ISBN 978-80-557-1885-9

PROJEKTOVÝ MANAŽMENT VO VEREJNOM SEKTORE: MANAŽMENT PROGRAMOV EÚ

Peter PISÁR

2021

UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI



Peter Pisár

PROJEKTOVÝ MANAŽMENT VO VEREJNOM SEKTORE: MANAŽMENT PROGRAMOV EÚ

BELIANUM

PREDHOVOR

Rozšírenie Európskej únie, finančná a hospodárska kríza a v súčasnom období stále pretrvávajúca pandémia COVID-19 priniesli zásadné zmeny, hlavne v podobe distribúcie finančnej pomoci pre členské krajiny prostredníctvom jej fondov. Rovnako aj rozvojové programy a ich riadenie na operačných úrovniach v štátoch prechádzali dynamickými zmenami.

Slovenská republika vstupuje historicky po roku 2020 už do svojho štvrtého programového obdobia, v ktorom môže významne preukázať svoju pripravenosť na čerpanie „veľkých" peňazí. Zo zdrojov EÚ na roky 2021 až 2027 získa 12,8 miliardy eur. Ďalšími finančnými iniciatívami sú opatrenia politiky súdržnosti, ktoré členským krajinám napomáhajú zmierniť dopady pandemickej krízy (napr. robustný fond obnovy nazvaný „EÚ pre ďalšie generácie").

Tieto zdroje „dodatočne" navyšujú alokáciu objemovo významných intervencií pre Slovensko po roku 2020, čo je pre tvorcov verejných politík kľúčovým prvkom snahy neustále zvyšovať kvalitu pripravenosti odborných kapacít vo verejnom sektore, konkrétne v manažmente programov EÚ. V programovaní ide o kvalitnú prípravu významných strategických a programových dokumentov, ktoré musí Slovensko zosúladiť s požiadavkami EÚ, a pre plynulé čerpanie európskych zdrojov je dôležité nastavenie funkčných procesov riadenia implementácie programov EÚ na operačných úrovniach členských štátov.

Napriek viacročným skúsenostiam na Slovensku je proces implementácie programov EÚ doposiaľ zdĺhavý a byrokratický. Zahŕňa široký rámec tém súvisiacich s požiadavkami na programovanie a riadenie pomoci zo zdrojov EÚ zo strany operačných úrovní programov. V novom programovom období 2021-2027 hlavne ide o prípravu funkčných procesov v oblastiach finančného riadenia a verejného obstarávania. Je pritom známe, že konkrétny mechanizmus využívania finančných prostriedkov z EÚ si nastavujú krajiny samy na základe rámcových zásad a pravidiel na to určených. Čo je však dôležité, úroveň čerpania prostriedkov z fondov EÚ je pritom kombináciou pripravenosti jednak operačných úrovní členských štátov zodpovedných za čerpanie prostriedkov, ako aj žiadateľov o tieto zdroje. Doterajšie skúsenosti s implementáciou operačných programov na Slovensku jasne ukazujú na rezervy v tejto oblasti, preto si pozornosť naďalej zasluhujú obidva komponenty. Tieto skutočnosti viedli k napísaniu textu tejto učebnice.

Cieľom vysokoškolskej učebnice je poskytnúť výkladovo a systematicky uspôsobený prehľad poznatkov o uplatňovaní metód manažmentu programov EÚ so zameraním na intervencie zo zdrojov EÚ na Slovensku. V prebiehajúcich fázach projektového cyklu a jeho riadenia poskytuje priestor pre kľúčové oblasti programovania, implementácie, monitorovania a hodnotenia. Využitím metódy logického rámca navrhuje a usporadúva vo vzájomných súvislostiach ich základné charakteristiky.

Učebnica je významnou učebnou oporou pre viaceré predmety v študijných programoch fakulty, ale aj iných vysokých škôl. Je určená hlavne študentom inžinierskeho štúdia študijného programu financie, bankovníctvo a investovanie na Ekonomickej fakulte UMB v Banskej Bystrici, v rámci blokov predmetov Financie Európskej únie a Projektový manažment vo verejných financiách. Vzhľadom na jej obsah a profilové zameranie sa orientuje výlučne na konkrétnu procesnú stránku problematiky manažmentu programov EÚ. Na jej pochopenie sa od čitateľov vyžaduje všeobecné poznanie o fungovaní Európskej únie, o jej kľúčových inštitúciách a intervenciách. Tieto témy sú študentom známe v rámci predmetov fakultného základu. Taktiež sú pokryté študijnou literatúrou.

Učebnica môže byť užitočná aj pre predstaviteľov odbornej verejnosti, či pre úzku skupinu odborníkov, zamestnancov orgánov zodpovedných za operačné programy a budúce odborné kapacity, ktoré majú ambíciu sa problematikou hlbšie profesionálne zaoberať. Obsahuje aj praktické príklady konkrétnych aplikácií formou prípadových štúdií z nášho i zahraničného prostredia.

Peter Pisár

OBSAH

Predhovor 3
Obsah 5

1. VYUŽITIE METÓD PROJEKTOVÉHO MANAŽMENTU NA RIADENIE INTERVENCIÍ PROGRAMOV EÚ 11
1.1. Vymedzenie terminológie 11
1.2. Projektový cyklus podľa metodiky EÚ 14
1.3. Riadenie projektového cyklu pomocou logického rámca 19

2. PROGRAMOVANIE INTERVENCIÍ V RÁMCI PROGRAMOV EÚ 29
2.1. Štruktúra a zásady prípravy programových dokumentov 29
2.1.1. Príprava obsahu a schvaľovanie operačnej úrovne programu 39
2.1.2. Revízia operačného programu 41
2.2. Logický rámec a jeho využitie na operačnej úrovni programu 44
2.3. Výkonnostný rámec 46
2.4. Financovanie operačných programov 50
2.5. Integrovaná územná investícia 52
2.6. Budovanie kapacít 55

3. IMPLEMENTÁCIA PROGRAMOV EÚ A PRVKOV ICH RIADENIA 64
3.1. Inštitucionálny rámec pre riadenie programov EÚ 65
3.2. Schvaľovacie procesy na operačnej úrovni programov 71
3.2.1. Vyzvania 72
3.2.2. Postup pri predkladaní a výbere projektov 78
3.3. Finančné riadenie programov EÚ 86
3.4. Verejné obstarávanie 97

4. MONITOROVANIE A HODNOTENIE 105
4.1. Základné východiská pre monitorovanie operačných programov 105
4.1.1. Merateľné ukazovatele 106

4.1.2. Intervenčná logika pre hodnotenie a implementáciu monitorovania 107
4.1.3. IT monitorovací systém 112
4.2. Prístupy k hodnoteniu operačných programov a ich implementácie 113

5. MANAŽMENT PROGRAMOV EÚ A PRÍPRAVA PROGRAMOVÉHO OBDOBIA 2021-2027 128
5.1. Programovanie a alokácia zdrojov 128
5.2. Manažment programov EÚ po roku 2020 132

ZÁVER 143
SUMMARY 146
LITERATÚRA 149

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1 Previazanosť medzi ukazovateľmi výkonu a alokáciou zdrojov podľa OECD (2007) ... 18
Tabuľka 2 Štruktúra matice logického rámca projektu ... 20
Tabuľka 3 Základná postupnosť pri vypĺňaní matice logického rámca ... 23
Tabuľka 4 Schéma čítania matice logického rámca ... 23
Tabuľka 5 Finančné alokácie EŠIF podľa operačných programov 2014 – 2020 (v mld. Eur), stav k 30. 4. 2021 ... 36
Tabuľka 6 Logický rámec ako nástroj na zabezpečenie ucelenosti komponentov v operačnom programe ... 45
Tabuľka 7 Úrovne cieľov v celoštátnom operačnom programe ... 45
Tabuľka 8 Štruktúra programovania EŠIF 2014 – 2020 na Slovensku ... 68
Tabuľka 9 Prehľad zodpovedností orgánov v operačných činnostiach programov/projektov spolufinancovaných z EÚ a členského štátu ... 71
Tabuľka 10 Súhrnná tabuľka pravidiel financovania podľa foriem pomoci z jednotlivých zdrojov a prijímateľov z EŠIF 2014 – 2020 ... 94
Tabuľka 11 Finančné limity EK v zmysle Nariadenia EK č. 2019/1828 ... 98
Tabuľka 12 Základné skupiny merateľných ukazovateľov ... 106
Tabuľka 13 Prepojenie medzi úrovňami a účinkami pomoci ... 108
Tabuľka 14 Príklady monitorovacích ukazovateľov za prioritnú os 3.2. OP Výskum a inovácie ... 110

Zoznam schém

Schéma 1 Projektový cyklus podľa Európskej únie ... 14
Schéma 2 Štruktúra programovania EŠIF 2014 – 2020 na Slovensku ... 33
Schéma 3 Logický rámec medzi Parterskou dohodou, operačnými programami, prioritami, opatreniami a projektmi ... 43
Schéma 4 Postupy schvaľovania projektov konečných príjemcov podporených zo zdrojov EÚ (kolobeh žiadostí) ... 83

Schéma 5 Finančné toky od platieb z EK až po účty konečných príjemcov (zjednodušená schéma)..... 92
Schéma 6 Intervenčná logika programu..... 109

Zoznam prípadových štúdií

Prípadová štúdia 1 Prvky výkonového rozpočtovania vo finančnom systéme EÚ 46

Prípadová štúdia 2 Infomačno-poradenské centrá pre EŠIF 2014 – 2020 v samosprávnych krajoch 58

Prípadová štúdia 3 Obsah vyzvania dopytovo-orientovanej výzvy č. OPII-2020/7/11-DOP na predkladanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku so zameraním na „moderné technológie“ v rámci Operačného programu Integrovaná infraštruktúra 2014 – 2020..... 74

Prípadová štúdia 4 Vzor grantového formulára/žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku v zmysle metodiky projektového cyklu 79

Prípadová štúdia 5 Implementácia EŠIF v dobiehajúcom období 2014 – 2020 na Slovensku 90

Prípadová štúdia 6 Postup konečného príjemcu pri verejnom obstarávaní..... 100

Prípadová štúdia 7 ITMS monitorovací systém pre fondy EÚ na Slovensku (verejná časť)..... 112

Prípadová štúdia 8 Metódy a techniky hodnotenia intervencií zo zdrojov EÚ 114

Prípadová štúdia 9 Preskúmanie účinnosti intervencií z fondov EÚ 2007 – 2013 do podnikových inovácií a vplyvu jej faktorov na dosiahnuté výstupy 117

Zoznam skratiek

BBSK – Banskobystrický samosprávny kraj

CLLD – miestny rozvoj vedený komunitou

CKO – Centrálny koordinačný orgán
CRII – Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus
CRII+ – Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus Plus
DiD – Difference-in-differences
EFRR – Európsky fond regionálneho rozvoja
EK – Európska komisia
ENRF – Európsky námorný a rybársky fond
EP – Európsky parlament
EPFRV – Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka
ERDF – Európsky fond regionálneho rozvoja
ESF – Európsky sociálny fond
EŠIF – Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ – Európska únia
EÚS – Európskej územnej spolupráci
IPMA – International Project Management Association
IROP – Integrovaný regionálny operačný program
IRR – vnútorná miera návratnosti
ITMS – centrálny informačný systém
IÚI – Integrovaná územná investícia
IÚS UMR – Integrované územné stratégie udržateľného mestského rozvoja
KF – Kohézny fond
ĽZ – ľudské zdroje
MDV SR – Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
MF SR – Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR – Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MIRRI SR – Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MK SR – Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MPRV SR – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MŠVVŠ SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky

MV SR – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NFP – Nenávratný finančný príspevok
NPV – čistá súčasná hodnota
NUTS – Normalizovaná klasifikácia územných celkov
OECD – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OP – operačný program
PHSR – Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja
PMI – Project Management Institute
PRINCE 2 – Projects IN Controlled Environments 2
RIÚS – Regionálne integrované územné stratégie
REACT-EU – Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
SMART – špecifické (Specific), merateľné (Measureable), dosiahnuteľné (Achievable), relevantné (Relevant) a časovo ohraničené (Time-bound)
SAŽP – Slovenská agentúra životného prostredia
SIEA – Slovenská inovačná a energetická agentúra
SZRB – Slovenská záručná a rozvojová banka
ŠF – Štrukturálny fond
UMR – udržateľný mestský rozvoj
ÚV SR – Úrad vlády Slovenskej republiky
VÚC – Vyšší územný celok
ŽoNFP – Žiadosť o nenávratný finančný príspevok

1. VYUŽITIE METÓD PROJEKTOVÉHO MANAŽMENTU NA RIADENIE INTERVENCIÍ PROGRAMOV EÚ

Prvá kapitola učebnice popisuje význam riadenia projektového cyklu a logického rámca ako kľúčových nástrojov projektového manažmentu na riadenie intervencií z programov EÚ. Jej úvodná časť vymedzuje základnú terminológiu, ako sú program a projekt, projektový cyklus a jeho riadenie v nadväznosti na rozsah uplatňovania metód projektového manažmentu na programy EÚ.

Ďalší text učebnice poukazuje na fungovanie projektového cyklu pomocou metodiky Európskej únie a jej realizačných fáz. Popisuje využitie metódy logického rámca ako plánovacieho a implementačného nástroja na riadenie intervencií z programov EÚ na operačných úrovniach riadiacich orgánov. Zaradenie prostriedkov určených na ich financovanie do štruktúry výkonového rozpočtovania vytvára účinné predpoklady na transparentné zabezpečenie využitia týchto zdrojov. Majú dosah na zlepšovanie rozhodovacieho procesu v programovaní, či už na strategickej úrovni orgánov EÚ, alebo na operačných úrovniach členských štátov.

Pre lepšiu uplatniteľnosť procesov manažmentu programov EÚ na strategickej a operačnej úrovni členských krajín je veľmi dôležité poznať metodológiu riadenia projektového cyklu a jeho aplikáciu v programovaní a implementácii štrukturálnych operácií na úrovniach riadiacich orgánov operačných programov.

1.1. Vymedzenie terminológie

Problematike projektového manažmentu a jeho aplikáciám v konkrétnych podmienkach sa venujú mnohí zahraniční autori (napr. Patanakul a kol., 2010; Applegarth & Poster, 2006; Lappe & Spang, 2014; Doležal, 2016; Kerzner, 2003; Lock, 2007, Smith, 2014; Joslin & Muller, 2015, Svozilová, 2006). Zo slovenských autorov sú to Majtán (2006), Šipikal (2010), Ivaničková (2006) a ďalší.

Projektový manažment je disciplína, ktorá starostlivo projektuje alebo plánuje, organizuje, motivuje a kontroluje zdroje. Ich úlohou je dopracovať sa ku špecifickému cieľu alebo, inak povedané, dosiahnuť dopredu definované

špecifické kritéria, pričom splnenie týchto kritérií považujeme za úspech. Ten môže byť definovaný ako aplikácia vedomostí, skúseností, nástrojov a techník na projektové aktivity s cieľom uspokojiť potreby prijímateľa, prípadne vyhlasovateľa (Svozilová, 2006). Je systémom jednotlivých krokov - princípov, metód a techník, ktoré sú potrebné na plánovanie, kontrolu a realizáciu projektu, slúžiacich na dosiahnutie cieľov projektu. Zaoberá sa riadením, koordináciou a usmerňovaním prípravy a realizácie projektu. Projektový manažment je určený na to, aby celý proces projektového cyklu prebehol úspešne. Pri koordinovaní a riadení je potrebné zabezpečiť najmä splnenie nasledovných úloh v súlade s projektovým cyklom, a to v oblastiach plánovania, organizovania, administratívneho a finančného zabezpečenia a hodnotenia.

Projekt možno vo všeobecnosti chápať ako „riešenie problému". V Slovníku cudzích slov sa uvádza, že projekt je návrh na uskutočnenie určitého zámeru spolu s určením spôsobu jeho realizácie. Zjednodušene môžeme definovať projekt ako nástroj na dosiahnutie zmeny. Uvedené definície naznačujú, že sa nepodarilo presne vymedziť pojem projektu. Jeho rôznorodosť a špecifiká to nedovoľujú. V každej sfére verejného života sa projektom riešia rôzne problémy, projekt nie je systematicky sa opakujúca činnosť.

Cieľom projektu je dosiahnutie určitého zámeru, počnúc presným definovaním jeho začiatku, stanovením časových hraníc a špecifikovaním potrebných vstupov (finančných prostriedkov, materiálu, ľudských zdrojov). Práve ohraničenosť realizácie je jednou z kľúčových čŕt projektu. Z toho vyplýva, že projekt má niekoľko základných charakteristík, ktorými sa líši od ostatných aktivít firmy alebo organizácie: prebieha vo vymedzenom čase, využíva vopred stanovené obmedzené zdroje, pričom činnosti sa nemôžu opakovať, vzniká ako súčasť integrovaného rozvoja konečného žiadateľa a je väčšinou napojený na iné jeho rozvojové zámery (Šipikal, 2010).

Program môže byť definovaný ako rámec plánov aktivít, ktorý pozostáva zo súboru projektov, ktoré sa vzájomne dopĺňajú a riadne usporiadajú, aby sa dosiahli úspory z rozsahu (Ochrana, 2006). Projekty sú zoskupené do jedného programu, keď výsledný prínos nahrádza výhody riadenia jednotlivých projektov. Skladá sa z rôznych projektov, ktoré začínajú dosahovať organizačné ciele. Realizácia programov vyžaduje koordinované stanovenie politík, postupov a metód.

Ak ide o **projekt podporovaný zo zdrojov EÚ alebo štátu**, musí byť zároveň zasadený do rámcov, ktoré sú stanovené na úrovni opatrení **a operačných programov podpory zo strany EÚ,** a musí sledovať aj splnenie cieľov, ktoré sú stanovené na strategickej úrovni základného

dokumentu pre čerpanie pomoci EÚ v danom programovom období podľa projektového cyklu. V tomto prípade môže byt **projekt súčasne aj programom**, keďže sa naň pozeráme z pohľadu politiky a nie subjektu ako konečného príjemcu.

Riadenie projektového cyklu

V projektovom manažmente je **metódou riadenia projektov a programov** vo všetkých jeho fázach od prvého nápadu až po posledné hodnotenie po ukončení. Každý projekt je súčasťou väčšieho celku a práve projektový cyklus ukazuje spôsob, akým je do tohto celku zahrnutý. Jednotlivé fázy cyklu popisujú príslušné zodpovednosti a kľúčové dokumenty, ktoré sprevádzajú projektový cyklus, sú štruktúrované podľa metódy logického rámca, v ktorej na seba nadväzuje príprava a implementácia projektov.

Rozsah uplatňovania metód projektového manažmentu v projektoch a programoch EÚ ovplyvňujú dva základné faktory. V prvom rade to závisí od rozsahu oboznámenia sa s týmito metódami a skúseností organizátorov projektu s ich uplatňovaním. Všeobecne je príprava aplikácií a implementácia projektu ovplyvnená úrovňou oboznámenia sa s projektovým manažmentom (Grant & Pennypacker, 2006). Je tiež dôležité, ako sú tieto metódy definované a požadované v pokynoch poskytovateľov finančnej podpory.

Projektový manažment zohráva nezastupiteľnú úlohu pri realizácii akýchkoľvek typov projektov/programov, vrátane projektov financovaných zo zdrojov EÚ. Podľa Inštitútu riadenia projektu (2004) „Projektový manažment je aplikácia vedomostí, zručností, nástrojov a techník pri projektových činnostiach na splnenie projektových požiadaviek. Dosahuje sa to prostredníctvom aplikácie a integrácie procesov projektového manažmentu, a to iniciovania, plánovania, vykonávania, monitorovania, kontroly a ukončenia.“ Aplikuje sa pomocou vhodných metód, ktoré sú špecifikované v štandardoch projektového manažmentu troch najväčších odvetvových organizácií: Project Management Institute (PMI), International Project Management Association (IPMA) a Projects IN Controlled Environments 2 (PRINCE 2). Podstatný vplyv aplikácie metód projektového manažmentu na zvýšenie úspešnosti realizácie projektu preukázal celý rad štúdií, napr. Patanakul a kol. (2010), Lappe & Spang (2014), de Carvalho a kol. (2015) a Joslin & Muller (2015).

Projekty a programy EÚ sa v podstate nijako výrazne nelíšia od iných typov projektov. Preto je možné pristupovať k ich plánovaniu a implementácii pomocou základných odporúčaní, metód a nástrojov ponúkaných teóriou a