

7 Legislatívne podmienky pre zahraničnú spoluprácu VÚC: prečo je potrebné novelizovať zriaďovací zákon

Alexander Duleba*

Zahraničná spolupráca VÚC je dôležitým nástrojom regionálneho rozvoja, pretože im umožňuje získavať dodatočné finančné zdroje (navyše k existujúcim regionálnym rozpočtom) i nefinančné prínosy (v podobe získavania know-how pre riešenie problémov, zlepšovanie politík a v neposlednom rade pre budovanie vlastných inštitucionálnych kapacít i ľudských zdrojov). Predovšetkým, spolupráca VÚC s európskymi partnermi je spôsob ako môžu získať prístup k čerpaniu zdrojov z horizontálnych programov INTERREG i Európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) nad rámec národných eurofondov alokovaných pre SR prostredníctvom Partnerskej dohody v príslušnej finančnej perspektíve EÚ.

Inými slovami, úspešná zahraničná spolupráca VÚC znamená priťahovanie dodatočných investícií v podobe finančných zdrojov a know-how nad rámec existujúceho štátneho rozpočtu pre podporu regionálneho rozvoja v SR, nad rámec regionálnych rozpočtov samotných VÚC i nad rámec národných eurofondov. Vzhľadom na túto skutočnosť, si dovoľíme tvrdiť, že úspešná zahraničná spolupráca VÚC je vo verejnom záujme SR, a že pre túto činnosť by mali mať vytvorené, podľa možností, čo najpriaznivejšie podmienky, vrátane legislatívy, ktorá ich zahraničnú spoluprácu reguluje.

Skúsenosti slovenských VÚC v oblasti zahraničnej spolupráce od ich vzniku v roku 2001 preukazujú zastaranosť niektorých legislatívnych ustanovení zriaďovateľského zákona o č. 302/2001 Z.z. o VÚC regulujúcich ich spoluprácu so zahraničnými partnermi. Dosah na reguláciu zahraničnej spolupráce VÚC má niekoľko ďalších zákonov, pričom, niektoré ustanovenia v nich obsiahnuté nie sú v súlade so zriaďovateľským zákonom, resp. ponúkajú iné interpretácie ustanovení týkajúcich sa zahraničnej spolupráce VÚC. Navyše, existujúca legislatíva nepokrýva niektoré dôležité aspekty zahraničnej spolupráce VÚC, ktoré by bolo vhodné regulovať, pokiaľ má dôjsť k zlepšeniu súčasného stavu, vrátane podpory zahraničnej spolupráce VÚC zo strany ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS).

Príspevok analyzuje aktuálny stav legislatívnych ustanovení a navrhuje ich úpravu s cieľom skvalitniť podmienky pre zahraničnú spoluprácu VÚC, a predovšetkým, ich spoluprácu s európskymi partnermi.

7.1 Metodológia

Tento príspevok čerpá zo zistení výskumu uskutočneného v rámci projektu „Zlepšenie európskej spolupráce VÚC za účelom zefektívnenia územnej spolupráce“. Autor príspevku bol vedúcim riešiteľského tímu projektu. (SFPA, 2021)

V rámci projektu boli uskutočnené nasledujúce výskumné činnosti:

- audit zahraničnej spolupráce Trnavského samosprávneho kraja (TTSK) a Prešovského samosprávneho kraja (PSK) od ich zriadenia v roku 2001 (do roku 2019);
- analýza legislatívneho a inštitucionálneho rámca SR pre zahraničnú spoluprácu samosprávnych krajov (VÚC), vrátane jeho porovnania s legislatívnym rámcom a podmienkami pre zahraničnú spoluprácu regiónov v ČR a Poľsku;

* Inštitút politológie, Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, alexander.duleba@unipo.sk; Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, duleba@sfpa.sk. Príspevok bol vypracovaný ako čiastočný výstup projektu č. VEGA 1/0177/19 „Výzvy a perspektívy cezhraničnej spolupráce v kontexte implementácie Asociačnej dohody EÚ s Ukrajinou“, ktorý realizuje Inštitút politológie Filozofickej fakulty Prešovskej univerzity v Prešove.

- analýza riadenia a inštitucionálneho zabezpečenia zahraničnej spolupráce na úrovni úradov TTSK a PSK; zmapovanie príležitostí pre rozvoj spolupráce TTSK a PSK s európskymi partnermi;
- porovnanie doterajšej zahraničnej spolupráce TTSK a PSK so skúsenosťami vybraných úspešných regiónov susedných krajín v oblasti paradiplomacie (Juhomoravský kraj - ČR a Podkarpatské vojvodstvo - Poľsko) i vzájomné porovnanie inštitucionálneho zabezpečenia riadenia a dosiahnutých výsledkov zahraničnej spolupráce TTSK a PSK;
- analýza nástrojov financovania spolupráce VÚC so zahraničnými partnermi zameraná predovšetkým na príležitosti, ktoré poskytujú Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) v programovom období 2021-2027.

Na základe vyššie uvedených výskumných činností bol v rámci projektu vypracovaný návrh stratégie rozvoja zahraničnej spolupráce TTSK i PSK s výhľadom do roku 2030. Výskum bol uskutočnený prostredníctvom štúdia primárnych zdrojov (legislatíva a dokumenty na úrovni EÚ; národnej úrovni: SR, ČR a Poľsko, a na regionálnej úrovni: TTSK, PSK – SR, Juhomoravský kraj – ČR a Podkarpatské vojvodstvo - Poľsko), sekundárnych zdrojov (akademická literatúra, médiá) a osobných rozhovorov členov výskumného tímu s aktérmi na úrovni príslušných ministerstiev a uvedených regiónov. V rámci projektu sa uskutočnilo 7 odborných podujatí, vrátane za účasti zástupcov regiónov a expertov z ČR a Poľska, na ktorých boli diskutované a verifikované priebežné i záverečné zistenia z výskumu. Hlavnými prijímateľmi výsledkov výskumu sú úrady TTSK, PSK a MIRRI SR.

7.2 S kým môžu VÚC spolupracovať

Podľa zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z.z. môžu VÚC v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnyimi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie (§5). Zistenia z výskumu však ukazujú, že pomerne striktné vymedzenie spôsobilých partnerov v zriaďovateľskom zákone, t.j. že zahraničnými partnermi, s ktorými VÚC môžu spolupracovať, sú iba regióny iných krajín, je prekonané praxou a, hlavne, nezodpovedá potrebám ďalšieho rozvoja zahraničnej, a najmä európskej, spolupráce VÚC.

V nesúlade s vyššie uvedeným ustanovením zriaďovateľského zákona je zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý, okrem iného, špecifikuje pôsobnosť VÚC v oblasti cezhraničnej spolupráce, a ktorý stanovuje, že VÚC môžu spolupracovať so „sociálno-ekonomickými partnermi v oblasti regionálneho rozvoja“ a môžu vytvárať partnerstvá na európskej, národnej, regionálnej a miestnej úrovni (§13).

Zákon č. 91/2010 Z.z. o podpore cestového ruchu stanovuje kompetenciu VÚC podporovať rozvoj cezhraničnej, medziregionálnej a nadnárodnej spolupráce v cestovnom ruchu (§5) bez toho, aby vyslovene vymedzoval kategóriu orgánov verejnej alebo štátnej správy, resp. typ organizácií predstavujúcich zahraničných partnerov, s ktorými môžu VÚC spolupracovať.

Termín „sociálno-ekonomickí partneri v oblasti regionálneho rozvoja“ ako zahraniční partneri spôsobilí pre spoluprácu s VÚC podľa zákona č. 539/2008 Z.z. nie je možné zredukovať na orgány regionálnej správy iných krajín, ktorý stanovuje zákon č. 302/2001 Z.z. Tento termín zahŕňa i iné kategórie zahraničných partnerov, s ktorými VÚC v skutočnosti spolupracujú a potrebujú spolupracovať, vrátane orgánov štátnej správy a samosprávy iných krajín, podnikateľských subjektov, univerzít, akademických pracovísk, mimovládnych organizácií a pod.

Zákon č. 309/2014 Z.z., ktorý zmenil a doplnil zákon č. 539/2008 Z.z. definuje sociálno-ekonomických partnerov ako „subjekty verejnej správy, podnikatelia a mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti regionálneho rozvoja na miestnej, regionálnej alebo celoštátnej úrovni“ (§2, e). Inými slovami, v súlade so zákonmi č. 539/2008 Z.z. a č. 309/2014 Z.z. spôsobilými partnermi pre zahraničnú spoluprácu slovenských VÚC nie sú iba orgány regionálnej správy iných krajín čo vyplýva z ustanovení zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z.z.

Pomerne striktné definovanie zahraničných partnerov v zriaďovateľskom zákone z roku 2001 spôsobilo veľmi podstatné zúženie zamerania zahraničnej spolupráce VÚC v prvých rokoch ich pôsobenia. Sústredili sa na vyhľadávanie kontaktov a spoluprácu iba so zahraničnými regiónmi.

Vstup SR do EÚ v roku 2004 rozšíril možnosti európskej spolupráce VÚC s ďalšími zahraničnými subjektmi. Navyše, čerpanie zdrojov z horizontálnych programov EŠIF prostredníctvom medzinárodných projektov často predpokladá účasť v projektových konzorciách vytváraných rôznymi subjektmi s rôznou právnou formou z viacerých členských krajín EÚ, vrátane za účasti orgánov regionálnej správy, ale, samozrejme, nielen.

Uvedené striktné vymedzenie zahraničných partnerov pre spoluprácu VÚC v zriaďovateľskom zákone č. 302/2001 Z.z. je prekonané a nezodpovedá potrebám ďalšieho rozvoja európskej spolupráce VÚC. Navrhujeme ho priviesť do súladu s príslušnými ustanoveniami zákona č. 539/2008 Z.z. a zákona č. 309/2014 Z.z., ktoré v oveľa väčšej miere vyhovuje potrebám európskej spolupráce VÚC. S výnimkou spolupráce s centrálnymi vládami iných krajín, slovenská legislatíva by nemala obmedzovať VÚC pri výbere zahraničných partnerov, s ktorými môžu spolupracovať.

7.3 Členstvo v medzinárodných združeniach

Zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z.z. stanovuje právo VÚC stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov (§5). Podobne ako i vymedzenie zahraničných partnerov v zriaďovateľskom zákone ako orgánov regionálnej správy, s ktorými VÚC môžu spolupracovať, i vyššie uvedené právo, zredukované na členstvo v medzinárodných regionálnych združeniach, nezodpovedá potrebám rozvoja európskej spolupráce VÚC.

Pri horizontálnych programoch EŠIF, ale i programoch INTERREG B (transnárodná spolupráca) a C (medziregionálna spolupráca) primárne určených na podporu územnej spolupráce v rámci EÚ, avšak, nielen medzi úradmi európskych regiónov, sa sformovali platformy subjektov rôznych kategórií. Tie sú zriadené na základe rôznych právnych foriem, pochádzajú z rôznych členských krajín EÚ, spája ich záujem o sektorovú spoluprácu a hľadajú partnerov pre realizáciu spoločných projektov.

Do platforiem sú zapojené orgány verejnej správy na regionálnej i lokálnej úrovni z krajín EÚ, medzinárodné i národné záujmové združenia, podnikateľské subjekty, mimovládne organizácie a pod. (podľa územného rozsahu, t.j. teritoriálnej spôsobilosti programu EŠIF alebo jeho sektorového zamerania, pokiaľ nevymedzuje teritoriálnu spôsobilosť subjektov uchádzajúcich sa o podporu projektov).

Napríklad European Regions Research and Innovation Network (2021) združuje viac než 125 regionálnych organizácií so zameraním výlučne na oblasť výskumu a inovácií, rovnako ako i na programy financovania a na prípravu projektov. Združenie uľahčuje regionálnu spoluprácu a výmenu poznatkov s cieľom podporiť inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast vo všetkých regiónoch. Členmi združenia sú najmä regionálne orgány, univerzity, výskumné organizácie, obchodné komory a klastre. SR je jedna z mála krajín EÚ, ktorá v tomto združení nemá zastúpenie, z ČR je členom Juhomoravský kraj.

Navyše, existujú európske sektorovo zamerané združenia a platformy, členstvo v ktorých nie je podmienené typom alebo právnou formou organizácie a ich členmi sú súčasne orgány verejnej správy rôznych úrovní a z rôznych členských krajín spolu s inými aktérmi.

Príkladom je Združenie Startup Europe Regions Network (2021), ktoré vzniklo ako iniciatíva Európskej komisie s cieľom posilňovať väzby medzi regionálnymi orgánmi, rozvojovými agentúrami, univerzitami a združeniami, ktoré budujú a rozširujú start-upy na regionálnej úrovni. SERN sa snaží podporovať začínajúce podniky a start-upy, zdieľanie „best practices“ so zreteľom na skúsenosti regiónov a sieťovanie zástupcov regiónov. Členstvo je otvorené európskym regiónom, rozvojovým agentúram, univerzitám alebo iným právnym subjektom, ktoré prispievajú k rozvoju a implementácii regionálnych politík zameraných na start-upy a podnikanie.

Zistenia z výskumu svedčia o tom, že najmä poľské, ale i české regióny, sú zapojené do činnosti sektorových združení a platforiem pri horizontálnych programoch EŠIF spolu

s inými kategóriami subjektov z ďalších členských krajín. Slovenské VÚC sa do činnosti týchto európskych sietí zapájajú iba v minimálnej miere.

Zároveň, v strategickom rozvojovom dokumente Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) si slovenské VÚC stanovujú sektorové rozvojové priority, napr. rozvoj zelenej ekonomiky, podpora inovácií, malých a stredných podnikov a pod., pričom, na podporu rozvoja týchto sektorových priorít existujú špecifické horizontálne programy EŠIF. Napríklad Vstupná správa pre vypracovanie strategického dokumentu Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) Trnavského samosprávneho kraja 2022-2030 definuje nasledujúce tri rozvojové priority kraja: rozvoj inovačného a udržateľného hospodárstva kraja; zvyšovanie kvality životného prostredia a adaptability na zmenu klímy; zvyšovanie kvality života občanov v udržateľne sa rozvíjajúcom regióne. (Trnavský samosprávny kraj, 2021)

V predchádzajúcom texte sme uviedli dva príklady európskych platforiem, ktoré sa zameriavajú na spoluprácu, ktorá sa týka prvej priority - inovačný a udržateľný hospodársky rozvoj. Ako príklady európskych platforiem, ktoré spolupracujú v rámci druhej rozvojovej priority je možné uviesť: European Federation of Agencies and Regions for Energy and the Environment (FEDARENE); ICLEI - Local Governments for Sustainability; Climate Group. Under Coalition; Municipal Waste Europe a pod.

Pre úspešné čerpanie zdrojov z horizontálnych programov EŠIF je nevyhnutné európske sieťovanie VÚC s európskymi partnermi rôznych kategórií a nielen s regiónmi členských krajín EÚ.

Obmedzujúce ustanovenie zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z.z. o práve VÚC stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo orgánov, nezodpovedá potrebám rozvoja európskej spolupráce VÚC. Slovenská legislatíva by nemala obmedzovať možnosti VÚC v sektorovom sieťovaní a spolupráci s partnermi z krajín EÚ bez ohľadu na ich právnu formu.

7.4 Písomne uzavretá dohoda ako podmienka zahraničnej spolupráce

Zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z.z. stanovuje, že medzinárodná spolupráca VÚC sa môže uskutočňovať len na základe písomnej dohody o spolupráci, ktorá musí obsahovať názvy a sídla účastníkov dohody, predmet dohody (spolupráce) a určenie času, na ktorý sa dohoda uzatvára (§5).

Vyššie uvedené obmedzenie spôsobilo jav, ktorý je typický pre paradiploematické aktivity väčšiny slovenských VÚC. Od svojho vzniku v roku 2001 VÚC uzavreli množstvo formálnych písomných zmlúv o spolupráci so zahraničnými regiónmi, ktoré nemajú reálny význam, nezaložili reálnu spoluprácu a nepredstavujú (finančný alebo nefinančný) prínos pre napĺňanie cieľov ich regionálneho rozvoja.

Jedným zo zistení auditu zahraničnej spolupráce TTSK od jeho vzniku v roku 2001 (do roku 2019 vrátane) je skutočnosť, že viac než polovica uzavretých dohôd o spolupráci so zahraničnými partnermi (10 z celkovo 18 dohôd v sledovanom období) sa nepremietla do konkrétnej spolupráce, t.j. realizácie projektov, pri ktorých by bolo možné určiť ich finančný (alebo nefinančný) prínos pre rozvoj kraja. V prípade PSK audit zahraničnej spolupráce preukázal, že z celkového počtu 13 zmluvných partnerstiev uzavretých v rovnakom období je 5 nefunkčných (t.j. v spolupráci s partnerom nebol zrealizovaný ani jeden spoločný projekt) a 6 čiastočne funkčných (bol realizovaný 1 a najviac 2 projekty v sledovanom období).

Berúc do úvahy skúsenosti VÚC v oblasti ich zahraničnej spolupráce za posledných 20 rokov, je možné konštatovať, že uvedené legislatívne obmedzenie, t.j. možnosť spolupracovať so zahraničnými partnermi iba na základe písomných dohôd, nemá svoje opodstatnenie a nie je ani naplniteľné v praxi. Jednoducho, spoluprácu so zahraničnými partnermi nie je možné podmieniť iba písomnými dohodami.

V prípade realizácie konkrétnych spoločných projektov VÚC so zahraničnými partnermi, dohody o ich realizácii, t.j. projektové dohody, sú nevyhnutnosťou, avšak, nemusia im predchádzať rámcové a písomne uzatvorené dohody o spolupráci s úradmi regiónov iných krajín, pretože nie sú potrebné pre uzatváranie projektových dohôd. Inými slovami, VÚC môžu uzatvárať projektové zmluvy s inými partnermi bez toho, aby predtým podpísali rámcové zmluvy o spolupráci.

Zároveň, existujú príklady (hoci je ich menej než by bolo žiaduce) paradiplomatieckých stykových aktivít, pri ktorých úrady VÚC plnia úlohu sprostredkovateľov kontaktov spolupráce subjektov so sídlom na ich území so zahraničnými partnermi. Odbor vonkajších vzťahov Úradu Juhomoravského kraja (JMK) v ČR sprostredkováva dohodu o spolupráci medzi Silicon Valley a Masarykovou univerzitou v Brne. V tomto prípade plánovaným prijímateľom prínosov medzinárodnej spolupráce nie je bezprostredne úrad kraja alebo organizácia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, ale subjekt so sídlom na území kraja, ktorý má strategické postavenie v regionálnom rozvoji kraja – univerzita. Úrad kraja poskytuje paradiplomatieckú službu subjektu na území kraja, avšak, v konečnom dôsledku rozvoj univerzity na území kraja má strategický význam pre celý kraj. Takýto prístup k vykonávaniu paradiplomatieckých aktivít sa v praxi slovenských VÚC vyskytuje len veľmi zriedkavo a je zredukovaný na prezentačné podujatia v zahraničí, napr. v oblasti podpory cestovného ruchu, na ktoré VÚC prizývajú organizácie a podniky pôsobiace na území kraja. Avšak, podobný príklad ako v prípade JMK, keď kraj sprostredkúva spoluprácu strategicky významnej organizácie (v tomto prípade univerzity), ktorá nie je v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, so špičkovým svetovým pracoviskom s cieľom priniesť na územie kraja vrcholové know-how, v paradiplomatieckej praxi slovenských VÚC nenájdeme. (Úrad Juhomoravského kraja v ČR, 2021)

Ak takéto aktivity VÚC vykonávajú, neznamená to, že musia mať predtým uzatvorenú písomnú dohodu s regionálnou vládou inej krajiny, na území ktorej sídli ich zahraničný partner, prípadne partner subjektu so sídlom na území VÚC.

Písomná dohoda ako podmienka pre medzinárodnú spoluprácu VÚC stanovená v zriaďovateľskom zákone č. 302/2001 Z.z predstavuje zbytočné legislatívne obmedzenie, ktoré, navyše, ani nie je možné dodržať v praxi zahraničnej spolupráce VÚC.

7.5 Kontrolný mechanizmus

Ako uvádzame v predchádzajúcom bode, podľa zriaďovateľského zákona č. 302/2001 Z.z. medzinárodná spolupráca VÚC môže prebiehať iba na základe písomnej zmluvy so zahraničnými partnermi, rovnopis ktorej musí byť odovzdaný do evidencie obvodného štátneho úradu (od roku 2013 okresného úradu) v sídle kraja (§5). To isté sa týka i dokumentu potvrdzujúceho členstvo VÚC v medzinárodnom združení.

Okresný úrad v sídle VÚC má povinnosť kontrolovať obsah zmlúv a členstvo VÚC v medzinárodných združeníach. V prípade, že okresný úrad zistí, že zmluva alebo členstvo VÚC v medzinárodnom združení je v rozpore s ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná, alebo je v rozpore s verejným záujmom, môže iniciovať konanie na súde, ktorý následne môže vydať rozhodnutie stanovujúce povinnosť VÚC ukončiť medzinárodnú spoluprácu alebo členstvo v medzinárodnom združení.

Samozrejme, štátna správa má mať právo kontrolovať medzinárodnú spoluprácu regionálnych a lokálnych samospráv. Avšak, kontrolný mechanizmus ustanovený zriaďovacím zákonom č. 302/2001 Z.z. neplní účel, pre ktorý bol stanovený a prax potvrdzuje, že je prekonaný.

Za 20 rokov medzinárodnej spolupráce slovenských VÚC sa nestal ani jeden prípad rozhodnutia súdu, ktorý by stanovil povinnosť VÚC ukončiť medzinárodnú spoluprácu alebo členstvo v medzinárodnom združení na základe podnetu okresného úradu.

Zo zistení výskumu vyplýva, že VÚC odovzdávajú na evidenciu okresným úradom iba rámcové zmluvy o spolupráci so zahraničnými partnermi, pričom sme zistili, že nie všetky VÚC tak naozaj aj robia. Zákon nestanovuje povinnosť VÚC odovzdávať na evidenciu okresným úradom projektové zmluvy o spolupráci so zahraničnými partnermi.

Zároveň, otázka je kompetentnosť okresného úradu posúdiť obsah rámcových zmlúv o spolupráci VÚC, navyše, očakávať, že rámcové zmluvy o spolupráci VÚC so zahraničnými partnermi budú obsahovať protizákonné ustanovenia, je nemiestne. Nastavenie kontrolného mechanizmu nad zahraničnou spolupracou VÚC zo strany štátnej správy je neadekvátne, neplní svoju funkciu a predstavuje zbytočnú byrokratickú záťaž pre VÚC i príslušné okresné úrady.

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

Keďže prax medzinárodnej spolupráce VÚC je oveľa rôznorodejšia než predpokladá zriaďovateľský zákon, ani kontrolný mechanizmus, ktorý stanovuje, nemôže slúžiť, a ani neslúži svojmu účelu. V prípade porušenia zákona zo strany inštitúcií verejnej správy, v súlade so správnym právom, podnet na súd môže podať akákoľvek právnická alebo fyzická osoba, nie je nevyhnutné, aby v prípade medzinárodnej spolupráce VÚC to boli práve a iba okresné úrady.

ÚOŠS, ktorý je kompetentný posudzovať obsah medzinárodnej spolupráce VÚC, vrátane jej súladu s verejným záujmom SR v oblasti zahraničnej politiky a medzinárodných vzťahov, je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVaEZ SR). Okresné úrady nie sú kompetentné posudzovať ani zákonnosť zahraničnej spolupráce VÚC a ani jej súlad s verejným záujmom SR.

7.6 Plánovanie zahraničnej spolupráce ako súčasť plánovania regionálneho rozvoja

Zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja ukladá povinnosť VÚC pripravovať programy regionálneho hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) na strednodobé obdobia, ktoré korešpondujú s finančnými perspektívami EÚ, a ktoré sú podmienkou pre VÚC, aby získali na podporu regionálneho rozvoja prostriedky zo štátneho rozpočtu SR a fondov EÚ (§7). Zákon presne špecifikuje z akých častí má pozostávať PHSR, vrátane finančného zabezpečenia rozvojového plánu.

Vo väčšine PHSR slovenských VÚC sa nachádzajú referencie na financovanie regionálneho rozvoja z EŠIF alokovaných pre SR v rámci národnej Partnerskej dohody, vrátane programu cezhraničnej spolupráce so susednými regiónmi (INTERREG A), ktorý je zahrnutý do národnej Partnerskej dohody. V oveľa menšej miere sa v PHSR slovenských VÚC vyskytujú referencie na financovanie regionálneho rozvoja z programov INTERREG B/C a horizontálnych programov EŠIF, ktoré predpokladajú spoluprácu s európskymi partnermi.

Ambície slovenských VÚC pri zabezpečení financovania sektorových priorít regionálneho rozvoja sa sústreďujú na čerpanie eurofondov na národnej úrovni. Zákon č. 539/2008 Z.z. a ani jeho novelizácia v podobe zákona č. 309/2014 Z.z., nestanovuje povinnosť VÚC zahrnúť do plánu regionálneho rozvoja i plánovanie zahraničnej spolupráce. Iná situácia je v Poľsku, ktoré patrí medzi lídrov v čerpaní eurofondov. Poľské regióny (vojevodstvá) majú takisto zákonom stanovenú povinnosť pripravovať plány regionálneho rozvoja, avšak, rovnako i povinnosť pripravovať plány rozvoja zahraničnej spolupráce. (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 a Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r.)

Absencia plánovania zahraničnej spolupráce, ktorá by bola bezprostredne naviazaná na plnenie sektorových rozvojových priorít stanovených v PHSR, je v prípade väčšiny slovenských VÚC jedným z hlavných nedostatkov v oblasti ich doterajšej zahraničnej spolupráce, ktorý sme identifikovali v rámci výskumu.

Paradiplomacia slovenských VÚC od ich vzniku v roku 2001, s výnimkou cezhraničnej spolupráce, sa vyvíjala takmer ako „*paralelný svet*“ existujúci mimo hlavnej agendy výkonu správnych kompetencií VÚC a politiky regionálneho rozvoja, ktorá je v konečnom dôsledku hlavnou úlohou i poslaním samosprávnych krajov. Vysoká miera „ceremoniálnej diplomacie“ odtrhnutej od potrieb regionálneho rozvoja je jednou z hlavných príčin vysokého počtu nefunkčných zmluvných vzťahov slovenských VÚC so zahraničnými partnermi uzavretých v období 2001-2019.

Navrhuje preto inšpirovať sa príkladom z Poľska a novelizovať zákony č. 539/2008 Z.z. a č. 309/2014 Z.z., ktoré by zahrnuli legislatívnu povinnosť VÚC plánovať rozvoj zahraničnej spolupráce v nadväznosti na plánovanie cieľov PHSR v príslušnom programovom období.

7.7 Kohézne regióny

Zákon č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva zadefinoval samosprávne kraje, spolu s ministerstvami a inými orgánmi ústrednej štátnej správy, ako „*sprostredkovateľské orgány*“ pri správe operačných programov pomoci a podpore poskytovanej z fondov EÚ (§8). Samosprávne kraje získali právomoc spravovať operačné programy pre čerpanie zdrojov z fondov EÚ v prípade, že ich tým poverí vláda a „*riadiaci orgán*“ operačného programu, ktorým je ústredný orgán štátnej správy poverený vládou (§7).

Napriek tomu, že „*sprostredkovateľský orgán*“ je v súlade s týmto zákonom podriadený „*riadiacemu orgánu*“ operačného programu, t.j. orgánu ústrednej štátnej správy, zákon č. 528/2008 Z.z. bol dôležitý najmä v tom, že otvoril samosprávnym krajom prístup k správe fondov EÚ určených pre Slovensko, ktoré predstavujú významný zdroj investícií pre regionálny rozvoj krajov. Aj vďaka tomuto zákonu sa slovenské kraje môžu podieľať na administrácii operačných programov financovaných zo štrukturálnych fondov EÚ a programov INTERREG A, ktoré slúžia na podporu cezhraničnej spolupráce.

Jedným z problémov pomalého čerpania eurofondov v SR je absencia regionálnych operačných programov, ktoré by mohli priamo spravovať slovenské VÚC a využívať ich pre financovanie potrieb regionálneho rozvoja. Slovenské VÚC vzhľadom na svoje geografické charakteristiky nespĺňajú kritéria pre ich klasifikáciu v štatistickej kategórii NUTS2 pri programovaní kohéznej politiky EÚ (základné regióny pre aplikáciu regionálnych politík) a sú klasifikované v kategórii NUTS3 (malé regióny pre špecifické diagnózy). (EUROSTAT, 2021)

V SR existuje jeden integrovaný regionálny operačný program, ktorý spravuje ÚOŠS. Iná situácia je v Poľsku, ktoré patrí k lídrom v úspešnom čerpaní eurofondov. Poľské regióny (vojvodstvá) spĺňajú štatistické kritéria pre ich zaradenie do kategórie NUTS2. V predchádzajúcom programovom období 2014-2020 v Poľsku bolo zriadených 16 regionálnych operačných programov (jeden program pre jedno vojvodstvo), ktoré boli riadené poľskými vojvodstvami, a jeden spoločný operačný program Východné Poľsko, ktorý spravovalo spolu 5 vojvodstiev, nachádzajúcich sa na východných hraniciach Poľska. 41,5 % všetkých eurofondov, ktoré boli určené pre Poľsko v rámci národnej Partnerskej dohody v predchádzajúcej finančnej perspektíve 2014-2020 bolo realizovaných cez regionálne operačné programy spravované poľskými vojvodstvami. (Európska komisia, 2021)

Je potrebné zdôrazniť, že Poľsko ukončilo čerpanie národných eurofondov v predchádzajúcom programovom období už v roku 2019. Pre porovnanie, čerpanie EŠIF v SR v rovnakej finančnej perspektíve k 31. marcu 2021 bolo na úrovni 44,97 %. (MIRRI, 2021) Zistenia z výskumu preukazujú, že prístup k riadeniu eurofondov je významným faktorom, ktorý motivuje poľské regióny rozvíjať európsku spoluprácu. Všetky poľské vojvodstvá majú svoje reprezentačné kancelárie v Bruseli. Aktuálne, iba tri slovenské VÚC prevádzkujú svoje zastúpenia pri inštitúciách EÚ v Bruseli. (Committee of Regions, 2021)

Slovenské VÚC by sa mohli inšpirovať príkladom riadenia spoločného regionálneho programu Východné Poľsko a vytvárať združené „*kohézne regióny*“, ktoré by spĺňali štatistické kritéria pre zaradenie do kategórie NUTS2, a uchádzať sa o zriadenie spoločných regionálnych operačných programov a ich správu. Pre štatistické účely máme v SR definované kohézne regióny na úrovni NUTS2 – Bratislava, Západ, Stred a Východ, avšak, definované sú iba pre účely štatistiky, neslúžia pre riadenie OP.

Samozrejme, predpokladom pre vytvorenie kohéznych regiónov je dobrá politická vôľa na strane VÚC dohodnúť sa medzi sebou navzájom na spoločnom plánovaní regionálneho rozvoja, a zároveň, i politická vôľa vlády takúto iniciatívu podporiť. Zákon č. 528/2008 Z.z. takúto možnosť nevylučuje, avšak, ani nedefinuje podmienky a pravidlá pre vytváranie kohéznych regiónov v SR. V slovenskej legislatíve by nemala chýbať úprava podmienok, na základe ktorých by sa slovenské VÚC mohli združovať do kohéznych regiónov umožňujúcich im uchádzať sa o vytvorenie a bezprostredné riadenie regionálnych operačných programov.

7.8 Európska spolupráca a ekonomická paradiplomacia

Zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja a zákon č. 91/2010 Z.z. o podpore cestovného ruchu sú pozitívnymi príkladmi regulácie podmienok a pravidiel spolupráce medzi ÚOŠS a slovenskými VÚC, ktoré majú pozitívny dosah na ich paradiplomatické aktivity.

Zákon č. 539/2008 Z.z. obsahuje ustanovenia o pôsobnosti VÚC v oblasti cezhraničnej spolupráce, rozširuje definíciu zahraničných partnerov, s ktorými VÚC môžu spolupracovať. V porovnaní s pôvodným zriaďovateľským zákonom č. 302/2001 Z.z., stanovuje podmienky pre kompenzáciu nákladov VÚC zo strany ÚOŠS (MIRRI SR), ktoré vyplývajú zo spolufinancovania projektov cezhraničnej spolupráce so zahraničnými partnermi, a v neposlednej miere, stanovuje podmienky pre podporu činnosti regionálnych rozvojových agentúr zo strany vlády. Podobne, i zákon č. 91/2010 Z.z. stanovuje podmienky pre podporu ÚOŠS (MDV SR) pre činnosť kancelárií cestovného ruchu v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC.

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

Avšak, paradiplomaciu VÚC nie je možné zredukovať na oblasť cezhraničnej spolupráce a rozvoj cestovného ruchu a zároveň platí, že zriaďovateľský zákon č. 302/2001 Z.z. stanovuje povinnosť štátnym orgánom podporovať medzinárodnú spoluprácu samosprávneho kraja (§7).

Existujú minimálne dve ďalšie kľúčové oblasti paradiplomacie slovenských VÚC, v ktorých je ich úspešnosť vo verejnom záujme SR. Prvou je oblasť európskej spolupráce, ktorá im umožní zvýšiť čerpanie eurofondov z horizontálnych programov EŠIF nad rámec eurofondov alokovaných pre SR v príslušnej finančnej perspektíve EÚ, a druhou je ich ekonomická paradiplomacia, ktorá môže byť významným príspevkom pre podporu zahraničného obchodu SR i získavanie zahraničných investícií, a ktorá sa nemusí týkať nevyhnutne iba rozvoja vzťahov s európskymi partnermi.

Obidve tieto kľúčové oblasti sú poddimenzované z hľadiska spolupráce medzi ÚOŠS a slovenskými VÚC a v obidvoch oblastiach VÚC nedosahujú výsledky, ktoré sú vo verejnom záujme SR. Hlavnou príčinou je nedostatok finančných zdrojov na strane VÚC, ktoré je potrebné investovať do paradiplomatických kapacít, predovšetkým, personálneho zabezpečenia i materiálneho vybavenia. Na strane druhej, ÚOŠS, a predovšetkým, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR disponuje dostatočným personálnym i materiálnym vybavením, vrátane finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu a mohlo by paradiplomatické aktivity VÚC v oblasti európskej spolupráce a ekonomickej paradiplomacie podporiť.

Keďže zistenia z výskumu preukazujú, že spolupráca medzi vládou SR a VÚC funguje vtedy ak je regulovaná zákonnou úpravou, a zároveň platí, že úspešná európska spolupráca a ekonomická paradiplomacia VÚC predstavuje verejný záujem SR, odporúčame prijatie legislatívy, ktorá by špecifikovala a stanovila podmienky pre: 1) spoluprácu MIRRI SR a MZVaEZ SR s VÚC v oblasti ich európskej spolupráce, a 2) MZVsEZ SR v oblasti ekonomickej paradiplomacie podobným spôsobom ako ich stanovujú vyššie uvedené zákony pre MIRRI SR v oblasti regionálneho rozvoja cezhraničnej spolupráce a pre MDV SR pre oblasť cestovného ruchu.

7.9 Zoznam použitej literatúry

- Committee of Regions (2021) "Regional offices of organizations." [16.5.2021].
- European Regions Research and Innovation Network (2021) „Members“ [15.11.2021].
- Európska komisia (2021) „Country Data for: Poland. European Structural and Investment Funds“ [22.6.2021].
- EUROSTAT (2021) NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics“.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (2021) „Informácia o implementácii EŠIF k 31.03.2021“.
- [28.6.2021].
- SFPA (2021) „Zlepšenie európskej spolupráce VÚC za účelom zefektívnenia územnej spolupráce“. Projekt bol realizovaný Výskumným centrom Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o. v období júl 2019 - jún 2021 a bol financovaný z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu „Efektívna verejná správa“ (kód projektu: 314011Q374200101).
- Startup Europe Regions Network (2021) „Members“ [15.11.2021].
- Trnavský samosprávny kraj (2021) Vstupná správa pre vypracovanie strategického dokumentu Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) Trnavského samosprávneho kraja 2022-2030.
- Úrad Juhomoravského kraja v ČR (2021).
- Legislatíva v znení platnom k [16.10.2021]:
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576. Internetowy system Aktów Prawnych.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658. Internetowy Sytem Aktów Prawnych.
- Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).
- Zákon č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva.
- Zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja.
- Zákon č. 91/2010 Z.z. o podpore cestového ruchu.
- Zákon č. 309/2014 Z.z., ktorý zmenil a doplnil zákon č. 539/2008 Z.z.