



© Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n. o.
Staromestská 6/D, 811 03 Bratislava, SR
Bratislava 2021

Dizajn © Zuzana Chmelová
Tlač _ DEVÍN PRINTING HOUSE

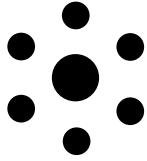
Projekt „Zlepšenie európskej spolupráce VÚC za účelom zefektívnenia
územnej samosprávy“, podporený z Európskeho sociálneho fondu v rámci
Operačného programu Efektívna verejná správa.

Neprešlo jazykovou korektúrou.

30 odporúčaní pre zlepšenie európskej spolupráce VÚC

**ALEXANDER DULEBA, PATRIK KOVÁČ,
VERONIKA ORAVCOVÁ a kol.¹**

¹ Michal Čirner, Lucia Hanusinová, Matúš Mišík,
Tomáš Strážay a Juraj Sýkora.



Obsah

Úvod

Úvod // 7

I. Legislatívne úpravy //12

II. (Ne)uplatňovanie legislatívy v praxi // 24

III. Opatrenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy // 30

IV. Opatrenia na úrovni VÚC // 40

5



Predkladaný súbor 30 odporúčaní je vypracovaný na základe zistení z výskumu uskutočneného v rámci projektu „Zlepšenie európskej spolupráce VÚC za účelom zefektívnenia územnej spolupráce“¹

¹ V rámci projektu boli uskutočnené nasledujúce výskumné činnosti, ktoré predstavujú analytický základ a obsahujú zdôvodnenia pre predkladaný návrh súboru 30 opatrení pre zlepšenie európskej spolupráce slovenských VÚC: audit zahraničnej spolupráce Trnavského samosprávneho kraja (TTSK) a Prešovského samosprávneho kraja (PSK) od ich zriadenia v roku 2001 (do roku 2019); analýza legislatívneho a inštitucionálneho rámca SR pre zahraničnú spoluprácu samosprávnych krajov (VÚC), vrátane jeho porovnania s legislatívnym rámcom a podmienkami pre zahraničnú spoluprácu regiónov v Českej republike a Poľsku; analýza riadenia a inštitucionálneho zabezpečenia zahraničnej spolupráce na úrovni úradov TTSK a PSK; zmapovanie príležitostí pre rozvoj spolupráce TTSK a PSK s európskymi partnermi; porovnanie doterajšej zahraničnej spolupráce TTSK a PSK so skúsenosťami vybraných úspešných regiónov susedných krajín v oblasti paradiplomacie (Juhomoravský kraj – Česká republika a Podkarpatské vojvodstvo – Poľsko) i vzájomné porovnanie inštitucionálneho zabezpečenia riadenia a dosiahnutých výsledkov zahraničnej spolupráce TTSK a PSK; analýza nástrojov financovania spolupráce VÚC so zahraničnými partnermi zameraná predovšetkým na príležitosti, ktoré poskytujú Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) v programovom období 2021 – 2027. Na základe vyššie uvedených výskumných činností a ich výstupov bol v rámci projektu vypracovaný návrh stratégie rozvoja zahraničnej spolupráce TTSK i PSK s výhľadom do roku 2030.



Projekt bol realizovaný Výskumným centrom Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n. o. v období júl 2019 – jún 2021 a bol financovaný z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu v rámci operačného programu „Efektívna verejná správa“.

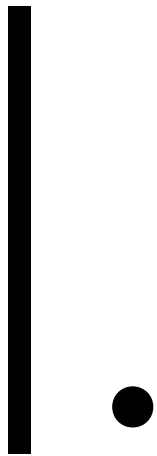
Cieľom odporúčaní je zlepšiť zahraničnú spoluprácu vyšších územných celkov (VÚC) s osobitným zreteľom na spoluprácu s európskymi partnermi. Odporúčania obsahujú návrh opatrení zameraných na skvalitnenie legislatívnych a inštitucionálnych podmienok pre zahraničnú spoluprácu VÚC, vrátane zefektívnenia ich súčinnosti s ústrednými orgánmi štátnej správy (ÚOŠS) v tejto oblasti. V neposlednom rade, cieľom odporúčaní je posilniť kapacity VÚC čerpať zdroje z horizontálnych programov Európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF). Schopnosť VÚC spolupracovať s európskymi partnermi prostredníctvom realizácie spoločných projektov podporených z horizontálnych programov EŠIF znamená získavanie lepšieho know-how a prítiahnutie dodatočných investícií do regionálneho rozvoja v SR, idúcich nad rámec eurofondov alokovaných pre SR v rámci národnej Partnerskej dohody pre príslušné programové obdobie EÚ. Aj z tohto dôvodu je úspešná

európska spolupráca VÚC vo verejnom záujme a mala by byť systematicky podporená zo strany ÚOŠS. Odporúčania vyplývajú zo zistení výskumu a predstavujú návrhy opatrení v nasledujúcich štyroch hlavných oblastiach:

- 1. legislatívne úpravy;** zistenia výskumu doterajšej praxe zahraničnej spolupráce VÚC od ich vzniku v roku 2001 preukazujú zastaranosť niektorých legislatívnych ustanovení zriaďovateľského zákona o č. 302/2001 Z. z. o VÚC regulujúcich ich medzinárodnú spoluprácu. Dosah na reguláciu zahraničnej spolupráce VÚC má niekoľko ďalších zákonov, avšak, niektoré ustanovenia, ktoré sú v nich obsiahnuté, nie sú v súlade so zriaďovateľským zákonom, resp. ponúkajú iné interpretácie ustanovení týkajúcich sa medzinárodnej spolupráce VÚC. Navyše, existujúca legislatíva nepokrýva niektoré dôležité aspekty zahraničnej spolupráce VÚC, ktoré, ako ukazujú zistenia z výskumu, by bolo vhodné regulovať, pokiaľ má dôjsť k zlepšeniu súčasného stavu, vrátane podpory zahraničnej spolupráce VÚC zo strany ÚOŠS. Týka sa to, predovšetkým, využívania zahraničnej spolupráce ako nástroja pre regionálny rozvoj na strane VÚC, pretože schopnosť VÚC tento nástroj využívať je vo verejnom záujme SR. Odporúčania obsahujú návrhy na úpravu legislatívnych ustanovení s cieľom skvalitniť podmienky pre zahraničnú, a predovšetkým, európsku spoluprácu slovenských VÚC.
- 2. uplatňovanie legislatívy v praxi;** zistenia z výskumu poukazujú na to, že niektoré legislatívne ustanovenia,

týkajúce sa zahraničnej spolupráce VÚC, sa neuplatňujú v praxi, pričom ide o nedostatky zistené najmä na strane ÚOŠS. Zároveň, VÚC nevyužívajú v dostatočnej miere legislatívne ustanovenia, ktoré vytvárajú príležitosti pre rozvoj ich zahraničnej spolupráce. Odporúčania predstavujú návrhy opatrení s cieľom odstrániť zistené nedostatky na strane ÚOŠS a využiť zistené príležitosti na strane VÚC.

- 3. opatrenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy;** vychádzajúc z porovnania spolupráce ÚOŠS s regiónmi v oblasti ich zahraničnej spolupráce, vrátane poskytovania podpory pre regionálnu paradiplomáciu v ČR a Poľsku, navrhujeme prijatie opatrení na strane ÚOŠS SR s cieľom vytvoriť priaznivejšie prostredie pre zahraničnú, a predovšetkým, európsku spoluprácu slovenských VÚC.
- 4. opatrenia na úrovni VÚC;** posledný okruh odporúčaní sa týka návrhu opatrení pre VÚC s cieľom skvalitniť riadenie i výkon ich zahraničnej spolupráce. Odporúčania sú určené, predovšetkým, úradom samosprávnych krajov, ktoré sú zodpovedné za rozvoj spolupráce VÚC so zahraničnými partnermi v súlade s ich legislatívnymi kompetenciami a primárnym poslaním VÚC, ktorým je zabezpečenie regionálneho rozvoja.



Legislatívne úpravy

1

Zahranční partneri

Podľa zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z. z. môžu VÚC v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnyimi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie (§ 5). Zistenia z výskumu ukazujú, že pomerne striktné vymedzenie spôsobilých partnerov v zriaďovateľskom zákone, t. j. že zahraničními partnermi, s ktorými VÚC môžu spolupracovať, sú iba regióny iných krajín, je prekonané praxou a, hlavne, nezodpovedá potrebám ďalšieho rozvoja zahraničnej, a najmä európskej, spolupráce VÚC. V nesúlade s vyššie uvedeným ustanovením zriaďovateľského zákona je zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý, okrem iného, špecifikuje pôsobnosť VÚC (i lokálnych samospráv) v oblasti cezhraničnej spolupráce, a ktorý stanovuje, že VÚC môžu spolupracovať so „sociálno-ekonomickými partnermi v oblasti regionálneho rozvoja“ a môžu vytvárať partnerstvá na európskej, národnej, regionálnej a miestnej úrovni (§ 13). Zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu stanovuje kompetenciu VÚC podporovať rozvoj cezhraničnej, medziregionálnej a nadnárodnej spolupráce v cestovnom ruchu (§ 5) bez toho, aby vyslo-

vene vymedzoval kategóriu orgánov verejnej alebo štátnej správy, resp. typ organizácií predstavujúcich zahraničných partnerov, s ktorými môžu VÚC spolupracovať. Termín „sociálno-ekonomickí partneri v oblasti regionálneho rozvoja“ ako zahraniční partneri spôsobilí pre spoluprácu s VÚC podľa zákona č. 539/2008 Z. z. nie je možné zredukovať na orgány regionálnej správy iných krajín, ktorý stanovuje zákon č. 302/2001 Z. z., pretože zahŕňa i iné kategórie zahraničných partnerov, s ktorými VÚC v skutočnosti spolupracujú a potrebujú spolupracovať, vrátane orgánov štátnej správy a samosprávy iných krajín, podnikateľských subjektov, univerzít, akademických pracovísk, mimovládnych organizácií a pod. Zákon č. 309/2014 Z. z., ktorý zmenil a doplnil zákon č. 539/2008 Z. z. definuje sociálno-ekonomických partnerov ako „subjekty verejnej správy, podnikatelia a mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti regionálneho rozvoja na miestnej, regionálnej alebo celoštátnej úrovni“ (§ 2, e). Inými slovami, v súlade so zákonmi č. 539/2008 Z. z. a č. 309/2014 Z. z. spôsobilými partnermi pre zahraničnú spoluprácu slovenských VÚC nie sú iba orgány regionálnej správy iných krajín čo vyplýva z ustanovení zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z. z.

Pomerne striktné definovanie zahraničných partnerov v zriaďovateľskom zákone z roku 2001 spôsobilo veľmi podstatné zúženie zamerania zahraničnej spolupráce VÚC v prvých rokoch ich pôsobenia. Sústredili sa na vyhľadávanie kontaktov a spoluprácu iba so zahraničnými regiónmi. Vstup SR do EÚ v roku 2004 rozšíril možnosti európskej spolupráce VÚC s ďalšími zahraničnými subjektmi. Navyše,

10

11

čerpanie zdrojov z horizontálnych programov EŠIF prostredníctvom medzinárodných projektov často predpokladá účasť v projektových konzorciách vytváraných rôznymi subjektmi s rôznou právnou formou z viacerých členských krajín EÚ, vrátane za účasti orgánov regionálnej správy, ale, samozrejme, nielen. Uvedené striktné vymedzenie zahraničných partnerov pre spoluprácu VÚC v zriaďovateľskom zákone č. 302/2001 Z. z. je prekonané a nezodpovedá potrebám ďalšieho rozvoja európskej spolupráce VÚC. Navrhujeme ho priviesť do súladu s príslušnými ustanoveniami zákona č. 539/2008 Z. z. a zákona č. 309/2014 Z. z., ktoré v oveľa väčšej miere vyhovuje potrebám európskej spolupráce VÚC. S výnimkou spolupráce s centrálnymi vládami iných krajín, slovenská legislatíva by nemala obmedzovať VÚC pri výbere zahraničných partnerov, s ktorými môžu spolupracovať.

2

Medzinárodné združenia

Zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z. z. stanovuje právo VÚC stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov (§ 5). Podobne ako i vymedzenie zahraničných partnerov v zriaďovateľskom zákone ako orgánov regionálnej správy, s ktorými VÚC môžu spolupracovať, i vyššie uvedené právo, zredukované na členstvo v medzinárodných regionálnych združeniach, nezodpovedá potrebám rozvoja európskej spolupráce VÚC. Pri horizontálnych programoch EŠIF, ale i programoch INTERREG B (transnárodná spolupráca) a C (medziregionálna spolupráca) primárne určených pre podporu územnej spolupráce v rámci EÚ, avšak, nielen medzi úradmi európskych regiónov, sa sformovali platformy subjektov rôznych kategórií, ktoré sú zriadené na základe rôznych právnych foriem, pochádzajú z rôznych členských krajín EÚ, spája ich záujem o sektorovú spoluprácu a hľadajú partnerov pre realizáciu spoločných projektov. Do platforiem sú zapojené orgány verejnej správy na regionálnej i lokálnej úrovni z krajín EÚ, medzinárodné i národné záujmové združenia, podnikateľské subjekty, mimovládne organizácie a pod. (podľa územného rozsahu, t. j. teritoriálnej spôsobilosti programu EŠIF alebo jeho

sektorového zamerania, pokiaľ nevymedzuje teritoriálnu spôsobilosť subjektov uchádzajúcich sa o podporu projektov). Navyše, existujú európske sektorovo zamerané združenia a platformy, členstvo v ktorých nie je podmienené typom alebo právnou formou organizácie a ich členmi sú súčasne orgány verejnej správy rôznych úrovní a z rôznych členských krajín spolu s inými aktérmi.

Zistenia z výskumu svedčia o tom, že najmä poľské, ale i české regióny, sú zapojené do činnosti sektorových združení a platforiem pri horizontálnych programoch EŠIF spolu s inými kategóriami subjektov z iných členských krajín. Slovenské VÚC sa do činnosti týchto európskych sietí zapájajú iba v minimálnej miere. Zároveň, v strategickom rozvojovom dokumente Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) si slovenské VÚC stanovujú sektorové rozvojové priority, napr. rozvoj zelenej ekonomiky, podpora inovácií, malých a stredných podnikov a pod., pričom, na podporu rozvoja týchto sektorových priorít existujú špecifické horizontálne programy EŠIF. Pre úspešné čerpanie zdrojov z horizontálnych programov EŠIF je nevyhnutné európske sieťovanie VÚC s európskymi partnermi rôznych kategórií a nielen s regiónmi členských krajín EÚ. Obmedzujúce ustanovenie zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z. z. o práve VÚC stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo orgánov, nezodpovedá potrebám rozvoja európskej spolupráce VÚC. Slovenská legislatíva by nemala obmedzovať možnosti VÚC v sektorovom sieťovaní a spolupráci s partnermi z krajín EÚ bez ohľadu na ich právnou formu.

3

Písomná dohoda ako podmienka medzinárodnej spolupráce

Zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z. z. stanovuje, že medzinárodná spolupráca VÚC sa môže uskutočňovať len na základe písomnej dohody o spolupráci, ktorá musí obsahovať názvy a sídla účastníkov dohody, predmet dohody (spolupráce) a určenie času, na ktorý sa dohoda uzatvára (§ 5). Vyššie uvedené obmedzenie spôsobilo jav, ktorý je typický pre paradiploematické aktivity väčšiny slovenských VÚC. Od svojho vzniku v roku 2001 VÚC uzavreli množstvo formálnych písomných zmlúv o spolupráci so zahraničnými regiónmi, ktoré nemajú reálny význam, nezaložili reálnu spoluprácu a nepredstavujú (finančný alebo nefinančný) prínos pre napĺňanie cieľov ich regionálneho rozvoja. Berúc do úvahy skúsenosti VÚC v oblasti medzinárodnej spolupráce za posledných 20 rokov, je možné konštatovať, že uvedené legislatívne obmedzenie, t. j. možnosť spolupracovať so zahraničnými partnermi iba na základe písomných dohôd, nemá svoje opodstatnenie a nie je ani naplniteľné v praxi. Jednoducho, spoluprácu so zahraničnými partnermi nie je možné podmieniť iba písomnými dohodami.

12

13

V prípade realizácie konkrétnych spoločných projektov VÚC so zahraničnými partnermi, dohody o ich realizácii, t. j. projektové dohody, sú nevyhnutnosťou, avšak, nemusia im predchádzať rámcové a písomne uzavreté dohody o spolupráci s úradmi regiónov iných krajín, pretože nie sú potrebné pre uzatváranie projektových dohôd. Inými slovami, VÚC môžu uzatvárať projektové zmluvy s inými partnermi bez toho, aby predtým podpísali rámcové zmluvy o spolupráci. Zároveň, existujú príklady (hoci je ich menej než by bolo žiaduce) paradiploematických stykových aktivít, pri ktorých úrady VÚC plnia úlohu sprostredkovateľov kontaktov spolupráce subjektov so sídlom na ich území so zahraničnými partnermi. Ak takéto aktivity VÚC vykonávajú, neznamená to, že musia mať predtým uzavretú písomnú dohodu s regionálnou vládou inej krajiny, na území ktorej sídli ich zahraničný partner, prípadne partner subjektu so sídlom na území VÚC. Písomná dohoda ako podmienka pre medzinárodnú spoluprácu VÚC stanovená v zriaďovateľskom zákone č. 302/2001 Z.z predstavuje zbytočné legislatívne obmedzenie, ktoré, navyše, ani nie je možné dodržať v praxi medzinárodnej spolupráce VÚC.

4

Kontrolný mechanizmus

Ako uvádzame v predchádzajúcom bode, podľa zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z. z. medzinárodná spolupráca VÚC môže prebiehať iba na základe písomnej zmluvy so zahraničnými partnermi, rovnopis ktorej musí byť odovzdaný do evidencie obvodného štátneho úradu (od roku 2013 okresného úradu) v sídle kraja (§ 5). To isté sa týka i dokumentu potvrdzujúceho členstvo VÚC v medzinárodnom združení. Okresný úrad v sídle VÚC má povinnosť kontrolovať obsah zmlúv a členstvo VÚC v medzinárodných združeniach. V prípade, že okresný úrad zistí, že zmluva alebo členstvo VÚC v medzinárodnom združení je v rozpore s ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná, alebo je v rozpore s verejným záujmom, môže iniciovať konanie na súde, ktorý následne môže vydať rozhodnutie stanovujúce povinnosť VÚC ukončiť medzinárodnú spoluprácu alebo členstvo v medzinárodnom združení. Samozrejme, štátna správa má mať právo kontrolovať medzinárodnú spoluprácu regionálnych a lokálnych samospráv. Avšak, kontrolný mechanizmus ustanovený zriaďovacím zákonom č. 302/2001 Z. z. neplní účel, pre ktorý bol stanovený a prax potvrdzuje, že je prekonaný.

Za 20 rokov medzinárodnej spolupráce slovenských VÚC sa nestal ani jeden prípad rozhodnutia súdu, ktorý by stanovil povinnosť VÚC ukončiť medzinárodnú spoluprácu alebo členstvo v medzinárodnom združení na základe podnetu okresného úradu. Zo zistení nášho výskumu vyplýva, že VÚC odovzdávajú na evidenciu okresným úradom iba rámcové zmluvy o spolupráci so zahraničnými partnermi, pričom, a zistili sme, že nie všetky VÚC tak naozaj aj robia. Zákon nestanovuje povinnosť VÚC odovzdávať na evidenciu okresným úradom projektové zmluvy o spolupráci so zahraničnými partnermi. Zároveň, otázna je kompetentnosť okresného úradu posúdiť obsah rámcových zmlúv o spolupráci VÚC, navyše, očakávať, že rámcové zmluvy o spolupráci VÚC so zahraničnými partnermi budú obsahovať protizákonné ustanovenia, je nemiestne. Nastavenie kontrolného mechanizmu nad zahraničnou spolupracou VÚC zo strany štátnej správy je neadekvátne, neplní svoju funkciu a predstavuje zbytočnú byrokratickú záťaž pre VÚC i príslušné okresné úrady.

Ustanovenia zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z. z. sú zastarané z objektívnych dôvodov, pretože: 1) medzinárodná spolupráca VÚC nemôže byť zredukovaná iba na spoluprácu s regiónmi iných krajín, 2) členstvo VÚC v medzinárodných združeníach nemôže byť obmedzené iba na združenia regiónov, a 3) ich medzinárodná spolupráca nemôže prebiehať vždy iba na základe písomnej dohody. Nakoniec, ak by VÚC postupovali striktnie s ustanoveniami zriaďovateľského zákona, museli by na okresných súdoch evidovať i všetky projektové zmluvy so zahraničnými part-

nermi, čo je praktický a byrokratický nezmysel. Keďže prax medzinárodnej spolupráce VÚC je oveľa rôznorodejšia než predpokladá zriaďovateľský zákon, ani kontrolný mechanizmus, ktorý stanovuje, nemôže slúžiť, a ani neslúži svojmu účelu. V prípade porušenia zákona zo strany inštitúcií verejnej správy, v súlade so správnym právom, podnet na súd môže podať akákoľvek právnická alebo fyzická osoba, nie je nevyhnutné, aby v prípade medzinárodnej spolupráce VÚC to boli práve a iba okresné úrady. ÚOŠS, ktorý je kompetentný posudzovať obsah medzinárodnej spolupráce VÚC, vrátane jej súladu s verejným záujmom SR v oblasti zahraničnej politiky a medzinárodných vzťahov, je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVaEZ SR). Okresné úrady nie sú kompetentné posudzovať zákonnosť zahraničnej spolupráce VÚC a jej súlad s verejným záujmom SR.

14

15

30

5

Plánovanie zahraničnej spolupráce ako súčasť plánovania regionálneho rozvoja

Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja ukladá povinnosť VÚC pripravovať programy regionálneho hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) na strednodobé obdobie, ktoré korešpondujú s finančnými perspektívami EÚ, a ktoré sú podmienkou pre VÚC, aby získali na podporu regionálneho rozvoja prostriedky zo štátneho rozpočtu SR a fondov EÚ (§ 7). Zákon presne špecifikuje z akých častí má pozostávať PHSR, vrátane finančného zabezpečenia rozvojového plánu. Vo väčšine PHSR slovenských VÚC sa nachádzajú referencie na financovanie regionálneho rozvoja z EŠIF alokovaných pre SR v rámci národnej Partnerskej dohody, vrátane programu cezhraničnej spolupráce so susednými regiónmi (INTERREG A), ktorý je zahrnutý do národnej Partnerskej dohody. V oveľa menšej miere sa v PHSR slovenských VÚC vyskytujú referencie na financovanie regionálneho rozvoja z programov INTERREG B/C a horizontálnych programov EŠIF. Ambície slovenských VÚC pri zabezpečení financovania sektorových priorít regionálneho rozvoja sa sústreďujú na čerpanie eurofondov

na národnej úrovni. Zákon č. 539/2008 Z. z. a ani jeho novelizácia v podobe zákona č. 309/2014 Z. z., nestanovuje povinnosť VÚC zahrnúť do plánu regionálneho rozvoja i plánovanie zahraničnej spolupráce. Iná situácia je v Poľsku, ktoré patrí medzi lídrov v čerpaní eurofondov. Poľské regióny (vojevodstvá) majú takisto zákonom stanovenú povinnosť pripravovať plány regionálneho rozvoja, avšak, rovnako i povinnosť pripravovať plány rozvoja zahraničnej spolupráce.

Absencia plánovania zahraničnej spolupráce, ktorá by bola bezprostredne naviazaná na plnenie sektorových rozvojových priorít stanovených v PHSR, je v prípade väčšiny slovenských VÚC jedným z hlavných nedostatkov v oblasti ich doterajšej zahraničnej spolupráce, ktorý sme identifikovali v rámci nášho výskumu. Paradiplomacia slovenských VÚC od ich vzniku v roku 2001, s výnimkou cezhraničnej spolupráce, sa vyvíjala takmer ako „paralelný svet“ existujúci mimo hlavnej agendy výkonu správnych kompetencií VÚC a politiky regionálneho rozvoja, ktorá je v konečnom dôsledku hlavnou úlohou i poslaním samosprávnych krajov. Vysoká miera „ceremoniálnej diplomacie“ odtrhnutej od potrieb regionálneho rozvoja je jednou z hlavných príčin vysokého počtu nefunkčných zmluvných vzťahov slovenských VÚC so zahraničnými partnermi uzavretých v období 2001-2019. Navrhujeme preto inšpirovať sa príkladom z Poľska a novelizovať zákony č. 539/2008 Z. z. a č. 309/2014 Z. z., ktoré by zahrnuli legislatívnu povinnosť VÚC plánovať rozvoj zahraničnej spolupráce v nadväznosti na plánovanie cieľov PHSR v príslušnom programovom období.

6

Kohézne regióny

Zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva zadefinoval samosprávne kraje, spolu s ministerstvami a inými orgánmi ústrednej štátnej správy, ako „sprostredkovateľské orgány“ pri správe operačných programov pomoci a podpore poskytovanej z fondov EÚ (§ 8). Samosprávne kraje získali právomoc spravovať operačné programy pre čerpanie zdrojov z fondov EÚ v prípade, že ich tým poverí vláda a „riadiaci orgán“ operačného programu, ktorým je ústredný orgán štátnej správy poverený vládou (§ 7). Napriek tomu, že „sprostredkovateľský orgán“ je v súlade s týmto zákonom podriadený „riadiacemu orgánu“ operačného programu, t. j. orgánu ústrednej štátnej správy, zákon č. 528/2008 Z. z. bol dôležitý najmä v tom, že otvoril samosprávnym krajom prístup k správe fondov EÚ určeným pre Slovensko, ktoré predstavujú významný zdroj investícií pre regionálny rozvoj krajov. Aj vďaka tomuto zákonu sa slovenské kraje môžu podieľať na administrácii operačných programov financovaných zo štrukturálnych fondov EÚ a programov INTERREG A, ktoré slúžia na podporu cezhraničnej spolupráce. Jedným z problémov pomalého čerpania eurofondov v SR je absencia regionálnych operačných programov, ktoré by mohli priamo spravovať slovenské VÚC a využívať ich pre

financovanie potrieb regionálneho rozvoja. Slovenské VÚC vzhľadom na svoje geografické charakteristiky nespĺňajú kritéria pre ich klasifikáciu v štatistickej kategórii NUTS2 pri programovaní kohéznej politiky EÚ (základné regióny pre aplikáciu regionálnych politík) a sú klasifikované v kategórii NUTS3 (malé regióny pre špecifické diagnózy). V SR existuje jeden integrovaný regionálny operačný program, ktorý spravuje ÚOŠS. Iná situácia je v Poľsku, ktoré patrí k lídrom v úspešnom čerpaní eurofondov. Poľské regióny (vojvodstvá) spĺňajú štatistické kritéria pre ich zaradenie do kategórie NUTS2. V predchádzajúcom programovom období 2014 — 2020 v Poľsku bolo zriadených 16 regionálnych operačných programov (jeden program pre jedno vojvodstvo), ktoré boli riadené poľskými vojvodstvami, a jeden spoločný operačný program Východné Poľsko, ktorý spravovalo spolu 5 vojvodstiev, nachádzajúcich sa na východných hraniciach Poľska. 41,5 % všetkých eurofondov, ktoré boli určené pre Poľsko v rámci národnej Partnerskej dohody v predchádzajúcej finančnej perspektíve 2014 — 2020 bolo realizovaných cez regionálne operačné programy spravované poľskými vojvodstvami. A je potrebné zdôrazniť, že Poľsko ukončilo čerpanie národných eurofondov v predchádzajúcom programovom období už v roku 2019. Pre porovnanie, čerpanie EŠIF v SR v rovnakej finančnej perspektíve k 31. marcu 2021 bolo na úrovni 44,97 %.² Zistenia

² Informácia o implementácii EŠIF k 31. 03. 2021. In: *Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR*, <https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2021/04/Implementacia-ESIF-k-31032021.pdf> (prístup: 25. júna 2021).

16

17

z výskumu preukazujú, že prístup k riadeniu eurofondov je významným faktorom, ktorý motivuje poľské regióny rozvíjať európsku spoluprácu. Všetky poľské vojvodstvá majú svoje reprezentačné kancelárie v Bruseli. Aktuálne, iba tri slovenské VÚC prevádzkujú svoje zastúpenia pri inštitúciách EÚ v Bruseli.

Slovenské VÚC by sa mohli inšpirovať príkladom riadenia spoločného regionálneho programu Východné Poľsko a vytvárať združené „kohézne regióny“, ktoré by spĺňali štatistické kritéria pre zaradenie do kategórie NUTS2, a uchádzať sa o zriadenie spoločných regionálnych operačných programov a ich správu. Pre štatistické účely máme v SR definované kohézne regióny na úrovni NUTS2 — Bratislava, Západ, Stred a Východ, avšak, definované sú iba pre účely štatistiky, neslúžia pre riadenie OP. Samozrejme, predpokladom pre vytvorenie kohéznych regiónov je dobrá politická vôľa na strane VÚC dohodnúť sa medzi sebou navzájom o spoločnom plánovaní regionálneho rozvoja, a zároveň, i politická vôľa vlády takúto iniciatívu podporiť. Zákon č. 528/2008 Z. z. takúto možnosť nevylučuje, avšak, ani nedefinuje podmienky a pravidlá pre vytváranie kohéznych regiónov v SR. V slovenskej legislatíve by nemala chýbať úprava podmienok, na základe ktorých by sa slovenské VÚC mohli združovať do kohéznych regiónov umožňujúcich im uchádzať sa o vytvorenie a bezprostredné riadenie regionálnych operačných programov.

7

Európska spolupráca a ekonomická paradiploMACIA

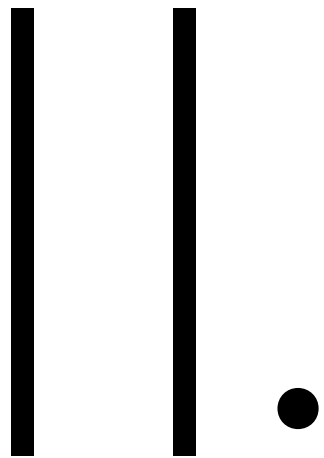
Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja a zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu sú pozitívnymi príkladmi regulácie podmienok a pravidiel spolupráce medzi ÚOŠS a slovenskými VÚC, ktoré majú pozitívny dosah na ich paradiplomatské aktivity. Zákon č. 539/2008 Z. z. obsahuje ustanovenia o pôsobnosti VÚC v oblasti cezhraničnej spolupráce, rozširuje definíciu zahraničných partnerov, s ktorými VÚC môžu spolupracovať, v porovnaní s pôvodným zriaďovateľským zákonom č. 302/2001 Z. z., stanovuje podmienky pre kompenzáciu nákladov VÚC zo strany ÚOŠS, ktoré vyplývajú zo spolufinancovania projektov cezhraničnej spolupráce so zahraničnými partnermi, a v neposlednej miere, stanovuje podmienky pre podporu činnosti regionálnych rozvojových agentúr zo strany vlády. Podobne, i zákon č. 91/2010 Z. z. stanovuje podmienky pre podporu ÚOŠS pre činnosť kancelárií cestovného ruchu v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC. Cezhraničná spolupráca a rozvoj cestovného ruchu sú príkladom dobrej praxe, ktoré, ako vyplýva zo zistení nášho výskumu, môžu slúžiť ako inšpirácia i pre susedné krajiny — Českú republiku a Poľsko, ktoré boli zahrnuté do nášho výskumu. Zároveň,

jedno z hlavných zistení nášho výskumu hovorí o tom, že v podmienkach SR spolupráca medzi ÚOŠS a VÚC funguje iba za predpokladu, ak je regulovaná zákonom. Ak chýba právna regulácia, spolupráca medzi vládou a VÚC je minimálna, resp. závisí od subjektívnych faktorov, ktoré nie je možné predvídať, ako napr. osobné vzťahy a kapacity lídrov regiónov, ich stranícka afilácia, ktorá predurčuje ich vzťahy a kontakty s vládou a pod.

Avšak, paradiplomaciu VÚC nie je možné zredukovať na oblasť cezhraničnej spolupráce a rozvoj cestovného ruchu a zároveň platí, že zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z. z. stanovuje povinnosť štátnym orgánom podporovať medzinárodnú spoluprácu samosprávneho kraja (§ 7). Existujú minimálne dve ďalšie kľúčové oblasti paradiplomacie slovenských VÚC, v ktorých je ich úspešnosť vo verejnom záujme SR. Prvou je oblasť európskej spolupráce, ktorá im umožní zvýšiť čerpanie eurofondov z horizontálnych programov EŠIF nad rámec eurofondov alokovaných pre SR v príslušnej finančnej perspektíve EÚ, a druhou je ich ekonomická paradiplomacia, ktorá môže byť významným príspevkom pre podporu zahraničného obchodu SR i získavanie zahraničných investícií, a ktorá sa nemusí týkať nevyhnutne iba rozvoja vzťahov s európskymi partnermi. Obidve tieto kľúčové oblasti sú poddimenzované z hľadiska spolupráce medzi ÚOŠS a slovenskými VÚC a v oboch oblastiach VÚC nedosahujú výsledky, ktoré sú vo verejnom záujme SR. Hlavnou príčinou je nedostatok finančných zdrojov na strane VÚC, ktoré je potrebné investovať do paradiplomatických kapacít ich úradov, predovšetkým,

personálneho zabezpečenia i materiálneho vybavenia. Na strane druhej, ÚOŠS, a predovšetkým, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR disponuje dostatočným personálnym i materiálnym vybavením, vrátane finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu a mohlo by paradiplomatické aktivity VÚC v oblasti európskej spolupráce a ekonomickej paradiplomacie podporiť minimálne tak, ako Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR) podporuje VÚC v oblasti regionálneho rozvoja a cezhraničnej spolupráce, a Ministerstvo dopravy a výstavby SR (MDV SR) v oblasti rozvoja cestovného ruchu. Keďže zistenia z nášho výskumu preukazujú, že spolupráca medzi vládou SR a VÚC funguje vtedy ak je regulovaná zákonnou úpravou a zároveň platí, že úspešná európska spolupráca a ekonomická paradiplomacia VÚC predstavuje verejný záujem SR, odporúčame prijatie legislatívy, ktorá by špecifikovala a stanovila podmienky pre 1) spoluprácu MIRRI SR a MZVaEZ SR s VÚC v oblasti ich európskej spolupráce, a 2) MZVsEZ SR v oblasti ekonomickej paradiplomacie podobným spôsobom ako ich stanovujú vyššie uvedené zákony pre MIRRI SR v oblasti regionálneho rozvoja/cezhraničnej spolupráce a pre MDV SR pre oblasť cestovného ruchu.





 (Ne)uplatňovanie
legislatívy v praxi

8

Informovanie VÚC o možnostiach zahraničnej spolupráce

Zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z. z., okrem stanovenia povinnosti štátnym orgánom podporovať medzinárodnú spoluprácu samosprávneho kraja, stanovuje i povinnosť štátnym orgánom dbať na to, aby samosprávny kraj bol informovaný o možnostiach tejto spolupráce (§ 7). Povinnosť štátnych orgánov informovať VÚC o možnostiach medzinárodnej spolupráce je stanovená všeobecne a zákon nestanovuje konkrétne orgán štátnej správy, ktorý ju má vykonávať. Zistenia z výskumu ukazujú, že toto ustanovenie zákona nevykonáva žiadny ÚOŠS. Z hľadiska kompetenčného zákona č. 575/2001 Z. z. najbližšie k zabezpečeniu tejto legislatívnej úlohy má Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVaEZ SR), ktoré je ÚOŠS pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy SR k ostatným štátom, medzinárodným organizáciám a zoskupeniam a európskym inštitúciám (§ 15).

Napriek tomu, že v dokumente „Charakteristika činnosti“, ktorú MZVaEZ SR rozpracovalo v nadväznosti na kompetenčný zákon je uvedené, že „koordinuje prípravu a uzatváranie dohôd o cezhraničnej spolupráci, usmerňuje odbornú

pomoc krajským a okresným úradom pri nadväzovaní medzinárodnej spolupráce“³, v skutočnosti sa tak nedeje. Spolupráca MZVaEZ SR s VÚC má sporadický a ad hoc charakter, nie je systémová a v organizačnej štruktúre MZVaEZ SR neexistuje organizačný útvar, ktorý by sa venoval spolupráci s VÚC, resp. ich podpore v oblasti medzinárodnej spolupráce a informoval ich o príležitostiach, ktoré existujú pre ich spoluprácu so zahraničnými partnermi. Verejná diplomacia pod záštitou MZVaEZ SR za hlavných „domácich“ partnerov ministerstva pri výkone zahraničnej politiky považuje mimovládne organizácie a podnikateľské subjekty. Nie sú medzi nimi samosprávne kraje, ktoré na základe platnej legislatívy sú oprávnené vykonávať paradiplomatické aktivity a majú právo byť informované o príležitostiach pre zahraničnú spoluprácu.

Ďalším OÚŠS, ktorý by sa mal podieľať na informovaní VÚC o príležitostiach ich zahraničnej, a v tomto prípade, hlavne európskej, spolupráce je MIRRI SR, ktoré je zodpovedné za politiku regionálneho rozvoja a správu eurofondov na národnej úrovni. MIRRI SR má vybudované kapacity pre monitorovanie čerpania horizontálnych programov EŠIF a malo by VÚC informovať o príležitostiach spolupráce s európskymi partnermi, ktorá je predpokladom pre uchádzanie sa VÚC o realizáciu projektov podporených z horizontálnych programov EŠIF.

³ Charakteristika činnosti. MZVEZ SR, https://www.mzv.sk/ministerstvo/ministerstvo-charakteristika_cinnosti (prístup: 25. 6. 2021).

22

23

9

VÚC a jednotná prezentácia SR v zahraničí

V rámci stanovenia pôsobnosti samosprávnych krajov pri rozvoji cestovného ruchu podľa zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestového ruchu, medzi inými, zákon definuje povinnosť krajov podporovať rozvoj cezhraničnej, medziregionálnej a nadnárodnej spolupráce v cestovnom ruchu a podieľať sa na vytváraní mechanizmu fungovania jednotnej prezentácie Slovenskej republiky v zahraničí (§ 5). V skutočnosti sa VÚC nepodieľali a nepodieľajú na vytváraní mechanizmu jednotnej prezentácie SR v zahraničí, avšak, nie z vlastného pričinenia.

V súlade s kompetenčným zákonom č. 575/2001 Z. z. zodpovednosť za jednotnú prezentáciu Slovenska v zahraničí má MZVaEZ SR (§ 15). Napriek vyššie uvedenej legislatívnej úlohe samosprávnych krajov vyplývajúcej zo zákona č. 91/2010 Z. z., členom Pracovnej skupiny pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí, ktorú zriadilo MZVaEZ SR v roku 2013, nebol od vzniku pracovnej skupiny ani raz a ani jeden zástupca/zástupkyňa slovenského samosprávneho kraja. Pritom MZVaEZ SR, ako sme už uviedli s odka-

zom na kompetenčný zákon i vlastné dokumenty ministerstva, by malo byť prirodzeným partnerom samosprávnych krajov pri realizácii ich paradiplomatických aktivít, poskytovať im, minimálne, informačnú podporu a zapájať ich do tvorby jednotnej prezentácie SR v zahraničí. Zároveň, je potrebné uviesť, že ad hoc spolupráca MZVaEZ SR s VÚC existuje, napr. spoločne organizujú podujatia „Z regiónov do sveta“, ktoré slúžia pre informovanie podnikateľských subjektov so sídlom na území príslušných VÚC o možnostiach podnikania v zahraničí, a počas predsedníctva SR v OBSE v roku 2019 MZVaEZ SR v spolupráci s VÚC zorganizovalo sériu prezentačných podujatí slovenských regiónov v sídle OBSE vo Viedni. Avšak, organizovanie ad hoc podujatí v spolupráci s VÚC doma i v zahraničí, nie je možné interpretovať ako zapájanie VÚC do tvorby a implementácie jednotnej prezentácie SR v zahraničí, ktoré vyplýva z ustanovení zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestového ruchu i kompetenčného zákona č. 575/2001 Z.z., ktorý stanovuje pôsobnosť a úlohu pre MZVaEZ SR.

10

Európske zoskupenie územnej spolupráce (EZÚS)

Zákon č. 90/2008 Z. z. o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZÚS) vytvoril nové možnosti pre spoluprácu VÚC so zahraničnými partnermi. Tento zákon inkorporoval do slovenskej legislatívy Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 1082/2006 o EZÚS (Regulation (EC) No 1082/2006). Cieľom tejto legislatívnej úpravy je eliminovať problémy pre spoluprácu regionálnych a lokálnych aktérov v členských krajinách EÚ, ktoré sú spôsobené rozdielnymi legislatívnymi úpravami ich kompetencií na národnej úrovni. EZÚS je právny subjekt, združujúci členov minimálne z dvoch členských krajín, ktorý má právo vlastníť majetok, zamestnávať zamestnancov a vstupovať do zmluvných vzťahov s ďalšími právnymi subjektmi. EZÚS je komunitárna právna forma umožňujúca územnú spoluprácu lokálnych a regionálnych aktérov, vrátane územných celkov, platná vo všetkých členských krajinách, ktoré ju záväzne prebrali do svojich národných legislatív.

Iba tri slovenské VÚC sú členmi EZÚS, pričom ani jedno EZÚS s účasťou slovenskej VÚC nemá sídlo na území

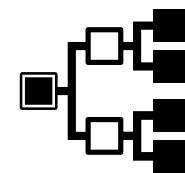
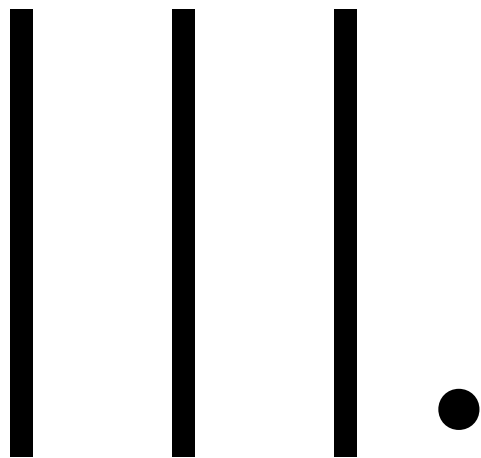
SR. EZÚS prináša niekoľko zásadných výhod pre rozvoj zahraničnej spolupráce VÚC: 1) EZÚS vytvorené so susednými zahraničnými regiónmi, s ktorými majú slovenské VÚC ustanovené funkčné partnerstvá vďaka dlhodobej realizácii spoločných cezhraničných projektov financovaných najmä z programu INTERREG A, umožňuje dlhodobé plánovanie cezhraničnej spolupráce a jej efektívnejšie prepojenie s dosahovaním rozvojových priorít stanovených v PHSR; 2) väčšina žiadostí o podporu projektov financovaných z programov INTERREG B/C a horizontálnych programov EŠIF je podmienená vytvorením projektových konzorcií pozostávajúcich z viacerých subjektov pochádzajúcich z viacerých členských krajín EÚ. EZÚS je samo o sebe trvalým konzorciom a preto šetrí náklady na vytváranie ad hoc konzorcií pri príprave a podávaní projektových žiadostí; 3) EZÚS so zapojením slovenských VÚC, ktoré sú podľa pravidiel kohéznej politiky EÚ klasifikované na úrovni NUTS3, umožňuje jednoduchšie nadväzovať spoluprácu s veľkými metropolitnými regiónmi zo „starých“ členských krajín EÚ, ktoré sú klasifikované na úrovni NUTS2 a patria medzi európskych lídrov v inováciách, vede a výskume, podpore podnikania, implementácii zelených politík, poskytovaní kvalitných zdravotníckych a sociálnych služieb, ktoré sa často vyskytujú ako sektorové rozvojové priority v PHSR slovenských VÚC. Spolupráca s európskymi lídrami v sektorových politikách je kľúčová pre regionálny rozvoj slovenských krajov a EZÚS by mohol byť jedným z nástrojov ako ju dosiahnuť.

Slovenské VÚC nevyužívajú v dostatočnej miere príležitosti, ktoré im ponúka zákon č. 90/2008 Z. z. o Európskom

zoskupení územnej spolupráce (EZÚS). Nevyužívanie tohto právneho nástroja zo strany VÚC na posilnenie vlastných kapacít pri rozvoji európskej spolupráce a čerpaní dodatočných zdrojov z programov EŠIF nad rámec „národných“ eurofondov alokovaných pre SR v príslušnom programovom období, nie je v súlade s verejným záujmom SR, ani v súlade s potrebami regionálneho rozvoja VÚC.

24

25



Opatrenia na úrovni
ústredných orgánov
štátnej správy

11

VÚC a riadenie operačných programov pre čerpanie eurofondov

Z 13 operačných programov (OP) pre čerpanie eurofondov v programovom období 2014 — 2020 v SR sa VÚC bezprostredne podieľali na správe dvoch: Bratislavský samosprávny kraj je riadiacim orgánom OP Program spolupráce INTERACT a ostatné VÚC spolu s krajskými mestami, vrátane hlavného mesta Bratislava, disponovali štatútom sprostredkovacích orgánov pri správe Integrovaného regionálneho OP, ktorého riadiacim orgánom je MIRRI SR. VÚC nie sú bezprostredne zapojené do správy OP, ktoré by mali primárne slúžiť pre účely regionálneho rozvoja a územnej spolupráce s európskymi partnermi, a ktoré sú alokované pre SR v rámci národnej partnerskej dohody. V rámci troch OP v programovom období 2014 — 2020 určených pre financovanie územnej spolupráce v rámci programov INTERREG (A — cezhraničná spolupráca, B — transnárodná spolupráca a C — medziregionálna spolupráca) bolo zriadených 10 operačných podprogramov.⁴ Ako

⁴ *Regional Policy. National Programmes. Slovakia*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes (prístup: 25. 6. 2021).

sme spomínali, iba jediný z nich (program INTERACT) riadi Bratislavský samosprávny kraj. Riadiacim a kontaktným orgánom pre program Stredná Európa (Central Europe) je Ministerstvo hospodárstva (MH SR), URBACT a ESPON — MDV SR, Dunajský nadnárodný program — MIRRI SR a pod. VÚC, ktoré zdieľajú hranice so susednými členskými krajinami EÚ, na ktoré sú prostredníctvom programu INTERREG A alokované zdroje na podporu cezhraničnej spolupráce (napr. Program spolupráce INTERREG V-A SK-AT, Program spolupráce INTERREG V-A SK-AT, a pod.; riadiaci orgán MIRRI SR), nie sú zapojené do ich riadenia.

VÚC sú v súlade s legislatívou zodpovedné za regionálny rozvoj (zákon č. 539/2008 Z. z.), sú povinné pripravovať PHSR na príslušné programové obdobie EÚ, avšak, nie sú zapojené do správy OP, ktoré majú slúžiť na financovanie regionálneho rozvoja, pričom podiel eurofondov na celkovom objeme verejných investícií v SR predstavuje v posledných rokoch viac než 50 %. Navyše, riadiaca štruktúra OP, z ktorých by mali čerpať VÚC zdroje pre spoluprácu s územnými celkami iných členských krajín EÚ, je fragmentovaná a neprehľadná. Je rozdelená medzi viaceré OÚŠS, ktoré v súlade s kompetenčným zákonom nemajú vo svojej náplni rozvoj územnej spolupráce s aktérmi iných členských krajín na subnárodnej úrovni. VÚC by mali mať minimálne štatút sprostredkovacích orgánov pri všetkých OP, ktoré sú určené pre regionálny rozvoj a ich spoluprácu s európskymi partnermi. MIRRI by malo byť jediným OÚŠS slúžiacim ako kontaktný orgán pre VÚC pre využívanie operačných programov pre regionálny rozvoj a spoluprácu

28

29

s európskymi partnermi. Argument, že slovenské VÚC majú nedostatočné personálne kapacity pre riadenie operačných programov, nepredstavuje odpoveď na otázku prečo sú VÚC zodpovedné za prípravu PHSR, avšak, nemôžu riadiť eurofondy, ktoré by mali slúžiť ako zdroj investícií potrebných na ich realizáciu. Ak VÚC chýba kvalitný a profesionálny personál pre riadenie OP, ÚOŠS by im mali pomôcť tento problém vyriešiť.

12

Bilaterálne medzivládne komisie pre cezhraničnú spoluprácu a využívanie programu INTERREG A

Na základe medzivládnych zmlúv SR so susednými krajinami o cezhraničnej spolupráci (ČR, Maďarsko, Rakúsko, Poľsko a Ukrajina) boli zriadené bilaterálne medzivládne komisie pre cezhraničnú spoluprácu s výnimkou Rakúska (BKCS), ktoré za SR koordinuje Ministerstvo vnútra SR (MV SR). Komisie sa stretávajú viac menej pravidelne a na ich zasadnutia sú prizývaní i zástupcovia VÚC. Cieľom komisií je v súlade so zmluvami o cezhraničnej spolupráci plánovať rozvoj cezhraničnej spolupráce so susednými krajinami a podporiť cezhraničnú spoluprácu medzi regionálnymi a lokálnymi aktérmi z prihraničných oblastí.

Z hľadiska efektívnosti fungovania BKCS, ktoré koordinuje MV SR, je otázne, prečo riadiacim orgánom programu INTERREG A, ktorý riadi i špecifické podprogramy pre financovanie projektov cezhraničnej spolupráce na hraniciach SR s ČR, Maďarskom a Poľskom, v predchádzajúcich programových obdobiach (2007 — 2013 a 2014 — 2020) bolo Ministerstvo pôdohospodárstva a regionálneho rozvoja SR (od roku

2020 MIRRI SR). Nezodpovedaná je aj otázka, prečo jeden orgán ústrednej štátnej správy (MV SR) koordinuje plánovanie rozvoja cezhraničnej spolupráce s regiónmi susedných krajín prostredníctvom BKCS za účasti VÚC, a druhý ústredný orgán štátnej správy (MIRRI SR) riadi program určený pre financovanie projektov cezhraničnej spolupráce (INTERREG A) bez účasti VÚC. Plánovanie a implementácia rozvoja cezhraničnej spolupráce by mali byť zastrešené jedným a tým istým orgánom ústrednej štátnej správy. Inštitucionálne oddelenie plánovacích a implementačných procesov znižuje predpoklady pre efektívny rozvoj cezhraničnej spolupráce s regiónmi susedných krajín, pre ktoré sú na slovenskej strane prirodzeným partnerom VÚC.



VÚC a čerpanie zdrojov z horizontálnych programov EŠIF

V predchádzajúcom texte (pozri bod 7) sme navrhli legislatívnu úpravu, ktorá by zabezpečila systematickú podporu vlády SR pre európsku spoluprácu VÚC, pretože je vo verejnom záujme SR posilniť schopnosť VÚC čerpať zdroje z horizontálnych programov EŠIF. Ide o zdroje doplnkové k národným eurofondom a znamenali by pritiahnutie ďalších investícií (alebo know-how v kľúčových sektorových rozvojových politikách) do regionálneho rozvoja SR. VÚC sú spôsobilí žiadatelia a môžu sa pre vládu stať kľúčovým partnerom pre mobilizáciu slovenských subjektov pre ich zapájanie do čerpania zdrojov z horizontálnych programov EŠIF. Legislatívnu úpravu sme navrhli na základe zistenia z výskumu, ktorý preukázal, že v podmienkach SR spolupráca vlády a VÚC funguje relatívne efektívne za predpokladu, že to stanovuje zákon. Avšak podpora VÚC pri čerpaní zdrojov z horizontálnych programov EŠIF závisí od politického rozhodnutia vlády a nemusí byť nevyhnutne upravená legislatívne. Závisí v prvom rade od MIRRI SR, ktoré je zodpovedné za koordináciu politiky regionálneho rozvoja

30

31

a využívanie eurofondov na národnej úrovni, či v akej miere podporí kapacity VÚC uchádzať sa o podporu projektov z horizontálnych programov EŠIF.

Cieľom štátnej podpory by nemala byť iba bezprostredne podpora VÚC resp. úradov VÚC pri nadväzovaní partnerstiev s európskymi partnermi a príprave spoločných projektov, ale i pomoc úradom VÚC plniť jednu z ich kľúčových domácich úloh v oblasti európskej spolupráce: sieťovať aktérov na úrovni VÚC v prioritných sektorových politikách definovaných v PHSR, koordinovať ich zapájanie do spolupráce s európskymi partnermi a následne ich podporiť pri uchádzaní sa o podporu projektov z horizontálnych programov EŠIF. Platí pri tom pravidlo, že každý projekt podporený z horizontálneho programu EŠIF realizovaný subjektom so sídlom na území SR (a konkrétnej VÚC) nad rámec národných eurofondov je vo verejnom záujme SR. Podpora zo strany MIRRI SR by mala byť nielen informačná (informovanie VÚC o programoch EŠIF, účasť zástupcov MIRRI SR na sieťovacích podujatiach na úrovni VÚC) ale i finančná. Podobne ako je to v prípade agentúr regionálneho rozvoja a cestového ruchu zriadených za účasti VÚC, MIRRI SR by mohlo aspoň čiastočne kompenzovať náklady na členské poplatky VÚC alebo subjektov so sídlom na ich území, ktoré sa chcú zapojiť do činnosti európskych združení a platforiem sformovaných pri horizontálnych programoch EŠIF. Zapojenie VÚC a slovenských subjektov do týchto združení a platforiem je potrebné pre ich sieťovanie na európskej úrovni, nadväzovanie partnerstiev a prípravu spoločných projektov.

Ďalšou možnosťou takejto finančnej podpory je kompenzovanie aspoň časti členských poplatkov VÚC a slovenských subjektov vyplývajúcich z ich zapojenia do EZÚS. Ako príklad môže poslúžiť Maďarsko, vláda ktorého plne hradí členské poplatky maďarským subjektom (orgány regionálnej alebo lokálnej správy) vyplývajúce z ich členstva v EZÚS. EZÚS sú svojim spôsobom „trvalé“ medzinárodné konzorciá, ktoré sa môžu uchádzať o podporu z programov EŠIF. Relatívne malé investície do členských poplatkov VÚC a slovenských subjektov, ktoré by zvýšili ich zapojenie do európskych sietí (združení a platforiem pri horizontálnych programoch EŠIF i ich zapojenia do EZÚS), by sa vrátili do SR mnohonásobne v podobe projektov realizovaných za účasti VÚC a slovenských subjektov.

14

Cestovný ruch a regionálny rozvoj

Ministerstvo dopravy a výstavby SR (MDV SR) je ďalším dôležitým orgánom ústrednej štátnej správy, vzťahy s ktorým zohrávajú významnú úlohu v zahraničnej spolupráci samosprávnych krajov. Nielenže je riadiacim orgánom pre operačné programy URBACT a ESPON (súčasť programov INTERREG určených primárne pre územnú spoluprácu), ale má v agende koordináciu národnej politiky v oblasti podpory cestovného ruchu, vrátane poskytovania finančnej podpory krajským organizáciám cestovného ruchu zriadeným podľa zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu za účasti úradov samosprávnych krajov. Rovnako sa to týka i podpory oblastných organizácií cestovného ruchu, ktoré môžu vytvárať subjekty so sídlom na území samosprávnych krajov. Avšak, skutočnosť, že podpora cestovného ruchu zostala v agende MDV SR predstavuje špecifický slovenský inštitucionálny anachronizmus, najmä potom čo v roku 2019 prešla agenda koordinácie regionálnej politiky na národnej úrovni z MDV SR na Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, a od roku 2020 na novozriadené MIRRI SR.

Rozvoj cestovného ruchu je jedným z dôležitých nástrojov pre podporu regionálneho rozvoja na úrovni VÚC. Ak má byť politika regionálneho rozvoja účinne koordinovaná na národnej úrovni, všetky jej nástroje, vrátane OP pre cezhraničnú, nadnárodnú a medziregionálnu územnú spoluprácu, vrátane všetkých relevantných sektorových politik regionálneho rozvoja, vrátane politiky v oblasti rozvoja cestovného ruchu, by mali mať koordinované jedným OÚŠS a malo by ním byť MIRRI SR.

32

33

15

VÚC a verejná diplomacia SR

Zistenia z porovnania národného rámca pre regionálnu paradiplomáciu v ČR, Poľsku a Slovensku, poukazujú na viacero „bielych miest“, ktoré existujú vo vzťahoch medzi MZVaEZ SR a slovenskými VÚC. Potrebná je najmä zmena prístupu zo strany MZVaEZ SR vo vzťahu k paradiplomácii VÚC, ktoré by mali byť zahrnuté medzi aktérov verejnej diplomacie (spolu s mimovládnyimi organizáciami a podnikateľskými subjektmi). Odbor verejnej diplomacie MZVaEZ SR by mal spolupracovať s inými neštátnymi slovenskými subjektmi, ktoré vyvíjajú zahraničné aktivity a spolupracujú so zahraničnými partnermi, vrátane samosprávnych krajov. Avšak v informačnej sekcii o Verejnej diplomácii na stránke MZVaEZ SR alebo v pravidelnom ročnom Hodnotení zahraničnej a európskej politiky SR sa nenachádza žiadna zmienka o spolupráci slovenskej diplomacie so slovenskými samosprávnymi krajinami pri podpore ich paradiplomatických aktivít. V susedných krajinách, predovšetkým v Poľsku, v štruktúre rezortu diplomacie existuje špecializovaný odbor, ktorý sa systematicky venuje spolupráci s regionálnymi a lokálnymi aktérmi verejnej správy a ko-

ordinácii postupov v oblasti zahraničnej politiky. V organizačnej štruktúre MZVaEZ SR takýto odbor neexistuje a ani nikdy v doterajšej histórii rezortu od roku 1993 neexistoval.

Zároveň platí, že VÚC predstavujú orgány verejnej správy s legislatívnym právom rozvíjať zahraničnú spoluprácu a z legislatívy vyplýva povinnosť MZVaEZ SR podporiť ich pri jej rozvoji. Úspešná zahraničná spolupráca VÚC je vo verejnom záujme SR a MZVaEZ SR je rezort, ktorý je zodpovedný za výkon zahraničnej politiky i podporu slovenských subjektov, tým skôr subjektov verejnej správy, pri nadväzovaní kontaktov a spolupráci so zahraničnými partnermi. MZVaEZ SR disponuje expertízou i sieťou zastupiteľských úradov SR v zahraničí, ktoré môžu VÚC významne pomôcť v ich paradiplomatických aktivitách. Slovenské VÚC si zaslúžia, a v podstate majú i legislatívny nárok, na podporu zo strany MZVaEZ SR pri rozvoji ich zahraničnej spolupráce, minimálne v miere, v akej ju majú regióny v okolitých krajinách.

V bode 9 sme už poukázali na rozpor medzi legislatívnymi ustanoveniami zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu, ktorý stanovuje VÚC úlohu prispieť k budovaniu dobrého mena Slovenska v zahraničí, a skutočnosťou, že MZVaEZ SR neprizvalo zástupcov VÚC do Pracovnej skupiny pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí, ktorá bola zriadená v roku 2013. Existujú však i ďalšie oblasti, v ktorých sa nevyužíva potenciál spolupráce medzi MZVaEZ SR a VÚC.

16

VÚC a rozvojová pomoc SR

Na rozdiel od českých a poľských regiónov, ani jeden VÚC SR doteraz neimplementoval projekt rozvojovej alebo technickej pomoci v rámci programu SlovakAid od jeho spustenia v roku 2003. Slovenské VÚC majú uzavreté dohody o spolupráci s partnermi na regionálnej úrovni z krajín východnej Európy a západného Balkánu, ktoré sú oprávnené slovenskú rozvojovú pomoc prijímať. Reforma verejnej správy patrí ku kľúčovým transformačným reformám, ktoré SlovakAid v krajinách východnej Európy a západného Balkánu podporuje. Zistenia z uskutočneného výskumu paradiplomacie slovenských VÚC svedčia o tom, že VÚC nie sú dostatočne informované o možnostiach uchádzať sa o realizáciu projektov s podporou SlovakAid.

Informačné podujatia organizované Slovenskou agentúrou pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu (SAMRS), ktorá je zriadená MZVaEZ SR, a ktorá spravuje program SlovakAid, sú zamerané na mimovládne organizácie a podnikateľské subjekty. Pre podporu zapojenia slovenských podnikateľských subjektov do projektov SlovakAid je zriadený osobitný program, ktorý ich pre spoluprácu s partnermi v krajinách

spôsobilých pre prijímanie oficiálnej rozvojovej pomoci SR motivuje. SAMRS systematicky spolupracuje s Platformou rozvojových organizácií — Ambrela, ktorá združuje viac než 70 slovenských mimovládnych organizácií, ktoré sa uchádzajú v spolupráci so zahraničnými partnermi o projekty financované SlovakAid. Slovenské VÚC neexistujú na mape SAMRS ako partneri pre implementáciu projektov s podporou SlovakAid, rovnako ako neexistujú na mape aktérov verejnej diplomacie MZVaEZ SR.

34

35

17

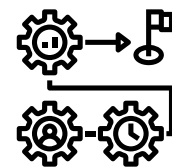
Zastúpenie VÚC v Bruseli a Stále zastúpenie SR pri EÚ

Podobne ako MIRRI SR by malo zohrať rozhodujúcu úlohu z hľadiska „vnútorných“ predpokladov pre posilnenie európskej spolupráce VÚC na národnej úrovni — posilnenie ich úlohy pri správe OP, informačná podpora (informovanie o príležitostiach uchádzania sa o podporu projektov z programov EŠIF), logistická podpora pri sieťovaní domácich aktérov a ich zapájanie do európskych združení a platforiem pri programoch EŠIF, kľúčovú úlohu z hľadiska vonkajších predpokladov posilnenia európskej spolupráce VÚC na medzinárodnej úrovni by malo zohrať MZVaEZ SR, vrátane prostredníctvom Stáleho zastúpenia SR pri EÚ v Bruseli. Prítomnosť slovenských VÚC v Bruseli je dôležitá z hľadiska ich sieťovania v európskych združeníach a platformách pri horizontálnych programoch EŠIF. V súčasnosti iba tri slovenské VÚC sú regulárne zastúpené v Bruseli prostredníctvom reprezentačných kancelárií (BSK, KSK a TTSK), hoci do roku 2010 všetky slovenské VÚC mali svoje zastúpenie. Ak vychádzame z predpokladu, že úspech slovenských VÚC v ich európskej spolupráci a čerpaní zdrojov z horizontálnych programov EŠIF nad rámec

eurofondov alokovaných pre SR v rámci príslušnej finančnej perspektívy, je vo verejnom záujme SR, MIRRI SR na národnej a MZVaEZ SR na medzinárodnej úrovni, by mali k napĺňaniu tohto verejného záujmu prispieť.

MZVaEZ SR by malo podporiť koncové paradiplomatické aktivity VÚC v Bruseli prostredníctvom Stáleho zastúpenia SR pri EÚ. Odborná a diplomatická podpora slovenských diplomatov zo Stálej misie pri EÚ by významne prispela k činnosti zastúpení VÚC v Bruseli, predovšetkým, uľahčila by kontaktovanie zástupcov Európskej komisie a Rady EÚ v prípade potreby prezentácie a presadzovania záujmov VÚC, organizovaní prezentačných alebo odborných podujatí VÚC v Bruseli. VÚC majú obmedzené finančné zdroje na prevádzku kancelárií v Bruseli, vrátane na ich personálne zabezpečenie. Logistická podpora ich činnosti v Bruseli zo strany Stálej misie pri EÚ, by bola významným príspevkom k napĺňaniu verejného záujmu SR, ktorý závisí od kapacity VÚC realizovať úspešnú spoluprácu s európskymi partnermi.

IV.



Opatrenia na úrovni VÚC

18

Rozšírenie zamerania zahraničnej spolupráce

Zistenia z realizovaného výskumu preukazujú skutočnosť, že drvivá väčšina finančných prínosov zo zahraničnej spolupráce VÚC od ich zriadenia v roku 2001 (až po rok 2019 vrátane) pochádza z projektov cezhraničnej spolupráce so susednými regiónmi, ktoré boli podporené z programu INTERREG A (v priemere 80 % finančných prínosov za sledované obdobie/jeden VÚC). Slovenské VÚC vo veľmi obmedzenej miere rozvíjajú spoluprácu s európskymi partnermi, ktorá by im umožnila čerpať zdroje z programov INTERREG B (transnárodná spolupráca) a INTERREG C (medziregionálna spolupráca), nehovoriac už o ďalších horizontálnych programoch EŠIF (napr. Horizon 2020, resp. Horizon Europe v novom programovom období). INTERREG B umožňuje financovanie projektov s účasťou slovenských subjektov, vrátane VÚC, v rámci regionálnych programov Stredná Európa (Central Europe) a Dunajský nadnárodný región za predpokladu, že nadviažu spoluprácu s partnermi z krajín strednej a juhovýchodnej Európy, vrátane vybraných regiónov Nemecka a severného Talianska, ktoré sú do týchto

regionálnych programov zahrnuté. INTERREG C podporuje spoluprácu subjektov zo všetkých členských krajín EÚ, vrátane Nórska a Švajčiarska.

Programy INTERREG B a INTERREG C, rovnako ako i sektorovo zamerané horizontálne programy EŠIF, predstavujú nevyužitú príležitosť, ktoré by mohli slovenské VÚC zužitkovať v prospech vlastného regionálneho rozvoja za predpokladu sektorovej spolupráce so „vzdialenými“ zahraničnými partnermi, minimálne v miere porovnateľnej s finančnými prínosmi, ktoré získavajú z projektov cezhraničnej spolupráce podporenej v rámci programu INTERREG A.

38

39

19

Paradiplomatická služba pre subjekty so sídlom na území VÚC

Jedno z ďalších zistení výskumu realizovaného v rámci projektu poukazuje na skutočnosť, že úrady VÚC nevyvíjajú v dostatočnej miere sprostredkovateľské paradiplomatické aktivity medzi subjektmi so sídlom na území kraja (s výnimkou organizácií v ich zriaďovateľskej pôsobnosti) a ich zahraničnými partnermi, ktoré by boli v konečnom dôsledku prínosom pre rozvoj kraja. V paradiplomatickej praxi slovenských VÚC nie je ľahké nájsť príklad porovnateľný napríklad s paradiplomatickou praxou Juhomoravského kraja v ČR (JMK; alebo podobné príklady z paradiplomatickej praxe poľských regiónov), kde Odbor vonkajších vzťahov Úradu JMK sprostredkováva dohodu o spolupráci medzi Silicon Valley a Masarykovou univerzitou v Brne. V tomto prípade prijímateľom prínosov medzinárodnej spolupráce nie je bezprostredne úrad kraja alebo organizácia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, ale subjekt so sídlom na území kraja, ktorý má strategické postavenie v regionálnom rozvoji kraja — univerzita. Ide o príklad, v ktorom úrad kraja poskytuje paradiplomatickú službu

subjektu na území kraja, avšak, v konečnom dôsledku rozvoj univerzity na území kraja má strategický význam pre celý kraj. Takýto typ paradiplomatických aktivít sa v praxi úradov slovenských VÚC vyskytuje len veľmi zriedkavo.

20

Paradiplomacia ako nástroj regionálneho rozvoja a implementácie PHSR

Absencia plánovania zahraničnej spolupráce, ktorá by bola bezprostredne naviazaná na plnenie sektorových rozvojových priorít stanovených v PHSR, je v prípade väčšiny slovenských VÚC jedným z hlavných nedostatkov v oblasti ich doterajšej zahraničnej spolupráce, ktorý sme identifikovali v rámci nášho výskumu. Paradiplomacia slovenských VÚC od ich vzniku v roku 2001, s výnimkou cezhraničnej spolupráce, sa vyvíjala takmer ako „paralelný svet“ existujúci mimo hlavnej agendy výkonu správnych kompetencií VÚC a politiky regionálneho rozvoja, ktorá je v konečnom dôsledku hlavnou úlohou i poslaním samosprávnych krajov. Vysoká miera „ceremoniálnej diplomacie“ odtrhutej od potrieb regionálneho rozvoja je jednou z hlavných príčin vysokého počtu nefunkčných zmluvných vzťahov slovenských VÚC so zahraničnými partnermi uzavretých v období 2001 — 2019.

Cielené prepojenie rozvoja zahraničnej spolupráce VÚC s prioritami regionálneho rozvoja, ktoré si definujú v PHSR pre príslušné programové obdobie, je základným predpokladom pre predchádzanie uzatvárania nefunkčných zahraničných partnerstiev. Zahraničná spolupráca by mala byť plánovaná, riadená a vykonávaná úradmi VÚC ako nástroj pre napĺňanie cieľov regionálneho rozvoja VÚC, čo je v konečnom dôsledku ich primárne poslanie.

40

41

21

Budovanie partnerstiev: zahraniční partneri

Funkčné partnerstvo so zahraničným partnerom, spolupráca s ktorým prináša impulzy pre regionálny rozvoj, je hlavným cieľom zahraničnej spolupráce VÚC. Budovanie zahraničných partnerstiev pre každé programové obdobie PHSR by malo byť podmienené sektorovými prioritami regionálneho rozvoja. VÚC by sa mali usilovať o nadviazanie spolupráce s tromi kategóriami zahraničných partnerov:

- pokračovať v rozvoji funkčných partnerstiev so susednými zahraničnými regiónmi prostredníctvom plánovania ďalšieho rozvoja cezhraničnej spolupráce a jej adaptácie k sektorovým prioritám regionálneho rozvoja stanoveným v PHSR pre príslušné programové obdobie (a následne využívanie zdrojov z programov INTERREG A a B pre implementáciu PHSR);
- nadviazanie spolupráce s novými zahraničnými partnermi, obrazne povedané, „vzdialenými“ regiónmi, vybranými na základe ich líderstva v sektorových prioritách regionálneho rozvoja v rámci EÚ, ktoré korešpondujú

s rozvojovými prioritami VÚC (využitie príležitosti pre financovanie spolupráce v rámci programov INTERREG B a C, iných horizontálnych programov EŠIF);

- dosiahnutie členstva v medziregionálnych združeniach, ktoré sa tematicky zameriavajú na podporu medziregionálnej spolupráce vo vybraných sektorových prioritách VÚC, vrátane zapojenia do príslušných sektorových platforiem, ktoré sa sformovali pri horizontálnych programoch EŠIF (dôležité pre realizáciu projektov podporovaných z programov INTERREG B a C, rovnako ako i horizontálnych programov EŠIF). Členstvo v týchto združeniach a platformách je dôležité nielen z hľadiska zvýšenia kapacity VÚC nachádzať nových projektových partnerov, ale i z hľadiska možností ovplyvňovať tvorbu politik a legislatívy EÚ, ktoré majú presah na rozvojové priority stanovené v PHSR.

22

Budovanie partnerstiev: domáci partneri

Súčasťou regionálnej paradiplomacie VÚC by malo byť úsilie o nadviazanie spolupráce s nasledujúcimi dvoma typmi „domácich“ partnerov:

- a. subjekty so sídlom na území kraja, ktorí pôsobia v oblasti sektorových priorít PHSR, ich sieťovanie a zapájanie do zahraničnej spolupráce, vrátane do spolupráce s ich prirodzenými partnermi v zahraničí, ktorá bude prínosom pre naplnenie rozvojových cieľov kraja, vrátane prostredníctvom ich zapájania do platforiem pri programoch EŠIF. Nie je cieľom regionálnej paradiplomacie, aby úrady VÚC boli zmluvnými stranami a realizátormi všetkých projektov so zahraničnými partnermi, ktoré je možné realizovať s podporou horizontálnych programov EŠIF. Cieľom je, aby úrady VÚC iniciovali zahraničnú spoluprácu subjektov so sídlom na území kraja, informovali ich o možnostiach spolupráce s partnermi z iných krajín, vrátane o možnostiach financovania takejto spolupráce z horizontálnych programov EŠIF, iniciovali a koordinovali ich zapájanie do európskych

združení i platforiem, pomáhali im pri nachádzaní projektových partnerov alebo uzatváraní dohôd o spolupráci. Nie je potrebné sieťovať domácich partnerov vo všetkých sektorových politikách, ale iba v tých, ktoré sú zadefinované ako sektorové priority pre rozvoj kraja v PHSR pre príslušné programové obdobie. Predovšetkým, realizácia medzinárodných projektov subjektmi so sídlom na území VÚC podporených z horizontálnych programov EŠIF v sektorových prioritách stanovených PHSR, by mohla priťahovať dodatočné know-how a investície do naplnenia cieľov PHSR nad rámec EŠIF, ktoré môže kraj čerpať na základe národnej Partnerskej dohody. Každý projekt podporený z programov EŠIF realizovaný za účasti subjektu so sídlom na území VÚC je príspevkom do plnenia cieľov PHSR a je v záujme VÚC. Sieťovanie „krajských“ aktérov vo vyššie uvedenom kontexte predstavuje „domácu“ prioritu paradiplomacie VÚC, ktorej by mali venovať oveľa väčšiu pozornosť než doteraz.

- b. VÚC by sa mali usilovať o nadviazanie spolupráce s inštitúciami na národnej úrovni, ktoré sú lídrami v sektorových politikách stanovených ako rozvojové priority v PHSR, majú rozvinutú spoluprácu s európskymi partnermi, sú dobre integrované do sietí a platforiem v rámci EÚ, a spolupráca s ktorými by umožnila efektívne integrovanie VÚC do európskych sietí (napr. Slovenská inovačná a energetická agentúra — SIEA, Slovenská asociácia fotovoltaického priemyslu a OZE — SAPI a pod. v oblasti zelených politik). Dôležité je etab-

42

43

lovanie pravidelnej spolupráce sektorových aktérov na úrovni kraja s týmito inštitúciami (možné spoločné projekty na európskej ale i národnej úrovni, zdieľanie skúseností, a predovšetkým, integrovanie VÚC a/alebo sektorových aktérov so sídlom na území kraja do európskych sietí).

23

Posilnenie koordináčného postavenia útvarov zodpovedných za zahraničnú spoluprácu v organizačnej štruktúre úradov VÚC

V organizačných štruktúrach úradov VÚC sú zriadené špecializované odbory, ktoré koordinujú zahraničnú spoluprácu a zabezpečujú kontakty so zahraničnými partnermi. Rokovania so zahraničnými partnermi a prípadné dohody sa však týkajú konkrétnych sektorových politik, za ktoré sú v rámci organizačnej štruktúry úradov VÚC zodpovedné iné „sektorové“ organizačné útvary. Úlohou útvarov pre zahraničnú spoluprácu je vykonať prvotné paradiplomatické aktivity, t. j. identifikovať vhodných zahraničných partnerov, nadviazať kontakty a koordinovať rokovania o uzavretí dohôd o spolupráci alebo príprave spoločného projektu. Pokračovanie rokovaní o konkrétne sektorovo zameranej dohode alebo projekte musí pokračovať so zapojením príslušných sektorových organizačných útvarov úradu.

Pri rozvoji zahraničnej spolupráce VÚC by príslušné útvary zodpovedné za rozvoj zahraničnej spolupráce mali mať posilnené organizačné kompetencie vo vzťahu k sektorovým

zložkám úradu tak, aby mohli koordinovať ich zapojenie do spolupráce so zahraničným partnerom. Jedno zo zistení nášho výskumu svedčí o tom, že vo väčšine organizačných štruktúr úradov slovenských VÚC majú odbory pre zahraničnú spoluprácu horizontálne postavenie vo vzťahu k sektorovým útvarom, čo nie vždy a automaticky znamená schopnosť zahraničných odborov zabezpečiť plnohodnotné zapojenie sektorových útvarov do zahraničnej spolupráce. Minimálne v sektorových prioritách identifikovaných v PHSR by zahraničné odbory mali mať posilnené koordinačné (vertikálne) postavenie v organizačnej štruktúre úradu vo vzťahu k sektorovým útvarom, ktoré majú v agende prioritné rozvojové oblasti definované v PHSR, samozrejme, predovšetkým, v záležitostiach týkajúcich sa ich zapojenia do zahraničnej spolupráce.

24

Posilnenie plánovacích kapacít úradov VÚC v oblasti zahraničnej spolupráce

Podľa zistení z nášho výskumu, rozhodovanie o nadväzovaní spolupráce so zahraničnými partnermi vo väčšine prípadov na úradoch VÚC prijímajú predstavitelia vedenia VÚC, v oveľa menšej miere je výsledkom plánovania rozvoja zahraničnej spolupráce, ktoré vo väčšine prípadov úradov VÚC má na starosti odbor pre zahraničnú spoluprácu. Vo väčšine prípadov slovenských VÚC sú odbory pre zahraničnú spoluprácu personálne poddimenzované a zaneprázdnené zabezpečením stykových aktivít VÚC so zahraničnými partnermi. Zároveň, na všetkých úradoch slovenských VÚC existujú plánovacie odbory, avšak, tie sa venujú najmä vypracovaniu PHSR a ďalších plánov pre rozvoj sektorových politík, avšak, nevenujú sa plánovaniu zahraničnej spolupráce vnímanej ako nástroj regionálneho rozvoja jednoducho preto, lebo takéto vnímanie zahraničnej spolupráce na úradoch VÚC absentuje.

Výsledkom je skutočnosť, že prepojenie plánovania regionálneho rozvoja s rozvojom zahraničnej spolupráce nie

44

45

je v organizačných štruktúrach úradov VÚC zabezpečené v dostatočnej miere. V záujme úradov VÚC je sledovať na dennej báze nastavenie a implementáciu programov EŠIF v rámci celej EÚ, a minimálne, mať systematický prehľad o projektoch a aktéroch, ktorí ich implementujú a angažujú sa v sektorových rozvojových prioritách, ktoré sú definované v ich PHSR. Je to nevyhnutné pre správnu identifikáciu partnerov i mapovanie rozvojových príležitostí pre VÚC, vrátane plánovania rozvoja zahraničnej spolupráce, ktorá prinesie dodatočné investície alebo know-how do prioritných sektorových oblastí. Zahraničná spolupráca by sa mala stať nástrojom regionálneho rozvoja, a preto je potrebné i inštitucionálne zabezpečiť prepojenie jej plánovania s plánovaním rozvoja zahraničnej spolupráce. Je to možné dosiahnuť prostredníctvom rozšírenia úloh plánovacích odborov alebo posilnenia plánovacích kapacít odborov pre zahraničnú spoluprácu.

25

Projektové plány a hodnotenie dosahovaných výsledkov

Vychádzajúc zo zadefinovania sektorových priorít v PHSR, VÚC by si mali vypracovať projektové akčné plány s merateľnými ukazovateľmi na časovej osi programového obdobia, ktoré by stanovili počet dosiahnutých partnerstiev (podľa vyššie uvedených kategórií zahraničných a domácich partnerov), počet dohodnutých, pripravených a realizovaných projektov financovaných z jednotlivých druhov programov INTERREG a vhodných horizontálnych programov EŠIF na časovej osi programového obdobia PHSR. Hodnotenie dosahovaných výsledkov zahraničnej spolupráce resp. plnenie Akčných plánov pre rozvoj zahraničnej spolupráce vo vybraných (optimálne 3) sektorových prioritách by malo byť realizované v pravidelných časových intervaloch, minimálne jedenkrát ročne. Projektové akčné plány pre plnenie cieľov zahraničnej spolupráce by mali byť chápané ako „živé dokumenty“, nie raz a navždy dané dogmy. Ciele pre rozvoj zahraničnej spolupráce by mali byť fixné pre celé plánovacie obdobie, avšak, akčné plány na ich naplnenie je potrebné chápať ako dynamické a priebežne sa vyvíjajúce nástroje. V priebehu plnenia stratégie je ich

potrebné priebežne adaptovať k novým výzvam a príležitostiam, ktoré sa objavajú postupne v nejakom časovom horizonte, a ktoré nie je možné predvídať na začiatku ich plnenia.

Hodnotenie plnenia akčných plánov nesmie byť zúžené iba na konštatovanie či sa stanovené ukazovatele v určenom časovom úseku podarilo alebo nepodarilo naplniť. Hodnotenie musí v obidvoch možných prípadoch, t. j. úspešného alebo neúspešného plnenia ukazovateľov akčných plánov, obsahovať i interpretáciu príčin a faktorov ich úspešného alebo neúspešného plnenia. Analýza príčin úspechu alebo neúspechu je dôležitá pre učebný proces a posilňovanie expertízy zamestnancov VÚC, ktorí sa podieľajú na zahraničnej spolupráci. V prípade, že k neplneniu ukazovateľov dochádza z objektívnych dôvodov, ktoré sú mimo dosah VÚC, je možné ich prehodnotiť, prípadne i úplne vyňať z akčného plánu. V prípade, že k neplneniu ukazovateľov dochádza z dôvodu nedostatkov na strane úradu VÚC, je potrebné prijať inštitucionálne opatrenia na ich odstránenie.

26

Komunikačná stratégia: sektorový branding VÚC

Okrem projektových akčných plánov je potrebné vypracovať komunikačnú stratégiu VÚC pre potreby dosahovania strategických cieľov v oblasti zahraničnej spolupráce. Prímárne by mala byť nástrojom na prezentáciu kraja ako atraktívneho partnera pre realizáciu spoločných projektov vo vybraných sektorových prioritách PHSR a na ne nadväzujúcich strategických cieľov pre rozvoj zahraničnej spolupráce kraja. Potenciálni európski partneri, v prvom rade regióny iných členských krajín EÚ, zástupcovia inštitúcií EÚ, vlády členských krajín, ale i podnikateľské subjekty a potenciálni investori by mali dostať jasné posolstvo o VÚC ako atraktívnom partnerovi, s ktorým sa oplatí spolupracovať vo vybraných sektorových prioritách.

Rovnaké posolstvo o kraji by mali dostať i domáci partneri, vrátane iných VÚC, vlády, záujmové združenia na národnej úrovni, ale i subjekty so sídlom na území kraja a v neposlednom rade, obyvatelia kraja. Avšak, hlavným cieľom komunikačnej stratégie, ktorá má poslúžiť ako nástroj paradiplomacie VÚC je dosiahnuť, aby sa VÚC stal adre-

46

47

sátom ponúk na spoluprácu od iných zahraničných partnerov. Inými slovami, cieľom je znížiť náklady na vyhľadávanie zahraničných partnerov na spoluprácu a dosiahnuť stav, aby potenciálni partneri sami vyhľadávali spoluprácu s VÚC. Jedným z hlavných nástrojov komunikácie smerom k zahraničným partnerom je i webová stránka VÚC v anglickom jazyku, ktorá vo väčšine prípadov slovenských VÚC absentuje.

27

Priebežné vzdelávanie zamestnancov VÚC

Úspešné plánovanie, rozvoj zahraničnej spolupráce s európskymi partnermi, implementácia projektov i pravidelnejšie čerpanie zdrojov z horizontálnych programov EŠIF si vyžadujú permanentné vzdelávanie zamestnancov všetkých organizačných zložiek úradov VÚC, ktorí by mali poznať existujúce programy EŠIF, grantové schémy EÚ, ale i poznať prax, skúsenosti a fungovanie iných európskych regiónov v sektorových politikách, ktorým sa venujú v rámci svojho zaradenia na úradoch VÚC. Dôležité je i vzdelávanie v oblasti riadenia projektov tak, aby ich pracovníci sektorových útvarov boli pripravení implementovať.

V rámci výskumu sme zistili, že jazykové kompetencie (ovládanie cudzích jazykov, a v prvom rade, anglického jazyka) zamestnancov v organizačných útvaroch, ktoré zabezpečujú zahraničnú spoluprácu VÚC sú adekvátne plneniu ich úloh. Zároveň sme však zistili, že jazyková vybavenosť zamestnancov sektorových zložiek úradov VÚC nie je vždy dostatočná na to, aby mohli samostatne komunikovať so zahraničnými partnermi. Pre úspešnú

implementáciu projektov so zahraničnými partnermi je potrebné investovať do priebežného projektového vzdelávania zamestnancov, vrátane do zvýšenia ich jazykovej kompetencie.

28

Zastúpenie VÚC v Bruseli

Ako sme už spomínali, v súčasnosti iba tri (z ôsmich) slovenských VÚC sú zastúpené v Bruseli prostredníctvom svojich reprezentačných kancelárií. Väčšina VÚC bola zastúpená v Bruseli do roku 2010, avšak postupne niektoré VÚC utlmili alebo pozastavili činnosť svojich zastúpení, iné ich zavreli úplne. Slabé zastúpenie slovenských VÚC v Bruseli je jedným z dôvodov zaostávania slovenských VÚC pri rozvoji spolupráce s európskymi partnermi i čerpaní zdrojov z horizontálnych programov EŠIF, ktoré sú podmienené spolupracou subjektov z členských krajín EÚ, Nórska a Švajčiarska. Pre porovnanie, všetky poľské vojvodstvá (spolu 16) sú zastúpené v Bruseli. Tento stav má viacero príčin a nie je to iba dôsledok nedostatočnej vôle alebo finančných možností slovenských VÚC.

Jednou z hlavných príčin slabého zastúpenia VÚC v Bruseli, ktorú sme identifikovali v rámci výskumu, je ich slabá motivácia z dôvodu obmedzeného dosahu na správu eurofondov na národnej úrovni. Naopak, poľské regióny resp. väčšina zastúpených európskych regiónov v Bruseli, má záujem byť súčasťou tvorby kohéznej politiky EÚ a následne programov EŠIF, pretože vedľa, že budú ich budú

spravovať a využívať na národnej úrovni. Slovenským VÚC tento motív chýba. V takomto prípade už záleží iba na ambícií vedenia jednotlivých VÚC či a v akej miere chcú mať dosah na tvorbu kohéznej politiky EÚ, resp. chcú sa uchádzať o spoluprácu s európskymi partnermi, vrátane čerpania fondov z horizontálnych programov EŠIF. Prístup k národným eurofondom, hoci aj limitovaný, je jednoduchší a ľahší, navyše, nevyžaduje investície do prevádzky zastúpenia v Bruseli.

V každom prípade, v Bruseli pôsobí približne 150 reprezentácií európskych regiónov, formulujú sa tu zásady kohéznej politiky EÚ, ktoré sú kľúčové pre rozvoj európskych regiónov, inštitúcie EÚ schvaľujú príslušnú legislatívu, o ktorej priebežne prebieha diskusia so zainteresovanými aktérmi. Pravidelné, bezprostredné a osobné stretnutia zástupcov regiónov z predstaviteľmi hlavných inštitúcií EÚ nie je možné nahradiť inou formou paradiploematických aktivít. Zároveň, regióny prítomné v Bruseli vytvárajú záujmové koalície s cieľom ovplyvniť formovanie politik a európskej legislatívy, ktoré na nich majú dosah, resp. ovplyvniť programovanie EŠIF, ktoré sú dôležitým zdrojom investícií do ich regionálneho rozvoja. Sídli tu väčšina medzinárodných regionálnych združení i sektorovo zameraných európskych platforiem, ktoré združujú rôznych aktérov z európskych krajín, a ktoré sa sformovali pri sektorovo zameraných programoch EŠIF. Európska politika regiónov bez ich permanentnej prítomnosti pri inštitúciách EÚ i v centre diania európskych regiónov a ďalších aktérov so záujmom o sektorovú spoluprácu, je neúplná.

Slabé zastúpenie slovenských VÚC v Bruseli svedčí o ich rezignácii na ovplyvňovanie európskych politik s dosahom na ich vlastné záujmy, ale zároveň, i o rezignáciu na aktívne vyhľadávanie a bezprostredný kontakt s potenciálnymi partnermi pre spoluprácu. Výsledkom sú vyššie uvedené zistenia o redukcii zahraničnej spolupráce slovenských VÚC na cezhraničnú spoluprácu so susednými regiónmi a nevyužívanie príležitostí pre čerpanie zdrojov z horizontálnych a sektorovo zameraných programov EŠIF, ale i príležitostí, ktoré ponúka napr. INTERREG C. Je vo verejnom záujme SR, aby sa tento stav zmenil, pretože slabé zastúpenie VÚC v Bruseli znamená i menší objem investícií a menej dobrých riešení pre regionálny rozvoj v SR. Ako sme už uviedli, MIRRI SR (na národnej úrovni) a MZVaEZ SR (na medzinárodnej úrovni) by mali spolupracovať v otázke podpory európskej spolupráce slovenských VÚC.

48

49

29

Koordinácia paradiplomacie VÚC na úrovni SK 8

SK 8 úspešne zastupuje záujmy VÚC vo vzťahu k vláde i verejnosti, koordinuje postoje krajov v zásadných otázkach verejných politik i navrhovanej legislatívy, je viditeľné vo verejnej diskusii. Predstavuje zároveň i vhodnú platformu pre koordináciu zahraničnej spolupráce VÚC vo viacerých oblastiach, napr. budovanie partnerstiev s európskymi regiónmi, ktoré sú lídrami v sektorových politikách prekrývajúcimi sa so sektorovými prioritami PHSR VÚC, koordinácia účasti v európskych združeniach a platformách pri horizontálnych programoch EŠIF, spolupráca pri zastupovaní slovenských VÚC v Bruseli a pod., ktorá zatiaľ na pôde SK 8 neprebieha v dostatočnej miere.

Väčšina európskych regiónov, ktoré sú lídrami v inováciách, digitalizácii, zelených politikách, podpore podnikateľského prostredia, poskytovaní zdravotníckych a sociálnych služieb, resp. prierezových oblastiach, ktoré sú zahrnuté ako priority regionálneho rozvoja v PHSR slovenských VÚC, sú zväčša veľké metropolitné regióny „starých“ členských krajín. Nadväzovanie spolupráce s takýmito regiónmi by

bolo jednoduchšie v prípade vytvorenia koalície dvoch-troch slovenských VÚC pri ich oslovovaní s ponukou na spoluprácu. Nie všetky VÚC musia byť členmi všetkých európskych združení a platforiem, v prípade vhodných sektorových priorít v PHSR môžu svoje členstvo koordinovať a zdieľať výhody, ktoré z členstva vyplývajú, a zároveň znižovať súvisiace náklady, vrátane úhrady členských poplatkov. Predmetom koordinácie by mala byť i spolupráca kancelárií slovenských VÚC v Bruseli, výmena informácií i skúseností z paradiplomatických aktivít, členstva v medzinárodných združeniach i platformách, a v neposlednej miere, koordinácia prezentačných i odborných podujatí v Bruseli (ale napr. i v sídlach európskych regionálnych lídrov v prioritných sektorových politikách identifikovaných v PHSR slovenských VÚC), prípadne i spoločné organizovanie podujatí.

50

51

30

Spolupráca s univerzitami

Jedno zo zistení výskumu, ktorý sme v rámci projektu uskutočnili, svedčí o tom, že motorom regionálneho rozvoja úspešných európskych regiónov, ktoré sú lídrami v prioritných sektorových politikách, sú univerzity a výskumné pracoviská. Vlády úspešných regiónov stavajú svoje rozvojové politiky na podpore univerzít, ktoré generujú inovatívne riešenia v spolupráci s firmami, ktoré sú schopné ich transformovať do kvalitnejších výrobkov a služieb. Inovatívne technológie priťahujú investície, podporujú vznik nových a rozvoj existujúcich podnikov, zvyšujú zamestnanosť, príjmy obyvateľov, a v konečnom dôsledku i regionálnych vlád, ktoré ich môžu následne investovať do skvalitňovania poskytovaných služieb verejnosti. Na začiatku rozvojového reťazca stojí regionálna veda, výskum a vzdelanie, ktoré vo väčšine úspešných regiónov zastrešujú univerzity. Univerzity sú dôležité i ako vzdelávacie inštitúcie a nielen z hľadiska prípravy nových vedcov a výskumných pracovníkov. Spolupráca regionálnych vlád s univerzitami pôsobiacimi na ich území má strategický význam pre regionálny rozvoj. Regionálne vlády sa snažia zapájať univerzity do zahraničnej spolupráce, ktorá im pomáha získavať nové know-how a poznatky.

Univerzity sa nachádzajú na území každého slovenského VÚC. Podpora špičkových vedeckých pracovísk a univerzít, a predovšetkým v prioritných oblastiach regionálneho rozvoja VÚC, spolupráca s nimi a ich zapájanie do zahraničnej spolupráce by mali patriť medzi priority regionálneho rozvoja a zahraničnej spolupráce samosprávnych krajov SR.

