VPLYV VYBRANÝCH FAKTOROV NA IMPLEMENTÁCIU NÁSTROJOV POLITIKY SÚDRŽNOSTI 2007-2013 NA SLOVENSKU

Eva Rajčáková, Angelika Švecová

Abstract

Aim of this paper is to evaluate the drawing of financial assistance under operational programs and regions of Slovakia; and, based on the results of the questionnaire survey, to identify the reasons which affected the progress and success of implementation on the part of beneficiaries and donors in the programming period 2007-2013. The questionnaire survey was aimed at assessing the impact of several areas - legislative framework, socio-economic situation, the management and administrative burden and the institutional capacities of beneficiaries.

Keywords: cohesion policy 2007-2013, operational programs, success of implementation, Slovakia, regions

Úvod

Slovensko ako členská krajina EÚ na podporu rôznych oblastí rozvoja svojich regiónov mohla v programovom období 2007-2013 využívať finančné nástroje politiky súdržnosti EÚ. Cieľom príspevku je poukázať na čerpanie finančných prostriedkov podľa operačných programov ku koncu predĺženého programového obdobia, do konca roka 2015, a na základe vyhodnotenia rozsiahleho dotazníkového prieskumu realizovaného na vzorke prijímateľov a poskytovateľov nenávratného finančného príspevku, Riadiacich a Sprostredkovateľských orgánov pod riadiacimi orgánmi (ďalej „RO“ a „SORO“) poukázať na problémy, ktoré sa prejavili pri implementácii podporných zdrojov politiky súdržnosti v podmienkach Slovenska. Prieskum bol zameraný na zistenie faktorov, ktoré ovplyvnili kvalitu a úspešnosť implementačného procesu z pohľadu legislatívneho rámca, sociálno-ekonomickej situácie, systému riadenia a administratívnej náročnosti, inštitucionálnych aspektov a kapacít prijímateľov. Názory respondentov majú vysokú výpovednú hodnotu, môžu byť využité a prispieť ku skvalitneniu a efektívnosti implementácie nástrojov politiky súdržnosti v programovom období 2014-2020.

Teoretické východiská, vstupné dáta a použité metódy

Slovenská republika v programovom období 2007-2013 mala, v súlade s platnými programovými dokumentmi, možnosť čerpať finančné prostriedky

v celkovom objeme 13378,50 mil. Eur. V zmysle cieľov programového obdobia, tematickej a územnej koncentrácie sa o finančnú pomoc mohli uchádzať, resp. byť prijímateľmi pomoci oprávnené subjekty rôznej právnej formy.

Na konci riadneho a predĺženého programového obdobia, do konca roka 2015 spravidla prichádza nielen k hodnoteniu intenzity čerpania alokovaných finančných zdrojov politiky súdržnosti podľa operačných programov, ich prioritných osí a opatrení, ale na základe názoru poskytovateľov a prijímateľov je možné utvoriť si obraz (ne-)spokojnosti s rôznymi aspektmi implementácie, ktoré pozitívne alebo negatívne ovplyvňovali jej úspešnosť.

V literatúre sa stretávame s prácami, ktoré hodnotia intenzitu, resp. úroveň čerpaných finančných prostriedkov podľa programových dokumentov národnej úrovne, Národného strategického referenčného rámca a operačných programov, alebo vzhľadom na dostupnosť informačných databáz omnoho častejšie na úrovni prioritných osí alebo opatrení operačných programov na úrovni členskej krajiny, regiónov NUTS 2 alebo NUTS 3.

V zahraničnej literatúre sú práce zamerané na analýzu vhodnosti nástrojov regionálnej politiky EU v predchádzajúcom (Bache et al., 2010, Bachler et al., 2008, Lněnička, 2008) a súčasnom (Lněnička, 2016) programovom období. Na Slovensku sa podobnej tematike venujú práce Rajčákovej, Švecovej (2015), Kramárekovej (2010), Cicoňovej, Kramárekovej (2013), Némethovej, Dubcovej, Kramárekovej (2014) a i. Pozornosť autorov je okrem samotného hodnotenia čerpania eurofondov podľa jednotlivých programových schém predovšetkým cielená na hodnotenie prínosu implementovaných prostriedkov k rozvoju vybraných regiónov a prínosu k riešeniu hlavného problému regionálnej štruktúry Slovenska, regionálnych disparít.

V omnoho menšej miere sú analýzy spojené s prezentáciou názorov prijímateľov a poskytovateľov pomoci na rôzne faktory a dôvody, ktoré ovplyvňovali úspešnosť implementácie. Nevyhnutným východiskom uvedeného prístupu bola realizácia rozsiahleho prieskumu na vzorke respondentov – prijímateľov a poskytovateľov pomoci, t. j. pracovníkov RO alebo SORO, ktorí priamo riadili a zodpovedali za správnosť implementácie jednotlivých projektov v rámci operačných programov.

Vstupnými dátami o finančnej implementácii a čerpaní pomoci politiky súdržnosti v rokoch 2007-2013 boli údaje Úradu vlády SR, Centrálného koordinačného orgánu (ďalej „CKO“) podľa operačných programov (ďalej „OP“) a krajov Slovenska za obdobie riadneho (2007-2013) a dvoch rokov (2014, 2015) predĺženého programového obdobia, keď intenzita čerpania bola najvyššia.

Hodnoteniu vplyvu faktorov a dôvodov, ktoré významným spôsobom ovplyvňovali priebeh a (ne-)úspešnosť implementácie nástrojov politiky súdržnosti predchádzal rozsiahly dotazníkový prieskum. Realizoval sa elektronickou formou na vzorke 2890 respondentov - *prijímateľov* nenávratného finančného príspevku (ďalej „NFP“), určeného na realizáciu projektov a *poskytovateľov pomoci* (RO,

SORO), ktorí zodpovedali nielen za prípravu programového rámca, ale aj samotný proces implementácie OP. Zoznam prijímateľov - respondentov dotazníkového prieskumu bol zo zdrojov internej databázy CKO.

Prieskum sa uskutočnil v čase september – december 2015. Cieľom bolo zistenie názorov a posúdenie významu faktorov legislatívneho rámca, sociálno-ekonomickej situácie, systému riadenia a administratívnej náročnosti, inštitucionálnych aspektov, kapacít oprávnených prijímateľov a poskytovateľov pomoci a následná identifikácia problémov, resp. špecifických oblastí, ktoré mali rozhodujúci vplyv na úspešnosť implementácie. V rámci dotazníkového prieskumu boli oslovení respondenti rôznej právnej formy; v prípade prijímateľov súkromní podnikatelia, regionálna a lokálna samospráva, neziskové organizácie a iné; na strane poskytovateľov subjekty ústrednej štátnej správy.

Dotazníkový prieskum obsahoval 17 otázok. Respondenti významnosť jednotlivých faktorov v kontexte úspešnosti implementácie mohli označiť 1 (žiadny vplyv) až 5 (veľmi vysoký vplyv) bodmi a následne špecifikovať viaceré dôvody, ktoré v danej oblasti významne ovplyvňovali implementáciu nástrojov politiky súdržnosti. Na otázky dotazníka ohľadne jednotlivých faktorov a dôvodov, ktoré ovplyvňovali implementáciu štrukturálnych a kohézneho fondu v programovom období 2007-2013 (2015) odpovedal rozdielny počet oslovených respondentov. Pri analýze dôvodov sme za relevantné považovali názory tých respondentov, ktorí označili vplyv faktora za vysoký (4 body) až veľmi vysoký (5 bodov) a vyjadrili tak najvyššiu mieru vplyvu daného faktora na úspešnosť čerpania. Keďže počet odpovedí so žiadnym (1 bod), nízkym (2 body) alebo priemerným (3 body) vplyvom faktora bol zanedbateľný, v ďalšej analýze sme tieto nezohľadnili.

Vzhľadom na skutočnosť, že dotazníkový prieskum sa realizoval v čase pokročilej implementácie, ku koncu predĺženého programového obdobia, názory respondentov a výsledky prieskumu umožnili identifikovať problémy a formulovať závery ohľadne významu vybraných faktorov v kontexte úspešnej implementácie projektov spolufinancovaných z prostriedkov politiky súdržnosti 2007-2013 (2015). Výsledky môžu perspektívne prispieť ku skvalitneniu implementácie finančnej pomoci na strane poskytovateľov, potenciálnych žiadateľov a prijímateľov pomoci v súčasnom programovom období 2014+.

Čerpanie prostriedkov politiky súdržnosti v rokoch 2013-2013 (2015) podľa operačných programov a krajov SR

Slovensko v programovom období 2007-2013 mohlo využívať finančné zdroje politiky súdržnosti EÚ v celkovom objeme takmer 13,4 mld. Eur. Prostriedky štrukturálnych (ďalej „ŠF“) a kohézneho (ďalej „KF“) fondu bolo možné čerpať prostredníctvom 11 OP, z toho 8 odvetvových, 2 regionálnych a OP Technická pomoc. Pre ciele 1 Konvergencia a 2 Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť boli určené operačné programy Životné prostredie (ďalej „OPŽP“),

Doprava (ďalej „OPD“), Zdravotníctvo (ďalej „OPZ“), Informatizácia spoločnosti (ďalej „OPIS“), Konkurencieschopnosť a hospodársky rast (ďalej „OPKaHR“), Vzdelávanie (ďalej „OPV“), Zamestnanosť a sociálna inklúzia (ďalej „OPZaSI“) a osobitne pre cieľ 1, Regionálny operačný program (ďalej „ROP“) a cieľ 2 OP Bratislavský kraj (ďalej „OP BK“). OP Technická pomoc (ďalej „OPTP“) bol špecificky určený na podporu riadenia a implementácie ŠF a KF.

Tab. 1: Finančná implementácia NSRR 2007-2013 podľa operačných programov k 31.12.2015

Table 1: Financial implementation of the NSRF 2007-2013 under operational programs to 31.12.2015

Operačný program	Celkový rozpočet (EÚ+ŠR+VVZ) (mil. Eur)	Certifikované výdavky (mil. Eur)			Certifikované výdavky/rozpočet (%)		
		2007-2013	2007-2014	2007-2015	2007-2013	2007-2014	2007-2015
OPIS	992,47	458,41	656,50	929,70	46,2	66,1	93,7
OPKaHR	1139,12	552,63	601,27	917,22	48,5	52,8	80,5
OPVaV	1209,42	650,21	892,62	1 380,93	53,8	73,8	114,2
OPV	648,41	261,21	398,92	577,85	40,3	61,5	89,1
OPŽP	2141,18	993,92	1 175,23	1 791,91	46,4	54,9	83,7
OPBSK	112,01	60,78	70,53	113,41	54,3	63,0	101,3
OPD	3790,72	1 867,76	2 484,40	3 997,32	49,3	65,5	105,5
OPTP	114,83	66,45	78,00	98,34	57,9	67,9	85,6
OPZaSI	1107,41	689,69	836,44	1 073,90	62,3	75,5	97,0
OPZ	294,12	249,36	274,02	284,46	84,8	93,2	96,7
ROP	1828,83	1 296,21	1 419,73	1 720,85	70,9	77,6	94,1
NSRR spolu	13378,50	7 146,64	8 887,67	12 885,88	53,4	66,4	96,3

Zdroj: <http://www.nsrr.sk/cerpanie/>, [cit. 2016-10-01]

ŠF a KF majú na Slovensku špecifické postavenie. Ich pôvodná funkcia doplnkového zdroja sa v mnohých oblastiach zmenila na hlavný finančný zdroj verejných investícií. V období rokov 2011-2013 bol podiel ŠF a KF a ich národného spolufinancovania na úrovni 85% verejných investícií.

K 31.12.2013 SR bola schopná vyčerpať 7,15 mld. Eur (53,4% celkovej alokácie). Napriek ekonomickým prínosom politiky súdržnosti na národnej a regionálnej úrovni, najmä v pokrízovom období po roku 2009, bola úroveň čerpania disponibilných zdrojov pomerne nízka. Čerpanie väčšiny OP sa ku koncu roka 2013 pohybovalo v intervale 40% až 55% z alokácie. Najnižšia miera implementácie projektov bola v OPV, OPIS a OPŽP, kým OPZ a ROP vykazovali 70% až 85% úspešnosť pri čerpaní alokovanej intervencie (tab. 1).

Napriek nepriaznivej situácii vo finančnej implementácii ŠF a KF, v súlade s pravidlom n+2, ktoré umožňuje dočerpať alokované finančné prostriedky

v období 2 rokov po ukončení riadneho programového obdobia, sa k 31.12.2015 podarilo vyčerpať takmer 12,9 mld. Eur v rámci realizácie 9440 projektov. Pokrok v implementácii dosiahol 96,3% realizovaných výdavkov z celkovej alokovanej sumy, čo je o 43% viac ako tomu bolo v roku 2013 (tab. 1). Po roku 2013 sa implementácia ŠF a KF výrazne zintenzívnila a zefektívnila a to najmä v roku 2015, kedy v 7 OP bolo preplatených až 30% výdavkov z alokovanej sumy pre jednotlivé OP (graf 1).

Graf 1: Realizované výdavky ŠF a KF podľa OP k 31.12.2015

Graph 1: Expenditure incurred the Structural and Cohesion Funds under operational programs to 31.12.2015

Graf 2: Počet projektov podľa OP k 31.12.2015

Graph 2: Number of projects under the operational programs to 31.12.2015

Zdroj: <http://www.nsrr.sk/cerpanie/>, [cit. 2016-10-01]

Z celkového počtu 10 672 schválených projektov bolo zazmluvnených 9440, čo predstavuje takmer 90% úspešnosť kontrahovania. V priemere 80% projektov bolo zazmluvnených do konca roku 2013. Najnižšiu úspešnosť v procese kontrahovania vykazovali OPZ, OPD a OPIS, ktorý do roku 2013 dosahoval 55% až 65% úspešnosť (tab. 2).

V programovom období sa v závislosti od priestorového pôsobenia realizovali tzv. *národné projekty* s celoslovenským dopadom, kde žiadateľom boli prevažne ministerstvá alebo verejné inštitúcie a *regionálne projekty*, ktoré sa realizovali v rámci určitého regiónu a prijímateľmi boli obce alebo podnikateľské subjekty.

V rámci regionálnych projektov sa k 31.12.2015 realizovalo takmer 9 mld. Eur (70% z celkových ekonomických výdavkov NSRR) v 9612 projektoch. V krajoch s najnižšou ekonomickou výkonnosťou (Prešovský, Košický a Banskobystrický kraj) sa realizoval najvyšší počet projektov. Avšak z pohľadu objemu čerpaných investícií zo ŠF a KF je obraz výrazne odlišný. Najvyšší objem finančných prostriedkov smeroval do Trenčianskeho a Žilinského kraja, so zásadným podielom investícií do dopravnej infraštruktúry (tab. 3, mapa 1).

Tab. 2: Počet schválených a zazmluvnených projektov k 31.12.2015

Table 2: The number of approved and contracted projects to 31.12.2015

Operačný program	Schválené projekty (počet)			Zazmluvnené projekty (počet)		
	2007-2013	2007-2014	2007-2015	2007-2013	2007-2014	2007-2015
OPIS	125	172	191	106	119	148
OPKHaR	1 555	2 135	2 741	1 195	1 930	2 201
OPVaV	531	554	586	504	535	562
OPV	1 000	1 165	1 170	908	1 098	1 092
OPZP	735	791	869	706	748	821
OPBSK	400	451	510	340	432	475
OPD	140	167	232	135	156	214
OPTP	142	168	213	123	143	193
OPZaSI	1 670	1 896	1 919	1 337	1 561	1 560
OPZ	70	75	92	64	68	83
ROP	2 105	2 172	2 149	1 969	2 116	2 091
NSRR spolu	8 473	9 746	10 672	7 387	8 906	9 440

Zdroj: <http://www.nsrr.sk/cerpanie/>, [cit. 2016-10-01]

Tab. 3: Finančná implementácia NSRR 2007-2013 podľa krajov SR k 31.12.2015

Table 3: Financial implementation of the NSRF 2007-2013 in Slovakia regions to 31.12.2015

Kraj	Zazmluvnené projekty (počet)			Realizované výdavky (mil. Eur)		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Bratislavský	882	1046	1206	436,6	630,1	1132,7
Trnavský	572	707	752	351,2	418,4	576,5
Trenčiansky	587	730	793	1049,2	1239,7	1471,6
Nitriansky	812	978	1017	412,9	467,6	604,5
Žilinský	920	1135	1230	897,8	1097,1	1672,5
Banskobystrický	1030	1295	1371	694,9	835,0	1096,7
Prešovský	1496	1845	1951	849,9	1002,6	1301,4
Košický	999	1230	1292	627,1	746,3	1105,7
Spolu	9311	10980	11627	7332,5	8450,9	10976,6

Zdroj: <http://www.nsrr.sk/cerpanie/>, [cit. 2016-10-01]

Na regionálnej úrovni sa v riadnom programovom období 2007-2013 realizovalo približne 60% celkových finančných alokácií. Intenzita implementácie sa výrazne zvýšila až v roku 2015, kedy bolo v priemere realizovaných až 30% celkových výdavkov OP. Najnižší stupeň implementácie dosiahol Bratislavský

kraj, kde bolo počas prvých 7 rokov zrealizovaných len 38% celkových výdavkov a Žilinský kraj s alokáciou 53%. Paradoxom je, že až 40% celkových výdavkov v Bratislavskom a 34% výdavkov v Žilinskom kraji sa realizovalo až v roku 2015, teda v poslednom možnom roku implementácie. Približne 70% celkových výdavkov bolo realizovaných v Trenčianskom a Nitrianskom kraji (tab. 3, mapa 1).

Mapa 1: Realizované výdavky štrukturálnych fondov v rámci regionálnych projektov podľa krajov SR

Map 1: Spend expenditure in the framework of the Structural funds for regional projects in Slovak regions

Zdroj: <http://www.nsrr.sk/cerpanie/>, [2016-10-01]

Význam vybraných faktorov na implementáciu politiky súdržnosti 2007-2013

Význam vybraných faktorov na implementáciu finančných nástrojov politiky súdržnosti 2007-2013 sa analyzoval na základe zistenia vplyvu faktorov (legislatívny rámec, sociálno-ekonomická situácia, systém riadenia implementácie, administratívna náročnosť procesov, inštitucionálne aspekty a kapacity prijímateľa) a dôvodov, ktoré ovplyvňovali úspešnosť implementácie ŠF a KF.

Tab. 4: Vplyv vybraných faktorov na implementáciu štrukturálnych a kohézneho fondu

Table 4: The influence of selected factors on implementation of the Structural and Cohesion Funds

Právna forma respondenta	FAKTOR														
	Legislatívny rámec					Sociálno-ekonomická situácia					Systém riadenia implementácie				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
ústredná štátna správa	0	1	3	5	12	1	3	11	24	26	5	12	19	12	11
regionálna samospráva	0	3	18	7	16	0	3	7	23	38	0	3	9	17	19
miestna samospráva	0	5	26	48	108	0	2	8	86	134	1	2	7	36	55
súkromné spoločnosti	0	4	27	41	98	0	1	16	68	78	1	2	12	42	46
neziskové organizácie	0	4	22	29	62	1	1	15	59	78	1	1	13	23	28
iná	0	2	18	31	84	0	0	9	44	55	0	1	6	19	18
spolu	0	19	114	162	380	2	10	66	304	409	8	21	66	149	177

Právna forma respondenta	FAKTOR									
	Administratívna náročnosť procesov					Inštitucionálne aspekty a kapacita prijímateľa				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
ústredná štátna správa	0	1	2	4	6	4	14	3	5	4
regionálna samospráva	0	1	2	16	32	0	2	10	11	17
miestna samospráva	0	0	1	86	78	4	12	38	51	67
súkromné spoločnosti	0	1	3	71	81	4	5	31	49	66
neziskové organizácie	0	0	1	21	43	2	3	13	19	21
iná	0	0	1	24	46	3	5	18	22	36
spolu	0	3	10	222	286	17	41	113	157	211

Vysvetlivky: 1 - žiadny vplyv, 2 - nízky vplyv, 3 - priemerný vplyv, 4 - vysoký vplyv, 5 - veľmi vysoký vplyv

Zdroj: dotazníkový prieskum, 09.-12. 2015

Legislatívny rámec

Legislatívny rámec predstavuje východisko pre získanie a využívanie podpory zo ŠF a KF. Prvoradou a nevyhnutnou podmienkou implementácie ŠF a KF je kompatibilný legislatívny rámec členskej krajiny a jeho dôsledné a bezproblémové uplatnenie v implementačnom procese. Legislatíva EÚ (nariadenia, smernice), ktorá je aplikovaná do národnej legislatívy, determinuje možnosti

implementácie finančnej pomoci. Na národnej úrovni sa vplyv legislatívy prejavuje v procesoch uchádzania sa a výberového konania úspešných žiadateľov nenávratného finančného príspevku a samotnej implementácie. Legislatívny rámec národnej úrovne spolu s platnými programovými dokumentmi (NSRR 207-2013 a OP) určuje podmienky reálnej implementácie ŠF a KF. Dôležitou súčasťou legislatívneho rámca je proces verejného obstarávania (ďalej „VO“).

Analýza bola zameraná na hodnotenie vnímania významu legislatívneho rámca prijímateľmi rôznej právnej formy a poskytovateľmi pomoci (ústredné orgány štátnej správy – RO, SORO) a vybraných dôvodov (chýbajúca legislatíva, časté zmeny legislatívy, nejednoznačnosť výkladu legislatívy, „nové“ povinnosti, vyplývajúce z platnej legislatívy a i.), ktoré podľa percepcie respondentov mali rozhodujúci vplyv na samotný priebeh a efektivitu implementácie.

K významu legislatívneho rámca sa vyjadrilo 675 respondentov (23,4% oslovených respondentov). Z nich 542 (80,3%) označilo vplyv legislatívneho rámca za vysoký až veľmi vysoký. Približne 80% až 85% odpovedí prijímateľov pomoci zo strany subjektov miestnej samosprávy (156), súkromných spoločností (139) a inej právnej formy (115), považovali legislatívny rámec za faktor s vysokým až veľmi vysokým vplyvom na úspešnosť implementácie. Pomerne prekvapujúcim zistením bolo, že i keď v menšej miere, ale aj respondenti na strane poskytovateľov pomoci hodnotili legislatívny rámec ako faktor s vysokým až veľmi vysokým vplyvom.

Tab. 5: Nedostatky legislatívneho rámca implementácie štrukturálnych a kohézneho fondu

Table 5: Lack of legislative framework of the Structural and Cohesion Funds implementation

Právna forma respondenta	chýbajúca legislatíva	nejednoznačnosť výkladu legislatívy	časté zmeny v legislatíve	nové povinnosti vyplývajúce z platnej legislatívy	iné
ústredná štátna správa	1	3	16	17	7
regionálna samospráva	3	13	17	27	3
miestna samospráva	14	45	68	46	10
súkromné spoločnosti	5	49	51	54	13
neziskové organizácie	12	23	34	39	18
iná právna forma	17	30	43	44	6
spolu	52	163	229	227	57

Zdroj: dotazníkový prieskum, 09.-12.2015

Respondenti, ktorí preferovali vysoký a veľmi vysoký vplyv legislatívneho rámca na implementáciu ŠF a KF, za hlavné nedostatky považovali časté zmeny legislatívy (229; 31,46% preferencií), nové povinnosti vyplývajúce z platnej

legislatívy (227; 31,18%) a nejednoznačnosť výkladu legislatívy (163; 22,39%). Uvedené dôvody dominovali v preferenciách respondentov všetkých právnych foriem. Podľa názoru respondentov zo samosprávy (miestnej aj lokálnej) a neziskových organizácií častým dôvodom nespokojnosti je chýbajúca legislatíva a iné dôvody legislatívneho prostredia (časovo neúmerne dlhý proces schvaľovania žiadostí o nenávratný finančný príspevok, byrokracia zo strany poskytovateľov pomoci, administratívna náročnosť, nadbytočnosť niektorých kontrolných mechanizmov, časté zmeny pravidiel financovania v rámci projektového cyklu a i.). Respondenti všetkých právnych foriem zhodne vyjadrili nespokojnosť s legislatívou verejného obstarávania, ktorá v realizácii mnohých projektoch spôsobila vážne problémy, najčastejšie časový posun realizácie jednotlivých aktivít a projektov, generovanie neoprávnených výdavkov, v niektorých prípadoch aj predčasné ukončenie projektov v dôsledku odstúpenia od Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku (ďalej „Zmluva“).

Sociálno-ekonomická situácia

Vývoj a stav makroekonomickej situácie, štruktúra a prosperita regionálnej ekonomiky a jednotlivých subjektov ako aj zmeny ekonomických podmienok v (po-)krízovom období patrili k faktorom, ktoré jednoznačne ovplyvnili nielen možnosti oprávnených subjektov spolufinancovať aktivity projektov, ale aj samotný záujem subjektov uchádzať sa o NFP.

V programovom období 2007-2013 ekonomické subjekty citlivo reagovali na dôsledky finančnej a ekonomickej krízy, čo ovplyvnilo aj ich priestorovo diferencovanú projektovú aktivitu. O NFP sa uchádzali viac-menej ekonomicky silné a stabilné subjekty prevažne z prosperujúcich regiónov (krajov) Slovenska. Subjekty sa o NFP uchádzali v predkrízovom období, teda v rámci prvých výziev na poskytnutie NFP, alebo až po prekonaní negatívnych dôsledkov krízového vývoja, spravidla v posledných rokoch programového obdobia.

Sociálno-ekonomickú situáciu ako faktor vplyvu označilo spolu 791 (27,37%) respondentov. Podľa názoru 304 respondentov mal faktor sociálno-ekonomickej situácie vysoký a 409 respondentov veľmi vysoký vplyv na implementáciu. Názory respondentov boli podľa právnych foriem rozdielne. Približne 85% respondentov z miestnej a regionálnej samosprávy, súkromných spoločností, neziskových organizácií a subjektov inej právnej formy považovali sociálno-ekonomickú situáciu za faktor s vysokým až veľmi vysokým vplyvom.

Respondenti zo strany poskytovateľov pomoci vnímali uvedený faktor menej citlivo (tab. 4), a to aj napriek tomu, že v dôsledku problematickej ekonomickej prosperity viacerých subjektov na strane prijímateľov a z toho plynúcej zníženej platobnej schopnosti spolufinancovať projekty, viacerí prijímatelia predčasne odstúpili od Zmluvy a nerealizovali schválené projekty, čo si na strane poskytovateľov pomoci vyžadovalo zvýšenú administratívnu náročnosť.

Tab. 6: Problémy sociálno-ekonomickej situácie v kontexte implementácie štrukturálnych a kohézneho fondu

Table 6: Selected problems of socio-economic situation in the context of the Structural and Cohesion funds implementation

Právna forma respondenta	nepriaznivá ekonomická situácia	nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily	slabá dopravná dostupnosť	obmedzené vlastné finančné zdroje	iné
ústredná štátna správa	5	0	0	9	0
regionálna samospráva	59	2	12	23	0
miestna samospráva	73	26	18	139	5
súkromné spoločnosti	65	38	16	78	3
neziskové organizácie	67	7	9	68	4
iná právna forma	52	9	5	65	1
spolu	321	82	60	382	13

Zdroj: dotazníkový prieskum, 09.-12.2015

Hlavnými dôvodmi sociálno-ekonomickeho charakteru, ktoré ovplyvnili implementáciu ŠF a KF boli podľa 858 preferencií respondentov nepriaznivá ekonomická situácia (321; 37,41% preferencií) a obmedzené vlastné finančné prostriedky prijímateľov (382; 44,52%). Finančné prostriedky prijímateľa sú nevyhnutnou podmienkou prípravnej (náklady spojené so spracovaním projektovej žiadosti, v prípade investičných projektov aj náklady na spracovanie projektovej dokumentácie a stavebného rozhodnutia a i.) a realizačnej (spolufinancovanie jednotlivých aktivít v súlade so Zmluvou a časovým harmonogramom) fázy projektov. Ďalšie z uvedených sociálno-ekonomických dôvodov (nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily, slabá dopravná dostupnosť a iné) boli respondentmi vnímané ako závažnejšie v menšej miere (tab. 6).

Systém riadenia implementácie

Systém riadenia implementácie v programovom období 2007-2013 vychádzal z referenčného programového dokumentu pre poskytovanie nenávratného finančného príspevku (NSRR) a OP, ktoré tematicky, teritoriálne a finančne vymedzovali oprávnené oblasti podpory a prijímateľov. Obsah, komplexnosť a kvalita programových dokumentov bola východiskom pre úspešné a efektívne využívanie ŠF a KF v regiónoch Slovenska.

Na otázky ohľadne skúseností so systémom riadenia vybraných typov aktivít a výdavkov odpovedal len istý okruh prijímateľov, v dôsledku čoho bol v porovnaní s predchádzajúcimi oblasťami, počet respondentov a relevantných odpovedí nižší. Prieskumu sa aktívne zúčastnilo 421 respondentov, z ktorých systém riadenia implementácie za faktor s vysokým (149) a veľmi vysokým (177) vplyvom spolu označilo až 77,43% z nich. Systém riadenia citlivo vnímali a považovali za faktor s vysokým a veľmi vysokým vplyvom najmä respondenti z

miestnej samosprávy (90,10%), súkromných spoločností (85,44%), neziskových organizácií (77,27%) a inej právnej formy (84,09%; tab. 4).

Faktor bol priaznivejšie vnímaný respondentmi z ústredných orgánov štátnej správy – poskytovateľov pomoci, ktorých činnosť bezprostredne závisí od systému riadenia implementačných procesov. O niečo menej ako $\frac{1}{3}$ respondentov z ústrednej štátnej správy ho považovala za faktor so žiadnym až priemerným vplyvom (95; 29,14%; tab. 4). Využitie skúseností, zjednodušenie a skvalitnenie systému riadenia by v budúcnosti mohlo prispieť plynulému a bezproblémovému riadeniu implementácie zo strany poskytovateľov finančnej pomoci.

Tab. 7: Vybrané problémy systému riadenia implementácie štrukturálnych a kohézneho fondu

Table 7: Selected problems of governance system of the Structural and Cohesion Funds implementation

Právna forma respondenta	možnosť využívať NFP len vo vybraných regiónoch	možnosť využívať NFP len na vymedzené aktivity	možnosť využívať NFP len na určité typy výdavkov	možnosť využívať NFP len pre vymedzený okruh prijímateľov	iné
ústredná štátna správa	3	5	6	4	0
regionálna samospráva	3	12	17	7	0
miestna samospráva	23	62	70	50	5
súkromné spoločnosti	23	55	57	40	1
neziskové organizácie	15	25	24	20	3
iná právna forma	21	35	38	23	2
spolu	88	194	212	144	11

Zdroj: dotazníkový prieskum, 09.-12.2015

Podľa preferencií respondentov sú dôvody hlavných problémov systému riadenia implementácie rôzne. Zo 649 preferencií najzávažnejšími sú možnosti využívať NFP len na určité typy výdavkov (212; 32,67% preferencií), aktivít (194; 29,89%) a pre vymedzený okruh (oprávnených) prijímateľov (144; 22,19%; tab. 7). Respondenti všetkých právnych foriem najväčší problém vidia v možnosti využívať NFP len na určité typy výdavkov, podľa respondentov z regionálnej samosprávy a súkromných podnikateľov najväčším problémom je možnosť využívať NFP na určité typy aktivít. Vzhľadom na to, že neziskové organizácie sú oprávnené len na určité typy projektov, najviac preferenčných hlasov prideliť možnostiam využívať NFP len pre vymedzený okruh žiadateľov, aktivity a výdavky (tab. 7).

Administratívna náročnosť procesov implementácie

Dôležitým faktorom je administratívna náročnosť procesov, ktorá vyplýva zo Systému riadenia ŠF a KF a na úrovni OP v zmysle usmernení RO. Zložitosť

a byrokratická náročnosť administratívnych procesov majú negatívny dopad na rozhodovanie subjektov uchádzať sa o NFP a implementáciu projektov. Administratívna náročnosť procesov implementácie je podľa názoru respondentov faktorom s najväčším vplyvom na implementáciu ŠF a KF vôbec. Na otázku o vplyve uvedenej oblasti odpovedalo 521 respondentov, z ktorých 222 (42,61% odpovedí) považovali vplyv faktora administratívnej náročnosti za vysoký a 286 (54,89%) za veľmi vysoký. Počet respondentov, ktorí označili nízky alebo priemerný vplyv analyzovaného faktora, bol veľmi nízky (13; 1,6%). Preferencia vysokého a veľmi vysokého vplyvu faktora bola, s výnimkou respondentov z ústrednej štátnej správy, podľa názoru respondentov ostatných právnych foriem vyššia ako 90% (tab. 4).

Tab. 8: Vybrané problémy administratívnej náročnosti implementácie štrukturálnych a kohézneho fondu

Table 8: Selected problems of administrative burden of the Structural and Cohesion funds implementation

Právna forma respondenta	náročnosť prípravy MS	náročnosť prípravy ŽoNFP	proces VO	publicita projektu	nejednoznačnosť pravidiel implementácie	iné
ústredná štátna správa	1	5	11	7	0	1
regionálna samospráva	9	8	21	3	7	1
miestna samospráva	69	62	113	20	62	3
súkromné spoločnosti	49	55	101	14	59	2
neziskové organizácie	19	18	35	6	30	8
iná právna forma	21	35	60	6	29	6
spolu	168	183	341	56	187	21

Vysvetlivky: MS – monitorovacia správa, ŽoNFP – Žiadosť o nenávratný finančný príspevok, VO – verejné obstarávanie

Zdroj: dotazníkový prieskum, 09.-12.2015

Otázky smerovali na zistenie názoru respondentov ohľadne náročnosti prípravy povinných súčastí projektových spisov v etape uchádzania sa o NFP (ŽoNFP a ostatné povinné prílohy) a samotnej implementácie projektu, procesu verejného obstarávania a pravidiel implementácie. Názory respondentov opätovne potvrdili náročnosť procesov verejného obstarávania (35,67% preferencií), ďalej nejednoznačnosť implementačných pravidiel (187; 19,56%), náročnosť prípravy ŽoNFP (168; 17,57%) a monitorovacích správ (183; 19,14%; tab. 8). Preferencie respondentov z ústrednej štátnej správy, ktorí riadia implementáciu a zabezpečujú kontrolné mechanizmy overovania správnosti súčastí projektových spisov a sami sa nepodieľajú na ich príprave a spracovaní, boli nižšie.

Inštitucionálne aspekty a kapacity prijímateľa

Odborná kvalita administratívnych kapacít a dodržiavanie pravidiel klientsky orientovaného prístupu, ktoré sú vyjadrením odborných pravidiel a spôsobu komunikácie poskytovateľov (RO, SORO) s prijímateľmi príspevkov, významne ovplyvňujú priebeh, časovú a obsahovú náročnosť, úroveň komunikácie a celkovú efektivitu implementačného procesu. Dôležitú úlohu zohráva aj zabezpečenie personálnych a odborných kapacít prijímateľa, schopnosť komunikovať s poskytovateľom pomoci a na relevantnej odbornej úrovni zvládnuť prípravu náročných administratívnych procesov a vykazovania správnosti. Kvalitné odborné riadenie, administrácia a publicita sú nevyhnutnou súčasťou každého projektu.

Na otázku o dôležitosti faktora inštitucionálnych aspektov a kapacít prijímateľa odpovedalo 539 respondentov (18,69% oslovených), z ktorých 368 (68,27%) ich považovalo za faktor s vysokým až veľmi vysokým vplyvom, diferencovane podľa právnych foriem subjektov (tab. 4). Uvedený postoj vyjadrilo takmer 75% respondentov súkromného sektora a 70% respondentov samosprávy, na druhej strane len 30% respondentov ústrednej štátnej správy.

Tab. 9: Vybrané problémy inštitucionálneho rámca a kapacít prijímateľa na implementáciu štrukturálnych a kohézneho fondu

Table 9: Selected problems of the institutional framework and the capacity of beneficiaries of the Structural and Cohesion funds implementation

Právna forma respondenta	nízka podpora zo strany RO / SORO	nedostatočná odbornosť zamestnancov RO/SORO	spôsob komunikácie RO/SORO	časté zmeny na pracovných pozíciách	nejednoznačnosť usmernení RO/SORO	nedostatok skúseností s implementáciou projektov	iné
ústredná štátna správa	0	3	3	16	5	4	0
regionálna samospráva	9	9	10	19	18	9	0
miestna samospráva	13	11	16	21	31	8	1
súkromné spoločnosti	23	17	13	24	35	28	1
neziskové organizácie	6	15	11	13	21	24	1
iná právna forma	7	7	5	9	10	8	2
spolu	58	62	58	102	120	81	5

Zdroj: dotazníkový prieskum, 09.-12.2015

Otázky zamerané na problémy inštitucionálneho rámca a kapacít prijímateľa boli zamerané na zistenie názoru respondentov ohľadne podpory prijímateľov, odbornej úrovne a spôsobu komunikácie pracovníkov s prijímateľmi NFP a častých zmien na pracovných pozíciách poskytovateľov pomoci, na druhej strane skúseností prijímateľov s implementáciou projektov.

Najvyšší podiel z celkového počtu 486 preferencií, teda najväčšiu prekážku videli respondenti na strane poskytovateľov pomoci v odbornosti pracovníkov v dôsledku častých zmien na pracovných pozíciách (spolu 164; 33,75% preferencií) a v nejednoznačnosti usmernení RO a SORO (120; 24,69%), na strane prijímateľov v nedostatočných kapacitách a skúsenostiach s implementáciou projektov (81; 16,67%; tab. 9).

Záver

Za hlavné problémy pri čerpaní eurofondov možno považovať nedostatky legislatívneho prostredia, najmä časté zmeny zákona o verejnom obstarávaní, dôsledky vývoja makroekonomického prostredia a jeho dopadu na prosperitu ekonomických subjektov, čo sa prejavilo obmedzenými finančnými možnosťami, potrebnými na prípravu a spolufinancovanie projektov na strane menej prosperujúcich ekonomických subjektov. Proces verejného obstarávania výrazne predlžuje obdobie realizácie projektov a mnohých prípadoch vedie k odstúpeniu od zmluvy.

Faktormi, ktoré negatívne ovplyvnili implementačný proces najmä v riadnom programovom období bola aj nevyhnutnosť vysokej finančnej spoluúčasti žiadateľov, resp. prijímateľov vo všetkých etapách prípravy Žiadosti o NFP a implementácie projektu. Nedostatkom bolo aj slabé uplatňovanie záväzne stanovených lehôt pre úhradu realizovaných výdavkov zo strany poskytovateľa pomoci, čo mnohokrát predĺžilo a predražilo realizáciu projektu. Osobitným problémom boli neúmerne zdĺhavé procesy riadenia ŠF a KF zo strany poskytovateľov. V mnohých prípadoch obdobie od vyhlásenia výzvy po podpísanie zmluvy trvalo 6 až 9 mesiacov a vlastná implementácia začala obvykle o ďalšie 3 mesiace neskôr. Výrazne sa zvýšila administratívna náročnosť projektov. Kontinuálny a bezproblémový priebeh implementácie bol spomalený aj v dôsledku výkonu administratívnych kapacít (častá fluktuácia pracovníkov RO/SORO, nejednoznačnosť usmernení a i.), nedostatkami inštitucionálneho rámca, nedostatočnými skúsenosťami a poklesom záujmu oprávnených subjektov o realizáciu projektov spolufinancovaných zo zdrojov politiky súdržnosti.

Dôsledná identifikácia, pomenovanie, analýza a efektívna náprava nedostatkov z programového obdobia 2007-2013 môže byť úspešne prekonaná v súčasnom programovom období, čo prispeje k zvýšenej efektivite a účinnosti implementovanej pomoci.

Pod'akovanie

Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA 1/0540/16 Sociálne, ekonomické a environmentálne determinanty rozvoja a transformácie regiónov: regionálno-geografický prístup.

Literatúra

- BACHE, I. 2010. Partnership as an EU policy instrument: A political history. In *West European Politics*. vol. 33, no. 1, pp. 58-74. DOI: 10.1080/ 01402380903354080.
- BACHTLER, J. – McMASTER, I. 2008. EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States. In *Environment and Planning C*. vol. 26, no. 2, pp. 398-427. DOI: 10.1068/c0662.
- CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN ÚRADU VLÁDY SR. *Aktuálny stav implementácie a stav zverejnených výziev za operačné programy NSRR programového obdobia 2007 - 2013 k 31.12.2015*. ITMS, [cit. 2016-10-01]. Dostupné na internete: <<http://www.nsrr.sk/cerpanie/>>.
- CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN ÚRADU VLÁDY SR. *Zoznam prijímateľov k 31.12.2015 a prehľad pomoci podľa VÚC k 31.12.2015 za PO 2007-2013*. ITMS. [cit. 2016-10-01]. Dostupné na internete: <<http://www.nsrr.sk/cerpanie/>>.
- CICOŇOVÁ, A. – KRAMÁREKOVÁ, H. 2013. Disparity čerpania finančných prostriedkov na realizáciu projektov prostredníctvom Prioritnej osi 2 Životné prostredie a trvalo udržateľný rozvoj v Nitrianskom samosprávnom kraji v rokoch 2007 – 2010. In *Geografické informácie*. ISSN 1337-9453, 2013, roč. 17, č. 1, s. 17-34.
- DOTAZNÍKOVÝ PRIESKUM na vzorke respondentov - prijímateľov a poskytovateľov pomoci politiky súdržnosti 2007-2013, sept. – dec. 2015.
- KRAMÁREKOVÁ, H. 2010. Priestorové aspekty čerpania štrukturálnych fondov v Nitrianskom samosprávnom kraji v rokoch 2004-2006. In *Geografický časopis*. ISSN 0016-7193, 2010, roč. 62, č. 4, s. 347-373.
- LNĚNIČKA, L. 2008. Dopady politiky hospodárskej a sociálnej soudržnosti na regionální rozvoj ČR. In *Geografia Cassoviensis*. ISSN 1337-6748. 2008, č. 2, s. 102-107.
- LNĚNIČKA, L. 2016. New Instruments of Cohesion policy EU in programm period 2014+. In *Central Europe Area in View of Current Geography: Proceedings of 23rd Central European Conference, 8th-9th October 2015, Brno*, pp. 282-291. ISBN 978-80-210-8313-4.
- MENDEZ, C. 2011. The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance? In *European Planning Studies*. vol. 19, no. 3, pp. 519-537. DOI: 10.1080/09654313.2011.548368.

- NÉMETHOVÁ, J. – DUBCOVÁ, A. – KRAMÁREKOVÁ, H. 2014. The impact of the European Union's common agricultural policy on a agriculture in Slovakia. In *Moravian Geographical Reports*. ISSN 1210-8812, 2014, vol. 22, no. 4, pp. 51-64.
- RAJČÁKOVÁ, E. – ŠVECOVÁ, A. 2015. *Regionálne disparity na Slovensku v kontexte kohéznej politiky EÚ 2007-2013*. Bratislava : UK v Bratislave, 2015. 114 s. ISBN 978-80-223-3792-2.

THE INFLUENCE OF SELECTED FACTORS ON THE IMPLEMENTATION OF COHESION POLICY INSTRUMENTS 2007-2013 IN SLOVAKIA

Summary

In programming period 2007-2013 there was possibility for Slovak republic to draw 13.4 billion Euros from EU Cohesion policy funds. The finance from Structural and Cohesion funds could be drawn under the 11 Operational programs – 8 sectoral, 2 regional and OP Technical assistance. To 31.12.2013 Slovak Republic spent only 7.15 billion Euros (53.4 % from total amount). The rate of drawing has increased in overtime of programming period. At the end of 2015, Slovakia managed to run out of almost 12.9 billion Euros in the implementation of 9440 projects differentiated by the OP and SR regions.

The implementation has been affected by several factors and reasons of legislative framework, socio-economic situation, the administrative burden and institutional aspects and the capacity of beneficiaries. The results of the questionnaire survey, on a sample of 2,890 beneficiaries and donors, have indicated the factors with the greatest impact for implementation, such as legislation in public procurement, lack of the legislation clarity, the economic consequences of the crisis development, lack of funds for co-beneficiaries, administrative demands, shortcomings in the administration of the project, time-consuming financial verification and refunding of projects and lack of experience of (potential) beneficiaries. Identification, analysis and effective elimination of the deficiencies of the 2007-2013 programming period could lead to effective implementation during the current programming period 2014-2020.

Doc. RNDr. Eva Rajčáková, CSc.

RNDr. Angelika Švecová, PhD.

Katedra regionálnej geografie, ochrany a plánovania krajiny

Prírodovedecká fakulta UK v Bratislave

Ilkovičova 6, 842 15 Bratislava

E-mail: rajcakova@fns.uniba.sk, asvecova@fns.uniba.sk