



(DE)CENTRALIZÁCIA EURÓPSKÝCH ŠTRUKTURÁLNYCH A INVESTIČNÝCH FONDŮV

Autori:
Daniel Bobovnik (ISA, ÚV SR)
Veronika Zlaczka (ISA, ÚV SR)

Názory vyjadrené v tomto dokumente sú názory autorov a nemusia nevyhnutne predstavovať oficiálnu pozíciu Úradu vlády Slovenskej republiky. Cieľom diskusných príspevkov ISA je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne témy.

Dokument neprešiel jazykovou úpravou.

Tento projekt je podporený z Operačného programu Efektívna verejná správa.

OBSAH

ÚVOD	4
ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU RIEŠENIA PROBLEMATIKY	5
ANALÝZA EXISTUJÚCICH ORGANIZAČNÝCH ŠTRUKTÚR	9
ZÁVER.....	14
POUŽITÁ LITERATÚRA.....	15
PRÍLOHA Č.1- Rozdelenie typov organizačných štruktúr naprieč krajinami využívajúcimi EŠIF 2014-2020	18
PRÍLOHA Č.2- Rozdelenie efektívnosti typov organizačných štruktúr naprieč krajinami využívajúcimi EŠIF 2014-2020 podľa indexu dobrého riadenia eurofondov	19

ZOZNAM OBRÁZKOV A TABULIEK

Tabuľka 1 Typy organizačnej štruktúry	8
Tabuľka 2 Priemerný počet subjektov implementácie EŠIF	10
Tabuľka 3 Počet operačných programov	10
Tabuľka 4 Vybrané ukazovatele čerpania a kontrahovania (k 31.12.2019).....	11
Tabuľka 5 Ukazovatele ekonomickej a finančnej návratnosti.....	12
Tabuľka 6 Ukazovatele politickej stability a kontroly korupcie	12
Tabuľka 7 Štandardizovaný index dobrého riadenia eurofondov	12
Tabuľka 7 Výsledky ekonometrického modelovania	13

ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

CCI- národné kontrolné orgány

CKO- centrálny koordinačný orgán

CO- certifikačný orgán

ENPV- ekonomická čistá súčasná hodnota

EŠIF- Európske štrukturálne a investičné fondy

EÚ- Európska únia

EY- Ernst & Young

FNPV- finančná čistá súčasná hodnota

GCI- Global competitiveness index

HC- hlavný cieľ

IDRE- index dobrého riadenia eurofondov

ITMS2014+ – IT monitorovací systém EŠIF 2014-2020

MCMC opakovania- Markov- chain opakovania

OA- orgán auditu

OLS- metóda najmenších štvorcov

OP- operačný program

PJ- platobná jednotka

RO- riadiaci orgán

RO/SO- počet riadiacich orgánov na 1 sprostredkovateľský orgán

SO- sprostredkovateľský orgán

TP- Technická pomoc

ÚVSR- Úrad vlády Slovenskej republiky

WGI- World Governance Index

ÚVOD

Jednou z priorit súčasnej vlády, ku ktorej sa zaviazala v programovom vyhlásení, je posilnenie koordinácie, riadenia, kontroly a vzájomnej spolupráce orgánov zapojených do implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) s cieľom zabezpečiť zjednodušenie implementácie a zvýšenie efektívneho čerpania finančných prostriedkov z EŠIF v novom programovom období.

K naplneniu tohto cieľa má prispieť aj Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, ktoré bude v novom programovom období zastrešovať jediný Operačný program Slovensko, čo v tomto prípade znamená, že bude jediným riadiacim orgánom.

V nadväznosti na vyššie uvedené skutočnosti, boli v priebehu novembra 2020 identifikované a predstavené priority Partnerskej dohody na roky 2021 – 2027 v piatich oblastiach, a to Inteligentnejšia Európa, Ekologickejšia, nízkouhlíková Európa, Prepojenejšia Európa, Sociálnejšia Európa, Európa bližšie k občanom.

Úlohy a kompetencie prislúchajúce sprostredkovateľskému orgánu budú vykonávať príslušné ministerstvá, pričom ministerstvo zdravotníctva a kultúry túto funkciu nebudú plniť vzhľadom k tomu, že sa ich agenda neprekrýva s hlavnými politickými cieľmi EŠIF.

Ako vyplýva z programového vyhlásenia a z návrhu Partnerskej dohody, v nasledujúcom programovom období dôjde k významným zmenám v organizačnej štruktúre a procesnému spravovaniu eurofondov, ktoré súvisí s čiastočnou centralizáciou.

Nové inštitucionálne usporiadanie riadenia finančných prostriedkov má zabezpečiť efektívne kontrahovanie a čerpanie, ktoré úzko súvisia so zabezpečením nákladovej efektívnosti.

Hlavným cieľom tohto dokumentu je na základe odborných štúdií a dostupných údajov a dát o organizačných štruktúrach EŠIF jednotlivých členských štátov EÚ kvantitatívne charakterizovať a porovnať jednotlivé organizačné štruktúry a na základe toho identifikovať odporúčaný typ organizačnej štruktúry EŠIF pre Slovenskú republiku, ktorý by sme vedeli využiť pre budúce programové obdobie 2021 – 2027.

Zjednodušene možno povedať, že priebežné čerpanie, skoré zakontrahovanie, finančná a ekonomická návratnosť projektov a zapojenie regiónov sú základnými cieľmi optimálnej organizačnej štruktúry EŠIF.

ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU RIEŠENIA PROBLEMATIKY

Vhodné nastavenie implementačného procesu a s tým spojené optimálne organizačné usporiadanie inštitúcií je jednou z tém odborných analýz Európskej komisie, ku ktorým patrí aj štúdia Cenderello (2016), ktorý sa zameral na dobrú prax kompetencií v systémoch riadenia a implementácie EŠIF v rámci vybraných členských krajín. Zhodnotil a identifikoval benefity jednotlivých organizačných štruktúr a prístupov riadenia. V rámci štúdie autor poukázal na príklad Švédska, ktoré do nového programového obdobia 2014-2020 prešlo s efektívnejším nastavením organizačnej štruktúry a reštrukturalizáciou riadiaceho orgánu. Autor konštatuje, že strategické organizačné zmeny je možné dosiahnuť za predpokladu spoločného porozumenia poslania inštitúcií a primeranej podpory riadenia. Tento proces by sa mal považovať za investíciu do vytvorenia novej organizačnej identity, ktorá sa zameriava skôr na dosiahnutie strategických cieľov než na distribúciu finančných prostriedkov. Presun kompetencií a manažmentu implementácie regionálnych programov z centrálnej úrovne na regionálnu bolo súčasťou organizačných a štruktúrnych zmien vo Francúzsku. Hlavnou výzvou týchto zmien bolo zabezpečenie dostatočného počtu administratívnych kapacít a presun kompetencií v rámci nových inštitúcií prostredníctvom riadenia znalostí, zdieľania a školení.

Na analýzu finančnej implementácie sa zamerala skupina autorov Bachtler, Ferry, Gal (2018). Vo svojom prístupe zhodnotili finančnú implementáciu v programovom období 2007 – 2013 a 2014 – 2020, identifikovali faktory ovplyvňujúce implementáciu. Jedným z faktorov je aj inštitucionálne usporiadanie a stupeň decentralizácie. Autori uvádzajú, že decentralizované systémy môžu zlepšiť efektívnosť implementácie rozlíšením medzi špecifickými potrebami lokalít a občanov. Rozdelenie zodpovednosti na rôzne úrovne sa považuje za pružnejšie a efektívnejšie pri reagovaní na výzvy na rôznych územných úrovniach. Integrované programovanie prostredníctvom decentralizovaného rozhodovania je vnímané tak, že podporuje väčšiu flexibilitu pri riadení intervencií. Na druhej strane významnou kritikou týchto systémov je, že zvyšujú počet úrovní a aktérov zapojených do riadenia a implementácie a zvyšujú náklady na správu politik. Autori konštatujú, že neexistujú silné kvantitatívne dôkazy o priamej súvislosti medzi finančným vykonávaním politiky súdržnosti a rozsahom decentralizácie.

Decentralizáciou v integrovanom prístupe implementácie EŠIF vo vzťahu k hospodárskemu rozvoju sa zaoberala aj štúdia LSE (2011), pričom pri svojom prístupe zvolila hlbší výskum dostupných materiálov v oblasti kohéznej politiky pre programové obdobie 2007 -2013. Zo záverov štúdie vychádza, že integrované viacsektorové a viacročné operačné programy podporujú vznik účinnejších partnerstiev, ktoré zahŕňajú nielen významné zainteresované strany, ale aj rôzne skupiny občianskej spoločnosti. Analýzou administratívnych nákladov v centralizovanej a decentralizovanej štruktúre riadenia sa zaoberala skupina autorov Mendez, Wislade a Bachtler (2014). Z predmetnej analýzy vychádza, že nie sú veľké rozdiely v administratívnych nákladoch medzi centralizovaným a decentralizovaným systémom riadenia.

Nastavením optimálnej implementačnej štruktúry a inštitucionálnym usporiadaním sa zaoberá aj Česká republika, ktorá v rámci analytickej štúdie Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2019) rozdelila krajiny čerpajúce pomoc zo spoločného európskeho rozpočtu do štyroch kategórií, a to na krajiny s implementačnou štruktúrou vysoko koncentrovanou, decentralizovanou, tematicky diverzifikovanou a kombinovanou.

Krajiny spadajúce do skupiny s vysoko koncentrovanou implementačnou štruktúrou sa vyznačujú maximálne 2 tematickými operačnými programami (napr. Rakúsko, Litva). Zakladajúce krajiny európskeho spoločenstva uplatňujú prevažne decentralizovaný prístup, ktorý prebieha prevažne prostredníctvom regionálnych programov (napr. Francúzsko, Belgicko). Pre nové členské štáty EÚ je príznačná tematicky diverzifikovaná štruktúra, ktorá sa vyznačuje implementáciou prostredníctvom tematických OP (napr. Rumunsko, Česká republika, Slovenská republika). Rovnako často zaužívaným spôsobom implementácie je kombinácia tematických a regionálnych OP (napr. Španielsko, Taliansko, Portugalsko).

Z výsledkov štúdie Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2019) pre Českú republiku vyplýva, že členské štáty s menšou rozlohou a počtom obyvateľov implementujú EŠIF prostredníctvom jediného operačného programu.

Problematikou efektívneho nastavenia procesov sa zaoberal aj interný dokument ÚV SR (2020), ktorý analyzuje a porovnáva systémy riadenia a inštitucionálne nastavenie v členských krajinách EÚ. Autori štúdie poukazujú na skutočnosť, že pôvodné nastavenie SR v programovom období 2014 – 2020 sa nevymyká obvyklej praxi v porovnaní s inými členskými štátmi a hodnotia toto nastavenie ako štandardné avšak povaha, fungovania a efektivita rozhodovacích procesov vo vnútri týchto inštitúcií ovplyvňujú riadenie a implementáciu vo výraznejšej miere. Porovnanie čerpania a počtu OP danej krajiny naznačuje trend, že krajiny s nízkym počtom OP dosahujú vyššiu mieru čerpania. Prehľadný pohľad na efektívnosť a čerpanie na Slovensku poskytuje aj komentár autorov Bobovnik, Harňák (2020), ktorí konštatujú, že je potrebné sa zaoberať otázkami efektívnosti a nastavenia stratégií doterajšieho využívania eurofondov vzhľadom aj na prípravu nového programového obdobia 2021 – 2027.

METODOLÓGIA

Metodický postup tohto komentára je previazaný na hlavný cieľ, ktorý spočíva v identifikovaní odporúčaného typu organizačnej štruktúry EŠIF pre Slovenskú republiku. Za účelom dosiahnutia tohto cieľa bola vykonaná analýza subjektov implementácie EŠIF, počtu operačných programov, kontrahovania a čerpania a nákladovej náročnosti. Všetky tieto údaje boli prevzaté z ITMS2014+, databáz Európskej komisie, databáz Svetovej banky a dáta čerpajúce výsledky z odborných štúdií, najmä štúdie Florio et al.(2018) a štúdie spoločnosti Ernst and Young vypracovanej pre Českú republiku- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2019).

Súčasťou štúdie je aj analýza finančnej a ekonomickej miery návratnosti projektu. Finančná miera návratnosti projektu porovnáva investičné náklady s čistými prevádzkovými príjmami

a udáva do akej miery sú čisté projektové príjmy schopné splatiť investíciu. Ekonomická miera návratnosti projektu predstavuje vnútorné výnosové percento, ktoré odráža diskontnú sadzbu, pri ktorej je ekonomická čistá súčasná hodnota rovná nule (ENPV). Zdrojom údajov pre finančnú a ekonomickú mieru návratnosti projektov je štúdia Florio at al. (2018). Komentár ponúka aj vyhodnotenie vybraných ukazovateľov kvality vládnutia, a to ukazovateľ politickej stability a kontroly korupcie na základe údajov zo Svetovej banky.

Za účelom naplnenia vyššie uvedeného cieľa bolo nevyhnutné porovnať vybrané premenné pre skupinu 28 členských štátov EÚ. V deskriptívnej časti tohto komentára sú v tabuľkách jednotlivé hodnoty vypočítané ako priemerné hodnoty pre jednotlivé ukazovatele za danú skupinu. Tieto výsledky boli vstupom do ekonometrického modelu, ktorý je zameraný na analýzu vplyvu organizačnej štruktúry na index dobrého riadenia eurofondov (IDRE).

Index dobrého riadenia v rámci štúdie reflektuje efektívne využívanie eurofondov. Ide o pomerový ukazovateľ zložený zo súčinu dvoch kľúčových zložiek, a to kontrahovania a čerpania a ich podielu na nákladovosti na administratívne kapacity. Údaje za tieto tri zložky sú za časové obdobie 2014 – 2019. Parameter t vo vzorci [1] reprezentuje rok.

$$IDRE = \frac{\text{Čerpanie}_t * \text{Kontrahovanie}_t^1}{\text{Nákladovosť na admin.kapacity}_t} \quad [1]$$

Súčasťou štúdie je aj ekonometrický model, ktorého cieľom je identifikovať vzťah medzi organizačnou štruktúrou a IDRE prostredníctvom OLS modelu. V OLS modeli [3] ako závislá premenná vstupuje index dobrého riadenia eurofondov. Ako nezávislé premenné vstupujú typ organizačnej štruktúry, alokácia EŠIF bez technickej pomoci, podiel počtu riadiacich orgánov (RO) na počte sprostredkovateľských orgánov (SO)

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 \log(X_6) + \varepsilon \quad [2]$$

- Y – Index dobrého riadenia fondov
- X₁ – Podiel RO na SO (počet RO/počet SO)
- X₂ – Typ organizačnej štruktúry
- X₃ – Kontrola korupcie
- X₄ – Politická stabilita
- X₅ – Priemer finančnej návratnosti
- X₆ – Alokácia EŠIF bez TP na orgán implementácie
- ε – náhodná chyba

Údaje, pre výpočet indikátorov, boli prevzaté z verejne dostupných databáz ako ITMS2014+, Štatistický úrad SR a Svetovej banky a štúdie Florio et al.(2018).

¹ Ide o pomerové ukazovatele, kde čerpanie predstavuje vyčerpanú sumu peňažných prostriedkov/ alokácia EŠIF; kontrahovanie= zazmluvnená suma peňažných prostriedkov / alokácia EŠIF; nákladovosť na administratívne kapacity= Náklady na technickú pomoc/ alokácia EŠIF

V nadväznosti na českú štúdiu bola organizačná štruktúra EŠIF rozdelená do štyroch typov (Tabuľka 1, Príloha č.1), a to na vysoko koncentrovanú, tematicky diverzifikovanú, kombinovanú a decentralizovanú a následne bola vykonaná kategorizácia jednotlivých krajín EÚ do jednej z týchto skupín.

Tabuľka 1 Typy organizačnej štruktúry²

Typ organizačnej štruktúry	Vysoko koncentrovaná		Tematicky diverzifikovaná	
Členský štát	Chorvátsko	Malta	Česká republika	Slovenská republika
	Litva	Rakúsko	Maďarsko	Bulharsko
	Lotyšsko	Cyprus	Rumunsko	Írsko
	Estónsko	Dánsko		
	Slovinsko	Luxembursko		
Typ organizačnej štruktúry	Decentralizovaná		Kombinovaná	
Členský štát	Nemecko	Belgicko	Poľsko	Taliano
	Francúzsko	Holandsko	Portugalsko	Španielsko
	Spojené kráľovstvo		Grécko	Švédsko
			Fínsko	

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2019)

Do skupiny s vysoko koncentrovanou organizačnou štruktúrou spadajú z geografického hľadiska krajiny s menšou rozlohou a počtom obyvateľov, pričom implementácia EŠIF je realizovaná prostredníctvom jedného operačného programu. Výhodou používania tohto prístupu je jednoduchšia koordinácia a štandardizácia postupov ako i relatívne nízke náklady. Riadiaci orgán má v tomto prípade silnú kompetenčnú i politickú pozíciu. (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2019; UVSR 2021)

V súčasnosti v Slovenskej republike uplatňovaná tematicky diverzifikovaná organizačná štruktúra predstavuje vyššie nároky na koordináciu aktivít a sledovania prístupu k žiadateľom/príjemcom, avšak časť kompetencií je prenesená na ministerstvá, pod ktoré spadajú príslušné politiky. Do procesu implementácie sú prizývané aj regióny ale len okrajovo. (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2019; UVSR 2021)

² Z tab.2 počtu subjektov a tab.3 počtu operačných programov ako aj z charakteru riadiacej dokumentácie možno sme vytvorili nezávislú premennú, ktorá charakterizuje mieru koncentrácie organizačnej štruktúry. Dôvodom je, že decentralizovaná organizačná štruktúra necháva najviac kompetencií regionálnym štruktúram a teda kompetencie centrálnych orgánov je obmedzená. Tu môžeme hovoriť o najmenej koncentrovanej štruktúre. Pri kombinovanej sa kombinujú subjekty zastrešujúce témy a subjekty regionálneho charakteru ako aj subjekty centrálnne koordinujúce riadenie EŠIF. A teda ide o viac koncentrovaný systém ako decentralizovaný systém, ale menej ako tematicky diverzifikovaná štruktúra a menej ako Vysoko koncentrovaná štruktúra. V rámci tematicky diverzifikovanej štruktúry sa vyskytujú v organizačnej štruktúry orgány, ktoré zastrešujú témy partnerskej dohody a centrálny orgán koordinujúci ostatné subjekty, ostatné subjekty majú spravidla len prenesených časť kompetencií, nezodpovedajú však za program ako taký. Tento systém je koncentrovanejší ako decentralizovaný a kombinovaný. Najviac koncentrovaný systém je vysoko koncentrovaný, kde je riadenie EŠIF centralizované a delenie je spravidla len kompetenčné a to platobná jednotka- orgán auditu- centrálny koordinačný orgán a pod. Tieto potom delegujú časť kompetencií, avšak za svoj úsek prirodzene zodpovedajú EK. Z tohto dôvodu sme riešili samotnú koncentráciu ako samostatnú premennú, kde sme podľa stupňa koncentrácie pridelili jednotlivým organizačným štruktúram hodnoty 1-4.

Decentralizovaná organizačná štruktúra sa vyznačuje zahrnutím veľkého počtu orgánov a aktérov do procesu implementácie. Vo vybraných krajinách (napr. Nemecko) je maximum procesov spojených s implementáciou EŠIF presunutých na subjekty, bližšie k žiadateľom a príjemcom. Tým sa vytvára priestor na ministerstvách pre nastavenie obsahovej stránky operačného programu v súlade s implementovanými politikami v danej krajine. (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2019; UVSR 2021)

V prípade kombinovanej organizačnej štruktúry významnú úlohu zohrávajú regióny, ktoré sú do procesu implementácie zapojené prostredníctvom subjektov, resp. riadiacich orgánov, pôsobiacich na regionálnej úrovni. Táto organizačná štruktúra sa vyznačuje väčším počtom orgánov zapojených do implementácie. (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2019; UVSR 2021)

ANALÝZA EXISTUJÚCICH ORGANIZAČNÝCH ŠTRUKTÚR

V zmysle uvedeného stavu poznania a vychádzajúc z členenia českej štúdie sme za účelom naplnenia hlavného cieľa práce pristúpili k zisťovaniu ako vplýva organizačná štruktúra a jej zloženie na dosiahnutie efektívneho priebežného čerpania, skorého zakontrahovania, finančnej a ekonomickej návratnosti projektov a zapojenia regiónov.

Prvým krokom je zistenie aké je charakteristické rozdelenie orgánov v rámci jednotlivých typov organizačnej štruktúry naprieč EÚ. V rámci skupinovej kategorizácie krajín bol pre každú skupinu identifikovaný priemerný počet orgánov zapojených do implementácie EŠIF. Pri rezortoch zapojených do implementácie bola pozornosť sústredená na počet platobných jednotiek (PJ), orgánov auditu (OA), certifikačných orgánov (CO), centrálnych koordinačných orgánov (CKO), sprostredkovateľských orgánov (SO), riadiacich orgánov (RO) a národných kontrolných orgánov(CCI³).

Ako vyplýva z Tabuľka 2 krajiny spadajúce do kategórie s tematicky diverzifikovanou a vysoko koncentrovanou organizačnou štruktúrou majú priemerný počet orgánov implementácie nižší - v priemere 25 orgánov. Z vykonanej kvantitatívnej analýzy vyplýva, že krajiny uplatňujúce decentralizovaný prístup majú vysoký počet rezortov zapojených do implementácie EŠIF. Ide v priemere o takmer 410 orgánov⁴.

Za zmienku stojí aj priemerný počet sprostredkovateľských orgánov, ktorý je v tomto prípade na priemernej úrovni 215. V prípade ostatných organizačných štruktúr sa tento priemerný ukazovateľ pohybuje v rozmedzí 7 až 38. Rovnaká situácia nastáva aj v prípade priemerného počtu riadiacich orgánov. V decentralizovanej štruktúre je ich priemerný počet 84. V prípade vysoko koncentrovaných krajín sa pohybuje počet riadiacich orgánov na úrovni 2. Uvedené

³ 'Number of managing authorities and intermediate bodies per country certified by their national audit authorities for 2014-2020; <https://www.asktheeu.org/en/request/3709/response/12554/attach/html/4/SFC2014%20Designation%20of%20Authorities%20as%20of%2031012017.xls.html>

⁴ Pre lepšie ozrejmienie ide o samostatné orgány na úrovni regiónov, kde sú na úrovni regiónov zriadené riadiace orgány, ku každému riadiacemu orgánu priemerne 3 sprostredkovateľské orgány a každý riadiaci a sprostredkovateľský orgán má vlastný certifikačný orgán za účelom zúčtovania platieb.

výsledky úzko súvisia aj s počtom operačných programov v danej krajine. Pre krajiny spadajúce do skupiny s koncertovanou štruktúrou je typický menší počet operačných programov. Častokrát sa prostriedky EŠIF implementujú v rámci jedného operačného programu. Naopak pre decentralizovanú štruktúru je charakteristický veľký počet operačných programov, ktorý je potrebné procesne a administratívne zabezpečiť a častokrát sú do implementácie prizvané inštitúcie verejného sektora na regionálnej úrovni. Napríklad vo Francúzsko bola implementácia vykonaná prostredníctvom 70 operačných programov. Každý operačný program má svoj riadiaci orgán a niekoľko sprostredkovateľských orgánov. Zároveň pri implementácii vystupuje niekoľko certifikačných a platobných orgánov.

Najvyšší počet národných kontrolných orgánov pripadá na kombinovanú organizačnú štruktúru. Krajiny zaradené do tejto skupiny majú v priemere 16 kontrolných orgánov resp. orgánov auditu. Na druhej strane vo vysoko koncentrovaných štruktúrach vykonáva kontrolnú funkciu na národnej úrovni jeden orgán.

Tabuľka 2 Priemerný počet subjektov implementácie EŠIF⁵

Typ organizačnej štruktúry	Počet orgánov v implementácii	Počet PJ	Počet OA	Počet CO	Počet CKO	Počet SO	Počet RO	Počet CCI
Decentralizovaná	409,05	9,60	1,80	97,80	0,60	215,25	84,00	12,20
Kombinovaná	102,29	10,00	1,43	23,43	0,86	38,29	28,29	15,71
Tematicky diverzifikovaná	25,00	3,17	1,17	2,17	1,00	7,83	9,67	4,67
Slovenská republika	31,00	10,00	1,00	1,00	1,00	16,00	7,00	5
Vysoko koncentrovaná	24,30	2,10	1,20	2,20	0,60	16,10	2,10	1,00

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2019); Úrad vlády Slovenskej republiky (2020)

Vyhodnotenie priemerného počtu operačných programov pre jednotlivé organizačné štruktúry reflektuje Tabuľka 3. Krajiny v skupinách s decentralizovanou a kombinovanou organizačnou štruktúrou implementujú eurofondy prostredníctvom väčšieho počtu operačných programov. V oboch prípadoch ide priemerne o vyše 30 operačných programov. Zároveň sa finančné prostriedky čerpajú, v značnej miere, prostredníctvom regionálnych OP. Tematicky diverzifikovaná a vysoko koncentrovaná štruktúra sa vyznačujú menším počtom OP. V prípade koncentrovanej štruktúry je to na priemernej úrovni 3. U týchto dvoch organizačných štruktúr je potrebné vyzdvihnúť skutočnosť, že k implementácii dochádza prostredníctvom hlavných OP. Počet regionálnych OP je na minimálnej úrovni.

Tabuľka 3 Počet operačných programov⁸

Typ organizačnej štruktúry	Počet OP spolu	Počet regionálnych OP	Počet hlavných OP
Decentralizovaná	30,20	27,60	2,60
Kombinovaná	31,29	23,71	7,57
Tematicky diverzifikovaná	8,50	0,83	7,67
Slovenská republika	8,00	0,00	8,00
Vysoko koncentrovaná	3,40	0,00	3,40

Zdroj: Úrad vlády Slovenskej republiky (2020)

⁵ V tabuľkách 2- 7 sú uvedené hodnoty priemernými hodnotami za typ organizačnej štruktúry

Za účelom naplnenia hlavného cieľa tohto komentára bola pozornosť venovaná predovšetkým analyzovaniu ukazovateľov čerpania, kontrahovania a nákladovej efektívnosti. Analyzované parametre sú súčasťou Tabuľka 4.

Z výsledkov môžeme konštatovať, že rok pred koncom programového obdobia priemerné kontrahovanie vo všetkých typoch organizačných štruktúr bolo vyššie ako 86 %, pričom najlepšie percentuálne vyjadrenie dosahujú krajiny s tematicky diverzifikovanou štruktúrou, a to takmer 92 %. Ukazovateľ priemerného čerpania sa najpriaznivejšie vyvíja v skupine vysoko koncentrovaných krajín a u krajín s kombinovanou organizačnou štruktúrou.

Zaujímavým ukazovateľom je aj výška implementácie na jedného obyvateľa. Z údajov vyplýva, že najvyššia priemerná čiastka na jedného obyvateľa je v tematicky diverzifikovanej skupine krajín na úrovni viac ako 1 930 eur. Naopak výrazne nižšia čiastka v prepočte na obyvateľa je alokovaná v krajinách patriacich do skupiny decentralizovaných, a to v priemere viac ako 320 eur. Ako už bolo vyššie uvedené, decentralizovaný typ štruktúry je uplatňovaný v ekonomicky vyspelých krajinách, s vysokými hodnotami HDP, čo následne reflektuje nižšia alokácia pre dané krajiny.

Na to, aby bola predmetná organizačná štruktúra efektívna musíme poznať nielen výstupy organizačnej štruktúry ale aj vstupy, a teda náklady na jej prevádzku. Tieto boli vyčíslené agregovaním nákladov na technickú pomoc za jednotlivé operačné programy v rámci všetkých skúmaných krajín. Na základe výsledkov je možné určiť nákladovú efektívnosť pomerového ukazovateľa celkovej alokácie na technickú pomoc v pomere k celkovej alokácii EŠIF v rámci jednotlivých členských štátov. Najpriaznivejšie výsledky nákladovej efektívnosti vykazujú štáty s tematicky diverzifikovanou štruktúrou, kde priemerné náklady financované z technickej pomoci v pomere k celkovej alokácii vychádzajú na úrovni 2,83 %. Z pomedzi štyroch analyzovaných skupín najvyššie hodnoty ukazovateľa majú štáty vo vysoko koncentrovanej skupine. Podobné výsledky sú aj v prípade prepočtu nákladov z technickej pomoci na jedného obyvateľa. Najnižšie náklady sú opäť v prípade decentralizovanej štruktúry, a to v sume 10,50 eur a najvyššie v tematicky diverzifikovanej takmer 57 eur.

Tabuľka 4 Vybrané ukazovatele čerpania a kontrahovania (k 31.12.2019)⁸

Typ organizačnej štruktúry	Výška EŠIF 2014-2020 na 1 obyvateľa	Úroveň Kontrahovanie	Úroveň Čerpania	Nákladová efektívnosť- Priemer z TP/Celková alokácia	OP TP 2014-2020/ počet obyvateľov
Decentralizovaná	323,95 €	87,20 %	44,20 %	3,34 %	10,55 €
Kombinovaná	1 369,16 €	89,86 %	45,71 %	3,10 %	41,96 €
Tematicky diverzifikovaná	1 934,50 €	91,83 %	41,83 %	2,83 %	56,77 €
Slovenská republika	3 182,48 €	92,00 %	35,00 %	3,73 %	118,78 €
Vysoko koncentrovaná	1 655,29 €	86,70 %	46,60 %	3,47 %	50,79 €

Zdroj: vlastné spracovanie údajov

Súčasťou tohto komentára je aj vyhodnotenie ekonomickej a finančnej miery návratnosti projektov v závislosti od typu organizačnej štruktúry. Ako uvádza Tabuľka 5 priemer z finančnej miery návratnosti je u všetkých organizačných štruktúr záporný. Na druhej strane smerodajný údaj je ekonomická miera návratnosti, ktorá je vo všetkých štyroch prípadoch

kladná. Kým finančná miera návratnosti nám poukazuje na finančnú návratnosť projektu, ekonomická miera návratnosti odráža, či je daný projekt prospešný pre danú spoločnosť. Z analýzy vyplýva, že najvyššia hodnota priemernej miery ekonomickej návratnosti je v prípade decentralizovanej štruktúry.

Tabuľka 5 Ukazovatele ekonomickej a finančnej návratnosti⁸

Typ organizačnej štruktúry	Finančná miera návratnosti- priemer	Finančná miera návratnosti- medián	Ekonomická miera návratnosti- priemer	Ekonomická miera návratnosti- medián
Decentralizovaná	-1,57 %	-1,50 %	20,77 %	17,53 %
Kombinovaná	-2,26 %	-1,70 %	17,48 %	12,06 %
Tematicky diverzifikovaná	-2,87 %	-2,12 %	13,50 %	11,27 %
Slovenská republika	-3,60 %	-3,10 %	13,70 %	11,00 %
Vysoko koncentrovaná	-3,50 %	-3,31 %	13,31 %	11,93 %

Zdroj: Florio et al.(2018)

Dôležitým aspektom efektívneho alokovania a implementácie EŠIF je kvalita vládnutia a inštitúcií v danej krajine, na ktoré je možné sa pozrieť z viacerých aspektov. Svetová banka pravidelne zverejňuje údaje a vyčísľuje indexy, ktoré reflektujú stav inštitúcií a vlády v danej krajine. Medzi takéto ukazovatele jednoznačne patrí ukazovateľ politickej stability (WGI) a svetový index konkurencieschopnosti (GCI). Z analýzy vyššie uvedených ukazovateľov (Tabuľka 6) pre potreby tejto štúdie vyplýva, že krajiny s kombinovanou a decentralizovanou štruktúrou patria medzi politicky najstabilnejšie. Rovnaké výsledky platia aj v prípade kontroly. Najvyššie hodnoty ukazovateľa dosahujú krajiny s kombinovanou a decentralizovanou štruktúrou.

Tabuľka 6 Ukazovatele politickej stability a kontroly korupcie⁸

Typ organizačnej štruktúry	Politická stabilita (WGI)	Svetový index konkurencieschopnosti (GCI)
Decentralizovaná	0,87	0,74
Kombinovaná	0,89	0,77
Tematicky diverzifikovaná	0,71	0,67
Slovenská republika	0,74	0,67
Vysoko koncentrovaná	0,82	0,72

Zdroj: Svetová banka

Index dobrého riadenia eurofondov nám popisuje ako efektívne jednotlivé štáty kontrahujú s čerpaním v pomere k vynaloženým prostriedkom na správu EŠIF fondov. (Príloha č.2)

Tabuľka 7 Štandardizovaný index dobrého riadenia eurofondov⁸

Typ organizačnej štruktúry	Index dobrého riadenia eurofondov
Decentralizovaná	11,57
Kombinovaná	14,14
Tematicky diverzifikovaná	20,84
Slovenská republika	8,63
Vysoko koncentrovaná	12,48

Zdroj: Vlastné spracovanie

Z výsledkov vidíme, že na 1,- € nákladov na správu EŠIF je vzhľadom na čerpanie a kontrahovanie najefektívnejším systémom tematicky diverzifikovaný systém. Pre Slovenskú

republiku platí, že patrí do tematicky diverzifikovanej štruktúry. Porovnanie s ostatnými krajinami podľa nami zvolenej závislej premennej je uvedené v rámci prílohy č.2.

EKONOMETRICKÉ MODELOVANIE ŠTANDARDIZOVANÉHO INDEXU DOBRÉHO RIADENIA EUROFONDOV

Za účelom numerického vyjadrenia efektívnosti čerpania a alokovania eurofondov bola pozornosť sústredená zostaveniu indexu dobrého riadenia fondov. Tento index bol vypočítaný pre všetky členské krajiny EÚ. Ide o súčin troch ukazovateľov, a to čerpania, kontrahovania a podielu nákladovosti na administratívne kapacity. Pri výpočte bol dodržaný postup definovaný v metodológii. V nadväznosti na hlavný cieľ analýzy, a to identifikácie odporúčanej organizačnej štruktúry pre Slovenskú republiku, je súčasťou štúdie ekonometrický model.

V prvom prípade bol použitý OLS model, za účelom identifikovania faktorov, ktoré ovplyvňujú index dobrého riadenia eurofondov. Do modelu za nezávislú premennú bolo zvolených päť kľúčových ukazovateľov, a to podiel počtu riadiacich orgánov na sprostredkovateľských orgánoch (RO/SO), typ organizačnej štruktúry, kontrola korupcie, politická stabilita, priemer finančnej návratnosti a logaritmus celkovej čiastky EŠIF bez finančných prostriedkov alokovaných na technickú pomoc. Všetky údaje predstavovali stav k 31.12.2019, tzn. šiesty rok programového obdobia a súčasne ide o posledný rok dostupných údajov. Použité premenné boli testované za účelom identifikovania normálnej distribúcie a korelácie.

Tabuľka 7 Výsledky ekonometrického modelovania⁶

PREMENNÉ	OLS Index dobrého riadenia fondov
RO/SO	5.642*** (1.759)
Typ organizačnej štruktúry	2.317** (0.971)
Kontrola korupcie ⁷	21.53 (12.66)
Politická stabilita ¹⁰	8.138 (9.142)
Priemer finančnej návratnosti	49.37 (59.67)
Log. Alokácie ESIF bez TP na orgán implementácie	1.028 (1.350)
Konštanta	-37.76 (33.21)
Počet pozorovaní	26
R ²	0.659

Zdroj: vlastné spracovanie⁸

⁶ Štandardné chyby v zátvorkách *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

⁷ Vložené ako komponenty indexu WGI- World Governance Index

⁸ Premenná ekonomická návratnosť nebola zaradená nakoľko jej odhad v zmysle štúdie z ktorej sme ju prebrali je viac nepresný ako odhad finančnej návratnosti. Práve z tohto dôvodu sme zaradili premennú

Na základe výsledkov Tabuľky 7 bol identifikovaný pozitívny vzťah medzi podielom počtu RO na SO. Zvýšenie hodnoty podielu vyvolá zvýšenie efektívnosti riadenia fondov. Zvýšenie podielu o jednu jednotku spôsobí zvýšenie indexu dobrého riadenia o 5,642 bodov.

Druhý dôležitý vzťah bol identifikovaný medzi typom organizačnej štruktúry a indexom. Centralizácia typu organizačnej štruktúry o 1 bod spôsobuje zvýšenie efektivity dobrého riadenia eurofondov. V prípade OLS sme namerali zvýšenie o 2,317 bodu.

ZÁVER

Predložený komentár sa snaží poskytnúť pohľad na zaužívané organizačné štruktúry pri riadení eurofondov v členských krajinách EÚ a identifikovať najvhodnejší systém riadenia pre Slovenskú republiku. Jednotlivé štáty boli rozdelené do štyroch skupín na základe prístupu k riadeniu EŠIF, inštitucionálnemu a kompetenčnému usporiadaniu, a to na decentralizované, kombinované, tematicky diverzifikované a vysoko koncentrované.

Na základe dostupných údajov bola pre jednotlivé skupiny vykonaná deskriptívna analýza vybraných ukazovateľov. Z analýzy je zrejmé, že najviac orgánov implementácie má decentralizovaná štruktúra a najmenej vysoko koncentrovaná na čo nadväzuje aj počet operačných programov. Štáty s decentralizovaným systémom implementujú európske finančné prostriedky prostredníctvom veľkého počtu operačných programov, zatiaľ čo koncentrovaný systém sa vyznačuje nízkym počtom. Nákladovo najefektívnejšie sa javí tematicky diverzifikovaná organizačná štruktúra v pomere k celkovej alokácii, avšak pri zohľadnení počtu obyvateľov je nákladovo najefektívnejší decentralizovaný a kombinovaný typ organizačnej štruktúry. Súčasťou komentára je aj porovnanie finančnej a ekonomickej návratnosti. Vo všetkých prípadoch je finančná návratnosť záporná avšak väčšiu vypovedaciu hodnotu má ekonomická návratnosť, ktorej hodnoty vyjadrujú rozdiel medzi celkovými sociálnymi prínosmi a nákladmi. Hodnoty ekonomickej návratnosti sú najvyššie v prípade decentralizovaného riadenia a pohybujú sa na úrovni 20 %. V tomto prípade ide o investíciu s vysokými sociálnymi prínosmi. Rovnako je to aj v prípade kombinovanej štruktúry, kde sa sledovaná premenná pohybuje na úrovni viac ako 17 %.

Možno teda konštatovať, že súčasný tematicky diverzifikovaný systém organizačnej štruktúry používaný v Slovenskej republike, je obvyklým systémom krajín s rovnako vysokou alokáciou eurofondov na obyvateľa. Jeho hlavným problémom je vo všeobecnosti pomalé čerpanie a nákladovosť, čo je pravdepodobne skôr spôsobené vyššou alokáciou skúmaných krajín ako ich neefektívnosťou. Reagujúc na súčasne plánovanú centralizáciu organizačnej štruktúry

finančná návratnosť a nie ekonomická návratnosť, ktorá aspoň čiastočne odráža prínos projektov v programovacom období. Zaradenie ekonomickej návratnosti spôsobuje znesignifikantnenie významných premenných. Táto kategória je samozrejme najviac dôležitá pri implementácii, ale súčasne jej využiteľnejší odhad by vyžadoval väčšiu vzorku projektov v štúdií Florio et al.(2018) a preto pravdepodobne spôsobuje chyby v modeli. Predpokladám, že aj keď je finančná návratnosť viac menej podobná naprieč projektami tak ekonomická návratnosť bude značne kolísať. Aj keď sa bude zdať podobná naprieč projektami stačí jeden veľmi úspešný projekt, kde vynájdeme žiarovku a zrazu je ekonomická návratnosť operačného programu úplne iná ako bez tohto možno z ohľadom na oprávnené výdavky malého projektu.

eurofondov na Slovensku vidíme možný veľký prínos v oblasti čerpania eurofondov, avšak čo sa týka nákladovosti predstavuje priemerne jeden z drahších modelov, či už v porovnaní s tematickým alebo kombinovaným typom.

Z pohľadu predloženého komentára sa ako najlepšia javí kombinovaná štruktúra s výrazným zastúpením a zapojením regiónov. Aj napriek tomu, že je spojená s nižšou rýchlosťou kontrahovania, na druhej strane sa vyznačuje lepším čerpaním a nižšími nákladmi. Z pohľadu ekonomickej návratnosti a z pohľadu znižovania nerovností sa javí o čosi efektívnejšie ako súčasná organizačná štruktúra pričom je bližšie ku klientovi, teda prijímateľovi a viac eliminuje zvýšené zapájanie štátneho sektoru do čerpania v porovnaní s centralizovanou štruktúrou.

Na základe dobrej praxe odporúčame do súčasného plánovaného centralizovaného systému v čo najväčšej miere zapojiť do implementácie regióny. Zároveň by bolo vhodné zaviesť prvky kombinovaného systému riadenia tak, aby v rámci plánovaného hlavného operačného programu boli regióny sprostredkovateľským orgánom ako je to obvyklé v štátoch využívajúcich tento systém organizačnej štruktúry. Konkrétne v Rakúsku, Litve, Dánsku, Slovinsku.⁹

Synteticky povedané navrhujeme zapojiť v čo najväčšej miere v zmysle best practice a v zmysle analýzy regióny. Do implementácie za účelom dosiahnutia priebežnejšieho čerpania a zvýšenia kvality formou ich zapojenia do implementácie ako SO, prípadne aj ako PJ. Kontrolné a auditné funkcie zo strany RO by mali byť zachované ako aj časť tematických oblastí, ktoré presahujú regióny.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. Bachtler, J. – Ferry, M. – Gal, F. (2018). Financial Implementation of European Structural and Investment Funds, Dostupné: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621785/IPOL_STU\(2018\)621785_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621785/IPOL_STU(2018)621785_EN.pdf)
2. Bobovnik D. – Harňák K. (2020), Kam smerujú eurofondy?-, Dostupné: https://www.vlada.gov.sk/data/files/7916_kam-smeruju-eurofondy-komentar_po-zapracovani-pripomienok-recenzentov_final.pdf
3. Cenderello A. (2016). EU Competency Framework for the management and implementation of the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. Dostupné:

⁹ Napríklad v Rakúsku sa implementujú v rámci PO2014-2020 4 národné OP (Pre každý fond (v AT sa neimplementuje KF) existuje jeden OP), 0 regionálnych OP. Celková alokácia EŠIF vrátane národného spolufinancovania: 10,6 mld. EUR. Majú síce jeden OP, ale 3 RO, kde je na každom RO jeden orgán auditu a certifikačný orgán, 1 koordinačný orgán (Rakúsky úrad pre regionálny rozvoj (ÖROK)), SO sú riešené na krajskej úrovni. 9+ 16 rôzne iné subjekty. Podobne regióny zapájajú aj ostatné uvedené krajiny.

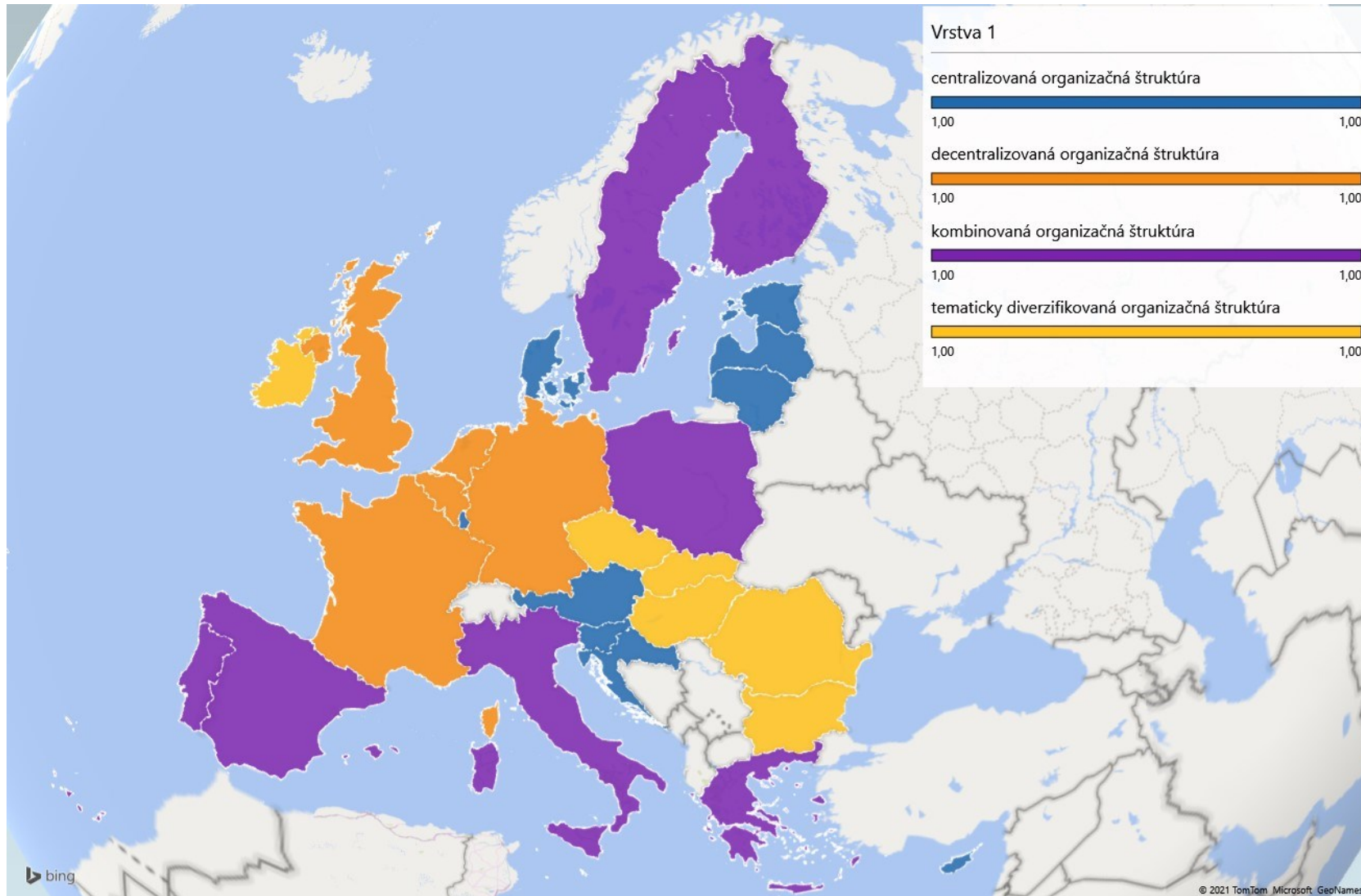
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/comp_fw/eu_comp_fw_annex7_en.pdf

4. European Court of Auditors (2020). Implementing Cohesion policy: comparatively low costs, but insufficient information to assess simplification savings. Dostupné: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_07/SR_ESI_Funds_EN.pdf
5. European Policies Research Centre Delft (2017). Halfway there? Taking stock of the progress of ESIF programme implementation. Dostupné: [https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:ef1d7784-b6d0-43b1-bca0-8f3401368692/IQ-Net_Review_Paper_41\(1\).pdf](https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:ef1d7784-b6d0-43b1-bca0-8f3401368692/IQ-Net_Review_Paper_41(1).pdf)
6. Florio, M. – Moretta, V. – Willak, W. (2018). Cost-Benefit Analysis and European Union Cohesion Policy: Economic Versus Financial Returns in Investment Project Appraisal
7. LSE (2011). Study on the impact of the single market on cohesion: Implications for cohesion policy, growth and competitiveness. Report for the European Commission. Dostupné: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/single_market/single_market_report.pdf
8. Mendez, C. – Wishlade, F. – Bachtler, J. (2014). A new dawn for Cohesion policy, The emerging budgetary and policy directions for 2014-20. Dostupné: https://www.eprc-strath.eu/uploads/eprc/documents/PDF_files/EPRP_85.pdf
9. Michie, R. – Dozhdeva, V (2017). Halfway there? Taking stock of ESIF programme implementation. IQ-Net Review Paper 41. Dostupné: [https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:ef1d7784-b6d0-43b1-bca0-8f3401368692/IQ-Net_Review_Paper_41\(1\).pdf](https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:ef1d7784-b6d0-43b1-bca0-8f3401368692/IQ-Net_Review_Paper_41(1).pdf)
10. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2019). Podkladová studie pro přípravu systému implementace období 2021+. Dostupné: [https://www.dotaceu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/narodni-organ-pro-koordinaci/evaluace/knihovna-evaluaci/podkladova-studie-pro-pripravu-systemu-impleme-\(1\)](https://www.dotaceu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/narodni-organ-pro-koordinaci/evaluace/knihovna-evaluaci/podkladova-studie-pro-pripravu-systemu-impleme-(1)).
11. REGIO Audit Coordination Team (2017). Number of managing authorities and intermediate bodies per country certified by their national audit authorities for 2014-2020; Dostupné : <https://www.asktheeu.org/en/request/3709/response/12554/attach/html/4/SFC2014%20Designation%20of%20Authorities%20as%20of%2031012017.xls.html>

12. Schwab, K. (2018). The Global Competitiveness Report. Dostupné: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
13. Úrad vlády Slovenskej republiky (2020). Analýza súčasného stavu riadenia a implementácie EŠIF v podmienkach SR vrátane porovnania systému riadenia a implementácie EŠIF v SR so systémami riadenia a implementácie vybraných členských krajín a identifikácie „Best Practice“ vo vybraných oblastiach. Dostupné: [https://www.vlada.gov.sk/data/files/7966_analyza-sucasneho-stavu-riadenia-a-implementacie-esif-v-podmienkach-sr-vratane-porovnania-systemu-riadenia-a-implementacie.pdf](https://www.vlada.gov.sk/data/files/7966_analyza-sucasneho-stavu-riadenia-a-implementacie-esif-v-podmienkach-sr-vratane-porovnania-systemu-riadenia-a-implementacie-esif-v-sr-so-systemami-riadenia-a-implementacie.pdf)
14. Wostner, P. (2008). The Micro-efficiency of EU Cohesion Policy. Dostupné: <https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:655472ad-0a95-4f8e-8954-63b7875d29e2/EPRP%2064.pdf>

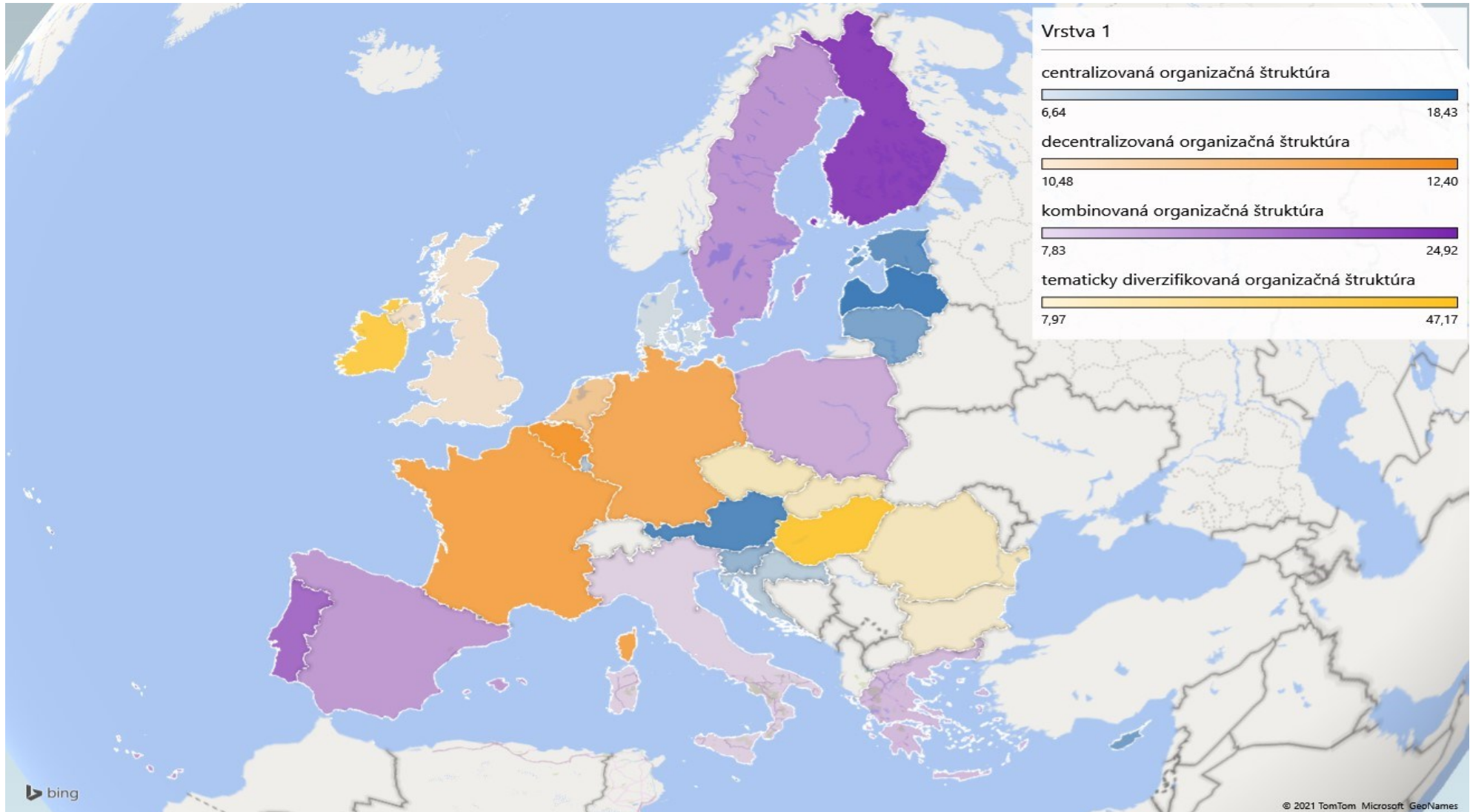


PRÍLOHA Č.1- Rozdelenie typov organizačných štruktúr naprieč krajinami využívajúcimi EŠIF 2014-2020



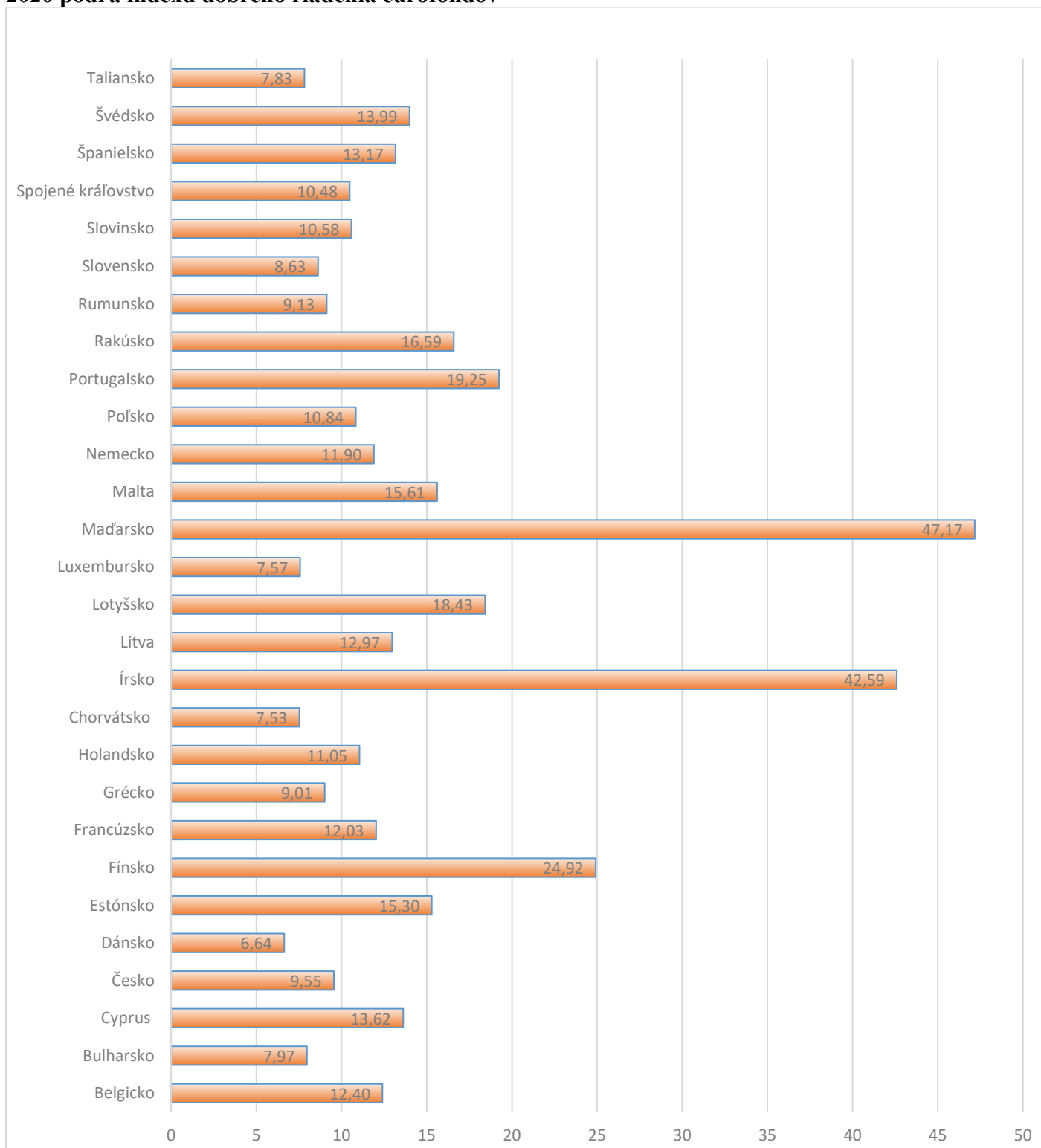
Zdroj: Vlastné spracovanie

PRÍLOHA Č.2- Rozdelenie efektívnosti typov organizačných štruktúr naprieč krajinami využívajúcimi EŠIF 2014-2020 podľa indexu dobrého riadenia eurofondov



Zdroj: Vlastné spracovanie

Rozdelenie efektívnosti typov organizačných štruktúr naprieč krajinami využívajúcimi EŠIF 2014-2020 podľa indexu dobrého riadenia eurofondov¹⁰



Zdroj: Vlastné spracovanie

¹⁰ Maďarsko a Írsko sú outliermi, nakoľko kontrahujú hneď v prvých rokoch celú alokáciu nie priebežne, teda nesprávajú sa ako štandardná krajina v rámci EŠIF. V prípade Maďarska následne čerpanie ide priebežne pomalšie, nakoľko to vyplýva z charakteru národných projektov, ktoré Maďarsko preferuje a smeruje EŠIF zdroje na veľké líniové, infraštruktúrne a iné celonárodné projekty. Tieto preferuje pred dopytovoorientovaným prístupom.