ako sprostredkovateľský orgán „SORO“, ktorý by bol príjemcom jedného globálneho grantu ESF na financovanie všetkých rovnorodých aktivít. Tým by sa dosiahlo významné administratívne zjednodušenie a ušetrenie ľudských zdrojov na administráciu.

Zo strategického hľadiska by bolo tiež vhodné posúdiť podmienky a procedúry zákona o verejnom obstarávaní ako takého, prevyšujúceho striktnosť a limity smernice Európskych spoločenstiev v tejto oblasti.

Optimalizácia administratívnych procedúr, ktoré by bolo možné prijať v krátkodobom časovom horizonte pre aktuálne programové obdobie 2014 až 2020:

- umožniť podávanie Žiadosti o pridelenie NFP vrátane opisu projektu zo strany uchádzača výhradne v elektronickej forme ITMS na príslušný riadiaci orgán operačných programov,
- umožniť podávanie Žiadostí o platbu v rámci schválených projektov financovaných z operačných programov ŠF prijímateľom NFP na príslušný sprostredkovateľský alebo riadiaci orgán výlučne v elektronickej forme ITMS,
- preddefinovať podmienky zúčtovania zálohových platieb zo súčasnej platnej podmienky, ktorá nariaďuje do šiestich mesiacov od pridelenia zálohovej platby vyúčtovať 50 % z jej hodnoty,
- zrušiť natvrdo zadanú podmienku nemožnosti navýšiť zmluvu o pridelení NFP jeho príjemcovi, ktorá je v SR platná pre aktuálne programové obdobie,
- selektívne zrušiť v súčasnosti riadiacimi orgánmi vykonávanie EX-ANTE administratívne kontroly procesov verejných obstarávaní, ktorú v súčasnosti riadiace orgány aplikujú na všetky VO, ktoré sa organizujú na činnosti financované z projektov štrukturálnych fondov a kohézneho fondu,
- zefektívniť spôsob vykonávania „kontrol na mieste“, ktoré sú riadiacimi orgánmi v súčasnosti vykonávané pred uhradením „Žiadostí o platbu“ prijímateľom NFP,
- selektívne znížiť počet dokladov a potvrdení, ktoré sú uchádzači o NFP a/alebo prijímatelia NFP predkladať na riadiace orgány operačných programov.

ZÁVER

V závere nášho príspevku môžeme jednoznačne skonštatovať, že v procese strategického riadenia štrukturálnych fondov má čoraz nezastupiteľnejšiu úlohu informatizácia a optimalizácia jednotlivých schválených procesov riadenia. Samotné riadiace akty, ako aj ich reálny administratívny výkon musí byť spracovaný v prehľadnej a ľahko pochopiteľnej štruktúre, ktorá má jednoduchú logickú väzbu, ktorou umožní a prístupní využívanie financií zo štrukturálnych fondov čo najširšej mase obyvateľstva, a to na základe najdôležitejšieho princípu regionálnej politiky, ktorý je vyrovnávanie disparít medzi sledovanými regiónmi spoločenstva. Zároveň musíme vychádzať z vedomia, že zaostalé regióny sú zaostalými z viacerých dôvodov a práve jeden z nich môže byť dostupnosť k finančným zdrojom a preto je veľmi dôležité, aby systém riadenia štrukturálnych fondov bol prístupný pre všetkých a svojim vlastným strategickým nastavením riadenia by mal podporovať úspešnosť čerpania finančných zdrojov zo štrukturálnych fondov.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] RAJČÁKOVÁ, E. 2005. *Regionálny rozvoj a regionálna politika*. Bratislava: Extern, 2005, ISBN 80-223-2038-2, s. 14
- [2] WOKOUN, R. 2003. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, 2003, ISBN 80-245-0517-7, s. 12
- [3] RUDY, J. 1990. *Organizácia a riadenie Japonských priemyselných firiem*. 2. vydanie. Bratislava: ALFA, 1990, ISBN 80-05-00383-8, s. 98



- [4] RUDY, J. 1997. Manažment a teória chaosu alebo nový model organizácie. Bratislava: FABER, 1997, ISBN 80-967503-6-4, s. 57
- [5] GOZORA, V. 2012. Projektový manažment. Bratislava: MERKURY, 2012, ISBN 978-80-89143-70-2, s. 183
- [6] PAPULA, J. 2012. Stratégia a strategický manažment. Bratislava: Iura Editon, 2012, ISBN 978-80-8078-533-8, s. 24; s. 55; s. 57
- [7] KISS, I. – PALKO, F. a kol. 2013. Európske fondy v praxi. Bratislava: Inštitút hospodárskej politiky, 2013, ISBN 978-80-971284-7-0, s. 91
- [8] SLÁVIK, Š. 1997. *Strategický manažment*. Bratislava: EKONÓM, 1997, ISBN 80-225-0816-0, s. 33

ADRESY AUTOROV

Lenka ŠPROCHOVÁ, rodená Šimorová, Ing. Mgr. PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, Obchodná fakulta, Katedra medzinárodného obchodu, Dolnozemská cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: lenka.simorova@euba.sk

Lubomír NEBESKÝ, Mgr.,

♦Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta managementu, Odbojárov 10, P.O.Box 95, 820 05 Bratislava, Slovenská republika

♦Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Katedra ekonómie a financií, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: lubomir.nebesky@gmail.com

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.