

PRÍPRAVA NA VYUŽÍVANIE ŠTRUKTURÁLNYCH FONDOV Z EURÓPSKEJ ÚNIE

Ťapák Peter
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR
Špitálska 8
816 44 Bratislava
Tel.: +421 2 59753814
Fax: +421 2 52931476
E-mail: tapak@build.gov.sk

Úvod

Regionálna politika v poslednom období prežila v krajinách bývalého východného bloku neobvyklý rozmach a to hlavne s ambíciami týchto krajín na vstup do Európskej únie. Regionálna politika je v EU jeden z najdôležitejších nástrojov na zachovanie a prehĺbenie vnútornej súdržnosti a zmiernenie rozdielov medzi regiónmi. Objem prostriedkov na zníženie rozdielov medzi regiónmi má stúpajúci trend, približne polovica populácie čerpá prostriedky zo štrukturálnych fondov. Na programovacie obdobie 2000 - 2006 vyčlenila EU približne 195 miliárd Euro (v cenách roku 1999) pre opatrenia financované cez štrukturálne fondy. Európska únia smeruje prostriedky hlavne do oblastí ktoré zaostávajú v hospodárskom rozvoji, ich HDP/obyvateľa nedosahuje 75% priemeru EU, na tento cieľ bolo vyčlenených až 69,7% z celkovej sumy (vo finančnom vyjadrení 135,9 mld. Euro). Ďalšími dvoma primárnymi oblasťami intervencií je pomoc regiónom so štrukturálnymi ťažkosťami (Cieľ 2) a podpora vzdelávania a zamestnanosti (Cieľ 3). Pre jednotlivé oblasti zásahov vytvorila EU špeciálne finančné nástroje - štrukturálne fondy (Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond a Finančný nástroj pre rybolov) a na pomoc krajinám, ktoré nedosahujú 90% priemeru HDP/obyv. EU zriadila Kohézny fond, ktorý podporuje vybudovanie transeurópskej dopravnej siete a ochranu životného prostredia. Na implementáciu týchto finančných prostriedkov je v každom členskom a samozrejme aj v kandidátskom štáte nutné vytvoriť systém, ktorý bude zabezpečovať ich efektívne riadenie a zabezpečí hospodárnosť a účelnosť využitia týchto prostriedkov.

Kapitola 21 Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov

Požiadavky EU smerom k štátu, ktorý sa uchádza o vstup do EU v oblasti regionálnej politiky sú zahrnuté v Kapitole 21 Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov. Kapitola 21 bola v zmysle strategického dokumentu Európskej komisie o rozšírení EÚ, schváleného Európskou radou v Nice v decembri roku 2000, určená spolu s ostatnými kapitolami, ktoré majú finančné dôsledky (súvislosti) ako sú Poľnohospodárstvo (č. 7) a Finančné a rozpočtové ustanovenia (č. 29), za prioritu rokovaní počas španielskeho predsedníctva (počas 1. polroku 2002). Z pohľadu negociácií patrí k najťažším kapitolám, nakoľko je priamo previazaná s rozpočtom EÚ. Kandidátske krajiny musia vyhovieť požiadavkám v oblasti legislatívy, územnej klasifikácie, programových kapacít, administratívnych kapacít a požiadavkám vo veciach finančného a rozpočtového riadenia. Táto kapitola patrí k posledným štyrom neuzatvoreným kapitolám SR. V priebehu rokovaní s EK uskutočnili technické konzultácie ku kapitole č. 21 za účasti zástupcov príslušných ministerstiev, zástupcov EK a Misie SR pre ES v Bruseli, ktoré si vyžiadali ďalšie upresnenia a poskytnutie podrobnejších informácií EK. Tieto sú obsahom 3. Dodatočnej informácie, ktorá obsahuje podrobný prehľad o pripravenosti Slovenskej republiky na čerpanie pomoci EÚ zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu z hľadiska legislatívneho a inštitucionálneho ako aj z hľadiska programovania, plánovania, monitorovania a z hľadiska finančných a kontrolných mechanizmov. Dodatočné informácie zahŕňajú okruhy požiadaviek na predbežné uzavretie kapitoly 21 a vyjadrujú pokrok i nedostatky v tejto oblasti.

Financie

V rámci prípravy na implementáciu fondov z EU bol uskutočnený odhad predpokladaných finančných prostriedkov z fondov EU pre roky 2004 - 2006. Ako to je vidieť v tabuľke č.1 Slovensko vo období 2004 - 2006 príjme približne 72 miliárd korún, pričom najväčšia časť prostriedkov (pravdepodobne až 40% zdrojov) bude smerovať do rozvoja ľudských zdrojov, priemysel spotrebuje približne štvrtinu celkových zdrojov (pozri tabuľku č.2).

Tabuľka č.1: Predpokladaný tok finančných prostriedkov z fondov EU 2004 - 2006

Celková hodnota transferov z fondov EU	SKK mil. 2004	SKK mil. 2005	SKK mil. 2006	SKK mil. Celkom
Celková hodnota transferov ŠF	12 862	14 167	15 612	42 642
Celková hodnota transferov CIP	657	724	798	2 178
Celková hodnota transferov KF	6 826	7 519	8 285	22 630
Celková hodnota transferov EAGGF (CAP)	1 290	1 421	1 566	4 277
Celkom	21 635	23 830	26 261	71 726

Tabuľka č.2 Predpokladané sektorové rozdelenie fondov EU v roku 2004

Odvetvie	Podiel	2004 SKK (mil.)
Priemysel	25,0%	3 215
Cestovný ruch	10,0%	1 286
Ľudské zdroje	40,0%	5 145
Doprava a infraštruktúra	15,0%	1 929
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	10,0%	1 286
Celkom	100,0%	12 862

Na získanie týchto prostriedkov však je potrebné vybudovať efektívny systém manažmentu a implementácie prostriedkov ale je potrebné hlavne vypracovať dobré projekty. Odhaduje sa, že na vyčerpanie týchto prostriedkov bude potrebné vypracovať približne 4 500 projektov. V súčasnom období má Slovensko problémy s vypracovaním dobrých projektov pre predvstupové fondy (Phare, ISPA, Sapard) a bude treba vyvinúť dodatočné úsilie na vyškolenie ľudí v oblasti tvorby projektov. Neschopnosť tvorby dostatočného množstva vhodných projektov však nie je problémom iba SR, aj súčasné členské krajiny ako napríklad Rakúsko nebolo schopné vyčerpať všetky prostriedky v prvých rokoch po vstupe do EU.

Manažment a implementácia

V súlade s harmonizáciou legislatívy s *acquis communautaire*, MVRR SR vypracovalo **zákon o podpore regionálneho rozvoja** (zákon č. 503/2001 Z.z.). Zákon ustanovuje jednotný rámec dosiaľ fragmentárne poskytovanej podpory jednotlivým regiónom a upravuje kompetencie orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy pri podpore regionálneho rozvoja v súlade s nariadeniami Rady (ES) č. 1260/1999 a č. 1266/1999. Zároveň vytvára podmienky pre koordináciu a realizáciu opatrení na posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Legislatívna úprava tejto oblasti je založená na sústredení prostriedkov na problémové regióny prostredníctvom viacročných programov, pričom dôraz bude postupne kladený na

decentralizáciu v rozhodovaní a prijímaní zodpovednosti vrátane spolufinancovania a na spoluprácu jednotlivých subjektov pôsobiacich v oblasti regionálneho rozvoja.

Vláda SR svojím uznesením č. 133/2002 zo dňa 13.2.2002 rozhodla o spôsobe programovania pomoci zo ŠF pre regióny, spadajúce pod Cieľ 1 formou Rámca podpory Spoločenstva - Community Support Framework (CSF) a o zriadení príslušných riadiacich orgánov (RO) vzhľadom na štruktúru Národného rozvojového plánu a o zriadení platobných orgánov pre jednotlivé štrukturálne fondy. Týmto uznesením boli zároveň určené riadiace orgány pre CSF a operačné programy, platobné orgány podľa jednotlivých ŠF a platobný orgán pre KF. Na základe odporúčaní EK sa navrhuje ustanovenie MF SR ako PO pre všetky ŠF. MVRR SR vypracovalo materiál "Návrh na upresnenie kompetencií na centrálnej úrovni a medzi centrálnou a regionálnou úrovňou v rámci implementácie ŠF", v ktorom je toto zníženie platobných orgánov zo 4 na 1 zahrnuté. Materiál zároveň obsahuje zriadenie a dobudovanie implementačných orgánov a vypracovanie implementačných plánov, ako i štruktúry a úlohy implementačných orgánov pre programovacie obdobie 2004 - 2006. Materiál bol predmetom rokovania Rady vlády SR pre regionálnu politiku dňa 16.5.2002 a následne by mal byť predložený na rokovanie vlády SR v priebehu júna 2002. Uznesením č. 317/2002 z 27.3.2002 rozhodla vláda SR o spôsobe programovania pomoci zo ŠF pre regióny spadajúce pod Cieľ 2 a Cieľ 3 podpory Spoločenstva (v podmienkach SR ide o región NUTS II Bratislava), formou SPD a o zriadení orgánov pre SPD NUTS II Bratislava Cieľ 2 a SPD NUTS II Bratislava Cieľ 3. MVRR SR pripravilo tiež materiál "Návrh na určenie orgánov zodpovedných za prípravu a implementáciu Kohézneho fondu a jeho koordinácie" (v rámci ktorého sa predpokladá, že koordinátorom KF SR sa stane MVRR SR a orgánmi zodpovednými za prípravu a realizáciu projektov v rámci KF budú MDPT SR a MŽP SR). Materiál bol predmetom rokovania Rady vlády SR pre regionálnu politiku dňa 16.5.2002 a následne po vyriešení rozporov medzi niektorými rezortmi predložený na rokovanie vlády SR. Výsledná pravdepodobná štruktúra manažmentu štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu je nasledovná:

<i>Inštitúcia</i>	<i>Zodpovednosť</i>
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja	Riadiaci orgán CSF Riadiaci orgán ROP Riadiaci orgán SPD Ciel'2 Bratislava
Ministerstvo financií	Platobný orgán
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny	Riadiaci orgán SOP Ľudské zdroje Riadiaci orgán SPD Ciel'3 Bratislava
Ministerstvo hospodárstva	Riadiaci orgán SOP Ekonomický rozvoj
Ministerstvo životného prostredia	Riadiaci orgán SOP Životné prostredie
Ministerstvo pôdohospodárstva	Riadiaci orgán SOP Poľnohospodárstvo, vidiecky rozvoj a rybárstvo
Ministerstvo dopravy pôšt a telekomunikácií	Riadiaci orgán SOP Doprava a telekomunikácie

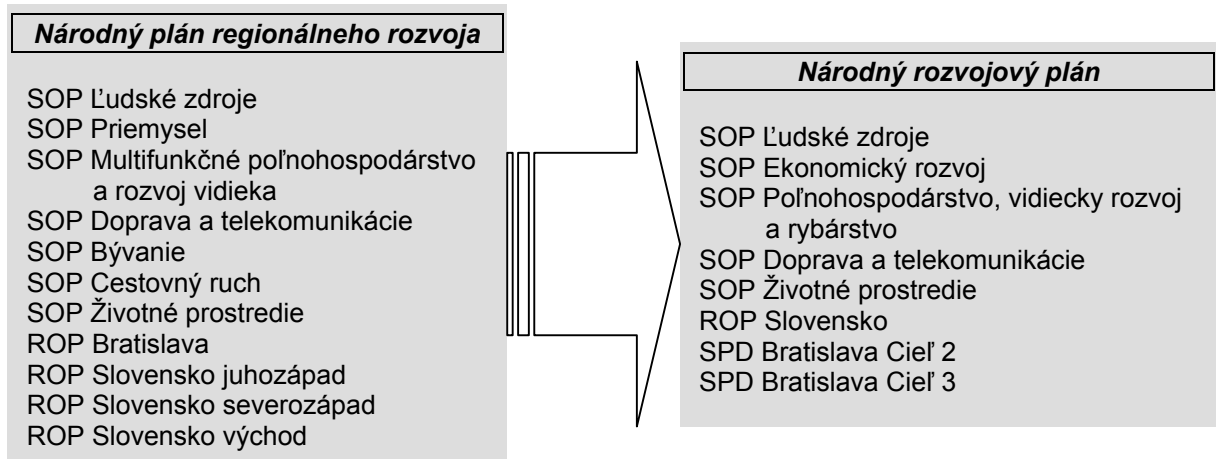
Na každej úrovni implementačného systému budú určené orgány na vykonanie overenia operácií pre ŠF a KF, za čo bude zodpovedať príslušný riadiaci orgán. Bude určené tiež oddelenie alebo osoba zodpovedná za potvrdenie výdavkov pre ŠF a KF (bude určený zodpovedný pracovník platobného orgánu). Budú určené orgány pre vnútorný audit (útvary vnútorného auditu príslušného ÚOŠS) a orgány, ktoré budú vydávať vyhlásenia o skončení pomoci zo ŠF a KF (buď NKÚ alebo MF SR, príp. externá firma - v materiáli o finančnom riadení ŠF, ktorý pripravuje MF SR - do vlády do konca 7/2002).

Tvorba strategických dokumentov

Národný plán regionálneho rozvoja (NPRR) bol vládou SR schválený dňa 15.3.2001 a v júni 2001 predložený EK. V súčasnosti sa na základe poskytnutých pripomienok EK v 3/2002 NPRR aktualizuje. V súlade s odporúčaniami EK, ktoré smerovali hlavne k zjednodušeniu systému operačných programov (pretože sa k tomu viaže vytvorenie systému riadenia každého OP) dochádza k zásadnej zmene v počte operačných programov, to znamená, že počet regionálnych operačných programov sa z pôvodných 4 zníži na 1 a zo 7 sektorových operačných programov sa zníži na 5 (schéma č.1). V nadväznosti na uznesenie vlády SR č. 133/2002 a v súlade s nariadením Rady (ES) č. 1260/1999 vypracovalo MVRR SR materiál "Návrh obsahového a organizačného zabezpečenia vypracovania Národného rozvojového plánu (NDP)", zaoberajúci sa obsahovou stránkou jednotlivých častí pre CSF, organizačným zabezpečením prípravy NDP, regionálneho operačného

programu (ROP) a sektorových operačných programov (SOP) na jednotlivých ministerstvách ako i časovým harmonogramom ich spracovania.

Schéma č.1: Zmeny v štruktúre operačných programov



Monitorovanie a hodnotenie

Významnú úlohu pri zaisťovaní efektívnosti využitia prostriedkov EU tvorí monitorovanie a hodnotenie. Bola vytvorená pracovná skupina pre monitorovanie ŠF, zložená zo zástupcov budúcich riadiacich a platobných orgánov, predstupových poradcov a zástupcov ostatných inštitúcií. Najdôležitejšou úlohou v rámci tohto okruhu požiadaviek je vytvorenie efektívneho systému monitorovania pre ŠF a vytvorenie systému pre automatizovanú výmenu dát. MVRR SR v súčasnosti pripravilo materiál o štruktúre monitorovacích výborov pre implementáciu ŠF, ktorý by mal byť vo vláde prerokovaný do 1. júna 2002. Štruktúra monitorovacích výborov bude odrážať štruktúru riadiacich orgánov - je teda potrebné zriadiť Monitorovací výbor pre CSF, monitorovacie výbory pre jednotlivé operačné programy a monitorovacie výbory pre jednotlivé SPD.

V oblasti hodnotenia je súčasťou vytvorenia Národného rozvojového plánu aj uskutočnenie ex-ante (predbežného) hodnotenia. Cieľom je posúdenie obsahu návrhu NRP vo vzťahu k cieľom, ktoré sledujú štrukturálne zásahy a o vypracovanie posudku kvality programu a navrhnutie príslušných úprav. Ex-ante hodnotenie musí byť zamerané na sociálno-ekonomickú situáciu, životné prostredie a rovnosť príležitostí mužov a žien. Počas programovacieho obdobia je potrebné uskutočniť priebežné hodnotenie, ktoré poukáže na efektívnosť vynakladaných prostriedkov a poskytne indície k zmene smerovania finančných prostriedkov.

Záver

Napriek niektorým nedostatkom v oblasti regionálnej politiky SR som presvedčený, že Slovensko bude schopné absorbovať pomoc zo ŠF v maximálnej možnej miere akú nám EÚ po vstupe ponúka a prispieť tak k základnému cieľu európskej regionálnej politiky - zníženiu regionálnych disparít na úrovni regiónov ako aj zníženiu disparít vzhľadom k ostatným členským štátom Únie. Kľúčom k úspechu je pritom dostatočné kvalitné personálne zabezpečenie, riadna medziministerská koordinácia, zriadenie orgánov zodpovedných za finančnú kontrolu a vytvorenie implementačného systému vrátane monitorovacích a hodnotiacich štruktúr. Nemenej významné je účinné spojenie dôležitých partnerov najmä na regionálnej a lokálnej úrovni.

Použité skratky:

ŠF - štrukturálne fondy

KF - Kohézny fond

CIP - iniciatívy spoločenstva

CAP - spoločná poľnohospodárska politika

EAGGF - Európsky poľnohospodársky

usmerňovací a garančný fond

EK - Európska komisia

NDP - Národný rozvojový plán

NPRR - Národný plán regionálneho rozvoja

SPD - Jednoduchý plánovací dokument

SOP - Sektorový operačný program

ROP - Regionálny operačný program