



EURÓPSKA ÚNIA

Európsky fond regionálneho rozvoja



ÚRAD PODPRESEDU VLÁDY SR
PRE INVESTÍCIE
A INFORMATIZÁCIU



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

ANALÝZA SÚČASNÉHO SYSTÉMU IMPLEMENTÁCIE EŠIF S ODPORÚČANIAMÍ PRE CKO

Úvod

Cieľom tohto materiálu je nájsť oporné body pre medzirezortné riadenie podpory komplexných tém z EŠIF v existujúcom systéme riadenia EŠIF a následne formulovať odporúčania pre zvýšenie kapacity v tejto oblasti.

Odporúčania sú cieleňé na vymedzenú pôsobnosť sekcie Centrálny koordinačný orgán, Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

Materiál bol vypracovaný v rámci projektu Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do implementácie a monitorovania EŠIF zavádzaním participatívnych postupov 2, ktorý je spolufinancovaný Európskou úniou z prostriedkov operačného programu Technická pomoc 2014 – 2020, ktorý bol podporený z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

Hlavný autor: Danica Hullová,

Spoluautori: Magdaléna Bernátová, Lucia Masárová, Peter Mészáros, Ladislav Oravec,

Odborní garanti: Miroslav Mojžiš, Ingrid Vachálková.

Východiská pre medzirezortné riadenie implementácie EŠIF

Efektívne a udržateľné riadenie podpory prierezových a komplexných tém z prostriedkov EŠIF si vyžaduje medzirezortný prístup. Medzirezortné riadenie implementácie EŠIF sa v súčasnom systéme opiera o tieto základné princípy:

- partnerstvo,
- viacúrovňové riadenie,
- synergie.

V rámci efektívneho aplikovania medzirezortného riadenia implementácie EŠIF musia fungovať všetky uvedené princípy spolu a súčasne.

Vymedzenie princípov medzirezortného riadenia EŠIF

Princíp partnerstva

Je definovaný článkom 5 NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1303/2013 a DELEGOVANÝM NARIADENÍM KOMISIE (EÚ) č. 240/2014 zo 7. januára 2014 o európskom kódexe správania pre partnerstvo v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Podľa Nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 by každý členský štát "...mal pre partnerskú dohodu a pre každý program osobitne vytvoriť partnerstvo so zástupcami príslušných regionálnych, miestnych orgánov verejnej správy, orgánov mestskej samosprávy a ostatných orgánov verejnej správy; hospodárskych a sociálnych partnerov a ostatných príslušných subjektov, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť..."

Viacúrovňové riadenie

Viacúrovňové riadenie je úzko previazané s princípom partnerstva. Je definované v Nariadení (EÚ) č. 1303/2013, ako aj Návrhu Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady pre programové obdobie 2021 - 2027:

“Partnerstvo a viacúrovňové riadenie

1. Čo sa týka partnerskej dohody a každého programu, každý členský štát v súlade so svojim inštitucionálnym a právnym rámcom vytvorí partnerstvo s príslušnými regionálnymi a miestnymi orgánmi verejnej správy. Na partnerstve sa podieľajú tieto partneri:

- a) príslušné orgány mestskej samosprávy a ostatné orgány verejnej správy;
- b) hospodárski a sociálni partneri; a
- c) príslušné subjekty, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, vrátane partnerov činných v oblasti ochrany životného prostredia, mimovládne organizácie a subjekty zodpovedné za podporu sociálneho začleňovania, rodovej rovnosti a nediskriminácie.

2. V súlade s prístupom viacúrovňového riadenia členské štáty zapoja partnerov uvedených v odseku 1 do prípravy partnerských dohôd a správ o pokroku, ako aj do prípravy a vykonania programov, a to aj prostredníctvom účasti v monitorovacích výboroch pre programy.”

Komentár autorov

Toto vymedzenie partnerstva a viacúrovňového riadenia je skôr inštrumentálne.

Partnerstvom sa chápe konkrétny nástroj - vytvorená formálna štruktúra, ktorá má najčastejšie podobu pracovnej skupiny, rady alebo výboru.

Partnerstvo je potrebné chápať ako spôsob práce, zahŕňajúci participatívnu tvorbu a implementáciu verejnej politiky. Partnerstvo v tomto ponímaní je špecifickým spôsobom spoločného dizajnovania a realizácie procesu tvorby a implementácie politiky, vrátane návrhu, testovania, aplikácie a hodnotenie širokého spektra aplikovateľných postupov a nástrojov.

Takéto ponímanie partnerstva si vyžaduje prispôsobenie nastavenia ľudských, technických a finančných kapacít, procesov a organizácie práce.

Sme toho názoru, že takto definované partnerstvo je možné realizovať aj v súčasnom systéme riadenia EŠIF a je v súlade s legislatívou o pôsobení inštitúcií verejnej správy na Slovensku.

Synergia

Synergiu vymedzuje Metodický pokyn CKO č.11 na zabezpečenie koordinácie synergických účinkov a komplementarít medzi EŠIF a inými nástrojmi podpory EÚ a SR ako:

“...spoločné a koordinované úsilie o dosiahnutie väčšieho vplyvu, účinnosti a efektivity vynaložených finančných prostriedkov.”

Synergia môže byť dosiahnutá:

- spojením finančnej podpory z jedného alebo viacerých EŠIF alebo z jedného alebo viacerých programov a z iných nástrojov EÚ a SR v jednom projekte (za predpokladu, že nedochádza k dvojitému financovaniu rovnakých položiek výdavkov),
- realizáciou po sebe idúcich projektov, ktoré na seba nadväzujú, alebo
- realizáciou paralelných projektov, ktoré sa navzájom dopĺňajú (za predpokladu, že nedochádza k dvojitému financovaniu rovnakých položiek výdavkov).

Komentár autorov

Uvedené vymedzenie všetkých troch princípov zároveň znamená, že sa navzájom vhodne dopĺňajú. Partnerstvo predstavuje rámec a prístup k riadeniu politiky súdržnosti, ktorý umožňuje praktické fungovanie viacúrovňového riadenia a zároveň poskytuje možnosť na koordináciu pri dosahovaní synergii.

Uvádzané nariadenia sa zameriavajú hlavne na partnerstvo štátnych inštitúcií zodpovedných za riadenie EŠIF a externých subjektov. V našom ponímaní to znamená, že partnerstvo zahŕňa aj vzťahy a vzájomnú horizontálnu spoluprácu medzi jednotlivými orgánmi štátnej správy, ktoré sú súčasťou systému riadenia EŠIF.

Rovnako potrebné sú partnerstvá externých subjektov, ktoré zvyšujú ich schopnosť pripravovať a implementovať kvalitné projekty a poskytovať vstupy inštitúciám zodpovedným za riadenie implementácie EŠIF.

Tieto vzťahy a efektívna koordinácia sú nevyhnutným predpokladom na dosiahnutie synergie pri podpore komplexných tém.

Analýza legislatívy a dokumentov systému riadenia EŠIF z pohľadu medzirezortného riadenia podpory komplexných tém

V tejto kapitole analyzujeme strategické dokumenty vymedzujúce riadenie EŠIF v programovom období 2014 – 2020, ako aj návrhy dokumentov na nové programové obdobie.

Sústredíme sa pritom na spôsob rozpracovania a prepojenia základných princípov medzirezortného riadenia implementácie EŠIF – partnerstvo, viacúrovňové riadenie a synergie - s presahom na riadenie implementácie horizontálnych princípov.

Odporúčania vyplývajúce z analýzy je možné aplikovať v súčasnom, ako aj v pripravovanom programovom období.

Analyzované dokumenty

Programové obdobie 2014 – 2020:

- NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1303/2013,
- DELEGOVANÉ NARIADENIE KOMISIE (EÚ) č. 240/2014 o európskom kódexe správania pre partnerstvo v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov,
- Zákon o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Systém riadenia EŠIF, ver. 7,
- Metodický pokyn CKO č. 11 na zabezpečenie koordinácie synergických účinkov a komplementarít medzi EŠIF a inými nástrojmi podpory EÚ a SR,

Programové obdobie 2021 – 2027:

- NÁVRH LEGISLATÍVNYCH PREDPISOV EÚ PRE POLITIKU SÚDRŽNOSTI EÚ NA ROKY 2021 - 2027.

Vymedzenie princípu partnerstva a odporúčania pre aplikačnú prax

Účel partnerstva

Podľa Nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 by každý členský štát "...mal pre partnerskú dohodu a pre každý program osobitne vytvoriť partnerstvo so zástupcami príslušných regionálnych, miestnych orgánov verejnej správy, orgánov mestskej samosprávy a ostatných orgánov verejnej správy; hospodárskych a sociálnych partnerov a ostatných príslušných subjektov, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť..."

Účelom tohto partnerstva je zabezpečiť "...dodržiavanie zásad viacúrovňového riadenia, a subsidiarity a proporcionality...ako aj zabezpečiť, aby sa zainteresované strany stotožnili s plánovanými intervenciami, a vychádzať zo skúseností a know-how príslušných aktérov."

Delegované nariadenie č. 240/2014 ďalej špecifikuje zapojenie partnerov nasledovne:

"Partneri by mali byť zapojení do prípravy a vykonávania partnerských dohôd a programov. Na tento účel je potrebné stanoviť hlavné zásady a osvedčené postupy, pokiaľ ide o včasné, zmysluplné a transparentné konzultácie s partnermi zamerané na analýzu výziev a potrieb, ktoré treba naplniť, na výber cieľov a priorít v súvislosti s plnením týchto cieľov, ako aj na koordinačné štruktúry a dohody o viacúrovňovom riadení, ktoré sú potrebné na efektívne uskutočňovanie politiky."

Komentár autorov

Definícia z delegovaného nariadenia č. 240/2014 poskytuje široké spektrum možností na vytváranie rôznych foriem partnerstiev, tak medzisektorových, ako aj vnútrosektorových.

Definícia **uvažuje so zohľadnením vstupov externých subjektov** (vo vzťahu k nositeľovi rozhodnutia) **pri prakticky všetkých fázach riadenia EŠIF**.

Navyše táto **definícia priamo prepája partnerstvo s koordináciou a tvorbou štruktúr** pre efektívne uskutočňovanie politiky.

Stanovuje tak základ pre logiku medzirezortného a viacúrovňového riadenia za účasti relevantných partnerov.

Štruktúra partnerstva

„Článok 5 nariadenia (EÚ) Č. 1303/2013 "Partnerstvo a viacúrovňové riadenie":

1. Čo sa týka partnerskej dohody a každého programu, každý členský štát v súlade so svojím inštitucionálnym a právnym rámcom vytvorí partnerstvo s príslušnými regionálnymi a miestnymi orgánmi verejnej správy. Na partnerstve sa podieľajú títo partneri:

- a) príslušné orgány mestskej samosprávy a ostatné orgány verejnej správy;
- b) hospodárski a sociálni partneri; a
- c) príslušné subjekty, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, vrátane partnerov činných v oblasti ochrany životného prostredia, mimovládne organizácie a subjekty zodpovedné za podporu sociálneho začleňovania, rodovej rovnosti a nediskriminácie.

Členské štáty by mali určiť najreprezentatívnejších relevantných partnerov. Medzi týchto partnerov by mali patriť inštitúcie, organizácie a skupiny, ktoré sú schopné ovplyvniť vypracúvanie programov alebo by mohli byť ovplyvnené vypracúvaním a vykonávaním programov."

Odporúčania pre výber partnerov

S cieľom zabezpečiť legitimitu procesu je potrebné určiť legitímnych partnerov. Legitimita sa v podmienkach zastrešovania záujmov skupiny aktérov môže opierať o silu mandátu, ktorý zverí skupina aktérov ich zástupcoví.

Prvým krokom je spracovanie analýzy zainteresovaných aktérov.

Zainteresovaný aktér - osoba alebo organizácia, ktorej hlas a názor musí byť v danom procese zohľadnený. Rôznorodosť zainteresovaných aktérov zabezpečí dostatok rôznorodej, špecifickej expertízy (napr. pohľad z praxe, pohľad zo strany administratívy, pohľad verejnosti a jej potrieb).

Vo vzťahu k rozhodovaniu rozoznávame tri základné kategórie aktérov:

- tí, ktorí sú formálne zodpovední za rozhodnutie,
- tí, ktorí rozhodnutím budú ovplyvnení, alebo majú nejaký záujem na rozhodnutí a
- tí, ktorí nejakým spôsobom môžu znemožniť alebo ovplyvniť realizáciu rozhodnutia.

Je potrebné zabezpečiť účasť zástupcov všetkých organizácií, "...ktoré významne ovplyvňuje vykonávanie EŠIF alebo ktoré by ním pravdepodobne mohli byť významne ovplyvnené, najmä skupiny považované za ohrozené diskrimináciou a sociálnym vylúčením." (Delegované nariadenie č. 240/2014)

Odporúčaný postup pre CKO, RO/SO pri výbere zástupcov občianskej spoločnosti:

1. Zostaviť databázy podľa typov aktérov

Tematické a regionálne databázy aktérov pomôžu nie len pri oslovovaní zástupcov do oficiálnych partnerstiev, ale aj pri zbere dát a podnetov pri príprave programových dokumentov, implementácii, monitorovaní a hodnotení.

Tematické databázy pomôžu rýchlo identifikovať partnerov podľa riešených tém. Regionálne zabezpečia regionálne pokrytie a zohľadnenie špecifických územných potrieb.

Odporúčame prepojiť databázy medzi CKO (a všetkými IPC), RO/SO a inými sektorovo orientovanými inštitúciami, ako sú úrady splnomocnencov, rady vlády (pre ľudské práva, pre mimovládne neziskové organizácie).

2. Vytvoriť nominačný mechanizmus pre zabezpečenie legitimacy

Príkladom je nominačný mechanizmus Rady vlády SR pre neziskové organizácie do monitorovacích výborov. Tento treba rešpektovať aj pri zostavovaní pracovných skupín a komisií.

Nominačný mechanizmus zaručuje (podobne ako pri iných strešných organizáciách) **dostatočnú mieru legitimacy partnerov.**

Nominačný mechanizmus musí obsahovať:

1. spôsob nominácie zástupcov,
2. požiadavky na odbornosť a kapacitu zástupcov,
3. spôsob výberu nominovaných zástupcov.

Efektívnosť/funkčnosť partnerstva

Cieľ, komunikácia, architektúra procesu, úlohy, kompetencie členov partnerstva

Pre efektívne fungovanie implementácie verejnej politiky a spoluprácu s relevantnými aktérmi je potrebné jasne definovať architektúru procesu.

Podmienky pre úspešné partnerstvo:

1. akceptovanie potreby spolupráce,
2. plánovanie: architektúra procesu,
3. pravidiel pre komunikáciu s partnermi a šírenie informácií.

1. Akceptovanie potreby spolupráce

Pre vznik fungujúceho partnerstva je potrebné **vedomé rozhodnutie pracovať na úlohu participatívne**, v partnerstve s relevantnými aktérmi.

Partnerstvo musí byť akceptované ako rešpektujúce a rovnocenné vzťahy pri pomenúvaní problémov, identifikovaní potrieb, či navrhovaní nástrojov.

Rozhodnutie musí uskutočniť vedenie a musí ho príslušným spôsobom preniesť na zodpovedných zamestnancov. Dôležitá je komunikácia so zamestnancami tak, aby všetci rovnako rozumeli účelu, pracovným postupom a celému procesu, ako aj úlohe zapojených aktérov.

Riadiaci pracovníci rozhodujúcich inštitúcií musia byť pripravení umožniť zapojeným aktérom ovplyvňovať rozhodnutia.

Partneri musia jasne rozumieť, kto je nositeľom rozhodnutia a kto má zodpovednosť za výsledky a úspešnú realizáciu úlohy. **Zodpovednosť za rozhodnutia zostáva vždy v kompetencii rozhodujúcej inštitúcie.**

2. Plánovanie: architektúra procesu

Pred začatím aktivít je nevyhnutné vytvoriť architektúru celého procesu. **Musí byť tvorená za aktérov, ktorí sa majú procesu zúčastniť.**

Architektúra umožní naplánovanie dostatočného času a zdrojov na spoločnú prácu a diskusiu. V diskusii je potrebné zohľadniť časové, procesné a kapacitné obmedzenia.

Je preto dôležité k **rozhodnutiu o partnerskom prístupe k riadeniu implementácie pristúpiť v čo najskoršej fáze implementácie**, aby časové a kapacitné nároky boli zohľadnené vo výške prostriedkov z technickej pomoci a aby časové nároky boli zohľadnené v indikatívnych harmonogramoch výziev a plánoch úloh riadiacich inštitúcií systému EŠIF.

Čo má obsahovať architektúra procesu¹

1. **Cieľ procesu** (odpoveď na otázku prečo spolupracujeme, prečo vytvárame partnerstvo.)
2. **Určenie hlavných výstupov procesu a nástrojov** na ich vypracovanie a dosiahnutie (vrátane využitia existujúcich inštitúcií - monitorovacie výbory, pracovné skupiny).
3. **Návrh krokov a časového rámca participatívneho procesu.**

¹ Odporúčania pre tvorbu participatívneho procesu v rámci implementácie EŠIF sú výstupom projektu Partnerstvo 2“Podklady pre participatívnu implementáciu EŠIF”

Možnosti zapojenia sa členov monitorovacieho výboru do participatívneho procesu

Súčasným vymedzením úloh a pôsobnosti monitorovacích výborov a členská základňa monitorovacích výborov už v súčasnosti umožňuje využiť výbory pri príprave a realizácii participatívnych procesov.

Členovia monitorovacieho výboru:

- môžu nominovať seba alebo iného zástupcu platformy, ktorú zastupujú v monitorovacom výbore do pracovnej skupiny,
- šíria informácie o participatívnom procese cez svoje platformy, konkrétne:
 - harmonogram participatívnych aktivít,
 - správy, zverejňované v rámci participatívneho procesu,
- môžu odporučiť riadiacemu orgánu ľudí alebo organizácie, ktoré by bolo vhodné zapojiť do participatívneho procesu.

3. Pravidlá pre komunikáciu s partnermi a šírenie informácií

Cieľom tohto kroku je zabezpečiť prístup všetkých aktérov k podkladom a vstupným informáciám a určiť jasné pravidlá pre komunikáciu.

Tak zodpovedná štátna inštitúcia, ako aj zástupcovia zapojených aktérov musia **určiť svoje kontaktné osoby, ktoré budú komunikovať s ostatnými partnermi**. Rovnako musí byť určená osoba zodpovedná za koordináciu celého procesu.

Odporúčania pre komunikáciu so zástupcami občianskej spoločnosti

Sekretariát Rady vlády, ako aj predseda komory mimovládnych neziskových organizácií Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie sú vhodné kontaktné body pre šírenie informácií do občianskeho sektora.

Na komunikáciu je vhodné využiť aj členov monitorovacích výborov.

Je dôležité, aby si partnerstvo dohodlo pravidlá komunikácie, ktoré sa môžu týkať:

- časového rámca a harmonogramu stretnutí,
- spôsobu komunikácie na stretnutí,
- formy vedenia stretnutí,
- spôsobu komunikácie mimo stretnutí,
- časového rámca pre zasielanie dokumentov (pred stretnutím, po stretnutí),
- spôsobu prípadného zdieľania a komentovania dokumentov,

Koordinácia riadenia podpory EŠIF na programovej úrovni

Synergia a komplementarita: východisko pre koordináciu riadenia podpory EŠIF

Členské štáty by podľa nariadenia mali zabezpečiť, aby sa intervencie podporované z EŠIF vzájomne dopĺňali a vykonávali koordinovaným spôsobom s cieľom vytvoriť synergické účinky, znížiť administratívne náklady a administratívne zaťaženie pre riadiace orgány a prijímateľov.

Metodický pokyn CKO č. 11 definuje synergiu nasledovne:

“Synergia znamená spoločné a koordinované úsilie o dosiahnutie väčšieho vplyvu, účinnosti a efektivity vynaložených finančných prostriedkov.

Synergia môže byť dosiahnutá:

- a) spojením finančnej podpory z jedného alebo viacerých EŠIF, alebo z jedného alebo viacerých programov a z iných nástrojov EÚ a SR v jednom projekte (za predpokladu, že nedochádza k dvojitému financovaniu rovnakých položiek výdavkov)

- b) realizáciou po sebe idúcich projektov, ktoré na seba nadväzujú, alebo
- c) realizáciou paralelných projektov, ktoré sa navzájom dopĺňajú (za predpokladu, že nedochádza k dvojitému financovaniu rovnakých položiek výdavkov)."

Ďalej definuje komplementaritu ako:

"Komplementarita znamená väzbu medzi programami, v rámci ktorých sú zamýšľané obdobné, súvisiace či nadväzujúce intervencie, ktoré sa vzájomne kombinujú a dopĺňajú. Cieľom je využiť potenciál vzniknutej možnosti doplnkovým spôsobom (napr. kombináciou podpôr naplniť tematické ciele, príp. ciele stratégie Európa 2020). Komplementarita nevyžaduje podmienenosť realizácie komplementárnej intervencie, môže byť realizovaná samostatne.

Princípy kombinovaného financovania programov z EŠIF s ostatnými nástrojmi podpory:

- a) nenahrádzanie národného/regionálneho a súkromného spolufinancovania v rámci projektov;
- b) zamedzenie dvojitého financovania;
- c) súčinnosť medzi programami."

Takto vymedzená synergie a komplementarita si vyžadujú dobre definované metodické prostredie pre medzirezortné a participatívne procesy a dostatočné kapacity na ich realizáciu. Toto deklaruje aj samotný metodický pokyn:

"Súčinnosť pri dosiahnutí zvýšených synergických účinkov si vyžaduje dôslednú prípravu vo všetkých fázach plánovania a implementácie a podporu všetkých zúčastnených strán."

"Pre identifikáciu relevantných synergií a komplementarít je potrebná aktívna spolupráca a komunikácia medzi jednotlivými riadiacimi a sprostredkovateľskými orgánmi, orgánmi zodpovednými za EÚS, gestormi HP, kontaktnými orgánmi SR zodpovednými za implementáciu nástrojov podpory EÚ a orgánmi zodpovednými za nástroje podpory SR."

Participatívne programovanie: predpoklad pre dosiahnutie synergie a komplementarity

Mieru synergie a komplementarity na projektovej úrovni zvyšuje aj kvalitný participatívny proces prípravy operačného programu, prípadne príprava viacerých operačných programov sledujúcich príbuzné tematické ciele a investičné priority.

Ak je dobre pripravený a organizovaný participatívny proces a zúčastňujú sa na ňom relevantní aktéri, synergie a komplementarita sú riešené už pri tvorbe programov a povedomie o možnostiach spolupráce a koordinácie medzi potenciálnymi žiadateľmi sa buduje postupne.

Neskôr, v čase vyhlásenia výziev a vyzvaní na národné projekty je po kvalitnom, participatívnom programovaní prostredie prijímateľov viac prepojené a vzájomne informované.

Postavenie a úloha subjektov systému riadenia implementácie EŠIF

Centrálny koordinačný orgán (CKO)

Systém riadenia EŠIF vo vzťahu k medzirezortnej koordinácii vymedzuje základné pôsobenie CKO:

"CKO... a) **koordinuje a usmerňuje subjekty** v oblasti Systému riadenia EŠIF...;

v) **organizuje a koordinuje pravidelné koordinačné porady subjektov** zapojených do procesu implementácie EŠIF;”

CKO tiež posudzuje výzvy z hľadiska “zabezpečenia synergických účinkov a komplementarít európskych štrukturálnych a investičných fondov so zreteľom na podporu využívania integrovaných prístupov.”

RO/SO za týmto účelom vypracúvajú viaceré podklady pre CKO. Medzi nimi je aj formulár “Informácia o spolupráci RO so zástupcami inštitúcií zodpovednými za implementáciu tematicky príslušných nástrojov podpory EÚ a SR” (Príloha č. 4, MP CKO č. 11).

Tento formulár vychádza z predpokladu spolupráce riadiacich orgánov s relevantnými inštitúciami a relevantnými partnermi pri identifikovaní synergii.

Odporúčame vypracovať analýzu formulárov odovzdaných riadiacimi orgánmi formulárov vo vzťahu k zapojeniu partnerov a vyhodnotiť, či vidia vo vzťahu k identifikácii synergii úlohu externých subjektov.

Ďalším nástrojom, ktorý Slovensko využíva pre zabezpečenie synergie a komplementarity je **Pracovná komisia pre koordináciu a zabezpečenie synergických účinkov medzi EŠIF a ostatnými nástrojmi podpory Únie a SR.**

Systém riadenia EŠIF túto komisiu určuje ako hlavný nástroj na dosiahnutie synergii a vymedzuje jej pôsobnosť a úlohy.

“Pracovná komisia zasadá ... najmä v nadväznosti na zostavenie plánu vyhlasovania výziev, vyzvaní národných projektov, vyzvaní veľkých projektov a vyzvaní projektov technickej pomoci s identifikovanými synergiami a komplementaritami...”

Táto komisia plní funkciu skôr konzultačnú a overovaciu, ako koordinačnú. Riadiace a sprostredkovateľské orgány tak pri potrebe vytvoriť medzirezortný a participatívny proces môžu na komisii tento zámer konzultovať, ale vytvoriť ho musia sami.

CKO má z povahy systému riadenia EŠIF centrálnu pozíciu pre definovanie podmienok medzirezortnej spolupráce a pre metodickú podporu riadiacich a sprostredkovateľských orgánov.

Považujeme preto za dôležité, aby CKO uskutočnilo aktivity, ktoré pomôžu vybudovať kapacitu a vytvoria priestor na diskusiu a plánovanie medzirezortných procesov.

Odporúčanie pre CKO k oblasti riadenia synergii

CKO môže pre vytvorenie koordinačnej kapacity postupovať v dvoch krokoch:

1. Zmeniť vymedzenie pôsobnosti a úloh pracovnej komisie pre koordináciu a zabezpečenie synergických účinkov medzi EŠIF a ostatnými nástrojmi podpory Únie a SR
Pracovná komisia by mohla vytvoriť priestor na diskusiu o architektúre medzirezortného procesu vo vzťahu ku koordinácii prípravy výziev a vyzvaní na národné projekty. Bolo by možné aj v rámci zasadnutia komisie vytvoriť priestor na spoločné plánovanie a dohodnutie rozdelenia úloh a právomocí.
Tento prístup by bolo možné aplikovať bez výraznejšej zmeny Systému riadenia EŠIF, doplnením pracovných úloh a prípadnou zmenou štatútu pracovnej komisie.
Odporúčame tento prístup testovať na konkrétnej téme.

Príklad témy:

Komplexná podpora energetiky domácností s využitím prostriedkov OPKŽP (MŽP, SIEA), IROP (MPRV), finančných nástrojov (MF SR) a schém mimo systému EŠIF (napr.: Slovseff, Štátny fond rozvoja bývania a pod.).

2. Vydať metodické usmernenie pre RO/SO k tvorbe medzirezortného procesu
Cieľom usmernenia by bolo dať návod pre RO/SO ako zostaviť proces, ako nastaviť rozdelenie úloh, ako identifikovať zainteresovaných aktérov a ako riadiť celý proces.

Riadiace a sprostredkovateľské orgány (RO/SO)

Systém riadenia vymedzuje pôsobnosť a úlohy RO/SO, ale vo vzťahu k medzirezortným procesom neposkytuje dostatočný návod a ani nevytvára možnosť iniciovať medzirezortné procesy.

Nepriamo vytvára možnosť pre RO/SO cez oprávnenie "zriaďovať" pracovné skupiny za účelom zabezpečenia efektívnej implementácie OP alebo jeho časti (napr. pre potreby zabezpečenia prípravy a implementácie integrovaného prístupu k územnému rozvoju)".

Metodický pokyn CKO č. 11 dopĺňa tento obraz nasledovne:

"RO zabezpečí plánovanie výziev a vyzvaní v rámci zostavovania plánu vyhlasovania výziev a vyzvaní rešpektujúc možné dosiahnutie synergických účinkov.

RO bude informovať potenciálnych žiadateľov, resp. prijímateľov o identifikovaných synergických účinkoch v rámci vyhlasovanej výzvy/zverejneného vyzvania na webovom sídle OP."

Z tejto úpravy povinností RO vychádza pre RO potreba reálne koordinovať svoj postup s ostatnými inštitúciami systému riadenia EŠIF (hlavne s ostatnými RO/SO), pokiaľ má byť synergia a komplementarita funkčná v implementačnej praxi po realizácii projektov.

Metodický pokyn sa v tejto časti zameriava na komunikáciu smerom k žiadateľom a prijímateľom, avšak explicitne uvádza ako nástroj zverejnenie informácií na webstránke. **Tento spôsob pasívneho informovania je málo účinný** aj pri všeobecnom informovaní a publicite, nie to ešte pri snahe zabezpečiť povedomie o synergiách a komplementaritách.

Odporúčanie pre RO/SO pre komunikáciu smerom k žiadateľom/prijímateľom

Organizácie implementujúce národné projekty musia byť aktívne informované o dopytových projektoch, ktoré majú príbuzné, podobné alebo rovnaké ciele a pracujú s rovnakou cieľovou skupinou, aby sa zamedzilo duplicitám a nežiadúcej konkurencii až nemožnosti splniť ciele projektu pri adresovaní pomoci rovnakým cieľovým skupinám (napr. počtom menšia cieľová skupina „NEET“ v jednom území, ktorá nemôže prijať pomoc od dvoch organizácií/projektov naraz).

RO/SO sa musí primárne zamerať na realizátorov národných projektov, pretože tie majú veľký rozpočet centrálné riadený jednou verejnou inštitúciou, ktorá svojimi aktivitami bude výrazne ovplyvňovať prostredie v svojej cieľovej skupine alebo téme.

Okrem informovania na webstránkach **odporúčame aktívnu prácu s prijímateľmi.**

Vhodným formátom sú tematické konferencie a workshopy pre žiadateľov/prijímateľov.

Ich cieľom je informovať, získať vstupy do procesu prípravy výziev a vyzvaní, ale aj vymieňať skúsenosti a informácie o zámeroch, sieťovať a prepájať a vytvárať projektové partnerstvá, prípadne dohody o spolupráci.

Tento typ podujatí je dôležitý aj v procese prípravy výziev a zámerov národných projektov.

Ďalšou možnosťou na aktívne informovanie je **začlenenie informácií o synergických a komplementárnych projektoch do programu informačných seminárov** k dopytovo orientovaným výzvam pre žiadateľov.

Systém riadenia EŠIF ďalej ukladá riadiacim orgánom aj povinnosť zabezpečiť “kvalitu hodnotiacich činností, ktoré sú založené na princípoch ako sú transparentnosť, nezávislosť, partnerstvo, šírenie výsledkov a pod.”

V kontexte medzirezortného riadenia podpory komplexných tém je potrebné zaradiť do procesov hodnotenia implementácie operačných programov aj **hodnotenie priebehu spolupráce medzi rezortmi a s partnermi**. Toto hodnotenie **musí byť integrálnou súčasťou hodnotenia operačných programov**.

Gestori horizontálnych princípov

Horizontálne princípy, definované v článkoch 5, 7 a 8, Nariadenia EÚ č. 1303/2013 sú princípmi, ktoré členské štáty EÚ musia podporiť a zohľadniť “...počas prípravy a vykonávania programov, aj vo vzťahu k ich monitorovaniu, podávaniu správ a hodnoteniu”.

Horizontálna povaha princípov predpokladá vytvorenie zodpovedajúcej koordinačnej a riadiacej štruktúry, ktorá prekonáva hranice rezortov a inštitúcií.

Slovensko však skôr ako reálnou integráciou horizontálnych princípov (HP) do riadenia implementácie EŠIF išlo cestou vytvorenia paralelnej dozornej, monitorovacej kapacity v podobe gestorov HP. Preto do veľkej miery záleží od kapacít, výkonu a miery akceptácie gestorov HP zo strany riadiacich a sprostredkovateľských orgánov.

Napriek tomu poskytuje inštitút horizontálneho princípu inšpiráciu pre medzirezortnú koordináciu riadenia EŠIF.

Aj v súčasnom systéme riadenia môžu RO/SO využiť kapacity gestora HP, alebo priestor v rámci pracovnej skupiny HP, kde sú zastúpení aj partneri.

V Systéme riadenia EŠIF je implementácia horizontálnych princípov rozpracovaná pomerne detailne. Prechádza prierezovo všetkými časťami dokumentu - od programovania, cez implementáciu operačného programu, monitorovanie a hodnotenie až po informovanie a komunikáciu.

Gestor horizontálneho princípu v rámci Systému riadenia EŠIF by mal najmä prispievať metodickou podporou (možnosť vypracovať manuály procedúr, poradenstvo, konzultácie, vypracovanie odporúčaní), zabezpečením “školiacich a vzdelávacích aktivít pre RO a relevantných sociálno-ekonomických partnerov” a aktívne sa zúčastňovať pri príprave “...všetkých dokumentov na programovej a projektovej úrovni”.

Predovšetkým podľa systému riadenia “...spolupracuje s RO pri príprave výziev/vyzvaní v otázkach týkajúcich sa informácií potrebných k aplikácii HP a overuje ich súlad s HP...”

Využitie gestorov horizontálnych princípov pri medzirezortnom riadení EŠIF

Gestori horizontálnych princípov môžu posilňovať kapacitu pre medzirezortné riadenie už v tomto programovom období. Oveľa zásadnejšiu úlohu by mohli pri vhodnom zarámčovaní ich pôsobnosti zohrávať aj v novom

programovom období.

Predovšetkým odporúčame posilniť koordinačnú funkciu a funkciu budovania a rozvoja kapacít na strane RO/SO, na úkor monitorovacej a kontrolnej funkcie.

Gestori horizontálnych princípov môžu byť aktívni v týchto oblastiach:

- tvorba metodík na medzirezortné riadenie úloh spojených s implementáciou EŠIF,
- sieťovanie relevantných aktérov,
- organizovanie tematických podujatí,
- príprava vzdelávacích a tréningových programov,
- garantovanie procesov tvorby výziev, vyzvaní v oblasti zapojenia aktérov,
- zber dát formou prieskumov a výskumných/analytických úloh.

Úloha monitorovacích výborov a pracovných skupín zriadených pod monitorovacími výbormi

Národný monitorovací výbor

Národný monitorovací výbor je centrálnym výborom, ktorý by mohol mať ambíciu zhromažďovať informácie a vytvárať priestor na medzirezortnú koordináciu.

Má postačujúcu diverzitu členov na to, aby informácie dosiahli na všetkých relevantných aktérov.

Jeho úlohou podľa článku 2, bod 3, písmeno c) štatútu je aj "navrhovať opatrenia na zvýšenie efektívnosti a účinnosti implementácie EŠIF".

Bod 4 štatútu medzi úlohy národného monitorovacieho výboru však zaraďuje iba základné monitorovacie úlohy. Národný monitorovací výbor by však mohol tiež vytvárať priestor pre rámcové plánovanie medzirezortnej koordinácie.

Možné využitie priestoru a pôsobnosti národného monitorovacieho výboru

Štatút národného monitorovacieho výboru (NMV) neumožňuje zriaďovanie pracovných skupín alebo komisií. V prípade zavedenia tejto možnosti by mohol NMV hrať rolu "hlavnej tematickej konferencie" a mohol by vzniknúť priestor na organizovanie tematických medzirezortných dialógov, so zapojením partnerov.

Toto riešenie je alternatívne k obohateniu činnosti Pracovnej komisie pre synergie alebo k činnostiam v réžii gestorov horizontálnych princípov.

Je možné tiež zaviesť podávanie správ o pokroku v implementácii aj cez optiku tematického reportovania **na základe vymedzenia očakávaných výsledkov pre tematické ciele v Partnerskej dohode 2014 – 2020. Tieto správy by boli nútené RO/SO vypracúvať v spolupráci a motivovali by k väčšej koordinácii.**

Príklad:

1.3.3.2 TC 9: Podpora sociálneho začlenenia, boj proti chudobe a akejkoľvek diskriminácii.

Pre očakávané výsledky v rámci ESF by spracovali spoločnú správu o riadení podpory MPSVaR, MHSR, MVSR, MPRV a MFSR, pre operačné programy OPLZ, OPVal a IROP.

Odporúčania pre CKO:

Doplniť štatút NMV o úlohu NMV brať na vedomie správu o komplexnom riadení podpory tém a vymedziť štruktúru správy spracovanej RO/SO.

Zaviesť aspoň polročné reportovanie o činnosti pracovnej komisie pre synergie.

Doplniť štatút NMV o možnosť zriaďovať pracovné skupiny alebo komisie.

Monitorovací výbor operačného programu

Štruktúra a spôsob fungovania monitorovacích výborov dávajú viaceré možnosti, ako posilniť medzirezortnú koordináciu.

Príkladom je zriaďovanie pracovných skupín a komisií. Napríklad pri OP Ľudské zdroje sú pracovné komisie štruktúrované podľa tematicky príbuzných prioritných osí. V OP Kvalita životného prostredia sa osvedčilo zakladanie pracovných skupín pre prípravu hodnotiacich kritérií (udržateľné využívanie biomasy) alebo pre prípravu dopytovo orientovaných výziev.

Podobne je možné postupovať aj pri medzirezortnej príprave skupín výziev a vyzvaní na národné projekty.

Ďalšou možnosťou ako posilňovať koordináciu je rozšíriť požiadavky na spracovateľov národných projektov (NP) v rámci procesu schvaľovania zámerov NP.

Odporúčanie pre CKO

Spracovateľ zámeru národného projektu musí uviesť aj informácie o zohľadnení synergických a komplementárnych národných projektov a dopytových výziev.

Odporúčame preto **doplniť formulár zámeru národného projektu o časť týkajúcu sa synergií a komplementarít a o časť týkajúcu sa zapojenia relevantných aktérov do prípravy zámeru NP.**

Záver a zhrnutie odporúčaní

Z našej analýzy vyplýva, že:

- Súčasný systém riadenia EŠIF poskytuje možnosti pre medzirezortnú koordináciu, predovšetkým na ad hoc úrovni, závislosti od nastavenia kapacít a vôle riadiacich a sprostredkovateľských orgánov.
- To si vyžaduje vôľu RO/SO koordinovane pripravovať podporu komplexných tém, s konkrétnym nositeľom/koordinátorom témy, ktorý má kompetenciu proces riadiť.
- Obmedzením môžu byť striktné vnímané deliace línie medzi zodpovednými ministerstvami, neochota prijímať koordinačnú úlohu z iného rezortu a nevykonalnosť súčinnosti, aj keby bola dohodnutá počas koordinovanej spolupráce.
- Systém riadenia EŠIF je nastavený dostatočne, ale v praxi vykazuje známky vysokej formálnosti, čo ukazuje aj plnenie ustanovení o zabezpečení synergií a komplementarít, ktoré je stále na úrovni formálneho reportovania.

- Vymedzenie synergií je stále skôr abstraktné a riadiace výbory nemajú praktické skúsenosti s medzirezortnou koordináciou prípravy skupín výziev, prípadne s koordináciou prijímateľov národných projektov a dopytovo orientovaných projektov.
- Pre zlepšenie situácie je možné využiť existujúce postupy, nastavenia a nástroje, dôležité budú však kapacity (ľudské, finančné), ktoré sú ochotné RO/SO na takýto proces vyčleniť. Obmedzením sa môže ukázať nastavenie organizačnej štruktúry, interných procedúr a rozdelenie prostriedkov z technickej pomoci, ktoré neuvažuje s medzirezortnou koordináciou.
- Je potrebné dôsledne mapovať relevantných aktérov a klásť dôraz na aktívnu komunikáciu s nimi.
- Je potrebné venovať pozornosť a kapacitu sieťovaniu aktérov. Sieťovanie pritom nemusí byť štrukturované podľa skupín oprávnených prijímateľov, ale sa musí realizovať naprieč sektormi. Tým sa podporí zber kvalitných vstupov a zároveň umožní vznik kvalitnejších partnerstiev.
- Gestori horizontálnych princípov môžu zohrať aktívnu účasť pri podpore medzirezortného riadenia implementácie EŠIF. Dosiahnuť sa to dá posilnením koordinačnej funkcie a funkcie budovania a rozvoja kapacít na strane RO/SO, na úkor monitorovacej a kontrolnej funkcie.

Odporúčania pre Centrálny koordinačný orgán v tejto oblasti zahŕňajú:

Výber zástupcov občianskej spoločnosti

Zostaviť databázy podľa typov aktérov aj podľa tém (napríklad na úrovni tematických cieľov alebo špecifických priorít).

Sieťovať databázy medzi CKO (a všetkými IPC), RO/SO a inými sektorovo orientovanými inštitúciami - úrady splnomocnencov, rady vlády (pre ľudské práva, pre mimovládne neziskové organizácie).

Vytvoriť nominačný mechanizmus zástupcov občianskej spoločnosti do partnerských skupín pre zabezpečenie legitimity. Mechanizmus musí obsahovať:

1. spôsob nominácie zástupcov,
2. požiadavky na odbornosť a kapacitu zástupcov,
3. spôsob výberu nominovaných zástupcov.

Komunikácia so zástupcami občianskej spoločnosti

Sekretariát Rady vlády SR pre MNO (Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti), ako aj predseda komory MNO rady vlády pre MNO sú vhodné kontaktné body pre šírenie informácií do občianskeho sektora.

Na komunikáciu je vhodné využiť aj členov monitorovacích výborov, ktorí sú nominantmi komory MNO.

Oblasť riadenia synergií

Posúdenie stavu zapájania externých subjektov do identifikácie a podpory synergických efektov

Odporúčame vypracovať analýzu formulárov vo vzťahu k zapojeniu partnerov a vyhodnotiť, či riadiace výbory vidia vo vzťahu k identifikácii synergií úlohu externých subjektov.

Pracovná komisia pre koordináciu a zabezpečenie synergických účinkov medzi EŠIF a ostatnými nástrojmi podpory Únie a SR

CKO môže pre posilnenie koordinačnej kapacity postupovať v dvoch krokoch:

1. Zmeniť vymedzenie pôsobnosti a úloh pracovnej komisie

Pracovná komisia by mohla vytvoriť priestor na diskusiu o architektúre medzirezortného

procesu vo vzťahu ku koordinácii prípravy výziev a vyzvaní na národné projekty.

Tento prístup by bolo možné aplikovať bez výraznejšej zmeny Systému riadenia EŠIF, doplnením pracovných úloh a prípadnou zmenou štatútu pracovnej komisie.

Odporúčame tento prístup testovať na konkrétnej téme.

2. Vydať metodické usmernenie pre RO/SO k tvorbe medzirezortného procesu

Cieľom usmernenia by bolo dať návod pre RO/SO ako zostaviť proces, ako nastaviť rozdelenie úloh, ako identifikovať zainteresovaných aktérov a ako riadiť celý proces.

Využitie gestorov horizontálnych princípov pri medzirezortnom riadení EŠIF

Odporúčame posilniť koordinačnú funkciu a funkciu budovania a rozvoja kapacít na strane RO/SO, na úkor monitorovacej a kontrolnej funkcie.

Gestori horizontálnych princípov môžu byť aktívni v oblastiach:

- tvorby metodík na medzirezortné riadenie úloh spojených s implementáciou EŠIF,
- sieťovania relevantných aktérov,
- organizovania tematických podujatí,
- prípravy vzdelávacích a tréningových programov,
- garantovania procesov tvorby výziev, vyzvaní v oblasti zapojenia aktérov,
- zberu dát formou prieskumov a výskumných/analytických úloh.

Možné využitie pôsobnosti národného monitorovacieho výboru

Zaviesť podávanie tematických správ o pokroku v implementácii na základe očakávaných výsledkov pre tematické ciele v Partnerskej dohode 2014 – 2020. Tieto správy by boli nútené RO/SO vypracúvať v spolupráci a motivovali by k väčšej koordinácii.

Doplniť štatút národného monitorovacieho výboru o úlohu brať na vedomie správu o komplexnom riadení podpory tém a vymedziť štruktúru správy spracovanej RO/SO.

Zaviesť aspoň polročné reportovanie o činnosti pracovnej komisie pre synergie.

Doplniť štatút národného monitorovacieho výboru o možnosť zriaďovať pracovné skupiny alebo komisie. (Toto riešenie je alternatívne k obohateniu činnosti Pracovnej komisie pre synergie alebo k činnostiam v réžii gestorov horizontálnych princípov.)



EURÓPSKA ÚNIA

Európsky fond regionálneho rozvoja



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti