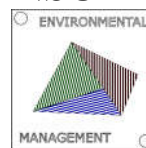


HODNOTENIE IMPLEMENTÁCIE OPERAČNÉHO PROGRAMU DOPRAVA Z POHĽADU FINANČNÉHO ZABEZPEČENIA PRIJÍMATEĽOV

Lubomír NEBESKÝ

EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF OPERATIONAL PROGRAMME „TRANSPORT“ – RECIPIENTS' FINANCIAL ENSUREMENT



ABSTRAKT

Článok sa zaoberá rozborom existujúcich procesov, postupov a zabezpečením riadenia implementácie Operačného programu Doprava. Cieľom príspevku je vyhodnotiť absorpčnú kapacitu vybraných oprávnených prijímateľov, ktorí prijímajú nenávratné finančné prostriedky na realizáciu projektov schválených Riadiacim orgánom Operačného programu Doprava. Konkrétne sa zameriavame na vybrané ukazovatele z pohľadu prijímateľov s prioritným zameraním na vyhodnotenie finančného zabezpečenia z Operačného programu Doprava. Vybraní oprávnení prijímatelia pomoci z Operačného programu Doprava majú mať zabezpečenú dostatočnú výšku finančných prostriedkov na realizovanie schválených projektov oprávnených na finančnú podporu z Operačného programu Doprava. Porovnávame pritom dva subjekty, a to Slovenskú správu ciest a Národnú diaľničnú spoločnosť. V závere uvádzame aj návrhy opatrení, ktoré sú uplatniteľné v novom programovom období 2014 – 2020.

KEÚČOVÉ SLOVÁ: regionálna politika, štrukturálne fondy, riadiaci orgán, operačný program doprava, finančné zabezpečenie

ABSTRACT

The article is focused on analysis of existing processes, approaches for management of implementation of the Operational Programme Transport. The objective of this article is to evaluate the absorption capacity of chosen authorized beneficiaries who are realizing the projects approved by the Managing authority of the Operational Programme Transport. Specifically, we are focusing on chosen indicators from the receivers point of view with a priority focus on evaluation of their financial ensurement for this operational programme. Chosen authorized beneficiary should have ensured a sufficient level of financial resources to be able to implement the approved projects authorized for financial support from this operational programme. In this article, we are comparing two subjects – Slovenská správa ciest (Slovak Road Administration) and Národná diaľničná spoločnosť (National Motorway Company). In the conclusion, we are proposing solutions possible to be used in the new programme session 2014-2020.

KEY WORDS: regional policy, structural funds, managing authority, operational program transport, financial ensurement

Research type: research paper

ÚVOD

Sektor dopravy podmieňuje hospodársky rast, významne prispieva k fungovaniu ekonomiky Slovenskej republiky a jednotlivých regiónov a vytvára tak podmienky pre optimálne využitie hospodársko-spoločenského potenciálu. Kvalitná a rozsiahla infraštruktúra pozemnej dopravy podporuje voľný pohyb osôb, tovarov, slobodného poskytovania služieb a voľného pohybu kapitálu čo podmieňuje fungovanie jednotného vnútorného

trhu Európskej únie. Sektor dopravy je ovplyvňovaný širokým spektrom vonkajších sociálnych a ekonomických faktorov, ako sú demografia, životná úroveň obyvateľstva, územné plánovanie, organizácia produkcie, štrukturálne zmeny spoločnosti, prístupnosť k dopravnej infraštruktúre a integrácia štátu do regionálnych zoskupení a medzinárodného obchodu. Tieto uvedené faktory ovplyvňujú dopyt a ponuku dopravných služieb. Úspešná implementácia Operačného programu Doprava má významný vplyv na rast konkurencieschopnosti Slovenskej republiky

VÝCHODISKÁ RIEŠENEJ PROBLEMATIKY

Operačný program predstavuje strategický dokument, ktorý v sebe podrobne rozpisuje všetky aktivity a pravidlá určené pre čerpanie finančných zdrojov zo štrukturálnych fondov pre konkrétnu vymedzenú oblasť v rámci podpory regionálneho rozvoja. Operačný program pomenováva konkrétne aktivity, na ktoré je možné čerpať finančnú pomoc. Počet a zameranie operačných programov, ktoré sú zriadené počas programového obdobia sa v každom členskom štáte líšia v závislosti od rozvinutosti členského štátu v jednotlivých oblastiach regionálnej politiky, ako aj od identifikovaných priorít Európskej únie, ktoré si dokáže členský štát adaptovať pre svoje potreby.

Regionálna politika môže byť chápaná aj ako „súbor cieľov, opatrení a nástrojov vedúcich k znižovaniu príliš veľkých rozdielov v socioekonomickej úrovni jednotlivých regiónov, teda vyjadruje akýsi nástroj solidarity.“ [1] V neposlednom rade môžeme chápať regionálnu politiku ako centrálnu riadenú snahu o redistribúciu zdrojov medzi regiónmi na základe kritérií, ktoré potvrdzujú integritu, spravodlivosť a nadradenosť. [2]

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.

VYHODNOTENIE FINANČNÉHO ZABEZPEČENIA PRIJÍMATEĽOV NDS A SSC

Dôležitou skutočnosťou, ktorú je nevyhnutné uviesť je, že všetky investičné projekty implementované prijímateľmi (NDS a SSC) Operačného programu Doprava boli obstarávané a realizovali ich externé spoločnosti. Máme tým na mysli zhotoviteľov stavebného diela, externých stavebných dozorov alebo projektantov. Z uvedenej skutočnosti je veľmi dôležité mať zabezpečený dostatok finančných zdrojov pre prijímateľa a zároveň je to veľmi podstatným faktorom v procese vyhodnotenia absorpčnej kapacity prijímateľa. Finančná vyhodnotenie porovnáva a kvantifikuje rozpočtové zdroje, ktoré majú prijímatelia k dispozícii a odhad ich čerpania na najbližší rok.

Finančné vyhodnotenie prijímateľov osobitne rozoberá zdroje zo štrukturálnych fondov Európskej únie, povinné národné spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu, ako aj zdroje, ktoré majú prijímatelia k dispozícii z ostatných zdrojov, teda mimo prijatej nenávratnej finančnej pomoci poskytnutej v rámci Operačného programu Doprava. Ostatné zdroje ďalej označujeme ako vlastné zdroje, ktoré slúžia na krytie oprávnených výdavkov nad rámec sumy rozhodnutia o pridelených finančných prostriedkoch zo štrukturálnych fondov. Tieto prostriedky slúžia aj na financovanie prípadných neoprávnených nákladov. Neoprávnené náklady sú tie, ktoré sú neakceptované v zmysle pravidiel Európskej komisie, avšak sú nevyhnutné pre realizáciu projektu čo súvisí s úspešnou implementáciou projektu. Finančné hodnotenie vychádza z identifikovaných finančných zdrojov sledovaného obdobia.

Zdroje Operačného programu doprava sú zostavené z Kohézneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja a povinnej časti spolufinancovanej zo štátneho rozpočtu. Krytie spolufinancovania zo štátneho rozpočtu garantuje Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Na zabezpečenie dostatku zdrojov podpísalo Ministerstvo financií Slovenskej republiky dňa 16. 11. 2011 „Dohodu o financovaní medzi Európskou investičnou bankou a Slovenskou republikou – Rámcový úver na financovanie prioritných projektov v rámci Národného strategického referenčného rámca SR na roky 2007 – 2013“ (SLOVAK REPUBLIC – NDP Framework Loan II). Maximálna výška poskytnutého úveru z predmetnej dohody je na úrovni 1,3 mld. EUR. Zdroje z úveru Európskej investičnej banky sú využívané aj na spolufinancovanie projektov z Operačného programu Doprava. Pomer medzi európskymi, národnými zdrojmi a ostatnými zdrojmi je definovaný v tabuľke 1.

Tabuľka 1 Pomery financovania projektov OPD podľa prijímateľov

Ukazovateľ/položky	Finančné zdroje štrukturálnych fondov	Národné verejné finančné zdroje		Súkromné finančné zdroje	Spolu
	(KF/ERDF)	Štátny rozpočet	Prijímateľ	Prijímateľ	
Prijímateľ/Prioritná os/Opatrenie:	Národná diaľničná spoločnosť, a.s. – 2; 5.1				
Pomer financovania:	85%	15%	0%	0%	100%
Prijímateľ/Prioritná os/Opatrenie:	Slovenská správa ciest – 5.2				
Pomer financovania:	85%	15%	0%	0%	100%

Prameň: Vlastné spracovanie

V nasledujúcej tabuľke 2 uvádzame prehľad voľných zdrojov v jednotlivých prioritných osiach, z ktorého je zrejmé, či je ešte možné v roku 2013 schvaľovať prijímateľom nové projekty. Zároveň uvádzame, že rok 2013 je posledným rokom, kedy bola možnosť kontrahovať nové projekty, ktoré by umožnili čerpať dovtedy nevyčerpané zdroje.

Tabuľka 2 Prehľad voľných zdrojov (v EUR)

Prioritné osi	Alokácia (EÚ + ŠR)	Kontrahovanie	Voľné zdroje
Prioritná os č.2	1 198 921 733,00	726 571 605,99	472 350 127,01
Prioritná os č.5	816 523 484,00	526 034 838,64	290 488 645,36
Opatrenie 5.1.	361 729 412,00	190 698 014,38	171 031 397,62
Opatrenie 5.2.	454 794 072,00	335 336 824,26	119 457 247,74

Prameň: Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, interné dokumenty

Po zhodnotení dostupných údajov z tabuľky 2 je možné konštatovať, že v prioritných osiach č. 2 Cestná infraštruktúra (TEN-T) a č. 5 Cestná infraštruktúra (rýchlostné cesty a cesty I. triedy) existujú voľné zdroje v alokácii na financovanie nových projektov a je možné schvaľovať ďalšie projekty. K čomu aj Riadiaci orgán Operačného programu Doprava pristúpil, kvantitatívne vyjadrené je celkom navýšil počet projektov pre prioritnú os č. 2 a č. 5 o 23 projektov. Po zhodnotení všetkých informácií a finančných údajov je možné konštatovať, že aktuálne majú prijímatelia vytvorené postačujúce finančné kapacity na implementáciu projektov OPD.

NÁVRHOVÉ OPATRENIA

V súvislosti s vykonanou analýzou a jej výsledkami, navrhujeme predefinovať podmienky zúčtovania zálohových platieb zo súčasne platnej podmienky, ktorá nariaďuje do šiestich mesiacov od pridelenia zálohovej platby vyúčtovať 50 % z jej hodnoty. Tento návrh sa dotýka zmeny Systému finančného riadenia, ktorý vypracúva a má v gescii Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Je to špecifický návrh, ktorý je určený pre veľké infraštruktúrne projekty. V praxi sa ukázalo, že šesť mesiacov je veľmi krátka doba na dodržanie stanoveného pravidla, teda že sa má do šiestich mesiacov od prijatia zálohovej platby prijímateľom zúčtovať alebo preukázať vynaloženie minimálne 50 % prijatej finančnej sumy. Je to spôsobené tým, že v prípade veľkých infraštruktúrnych projektov sa jedná o veľmi veľké objemy finančných prostriedkov a z dôvodu, že pri výstavbe napr. diaľnic či rýchlostných ciest je veľa nepredvídateľných rizík, ktoré majú vplyv na tempo samotnej výstavby, čo spôsobuje pomalšie čerpanie finančných prostriedkov oproti stanovenému plánu a prijímatelia tak musia vracať finančné prostriedky, o ktoré znova neskôr musia žiadať, čo je ďalšia byrokratická prekážka.

Ďalej navrhujeme zrušiť pevne zadefinovanú podmienku nemožnosti navýšiť zmluvu o pridelení NFP jeho príjemcovi, ktorá je v platná pre aktuálne programové obdobie. Tento návrh si vyžaduje vypracovať sústavu kritérií, ktoré by jasne selektovali oprávnenosť navýšenia finančných prostriedkov, tak by sa zachoval želaný efekt pokračovať v projekte racionálnym spôsobom a zabránilo by sa neopodstatnenému a špekulatívnemu

navyšovaniu nákladov na projekt. Tento návrh má za cieľ podporiť dokončenie projektov, u ktorých to má zmysel a má národnú prioritu, namiesto odstúpenia prijímateľa od zmluvy a zastavenie projektu z dôvodu nedostatku reálne vykázaných finančných nákladov na projekt. Zmeny požiadaviek na výšku finančných prostriedkov na zabezpečenie projektu sú naviazané na zmeny podmienok vo fáze realizácie projektu alebo nutnosť modifikovať celkový zámer projektu z dôvodu preukázania do vtedy neznámych a nepredvídaných okolností, ktoré si vyžadujú upraviť napr. naprojektovanú stavbu.

ZÁVER

Náš prieskum v oblasti absorpčnej kapacity vybraných oprávnených prijímateľov Operačného programu Doprava sme kreovali tak, aby nám pomohol vyhodnotiť a identifikovať rezervy možného efektívnejšieho, kvalitnejšieho a hlavne rýchlejšieho implementovania Operačného programu Doprava.

V tomto smere môžeme skonštatovať, že všetky stanovené prieskumné otázky sme zodpovedali, a aj sme potvrdili tvrdenia nami stanovených hypotéz v prieskume absorpčnej kapacity vybraných oprávnených prijímateľov Operačného programu Doprava. Hypotéza, ktorú sme si v tejto súvislosti stanovili, konštatuje, že vybraní oprávnení prijímatelia pomoci z Operačného programu Doprava majú zabezpečenú dostatočnú výšku finančných prostriedkov na realizovanie schválených projektov oprávnených na finančnú podporu z Operačného programu Doprava. Preto môžeme skonštatovať, že sa nám podarilo naplniť základný cieľ článku, ktorý bol vyhodnotiť absorpčnú kapacitu vybraných prijímateľov Operačného programu Doprava. Taktiež môžeme uviesť, že nami navrhované opatrenia, ktoré sú výsledkom vykonaného prieskumu sú aplikovateľné v praxi, čím by sa dosiahlo zrýchlenie čerpania finančných prostriedkov a zefektívnenie celkovej implementácie pre ďalšie programové obdobie.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] WOKOUN, R. 2003. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha : Oeconomica, 2003. 326 s. ISBN 80-245-0517-7.
- [2] OKÁLI, I. a kol. 2004. *Hospodárska politika Európskej únie a Slovenska v EÚ*. Bratislava : Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied, 2004. 352 s. ISBN 80-7144-140-6.
- [3] MINISTERSTVO DOPRAVY, PÓŠT A TELEKOMUNIKÁCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Operačný program Doprava 2007 – 2013*. 2007. 113 s. Strategický národný dokument.
- [4] KOLLÁR, V., GASPEROVÁ, J. 2014. *Technické prekážky obchodu: Podnikanie na jednotnom trhu Európskej únie*. 1. vyd. - Bratislava : Vysoká škola ekonomie a manažmentu verejnej správy, 2014. - 304 s. - ISBN 978-80-89654-18-5.

ADRESA AUTORA

PhDr. Ľubomír Nebeský

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