

Postavenie regionálnych samospráv v procese implementácie programov a projektov

JOZEF TVRDOŇ, ZUZANA KMECOVÁ
Národohospodárska fakulta EU v Bratislave,
Inštitút regionálneho a komunálneho rozvoja TU v Košiciach
Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava
Letná 9, 042 00 Košice
Slovenská republika
tvrdon@euba.sk; zuzana.kmecova@tuke.sk

Abstract

Nové programovacie obdobie 2007-2013 prináša vyššiu mieru zapojenia regiónov do procesu implementácie štrukturálnych fondov. Z pohľadu základných úrovní riadenia štrukturálnych fondov participujú samosprávy vyšších územných celkov na zabezpečovaní operačnej úrovne systému implementácie programov i konkrétnych projektov s cieľom posilniť integrovaný prístup pri riešení teritoriálnych problémov. Práve integrovaný prístup a koncentrácia finančných zdrojov umožní lepšiu koordináciu komplexne veľkých projektov so širším dopadom na dané územie. Zvýšené kompetencie v oblasti implementácie Regionálneho operačného programu a zriaďovací proces sprostredkovateľských orgánov pri riadiacich orgánoch sú predmetom častej kritiky negotácie Národného strategického referenčného rámca pre obdobie rokov 2007-2013. Príspevok analyzuje koncepčné východiská realizácie regionálnej rozvojovej politiky samospráv a vzťahy a mechanizmy spolupráce v implementácii Regionálneho operačného programu s dôrazom na delegované právomoci pre samosprávy VÚC a aktuálny vývoj v tejto oblasti.

Key words: koncepcia regionálneho rozvoja, implementácia, projektový cyklus, synergia, sprostredkovateľské orgány, súlad kompetencií

1. Koncepčný prístup k realizácii regionálnej politiky s dôrazom na regionálnu úroveň

Určitá miera zapojenia regionálnej samosprávy ako subjektu, podieľajúceho sa na realizácii regionálnej politiky, je priamo zahrnutá v zásadách koncepčného prístupu. Ten spočíva v dodržiavaní princípov, cieľov a jednotlivých úrovní riadenia rešpektujúc politiku „spoločnej zodpovednosti“. Zodpovednosť je týmto delená na zodpovednosť subjektov na jednotlivých úrovniach – nadnárodnej, národnej i regionálnej s dôrazom na vyvážený výber právomocí a pôsobností. Kombináciou centrálnych rozvojových politík a rozvojových politík regionálnych

samospráv tak vzniká nepochybne účinný nástroj riešenia problematiky regionálnych disparít, pričom základným cieľom rozvoja regiónov ostáva dosiahnuť sociálno-ekonomickú úroveň podľa súčasných kritérií EÚ (75% HDP priemeru EÚ). Disparity, rozdiely v sociálno-ekonomickej úrovni regiónov, však nie sú jediným dôvodom existencie regionálnej politiky. Eklektické chápanie regionálnej politiky, ktoré vyberá z radu teórií regionálneho rozvoja, vysvetľuje regionálnu politiku ako súbor ekonomických a sociálnych politík, pomocou ktorých sa štát snaží dosiahnuť ekonomický rast a súčasne sociálnu a politickú stabilitu, medziregionálnu solidaritu a spravodlivé prerozdelenie mechanizmy vedúce k stimulovaniu „spoločných regionálnych a lokálnych iniciatív“. (Blažek, J., Uhlíř 2002) Toto chápanie regionálnej politiky, ktoré dáva do popredia kohéziu ako cieľ týmto smeruje k postupnému odstraňovaniu akýchkoľvek hraníc regiónov, vrátane „stierania“ hraníc regionálnych samospráv VÚC pri realizácii ich rozvojovej politiky.

Regionálne dimenzie obsiahnuté v sektorových politikách sú ďalším rysom nového pohľadu na regionálnu politiku iniciovanú regiónmi. Príkladom zapracovania regionálnej dimenzie do sektorových politík je napr. rozdielna výška investičnej podpory podľa jednotlivých typov regiónov v rámci politiky¹ na podporu priamych zahraničných investícií, resp. vyššia miera spolufinancovania zo zdrojov štátneho rozpočtu. Inštitúcie na regionálnej, či lokálnej úrovni dokážu lepšie rozumieť potrebám a dokážu lepšie „nastaviť“ investičné programy. Napr. v Španielsku decentralizácia zodpovednosti na regionálnej úrovni viedla k efektívnejšiemu rozdeleniu investícií, najmä pokiaľ ide o výstavbu ciest a vzdelávanie. [2]

Koncepčný prístup realizácie regionálnej rozvojovej politiky a jeho systémovosť je hlavne v nových členských krajinách EÚ spojený s nevyhnutnými reformami. V tejto súvislosti sú deregulácia a decentralizácia nástrojmi, ktoré výrazne ovplyvňujú súčasnú regionálnu politiku na regionálnej úrovni a mali by stimulovať rozvojové iniciatívy regionálnych samospráv.

Východiskovým znakom koncepcného prístupu pri realizácii regionálnej politiky je uplatňovanie princípov strategického plánovania² a rovnako zvýšený dôraz na monitorovanie priebehu podporných programov a hodnotenie ich efektívnosti a účinnosti. [5] Regionálne samosprávy získavajú postupne viac kompetencií v oblasti regionálneho rozvoja s dôrazom na implementáciu programových dokumentov a konkrétnych projektov.

2. Postavenie samosprávnych krajov v decentralizovanom implementačnom systéme

V programovacom období 2007-2013 je miera zapojenia regionálnych štruktúr výrazne posilnená. K decentralizácii kompetencií v oblasti implementácie výrazne prispeli o.i. aj niektoré spoločné rozvojové iniciatívy, ktorých cieľom bolo definovať spoločnú stratégiu rozvoja danej oblasti regiónu za predpokladu vzniku a zapojenia tzv. sprostredkovateľských orgánov (SO/RO) na úrovni NUTS II do implementácie Regionálneho operačného programu. Aktuálny stav v súvislosti s implementáciou Regionálneho operačného programu dokumentuje, že úlohu sprostredkovateľských orgánov pri riadiacich orgánoch budú vykonávať o.i. práve jednotlivé samosprávne kraje jednotlivo v rámci úrovni NUTS III. Samosprávy predstavujú prevažnú väčšinu oprávnených prijímateľov v rámci ROP a nakoľko sú zároveň zriaďovateľmi občianskej infraštruktúry, ktorá je v rámci ROP podporovaná, je

¹ Od 1. januára 2008 nadobudne účinnosť Zákon o investičnej pomoci, ktorý nahrádza Zákon č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch a Schému štátnej pomoci na podporu regionálneho rozvoja č. 1621/2007-1000. Zákon nahrádza pôvodnú diferenciaciu výšky pomoci vzhľadom na rozdielnu mieru nezamestnanosti v jednotlivých okresoch SR a uplatňuje viac sektorový prístup.

² Kombinácia prístupov PCM – Project Cycle Management a LFA – Logical Framework Approach

veľmi dôležité prihliadať na rovnosť príležitostí a šancí. Delegovanie úloh v tematickej rovine je výsledkom uplatňovania princípov partnerstva a vychádza zo systému verejnej správy a realizovanej reformy decentralizácie verejnej správy. Regionálne samosprávy majú rovnako na princípe členstva možnosť podieľať sa na plnení úloh monitorovacieho výboru. Tematické oblasti podpory implementované na úrovni samospráv sú zamerané na podporu rozvoja cestovného ruchu, regeneráciu sídiel a opatrenia v oblasti zabezpečujúcej dopravnú obsluhu územia.

Tab.: Harmonogram implementácie ROP zo strany VÚC³

Predpoklad začatia implementácie jednotlivých opatrení podľa aktivít	Publicita a informovanie /vyhlásenie výzvy	Prijímanie a hodnotenie /kontrola procesov	Financovanie/kontrola operácií	monitorovanie
Regenerácia sídiel	november 2007	január 2008	máj 2008	júl 2008
Regionálne komunikácie	-	marec 2008	november 2008	september 2008
Infraštruktúra cestovného ruchu	január 2008	marec 2008	august 2008	september 2008

Zdroj: MVRR - Regionálny operačný program (príloha 7)

Zapojenie SO/RO v implementačnej rovine zahŕňa komplexné činnosti projektového cyklu (Project Cycle Management) zahrňujúce:

- prípravu a uverejňovanie výziev,
- prijímanie, hodnotenie a výber operácií,
- financovanie projektov,
- výkon kontrolných procesov, monitorovanie na úrovni projektov a spoluprácu pri vypracovaní podkladov pre monitorovanie na úrovni programu.

Komplexný proces zapojenia samosprávnych krajov do implementácie Regionálneho operačného programu zahŕňa v metodologickej rovine celý rad činností.

Schéma: Proces zapojenia samosprávnych krajov do implementácie Regionálneho operačného programu

Stretnutia pracovných skupín	RO+SO/RO	od 02/2007
Analýza potrieb SO/RO Zber údajov, prerokovanie konečnej správy, spracovanie výsledkov	v 1. fáze ext. poradca + SO/RO v ďalších RO+SO/RO	02/2007 – 04/2007 05/2007 – 07/2007
Interný manuál procedúr SO/RO Usmernenia Prvá verzia interného manuálu procedúr SO/RO 3 etapy systémového auditu MF SR Finálne verzie systémového auditu Prispôbenie organizačnej štruktúry VÚC	RO SO/RO RO+SO/RO+auditor RO+SO/RO RO+SO/RO	02/2007 – 05/2007 02/2007 – 06/2007 06/2007 – 12/2007 12/2007 06/2007 – 12/2007
Administratívne kapacity SO/RO		

³ Uvedený harmonogram je v časovom sklze z dôvodu oneskoreného schválenia Regionálneho operačného programu (oproti predpokladu schválenia v mesiaci september)

Usmernenia RO k SO/RO Nábor zamestnancov Školenie a testovanie administratívnych kapacít SO/RO Certifikované minimálne administratívne kapacity SO/RO	RO SO/RO RO+SO/RO SO/RO	03/2007 – 06/2007 od 06/2007 od 06/2007 11-12/2007
Delegovanie právomocí na SO/RO Príprava a diskusia k návrhu zmluvy Schvaľovanie a podpis zmluvy	RO+SO/RO RO+SO/RO	08/2007 – 10/2007 10/2007 (oneskorenie*)
Tematické delegovanie právomocí na SO/RO Publicita a informovanie Prijímanie žiadostí Hodnotenie žiadostí Financovanie projektov Kontrola prijímania a hodnotenia projektov Kontrola implementácie projektov	RO+SO/RO RO+SO/RO RO+SO/RO RO+SO/RO RO+SO/RO RO+SO/RO	(oneskorenie*) od 11/2007 od 11/2007 od 12/2007 závisí od ich implementácie *odhad 04/2008 od 11/2007 závisí od ich implementácie *odhad 04/2008

Zdroj: MVRR - Regionálny operačný program (príloha 7)

Je zrejmé, že rozsah právomocí a zodpovednosti vyžaduje zmluvné zakotvenie vo vzťahu delegovania právomocí medzi riadiacim orgánom a sprostredkovateľským orgánom pod riadiacim orgánom.⁴, pričom delegovanie právomocí RO na SO/RO nenahrádza konečnú zodpovednosť RO za riadenie a vykonávanie operačného programu. Úlohou SO/RO je najmä zabezpečiť efektívnu komunikáciu medzi príjemcom a príslušným RO. Určenie a rozsah úloh a právomocí, samotné splnomocnenie SO/RO na uzatváranie zmlúv, ostáva v kompetencii príslušného RO na základe „Zmluvy o delegovaní právomocí“. SO/RO zabezpečujú hlavne činnosti súvisiace s informovaním verejnosti o možnostiach a podmienkach využitia pomoci zo štrukturálnych fondov EÚ a o spôsobe čerpania pomoci, prijímajú žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku (NFP), zabezpečujú posúdenie predkladaných projektov a po schválení NFP podpisovať zmluvu o poskytnutí NFP s konečným prijímateľom/príjemcom pomoci. Rámcové rozdelenie kompetencií poskytuje nasledujúci prehľad. [9,11]

⁴ Splnomocnenie o delegovaní právomocí RO je právnym úkonom, ktorý zakladá záväzkový vzťah medzi Riadiacim orgánom ako orgánom stanoveným v zmysle čl. 59, odseku 1, odstavca a) Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 a Sprostredkovateľským orgánom pri riadiacom orgáne (SO/RO), ktoré vykonáva definované právomoci RO.

Úlohy delegované na SO/RO	Úlohy/kompetencie RO
<ul style="list-style-type: none"> • vypracovanie manuálov a vnútorných postupov • vypracovanie výzvy na predkladanie projektov a vyhlásenie výzvy • prijímanie projektových žiadostí • hodnotenie projektových žiadostí (formálna, vecná a špecifická kontrola) • zostavenie výberovej komisie a zabezpečenie výber projektov • vypracovanie zmlúv a zabezpečenie ich podpisu • poskytovanie komplexného poradenstva a informačného servisu pri tvorbe, implementácii, riadení a monitoringu rozvojových projektov • zabezpečenie monitoringu po ukončení projektu, • príprava monitorovacích správ • kontrola realizácie projektu • archivácia dokumentov • administratívna kontrola žiadosti konečného prijímateľa/príjemcu pomoci o platbu 	<ul style="list-style-type: none"> • schvaľovanie a predloženie žiadosti konečného prijímateľa/príjemcu pomoci o platbu vrátane prehlásenia o overení platobnej jednotke • prevod finančných prostriedkov (výkon platieb) • overenie súladu deklarovanej sumy so schváleným rozpočtom, • vystavenie a zaslanie súhrnnej žiadosti o platbu na platobný orgán pre štrukturálne fondy MF SR (certifikačnú jednotku), • zodpovednosť za vedenie účtovníctva, predkladanie výkazov o čerpaní prostriedkov EÚ a spolufinancovania kompetentným orgánom, a ďalšie úlohy v súlade s predpismi

V oblasti pripravenosti imlementačných štruktúr sa požaduje dokončiť potrebnú reštrukturalizáciu organizačnej štruktúry pre implementáciu opatrení Regionálneho operačného programu. V rámci zlepšenia spolupráce na území sa rovnako vytvára Rada pre rozvoj miest a obcí a podpisom zakladateľskej zmluvy a stanov SO/RO pre Regionálny operačný program postupne začnú naplno fungovať samostatné pracovné jednotky a odbory implementácie SO/RO, ktoré v priebehu roku 2007 vznikali na jednotlivých oddeleniach regionálneho rozvoja VÚC.

Zhrnutie

Nový prístup v riadení i implementácii štrukturálnych fondov EÚ v SR, ktorý prináša nasledujúce programové obdobie, sa dotýka hlavne zvýšenej participácie samospráv vyšších územných celkov v decentralizovanom systéme implementácie fondov EÚ. V kontexte zmien v druhom programovacom období ide predovšetkým o vyššiu mieru koordinácie a koncentrácie pomoci pri funkčnom prepojení strategickej a operačnej úrovne riadenia štrukturálnych fondov EÚ a Kohézneho fondu s dôrazom na implementáciu programov a projektov práve na regionálnej úrovni. Osobitné postavenie v tomto systéme patrí agentúram, resp. oddeleniam SO/RO, ktoré sa v jednotlivých fázach budú postupne zapájať do jednotlivých systémových celkov implementácie.

Z hľadiska príprav na aktuálne programovacie obdobie 2007-2013 je veľmi dôležité čerpať zo skúseností predchádzajúceho obdobia a eliminovať nedostatky, ktoré boli priamo identifikované auditmi Európskej komisie a boli označené ako nedostatky systémového charakteru. Tie môžu mať nepriaznivý vplyv výšku čerpania, ale aj na vzťahy medzi riadiacimi orgánmi a ich sprostredkovateľskými orgánmi. Ide predovšetkým o poddimenzovanosť administratívnych kapacít na strane riadiacich orgánov a absencia opatrení zameraných na zefektívnenie a zjednodušenie riadiacich a kontrolných mechanizmov na úrovni riadiacich orgánov a ich sprostredkovateľských orgánov. S prípravou

administratívnych kapacít SO/RO pre programové obdobie 2007-2013 je nevyhnutné pripraviť a priebežne aktualizovať kompatibilné interné manuály a procedúry pre všetky zainteresované strany vo vzťahoch: k riadiacemu orgánu (RO), SO/RO, k platobnej jednotke (PJ) i k príslušnému kontrolnému útvaru.

Literatúra

- [1] Blažek, J., Uhlíř, D. Teorie regionálního rozvoje – nástin, kritika, klasifikace. Praha: Korelinum, 2002, 211s. ISBN 80-246-0384-5.
- [2] Európska komisia: Rastúce regióny, rastúca Európa. Štvrtá správa o hospodárskej a sociálnej kohézii. Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, 2007. ISBN 92-79-05718-2
- [3] Falťan Ľ. Pašiak J., Regionálny rozvoj Slovenska východiská a súčasný stav, SAV, Bratislava 2004
- [4] Holáková, D., Kompetencie pre regióny, In: €kompas 2/2006, IC Štrukturálne fondy pre Slovensko, MK SR: 3636/2006, s.3-5
- [5] Ivaničková, A.: Tvorba programov a projektov (Teoretické otázky a praktická realizácia projektového cyklu v EÚ, Vydavateľstvo Ekonóm. 2006, ISBN 80-225-2069-1
- [6] Kukučková Tomková, K.: Národný strategický referenčný rámec SR na roky 2007-2013. Aktuálny stav v procese negociácií. In: €kompas 2/2007, IC Štrukturálne fondy pre Slovensko, MK SR: 3636/2006, s.4-5
- [7] MVRR SR: Aktuálne problémy štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu pre programové obdobie 2004 – 2006 s identifikovaným priamym finančným dopadom. Dostupné na internetovej adrese: [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/76D8E42482A666D6C12572B100354377/\\$FILE/vlastnymat.doc](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/76D8E42482A666D6C12572B100354377/$FILE/vlastnymat.doc)
- [8] MVRR SR: Ex-ante hodnotenie Regionálneho operačného programu. Aktualizovaná záverečná správa. 30. máj 2007. Posúdenie implementačného systému. Dostupné na internetovej adrese: <http://www.build.gov.sk/mvrrsr/source/document/003045.doc>
- [9] MVRR SR: Regionálny operačný program (schválený EK dňa 24.09.2007). Dostupné na internetovej adrese: <http://www.nsrr.sk/operacne-programy/regionalny-operacny-program/>
- [10] MVRR SR: Správa o pripravenosti Slovenskej republiky na čerpanie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v programovacom období 2007-2013. Stav k 15.2.2007
- [11] MVRR SR: Správa o zriadení sprostredkovateľských orgánov pod riadiacim orgánom na úrovni NUTS 2 a ich zapojenie do implementácie Regionálneho operačného programu, uznesenie č.517/2006 zo dňa 7. júna 2006
- [12] MVRR SR: Usmernenie CKO č.11/2007. Národný strategický referenčný rámec. www.nsrr.sk/download.php?FNAME=1188760793.upl&ANAME=Usmernenie112007.doc