

## **EUROFONDY**

Pavel Sibyla, týždenník TREND  
Martin Kováč, Združenie miest a obcí Slovenska

### **Základné informácie**

Slovenská republika požiadala Európsku komisiu o financovanie zo štrukturálnych fondov v roku 2003, ešte pred prijatím krajiny za člena EÚ. Na roky 2004 až 2006 jej bolo pridelených spolu 1,041 miliardy eur zo štrukturálnych fondov a 0,663 miliardy eur z Kohézneho fondu. Peniaze rozdelené do štyroch operačných programov (OP) v zmysle pravidla n+3 (prostriedky z fondov EÚ sa môžu čerpať ešte tri roky po schválení projektu) boli k 31. máju 2010 podľa údajov Ministerstva financií vyčerpané na 99,70 percenta.

Čerpanie peňazí upravoval Národný rozvojový plán a malo ho na starosti šesť riadiacich orgánov, ktorými boli Ministerstvo dopravy, Ministerstvo hospodárstva, Ministerstvo pôdohospodárstva, Ministerstvo životného prostredia, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny a Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR.

Finančná alokácia pre Slovensko na roky 2007 – 2013 predstavuje už sumu 13,343 miliardy eur, ktoré krajina môže čerpať z Európskeho sociálneho fondu (ESF), Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF), Kohézneho fondu (KF), Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EAFRD) a Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo (EFF). Spolu s kofinancovaním štátu predstavuje celkový rozpočet Slovenska na roky 2007 – 2013 sumu 14,707 miliárd eur.

V prepočte na sedem rokov sú to vyše dve miliardy eur ročne. Úradníci schvaľujúci rozdeľovanie eurofondov tak priamo rozhodujú o čiastkach dosahujúcich ročne celé tri percentá hrubého domáceho produktu Slovenska (v priemere za celé sedemročné obdobie). Majú tak pod palcom bezmála desatinu všetkých verejných výdavkov. Pritom z celkových verejnej výdavkov drvivú väčšinu tvoria tzv. obligatórne výdavky (mzdy verejných zamestnancov, sociálne dávky, dôchodky a iné platby vyplývajúce zo zákona) a politici reálne môžu ovplyvňovať použitie len zostávajúcej, nepomerne menšej časti zdrojov, ktoré sú k dispozícii na tzv. mandatórne výdavky. Z nich mimoriadne významnú časť tvoria práve eurofondy. Keďže nie sú súčasťou jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu (s výnimkou spolufinancovania štátu), pri nakladaní s nimi absentuje tvrdé rozpočtové obmedzenie a neraz akýkoľvek tlak na reálnu efektívnosť.

Vláda, ktorá vzišla z parlamentných volieb v roku 2006, schválila v decembri toho istého roka schválila Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013 (NSRR) upravujúci ciele a spôsob čerpania prostriedkov z fondov EÚ. Boli zadefinované tri strategické priority, štyri horizontálne priority a jedenásť operačných programov (OP) s nasledovnými finančnými alokáciami (v miliardách eur):

1. Regionálny OP – 1,445
2. Životné prostredie – 3,600
3. Doprava – 6,414
4. Informatizácia spoločnosti – 0,993

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

5. Výskum a vývoj – 1,209
6. Konkurencieschopnosť a hospodársky rast – 0,772
7. Zdravotníctvo – 0,250
8. Technická pomoc – 0,098
9. Bratislavský OP – 0,087
10. Zamestnanosť a sociálna inklúzia – 0,882
11. Vzdelávanie – 0,618

Okrem toho alokácia na čerpanie podpory v oblasti poľnohospodárstva a rozvoja vidieka z EAFRD predstavuje 1,969 miliardy eur, z Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo môže Slovensko čerpať 0,014 miliardy eur.

Riadiacimi orgánmi pre jednotlivé OP sa stali nasledovné ministerstvá:

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja – Regionálny operačný program (ROP), Bratislavský kraj (OPBK), Technická pomoc (OPTP)

Ministerstvo životného prostredia – Životné prostredie (OPŽP) Ministerstvo hospodárstva – Konkurencieschopnosť a hospodársky rast (OPKHR)

Ministerstvo školstva – Výskum a vývoj (OPVV), Vzdelávanie (OPV)

Ministerstvo zdravotníctva – Zdravotníctvo (OPZ)

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny – Zamestnanosť a sociálna inklúzia (OPZSI)

Úrad vlády – Informatizácia spoločnosti (OPIS)

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií – Doprava (OPD)

Centrálnym koordinačným orgánom pre všetky OP bolo vyše tri roky Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. V snahe ukázať odhodlanie v kríze šetriť výdavky vlády na vlastný aparát – ten sa aj v čase recesie a poklesu príjmov štátu ďalej rozrastal – vláda 15. januára 2010 schválila novelu zákona o organizácii ústrednej štátnej správy, ktorú vzápätí schválila aj Národná rada SR. Ministerstvo výstavby sa podľa nej od 1. júla 2010 rozčlenilo medzi rezort hospodárstva a ministerstvo pôdohospodárstva, pod ktoré mala prejsť aj agenda zrušeného Ministerstva životného prostredia. Nová vláda sa však rozhodla rezort životného prostredia obnoviť a veľkú časť agendy bývalého ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja presunúť do rezortu dopravy.

Centrálnym koordinačným orgánom pre eurofondy sa načas stal Úrad vlády, ktorý tiež mal riadiť OP Technická pomoc (po zmene kompetenčného zákona táto zodpovednosť prejde na rezort dopravy). Aby to prinieslo posun k lepšiemu, technickú pomoc v rámci OP TP ako aj technickú asistenciu v rámci jednotlivých OP je potrebné využiť na realizáciu zmysluplných štúdií a analýz s cieľom identifikovať možnosti lepšieho využívania fondov, zlepšenia programovania a monitoringu za účasti sociálno-ekonomických partnerov.

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Doteraz technická pomoc a asistencia slúžila väčšinou na krytie platov a technického vybavenia kancelárií euroúradníkov a v značnej miere na krytie rôznych štúdií, analýz a poradenstva, ktoré v mnohých prípadoch vyvolávajú otázky. Tí sociálno-ekonomickí partneri (zástupcovia miest, obcí, samosprávnych krajov, zamestnávateľov, odborné zväzy, mimovládne organizácie a pod.), ktorí by mali čo povedať a navrhnúť na zlepšenie systému riadenia fondov, tak – v porovnaní s vytendrovanými firmami, ktoré spracúvajú analýzy a štúdie – nemajú zodpovedajúce možnosti a podmienky na to, aby spracovali a predložili svoje poznatky, analýzy, pripomienky a systémové podnety.

Ku koncu roku 2009 objem zazmluvnených prostriedkov z rámca na roky 2007 – 2013 dosiahol úroveň 27 percent z celkového rozpočtu eurofondov pre SR, čo podľa spoločnosti KPMG radí Slovensko na 6. miesto spomedzi desiatich nových členských štátov EÚ (Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko). Prvé Estónsko za tri roky zakontrahovalo 44 percent, druhá Litva 41 a tretie Maďarsko 39 percent.

Objem vyčerpaných financií predstavoval ku koncu vlaňajška iba približne 5 percent, čo radí Slovensko až na siedme miesto. Ďaleko lepšie si počínalo Slovinsko s 18 percentami vyčerpaných prostriedkov, Litva (17 %) či Lotyšsko (13 %). Čerpanie na Slovensku aj o pol roka neskôr – k júnu 2010 – dosahovalo ešte necelých osem percent z celkovej alokácie. Nízke čerpanie však nie je jediným a ani najväčším problémom, ktorý rozdeľovanie eurofondov na Slovensku sprevádza.

Nasledovné zistenia vychádzajú z prieskumu realizovaného analytickou jednotkou TREND Analyses, do ktorého sa zapojilo 213 podnikateľov a vrcholových manažérov firiem. Ďalej z miniprieskumu realizovaného medzi majiteľmi a riaditeľmi firiem zaoberajúcich sa tvorbou projektov na čerpanie prostriedkov z fondov EÚ, ich monitorovaním a poradenstvom (21 oslovených spoločností, odpovede poslala necelá polovica, s tromi boli uskutočnené osobné rozhovory). Závery analýzy sa opierajú aj o Správu Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) SR o kontrole čerpania prostriedkov z fondov EÚ v roku 2009 a správu spoločnosti KPMG s názvom EU Funds in Central and Eastern Europe.

Cennými postrehmi k analýze prispeli aj pracovníci estónskej pobočky spoločnosti KPMG. Informácie o skúsenosti Írska s čerpaním eurofondov pochádzajú zo štúdií The Effects Of Structural Funds on Ireland's Development a The Irish Economic Boom. Pri analýze boli tiež vzaté do úvahy strategické a procesné odporúčania krajín EÚ6 pre nové členské krajiny na roky 2007 – 2013 k štrukturálnym fondom EÚ, a tiež hodnotiace a analytické materiály, ktoré k problematike eurofondov spracovalo Združenie miest a obcí Slovenska.

### Hlavné zistenia

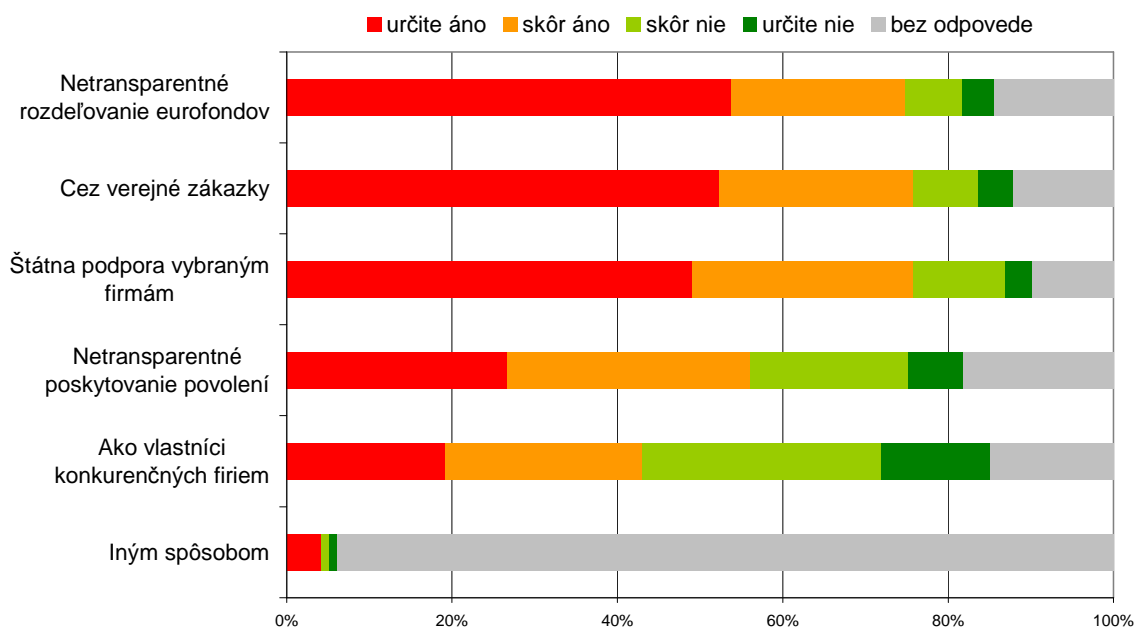
Medzi najvypuklejšie problémy v systéme rozdeľovania eurofondov patrí **netransparentnosť procesov** a z toho vyplývajúce podozrenie – často oprávnené – z neférovej súťaže. Netransparentnosť hodnotiacej komisie zaradila väčšina firiem zaoberajúcich sa prípravou

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

projektov na čerpanie eurofondov medzi najväčšie prekážky férovému a efektívnemu čerpaniu peňazí.

Že eurofondy významne ovplyvňujú biznis a podnikateľskú klímu v krajine podčiarkujú aj odpovede väčšiny podnikateľov a manažérov v prieskume TREND Analyses. Až tri štvrtiny z nich odpovedali, že štát netransparentným rozdeľovaním eurofondov ovplyvňuje férovosť súťaže v ich odvetví, iba 11 % respondentov si myslí opak (zvyšných 14 % nevedelo odpovedať). Porovnanie s výsledkami rovnakého prieskumu z roku 2006 ukazuje, že už vtedy prevládajúca nedôvera v korektnosť procesu rozdeľovania eurofondov sa za uplynulé roky zmenila už na negatívne presvedčenie. Podiel kategorických odpovedí „určite áno“ (= rozdeľovanie eurofondov ovplyvňuje férovosť súťaže v odvetví) sa viac ako zdvojnásobil až na 54 %. Negatívny vplyv eurofondov na biznis je pociťovaný ešte silnejšie ako vplyv verejných zákaziek či štátnej podpory vybraným firmám. Je teda zrejmé, že viac ako k zamýšľanému odstraňovaniu regionálnych rozdielov v rámci EÚ prispievajú eurofondy na Slovensku k vytváraniu nových nerovností.

### Štátne a samosprávne inštitúcie ovplyvňujú férovosť súťaže v odvetví



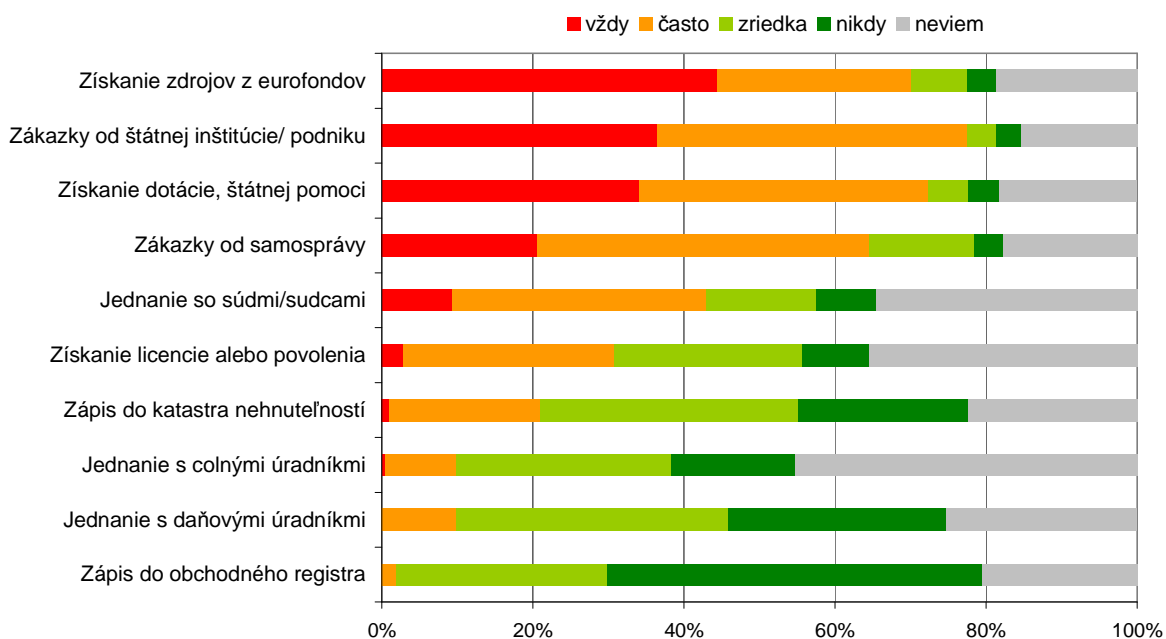
PRAMENŇ: Prieskum TREND Analyses, máj 2010

Mimoriadne závažný a podľa mnohých zainteresovaných aj rozšírený je problém korupcie pri schvaľovaní žiadostí o nenávratnú podporu z eurofondov. Prítomnosť korupcie tak na strane úradníkov ako aj na strane konkurencie pripustili s výnimkou jedného respondenta všetky oslovené firmy aktívne v získavaní eurofondov, ktoré na dotazník TRENDU reagovali. Príznačné je, že žiaden z respondentov nechcel byť pri rozhovore na danú tému citovaný. Väčšina dokonca neverí ani v možnosť, že sa korupciu pri eurofondoch podarí znížiť.

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Rozšírenosť názoru, že v rozdeľovaní eurofondov na Slovensku korupcia a klientelizmus už nie sú výnimkou ale skôr pravidlom, potvrdil aj prieskum medzi podnikateľmi. Odpovede 213 respondentov na otázku, ako často podnikatelia potrebujú poskytovať neoficiálne platby, príp. iné výhody úradníkom a verejným činiteľom vo vybraných oblastiach, ukázali, že až 44 percent podnikateľov a manažérov sa prikláňa k názoru že vždy a ďalšia štvrtina že často. Iba 11 percent ľudí z biznisu si myslí, že so získaním zdrojov z eurofondov sa korupcia spája iba zriedka alebo vôbec (päťina si túto oblasť netrúfa hodnotiť).

### Oblasti poskytovania neoficiálnych platieb, výhod



PRAMENŇ: Prieskum TREND Analyses, máj 2010

Pri osobných rozhovoroch na danú tému sa vyskytol tiež názor, že existencia firiem s nadštandardnými kontaktmi na schvaľovacie orgány sa dá považovať v istom zmysle aj za osožnú. Na strane žiadateľov z verejného sektora totiž nie je dostatok skúsených administratívnych kapacít, schopných úspešne zvládnuť všetky procesy spojené so žiadosťou o dotáciu a realizáciou projektu.

Podnikatelia aj ľudia zaoberajúci sa prípravou projektov na čerpanie eurofondov sa zhodujú aj v názore, že jednou z najväčších problémov systému sú **administratívne bariéry**. Procedúry pre prístup k eurofondom sa stali symbolom úradníckeho formalizmu a zbytočného papierovania. Dokázali dokonca predstihnúť tradičný symbol v tejto oblasti – stavebné konanie. Ukázal to už prieskum v roku 2006, aktuálne formalizmus spojený s eurofondmi vyčnieva nad inými oblasťami ešte výraznejšie.

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Pre firmy zaoberajúce sa prípravou projektov je prílišná byrokracia druhým najzávažnejším problémom systému žiadania a čerpania peňazí z fondov EÚ. Situáciu podľa týchto firiem komplikujú aj časté zmeny vo výzvach. Navyše riadiace orgány niekedy vyžadujú aj dokumenty, ktoré žiadatelia v čase podania projektu ešte nemusia reálne mať (napr. účtovnú uzávierku začiatkom februára).

Zvyšovanie administratívnej záťaže eurofondov je pritom v príkrom rozpore s cieľmi informatizácie spoločnosti, budovania znalostnej ekonomiky a zjednodušovania pravidiel a podmienok pre rozvoja podnikania či rozvoj regiónov. Celý systém preplácania nákladov by sa mal zjednodušiť na úroveň podobnú preplácaniu faktúr pri hypotekárnych úveroch bankami. Údaje, ktorými disponuje štát by sa nemali od žiadateľov o podporu projektov alebo od subjektov, ktoré už mali schválené projekty, ďalej vyžadovať. Neodôvodnené prestoje vo financovaní projektov zo strany štátu by sa mali rovnako penalizovať a zosobňovať v systéme riadenia, aby boli zamestnanci, platobné jednotky a riadiace orgány motivované vytvoriť čo najpružnejší a najrýchlejší model financovania a čerpania s minimalizáciou administratívnej záťaže.

No napríklad jeden z respondentov, ktorého firma vypracúva ročne približne 700 projektov, označil administratívnu náročnosť za minimálnu prekážku. „Je pochopiteľné, že ak chce niekto peniaze daňových poplatníkov do daru, tak papiere musia sedieť,“ tvrdí.

Tretí závažný problém v oblasti čerpania eurofondov sa týka komunikácie medzi žiadateľmi a schvaľovacími orgánmi. Žiadateľom chýba **spätná väzba** z hodnotenia ich projektu, ktorú by vedeli využiť pri písaní nových žiadostí. V prípade zamietavého stanoviska sa vo väčšine prípadov dozvedia len informáciu o počte bodov, ktoré získali. Ak chce firma, ktorá projekt pre žiadateľa pripravila, zistiť kde konkrétne projekt stratil body, firma ju musí za týmto účelom splnomocniť. Schvaľovateľ poskytuje dokumenty z hodnotenia len k nahliadnutiu.

Pri niektorých výzvach uspokojujú spätnú väzbu schvaľovací orgán ani nemôže poskytnúť, keďže hodnotiace kritériá sú koncipované príliš široko a za ziskom či stratou bodov je niekedy len subjektívne hodnotenie hodnotiteľa. Vyskytli sa aj prípady, keď jeden z hodnotiteľov projektu strhol body za nadhodnotenie rozpočtu, zatiaľ čo druhý hodnotiteľ toho istého projektu strhol body za prinízky rozpočet. Vysvetlením môže byť nízka odborná úroveň pracovníkov ministerských agentúr, ktoré v ostatných rokoch čelia pomerne vysokej fluktuácii zamestnancov. Druhá možnosť, ktorú potvrdzujú aj zdroje zvnútra niektorých ministerstiev, sú zoznamy vopred určených úspešných žiadostí. Podľa nich hodnotitelia už len priradujú body jednotlivým projektom, aby sa na prvých priečkach umiestnili žiadosti zo zoznamu. Takémuto konaniu prispieva aj netransparentný systém výberu hodnotiteľov.

Pri stanovení jednoznačných bodových a odborných kritérií a lepšom systémovom nastavení podmienok výzvy a pri zverejňovaní všetkých dokumentov o procese hodnotenia a posudzovania projektov na internete by sa minimalizoval subjektívny vplyv hodnotiteľov a politický vplyv strán riadiacich daný rezort, pod ktorý spadá riadiaci orgán. Klesli by aj finančné nároky na hodnotiteľov a proces hodnotenia žiadostí, pretože sa môže zautomatizovať a smerovať k poskytovaniu pomoci až do vyčerpania finančných limitov jednotlivých opatrení a výziev.

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Nastavenie výziev je veľmi dôležité pre zvýšenie kvality a komplexnosti predkladaných projektov, ako aj pre zníženie administratívnej zaťaženia tak žiadateľov o podporu projektov ako aj riadiacích a sprostredkovateľských orgánov. Výzvy a formy poskytovanej pomoci sú totiž nástrojmi na reguláciu množstva predkladaných žiadostí a projektov a zvyšovanie kvality. Hlavnými prvkami nastavenia výziev sú: nastavenie oprávnených položiek (oprávnené náklady); nastavenie minimálnej a maximálnej výšky poskytovanej pomoci z fondov EÚ; miera spolufinancovania projektu a nastavenie deliacich línií.

Problematické je aj samotné nastavenie deliacich línií medzi operačnými programami a jednotlivými opatreniami prostredníctvom zaradenia obcí medzi tzv. inovatívne a kohézne póly rastu (týka sa najmä ROP a Programu rozvoja vidieka), ktoré mechanicky diskvalifikuje z možnosti čerpať eurofondy viacero kategórií obcí (mimo tzv. pólov rastu, obce s menej ako dvetisíc obyvateľmi a pod.). Ako príklad uvidíme nasledovné modelové porovnanie. Jedno sídlo môže mať zvýhodnenie, nakoľko sa bude nachádzať v pásme nad 2000 obyvateľov v obci (napríklad 2200 obyvateľov) a druhé znevýhodnenie, nakoľko sa nachádza v pásme pod 2000 obyvateľov (napríklad 1800 obyvateľov). Z regionálnych a miestnych daností však môže vyplývať, že práve menšia z obcí môže byť niekedy perspektívnejšia z hľadiska presadenia určitého druhu výroby alebo rozvoja a tá väčšia naopak nie (napríklad z dôvodu znečistenia prostredia alebo zlej sociálnej štruktúry). Analýzou by bolo možné tiež zistiť, že kritérium počtu obyvateľov obce nie je najšťastnejšie, nakoľko menšia obec mohla byť v minulosti oveľa väčším sídlom (čo by mohlo byť zrejme z analýzy historických, kultúrnych a prírodných zdrojov územia a poznateľné už aj na prvý pohľad zo zachovaných historických štruktúr územia). Rovnako menšia obec môže mať k dispozícii aj viac prírodných zdrojov. Krajná situácia by nastala, ak by sa o podporu nemohla uchádzať obec, ktorá má napríklad o 15 alebo dvadsať obyvateľov menej ako je hranica 2000 obyvateľov, aj napriek tomu, že by dobre spĺňala predpoklady pre rozvoj medziobecnej spolupráce, prípadne by bola dobrou križovatkou pre rozvoj určitých činností v území.

### Ďalšie zistenia

TREND cez dotazníky a pri rozhovoroch so zástupcami projektových firiem tiež zisťoval, či súčasný stav je oproti minulému programovaciemu obdobiu posun vpred. Firmy pozitívne oceňujú možnosť vypracovania projektu v elektronickej forme priamo v systéme ITMS, vďaka čomu môžu okamžite nájsť a odstrániť formálne chyby žiadosti. Táto možnosť je však k dispozícii len od konca minulého roku a na druhej strane, žiadosť aj pri tomto spôsobe musí byť vytlačená a odovzdaná schvaľovateľovi v papierovej forme (poštou alebo osobne). Dôvodom sú prekážky vo využívaní elektronického podpisu.

Progres bol podľa niektorých firiem v prípade niektorých riadiacích orgánov zaznamenaný aj v hodnotení oprávnenosti výdavkov pri žiadostiach o konečnú platbu a kontrole projektu. Kým v minulom programovacom období prísnosť posudzovania nadobúdala niekedy až absurdné rozmery (napríklad pri rekonštrukcii penziónu agentúra neuznala a nepreplatila nákup dverí, ktoré sa rozmerovo líšili od projektu, hoci na tom existoval objektívny dôvod), podľa podnikateľov sa situácia v ostatných troch rokoch mierne zlepšila.

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Vo všeobecnosti však firmy nezaznamenali, že by sa štát poučil z prvého programovacieho obdobia a nevidia žiaden zásadný pozitívny posun v systéme čerpania peňazí z fondov EÚ. Ak došlo k zlepšeniu, tak podľa nich na úrovni komunikácie a informovanosti pracovníkov agentúr. No aj tu sú rozdiely medzi jednotlivými operačnými programami.

V oblasti hodnotenia a výberu projektov ostala situácia takmer nezmenená, čo znamená, že systém je neprehľadný a podľa niektorých názorov i neférový. Z dôvodu minimálnej transparentnosti systému hodnotenia by niektoré firmy privítali pevné bodové hodnotenie za jednotlivé kritériá, čím by sa vylúčilo subjektívne posudzovanie hodnotiteľmi a výberovou komisiou. Jasný systém pevného bodového hodnotenia v minulosti zaviedlo Ministerstvo pôdohospodárstva, ktoré má na starosti Program rozvoja vidieka. V ostatných troch rokoch sa ťažisko pri bodovaní opäť presúvalo na výberovú komisiu, ktorá má v súčasnosti možnosť rozhodnúť až o 40 bodoch zo sto.

Ako neefektívny sa javí aj systém poskytovania informácií. Žiadatelia sa väčšinou obracajú priamo na ministerské agentúry pre štrukturálne fondy, resp. na spoločnosti, ktoré sa poradenstvu o eurofondoch venujú a potenciálny žiadateľ má na ne dobré referencie. Posledné v rade ostávajú regionálne agentúry, ktorých sieť je však nejednotná a účelnosť ich existencie otázná. Ministerstvo výstavby napríklad využíva Regionálne rozvojové agentúry (RRA), do implementácie ROP sú zapojení pracovníci kancelárii samosprávnych krajov, OPIS-u sa venuje Úrad vlády a jeho vysunuté pracoviská. Zástupcovia súkromných firiem a ich klienti hovoria o prípadoch, keď si napr. RRA vypýtala od žiadateľa peniaze za informácie verejného charakteru alebo za neexistujúce úkony. Úlohy regionálnych rozvojových agentúr by mali byť širšie ako len sprostredkovanie informácii o možnostiach podpory projektov a poradenstvo pri príprave projektov.

RRA by mali v oveľa väčšej miere plniť úlohu katalyzátorov miestneho a regionálneho rozvoja než len zabezpečovať poradenstvo pri príprave projektov. RRA by mali byť v mnohých prípadoch priamo realizátorom širších prierezových rozvojových projektov, ktoré zvyčajne vyžadujú komplexnejší prístup za aktívnej účasti obcí, samosprávnych krajov, komunit obyvateľov a dôležitých sociálno-ekonomických partnerov. Ide o projekty typu regenerácia sídiel, revitalizácia hnedých parkov a významných pamiatkových objektov, projekty revitalizácie poškodenej krajiny štruktúry za účelom rozvoja miestneho a regionálneho trhu práce, rozvoja pracovných zručností a komunitných aktivít a pod.

Podľa viacerých oslovených spoločností je prekážkou k efektívnemu čerpaniu peňazí z eurofondov aj množstvo firiem, ktoré ponúkajú klientom veľmi slabé služby za neprímerane vysokú cenu. Keďže v súčasnosti neexistuje žiadne obmedzenie pre tých, ktorí by chceli podnikáť v poradenstve o eurofondoch, objavili sa návrhy (len vo verbálnej forme) na vytvorenie profesijnej komory s nepovinným členstvom, či zoznamu certifikovaných poradcov, ktoré by aspoň v minimálnej miere garantovali úroveň poskytovaných služieb.

S činnosťou ministerských agentúr súvisí aj ďalší problém, na ktorý žiadatelia narážajú. Tým je rýchlosť, resp. pomalosť schvaľovania žiadostí. Jedna z oslovených spoločností registruje žiadosti, ktoré schvaľovací orgán neschválil ešte ani po dvoch rokoch. V podobných prípadoch je niekoľko povinných príloh priložených k žiadosti už neaktuálnych a pri opätovnej výzve



## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

k predloženiu platných dokumentov tak firme vznikajú ďalšie náklady na administratívnu činnosť.

Všetky uvedené zistenia korešpondujú zo závermi kontroly NKÚ, ku ktorým úrad dospel na základe prieskumu vykonaného dotazníkovou formou a 47 kontrol uskutočnených v roku 2009. Tieto poukazujú aj na chyby žiadateľov, pričom v niektorých prípadoch sa nejednalo o chybu ale pokus o podvod. Neboli zaznamenané žiadne hmatateľné opatrenia v reakcii na správu NKÚ a aj z toho dôvodu uvádzame takmer všetky najdôležitejšie závery kontroly týkajúce sa programovacieho obdobia 2007-2013, ktorými sú:

- Nedostatočná komunikácia medzi jednotlivými orgánmi zapojenými do implementácie eurofondov
- Nedodržavanie termínov a zdĺhavé spracovanie žiadostí
- Zložitá organizačná štruktúra implementujúcich orgánov, časté organizačné a personálne zmeny a presuny kompetencií v rámci zabezpečovania úloh pri implementácii
- Množstvo zložitých predpisov, ktorými sa upravuje implementácia
- Časté zmeny a aktualizácia vnútorných postupov, zaostávajúce oboznamovanie zamestnancov o vykonaných zmenách v postupoch a interných nariadeniach
- Nedostatočné systémy hodnotenia, výberu a schvaľovania žiadostí o nenávratný finančný príspevok
- Rozpor uzavretej zmluvy so súťažnými podkladmi a s výzvou na predkladanie ponúk v časti, v ktorej boli uvedené podmienky na trvanie zmluvy alebo lehoty na skončenie dodávky
- Nedostatočná pripravenosť Informačného monitorovacieho systému (ITMS), porušenie interného manuálu procedúr (nedodržanie termínu predloženia výzvy na riadiaci orgán, neuvedenie žiadnych položiek v tabuľke hodnotiaceho hárku, o ktoré hodnotiteľ krátil celkové výdavky projektu, schválenie projektu a zaradenie do zásobníka projektov aj napriek záveru hodnotiteľov, že žiadosť o NFP nevyhovela kritériám odborného hodnotenia žiadostí o NFP a projekt neodporučili výberovej komisii schváliť)
- Nedodržanie časového harmonogramu vyhlasovania výziev
- Nevytvorenie zásobníka projektov pri vyhodnocovaní výzvy
- Častá zmena manuálov (napr. zmena v predkladaní čestných vyhlásení a ich nahradenie originálmi dokladov vo fáze predkladania projektov)
- Neuvedenie zdôvodnenia významných rozdielov v hodnotení hodnotiteľov týkajúcich sa tej istej časti žiadosti o nenávratný finančný príspevok (NFP) a tým porušenie Systému riadenia ŠF a KF a nesúladi s Metodickým usmernením pre hodnotiteľov

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

- Porušenie zákona o účtovníctve - faktúry neboli doložené preukázateľnými dokladmi alebo na faktúrach chýbalo popri vecnom overovaní kódové označenie podľa príslušných projektov
- Porušenie zákona o rozpočtových pravidlách bolo zistené v prípadoch, keď kontrolovaný subjekt nepreukázal zabezpečenie hospodárneho použitia finančných prostriedkov
- Porušenie ustanovení Občianskeho zákonníka bolo zistené najmä v tom, že zmluvy boli v určitých ustanoveniach nezrozumiteľné, nejednoznačné, nevymedzovali presný rozsah delegovaných činností, obsahovali nesúlad medzi údajmi v zmluvách a údajmi v prílohách k týmto zmluvám alebo uvádzali nesprávne vzájomné finančné plnenie
- Nerovnaký prístup pri doplňovaní chýbajúcich dokladov k žiadosti o NFP – jednému žiadateľovi bolo umožnené na základe jeho písomného zdôvodnenia doplniť chýbajúce doklady k žiadosti až deväť dní po stanovenej lehote; rovnaká možnosť doplnenia dokladov v prípade ich neúplnosti nebola umožnená žiadnemu ďalšiemu žiadateľovi.

Ďalším problémom sú priority druhého programovacieho obdobia a ich napĺňanie cez vyhlasované výzvy. Vláda Roberta Fica v NSRR stanovila tri základné priority – infraštruktúra a regionálna dostupnosť, vedomostná ekonomika, ľudské zdroje.

Cieľom prvej priority má byť zvýšenie hustoty vybavenia regiónov infraštruktúrou a zvýšenie efektívnosti s ňou súvisiacich verejných služieb. Cieľom druhej rozvoj zdrojov trvalo udržateľného ekonomického rastu a zvyšovanie konkurencieschopnosti priemyslu a služieb. Cieľom poslednej priority by malo byť zvýšenie zamestnanosti, rast kvality pracovnej sily pre potreby vedomostnej ekonomiky a zvýšenie sociálnej inklúzie rizikových skupín.

Samotné OP však majú vlastné priority, ktoré nie vždy a striktno sledujú ciele troch základných priorít (okrem nich sú v NSRR zadefinované aj štyri horizontálne priority). Podľa informácií zvnútra ministerstiev sa jednotlivé výzvy tvoria nekonceptne často s jediným cieľom – vyčerpať stanovenú alokáciu. Efekt na sociálno-ekonomický rozvoj krajiny sa často vôbec nesleduje ani nemeria.

Z uvedeného dôvodu by bolo najjednoduchším spôsobom monitoringu účinnosti poskytovanej podpory poskytnutie ucelenej informácie o všetkých podporených projektoch v rámci operačných programov ako aj rezortných podporných nástrojov – na internete, v rámci jednoduchého geografického informačného systému, s možnosťou členenia a selekcie podľa výšky finančnej podpory, sídla a regiónu, obsahového zamerania projektov, prijímateľov alebo cieľových skupín. Takýto systém ukáže nielen to, ktoré komunity a regióny sú pri získavaní eurofondov úspešné, ale poukáže aj na biele miesta a aktivity, ktorých podpora je sporná alebo nevedla k želaným výsledkom. Napriek tomu, že takáto možnosť zobrazovania doteraz poskytnutej pomoci je finančne zanedbateľná záležitosť, žiadna vláda túto možnosť zatiaľ nevyužila. V rámci štátnej správy neexistuje útvar, ktorý by informácie sústredil a zverejňoval systematicky a tým zabezpečoval takúto účinnú formu hodnotenia poskytovanej podpory.

Negatívnym príkladom môžu byť výzvy OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast zamerané na investíciu ubytovacích zariadení. Na jednej strane peniaze investované do výstavby či rekonštrukcie penziónu môžu zvýšiť kvalitu poskytovaných služieb. Na druhej

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

strane OP vytvára disproporcie v konkurenčnom prostredí, keďže zo stanovenej alokácie nie je možné podporiť všetky ubytovacie zariadenia. Nehovoriac o tom, že v niektorých prípadoch boli podporené projekty umiestené v oblastiach s veľmi nízkym potenciálom pre turistický ruch. Z ekonomického hľadiska by bolo efektívnejšie investovať peniaze napríklad do skvalitnenia dopravnej infraštruktúry v regiónoch s potenciálom cestovného ruchu, najmä ak je v horských oblastiach stále na nevyhovujúcej úrovni.

„Mrzí ma, že sme si zobrali príklad z Česka a sektorálne programy sme robili rezortistickým spôsobom. Každé ministerstvo chcelo nejaký program namiesto toho, aby sa urobili tematické priority. Je to rozhádzané a komplikuje to koordináciu.“

*Katarína Mathernová, zástupkyňa generálneho riaditeľa direktoriátu Regio pri Európskej komisii v rozhovore pre denník SME*

Výraznejšiu zmenu v zostávajúcom období znemožňuje skutočnosť, že ku koncu júna 2010 bolo zazmluvnených už 40 percent peňazí z celkovej alokácie a schválených viac ako 55,5 percenta. Inak povedané, v niektorých OP už nie je čo rozdeľovať (v Regionálnom operačnom programe zostáva k dispozícii 23 percent z alokácie, v OP Technická pomoc 17 percent, v OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast bola schválená už celá 772-miliónová alokácia). Navyše, Európska komisia nie je naklonená zmenám v schválenom rámci čerpania ešte pred „midterm“ hodnotením, ktoré v slovenskom prípade, ešte nebolo realizované.

Z uvedených dôvodov by malo byť úlohou novej vlády urýchlene vyhodnotiť realnosť a pravdivosť údajov o počte schválených žiadostí a celkovej výške zazmluvnenia finančných prostriedkov. Nie bez významu je konštatovanie, že eurofondy naopak brzdia v niektorých oblastiach sociálno-ekonomický rozvoj a z hľadiska porovnania celkových prínosov a zaťažnosti je niekedy výhodnejšie ísť cestou transparentného bankového úveru a nežiť v strese preplatených a nepreplatených faktúr. Stáva sa, že komunity, firmy a obce sú sebestačnejšie práve kvôli tomu, že nešli cestou využívania eurofondov vôbec alebo s vylúčením niektorých oblastí čerpania podpory z eurofondov.

### Príklady zo zahraničia: Estónsko a Írsko

Príkladom krajín, ktorými by sa Slovensko mohlo inšpirovať v zostávajúcich rokoch druhého programovacieho obdobia, sú Estónsko a Írsko.

Úlohu najvyššieho riadiaceho, certifikačného aj monitorovacieho orgánu v Estónsku plní ministerstvo financií. Balík peňazí z eurofondov vo výške 4,2 miliardy eur (26 percent ročného HDP – bežná 4 % ročne) je rozdelených len do troch OP – Rozvoj ľudských zdrojov, Rozvoj životného prostredia a Rozvoj ekonomického prostredia.

Pri príprave projektov môžu firmy, samosprávne a neziskové organizácie využiť bezplatnú službu lokálnych rozvojových centier a vládnej organizácie Enterprise Estonia. Tá je jednou z implementačných agentúr pri čerpaní eurofondov a rozhoduje o štvrtine eurofondového

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

rozpočtu. Zastúpenie v kontrolných a riadiacich orgánoch Enterprise Estonia má tak ministerstvo financií, ako aj predstavitelia jednotlivých politických strán, univerzít, neziskových organizácií a významných estónskych firiem. Možnosť, že prostriedky z fondov EÚ sa využívajú neúčelne v prospech niektorej z vládnych strán je tým značne umenšená.

Táto organizácia, ktorá je zameraná na podporu estónskej ekonomiky a firiem a má zastúpenie v desiatich krajinách sveta, rozhoduje o štvrtine eurofondového rozpočtu.

Írsko je zase ukážkou snahy o účelné využívanie štrukturálnych fondov, ktoré výrazne prispeli k ekonomickému rozvoju krajiny v 90-tych rokoch minulého storočia<sup>1</sup>. Krajina doposiaľ čerpala peniaze v štyroch programovacích obdobiach (1989 – 1993, 1994 – 1999, 2000 – 2006, 2007–2013). V prvých dvoch periódach smerovala väčšina peňazí do budovania dopravnej infraštruktúry s cieľom znížiť náklady investorov na transport a zvýšiť tým konkurencieschopnosť krajiny v očiach zahraničných investorov. Výsledkom bol v roku 2000 takmer pätnásťnásobne vyšší prílev priamych zahraničných investícií v porovnaní s rokom 1980, na čom malo samozrejme zásluhu aj zníženie daňového zaťaženia právnických osôb.

Druhý veľký balík eurofondov bol určený na zvyšovanie produktivity práce, čo v Írskom prípade znamenalo zvyšovanie vzdelanostnej úrovne Írov. Až dve tretiny obyvateľov krajiny narodených v 40. rokoch minulého storočia mali len základné vzdelanie. Primárnym cieľom v prvých programovacích obdobiach preto bolo zvýšiť účasť Írov na sekundárnom a terciárnom vzdelávaní, čo sa aj podarilo. V polovici 90. rokov minulého storočia úspešne absolvovali strednú školu približne štyri pätiny školopovinných Írov, pričom polovica z nich pokračovala v štúdiu na vysokej škole. Aj vďaka tomu sa írsky zamestnanosť v rokoch 1990 – 2000 zvýšila o 6,5 percentného bodu a podiel nezamestnaných Írov klesol z 15,6 percenta (1993) na 4,5 percenta v roku 2004.

Dôležitým momentom pri čerpaní eurofondov bolo sledovanie ich vplyvu na ekonomický rast krajiny, ktorému sa írsky vlády venovali už od prvého programovacieho obdobia. Analýza efektívnosti čerpania peňazí zo štrukturálnych fondov predchádzala aj v Estónsku zostavovaniu nového rámca pre druhé programovacie obdobie.

Súhrn strategických a procesných odporúčaní krajín EÚ6 pre nové členské krajiny na roky 2007 – 2013 k štrukturálnym fondom EÚ je nasledovný.

Strategické odporúčania EÚ6 sú:

1. Nastaviť systém podpory tak, aby dokázal efektívnejšie zacieliť na špecifiká jednotlivých regiónov.
2. Zabezpečiť primeranosť výšky spolufinancovania tak, aby nespôsobovala vytlačacie efekty, nestimulovala len hľadačov renty a nespôsobovala znižovanie tlaku na vnútornú efektívnosť prijímateľov pomoci.

---

<sup>1</sup> Priemerný rast HDP Írska v rokoch 1980-1990 sa pohyboval na úrovni 3,2 percenta, v 90-tych rokoch dosiahol 9,9 percenta.

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

3. Nastaviť systém efektívne zameraný na zdroje konkurencieschopnosti.
4. Zabezpečiť nízku nákladovosť manažmentu systému eurofondov.
5. Zabezpečiť maximálnu angažovanosť miestnych individualít a podnikov pri tvorbe priorít a počas fázy čerpania.

Procesné odporúčania EÚ6 sú:

1. Zabezpečiť hladký priebeh fázy implementácie, ktorá – ak je zle riadená – môže výrazne negatívne ovplyvniť konečnú výšku čerpania.
2. Ak to bude právny rámec fungovania eurofondov naďalej umožňovať, zabezpečiť predfinancovanie projektov z verejných zdrojov.
3. Prevádzkovať banku projektov zastupujúcich v čerpaní meškajúci projekt.
4. Vytvoriť dobre fungujúci systém monitoringu postupu projektov, analýzy citlivosti, odhadu rizika a kontroly nákladov.

### **Odporúčania:**

#### TRANSPARENTNÝ SYSTÉM

- Bezplatne sprístupniť na internete všetky informácie o projektoch predložených v rámci jednotlivých výziev a OP, o priebehu ich hodnotenia a schvaľovania
- Bezplatne sprístupniť na internete informáciu o všetkých doteraz podporených projektoch z fondov EÚ a rezortných finančných nástrojov v geografickom informačnom systéme s vecným, finančným a územným členením
- Bezplatne sprístupniť prostredníctvom internetu územnej samospráve, podnikateľom a verejnosti všetky disponibilné výstupy a údaje informačných systémov verejnej správy
- Každému žiadateľovi o podporu garantovať rovnaký čas na doplnenie a spresnenie chýbajúcich podkladov
- Zaviesť povinnosť informovať o konkrétnych dôvodoch neschválenia projektu žiadateľa
- Stanoviť jednoznačné a adresné kritériá pre všetky vyhlasované výzvy s minimalizáciou subjektívneho hodnotenia hodnotiteľmi, zverejniť ich vždy pred vyhlásením výziev a nemeniť ich následne
- Pred zverejnením výziev realizovať „ex ante“ hodnotenie ich zrozumiteľnosti a jednoznačného nastavenia
- Verejné obstarávania realizované v súvislosti s fondmi EÚ realizovať elektronicky

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

### REDUKCIA ADMINISTRATÍVNEJ A FINANČNEJ ZÁŤAŽE

- Zvýšiť dôraz na adresnosť pri koncipovaní výziev (možnosť odsledovať reálny dopad na sociálno-ekonomický rozvoj), v odôvodnených prípadoch primerane zvýšiť spolufinancovanie projektov, čím sa zabezpečí zdravá regulácia počtu žiadostí a dá vyšší dôraz na kvalitu projektov a ich územnú potrebnosť
- Redukovať objem vyžadovaných príloh a potvrdení, elektronizovať a zautomatizovať celý proces
- Zabezpečiť predfinancovanie projektov a priebežné preplácanie faktúr súvisiacich s realizáciou projektov
- Zaviesť dvojkolové predkladanie v prípade investičných projektov (podrobnú projektovú dokumentáciu a stavebné povolenie vyžadovať až v druhom kole od užšieho počtu žiadateľov, ktorí prejdú základným sitom výberu – v ňom by sa hodnotil prínos zámeru)
- Zaviesť paušálnu podporu projektov podobného charakteru (napríklad na m<sup>2</sup> zatepleného obvodového plášťa budovy školy)
- Využiť širšiu škálu foriem poskytovania pomoci: poskytnúť mikrogranty zjednodušeným spôsobom (cca 3 % alokácie opatrenia); realizácia národných projektov, ktoré umožnia plošnú realizáciu vybraných systémových opatrení a aktivít; využitie inovatívnych finančných nástrojov (nefinančná podpora projektov a rozvojových zámerov); predkladanie združených projektov viacerých menších obcí; zdefinovať paušálne percento nákladov projektov, ktoré môže slúžiť na zabezpečenie vnútorného vybavenia budov (pri investičných projektoch) alebo na kapitálové výdavky pri projektoch v oblasti rozvoja ľudských zdrojov
- Zvyšné disponibilné peniaze smerovať do oblastí s potenciálom ekonomického rastu a vyššej produktivity (dopravná infraštruktúra, veda a vývoj, vzdelávanie)
- Otvoriť zdieľanie výhod z realizácie projektov rôznych OP a Programu rozvoja vidieka v rámci susediacich, združených alebo spolupracujúcich obcí a eliminovať ostré deliace línie obcí v kohéznych a inovatívnych póloch rastu s ostatnými obcami, ktoré vedú k nelogickým obmedzeniam prirodzených územných vzťahov obcí
- Prehodnotiť nastavenie monitorovacích kritérií (kritériom by nemal byť napr. počet vybudovaných kilometrov verejnej kanalizácie ale skôr počet napojených obyvateľov na verejnú kanalizáciu, investičné a prevádzkové náklady na vybudovanie kanalizácie a zabezpečenie čistenia komunálnych odpadových vôd na jedného obyvateľa)
- Poskytnúť obciam, ktoré realizujú projekty v rámci Programu rozvoja vidieka preplatenie časti nákladov na DPH, aby ich finančná záťaž nebola vyššia ako obcí a miest financovaných z iných operačných programov

## Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

### KONCEPČNÉ OPATRENIA A PROGRAMOVANIE

- Stabilizovať a sfunkčniť čo najskôr činnosti a štruktúry centrálného koordinačného orgánu pre riadenie štrukturálnych fondov a riadiacich orgánov po zmenách v usporiadaní a kompetenciách rezortov; prijať opatrenia krízového riadenia, aby sa eliminovali straty finančných prostriedkov Slovenska z dôvodu nedočerpania fondov pri dodržiavaní pravidiel n+3 (alokácie roku 2007 a pod.)
- Vykonať audit systémových nedostatkov riadenia, inštitucionálneho a personálneho zabezpečenia distribúcie fondov EÚ na Slovensku
- Vytvoriť prehľad finančných a podporných nástrojov poskytovaných na Slovensku z fondov EÚ i z domácich zdrojov rezortov a navrhnúť opatrenia na harmonizovanie týchto podporných nástrojov (zvýšenie komplementarity, odstránenie duplicit financovania, zameranie na riešenie systémových potrieb) pre celkový územný a sociálno-ekonomický rozvoj Slovenska a jeho regiónov
- Vykonať strednodobé hodnotenie stavu a využívania a implementácie fondov EÚ na Slovensku a navrhnúť finančné realokácie v rámci NSRR 2007 – 2013 a vnútri jednotlivých operačných programov, vrátane Programu rozvoja vidieka
- Následne aktualizovať Národnú stratégiu regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, ktorú v máji 2010 schválila vláda SR
- Zásadne lepšie a adresnejšie nastaviť podporné a motivačné nástroje, oblasti podpory a priority v novom programovacom období 2014 a 2020. Zvážiť decentralizovanejší systém administrácie eurofondov s väčším priamym zaangažovaním samosprávnych krajov a dlhodobo etablovaných grantových agentúr a nadácií
- Prehodnotiť strategické zameranie siete a činnosti regionálnych rozvojových agentúr s dôrazom na ich vyššiu angažovanosť pri príprave a realizácii komplexnejších rozvojových projektov a zámerov v území, ktoré presahujú hranice obce alebo majú medzisektorový a viacodborový charakter