

príloha 2a

Legislatívny a inštitucionálny rámec pre medzinárodnú spoluprácu samosprávnych krajov SR

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

¹ Tomáš Strážay, Lucia Hanusinová, Matúš Mišík
a Juraj Sýkora

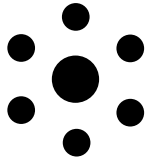
príloha 2b

Medzinárodná spolupráca Trnavského samosprávneho kraja

**PATRIK KOVÁČ, ALEXANDER DULEBA, MICHAL CIRNER,
SAMUEL GODA, JURAJ HAJKO, TATIANA CHOVANCOVÁ,
VERONIKA ORAVCOVÁ a kol.¹**

¹ Tomáš Madleňák, Tomáš Strážay

Bratislava, jún 2021



Obsah

5

■ Príloha 2a

1. Politický kontext // 6

2. Legislatívny rámec // 10

3. Inštitucionálny rámec // 18

4. Záver // 24

Literatúra // 30

■ Príloha 2b

1. Legislatívny rámec // 34

2. Plánovanie // 38

3. Riadenie // 44

4. Implementácia, nástroje a financovanie

4.1. Prehľad cezhraničnej spolupráce a členstva
v medzinárodných združeniach // 54

4.2. Prehľad zmluvných vzťahov TTSK // 62

4.3. Hodnotenie zmluvných vzťahov // 67

4.3.1. Metodológia // 68

4.3.2. Projektové aktivity a intenzita spolupráce // 70

4.3.3. Zhrnutie // 75

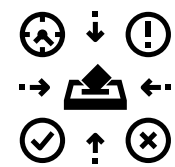
4.4. Zameranie zmluvných vzťahov a témy projektov // 78

5. Monitoring a evaluácia // 84

6. Príklady úspešných aktivít // 90

Príloha č. 1: Organizačná štruktúra TTSK // 94

1



Politický
kontext



napriek tomu, že pri vstupe do Rady Európy v júni 1993 sa Slovenská republika (SR) zaviazala pristúpiť ku všetkým európskym rámcovým dohovorom, „Európsky rámcový dohovor č. 106 o cezhraničnej spolupráci medzi územnými spoločenstvami, orgánmi štátnej správy a samosprávy“ z 21. mája 1980, tzv. Madridský dohovor (European Outline... 1980), ktorý ustanovil právo štátnych i samosprávnych orgánov regionálnej a lokálnej územnej správy členských krajín Rady Európy samostatne rozvíjať kontakty a spoluprácu so zahraničnými partnermi, na Slovensku vstúpil do platnosti až v máji 2000 (Európsky rámcový... 2001). Ústava SR z roku 1992 neobsahuje ustanovenie, ktoré by sa vyslovene týkalo zahraničných aktivít a medzinárodnej spolupráce územných samospráv na úrovni obce alebo kraja. Čl. 66 ústavy ustanovuje právo obcí a vyšších územných celkov združovať sa s inými obcami a vyššími územnými celkami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu, avšak, nešpecifikuje, po prvé, čo znamená samotný termín „združovanie“, a po druhé, či môže ísť i o združovanie prostriedkov so zahraničnými obcami alebo vyššími územnými celkami (Ústava SR 1992). Od prijatia ústavy SR v roku 1992 a vzniku SR v januári 1993 až do mája 2000 na území SR nebola v platnosti legislatíva schválená Národnou radou SR alebo vyplývajúca z medzi-

národných dohovorov, ktorá by legislatívne upravovala paradiplomtické aktivity slovenských regiónov.

Hlavnou príčinou neskorej transpozície Európskeho rámcového dohovoru č. 106 do slovenskej legislatívy bol negatívny postoj vlád vedených Vladimírom Mečiarom v 90. rokoch k zapájaniu sa zástupcov slovenských obcí, miest a štátnej správy na úrovni okresov do spolupráce s partnermi z iných krajín. Stalo sa tak kvôli spolitizovaniu historicky vôbec prvého projektu euroregionálnej spolupráce po páde železnej opony so zapojením zástupcov nižších územných celkov zo SR v rámci Karpatského euroregiónu. Prípravné rokovania o vytvorení Karpatského euroregiónu s účasťou zástupcov nižších územných celkov z Ukrajiny, Maďarska, Poľska, Rumunska a SR prebehli ešte v rokoch 1991 — 1992. Zmluva o Karpatskom euroregióne bola podpísaná 14. februára 1993 v Debrecíne, avšak, bez účasti zástupcov Slovenska a Rumunska (viac pozri Duleba 1993). V politických stranách, ktoré boli súčasťou vlád SR vedených Vladimírom Mečiarom v 90. rokoch (Hnutie za demokratické Slovensko, Slovenská národná strana, Združenie robotníkov Slovenska) prevládala názor, že Karpatský euroregión je nástrojom maďarskej iredenty. V roku 1995 vláda SR doslova zakázala účasť zástupcom okresov z východného Slovenska v projekte Karpatský euroregión (Mečiar 1995). Jedným z hlavných argumentov vtedajších odporcov euroregiónov bolo tvrdenie, že kompetenciu vstupovať do vzťahov so zahraničnými partnermi majú iba orgány ústrednej štátnej správy SR (analýzu pozri Duleba 1993, Duleba 1995). Postoj Mečiarovej vlády bol v priamom rozpore s ustanov-

8

9

veniami Európskeho rámcového dohovoru č. 106 z roku 1980. Dohovor definuje cezhraničnú spoluprácu ako „aktivity zamerané na posilnenie a podporu susedských vzťahov obyvateľstva žijúceho na územiach nachádzajúcich sa na opačných stranách spoločnej štátnej hranice.“ Jeho cieľom je podporiť a uľahčiť uzatváranie dohôd o cezhraničnej spolupráci v rámci právomocí miestnych a regionálnych orgánov moci (European Outline... 1980). Napriek príslubu pri vstupe do Rady Európy v roku 1993, vlády a koalície vedené Vladimírom Mečiarom (v rokoch 1993 — 1998) rámcový dohovor č. 106 nikdy neratifikovali. K zmene postoja SR došlo až po parlamentných voľbách v roku 1998 a po sformovaní novej koalíciej vlády vedenej Mikulášom Dzurindom. Dohovor tak vstúpil v podmienkach SR do platnosti až v máji 2000 (Európsky... 2001). Následne, v júni 2000 vstúpila do platnosti v SR Európska charta miestnej samosprávy, ktorá je prvým medzinárodnoprávnym dokumentom, ktorý definuje zásady miestnej samosprávy v duchu princípu subsidiarity ako jedného z hlavných pilierov demokracie (Európska... 2000).

Doplňkový protokol k Európskemu dohovoru o cezhraničnej spolupráci nadobudol účinnosť v podmienkach SR rovnako až v máji 2000. Doplnkový protokol stanovuje právo prihraničných regiónov rozvíjať susedské vzťahy najmä v tom, že uznáva právnu subjektivitu územných celkov, miestnych a regionálnych orgánov zapojených do cezhraničnej spolupráce (vrátane subjektivity pracovnoprávnej), ktoré si spolupracujúce orgány zriadi na účely takejto spolupráce (Doplňkový protokol... 2001). Inými slovami, ide o výklad vyššie spomínaného všeobecného ustanovenia Ústavy SR

o práve obcí a krajov združovať vlastné prostriedky s inými obcami a regiónmi, vrátane s obcami a regiónmi z iných štátov. To čo neponúkla slovenská národná legislatíva, ponúkol Doplnkový protokol k Európskemu dohovoru o cezhraničnej spolupráci. Protokol č. 2 k Európskemu rámcovému dohovoru č. 106, ktorý ustanovil právny rámec pre spoluprácu medzi územnými celkami alebo orgánmi dvoch alebo viacerých zmluvných strán, ktorá je *inā ako cezhraničná spolupráca susediacich orgánov a zahŕňa uzatváranie dohôd o spolupráci aj medzi nesusediacimi územnými celkami a orgánmi iných štátov* (zvýraz. — autor), vstúpil do platnosti v SR až vo februári 2001 (Protokol č. 2... 2001).

Inými slovami, až v rokoch 2000 a 2001 bol vnútorný právny poriadok SR uvedený do súladu s príslušnými rámcovými dohovormi Rady Európy, vrátane kompetencií orgánov územných samospráv SR vstupovať do kontaktov so zahraničnými partnermi a rozvíjať medzinárodnú spoluprácu. Dokončením vytvárania vnútorného legislatívneho rámca pre rozvoj medzinárodnej spolupráce samosprávnych krajov v podmienkach SR bola realizácia reformy verejnej správy v rokoch 1998 — 2002, v dôsledku ktorej boli zriadené orgány samosprávy na regionálnej úrovni, bola na nich preneseaná časť správnych kompetencií z úrovne centrálnej štátnej správy a uskutočnená fiškálna decentralizácia (viac o reforme verejnej správy v SR pozri Nižňanský 2002). Od roku 2001 sú regionálne a lokálne samosprávy SR plnohodnotnými partnermi ústredných orgánov štátnej správy v systéme verejnej správy SR a disponujú právom samostatne nadväzovať kontakty a spoluprácu so zahraničnými partnermi.

2



Legislatívny
ráamec



Kľúčový zákon, ktorý stanovuje právomoci samosprávnych krajov SR v oblasti medzinárodnej spolupráce je „Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)“ zo 4. júla 2001 (Zákon č. 302/2001 Z. z.). Podľa tohto zákona, samosprávny kraj môže v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Má právo stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov. Avšak, medzinárodná spolupráca 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 uzatvára. Ak je nevyhnutné zriadiť dohodou o spolupráci osobitný orgán, musí byť uvedený v dohode, rovnako aj spôsob jeho zriadenia. Tento orgán môže mať len súkromnoprávnu povahu. Dohoda o spolupráci musí byť uzatvorená písomne a musí byť vopred schválená nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov krajského zastupiteľstva (§ 4 a § 5). Okrem dohôd o medzinárodnej spolupráci, zastupiteľstvo kraja schvaľuje nadpolovičnou väčšinou i združovanie prostriedkov a činností kraja so zahraničnými partnermi, ako aj členstvo kraja v domácich i medzinárodných združeniach (§ 11). Vo

vzťahoch s vonkajšími partnermi, vrátane partnermi so sídlom na území SR i v zahraničí, samosprávny kraj zastupuje predseda kraja. Predseda môže poveriť zastupovaním kraja vo vzťahoch s inými partnermi organizačný útvar úradu samosprávneho kraja, ktorý musí byť v takomto prípade určený v organizačnom poriadku úradu (§ 16).

Zákon č. 302/2001 Z. z. stanovuje povinnosť štátnym orgánom podporovať spoluprácu samosprávneho kraja s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie a zároveň dbať na to, aby samosprávny kraj bol informovaný o možnostiach tejto spolupráce (§ 7). Zároveň, zákon stanovuje dozornú a kontrolnú úlohu orgánov štátnej správy nad činnosťou orgánov kraja, vrátane v oblasti medzinárodnej spolupráce. Konkrétne, dohoda kraja o spolupráci so zahraničným partnerom alebo členstvo kraja v medzinárodnom združení nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, s ústavnými zákonmi, so zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná, a nesmie byť v rozpore s verejným záujmom (§ 5).

Zákon č. 302/2001 Z. z. stanovuje povinnosť pre samosprávny kraj zasláť rovnopis uzatvorenej dohody o spolupráci so zahraničným partnerom alebo doklad o členstve v medzinárodnom združení obvodnému štátnemu úradu v sídle kraja. Obvodný štátny úrad v sídle kraja vedie evidenciu uzatvorených dohôd o spolupráci a o členstve samosprávneho kraja v medzinárodných združeniach. Obvodný štátny úrad môže podať návrh na súd so žiadosťou o určenie povinnosti kraja vypovedať dohodu o spolupráci

12

13

alebo členstvo v medzinárodnom združení z dôvodu nesplnenia podmienok ustanovených zákonom. Pred podaním návrhu na súd si obvodný štátny úrad vyžiada stanovisko príslušného miestneho orgánu štátnej správy (§ 5). Okrem vyššie uvedenej a v zákone špecifikovanej právomoci štátnych orgánov iniciovať konanie pred súdom o vypovedaní medzinárodnej dohody, samosprávne kraju možno vo veciach územnej samosprávy, vrátane v oblasti medzinárodnej spolupráce, ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom alebo na základe medzinárodnej zmluvy (§ 5). Dodávame iba, že kompetencie obvodných štátnych úradov pri kontrole paradiploomatických aktivít krajov, tak ako sú zadané v citovanom zákone, prešli od roku 2013 na okresné úrady v sídle krajov.

V roku 2008 boli schválené ďalšie tri zákony, ktoré rozšírili a presnejšie zadefinovali kompetencie samosprávnych krajov, predovšetkým, v oblasti európskych politík a cezhraničnej spolupráce: Zákon č. 90/2008 Z. z. o európskom zoskupení územnej spolupráce, Zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, a Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja. Všetky tri zákony reflektovali skúsenosti vyplývajúce z členstva SR v EÚ a rastúcej potrebe, i pod tlakom Európskej komisie, zapojiť samosprávne kraje do riadenia a čerpania európskych štrukturálnych fondov v oblasti regionálneho rozvoja.

Zákon č. 90/2008 Z. z. o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZÚS) významne posilnil paradiploomatické

kompetencie slovenských krajov a otvoril nové možnosti pre ich spoluprácu s partnermi v rámci EÚ (Zákon č. 90/2008 Z. z.). Tento zákon inkorporoval do slovenskej legislatívy Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 1082/2006 o EZÚS (Regulation (EC) No 1082/2006). Cieľom Nariadenia bolo zjednodušiť a 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 subjektmi práva. EZÚS je komunitárna právna forma umožňujúca územnú spoluprácu územných orgánov moci na regionálnej a lokálnej úrovni v rámci EÚ platná vo všetkých členských krajinách, ktoré ju záväzne prebrali do svojich národných legislatív.

Zákon č. 528/2008 Z. z. 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 čerpania 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, ktoré slúžia na podporu cezhraničnej spolupráce. Zároveň, táto legislatívna úprava otvorila pre slovenské kraje dvere k „európskej politike“ a nastolila pred nimi potrebu zintenzívniť spoluprácu s vládou SR i Európskou komisiou pri príprave Partnerskej dohody pre využívanie európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) v príslušnom programovom a rozpočtovom období, ktoré predstavujú významný zdroj investícií do regionálneho rozvoja a plnenia samosprávnych funkcií krajov v rozsahu ich pôsobnosti.

Ďalší zákon schválený NR SR v rovnakom roku, Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, má takisto výrazný dosah na legislatívnu úpravu paradiplomatických aktivít slovenských krajov. V snahe zjednotiť systém plánovania regionálneho rozvoja v podmienkach SR, zákon uložil povinnosť samosprávnym krajom zaviesť strategické plánovanie pre potreby ich regionálneho rozvoja a stanovil pravidlá pre poskytovanie finančnej podpory zo strany štátu (§ 7), vrátane pre zapojenie krajov do cezhraničnej spolupráce a podporu činnosti agentúr regionálneho rozvoja zriadených na úrovni krajov. Zákon zdefinoval cezhraničnú spoluprácu krajov a obcí, t. j. ich medzinárodnú spoluprácu ako nástroj na získavanie dodatočných zdrojov pre regionálny rozvoj. Okrem iného, zákon podrobnejšie

zdefinoval kompetencie samosprávnych krajov v oblasti cezhraničnej spolupráce. Slovenské samosprávne kraje získali právomoc vytvárať „slovenské časti euroregiónov“ a vyvíjať nasledujúce aktivity v oblasti cezhraničnej spolupráce s regiónmi susedných štátov: pripravovať rozvojové projekty na účely zvýšenia úrovne hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónu a spolupracovať na ich realizácii, podporovať rozvojové aktivity na území euroregiónu, ktoré súvisia so zameraním podpory regionálneho rozvoja, podieľať sa na vypracovaní spoločných strategických a programových dokumentov cezhraničnej spolupráce, organizovať prezentačné podujatia a odborné semináre zamerané na problematiku rozvoja euroregiónu, podporovať záujem o oboznamovanie sa obyvateľov s geografickými, historickými špecifikami, prírodným a kultúrnym dedičstvom jednotlivých území v rámci euroregiónu, poskytovať konzultačno-poradenské služby v oblasti cezhraničnej spolupráce, spolupracovať so sociálno-ekonomickými partnermi v oblasti regionálneho rozvoja a vytvárať partnerstvá na európskej, národnej, regionálnej a miestnej úrovni (§ 13).

Dosah na legislatívnu úpravu medzinárodnej spolupráce slovenských krajov má i Zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu. V rámci stanovenia pôsobnosti samosprávnych krajov pri rozvoji cestovného ruchu, medzi inými, zákon stanovuje ich kompetenciu podporovať rozvoj cezhraničnej, medziregionálnej a nadnárodnej spolupráce v cestovnom ruchu a podieľať sa na vytváraní mechanizmu fungovania jednotnej prezentácie Slovenskej republiky

14

15

v zahraničí (§ 5). Zároveň, zákon upravuje vznik krajských organizácií cestovného ruchu, ktoré môžu byť založené iba za účasti samosprávnych krajov a oblastných organizácií cestovného ruchu, ktoré môžu vytvoriť subjekty na území samosprávneho kraja (§ 8 a § 9). Zákon tiež stanovuje podmienky pre financovanie aktivít krajských i oblastných organizácií na podporu cestovného ruchu zo strany štátu (§ 28 a § 29).

Vyššie uvedené zákony z rokov 2008 a 2010 (najmä zákony o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, o podpore regionálneho rozvoja a podpore rozvoja cestovného ruchu), po prvé, bližšie špecifikovali kompetencie slovenských samosprávnych krajov v oblasti ich medzinárodnej spolupráce, ktoré získali na základe zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z. z., a po druhé, vymedzili ich kompetencie i hlavné okruhy ich paradiplomatických aktivít, v ktorých sa kraje stali partnerom ústredných orgánov štátnej správy a získali právo na podporu zo strany štátu pri ich realizácii: čerpanie zdrojov zo štrukturálnych fondov EÚ, cezhraničná spolupráca vnímaná ako súčasť regionálneho rozvoja a rozvoja cestovného ruchu. Typickou črtou všetkých troch uvedených zákonov je, že predstavujú pohľad z perspektívy vlády SR, pretože definujú miesto a pôsobnosť krajov v národných stratégiách pri čerpaní eurofondov, politike regionálneho rozvoja a podpore cestovného ruchu. Slovenská legislatíva neobsahuje osobitný zákon, ktorý by definoval kompetencie krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce, resp. ďalšiu špecifikáciu práva vykonávať paradiplomatické

aktivity, ktoré získali na základe ustanovujúceho zákona č. 302/2001 Z. z., ale zákona, ktorý by bol naformulovaný tak, aby zohľadňoval perspektívu a záujmy samotných samosprávnych krajov.

Napríklad, v súčasnej slovenskej legislatíve neexistuje právna úprava kompetencie krajov v oblasti ekonomickej paradiplomacie. Existujúca legislatíva nezakazuje samosprávnym krajom získavať priame zahraničné investície zo súkromných zahraničných zdrojov a podporovať zahraničných obchod súkromných spoločností so sídlom na ich území, avšak súkromné spoločnosti, finančné inštitúcie alebo mimovládne organizácie so sídlom v zahraničí nie sú v žiadnom slovenskom zákone taxatívne uvedené ako potenciálni partneri slovenských samosprávnych krajov pre medzinárodnú spoluprácu. Slovenské kraje sú oprávnené spolupracovať s regionálnymi (územnými alebo správnymi celkami) alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne správne funkcie (Zákon č. 302/2001 Z. z.). Legislatívna úprava pôsobnosti krajov v cezhraničnej spolupráci (Zákon č. 539/2008 Z. z.) a rozvoji cestovného ruchu (Zákon č. 91/2010 Z. z.) pripúšťa aj ich spoluprácu s inými zahraničnými subjektmi za predpokladu, že ide o cezhraničnú spoluprácu a rozvoj cestovného ruchu, avšak nie v iných oblastiach a súvislostiach. Zákon č. 309/2014 Z. z., ktorý zmenil a doplnil zákon č. 539/2008 Z. z., rozšíril definíciu zahraničných partnerov, s ktorými môžu samosprávne kraje spolupracovať. Podľa tohto zákona, VÚC môžu spolupracovať so sociálno-ekonomickými partnermi v zahraničí, ktorými môžu byť „subjekty verejnej správy, podnikatelia

a mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti regionálneho rozvoja na miestnej, regionálnej alebo celoštátnej úrovni“ (Zákon č. 309/2014 Z. z., § 2, e). Po prvé, širšia interpretácia oprávnených zahraničných partnerov pre spoluprácu VÚC v zákone č. 309/2014 Z. z. nie je plne v súlade s pomerne striktnou definíciou oprávnených zahraničných partnerov, ktorú uvádza zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z. z.; a po druhé, ani zákon č. 309/2014 Z. z. neodpovedá na otázku či môžu VÚC spolupracovať so súkromnými finančnými alebo podnikateľskými inštitúciami pokiaľ tie nepôsobia v oblasti regionálneho rozvoja.

Nejednoznačné je i ustanovenie zriaďovateľského zákona o samosprávnych krajoch (Zákon č. 302/2001 Z. z.) o tom, že medzinárodná spolupráca samosprávnych krajov 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. Paradiplomatické aktivity krajov a ich spoluprácu so zahraničnými partnermi nie je možné zredukovať iba k spolupráci prebiehajúcej na základe písomne uzavretých zmlúv a iba k oblastiam cezhraničnej spolupráce a cestovného ruchu.

Slovenská legislatíva upravujúca kompetencie krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce nevystihuje a nereguluje všetky dôležité aspekty ich paradiplomatických aktivít. Na strane jednej, kvalifikuje samosprávne kraje ako partnera vlády pri plánovaní, správe a čerpaní eurofondov, avšak, nie ako rovnocenného partnera. Kraje sa môžu stať,

podľa platnej legislatívy, sprostredkovateľským orgánom pri správe operačných programov financovaných z fondov EÚ, za predpokladu, že ich tým poverí vláda. Či a v akej miere sú kraje zapojené do prípravy Partnerskej dohody, resp. národného plánu pre čerpanie prostriedkov z EŠIF a v akej miere sa podieľajú na ich správe, závisí od rozhodnutia a doslova „dobrej vôle“ vlády SR, nie je to právo krajov dané automaticky zákonom. Zákonná úprava dáva v tomto smere právo rozhodnúť sa vláde, nie krajom. Zároveň, zapojenie krajov do prípravy Partnerskej dohody predstavuje iba časť „európskej politiky“ krajov. EÚ disponuje ďalšími finančnými programami a grantovými schémami, z ktorých môžu slovenské kraje čerpať dodatočné zdroje na financovanie rozvoja a plnenia úloh v rámci ich zákonnej pôsobnosti. Žiaden slovenský zákon nereguluje paradiplomatické aktivity slovenských krajov pri rozvoji ich priamych vzťahov s inštitúciami EÚ a ani nedefinuje podporu vlády SR, ktorú by mala a mohla poskytnúť „európskej“ paradiplomacii slovenských krajov.

Ako sme už spomínali, súčasná legislatíva stanovuje podmienky pre poskytovanie podpory štátu krajom v oblasti ich medzinárodnej spolupráce (i povinnosť štátu takúto podporu poskytovať, vrátane finančnej), avšak iba v dvoch oblastiach: cezhraničná spolupráca a cestovný ruch. Na strane druhej, existujúca legislatíva neupravuje kompetencie krajov v ďalších oblastiach medzinárodnej spolupráce, napr. ekonomicky zameranej alebo európskej paradiplomacii. S výnimkou cezhraničnej spolupráce a cestovného ruchu, vrátane povinnosti krajov podieľať sa na budovaní

16

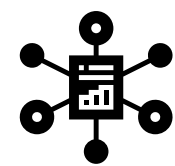
17

dobrého mena SR v zahraničí (ktorá vyplýva zo Zákona č. 91/2010 Z. z.) slovenská legislatíva nestanovuje kompetencie krajov a ani nereguluje vzťah, resp. spoluprácu krajov s ústrednými orgánmi štátnej moci v ďalších oblastiach, ktoré sú významné pre ich medzinárodnú spoluprácu. Ani jeden z vyššie uvedených zákonov nestanovuje podmienky pre spoluprácu medzi samosprávnymi krajmi a Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVaEZ SR), ktoré je ústredným orgánom štátnej moci kompetenčne zodpovedným za zahraničnú politiku, výkon diplomacie, rozvoj medzinárodnej spolupráce a jednotnú prezentáciu SR v zahraničí.

Existujúca slovenská legislatíva, ktorá reguluje kompetencie samosprávnych krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce je, po prvé, neúplná, pretože nepokrýva všetky dôležité oblasti ich paradiplomatických aktivít; po druhé, je nedostatočná, pretože nedefinuje jasne spoluprácu krajov s ústrednými orgánmi štátnej správy vo všetkých oblastiach relevantných pre ich paradiplomaciu; po tretie, nezodpovedá najlepšie potrebám paradiplomacie slovenských krajov, pretože zužuje okruh ich potenciálnych zahraničných partnerov a obsahuje niektoré zbytočné obmedzenia (napr. že môže prebiehať iba na základe písomne uzavretých dohôd); po štvrté, nestanovuje pravidlá pre súčinnosť ústredných orgánov štátnej správy a ich pomoc krajom pri napĺňaní ich kompetencií v oblasti medzinárodnej spolupráce, napr. podieľať sa na jednotnej prezentácii Slovenska v zahraničí; a nakoniec, ponúka definovanie kompetencií samosprávnych krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce

z pohľadu ústredných orgánov štátnej moci, nie z pohľadu záujmov samosprávnych krajov. Je potrebná jej úprava, ktorá by, po prvé, vychádzala zo zhodnotenia doterajších skúseností a uplatňovania kompetencií slovenských krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce; po druhé, ponúkla pohľad krajov na kľúčové oblasti paradiplomatických aktivít, ktoré považujú za dôležité z ich vlastnej perspektívy; po tretie, posilnila ich kompetencie pri riadení programov na čerpanie prostriedkov z EŠIF; a nakoniec, zohľadnila ich záujmy pri nastavení podpory medzinárodnej spolupráce krajov zo strany ústredných orgánov štátnej moci, vrátane práv a povinností obidvoch strán, rovnako ako i pravidiel ich vzájomnej spolupráce.

3



Inštitucionálny
ráamec



Spolupráca a vzťahy samosprávnych krajov s vládou SR v oblastiach, ktoré majú dosah na ich medzinárodnú spoluprácu a paradiplomatické aktivity, vyplýva z vyššie uvedeného legislatívneho rámca a týka sa, predovšetkým, nasledujúcich oblastí: čerpanie prostriedkov z EŠIF (Európske štrukturálne a investičné fondy), regionálny rozvoj, cezhraničná spolupráca a cestovný ruch.

Vláda SR a Európska komisia predstavujú dvoch kľúčových partnerov pre samosprávne kraje, spolupráca a komunikáciami s ktorými je dôležitá z hľadiska presadenia záujmu krajov pri nastavení operačných programov pre čerpanie prostriedkov z EŠIF. Zatiaľ čo vzťahy s vládou, predstavujú „domácu“ úlohu pre samosprávne kraje pri ovplyvnení prípravy a vykonávania Partnerskej dohody, prostredníctvom ktorej sa nastavuje čerpanie prostriedkov EŠIF v príslušnom rozpočtovom období EÚ, vzťahy s Európskou komisiou a ďalšími hlavnými inštitúciami EÚ, predstavujú „zahraničnú“ výzvu pre samosprávne kraje, pokiaľ majú ambíciu prípravu a realizáciu dohody v podmienkach SR ovplyvniť. Aj keď pre kraje sú kľúčové vzťahy s vládou pri príprave a vykonávaní Partnerskej dohody, domáca časť úlohy je v tomto prípade — z pohľadu záujmov kraja — ťažko odde-

litelná od zahraničnej, t. j. možnosti včasne komunikovať Európskej komisii vlastné záujmy tak, aby boli zohľadnené v stanoviskách Komisie pri rokovaní o Partnerskej dohode s vládou SR. Zatiaľ čo všetky slovenské samosprávne kraje SR vstupujú do vzťahov s vládou pri príprave Partnerskej dohody, snaha o systematickú komunikáciu s Európskou komisiou s cieľom ovplyvniť programovanie a čerpanie EŠIF na Slovensku, je skôr zriedkavým javom ako pravidelnou súčasťou paradiplomacie slovenských krajov.

Už pri príprave partnerských dohôd na čerpanie prostriedkov EŠIF vo finančnej perspektíve 2007 — 2013 s novými členskými krajinami, ktoré vstúpili do EÚ v roku 2004, vrátane Slovenska, Európska komisia nástojila na tom, aby vlády zapojili do ich prípravy ďalších domácich partnerov, vrátane predstaviteľov regionálnych a lokálnych samospráv (Hodnotenie partnerstva... 2018). Aj pod tlakom Európskej komisie NR SR schválila vyššie uvedený Zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, ktorý kvalifikoval samosprávne kraje na úlohu „sprostredkovateľských orgánov“ pri správe operačných programov na čerpanie prostriedkov z EŠIF. Zástupcovia samosprávnych krajov sú prizývaní do



20

21

pracovných skupín pri príprave a vykonávaní partnerskej dohody.¹ V programovom období 2014 — 2018 prácu pracovných skupín zastrešoval Úrad vlády SR a od roku 2019 Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (ÚPVII), ktorý koordinoval i politiku regionálneho rozvoja. Pre prípravu Partnerskej dohody na programové obdobie 2020 — 2027 ÚPVII zriadil Radu vlády SR pre politiku súdržnosti 2020 — 2017, v ktorej majú svoje zastúpenie všetky slovenské samosprávne kraje. Vláda SR sformovaná po parlamentných voľbách vo februári 2020 zriadila Ministerstvo

¹ Podľa vyjadrenia zástupcov samosprávnych krajov, s ktorými sme uskutočnili výskumné rozhovory v rámci projektu, iba v programovom období 2007 — 2013 boli naplnené ich predstavy o rovnocennom postavení a partnerstve s ústredným orgánom štátnej správy pri riadení programu INTERREG (riadiacim orgánom programu bolo Ministerstvo pôdohospodárstva a regionálneho rozvoja SR), z ktorého mohli čerpať zdroje nielen na projekty cezhraničnej spolupráce s účasťou subjektov so sídlom na území ich krajov, poskytovať konzultačné a servisné služby pri príprave a realizácii projektov, participovať na riadení celého programu ale i čerpať zdroje na budovanie vlastných inštitucionálnych kapacít. V ďalšom programovom období 2014 — 2020 boli kompetencie a možnosti krajov poďeliť sa riadením programu INTERREG zredukované. Plnili úlohu „sprostredkovateľských“ orgánov programu, avšak s obmedzeným dosahom na riadenie programu i budovanie vlastných inštitucionálnych kapacít. Táto skúsenosť potvrdzuje „flexibilitu“ Zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, ktorého výklad a uplatňovanie v praxi závisí od „dobrej vôle“ vlády. V súlade so zákonom sú obidve možnosti: 1) možnosť krajov byť rovnocenným partnerom vlády pri čerpaní zdrojov z programov EŠIF, rovnako ako i 2) možnosť vlády, zredukovať dosah krajov na ich riadenie. V záujme zefektívnenia čerpania prostriedkov z programov EŠIF v podmienkach SR, takýto charakter legislatívnej úpravy stanovujúcej pravidlá súčinnosti medzi vládou a samosprávnymi krajinami pri ich čerpaní, nezodpovedá verejnemu záujmu.

investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR), ktoré prevzalo agendu po ÚPVII, vrátane koordinácie čerpania prostriedkov z EŠIF a politiku regionálneho rozvoja. Dôležitým partnerom pre samosprávne kraje v oblasti cezhraničnej spolupráce je Ministerstvo vnútra SR (MV SR), ktoré zastrešuje bilaterálne komisie pre cezhraničnú spoluprácu so susednými štátmi. Bilaterálne komisie pre cezhraničnú spoluprácu (BKCS) boli etablované so všetkými susednými krajinami s výnimkou Rakúska, na základe bilaterálnych medzivládnych dohôd. BKCS s ČR, Maďarskom a Poľskom sú dôležité pre koordinovaný postup so susednými štátmi pri rozvoji cezhraničnej infraštruktúry a spolupráce na regionálnej a lokálnej úrovni. Keďže všetky samosprávne kraje SR zdieľajú niektorú z hraníc SR so susednými štátmi, zástupcovia samosprávnych krajov sú prizývaní na ich zasadnutia. BKCS by mali plniť úlohu plánovania a spoločného programovania pre využitie prostriedkov z programu INTERREG, ktoré sú v rámci EÚ alokované na každú vnútornú hranicu medzi členskými krajinami EÚ. V prípade hranice s Ukrajinou existuje osobitný multilaterálny program HU-SK-RO-UA, ktorý bol vo finančnej perspektíve 2014 — 2020 financovaný z rozpočtu Európskej politiky susedstva a bol určený pre podporu cezhraničnej spolupráce na hraniciach Ukrajiny so SR, Maďarskom a Rumunskom. Keďže MV SR je orgánom ústrednej štátnej správy, ktorý zastrešuje prácu BKCS, je významným partnerom pre samosprávne kraje pri presadzovaní ich záujmov v oblasti cezhraničnej spolupráce s regiónmi susedných krajín i čerpaní prostriedkov z programov EÚ na podporu cezhraničnej spolupráce.

Z hľadiska efektívnosti fungovania BKCS, ktoré koordinuje MV SR, je otázne, prečo riadiacim orgánom programu INTERREG, ktorý má 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 (MPRR SR; od roku 2020 sa ním stalo MIRRI SR). Dosiaľ nezodpovedaná otázka, ktorú je nevyhnutné adresovať vláde SR, spočíva v tom, prečo jeden orgán ústrednej štátnej správy (MV SR) koordinuje plánovanie rozvoja cezhraničnej spolupráce s regiónmi susedných krajín prostredníctvom BKCS a druhý ústredný orgán štátnej správy (MPRR resp. MIRRI) riadi program určený pre financovanie projektov cezhraničnej spolupráce. 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, v ktorom kľúčovú úlohu zohrávajú samosprávne kraje SR.

Ďalším dôležitým orgánom ústrednej štátnej správy, vzťahy s ktorým zohrávajú, resp. mali by zohrávať, významnú úlohu v paradiplocii samosprávnych krajov, je Ministerstvo dopravy a výstavby SR (MDV SR), ktoré 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 cestového 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. Skutočnosť, že podpora cestovného ruchu zostala v agende MDV SR predstavuje inštitucionálny anachronizmus, najmä potom čo v roku 2019 prešla agenda koordinácie regionálnej politiky z tohto ministerstva na ÚPVII a od roku 2020 na novozriadené MIRRI SR.

Ako sme už spomínali, zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestového ruchu stanovuje samosprávnym krajom úlohu prispieť k budovaniu dobrého mena Slovenska v zahraničí, ktorá súvisí s jednotnou prezentáciou Slovenska v zahraničí. Zodpovednosť za jednotnú prezentáciu Slovenska v zahraničí má Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. Napriek vyššie uvedenej legislatívnej úlohe samosprávnych krajov, členom Pracovnej skupiny pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí, ktorú zriadilo MZVaEZ SR, nebol (od jej vzniku v roku 2013) ani jeden zástupca slovenského samosprávneho kraja (pozri Členovia pracovnej... 2019). Pritom MZVaEZ SR by malo byť prirodzeným partnerom samosprávnych krajov pri realizácii ich paradiplocických aktivít. Odbor verejnej diplomacie MZVaEZ SR by mal spolupracovať s inými neštátnymi slovenskými subjektmi, ktoré vyvíjajú zahraničné aktivity, vrátane samosprávnych krajov. Avšak, v sekcii o Verejnej diplomacii 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 krajmi pri podpore

22

ich paradiplocických aktivít (pozri Verejná diplomacia; Hodnotenie priorit... 2020). V dokumentoch MZVaEZ SR sa pomerne často spomína spolupráca s mimovládnyimi organizáciami, podpora podnikateľských subjektov, vystúpení umelcov v zahraničí, a pod., avšak, nie samosprávne kraje ako potenciálny partner pri presadzovaní záujmov Slovenska v zahraničí. Výsledkom je skutočnosť, že — na rozdiel od ČR alebo Poľska — ani jeden slovenský kraj zatiaľ neimplementoval projekt rozvojovej alebo technickej pomoci SR, napriek tomu, že slovenské kraje majú nadviazanú spoluprácu s regiónmi krajín východnej Európy a západného Balkánu, ktoré sú oprávnené slovenskú rozvojovú pomoc prijímať.

Spolupráca MZVaEZ SR so samosprávnymi krajmi má sporadický a nesystémový charakter. Pravidlom, potvrdzujúcim výnimku, ktoré by však mohlo poslúžiť i ako inšpirácia pre budúcu spoluprácu, bolo zorganizovanie série prezentácií slovenských samosprávnych krajov vo Viedni počas predsedníctva SR v OBSE v roku 2019 (Prešovský kraj...2019). V každom prípade, slovenské kraje potrebujú expertnú i infraštruktúrnú pomoc MZVaEZ SR pri realizácii svojich paradiplocických aktivít v zahraničí v oveľa väčšej miere než doteraz, vrátane pomoci a podpory zastupiteľských úradov SR v zahraničí.

23

4



Záver



Legislatívny rámec na národnej úrovni, ktorý upravuje medzinárodnú spoluprácu slovenských samosprávnych krajov, umožňuje pomerne prísnu kontrolu ich paradiplomatických aktivít zo strany ústredných orgánov štátu. Prostredníctvom obvodných štátnych úradov (od roku 2013 okresných úradov štátnej správy) v sídle kraja, môže štátna správa nielen kontrolovať medzinárodnú spoluprácu kraja so zahraničnými partnermi prostredníctvom evidencie zmlúv a dokumentov o členstve kraja v medzinárodných združeniach, ale má právo iniciovať súdne konanie s návrhom na určenie povinnosti pre kraj vypovedať zmluvu so zahraničným partnerom, samozrejme, v prípade, že je v rozpore s legislatívou alebo verejným záujmom SR.

Z ustanovení Zákona č. 302/2001 Z. z. vyplývajú dve hlavné obmedzenia pre medzinárodnú spoluprácu slovenských krajov. Po prvé, nemôžu spolupracovať s vládami alebo ústrednými orgánmi štátnej správy iných krajín, a po druhé, ak chcú rozvíjať spoluprácu so zahraničnými partnermi na úrovni samosprávnych regiónov alebo orgánov štátnej správy, spravujúcich regióny v iných krajinách, musia tak robiť na základe písomnej dohody. Posledné obmedzenie spôsobilo jav, ktorý je typický pre paradiplomatické aktivity

všetkých slovenských samosprávnych krajov. Od svojho vzniku v roku 2001 slovenské VÚC uzavreli množstvo formálnych písomných zmlúv o spolupráci so zahraničnými partnermi, ktoré nemajú reálny obsah, nezaložili zmysluplnú spoluprácu a nepredstavujú prínos pre napĺňanie ich rozvojových cieľov. Berúc do úvahy skúsenosti slovenských samosprávnych krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce za posledných 20 rokov, je otázne, či uvedené legislatívne obmedzenie, teda možnosť spolupracovať so zahraničnými partnermi iba na základe písomných zmlúv, má svoje opodstatnenie.

Zároveň, zákon č. 302/2001 Z. z. stanovuje povinnosť štátnym orgánom podporovať spoluprácu samosprávneho kraja s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie (§ 7). Táto povinnosť je však stanovená všeobecne a jej výkon závisí od dobrej vôle štátnych orgánov. Iba v dvoch oblastiach (cezhraničná spolupráca, vnímaná a definovaná v slovenskej legislatíve ako súčasť politiky regionálneho rozvoja, a rozvoj cestovného ruchu) je táto všeobecná povinnosť upravená aj legislatívne v nadväzujúcich zákonoch, ktoré stanovujú konkrétne mechanizmy pre spoluprácu samosprávnych krajov s príslušnými ministerstvami, vrátane pravidiel pre poskytovanie finančnej podpory štátnych orgánov pre výkon paradiplomatických aktivít krajov v oblasti cezhraničnej spolupráce a rozvoji cestovného ruchu.

Z vyššie uvedeného analytického prehľadu legislatívneho a inštitucionálneho rámca pre medzinárodnú spoluprácu

26

27

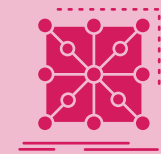
samosprávnych krajov vyplýva zistenie, t. j. že slovenská legislatíva, nadväzujúca na zákon č. 302/2001 Z. z., ktorá má dosah na reguláciu medzinárodnej spolupráce samosprávnych krajov, je nedostatočná a neúplná, pretože nepokrýva všetky oblasti, ktoré sú relevantné pre ich paradiplomatické aktivity. Predovšetkým, nezahŕňa ekonomickú paradiplomaciu a zahraničné aktivity krajov smerujúce k získaniu zahraničných investícií a podpore zahraničného obchodu podnikateľských subjektov so sídlom na ich území. Z existujúcej legislatívy nie je zrejmé ani to, či slovenské kraje môžu vstupovať do zmluvných vzťahov so zahraničnými súkromnými spoločnosťami a organizáciami, pretože tie nie sú taxatívne menované v slovenskej legislatíve ako partneri pre rozvoj medzinárodnej spolupráce krajov. To isté sa týka i európskych inštitúcií: Európskej komisie, Európskeho parlamentu a pod. Na strane druhej, existujúca slovenská legislatíva neobsahuje ustanovenie, ktoré by spoluprácu krajov so súkromnými subjektmi alebo európskymi inštitúciami zakazovalo alebo vylučovalo. Zdá sa však, že hlavný problém je, že slovenská legislatíva neobsahuje osobitný zákon, ktorý by definoval kompetencie krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce, resp. ďalšiu špecifikáciu práva vykonávať paradiplomatické aktivity, ktoré kraje získali na základe zákona č. 302/2001 Z. z., avšak zákona, ktorý by bol naformulovaný tak, aby zohľadňoval perspektívu i záujmy samotných samosprávnych krajov, nielen perspektívu ústredných orgánov štátnej správy.

Z doteraz prijatej legislatívy, a svedčí o tom i vyššie uvedený prehľad inštitucionálnej praxe, vyplýva, že hlavnými

partnermi pre samosprávne kraje v oblasti ich paradiplomatických aktivít na strane ústredných orgánov štátu sú: MIRRI SR (v predchádzajúcom volebnom období ÚPVII a MPRR SR) v oblasti európskych politík, MV SR v oblasti cezhraničnej spolupráce a MDV SR v oblasti cestovného ruchu. S vyššie uvedenými rezortmi vlády samosprávne kraje pravidelne spolupracujú a predovšetkým, vďaka legislatíve prijatej v nadväznosti na zákon č. 302/2001 Z. z. o zriadení vyšších územných celkov resp. samosprávnych krajov.

Paradoxne, spolupráca krajov s MZVaEZ SR, ktoré je zodpovedné za medzinárodnú spoluprácu SR v jej širokom ponímaní, je sporadická a má ad hoc charakter. Zákon č. 302/2001 Z. z. stanovuje povinnosť štátnym orgánom podporovať spoluprácu samosprávneho kraja s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie a zároveň dbať na to, aby samosprávny kraj bol informovaný o možnostiach tejto spolupráce (§ 7). Ktorý ústredný orgán štátnej správy, ak nie MZVaEZ SR, ktorý disponuje rozvinutou sieťou zastupiteľských úradov v zahraničí, by mal konať v súlade s vyššie uvedeným ustanovením zákona a informovať samosprávne kraje o možnostiach pre ich medzinárodnú spoluprácu? Nedeje sa tak, medzi MZVaEZ SR a slovenskými krajinami v oblasti ich paradiplomatických aktivít neexistuje systémová spolupráca. A nie sú to samosprávne kraje, ktorým je možné vyčítať nenapĺňanie Zákona č. 302/2001 Z. z. v oblasti ich medzinárodnej spolupráce. Verejná diplomacia pod záštitou MZVaEZ definuje ako hlavných „domácich“ partnerov ministerstva pri výkone zahraničnej politiky

mimovládne organizácie a podnikateľské subjekty. Nie sú medzi nimi samosprávne kraje, mestá a obce, ktoré na základe platnej legislatívy sú oprávnené vykonávať paradiploematické aktivity a navyše, majú povinnosť budovať dobré meno Slovenska v zahraničí. Takúto zákonnú povinnosť nemajú ani podnikatelia, ani mimovládne organizácie. Ide jednoznačne o stav, ktorý neslúži verejnému záujmu SR v oblasti medzinárodných vzťahov.





Literatúra

„Členovia pracovnej skupiny pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí 04/06/2019“. Bratislava: Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, https://www.mzv.sk/ministerstvo/verejna_diplomacia-prezentacia_slovenska_v_zahranici (prístup: 13. 8. 2020).

Doplnkový protokol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi. *Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky*, Z. z. č. 79/2001, čiastka 33.

Duleba, A.: Karpatský Euroregión — genéza projektu transhraničnej spolupráce. *Medzinárodné otázky*, 1993, 93-115.

Duleba, A.: Karpatský euroregión a európska rámcová konvencia o transhraničnej spolupráci Rady Európy č. 106: je možné čeliť obavám? In: *Parlamentná demokracia a formovanie občianskej spoločnosti*. Prešov: Filozofická fakulta UPJŠ, 1995, 175-183.

European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities no 106. Council of Europe, Madrid, 21 May 1980, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm> (prístup: 14. 5. 2020).

Európska charta miestnej samosprávy. *Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR*, Z. z. č. 336/2000, čiastka 138.

Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi. *Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky*, Z. z. č. 78/2001, čiastka 32.

Hodnotenie partnerstva pri vykonávaní Partnerskej dohody SR. Záverečná správa. Bratislava: Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, KPMG Slovensko, jún 2018.

Hodnotenie priorit zahraničnej a európskej politiky Slovenskej republiky v roku 2019 a ich zameranie na rok 2020. Bratislava: Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, február 2020, <https://www.mzv.sk/documents/10182/2686701/2020+Hodnotenie+prior%C3%ADt+zahranic%C4%8Dnej+a+eur%C3%B3pskej+politiky+Slovenskej+republiky+v+roku+2019+a+ich+zameranie+na+rok+2020> (prístup: 13. 8. 2020).

„Mečiar: Euroregión Karpaty nepriniesol nič iné okrem veľa konzultácií a bubliny.“ *Sme*, 14. 2. 1995, <http://www.sme.sk/c/2116067/meciar-euroregion-karpaty-nepriniesol-nic-ine-okrem-vela-konzultacii-a-bubliny.html> (prístup: 14. 5. 2020).

Nižňanský, V.: „Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku“. In: Mesežnikov, G. — Nižňanský, V. (eds):

Reforma verejnej správy na Slovensku (1998 — 2002): súvislosti, aktéri, voľby. Bratislava: Inštitút pre verejnú otázku, 2002, s. 9-28.

„Prešovský kraj sa prezentoval vo Viedni pred diplomatmi z celého sveta“. *TASR*, 4. 10. 2019, <https://www.teraz.sk/regiony/presovsky-kraj-sa-prezentoval-vo-viedni/422384-clanok.html> (13. 8. 2020).

„Protokol č. 2 k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi týkajúci sa medziteritoriálnej spolupráce“. *Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky*, Z. z. č. 116/2001, čiastka 47.

„Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC)“. *Official Journal of the European Union*, L 210/19, 31. 7. 2006.

Ústava Slovenskej republiky, 460/1992 Zb. (časová verzia účinná od 1. 7. 2019), https://www.slov-lex.sk/static/pdf/1992/460/ZZ_1992_460_20190701.pdf (prístup: 12. 8. 2020).

„Verejná diplomacia“. Bratislava: Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, https://www.mzv.sk/ministerstvo/verejna_diplomacia-prezentacia_slovenska_v_zahranici (prístup: 13. 8. 2020).

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-302> (prístup: 6. 8. 2021).

Zákon č. 309/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja (časová verzia účinná od 1. 1. 2015), <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/309/> (prístup: 6. 8. 2021).

Zákon č. 90/2008 Z. z. o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov (15. 2. 2008), <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-90> (prístup: 14. 1. 2021).

Zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-528> (prístup: 6. 8. 2021).

Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-539> (prístup: 6. 8. 2021)

Zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2010-91> (prístup: 6. 8. 2021).

Medzinárodná spolupráca Trnavského samosprávneho kraja

**PATRIK KOVÁČ, ALEXANDER DULEBA,
MICHAL CIRNER, SAMUEL GODA,
JURAJ HAJKO, TATIANA CHOVANCOVÁ,
VERONIKA ORAVCOVÁ a kol.¹**

¹ Tomáš Madleňák, Tomáš Strážay

Bratislava, jún 2021

Úvod

33

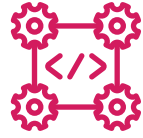
tento text ponúka prehľadovú analýzu medzinárodnej spolupráce Trnavského samosprávneho kraja (ďalej len „TTSK“) od jeho zriadenia na základe zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (samosprávnych krajov) v roku 2001. Text je štruktúrovaný do jednotlivých častí, ktoré mapujú: 1) existujúci legislatívny rámec pre medzinárodnú spoluprácu vytvorený samosprávnymi orgánmi na úrovni kraja, 2) plánovanie medzinárodnej spolupráce na úrovni kraja prostredníctvom strategických rozvojových dokumentov, 3) riadenie medzinárodnej spolupráce na úrovni kraja, 4) prehľad doterajšej medzinárodnej spolupráce kraja, vrátane zmluvného rámca pre spoluprácu s regiónmi z iných krajín a členstva v medzinárodných a medziregionálnych združeniach, 5) skúsenosti s monitorovaním a vyhodnocovaním medzinárodnej spolupráce na úrovni kraja a 6) prehľad najúspešnejších príkladov doterajšej medzinárodnej spolupráce.



1



Legislatívny
ráamec



Základný legislatívny rámec upravujúci zahraničnú spoluprácu TTSK na úrovni VÚC, vrátane uzatvárania medzinárodných dohôd so zahraničnými partnermi, stanovuje Štatút TTSK, ktorý bol schválený v apríli 2008.¹ Štatút vychádza zo Zákona o samospráve vyšších územných celkov č. 302/2001 Z. z. (zákon o samosprávnych krajoch) z 4. júla 2001, ktorý definuje kompetencie samosprávnych krajov v oblasti medzinárodnej spolupráce. Medzinárodná spolupráca je špecifikovaná v článku 4 Štatútu TTSK. Kľúčovým faktorom je, že každá medzinárodná spolupráca kraja musí byť uzatvorená zmluvne a schválená zastupiteľstvom TTSK. Každá zmluva obsahuje obdobie, na ktoré sa medzinárodná spolupráca uzatvára a je archivovaná v Okresnom úrade v Trnave. Plné znenie príslušného článku Štatútu TTSK znie nasledovne:

¹ Štatút Trnavského samosprávneho kraja. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/11192.pdf> (prístup: 16. 1. 2021). V čase schválenia Štatútu TTSK bol županom Tibor Mikuš (strana HZDS, od roku 2009 strana Nová demokracia), ktorý zastával úrad tri volebné obdobia v rokoch 2005 až 2017. Od roku 2017 je županom Jozef Viskupič (hnutie OĽaNO).

1. TTSK môže v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnyimi celkami alebo s úradmi iného štátu alebo územnými celkami iných štátov a zoskupeniami iných regiónov a vyšších územných celkov, vykonávajúcich regionálne funkcie. Má právo stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov.
2. Spolupráca sa uskutočňuje len na základe dohody o spolupráci, ktorá musí obsahovať: a) názvy a sídla účastníkov dohody, b) predmet dohody (spolupráca), c) určenie času, na ktorý sa uzatvára.
3. Ak je nevyhnutné zriadiť dohodou o spolupráci osobitný orgán, musí byť uvedený v dohode, rovnako aj spôsob jeho zriadenia. Tento orgán môže mať len súkromnoprávnu povahu.
4. Dohoda o spolupráci musí byť uzatvorená písomne a musí byť vopred schválená nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov Zastupiteľstva TTSK (ďalej len „zastupiteľstvo“).
5. Dohoda o spolupráci alebo členstvo v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, so zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, a nesmie byť v rozpore s verejným záujmom.

36

37

6. TTSK zasiela rovnopis uzatvorenej dohody o spolupráci alebo dokladu o členstve v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov Obvodnému úradu v Trnave. Obvodný úrad v Trnave vedie evidenciu uzatvorených dohôd o spolupráci a o členstve samosprávnych krajov v medzinárodných združeniach územných celkov alebo územných orgánov.
7. Obvodný úrad v Trnave môže podať na súd z dôvodu nesplnenia podmienok ustanovených v odsekoch 2, 3, 4 a 5 návrh na určenie povinnosti vypovedať dohodu o spolupráci alebo členstvo v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov; pred podaním návrhu na súd si vyžiada stanovisko príslušného miestneho orgánu štátnej správy.²

V oblasti medzinárodnej spolupráce TTSK zastupuje predseda kraja, vrátane uzatvárania zmlúv o spolupráci so zahraničnými partnermi, pri ktorých koná ako štatutárny orgán kraja. Aktivity organizačných útvarov Úradu TTSK v oblasti medzinárodných vzťahov podľa čl. 15 Štatútu TTSK koordinuje III. podpredsa kraja.³ Stanoviská, iniciatívne návrhy a podnety na riešenie v rámci poradnej a iniciatívnej

² Tamže. Kompetencie Obvodných úradov pri kontrole paradiplomatických aktivít krajov tak ako sú zadané v citovanom zákone, prešli od roku 2013 na Okresné úrady v sídle krajov.

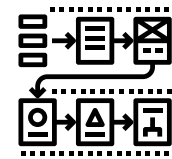
³ Tamže. V súčasnosti agenda cezhraničnej spolupráce spadá do pôsobnosti podpredsedu TTSK Pavla Kalmana

funkcie v oblastiach regionálneho rozvoja, cestovného ruchu a cezhraničnej spolupráce vypracúva *Komisia pre regionálny rozvoj, cestovný ruch a cezhraničnú spoluprácu*, ktorá je poradným, iniciatívnym a kontrolným orgánom Zastupiteľstva TTSK na konzultovanie otázok a prípravu stanovísk k veciam, ktoré patria do jej pôsobnosti. Vypracúva stanoviská, iniciatívne návrhy a podnety na riešenie v rámci poradnej a iniciatívnej funkcie v oblastiach regionálneho rozvoja, cestovného ruchu a cezhraničnej spolupráce.⁴ 1. decembra 2020 vstúpila do účinnosti smernica riadenia č. 9/2020, ktorá upravuje Organizačný poriadok TTSK.⁵ V súlade s vyššie uvedenou úpravou medzinárodná spolupráca TTSK spadá primárne do kompetencií dvoch organizačných zložiek Úradu TTSK: *Oddelenie zahraničných vzťahov a Oddelenie stratégií a cezhraničnej spolupráce* (pozri Príloha č. 1). Oddelenie zahraničných vzťahov spolu s Odborom analýz a verejných politík, ktoré sa podieľa na formovaní verejných politík TTSK, je podriadené Zástupcovi riaditeľa úradu. Oddelenie stratégií a cezhraničnej spolupráce a jemu podriadený Referát cezhraničnej spolupráce spadá pod Odbor stratégií a projektov, ktorý je podriadený Kancelárii riaditeľa úradu TTSK.

⁴ *Výročná správa*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/12131-sk/vyročne-spravy/> (prístup: 8. 5. 2020).

⁵ *Organizačný poriadok zamestnancov TTSK*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/12025-sk/organizacny-poriadok-zamestnancov-ttsk/> (prístup: 16. 1. 2021).

2



Plánovanie



na úrovni TTSK chýba strategický plánovací dokument, ktorý by definoval ciele a nástroje paradiplomatických aktivít kraja. *Oddelenie zahraničných vzťahov (OZV)* v súčasnosti pracuje na príprave strategického dokumentu, ktorý zdefiniuje ciele a nástroje medzinárodnej spolupráce TTSK.⁶ Väčšina iniciatív, ktoré sa týkajú rozvoja spolupráce so zahraničnými partnermi, vzniká podobne ako je to i v prípade iných politík v kompetencii kraja: iniciuje ich vedenie kraja (predseda a/alebo podpredsedovia) a zastupiteľstvo. Po obsahovej stránke však do procesu môžu vstupovať vedúci zamestnanci organizačných zložiek (odborov a oddelení) Úradu TTSK. Príprava koncepčných analytických a plánovacích dokumentov sektorových politík je najmä v kompetencii *Odboru analýz a verejných politík*.⁷

Do procesu schvaľovania strategických dokumentov TTSK tak vstupuje viacero aktérov na úrovni orgánov kraja. Zastupiteľstvo schvaľuje program sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja TTSK, regionálne rozvojové plány a programy, ako aj územnoplánovacie podklady TTSK a územné plány regiónov. Predseda rozhoduje o vydaní organizačných, administratívnych riadiacich aktov, ktorých vydávanie zákon nevyhradil zastupiteľstvu, formou smerníc, pravidiel a pokynov. Predseda je oprávnený touto činnosťou poveriť riaditeľa Úradu TTSK. Ďalším aktérom je *Rada poslancov*, ktorá je iniciatívnym, poradným a kontrolným orgánom zastupiteľstva vo vzťahu k plneniu úloh uložených zastupiteľstvom a zároveň plní funkciu poradného orgánu predsedu. *Komisie Zastupiteľstva* sú rovnako poradnými, iniciatívnymi a kontrolnými orgánmi zastupiteľstva.⁸ Patrí medzi ne i *Komisia pre regionálny rozvoj, cestovný ruch a cezhraničnú spoluprácu*. Komisiu tvorí 12 zástupcov, zväčša poslancov a poslankyň Zastupiteľstva TTSK.⁹

I keď TTSK nemá koncepčný dokument, ktorý by definoval, či plánoval paradiplomatické, teda krajské zahraničné vzťahy, koordinácia paradiplomacie je zabezpečená vda-

⁶ *Zoznam komisií TTSK*. Trnavský samosprávny kraj, <https://osam.trnava-vuc.sk/eSluzby/zastupitelstvo/#sk/view-komisie-zoznam/2017-2022> (prístup: 10. 5. 2021).

⁷ *Komisia pre regionálny rozvoj, cestovný ruch a cezhraničnú spoluprácu TTSK*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/11838-sk/komisia-pre-regionalny-rozvoj-cestovny-ruch-a-cezhranicnu-spolupracu/> (prístup: 15. 1. 2021).

40

41

ka kompetenciám predsedu kraja, ktorý ho reprezentuje a riadi príslušné organizačné zložky zodpovedné za plánovanie a výkon zahraničných aktivít. Otázky zahraničných aktivít kraja nie sú v čase spracovania tohto dokumentu (druhý polrok 2020 a prvý polrok 2021) vo významnejšej miere súčasťou verejnej diskusie v rámci kraja. Výnimku predstavujú napr. projekty týkajúce sa cestnej infraštruktúry alebo kultúrnych podujatí za účasti zahraničných partnerov.¹⁰

Jediným strategickým dokumentom, ktorý sa venuje aj príležitostiam spolupráce so zahraničím je *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja TTSK 2016 — 2020* (PHSR 2016 — 2020).¹¹ Program je rozdelený do troch prioritných oblastí — hospodársky rozvoj, sociálny rozvoj a ochrana životného prostredia. V programe je v každej z troch podkapitol osobitná časť venujúca sa cezhraničnej spolupráci, nadnárodnej spolupráci, ako aj nástrojom Európskej únie (EÚ). Tieto časti sú však pomerne deskriptívne a zamerané na popis existujúcej situácie a pomenovanie nástrojov na dosiahnutie cieľa, pričom absentuje strategický postoj k ich využívaniu, vrátane implementačných akčných plánov.

¹⁰ Štruktúrovaný dotazník vyplnený zástupcami Úradu TTSK, august 2020.

¹¹ *Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Trnavského samosprávneho kraja 2016 — 2020*. In: Trnavský samosprávny kraj, 2015, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/11036.pdf> (prístup: 10. júna 2021).

V prioritnej oblasti venovanej hospodárskemu rozvoju je stanovený špecifický cieľ zameraný na podporu a rozvoj cezhraničnej, nadnárodnej a medzinárodnej spolupráce a na dosahovanie pozitívnych úspechov a napĺňanie spoločných cieľov v hospodárskej oblasti. V rámci tohto špecifického cieľa boli vytýčené opatrenia na spoluprácu v oblasti posilnenia inštitucionálnych kapacít subjektov, pôsobiacich v oblasti hospodárstva a vytváranie sietí a partnerstiev pre potreby realizácie spoločných aktivít a spoločných projektov; rozvoj spolupráce všetkých cezhraničných, nadnárodných a medzinárodných platforiem; prípravu spoločných projektov cezhraničného a nadnárodného významu, zabezpečujúcich rozvoj územia a účasť v cezhraničných a medzinárodných projektoch a podporu klastrovej politiky, ktorá zdôrazňuje dôležitosť klastrovej politiky ako hnacej sily rozvoja.¹²

V prioritnej oblasti sociálneho rozvoja je rovnako stanovený špecifický cieľ orientovaný na podporu a rozvoj cezhraničnej, nadnárodnej a medzinárodnej spolupráce v sociálnej oblasti. V rámci tohto špecifického cieľa boli vytýčené opatrenia ako podpora pri ochrane, propagácii a rozvoji kultúrneho dedičstva; príprava a vykonávanie spoločných vzdelávacích programov s cieľom zlepšenia uplatniteľnosti na trhu práce; podpora rozvoja zamestnanosti a pomoci štruktúram, ktoré poskytujú komunálne služby zamerané na tvorbu nových pracovných miest ako aj posilnenie

¹² Tamže.

inštitucionálnych kapacít orgánov verejnej správy a zainteresovaných strán a efektivity verejnej správy prostredníctvom činností, posilňujúcich inštitucionálne kapacity a efektívnosť orgánov verejnej správy.¹³

V prioritnej environmentálnej oblasti je stanovený špecifický cieľ, ktorý sa zameriava na „podporu a rozvoj cezhraničnej, nadnárodnej a medzinárodnej spolupráce v environmentálnej oblasti, podporu existujúcich a nových cezhraničných partnerstiev, realizujúcich spoločné investičné a neinvestičné aktivity v danej oblasti“. Opatrenia v rámci tohto špecifického cieľa sú podpora spoločného plánovania, koordinácie a praktických riešení pre ekologicky priaznivé, nízkouhlíkové a bezpečnejšie dopravné systémy a služby v pohraničí; rozvoj spoločných cezhraničných iniciatív v oblasti životného prostredia.¹⁴

Ďalšie sektorové plánovacie dokumenty na úrovni kraja¹⁵ nenadväzujú priamo na aktuálny PHSR 2016 — 2020. Naopak, boli vypracované väčšinou v rokoch 2008 a 2009 a je

¹³ Tamže.

¹⁴ Tamže.

¹⁵ *Strategické dokumenty TTSK*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/5590-sk/strategicke-dokumenty/> (prístup 15. 1. 2021). Dokument *Koncepcia rozvoja sociálnych služieb na území Trnavského samosprávneho kraja 2015 — 2020* bol vypracovaný v roku 2015, avšak neobsahuje zmienku o medzinárodnej spolupráci, a preto sme ho do analýzy nezahrnuli.

potrebné ich aktualizovať.¹⁶ Výnimkou, zaoberajúcou sa aj medzinárodnou dimenziou, vypracovanou v roku 2018, je dokument s názvom *Stratégia rozvoja cyklotrás a cyklo-dopravy v Trnavskom samosprávnom kraji na roky 2018 — 2022*, ktorý priamo nevychádza z PHSR 2016 — 2020, ale „nadväzuje, dopĺňa a aktualizuje dokument „Jednotná koncepcia cyklotrás na území Trnavského samosprávneho kraja“ z roku 2010“.¹⁷ V kontexte medzinárodnej spolupráce sú v texte rozpracované projekty EuroVelo 6 a 13, ako aj možnosti financovania cykloprojektov prostredníctvom cezhraničnej spolupráce s Rakúskom, Maďarskom a Českou republikou (ČR). Implicitne je plánovanie spomínané v kapitole strategického vízie rozvoja cyklotrás a cyklo-dopravy v TTSK, avšak konkrétna plánovacia „cestovná mapa“ chýba.¹⁸

Na základe analýzy strategických dokumentov kraja je možné dospieť k niekoľkým záverom. Dokument PHSR 2016 — 2020 obsahuje zmienky o cezhraničnej a nadnárod-

¹⁶ Ako príklady starších dokumentov môžeme uviesť Akčný plán — stratégia rozvoja vidieka na území Trnavského samosprávneho kraja (2009), Akčný plán rozvoja priemyslu na území Trnavského samosprávneho kraja (2009), Akčný plán rozvoja sociálnych služieb, sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately na území TTSK (2009), Energetická politika Trnavského samosprávneho kraja (2008) a podobne.

¹⁷ *Stratégia rozvoja cyklotrás a cyklo-dopravy v Trnavskom samosprávnom kraji na roky 2018 — 2022*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/17813.pdf> (prístup: 15. 1. 2021).

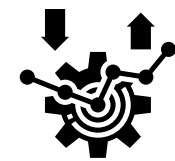
¹⁸ Tamže.

42

43

nej spolupráci v rámci priorít hospodárskeho, sociálneho a environmentálneho rozvoja. Je v ňom identifikovaných niekoľko parciálnych oblastí, ktoré slúžia ako nástroje na dosiahnutie cieľa. Avšak chýba konkrétny postup plánovania týchto aktivít a akčné plány na implementáciu stanovených cieľov. Najväčšie riziko tohto nedostatku spočíva v tom, že môže spôsobiť nesystematické rozhodnutia v oblasti medzinárodnej spolupráce kraja.

3



Riadenie



Štatutárom TTSK, ktorý zastupuje kraj vo vzťahoch s tretími stranami, vrátane vo vzťahoch so zahraničnými partnermi, je predseda TTSK, ktorý je zodpovedný za vedenie kraja, vrátane jeho exekutívnych orgánov. Podľa článku 15 Štatútu TTSK, koordináciu medzinárodnej spolupráce TTSK má na starosti tretí podpredseda kraja. Implementáciu a riadenie medzinárodnej spolupráce a zahraničných aktivít TTSK zabezpečujú, predovšetkým, nasledujúce organizačné útvary Úradu TTSK: *Oddelenie zahraničných vzťahov* a *Oddelenie stratégií a cezhraničnej spolupráce*.¹⁹ Do riadiacich procesov sú zapájaní zástupcovia iných organizačných útvarov Úradu TTSK podľa potreby, a to v prípade, že medzinárodná spolupráca sa týka ich sektorovej agendy, za ktorú nesú zodpovednosť v rámci Úradu.

V súlade s Organizačným poriadkom *Oddelenie zahraničných vzťahov* plní nasledovné úlohy:

¹⁹ *Smernica riadenia Úradu Trnavského samosprávneho kraja č. 9/2020*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/18269.pdf> (prístup: 15. 1. 2021).

- zabezpečuje protokolárne aktivity pri domácich a zahraničných stretnutiach, návštevách a podujatiach,
- vypracúva podklady pre oficiálne rokovania predsedu/zástupcov TTSK s domácimi i zahraničnými subjektmi, zabezpečuje obsahovú stránku prijatí vedúcich diplomatických misií cudzích štátov, prijatí oficiálnych predstaviteľov iných štátov a významných zahraničných hostí a obsahovú časť zahraničných pracovných ciest a iných zahraničných aktivít predsedu/zástupcov TTSK,
- pripravuje regionálne a medzinárodné dohody o spolupráci a koordinuje následné aktivity,
- vedie evidenciu regionálnych a medzinárodných zmlúv o spolupráci a informácií, ktoré s týmito aktivitami súvisia,
- zabezpečuje podklady a víza pre zahraničné delegácie a pre zahraničné cesty zástupcov TTSK,
- riadi kanceláriu TTSK v Bruseli a koordinuje jej činnosti podľa priorít kraja,
- monitoruje zahraničnú politiku EÚ súvisiacu s regiónmi.²⁰

²⁰ Tamže.

46

47

- Kancelária TTSK v Bruseli „služi na zabezpečenie medzinárodných vzťahov najmä na úrovni Európskej únie“, bola zriadená koncom roka 2019²¹ a je otvorená od októbra 2020.

Oddelenie stratégií a cezhraničnej spolupráce, ktoré spolu s Referátom pre cezhraničnú spoluprácu, spadá pod Odbor stratégií a projektov, plní nasledovné úlohy:

- pripravuje stratégie a spracováva analýzy hospodárskej a sociálnej situácie a určuje strategické ciele s dlhodobou hospodárskou a sociálnou víziou rozvoja regiónu,
- navrhuje finančné a administratívne zabezpečenie stratégií rozvoja jednotlivých oblastí a určenie okresov a obcí, ktorých rozvoj je potrebné podporovať,
- spolupracuje s ministerstvami, inými orgánmi štátnej správy a s ostatnými sociálno-ekonomickými partnermi na území samosprávneho kraja a spolupracuje s ďalšími samosprávnymi krajinami, s územnými celkami a s orgánmi iných štátov,
- zabezpečuje obnovu a aktualizáciu súborov geografického informačného systému REGIS,

²¹ *Záverečný účet Trnavského samosprávneho kraja za rok 2019*. Trnavský samosprávny kraj, https://www.trnava-vuc.sk/data/files/4226_zaverecny-ucet-ttsk-za-rok-2019.pdf (prístup: 16. 1. 2021).

- zabezpečuje prípravu programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja kraja,
- spolupracuje s príslušnými ministerstvami na vypracovaní programových dokumentov na čerpanie prostriedkov z fondov EÚ na aktuálne a plánované programovacie obdobie,
- spolupracuje s ostatnými útvarmi TTSK pri tvorbe programových dokumentov,
- vypracúva metodiku a systém riadenia regionálneho rozvoja v súlade s pravidlami Európskej únie, legislatívno-právnymi predpismi SR v rámci TTSK a zabezpečuje činnosti súvisiace s jeho riadením, kontrolou a hodnotením,
- koncepcne usmerňuje prípravu materiálov pre oblasť regionálnej politiky a pripravuje vecné návrhy na implementáciu legislatívy SR a EÚ do relevantných dokumentov,
- zabezpečuje spoluprácu v rámci regiónu CENTROPE, Dunajskej stratégie,
- zabezpečuje realizáciu stratégií EÚ v podmienkach TTSK,
- spracováva štatistické údaje za oblasť oddelenia,
- zbiera, analyzuje a spracováva štatistické údaje za oblasť pôsobnosti oddelenia,

- implementuje príslušné aktivity projektu „Smart región TTSK“,
- zabezpečuje a koordinuje implementáciu projektu Smart región TTSK v spolupráci s ostatnými zapojenými odborníkmi.²²

Referát cezhraničnej spolupráce plní nasledovné úlohy:

- spolupracuje na vypracovaní (pripomienkovaní) programových dokumentov na čerpanie prostriedkov z fondov EÚ na programovacie obdobia v rámci programov cezhraničnej a územnej spolupráce, v spolupráci s partnermi a príslušnými ministerstvami,
- spolupracuje na rozpracovaní vhodných systémov implementácie programových dokumentov programov cezhraničnej a teritoriálnej spolupráce na úrovni TTSK,
- zabezpečuje koordináciu TTSK a európskych zoskupení územnej spolupráce,
- spolupracuje s orgánmi verejnej správy a s ostatnými sociálno-ekonomickými partnermi pri implementácii programov cezhraničnej spolupráce,

²² Smernica riadenia Úradu Trnavského samosprávneho kraja č. 9/2020. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/18269.pdf> (prístup: 15. 1. 2021).

- zabezpečuje implementáciu programov cezhraničnej spolupráce v podmienkach TTSK,
- pripravuje a implementuje projekty cezhraničnej spolupráce,
- vedie databázu projektových zámerov a projektov.²³

Okrem vyššie uvedených organizačných útvarov Úradu TTSK sú pre rozvoj medzinárodných vzťahov a spolupráce kraja dôležité aj Krajská organizácia cestovného ruchu (KOCR), Krajská inovačná rozvojová agentúra, n. o. (KIRA) a čiastočne i Oddelenie duálneho vzdelávania a rozvoja vzdelávania, ktoré v rámci svojich kompetencií „koordinuje a riadi cezhraničnú spoluprácu so zamestnávateľmi a ostatnými partnermi v rámci EÚ“.²⁴

Pokiaľ sa medzinárodná spolupráca TTSK týka rozvoja cestovného ruchu do procesu je zapájaná Krajská organizácia cestovného ruchu (KOCR), organizácia v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja, ktorá vznikla iba v nedávnom období transformáciou Oddelenia cestovného ruchu, podpory podnikania a životného prostredia, ktoré bolo organizačnou zložkou Úradu TTSK.²⁵ Krajská organizácia cestovného

²³ Tamže.

²⁴ Tamže.

²⁵ Rozhovor so zástupcami Úradu TTSK, 20. 10. 2020.

ruchu (KOCR) bola zriadená v zmysle zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu. Jej úlohou je „...predovšetkým podpora propagácie kraja z pohľadu cestovného ruchu a regionálnych produktov či služieb, v ktorých sa spája nielen jedinečnosť regiónu, ale aj podpora malých a stredných podnikateľov z kraja.“²⁶ Poskytuje informácie o turistických informačných centrách, sprievodcovských službách, vyhlídkových plavbách, ubytovaní, propagačných materiáloch, cyklistických trás a zľavových kartách.²⁷ Krajská inovačná rozvojová agentúra (KIRA) bola zriadená TTSK za účelom podpory prípravy inovačných, rozvojových, energetických, environmentálnych a iných projektov pre TTSK a organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti TTSK, ako aj pre funkčné regióny či mestá a obce, ktoré sú pre takéto typy projektov malými funkčnými jednotkami.²⁸

Spolupráca TTSK s ústrednými orgánmi štátnej správy je podmienená a vyplýva z aktuálne platnej legislatívy.²⁹ TTSK zdieľa štátne hranice Slovenskej republiky s ČR,

²⁶ *Organizácie cestovného ruchu budú postupovať spoločne.* Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/aktuality/organizacie-cestovneho-ruchu-budu-postupovat-spolocne/> (prístup: 16. 1. 2021).

²⁷ *Začnite plánovať s našimi užitočnými informáciami,* Trnavský samosprávny kraj, <https://www.krajzazitkov.sk/info/> (prístup: 16. 1. 2021).

²⁸ *Návrh na založenie KIRA, n. o.* Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/10490.pdf> (prístup: 16. 1. 2021).

²⁹ Duleba, A.: *Legislatívny a inštitucionálny rámec pre medzinárodnú spoluprácu krajov SR, 2020.*

Rakúskom a Maďarskom. Jeho zástupcovia sú pravidelne prizývaní Ministerstvom vnútra SR (MV SR) na zasadnutia medzivládnych bilaterálnych komisií pre cezhraničnú spoluprácu, ktoré boli zriadené na základe medzivládnych dohôd s ČR a Maďarskom, činnosť ktorých koordinuje na slovenskej strane MV SR.³⁰ Kľúčovým partnerom kraja v oblasti európskych politík, vrátane prípravy Partnerskej dohody a čerpania európskych štrukturálnych a investičných fondov, je novozriadené (júl 2020) Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR). Významným partnerom kraja v oblasti podpory a rozvoja cestovného ruchu, ktorá má presah na medzinárodnú spoluprácu a zahraničné aktivity kraja, je Ministerstvo dopravy a výstavby SR (MDV SR). Spolupráca s Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZV a EZ SR) bola intenzívna najmä v období rokov 2004 – 2006, počas prvých dvoch rokov po vstupe SR do EÚ, avšak, v ďalšom období stratila na svojej intenzite a v súčasnosti má skôr ad hoc charakter.

Medzinárodná spolupráca zvyčajne začína pracovným stretnutím župana TTSK a zástupcom zahraničného regiónu na rovnakej úrovni (napríklad hejtman v ČR). Stretnutiu zvykne predchádzať zaslanie oficiálneho listu, v ktorom jedna strana vyjadří záujem o stretnutie a nadviazanie

³⁰ *Medzivládne komisie pre cezhraničnú spoluprácu.* Ministerstvo vnútra SR, <https://www.minv.sk/?medzivladne-komisie-pre-cezhranicnu-spolupracu> (prístup: 16. 1. 2021).

prípadnej spolupráce. Po úvodnom stretnutí najvyšších predstaviteľov krajov je táto agenda postúpená OZV, ktoré následne zabezpečí zapojenie ďalších príslušných útvarov Úradu TTSK, ktoré sú zodpovedné za sektorové politiky v kompetencii kraja, a ktoré boli dohodnuté ako predmet spolupráce so zahraničným partnerom na politickej úrovni vedenia kraja. OZV v spolupráci s partnerskou zložkou zastupujúcou partnerský región dohodne a pripraví rokovanie na expertnej úrovni so zástupcami partnerského regiónu, na ktorom je prediskutovaný obsah a formy spolupráce.³¹ Po dosiahnutí dohody na úrovni expertov, predseda kraja predloží návrh dohody na schválenie zastupiteľstvu kraja. V prípade schválenia mandátu zastupiteľstvom, predseda kraja spolu so štatutárnym zástupcom partnerského regiónu podpíšu dohodu o medzinárodnej spolupráci.³²

Začatý proces medzinárodnej spolupráce, ktorá vyplýva z podpísanej partnerskej dohody a predovšetkým v oblasti konkrétnej projektovej spolupráce, je koordinovaný najmä OSCS, ktoré zabezpečuje výkon činností v súlade s podpísanou dohodou o spolupráci a prizýva do procesu implementácie ďalšie organizačné zložky alebo subjekty kraja. Oddelenie zodpovedá za prípravu projektovej agendy, projektový manažment i za zhromaždenie potrebných informácií z iných organizačných útvarov kraja. Kľúčovou úlohou oddelenia je tiež zriadenie projektového tímu,

³¹ Rozhovor so zástupcami Úradu TTSK, 16. 10. 2020.

³² Tamže.

ktorý bude dohodnutú spoluprácu implementovať. Zriadený projektový tím musí byť schválený vedením Úradu TTSK a následne sa pravidelne stretáva s projektovým tímom spolupracujúceho regiónu. Stretnutia zabezpečuje OSCS a tomuto oddeleniu je zároveň zodpovedný príslušný projektový manažér, ktorý bol poverený vedením projektového tímu. Paralelne sú zriadené pracovné skupiny, ktoré sa skladajú z odborníkov TTSK, zástupcov obcí, ktorých často nominuje Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), zástupcovia strešných a profesijných organizácií či ďalších inštitúcií na území kraja, vrátane odborníkov, ktorí sú prizývaní podľa sektorovej agendy spolupráce. Snahou OSCS je zabezpečiť účasť v projekte alebo v kontrole jeho implementácie všetkých dotknutých subjektov so sídlom na území kraja.³³

Informácie o implementovaných projektoch sú dostupné verejnosti najčastejšie prostredníctvom internetovej stránky kraja. Ak si implementácia projektov vyžaduje posúdenie vplyvu na životné prostredie, kraj má povinnosť tento návrh zverejniť a umožniť občanom ho pripomenkovať. V takomto prípade nasleduje verejné prerokovanie pripomienok k projektu. O implementovaných projektoch často informujú aj regionálne médiá, avšak, ich záujem nie je vždy adekvátny významu medzinárodnej alebo cezhraničnej spolupráce pre kraj a jeho obyvateľov. Lepšie možnosti pre verejnú informovanosť o medzinárodnej spolupráci

³³ Tamže.

50

ponúkajú projekty cezhraničnej spolupráce financované z európskych zdrojov, pretože je pravidlom, že projekty musia obsahovať i rozpočet na publicitu tak, aby bola verejnosť v regióne o projekte dostatočne informovaná.³⁴

Plánovanie a riadenie medzinárodnej a zahraničnej spolupráce TTSK od jeho vzniku v roku 2001 sa vyvíjalo skôr spontánnym spôsobom, vrátane výberu zahraničných partnerov, nie na základe vopred zadaných cieľov, vrátane adekvátnej adaptácie organizačnej štruktúry Úradu kraja ich napĺňaniu. Tento problém je badateľný najmä v uzavretí množstva nefunkčných dohôd so zahraničnými partnermi, ktoré majú iba formálny charakter a nie sú naplnené reálnym obsahom. Vytvorenie OZV v štruktúre Úradu TTSK na začiatku roku 2019 je vyjadrením snahy nového vedenia kraja o skvalitnenie manažmentu medzinárodnej spolupráce. OZV začalo s procesom revízie zmluvných vzťahov so zahraničnými partnermi a snaží sa o oživenie spolupráce s dôrazom na vzťahy s regiónmi zo susedných krajín, spolupráca s ktorými má pre TTSK prioritný význam. Zároveň sa snaží o identifikáciu zahraničných partnerov, spolupráca s ktorými by pomáhala TTSK naplňovať jeho rozvojové ciele. Priorita je budovanie vzťahov so zahraničnými partnermi, ktorí majú podobnú sociálno-ekonomickú štruktúru ako TTSK, resp. s regiónmi, ktoré sa nachádzajú v geografickom susedstve.

³⁴ Tamže.

51

Hlavný problém, ktorému čelí OZV je nedostatočné personálne obsadenie, ktoré je prekážkou pre rýchlejší postup pri systematizácii medzinárodnej spolupráce TTSK, keďže jeho zamestnanci musia riešiť i ďalšiu priebežnú agendu. Výzvou pre ďalší rozvoj medzinárodnej spolupráce kraja je i nedostatočná jazyková vybavenosť zamestnancov iných organizačných útvarov kraja, ktorí majú na starosti sektorovú agendu v rámci kompetencií kraja.³⁵

OZV má ambíciu posilniť medzinárodnú spoluprácu aj na úrovni inštitúcií EÚ prostredníctvom zriadenia kancelárie TTSK v Bruseli. Kancelária bude koordinovaná OZV, avšak, bude jej poskytnutá autonómia na tvorbu a vykonávanie vlastnej agendy.³⁶ Z údajov uvedených v Záverečnom účte TTSK za roky 2012 — 2018 vyplýva, že TTSK vyčlenil v rozpočte výdaje na regionálnu kanceláriu v Bruseli od roku 2019 v sume 100 000 €, v roku 2020 v sume 82 179 €, v roku 2021 v sume 84 679 € a v sume 87 179 € v roku 2022. Tieto výdavky „...predstavujú osobné a prevádzkové náklady spojené najmä s vytvorením kancelárie zastúpenia župy v Bruseli. Sú určené na zabezpečenie medzinárodných vzťahov najmä na úrovni Európskej únie. Ďalej na realizáciu úloh na úseku spolupráce s orgánmi EÚ — Európskou komisiou, Európskym parlamentom, Výborom regiónov EÚ a i., ako aj rozvoj bilaterálnych a multilaterálnych vzťahov

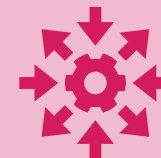
³⁵ Rozhovor so zástupcami Úradu TTSK, 20. 10. 2020.

³⁶ Tamže.

medzi partnerskými regiónmi EÚ, vytváranie podmienok pre protokolárne a reprezentačné účely realizované pre TTSK.³⁷

Vychádzajúc z vyššie uvedených informácií a zistení môžeme konštatovať, že zavedenie systémového prístupu k plánovaniu a riadeniu medzinárodnej spolupráce v TTSK je iba v začiatočnom štádiu. Výzvou je absencia strategického plánovania medzinárodnej spolupráce, ktoré by nadväzovalo na rozvojové ciele stanovené v PHSR 2016 — 2020. V opačnom prípade, výber zahraničných partnerov bude nevyhnutne i naďalej prebiehať spontánnym spôsobom. Hrozí, že výsledkom bude neefektívne využívanie obmedzených zdrojov kraja pre rozvoj medzinárodnej spolupráce. Okrem nedostatočného personálneho zabezpečenia, výzvu pre ďalší rozvoj medzinárodnej spolupráce kraja predstavuje i kompetenčné postavenie príslušných organizačných zložiek v štruktúre Úradu TTSK. Ich vertikálne postavenie voči iným sektorovým zložkám, zapojenie ktorých do medzinárodnej spolupráce je nevyhnutné, im neumožňuje účinne koordinovať kapacity Úradu TTSK a zapájať všetky sektorové zložky do medzinárodnej spolupráce. Spolupráca medzi organizačnými útvarmi kraja v oblasti medzinárodnej spolupráce má skôr ad hoc charakter a závisí od konkrétneho projektu/spolupráce, resp. líši sa od projektu

k projektu. Absentuje forma pravidelných konzultácií, ktorá by zefektívnila porozumenie cieľov kraja v oblasti medzinárodnej spolupráce zástupcami všetkých sektorových organizačných útvarov a umožnila kompetenčne zodpovedným útvarom posilniť koordináciu ich činnosti.

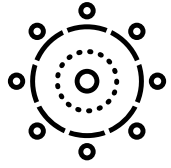


³⁷ Rozpočet Trnavského samosprávneho kraja 2020 — 2022. Trnavský samosprávny kraj, https://www.trnava-vuc.sk/data/files/3978_rozpocet-ttsk-2020-2022.pdf (prístup: 18. 5. 2021).

4



Implementácia, nástroje a financovanie



Prehľad cezhraničnej spolupráce a členstva v medzinárodných združeniach

4.1.

57

TTSK sa podieľa na programoch cezhraničnej spolupráce s ČR, Rakúskom a Maďarskom od rokov 2004 — 2006 (tzv. skrátené programové obdobie), keď sa kraj zapojil do iniciatív spoločenstva Interreg IIIA.³⁸ EÚ tak zohrala zásadnú úlohu pri formovaní medzinárodnej spolupráce. TTSK v stratégii rozvoja kraja v roku 2016 plánoval rozširovať medzinárodné aktivity na susedné krajiny: „Pri uplatňovaní regionálnej politiky Trnavský samosprávny kraj využíval možnosti a v ďalšom období bude i naďalej využívať možnosti medzinárodnej spolupráce a svoje aktivity zameriaval a naďalej bude zameriavať predovšetkým na cezhraničnú spoluprácu (spoločná hranica s ČR, Rakúskom a Maďarskom) a nadnárodnú spoluprácu (regióny na úrovni NUTS II).“³⁹

³⁸ *Cezhraničná spolupráca*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/sk/cezhranicna-spolupraca/> (prístup: 16. 1. 2021).

³⁹ *Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Trnavského samosprávneho kraja 2016 — 2020*. Trnavský samosprávny kraj, https://portal.trnava-vuc.sk/documents/10180/396064/PHSR_TTSK_2016_2020.pdf/04156a02-c16d-4371-95ee-9c6fc3b60458?version=1.4 (prístup: 16. 1. 2021).

Svoje aktivity TTSK plánoval rozvíjať v oblastiach spolupráce v rámci Dunajskej stratégie, regiónu Centrope a tzv. Zlatého trojuholníka Bratislava, Viedeň a Győr (Budapešť).⁴⁰

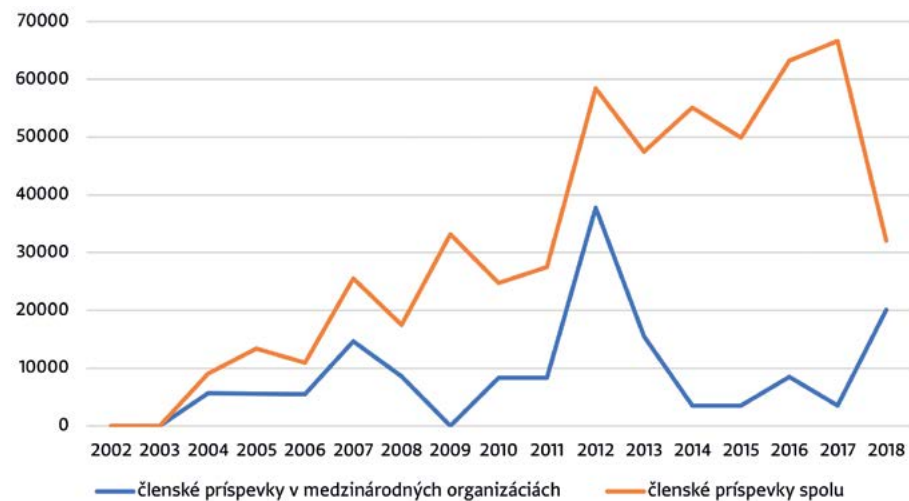
Osobitnú úlohu v medzinárodnej spolupráci TTSK zohrávajú projekty cezhraničnej spolupráce podporené cez program Interreg s ČR, Maďarskom a Rakúskom, kraj participoval v projektoch v oblasti cestovného ruchu, rozvoja infraštruktúry, energetiky a zároveň rozvíja medzinárodné vzťahy s inými regiónmi.

Informácie o cezhraničnej a medzinárodnej spolupráci TTSK poskytuje najmä PHSR 2016 — 2020. Okrem informácií o ukončených programoch nadnárodnej spolupráce zameraných na strednú a juhovýchodnú Európu obsahuje zoznam podpísaných memoránd, partnerstiev a uzavretých dohôd o spolupráci.⁴¹ Cieľom medzinárodnej spolupráce TTSK je, predovšetkým, zvyšovať konkurencieschopnosť, dobiehať vyspelejšie regióny a zvyšovať kúpyschopnosť

⁴⁰ Tamže.

⁴¹ Tamže.

Graf 1: Výška ročných členských príspevkov TTSK (uvedené v eur)



Zdroj: Záverečný účet TTSK za roky 2002 — 2018

Poznámka: v roku 2009 boli všetky členské príspevky vo výške 398 347 €, z toho 365 133 € boli prostriedky vložené do krízového fondu určené na odstraňovanie následkov mimoriadnych udalostí na území TTSK. Táto suma nie je v grafe započítaná a preto výška všetkých členských poplatkov za rok 2009 je 33 214 €. Údaj o výške príspevkov do medzinárodných organizácií za rok 2009 je neznámy, a preto dosahuje hodnotu 0.

58

obyvateľov kraja. V prípade zapojenia TTSK do aktivít Dunajskej stratégie, ide o naplnenie nasledujúcich štyroch cieľov: zlepšenie mobility a multimodality, ochrana životného prostredia v podunajskej oblasti, rozvíjanie prosperity a posilnenie podunajskej oblasti. V rámci Európskeho zoskupenia územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh si TTSK stanovil nasledujúce priority: infraštruktúra, energetika, informačné technológie, automobilový priemysel, turizmus, vzdelanie, kultúra, šport, programový manažment spoločných projektov, rozvoj Dunaja a jeho prítokov, logistika, podpora malého a stredného podnikania, ochrana životného prostredia a poľnohospodárstvo.⁴²

Významnou súčasťou medzinárodnej spolupráce TTSK je členstvo a zapájanie sa do činnosti medzinárodných regionálnych združení. Výdavky vyplývajúce z medzinárodnej spolupráce alebo z členstva v medzinárodnom združení sa podľa zákona č. 302/2001 Z. z. a čl. 6 Štatútu TTSK uhrádzajú z rozpočtu TTSK. Tieto výdavky sú súčasťou Záverečného účtu TTSK dostupného od roku 2002.⁴³ Výška členských príspevkov v medzinárodných organizáciách v porovnaní s celkovými členskými príspevkami je zobrazená v grafe 1 a zoznam týchto organizácií s výškou príspevkov je zhrnutý v tabuľke 1.

⁴² Tamže.

⁴³ Záverečný účet Trnavského samosprávneho kraja za roky 2002 — 2018. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/5584-sk/zaverecny-ucet/> (prístup: 16. 1. 2021).

59

Tabuľka 1: Zoznam medzinárodných organizácií, do ktorých TTSK odvádzal členské príspevky

Rok	Medzinárodná organizácia	Členský príspevok (eur)
2004	AER — Združenie európskych regiónov	5676,2
2005	AER — Združenie európskych regiónov	5576,6
2006	AER — Združenie európskych regiónov	5477,0
2007	AER — Združenie európskych regiónov	5012,3
	Centrálny európsky dopravný koridor	9626,2
2008*	CETC — Centrálny európsky koridor	8597,2
2009	N/A	N/A
2010	RECEP-ENELC (medzinárodná sieť lokálnych a miestnych autorít na podporu implementácie Európskeho dohovoru o krajine)	3500,0
	AER — Združenie európskych regiónov	4822,0
2011	RECEP-ENELC (medzinárodná sieť lokálnych a miestnych autorít na podporu implementácie Európskeho dohovoru o krajine)	3500,0
	AER — Združenie európskych regiónov	4871,0
2012	RECEP-ENELC (medzinárodná sieť lokálnych a miestnych autorít na podporu implementácie Európskeho dohovoru o krajine)	3500,0
	AER — Združenie európskych regiónov	4973,08
	CETC — Centrálny európsky koridor	25497,0
2013	EZÚS RDV — Európske zoskupenie územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh s ručeným obmedzeným	3792,0
	RECEP-ENELC (medzinárodná sieť lokálnych a miestnych autorít na podporu implementácie Európskeho dohovoru o krajine)	3500,0
	CETC — Centrálny európsky koridor	8517,0
2014	EZÚS RDV — Európske zoskupenie územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh s ručeným obmedzeným	3500,0
2015	EZÚS RDV — Európske zoskupenie územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh s ručeným obmedzeným	3500,0
2016	EZÚS RDV — Európske zoskupenie územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh s ručeným obmedzeným	3500,0
	Evropská kulturní stezka sv. Cyrila a Metoděje	5000,0

60

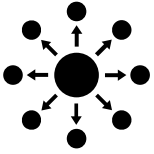
61

2017	EZÚS RDV — Európske zoskupenie územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh s ručeným obmedzeným	3500,0
	Evropská kulturní stezka sv. Cyrila a Metoděje	5000**
2018	Evropská kulturní stezka sv. Cyrila a Metoděje	5000,0
	EZÚS RDV — Európske zoskupenie územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh s ručeným obmedzeným	3500,0
	EZÚS RDV — Európske zoskupenie územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh s ručeným obmedzeným	11584,8

Zdroj: Záverečný účet TTSK za roky 2002 — 2018

* TTSK bol v roku 2008 členom Združenia európskych regiónov, ale členský príspevok nie je v Záverečnom účte započítaný do členského príspevku medzinárodného združenia

** Suma nie je v Záverečnom účte za rok 2017 započítaná do členského príspevku medzinárodného združenia



Prehľad zmluvných vzťahov TTSK

4.2.

63

V tejto časti sa bližšie pozrieme na výsledky auditu zahraničných vzťahov, ktorý bol uskutočnený v priebehu rokov 2019 a 2020. Cieľom auditu zahraničných vzťahov TTSK bolo spracovať prehľad zahraničných partnerov, s ktorými počas rokov 2001 až 2019 kraj vstúpil do zmluvných vzťahov a vyhodnotiť ich prínos pre napĺňanie rozvojových cieľov TTSK. Za sledované obdobie mal TTSK uzatvorené dvojstranné dohody o spolupráci, resp. obdobné zmluvné vzťahy nižšej právnej záväznosti s celkovo osemnástimi zahraničnými regiónmi zo štrnástich štátov. S výnimkou troch z nich sú doteraz všetky v platnosti.

Z hľadiska typu a právnej sily zmluvných vzťahov možno uzatvorené dvojstranné zmluvy rozdeliť na *dohody*, *memorandá* a vyhlásenia. Z celkového počtu aktuálne platných 15 aktívnych partnerstiev má desať charakter dohody o spolupráci, tri partnerstvá boli formalizované memorandom a dve spoločným vyhlásením, ktoré má spomedzi menovaných najnižšiu právnu silu.

Osobitým, prípadom zmluvného partnerského vzťahu je spolupráca v rámci Európskeho zoskupenia územnej spolupráce. Ide o inštitucionalizovanú spoluprácu na základe

viacstranného dohovoru so zahraničnými regiónmi založenú podľa Nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 z 5. júla 2006 o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZÚS). Uvedenú spoluprácu možno s po medzi uvedených označiť za najviac inštitucionalizovanú, keďže práva a povinnosti členov určuje ako európska legislatíva, tak aj samotný medzinárodný dohovor o založení EZÚS, i oficiálne stanovky zoskupenia. Kompletný prehľad zahraničných partnerov TTSK počas sledovaného obdobia je dostupný v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Prehľad zmluvných vzťahov TTSK so zahraničnými partnermi

	REGIÓN	ŠTÁT	VZNIK	ZÁNIK
DOHODA O SPOLUPRÁCI	Autonómna pokrajina Vojvodina	Srbská republika	15. 04. 2004	—
	Arnavírska oblasť	Arménska republika	29. 3. 2009	—
	Juhomoravský kraj	Česká republika	28. 11. 2006	—
	Charkovská oblasť	Ukrajina	17. 6. 2011	17. 6. 2016
	Kujawsko-pomorské vojvodstvo	Poľská republika	10. 11. 2010	—
	Provincia Hainan	Čínska ľudová republika	22. 9. 2009	—
	Región Friuli Venezia Giulia	Talianka republika	9. 12. 2007	—
	Spolková krajina Dolné Rakúsko	Rakúska republika	9. 10. 2015*	—
	Varaždínska župa	Chorvátska republika	13. 6. 2007	—
	Varnenská oblasť	Bulharská republika	24. 8. 2011	—
	Zadarská župa	Chorvátska republika	1. 10. 2008	—
	Župa Győr-Moson-Sopron	Maďarská republika	5. 11. 2007	5. 11. 2012
	Župa Pešť	Maďarská republika	29. 9. 2008	31. 12. 2013
	MEMORANDUM	Provincia Porderone	Talianka republika	9. 11. 2007
Spolková krajina Burgenland		Rakúska republika	29. 10. 2011	—
Východo-kazachstanská oblasť		Republika Kazachstan	27. 2. 2008	—
VYHLÁSENIE	Provincia Bangka Belitung	Indonézska republika	19. 9. 2011	—
	Sverdlovská oblasť	Ruská federácia	3. 11. 2008	—

* Aktuálne platná dohoda. Pred jej podpisom mali regióny uzatvorené partnerské dohody medzi rokmi 2002 — 2004 a 2009 — 2013, ktoré uplynutím času zanikli.

64

65

	REGIÓN	ŠTÁT	VZNIK	ZÁNIK
EZÚS RDV (viacstranný dohovor)	Bratislavský samosprávny kraj	Slovenská republika	29. 6. 2016*	—
	Župa Győr-Moson-Sopron	Maďarská republika	10. 6. 2011	—
	Župa Komárom-Ostrihom	Maďarská republika	10. 6. 2011	—
	Župa Pešť	Maďarská republika	29. 6. 2016*	—
* Bratislavský samosprávny kraj a župa Pešť pristúpili k EZÚS RDV až v roku 2016.				

Zdroj: SFPA využitím dát TTSK

Spomedzi platných dokumentov vytvárajúcich formálny základ partnerstva so zahraničnými regiónmi sú právne najmenej záväznými *Vyjadrenie záujmu o spoluprácu medzi TTSK a vládou provincie Bangka Belitung* Indonézskej republiky a *Promemórium medzi TTSK a Sverdlovskou oblasťou* (Ruská federácia). Obzvlášť v prípade druhého dokumentu je jeho predmetom len všeobecné vyjadrenie záujmu spolupracovať, bez bližšej špecifikácie oblastí spolupráce.

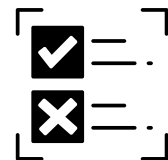
Nad rámec aktuálne platných partnerstiev mal TTSK v minulosti uzatvorené aj dohody o spolupráci, ktoré však uplynutím času zanikli — expirovali. Kým v prípade Dolného Rakúska bola po uplynutí ich platnosti opätovne uzatvorená nová zmluva, v iných prípadoch dvojstranná spolupráca formálne skončila. Ide pritom o tri prípady: župa Győr-Moson-Sopron a župa Pešť v Maďarsku a Charkovská oblasť na Ukrajine. V prípade maďarských regio-

nov však možno povedať, že napriek formálnemu zániku dvojstranných vzťahov došlo k transformácii partnerstva prostredníctvom Európskeho zoskupenia územnej spolupráce Rába — Dunaj — Váh (EZÚS RDV). Ide o nezávislú neziskovú organizáciu s vlastnou právnou subjektivitou, založenú na základe medzinárodného dohovoru. Založená bola v roku 2011 a jej zakladajúcimi členmi sú TTSK, župa Győr-Moson-Sopron a župa Komárom-Ostrihom. Od roku 2016 bolo zoskupenie rozšírené o župu Pešť na maďarskej strane a na slovenskej strane o Bratislavský samosprávny kraj. Úzka spolupráca s maďarskými regiónmi teda v praxi pokračuje bez prerušenia.

Osobitným typom partnerstiev, ktoré boli identifikované v rámci auditu zmluvných vzťahov, sú tzv. rozpracované partnerstvá, ktoré formálne nikdy nevznikli. Ide o situáciu, keď bol návrh na uzatvorenie dohody, resp. memoranda

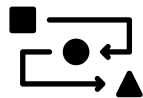
odsúhlasený zastupiteľstvom TTSK a návrh zmluvy bol odoslaný partnerom na podpis, avšak nedošlo k jeho prijatiu druhou stranou. Ide o grécky región Kréta a Leningradskú oblasť Ruskej federácie. Oba návrhy na vytvorenie partnerstva boli schválené zastupiteľstvom TTSK 7. septembra 2016, avšak aspoň zatiaľ neboli podpísané. Tieto partnerstvá teda nemajú žiadnu právnu záväznosť ani obsahujú náplň a v súčasnosti ide o *de jure* neexistujúce vzťahy. Od realizovaného zberu dát v decembri 2019 však došlo k obnoveniu dialógu s regiónom Kréta a v máji 2020 malo dôjsť k podpisu dohody o spolupráci. Z dôvodu pretrvávajúcej pandémie Covid-19 bol však podpis dohody presunutý na neskorší termín. V prípade Leningradskej oblasti je situácia bez zmeny.⁴⁴

⁴⁴ Rozhovory so zástupcami Úradu TTSK, 20. 10. 2020.



Hodnotenie zmluvných vzťahov

4.3.



Metodológia

Pri hodnotení naplnenia jednotlivých zmluvných vzťahov sme vychádzali primárne z informácií o počte spoločne realizovaných projektov. Ide o objektívne merateľné kritérium, ktoré vypovedá o tom, či a v akej miere regióny spolupracovali naprieč sledovaným obdobím. Pôvodný zámer doplniť dáta o intenzitu vzájomnej komunikácie a počty pracovných vzájomných návštev sa vzhľadom na veľký časový rozsah skúmaného obdobia a neprehľadnú evidenciu nepodarilo uskutočniť. Namiesto toho boli dáta doplnené o štruktúrované rozhovory s relevantnými zástupcami TTSK, v rámci ktorých sme sa okrem iného zamerali na subjektívne hodnotenie funkčnosti a obsahovej náplne jednotlivých partnerstiev. Spolupráce, ktoré vznikli na základe uzatvorených zmluvných vzťahov rozdeľujeme na fungujúce, čiastočne fungujúce a nefunkčné, resp. formálne.

Ako zdroj informácií o realizovaných projektoch slúžili informácie poskytnuté zástupcami TTSK, webstránka TTSK a ďalšie voľne dostupné zdroje, predovšetkým otvorená databáza Keep.eu, v rámci ktorej je obsiahnutá väčšina projektov cezhraničnej, nadnárodnej aj medziregionálnej spolupráce a pridružených programov finančne podporených

4.3.1.

68

69

Európskou úniou za obdobie od roku 2000 až po súčasnosť. Za projekty realizované v spolupráci s partnerským regiónom boli považované aj projekty, kedy sa jednalo o spoluprácu organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja. Keďže pri mnohých projektoch spätné nie je možné zistiť, či boli realizované ako priamy dôsledok zmluvného partnerstva alebo sa regióny v konzorciu partnerov ocitli skôr náhodou, všetky prípady spoločného výskytu v projekte boli zaradené medzi projekty uskutočnené v rámci partnerstva. Pokiaľ boli do realizácie projektu zapojené dva alebo viaceré partnerské regióny, projekt bol započítaný všetkým partnerom.

Za fungujúce partnerstvo označujeme také partnerstvo, v ktorom partneri v sledovanom období pravidelne spolupracovali na viacerých projektoch (minimálne päť). Za čiastočne fungujúce označujeme prevažne príležitostné spolupráce, kde bolo partnerstvo aspoň v jednom projekte. Nefungujúce partnerstvá sú tie, kde za existenciu trvania zmluvného vzťahu nebol realizovaný žiadny spoločný projekt. Okrem celkového počtu spoločne realizovaných projektov sme skúmali aj finančný prínos jednotlivých projektov pre TTSK a zdroje financovania. Pod pojmom finančný prínos projektu rozumieme sumu alokovanú pre TTSK ako partnera projektu, po odpočítaní nákladov na spolufinancovanie z vlastných zdrojov. V prípade, že v niektorom z projektov bolo zapojených viacero partnerských regiónov TTSK bol finančný prínos projektu prepočítaný pomerným spôsobom na každého z partnerov.



Projektové aktivity a intenzita spolupráce

V rámci analýzy bolo identifikovaných spolu 39 projektov implementovaných či už priamo TTSK alebo organizáciami v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja. 37 z týchto projektov bolo implementovaných v spolupráci s partnerskými regiónmi, dva z projektov boli realizované s regiónmi s ktorými TTSK nemá formálne uzatvorené žiadne partnerstvo. Všetky z analyzovaných projektov boli spolufinancované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, najmä programu Interreg, resp. obdobných fondov v predchádzajúcich rozpočtových obdobiach EÚ. Bližšia informácia o počte projektov TTSK implementovaných v spolupráci so zahraničnými partnermi, doplnená o prepočet finančného prínosu je uvedená v tabuľke 3.

4.3.2.

70

71

Tabuľka 3: Projekty a ich finančný prínos pre TTSK podľa partnerov (2001 — 2019)

REGIÓN	ŠTÁT	PROJEKTY	FINANČNÝ PRÍNOS (EUR)
Juhomoravský kraj	Česká republika	12	3 599 085
Spolková krajina Dolné Rakúsko	Rakúska republika	9	1 513 842
Spolková krajina Burgenland	Rakúska republika	8	1 256 202
Župa Győr-Moson-Sopron	Maďarská republika	7	1 266 225
Autonómna pokrajina Vojvodina	Srbská republika	3	229 415
Župa Pešť	Maďarská republika	3	158 238
Kujawsko-pomorské vojvodstvo	Poľská republika	1	475 750
Autonómny región Friuli Venezia Giulia	Talianska republika	1	96 427
Armavírska oblasť	Arménska republika	0	—
Charkovská oblasť	Ukrajina	0	—
Provincia Bangka Belitung	Indonézska republika	0	—
Provincia Pordenone	Talianska republika	0	—
Provincia Hainan	Čínska ľudová republika	0	—
Sverdlovská oblasť	Ruská federácia	0	—
Varaždínska župa	Chorvátska republika	0	—
Varnenská oblasť	Bulharská republika	0	—
Východo-kazachstanská oblasť	Republika Kazachstan	0	—
Zadarská župa	Chorvátska republika	0	—
Regióny bez zmluvy	Česká republika	2	124 900

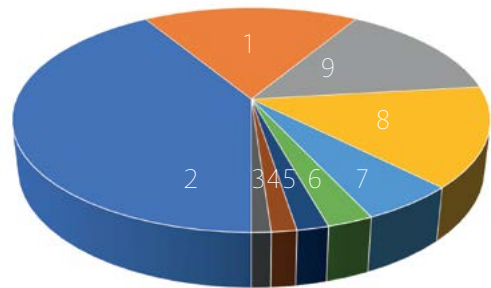
Zdroj: SFPa využitím dát TTSK

Z hľadiska finančného prínosu projektových aktivít je spolupráca TTSK najintenzívnejšia s tromi susednými regiónmi, s ktorými TTSK zdieľa štátnu hranicu — Juhomoravský kraj (ČR), Dolné Rakúsko (Rakúsko) a Győr–Moson–Sopron (Maďarsko). Ako vyplýva z prepočtu znázorneného v Grafe 2, až 41 % finančných prostriedkov, teda vyše 3,5 milióna eur, v prospech TTSK vyplynulo zo spolupráce s Juhomoravským krajom, čo ho radí na pozíciu najvýznamnejšieho zahraničného partnera. Z hľadiska charakteru projektov ide prevažne o dvojstranné cezhraničné projekty, ale regióny spolupracujú aj na väčších projektoch, ktoré zahŕňajú ďalších partnerov z iných štátov.

Po Juhomoravskom kraji TTSK najintenzívnejšie spolupracuje s regiónmi Dolné Rakúsko, Győr–Moson–Sopron a Burgenland. Vo všetkých troch prípadoch sa intenzita partnerstva pohybuje približne na rovnakej úrovni v rozmedzí 15 — 17 % finančných prostriedkov, resp. 7 — 9 projektov. Kým z pohľadu finančného prínosu spolupráca so župou Győr–Moson–Sopron mierne prebehla Burgenland, z hľadiska počtu implementovaných projektov je to zase naopak. Zaujímavé pritom je, že s každým z troch uvedených regiónov má TTSK iný typ zmluvného vzťahu. S Dolným Rakúskom má TTSK podpísanú rámcovú dohodu o spolupráci, v prípade Burgenlandu ide len o memorandum a v prípade župy Győr–Moson–Sopron dokonca platnosť dvojstrannej dohody o spolupráci uplynula v roku 2012 a dnes regióny formálne spolupracujú len v rámci EZÚS RDV. Z toho vyplýva, že samotný typ zmluvného vzťahu nie je rozhodujúcim

faktorom pre to, či partnerstvo je alebo nie je funkčné. V prípade ďalších partnerských regiónov je spolupráca podstatne menej intenzívna.

Graf 2: Finančný prínos projektov podľa partnerských regiónov



1. Spolková krajina Dolné Rakúsko 17 %
2. Juhomoravský kraj 41 %
3. Autonómny región Friuli Venezia Giulia 1 %
4. České regióny bez partnerskej zmluvy 1 %
5. Župa Pešť 2 %
6. Autonómna pokrajina Vojvodina 3 %
7. Kujawsko-pomorské vojvodstvo 6 %
8. Spolková krajina Burgenland 14 %
9. Župa Győr–Moson–Sopron 15 %

Zdroj: SFPA využitím dát TTSK

72

73

Od podpísania dnes už najstaršej platnej dohody o spolupráci medzi TTSK a srbskou Vojvodinou v roku 2004 sa partneri spoločne vyskytli v troch projektoch v rámci Operačného programu Juhovýchodná Európa. Ide však o projekty s veľkým počtom partnerov a ani v jednom prípade neboli uvedené regióny v pozícii hlavného partnera. Na základe tohto zistenia preto nie je možné s určitosťou tvrdiť, že účasť týchto dvoch regiónov v projekte bola dôsledkom ich vzájomného partnerstva. Samostatné dvojstranné projekty v rámci projektových aktivít zistené neboli. V prospech fungovania spolupráce do budúcnosti však hovorí podpísanie dodatku k pôvodnej dohode o spolupráci v roku 2016, ktorým sa obe strany opätovne prihlásili k partnerstvu. Zámer obnoviť, resp. prehĺbiť spoluprácu potvrdili v rámci výskumného rozhovoru aj zástupcovia Úradu TTSK. V roku 2020, ktorý už nie je primárne analyzovaným obdobím, došlo medzi regiónmi k dohode o spolupráci na úrovni divadiel, ako aj partnerskému zapojeniu pri podávaní žiadosti k projektom do budúcnosti.⁴⁵ Pokiaľ budú regióny v nastolenom trende pokračovať, možno predpokladať, že sa spolupráca prehĺbi na plnohodnotné partnerstvo hoci doposiaľ tieto parametre nespĺňala.

Spolupráca s maďarskou župou Pešť formálne zanikla v roku 2013 uplynutím dohody o partnerstve a vzájomnej spolupráci. Do toho času sa spoločne s TTSK podieľali len na jednom projekte v rámci Operačného projektu Juhovýchodná

⁴⁵ Tamže.

Európa. Keď v roku 2016 župa Pešť pristúpila medzi partnerov EZÚS RDV, spolupráca sa formálne obnovila, avšak spoločné aktivity prebiehajú len v rámci tohto formátu.⁴⁶ Z hľadiska intenzity partnerstva je preto možné dohodu s Pešťou zaradiť najviac medzi čiastočne fungujúce partnerstvá. Limitujúcim faktorom spolupráce s maďarskými župami sú tiež ich menšie právomoci, keďže po centralizačnej reforme v roku 2012 im boli odňaté viaceré kompetencie v oblasti správy ciest, dopravy, životného prostredia a iné.⁴⁷ Aj do budúcnosti preto možno predpokladať, že spolupráca bude pokračovať predovšetkým v rámci zoskupenia EZÚS RDV a ďalšie projekty budú skôr výnimkou.

Podobným prípadom ešte o niečo menej intenzívnej spolupráce, sú Kujawsko-Pomorské vojvodstvo v Poľsku a autonómny región Friuli Venezia Giulia v Taliansku, ktoré majú s TTSK partnerský prienik len v jednom spoločnom projekte. V oboch prípadoch ide o projekty v rámci Operačného programu Centrálna Európa, pričom v týchto projektoch bolo zapojených viac ako desať partnerov. Z tohto dôvodu ťažko usúdiť, či je možné považovať tieto spolupráce aspoň za čiastočne fungujúce alebo úplne nefunkčné. Miera spolupráce s týmito regiónmi je pritom podobná ad hoc

⁴⁶ Počet projektov je 0.

⁴⁷ Kováč, P.: Representation of the regions in the European Union: The V4 experience, Think Visegrad. In: *Europeum*, 2019, <http://www.europeum.org/data/articles/representation-of-the-regions-in-the-eu.pdf> (prístup: 10. 6. 2021).

spolupráci s regiónmi, s ktorými TTSK nemá uzatvorené žiadne partnerstvo. Ide napríklad o české kraje Moravsko-slezský či Zlínsky, ktoré s TTSK v minulosti spolupracovali na úrovni stredných škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja. V súčasnosti je TTSK členom združenia Evropská kulturní stezka sv. Cyrila a Metoděje (EKSCM) so sídlom v Zlíne, ktorého zakladateľom je Zlínsky kraj. V tejto podobe tak spolupráca so Zlínskym krajom pretrváva a možno ju označiť rovnako za fungujúce partnerstvo, hoci nemá priamo oporu v dvojstrannej zmluve. V prípade ostatných partnerských regiónov neboli zistené žiadne spoločné projektové aktivity.

74



75

Zhrnutie

S ohľadom na vyššie definovaný rámec pre hodnotenie partnerstiev, ako fungujúce partnerstvo môžeme označiť spoluprácu TTSK s Juhomoravským krajom, Zlínskym krajom (prostredníctvom združenia EKSCM), Dolným Rakúskom, Burgenlandom a župami Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom (EZÚS RDV). Čiastočne spolupráca funguje so srbskou Vojvodinou a maďarskou župou Pešť. S určitými výhradami do tejto kategórie môžeme zaradiť aj partnerstvá s Kujawsko-Pomorským vojvodstvom a talianskym regiónom Friuli Venezia Giulia. V ostatných desiatich prípadoch sa z pohľadu intenzity spolupráce na projektoch jedná o nefunkčné partnerstvá.

Tieto zistenia korešpondujú tiež s informáciami nadobudnutými v rámci výskumných rozhovorov so zástupcami TTSK, ktorí potvrdili, že väčšina projektov realizovaných TTSK bolo implementovaných v rámci cezhraničnej spolupráce. Výnimkou sú len projekty financované cez Operačný program Juhovýchodná Európa a Centrálna Európa, ktoré spadajú do kategórie nadnárodnej spolupráce Interreg-B. Vzhľadom na prevažujúci podiel projektov cezhraničnej spolupráce je preto logické, že najlepšie fungujú partnerstvá práve so susednými regiónmi. Rozhovory so

4.3.3.

zástupcami Úradu TTSK potvrdili naše zistenie z auditu zmluvných vzťahov týkajúce sa zistenia, že s výnimkou vyššie spomenutých cezhraničných projektov, viacerým partnerstvám chýbala obsahová náplň a ich pridaná hodnota pre kraj bola a je minimálna. Partnerstvá boli zväčša zredukované na príležitostné formálne návštevy bez merateľného prínosu pre kraj.⁴⁸

OZV v súčasnosti pracuje na prioritizácii a sfunkčnení už existujúcich partnerstiev. Príkladom reštartu spolupráce je partnerstvo s Vojvodinou v Srbsku a Varnenskou oblasťou v Bulharsku, ktoré sa podarilo partnersky zapojiť do pripravovaných projektov v roku 2020.⁴⁹ Pokiaľ bude TTSK v snahe oživiť dnes nefunkčné partnerstvá pokračovať a stretne sa so záujmom druhej strany, možno predpokladať, že do budúcnosti sa viaceré dnes nefunkčné partnerstvá transformujú na plnohodnotné partnerstvá s pridanou hodnotou pre kraj.

Osobitnou kategóriou partnerstiev, ktoré neboli v rámci analýzy zmlúv ani projektových aktivít identifikované, sú novovznikajúce vzťahy bez partnerskej dohody. Podľa zástupcov Úradu TTSK má kraj aktuálne dobrú rozvíjajúcu sa spoluprácu napríklad s Taiwanom, s ktorým sa podarilo

⁴⁸ Rozhovor so zástupcami Úradu TTSK, 20. 10. 2020.

⁴⁹ Tamže.

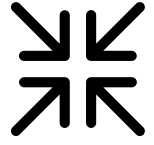
dohodnúť spoluprácu v oblasti vedy a vzdelávania⁵⁰ a Tureckom, kde sa rozvíja spolupráca v oblasti vzdelávania, športu i leteckej dopravy.⁵¹ Ako v rozhovore uviedol jeden zo zástupcov Úradu TTSK: „Na to, aby spolupráca s regiónmi fungovala, nepotrebujeme hneď dohodu o spolupráci s regiónom.“⁵² Tento názor potvrdzuje naše skoršie zistenie, že samotný typ zmluvného vzťahu nie je rozhodujúcim faktorom pre to, či bude alebo nebude partnerstvo funkčné. V tejto súvislosti sa zároveň otvára otázka, čo, naopak, s regiónmi, kde partnerské dohody existujú, avšak, nemajú žiadnu obsahovú náplň. Faktom zostáva, že nefunkčné partnerstvá nemajú v zásade žiadny — ani pozitívny, ani negatívny — vplyv na samosprávny kraj a preto je pri ich prípadnom rušení potrebné vziať do úvahy aj procedurálnu a diplomatickú stránku veci.

⁵⁰ *Predstavitelia Trnavskej samosprávy absolvovali pracovnú cestu na Taiwan.* Trnavský samosprávny kraj, 27. 9. 2019, <https://www.trnava-vuc.sk/aktuality/predstavitelia-trnavskej-samospravy-absolvovali-pracovnu-cestu-na-taiwan/> (prístup: 18. 1. 2021).

⁵¹ *Trnavský kraj navštívila turecká veľvyslankyňa.* Trnavský samosprávny kraj, 11. 7. 2019, <https://www.trnava-vuc.sk/aktuality/trnavsky-kraj-navstivila-turecka-velvyslankyna/> (prístup: 18. 1. 2021).

⁵² Rozhovor so zástupcami Úradu TTSK, 20. 10. 2020.





Zameranie zmluvných vzťahov a témy projektov

4.4.

79

Z obsahového hľadiska je predmet zmlúv s väčšinou partnerov definovaný pomerne široko a oblasti, na ktoré sa zameriavajú, prevažne kopírujú kompetencie regiónov. Okrem primárneho cieľa vytvoriť základný formálny rámec pre spoluprácu, ide najčastejšie o spoluprácu s cieľom ekonomického rozvoja, zlepšenia cestovného ruchu, kultúry,

vzdelávania a budovania inštitucionálnych kapacít samosprávy. V istom smere výnimkou sú dohoda o spolupráci s chorvátskymi župami Varaždín a Zadar, ktoré v oboch prípadoch kladú špecifický dôraz na ekonomický rozvoj. Súhrnný prehľad zmlúv podľa definovaných cieľov je dostupný v grafe 3.

Graf 3: Cieľ partnerských zmlúv so zahraničnými regiónmi (vrátane expirovaných)



Zdroj: SFPA využitím dát TTSK

V skúmanom období rokov 2001 – 2019 TTSK, vrátane organizácií v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, realizoval celkovo 37 projektov so zahraničnými partnermi, s ktorými má uzatvorenú rámcovú zmluvu o partnerstve. Pokiaľ chceme správne vyhodnotiť, do akej miery realizované projekty kopírujú ciele definované v partnerských zmluvách, je potrebné rozsah skúmaných zmlúv zúžiť len na regióny, s ktorými boli realizované projektové aktivity. Prehľad zmlúv s regiónmi, s ktorými TTSK realizoval projekty, podľa definovaných cieľov, je dostupný v grafe 4.

V prípade realizovaných projektov sme analyzovali aj ich tematické zameranie. Pri každom projekte sme identifikovali primárny vplyv, teda oblasť, na ktorú je projekt primárne zameraný, a sekundárny vplyv, ktorý predstavuje oblasti, v ktorých môže projekt sekundárne generovať pridanú hodnotu, aj keď to nie je priamo uvedené v cieľoch projektu.

Z prehľadu projektov so všetkými zahraničnými partnermi znázorneného v grafe 5 zistíme, že primárny cieľ projektov

Graf 4: Zameranie partnerských zmlúv s regiónmi s ktorými boli realizované projekty



Zdroj: SFPA využitím dát TTSK

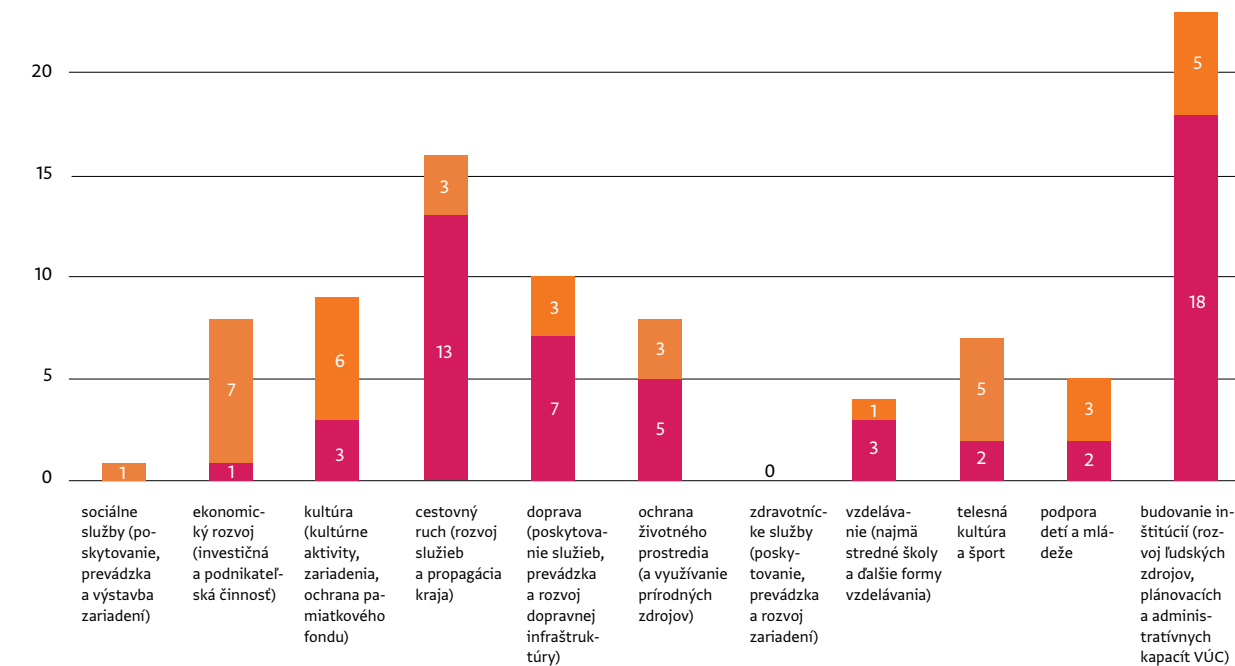
80

81

bol zameraný predovšetkým na budovanie inštitucionálnych kapacít VÚC (18 projektov), rozvoj cestovného ruchu (13 projektov) a dopravy (7 projektov). Na základe toho možno konštatovať, že cieľ rozvoja inštitucionálnych kapacít s vybranými partnermi sa darí naplňovať aj v rámci projektových aktivít a podobná je aj situácia v prípade cestovného

ruchu. Tretím najčastejším typom projektov sú aktivity zamerané na dopravu a rozvoj cestnej infraštruktúry. V tomto prípade je to v kontraste s partnerskými zmluvami, kde túto oblasť špecificky označujú len dve z ôsmich zmlúv. V prípade ďalších cieľov, akými sú napr. kultúra, vzdelávanie, životné prostredie, šport, či ekonomický rozvoj, je

Graf 5: Tematické zameranie projektov TTSK so zahraničnými partnermi



Zdroj: SFPA využitím dát TTSK

■ primárny dosah ■ sekundárny dosah

počet realizovaných projektov nižší, avšak možno vyvodiť záver, že aj v týchto oblastiach sa darí projekty realizovať. Keď sa pozrieme detailnejšie na cieľ ekonomického rozvoja, je zaujímavé, že ide o najčastejšie definovaný cieľ spolupráce so zahraničnými partnermi (vrátane tých, s ktorými TTSK nerealizuje žiadne projekty), avšak spomedzi realizovaných projektov bol primárnym cieľom len raz. Išlo o projekt Duo**Stars realizovaný v rokoch 2008 — 2011 v rámci cezhraničnej spolupráce SR — Rakúsko.⁵³ Na druhej strane, ekonomický rozvoj bol identifikovaný ako najčastejší sekundárny vplyv projektov, teda možno povedať, že aj tento cieľ sa čiastočne darí naplňať.

V úzadí doterajšej medzinárodnej spolupráce TTSK najviac zaostávajú sociálne služby a zdravotníctvo, ktoré ako cieľ spolupráce nachádzame v polovici partnerských zmlúv, avšak v praxi v týchto oblastiach neboli realizované žiadne spoločné projekty, čo v značnej miere vyplýva predovšetkým v rozdielnosti legislatív jednotlivých štátov, čím nie sú vytvorené rámcové podmienky pre inštitucionálnu spoluprácu a tým možnosť spoločných riešení.

⁵³ Pozri napríklad projekt Duo**Stars. Trnavský samosprávny kraj, <https://portal.trnava-vuc.sk/documents/10180/43039/OP+SR-AT+2007-2013-+Duo+Stars/190cf69f-ce26-4403-9101-a25338a306bb?version=1.1> (prístup: 15. 1. 2021).



5



Monitoring
a evaluácia



TTSK vydal v septembri 2007 internú *Smernicu riadenia Úradu TTSK č. 18/2007 Tvorba, implementácia a monitorovanie projektov v podmienkach Trnavského samosprávneho kraja*, ktorá bola v roku 2020 pretransformovaná do *Smernice riadenia Úradu TTSK č. 1/2020* a má za cieľ „zabezpečiť jednotný, efektívny a racionálny postup v procese iniciovania, vytvárania, realizácie a monitorovania projektov“.⁵⁴ Kľúčovým orgánom pre prípravu projektov, vrátane projektov, ktoré predpokladajú spoluprácu so zahraničnými partnermi je OSCS, ktoré zabezpečuje posudzovanie projektových zámerov vecne príslušnými útvarmi Úradu TTSK. Aj keď OSCS vypracúva, resp. koordinuje vypracovanie správ z jednotlivých projektov, vrátane ich hodnotenia, Úrad TTSK nevypracúva hodnotiacu správu, ktorá by komplexne a pravidelne hodnotila výsledky činnosti kraja v oblasti medzinárodnej spolupráce, a nielen v oblasti cezhraničnej spolupráce.

⁵⁴ *Konsolidovaná výročná správa za rok 2018*. Trnavský samosprávny kraj, https://www.trnava-vuc.sk/data/files/3981_2018-individualna-a-konsolidovana-vyrocnna-sprava.pdf (prístup: 18. 1. 2021).

V roku 2019 TTSK vydal dokument s názvom *730 dní Trnavskej župy*, v ktorom je zostavený prehľad činnosti župy. V sekcii Zahraničná politika je medzi spomínanými aktivitami uvedené vytvorenie Fondu na rozvoj TTSK, „ako nástroj na podporu aktivít, akcií a práce organizácií, ktoré výrazne prispievajú k propagácii kraja a naplňajú jeho rozvojový potenciál, pretože majú nadregionálny, celoslovenský, cezhraničný alebo európsky význam“, ďalej audít medzinárodných zmlúv a partnerstiev TTSK a príprava otvorenia kancelárie TTSK v Bruseli, „cieľom ktorej je predovšetkým posilnenie spolupráce medzi TTSK a inštitúciami Európskej únie a iných organizácií sídlících v Bruseli“.⁵⁵

Dokument má informačno-popularizačný charakter, neponúka však komplexné hodnotenie výsledkov medzinárodnej spolupráce, ktorú nie je možné redukovať iba na projekty cezhraničnej spolupráce.

Úrad TTSK pravidelne vyhodnocuje plnenie PHSR, ktorý je k dispozícii na nahliadnutie na OSCS.⁵⁶ V hodnotení sú uvádzané prehľady implementovaných projektov cezhraničnej spolupráce, avšak, chýba komplexné hodnotenie výsledkov medzinárodnej spolupráce ako nástroja na dosahovanie

⁵⁵ *730 dní Trnavskej župy*. Trnavský samosprávny kraj, https://www.trnava-vuc.sk/data/files/3854_spolu-tvorime-kraj-730-dni-web.pdf (prístup: 18. 1. 2021).

⁵⁶ *Informácia k Vyhodnoteniu PHSR TTSK 2016 — 2020 za rok 2018*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/17407.pdf> (prístup: 18. 1. 2021).

86

rozvojových cieľov stanovených v PHSR. Na rozdiel od iných správ, ako je napr. záverečný účet kraja a pod. vyhodnotenie plnenia PHSR nie je zverejnené na webovej stránke kraja.

Kľúčovú úlohu pri kontrole činnosti orgánov samosprávneho kraja, vrátane v oblasti medzinárodnej spolupráce zohráva hlavný kontrolór. Postavenie hlavného kontrolóra, rozsah, pravidlá kontrolnej činnosti a jeho úlohy stanovuje zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Útvar hlavného kontrolóra zriaďuje samosprávny kraj. Hlavná kontrolórka TTSK plní nasledovné úlohy, ktoré sa týkajú aj medzinárodnej spolupráce:

- vykonáva kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami samosprávneho kraja, ako aj s majetkom, ktorý samosprávny kraj užíva podľa osobitných predpisov,
- kontroluje príjmy a výdavky samosprávneho kraja,
- kontroluje vybavovanie petícií a sťažností,
- kontroluje dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, nariadení, dodržiavanie interných predpisov a plnenie ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi,
- kontroluje plnenie uznesení zastupiteľstva,

87

- predkladá zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov plán kontrolnej činnosti,
- predkladá zastupiteľstvu najmenej raz ročne správu o výsledkoch kontrolnej činnosti,
- vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu a k návrhu záverečného účtu samosprávneho kraja,
- vykonáva kontroly na požiadanie zastupiteľstva,
- spolupracuje so štátnymi orgánmi vo veciach kontroly hospodárenia s prostriedkami pridelenými samosprávne kraju zo štátneho rozpočtu alebo zo štrukturálnych fondov Európskej únie,
- zúčastňuje sa na zasadnutiach mestského zastupiteľstva a mestskej rady s hlasom poradným⁵⁷,
- Útvar hlavného kontrolóra TTSK predkladá Správy o činnosti na rokovanie zastupiteľstva v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Správu o činnosti predkladá raz ročne.⁵⁸ Útvar

⁵⁷ *Informácia k Vyhodnoteniu PHSR TTSK 2016 — 2020 za rok 2018*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/data/att/17407.pdf> (prístup: 18. 1. 2021).

⁵⁸ *Správy o činnosti Útvary hlavného kontrolóra TTSK za roky 2012 — 2019*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/11814-sk/spravy-o-cinnosti> (prístup: 18. 1. 2021).

hlavného kontrolóra TTSK vykonáva svoju kontrolnú činnosť podľa Plánu činností Útvaru hlavného kontrolóra TTSK, ktoré sú schválené na rokovaní zastupiteľstva TTSK.⁵⁹

Kontroly sú primárne zamerané na hospodárenie a nakladanie s majetkom, vedenie účtovníctva v súlade so zákonom o účtovníctve a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy — finančná kontrola v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. V prípade TTSK, ktorý tiež podlieha kontrole, je to kontrola Záverečného účtu TTSK, kde bola kontrola ukončená správou bez zistení nedostatkov v rokoch 2012 — 2019.⁶⁰ Tieto kontroly sú zamerané na formálnu a obsahovú stránku Záverečného účtu. Formálna stránka skúma potrebné náležitosti dokumentu vyplývajúce z § 16 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a správu nezávislého audítora s jeho konštatáciou. Obsahová stránka skúma finančnú stránku, ako napríklad zmeny v rozpočte, výška dlhu, bankové úvery.⁶¹ Zhrnutie aktivít hlavnej kontrolorky TTSK v oblasti medzinárodnej spolupráce (najmä po

⁵⁹ *Plán činnosti Útvaru hlavného kontrolóra TTSK*. Trnavský samosprávny kraj, <https://portal.trnava-vuc.sk/web/guest/plan-cinnosti> (prístup: 18. 1. 2021).

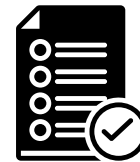
⁶⁰ *Správy o činnosti Útvaru hlavného kontrolóra TTSK za roky 2012 — 2019*. Trnavský samosprávny kraj, <https://www.trnava-vuc.sk/11814-sk/spravy-o-cinnosti> (prístup: 18. 1. 2021).

⁶¹ Tamže.

finančnej stránka) je vo Výročných správach⁶² a Záverečných účtoch TTSK⁶³, ktoré sú vyhotovené raz ročne. Správy hlavnej kontrolorky TTSK ponúkajú prehľad o využívaní prostriedkov z rozpočtu kraja, vrátane na realizáciu zahraničných aktivít, avšak, nemôžu nahradiť komplexnú strategickú správu, ktorá by vyhodnotila medzinárodnú spoluprácu ako nástroj na napĺňanie rozvojových cieľov kraja.



6

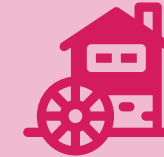


Príklady
úspešných
aktivít



Vzhľadom na to, že v kraji chýba jednoznačná metodológia na vyhodnocovanie úspešných aktivít medzinárodných projektov, je to skôr arbitrárne hodnotenie. TTSK považuje za najúspešnejšie dva regionálne projekty v Programe spolupráce Interreg V-A. Ako jeden z najúspešnejších príkladov doterajšej cezhraničnej spolupráce TTSK zástupcovia Úradu TTSK v rozhovoroch uviedli projekt *Lávka cez rieku Moravu* vrátane prístupovej komunikácie v archeologickom parku Mikulčice — Kopčany, ktorý bol realizovaný v rámci programu spolupráce INTEREG V-A Slovenská republika — Česká republika. Projekt vytvoril nový slovensko-český hraničný prechod, ktorý je prínosom pre rozvoj základnej cezhraničnej infraštruktúry.

Ďalší z projektov, na realizácii ktorého sa podieľal TTSK, a ktorý je možné tiež zaradiť medzi najúspešnejšie príklady cezhraničnej spolupráce TTSK je projekt *Objavte Malý a Mošonský Dunaj na bicykli a na člně* (Discover the Small & Moson Danube by bike and boat), ktorý bol realizovaný v rámci Programu spolupráce Interreg V-A Slovenská republika — Maďarsko. Výsledkom, okrem rekonštruovanej kultúrnej pamiatky Vodného mlyna a skanzenu v Jelke, bola aj dobudovaná rekreačná, vodácka a cykloturistická infraštruktúra na Slovensku a v Maďarsku, medzi ktoré patria korzo v Zálesí, mólo a cyklotrasa vo Vrakuni, centrum vodáckej turistiky v Šamoríne, cyklotrasa v Kolárove a ďalších 29 vodných objektov v Maďarsku.



Príloha: Organizačná štruktúra Úradu TTSK
Zdroj: Trnavský samosprávny kraj

