

HODNOTENIE IMPLEMENTÁCIE OPERAČNÉHO PROGRAMU DOPRAVA Z POHLADU ODBORNOSTI ZAMESTNANCOV PRIJÍMATEĽOV

Ľubomír NEBESKÝ

EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF OPERATIONAL PROGRAMME „TRANSPORT“ – RECIPIENTS' EMPLOYEE EXPERTISE



ABSTRAKT

V článku sa zaoberáme nastavením procesov, postupov a inštitucionálnym zabezpečením riadenia implementácie Operačného programu Doprava. Cieľom 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 odbornosť zamestnancov. Z uvedených prioritných osí sme sa zamerali na tie, ktoré sú z nášho pohľadu pre občanov Slovenskej republiky najviac viditeľné a majú pre nich veľký význam. Druhým základným kritériom bolo posúdiť tzv. už skúsených a tradičných oprávnených prijímateľov 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.

KLÚČOVÉ SLOVÁ: regionálna politika, štrukturálne fondy, riadiaci orgán, operačný program

ABSTRACT

In the article we deal with setting processes, procedures and institutional management structure ensuring implementation of the Operational programme Transport (hereinafter as "OPT"). The aim of the thesis is to evaluate the absorption capacity of selected eligible beneficiaries who receive non-repayable funds to implement projects approved by the Managing Authority (hereinafter as "MA") of the OPT. In particular, we focus on selected indicators from the perspective of beneficiaries with a focus on employee expertise. From these priority axes, we focused on those that are most visible to our citizens and are of great importance to them for our citizens. The second basic criterion was to assess already experienced and traditional beneficiaries of the Transport Operational Program. We compare two entities, namely Slovak Road Administration and National Highway Company. At the end of the article are presented the proposal measures with the possibility to be applicable in creating new programming period of 2014 - 2020.

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

ÚVOD

Dôležitým faktorom rozvoja ekonomiky Slovenskej republiky je z pohľadu využitia finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov práve ich efektívne a rýchle čerpanie na stanovené priority v zmysle riadiacich dokumentov, ktoré presne popisujú a určujú výšku alokácie a oprávnené oblasti podpory.

V podmienkach Slovenskej republiky vnímame ako významný hendikep rozvoja slovenských regiónov ich dopravnú dostupnosť. Doprava a jej význam neustále rastie. Je nie len prostriedkom mobility, ale aj prostriedkom na zvýšenie atraktivity územia, jeho ekonomického potenciálu a kvality života obyvateľov.

Dopravná obsluha územia znamená službu jeho obyvateľom a prostriedok integrácie do vyšších územných a hospodárskych vzťahov. Modernizácia a rozvoj dopravnej štruktúry je rozsiahlou, finančne i technicky mimoriadne náročnou cestou. Z tohto dôvodu je potrebné zabezpečiť optimálne vytváranie zdrojov a ich efektívne využívanie. Jednou z možností, ako získať potrebné finančné prostriedky na rozvoj dopravnej infraštruktúry sú práve finančné zdroje zo štrukturálnych fondov Európskej únie.

VÝCHODISKÁ RIEŠENEJ PROBLEMATIKY

Riadiaci orgán môže byť národný, regionálny alebo miestny verejný orgán alebo súkromný orgán určený členským štátom, ktorý je zodpovedný za riadenie operačného programu. Riadiaci orgán je menovaný pre každý operačný program. V podmienkach SR určuje jednotlivé riadiace orgány vláda SR. [1]

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: „a to aby bola 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.“ [2]

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. [3]

CHARAKTERISTIKA A VYHODNOTENIE ADMINISTRATÍVNEJ KAPACITY PRIJÍMATEĽOV

Na základe predbežného skúmania zvolenej problematiky o stave teoretických poznatkov v oblasti riadenia implementácie Operačného programu Doprava sme si stanovili nasledujúce prieskumné otázky:

Majú vybraní prijímatelia dostatočné množstvo administratívnych kapacít a v potrebnej kvalifikovanej štruktúre?

Najväčší počet projektov mal SSC. NDS mal však na rozdiel od SSC vyšší počet zamestnancov. Pomer počtu zamestnancov a projektov v prípade NDS je hodnota na úrovni 1,83 a v SSC je na úrovni 0,7. Rozdiel zainteresovanosti zamestnancov prijímateľov v procese prípravy a realizácie jednotlivých projektov OPD je však rôzny, čomu nasvedčujú aj priemerné hodnoty podielu pracovného času, ktorý venuje zamestnanec na jeden projekt OPD. Väčší podiel pracovného času venuje zamestnanec na jeden projekt u prijímateľa NDS, ktorý je na úrovni 25 %, u prijímateľa SSC je to len na úrovni 10 %, čo tvorí až 15 % rozdiel medzi porovnávanými prijímateľmi. Nízky podiel pracovného času na jeden projekt môže mať vplyv na kvalitu projektu a teda aj na jeho realizáciu. Relatívnu stabilitu zamestnancov odzrkadľujú hodnoty priemernej dĺžky odpracovaných rokov u zamestnávateľa. SSC má takmer 13,8 rokov a NDS len 7,4 roka. Z titulu vlastnickeho charakteru skúmaných prijímateľov je potrebné uviesť aj skutočnosť, že Riadiaci orgán Operačného programu Doprava má možnosť nepriamo sa podieľať na strategickom riadení prijímateľov čo prospieva k efektívnemu čerpaniu štrukturálnych fondov.

Národná diaľničná spoločnosť

Národná diaľničná spoločnosť zastrešuje projekty v rámci prioritnej osi č. 2 – Cestná infraštruktúra (TEN-T) a č. 5 – Opatrenie 5.1 – Cestná infraštruktúra – Rýchlostné cesty, ktoré sú súčasťou zoznamu projektov Operačného programu Doprava.

Tabuľka 1 Vzdelanostná štruktúra zamestnancov NDS a priemerný počet odpracovaných rokov zamestnanca v oblasti štrukturálnych fondov

Vzdelanostná štruktúra zamestnancov podieľajúcich sa na implementácii štrukturálnych fondov	Vysokoškolsky vzdelaní: 52
	Stredoškolsky vzdelaní: 5
Vysokoškolsky vzdelaní zamestnanci v členení podľa vyštudovaných odborov	Stavebné zameranie: 27
	Manažment: 11
	Právo: 7
	Environmentalistika: 4
	Technické zameranie: 3
Priemerná dĺžka práce zamestnancov v oblasti čerpania štrukturálnych fondov	4,6 rokov
Priemerná dĺžka opracovaných rokov zamestnanca u prijímateľa podieľajúcich sa na čerpaní štrukturálnych fondov	7,4

Prameň: Vlastné spracovanie

Ako vyplýva z tabuľky 1, najviac zamestnancov má vyštudované vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v stavebných odboroch. Ďalej sú zastúpené odbory z oblasti práva, manažmentu, environmentalistiky a technické zameranie. Len piati zamestnanci majú ukončené stredoškolské vzdelanie. V priemere všetci zamestnanci NDS podieľajúci sa na implementácii štrukturálnych fondov pracujú v tejto oblasti zhruba 4,6 rokov. Celkový počet zamestnancov NDS je 1 358, z toho pracuje na ústredí 437 a v regionálnych zastúpeniach 921. V prepočte percentuálneho podielu zamestnancov podieľajúcich sa implementácií štrukturálnych fondov oproti celkovému počtu zamestnancov je dosiahnutá úroveň podielu vo výške 4,2 %.

Slovenská správa ciest

Slovenská správa ciest pripravovala a realizovala projekty v rámci prioritnej osi č. 5 – Opatrenie 5. 2. Celkový počet projektov určených podľa zoznamu projektov Programového manuálu k Operačnému programu Doprava 2007 – 2013 verzia 4.3 bol 60, čo predstavuje oproti stavu zo začiatku roka 2013 vo verzii 3.4. programového manuálu nárast o 20 projektov. V Slovenskej správe ciest sa zaoberá projektmi Operačného programu doprava celkom 42 zamestnancov. Prepočítaný pomer zamestnancov a projektov podľa verzie programového manuálu OPD 4.3 je výsledná hodnota 0,7 čo predstavuje pokles prepočítaného počtu zamestnancov o 0,4 osoby na projekt medzi porovnávanými obdobiami uvedených programových manuálov, teda verzia 4.3 oproti verzii 3.4. V programovom manuáli Operačného programu Doprava verzia 3.4 predstavovala hodnota prepočtu pomeru zamestnancov a projektov na úrovni 1,1.

Tabuľka 2 Vzdelanostná štruktúra zamestnancov SSC a priemerný počet odpracovaných rokov zamestnanca v oblasti štrukturálnych fondov

Vzdelanostná štruktúra zamestnancov podieľajúcich sa na implementácii štrukturálnych fondov	Vysokoškolsky vzdelaní: 38
	Stredoškolsky vzdelaní: 4
Vysokoškolsky vzdelaní zamestnanci v členení podľa vyštudovaných odborov	Stavebné zameranie: 23
	Technické zameranie: 15
Priemerná dĺžka praxe zamestnancov v oblasti čerpania štrukturálnych fondov	5,2 rokov
Priemerná dĺžka opracovaných rokov zamestnanca u prijímateľa podieľajúcich sa na čerpaní štrukturálnych fondov	13,8

Prameň: Vlastné spracovanie

V prevažnej miere majú zamestnanci Slovenskej správy ciest vysokoškolské vzdelanie technického a stavebného odboru, štyria zamestnanci majú vzdelanie stredoškolské. V oblasti prípravy a realizácie projektov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov pracuje priemerne zamestnanec SSC spolupodieľajúci sa na ich implementácii 5,2 rokov. Celkový počet zamestnancov SSC je 330, z toho pracuje na ústredí 121 a v regionálnych zastúpeniach 209. V prepočte percentuálneho podielu zamestnancov podieľajúcich sa implementácií štrukturálnych fondov oproti celkovému počtu zamestnancov je dosiahnutá úroveň podielu vo výške 12,7 %. V priemere sa jeden zamestnanec venuje desiatim projektom. Z uvedenej skutočnosti môžeme

skonštatovať, že v priemere sa zamestnanec venuje jednému projektu 10 % svojej pracovnej doby. Z nášho pohľadu po získaní výsledkov prieskumu a porovnaní vývoja počtu projektov v zmysle vybraných programových manuálov, môžeme skonštatovať, že Slovenská sprava ciest ma značný deficit administratívnych kapacít aj z pohľadu vzdelanostnej, a aj z pohľadu množstva zamestnancov vyčlenených na implementáciu štrukturálnych fondov. V štruktúre zamestnancov vyčlenených na implementáciu štrukturálnych fondov absentuje zastúpenie vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov v odboroch právnych, manažérskych a environmentálnych.

Vyhodnotenie odbornosti zamestnancov prijímateľov

Najväčší počet projektov má SSC. NDS má však na rozdiel od SSC vyšší počet zamestnancov. Pomer počtu zamestnancov a projektov v prípade NDS je hodnota na úrovni 1,83 a v SSC je na úrovni 0,7. Rozdiel zainteresovanosti zamestnancov prijímateľov v procese prípravy a realizácie jednotlivých projektov OPD je však rôzny, čomu nasvedčujú aj priemerné hodnoty podielu pracovného času, ktorý venuje zamestnanec na jeden projekt OPD. Väčší podiel pracovného času venuje zamestnanec na jeden projekt u prijímateľa NDS, ktorý je na úrovni 25 %, u prijímateľa SSC je to len na úrovni 10 %, čo tvorí až 15 % rozdiel medzi porovnávanými prijímateľmi. Nízky podiel pracovného času na jeden projekt môže mať vplyv na kvalitu projektu a teda aj na jeho realizáciu. Relatívnu stabilitu zamestnancov odzrkadľujú hodnoty priemernej dĺžky odpracovaných rokov u zamestnávateľa. SSC má takmer 13,8 rokov a NDS len 7,4 roka. Z titulu vlastníckeho charakteru skúmaných prijímateľov je potrebné uviesť aj skutočnosť, že Riadiaci orgán Operačného programu Doprava má možnosť nepriamo sa podieľať na strategickom riadení prijímateľov čo prospieva k efektívnemu čerpaniu štrukturálnych fondov.

Zamestnanci oboch prijímateľov už podľa uvedeného výsledku prieskumu majú vyštudované rôzne odborové zameranie, je to spôsobené aj tým ich úloha je spätá s rôznorodosťou pracovnej náplne jednotlivých organizačných útvarov, ako aj to, že činnosti spojené s prípravou a realizáciou projektov Operačného programu Doprava sa dotýkajú viacerých oblastí. U prijímateľov sa vyskytujú zamestnanci s technickým, stavebným, právnickým, ekonomickým, ale aj environmentálnym zameraním, ktoré pokrývajú všetky oblasti súvisiace s implementáciou projektov OPD, avšak ako sme už uviedli v prípade prijímateľa SSC, tak tam chýbajú zamestnanci vyštudovaní v obore environmentálnom či právnickom. Veľkou pridanou hodnotou je fakt, že prevažná väčšina zamestnancov podieľajúcich sa na implementácii projektov OPD má vysokoškolské vzdelanie. Zároveň už majú bohaté skúsenosti s prácou v oblasti štrukturálnych fondov, z dôvodu, že realizovali projekty OPD od začiatku programového obdobia 2007 - 2013. Títo prijímatelia taktiež už v minulosti preukázali odbornosť a schopnosť realizovať projekty OPD. Pozitívnym faktorom je aj aktívna spolupráca prijímateľov s riadiacim orgánom, ktorý je ich zriaďovateľ, a aj spolupráca s odborným poradným orgánom JASPERS, ktorý prispieva k zvyšovaniu odbornosti zamestnancov. Spolupráca prebieha prostredníctvom formálnych alebo neformálnych ad hoc rokovaní. JASPERS zohráva veľmi významnú úlohu v priebehu schvaľovania projektov z dôvodu, že jeho odporúčania vníma Európska komisia za smerodajné, t.j. že keď Riadiaci orgán Operačného programu Doprava zapracuje pripomienky k projektom od JASPERS, tak je vysoká pravdepodobnosť schválenia projektu z úrovne Európskej komisie. Odbornosť zamestnancov prijímateľa Riadiaceho orgánu Operačného programu Doprava sa zvyšoval aj vďaka pravidelnej účasti na školeniach, ktoré organizuje riadiaci orgán. Školenia sa týkajú hlavne realizovania aktivity „Riadenie projektu,“ ako aj školenia týkajúce sa analýzy nákladov a prínosov (Cost benefit analysis – CBA). Riadiaci orgán taktiež organizuje pravidelné koordinačné porady, ktorých predmetom aj riešenie problémových oblastí s verejným obstarávaním. Záverom však môžeme skonštatovať, že žiaden z prijímateľov nemá takú štruktúru zamestnancov, ktorá by mohla indikovať neschopnosť realizovať projekty OPD. Všetci prijímatelia sú po stránke odbornosti spôsobilí implementovať projekty OPD.

ZÁVER

Najväčší počet projektov mal SSC. NDS mal však na rozdiel od SSC vyšší počet zamestnancov. Pomer počtu zamestnancov a projektov v prípade NDS je hodnota na úrovni 1,83 a v SSC je na úrovni 0,7. Rozdiel zainteresovanosti zamestnancov prijímateľov v procese prípravy a realizácie jednotlivých projektov OPD je však rôzny, čomu nasvedčujú aj priemerné hodnoty podielu pracovného času, ktorý venuje zamestnanec na jeden projekt OPD. Väčší podiel pracovného času venuje zamestnanec na jeden projekt u prijímateľa NDS, ktorý je na úrovni 25 %, u prijímateľa SSC je to len na úrovni 10 %, čo tvorí až 15 % rozdiel medzi porovnávanými prijímateľmi. Nízky podiel pracovného času na jeden projekt môže mať vplyv na kvalitu projektu a teda aj na jeho realizáciu. Relatívnu stabilitu zamestnancov odzrkadľujú hodnoty priemernej dĺžky odpracovaných rokov

u zamestnávateľa. SSC má takmer 13,8 rokov a NDS len 7,4 roka. Z titulu vlastníckeho charakteru skúmaných prijímateľov je potrebné uviesť aj skutočnosť, že Riadiaci orgán Operačného programu Doprava má možnosť nepriamo sa podieľať na strategickom riadení prijímateľov čo prospieva k efektívnemu čerpaniu štrukturálnych fondov.

V neposlednom rade, sme uviedli aj všeobecné odporúčania vhodné na aplikáciu pre aktuálny Operačný program Doprava, z titulu našich praktických skúsenosti s riadením implementácie daného operačného programu, ako aj odporúčania uplatniteľné v novom programovom období 2014 – 2020 v podmienkach nástupcu Operačného programu Doprava.

Jedným z hlavných našich odporúčaní, vo vzťahu k vykonanému prieskumu absorpčnej kapacity vybraných prijímateľov, je v plnej miere využiť možnosť financovania odborných administratívnych kapacít prijímateľov zo zdrojov Operačného programu Doprava, s cieľom zabezpečiť potrebnú vzdelanostnú štruktúru, kvalitu a množstvo zamestnancov podieľajúcich sa na riadení, príprave a implementácii Operačného programu Doprava.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] IMPLEMENTAČNÁ AGENTÚRA PRE OP ZASI. *Čo je Riadiaci orgán (RO)?* [online]. [cit. 10. 1. 2015]. Dostupné na internete: <http://www.fsr.gov.sk/sk/otazky-a-odpovede/co-je-riadiaci-organ-ro>.
- [2] RUDY, J. 1997. *Manažment a teória chaosu alebo nový model organizácie*. Bratislava : FABER, 1997. ISBN 80-967503-6-4, s. 57.
- [3] GOZORA, V. 2012. *Projektový manažment*. Bratislava : MERKURY, 2012. ISBN 978-80-89143-70-2, s. 183.
- [4] OPERAČNÝ PROGRAM DOPRAVA. *Programový manuál k Operačnému programu Doprava 2007 - 2013 (verzia 3.4) - Príloha 1 - Aktualizovaný zoznam projektov OPD* [online]. [cit. 20. 1. 2015]. Dostupné na internete: <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=52411>.
- [5] Kollár, V., Gasperová, J. 2014. *Technické prekážky obchodu: Podnikanie na jednotnom trhu Európskej únie*. 1. vyd. - Bratislava : Vysoká škola ekonómie 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.