

Project Preparation for Public Investments in the Slovak Republic

Diagnosis and Recommendations

This document was commissioned by the OECD and prepared by Richard Broos, Lubomir Slocik, and Patrik Turzák to support the Technical Support Instrument project entitled “Increase EU Funds’ Absorption and Provide Result-Oriented Investments in the 2021–2027 Period”.

The information and views set out in this study report are those of the authors and do not necessarily reflect the official opinion of the OECD or of its member countries. The OECD does not guarantee the accuracy of the data included in this study. Neither the OECD nor any person acting on the OECD's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

Internal Use Only

Prekážky v príprave verejných investícií na Slovensku

Obsah

Obsah.....	1
Zoznam skratiek.....	2
1. Zhrnutie.....	4
2. Úvod.....	5
2.1. Zadanie.....	5
2.2. Vzťah medzi projektovou prípravou a implementáciou eurofondov na Slovensku.....	5
3. Kľúčové prekážky v príprave verejných investícií na Slovensku.....	7
3.1. Regionálny rozvoj.....	8
3.2. Informatizácia.....	10
3.3. Dopravná infraštruktúra.....	12
3.4. Investičné plánovanie.....	16
3.4.1. Tvorba investičných plánov.....	17
3.4.2. Dôsledky nedôveryhodných investičných plánov.....	19
3.4.3. Monitorovanie a plnenie investičných plánov.....	20
4. Odporúčania.....	26
4.1. Prierezové otázky.....	26
4.2. Regionálny rozvoj.....	28
4.3. Informatizácia.....	30
4.4 Dopravná infraštruktúra.....	33
Referencie.....	35
Ďalšie zdroje.....	38

Zoznam skratiek

BSK	Bratislavský samosprávny kraj
CBA	Cost Benefit Analýza
CEF	Nástroj pre prepájanie Európy
DÚR	Dokumentácia pre územné rozhodnutie
DSP	Dokumentácia pre stavebné povolenie
EIA	Hodnotenie vplyvov na životné prostredie
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
IPS	Investičný plán Slovenska
ITI	Integrované územné investície
KRIT	Koncepcia rozvoja informačných technológií verejnej správy
MD	Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky
MPV	Majetkovo-právne vysporiadanie
MIRRI	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MZ	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MŽP	Ministerstvo životného prostredia
NDS	Národná diaľničná spoločnosť
NKIVS	Národná koncepcia informatizácie verejnej správy
NRSR	Národná rada Slovenskej republiky
OVM	Orgány verejnej moci
PHRSR	Plán hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja
PHZ	Predpokladaná hodnota zákazky
POO	Plán obnovy a odolnosti
SSC	Slovenská správa ciest
ŠR	Štátny rozpočet

ŠU	Štúdia uskutočniteľnosti
TSI	Nástroj technickej pomoci
ÚPPV SR	Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre Plán obnovy a znalostnú ekonomiku
ÚR	Územné rozhodnutie
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky
V4	Visegrádska skupina
VÚC	vyšší územný celok
VO	Verejné obstarávanie
ZFK	Základná finančná kontrola
ŽSR	Železnice Slovenskej republiky

1. Zhrnutie

Na Slovensku príprava verejných investícií naráža na rôzne systémové problémy, ktoré občania vnímajú cez meškajúce verejné stavby a nízku kvalitu verejných služieb. Slovensko uviazlo v bludnom kruhu nedostatku pripravených kvalitných projektov a dobiehania meškajúceho využívania eurofondov na úkor včasnej a efektívnej prípravy nových projektov.

Slovensko verejné zdroje investuje bez jasnej predstavy, čo a kedy chce za svoje peniaze dosiahnuť. Chýbajú dlhodobé stratégie s konkrétnymi krokmi, termínmi a dohľadom ich plnenia. S investovaním sa často čaká na eurofondové výzvy, ktoré sú oneskorené, slabo koordinované a neprehľadné. Bez znalosti podmienok financovania verejní investori nemajú motiváciu kvalitne a zodpovedne plánovať a pripravovať projekty.

Niektoré projekty sa začnú pripravovať, no v dôsledku politického cyklu či personálnych zmien v manažmente sa často menia priority. Tak sa mihajú peniaze aj čas. Plány sa nerealizujú podľa harmonogramu, nie sú systematicky a transparentne monitorované, hodnotenie po ukončení projektu či programu je len formalita, nie nástroj učenia a zlepšovania.

Povoľovacie procesy ako získanie územného alebo stavebného povolenia, posudzovanie vplyvu na životné prostredie, či majetkové vysporiadanie pozemkov sú veľmi pomalé. Úrady nedodržiavajú lehoty, chýba im personál a odborníci, často sa boja rozhodovať a meškania sa hromadia.

Vo verejnom sektore chýbajú skúsení ľudia na prípravu a riadenie projektov. Takmer 1800 obcí s menej ako tisíc obyvateľmi, ktoré sú v teórii rovnakými investormi ako krajské mestá, nedisponujú vlastnými odborníkmi, a tak sa spoliehajú na externé firmy, ktoré nevedia kontrolovať. V oblasti IT sa projekty robia často bez zapojenia používateľov, príprava a definícia požiadaviek sa deje až počas realizácie, a tak sú často výsledkom len minulé peniaze, nie reálne riešenia pre ľudí.

Na základe analýzy dostupných zdrojov a štruktúrovaných rozhovorov s odborníkmi v troch tematických oblastiach (regionálny rozvoj, informatizácia a dopravná infraštruktúra) táto správa popisuje hlavné dôvody, prečo na Slovensku verejné projekty meškajú alebo zlyhávajú ešte pred samotnou realizáciou a prináša 28 konkrétnych odporúčaní pre zlepšenie projektovej prípravy.

2. Úvod

2.1. Zadanie

Účelom tejto správy je poskytnúť vstupy do Cestovnej mapy na zlepšenie prípravy projektov a podpory prijímateľov, ktorú má vypracovať Pracovná skupina pre strategické programovanie, prípravu projektov a vzťahy s prijímateľmi v rámci aktivity č. 2 projektu „Zvýšiť čerpanie EŠIF, eliminovať gold-plating a zabezpečiť investície orientované na výsledky v období 2021 – 2027“ financovaného Európskou komisiou (TSI).

Vzhľadom na stanovený časový rozsah na realizáciu štúdie bola analýza projektovej prípravy zameraná na tri vybrané sektory, ktoré predstavujú najväčší podiel a/alebo sú najkritickejšie resp. problematické vo vzťahu k čerpaniu fondov EÚ na Slovensku: doprava, regionálny rozvoj¹ a informatizácia (IT). Analýza projektovej prípravy sa zamerala na procesy od iniciácie projektu po verejné obstarávanie, a na proces plánovania investícií.

Na základe preskúmania dostupných dokumentov, odbornej literatúry a realizácie štruktúrovaných rozhovorov s odborníkmi² správa identifikuje kľúčové prekážky pri príprave verejných investičných projektov na Slovensku (tzn. zistenia) a poskytuje odporúčania pre Pracovnú skupinu pre strategické programovanie, prípravu projektov a vzťahy s prijímateľmi. Pri každom odporúčaní sú navrhnuté konkrétne opatrenia a ich nositelia. Hoci cieľom správy je identifikovať kľúčové oblasti na zlepšenie v nadchádzajúcom programovom období EÚ (2028+), niektoré prístupy môžu byť pilotne overené v súčasnom období a uplatniť sa aj na verejné investície financované z iných zdrojov.

2.2. Vzťah medzi projektovou prípravou a implementáciou eurofondov na Slovensku

Väčšina verejných investícií na Slovensku je financovaná z fondov EÚ, ktorých čerpanie medziročne vykazuje veľkú volatilitu (IMF 2019, str. 12). Slovensko rozbieha eurofondové programové obdobia veľmi pomaly, pričom až v poslednom roku oprávnenosti výdavkov sa mu už dvakrát podarilo – hoci za cenu financovania výdavkov s nižšou pridanou hodnotou z hľadiska plnenia rozvojových cieľov – dobehnúť výrazné zaostávanie (ÚV SR 2023a, str. 11-13). Počas prelínania dvoch programových období v rokoch 2014-2015 i 2022-2023 Slovensko prijalo úmyselné rozhodnutie eliminovať stratu zdrojov EÚ aj za cenu oneskoreného spustenia nového obdobia. Administratívne kapacity štátu aj žiadateľov boli v týchto rokoch zamerané na dočerpanie končiaceho programového obdobia, do ktorého smerovali výdavky všetkých rozbehnutých projektov. Až po jeho

¹ Pojem “regionálny rozvoj” používame v širšom zmysle na označenie rozvoja rôznych územne vymedzených jednotiek (regióny, mestá, obce, vidiek, funkčné územia atď.). Pojem miestny rozvoj (place-based) sa totiž v slovenskom kontexte zvykne stotožňovať len s lokálnou úrovňou samosprávy a pojem územný rozvoj (territorial) zase s procesom územného plánovania.

² Celkovo sme v období 2.4. - 12.5. uskutočnili 18 skupinových alebo individuálnych štruktúrovaných rozhovorov celkovo s 29 odborníkmi z oblastí regionálny rozvoj, informatizácia a dopravná infraštruktúra.

ukončení sa pozornosť štátu presmerovala na finalizáciu riadiacej dokumentácie a prípravu výziev pre nové obdobie.

Ostatné krajiny V4 dokázali čerpať prvé prostriedky už približne rok po prijatí Partnerskej dohody, Slovensku to trvalo tri a pol roka. V programovom období 2014 – 2020 trvalo dva roky, kým sa Slovensko dostalo od Partnerskej dohody k prvej výzve a ďalší rok a pol k prvému čerpaniu. Ostatné krajiny V4 už počas programovania realizovali projekty, ktoré po schválení programov spätne zúčtovali (ÚV SR 2023a, str. 20-21) Za predpokladu rovnakého tempa ako v programovom období 2014 – 2020 Slovensko v septembri 2023 meškalo v implementácii súčasného programového obdobia 2021 – 2027 približne 1,5 roka oproti Česku a 2,5 roka oproti Maďarsku (ÚV SR 2023a, str. 15). Z dnešného pohľadu je málo pravdepodobné, že počas najbližších štyroch rokov slovenský profil EÚ platieb výraznejšie prekoná výkonnosť predchádzajúcich programových období. Ak predpokladáme, že v roku 2029 Slovensko opäť uprednostní záchranu zdrojov EÚ pred včasným spustením nového programového obdobia 2028+, je potrebné navrhnuť stratégiu na prelomenie tohto “bludného kruhu”. Táto správa má ambíciu prispieť k tejto úlohe za oblasť projektovej prípravy, ktorá hoci nie je súčasťou systému riadenia a kontroly eurofondov (ide výlučne o procesy u žiadateľa/prijímateľa/investora), významne ovplyvňuje absorpčnú kapacitu a realizáciu programov EÚ.

Kvalitná príprava projektu je kľúčovou časťou životného cyklu projektu a vyžaduje dostatočný časový priestor aj odborné kapacity, ktoré rozumejú jej dôležitosti a majú realistickú predstavu o tom, čo príprava konkrétneho projektu obnáša. Aj zo skúseností iných členských krajín, napríklad Česka a Poľska, vyplýva, že dobrá predprojektová príprava, v rámci ktorej je umožnené žiadateľom nastavenie projektu diskutovať s poskytovateľom a partnermi, prispieva v konečnom dôsledku k celkovej kvalite projektu.

Slovensko nemá na rozdiel od iných krajín EÚ dostatok kvalitne spracovaných projektov, ktoré by už v čase vyhlásenia výziev boli dostatočne pripravené na financovanie z eurofondov. Prijímatelia z verejného sektora majú síce snahu aspoň čiastočne projekty pripraviť, v danom čase ich však nevedia financovať a čakajú na vyhlásenie zodpovedajúcej výzvy. (ÚV SR 2023a, str. 30) Pre slabé alebo absentujúce dlhodobé strategické riadenie a plánovanie, bez jasnej prioritizácie a jej naplňovania reálnym pokrokom v projektovej príprave, je veľké množstvo projektov v skorej fáze prípravy. Nejde sa do pokročilejšej projektovej prípravy, pokiaľ nie je isté finančné krytie na realizáciu projektu. Znalosť štandardných metodík a overených postupov projektového riadenia je vo verejnom sektore na Slovensku nízka; absentuje koncepcia rozvoja zručností projektového riadenia u odborníkov, ktorí majú riadiť verejné investičné projekty.

3. Kľúčové prekážky v príprave verejných investícií na Slovensku

Analyzované sektory (regionálny rozvoj, IT, dopravná infraštruktúra) čelia špecifickým výzvam, ktoré vedú k pomalej príprave projektov. Je možné ich zhrnúť do nasledujúcich rámcových problémov:

1. Absencia dlhodobého prístupu a formálnej stratégie

Slovensko, bez jasnej dlhodobej vízie a stanovenia konkrétnych cieľov, nastavuje málo špecifické programy, ktorých obsah sa precizuje až v priebehu implementácie programového obdobia. Eurofondová podpora nenadväzuje doplnkovo na existujúce národné schémy, ale vznikajú paralelné podporné mechanizmy s rozdielnymi pravidlami, ktoré sú neprehľadné a často si konkurujú.

Pre samosprávy to znamená, že nemajú stabilné a predvídateľné podmienky pre prípravu svojich projektov. Niekoľko rokov čakajú na vyhlásenie výziev, ktorých podmienky sú spravidla príliš detailné, často nezodpovedajú hlavným potrebám a po zverejnení sa často menia. Menšie mestá a obce preto pristupujú k príprave formálnych univerzálnych stratégií, ktoré môžu byť v zhode s akýmikoľvek výzvami, bez naviazania na ich skutočné potreby.

Na štátnej úrovni, aj v prípade existencie obsahovo kvalitných stratégií, chýbajú kredibilné akčné plány s projektovým zásobníkom a časovým harmonogramom prípravy a realizácie. Namiesto financovania rozbehnutých aktivít projektovej prípravy dochádza k tvorbe nových projektov, ktoré však na začiatku obdobia nemôžu byť pripravené na realizáciu.

2. Neefektívny prípravný proces a plánovanie

Portfólio pripravovaných projektov sa mení v čase na základe krátkodobých politických priorít. Tak sa často stáva, že projekty, ktoré už dosiahli značný stupeň rozpracovanosti, sa po personálnych zmenách na politickej a manažérskej úrovni stanú neprioritnými a spustí sa príprava nových priorizovaných projektov. V dôsledku týchto zmien, prekážok v príprave a nerealistických odhadov časovej náročnosti prípravy a dostupných zdrojov dochádza k meškaniu oproti pôvodným termínom.

Existujúce plány sú málokedy riadne monitorované, čo znižuje zodpovednosť manažérov za výsledky. Najväčšia pozornosť sa často zameriava na finančne najnáročnejšie finálne etapy projektov, čím sa ignoruje stav (často stagnácia) projektovej prípravy ostatných investícií.

Nedochádza k systematickému ex-post hodnoteniu toho, či boli plány zostavené realisticky, čo systém oberá o príležitosť zlepšiť odhady pre ďalšie plánovanie. Hodnotenia, ktoré sa vykonávajú, sú vnímané skôr ako povinnosť a nepramenia zo skutočného záujmu vziať poučenie z minulej skúsenosti.

3. Nedostatočné kapacity pre riadenie a povoľovanie projektov

Menšie samosprávy nedisponujú dostatočnými vlastnými kapacitami pre kvalitné obstaranie a riadenie externých dodávateľov projektovej dokumentácie alebo služieb súvisiacich s riadením projektov. Vo verejnej sfére je vo všeobecnosti nedostatok odborníkov, ktorí by dokázali riadiť najmä komplexné IT projekty. Napríklad pri veľkých IT projektoch absentuje znalosť metodiky Programového riadenia (*Program management for projects*).

Príprava stavebných projektov čelí zdĺhavým povoľovacím konaniam, v ktorých úrady nedodržiavajú, a nezriedka mnohonásobne prekračujú, zákonom stanovené lehoty. Problém je pripisovaný nedostatočnej kapacite (produktivita, odbornosť, personál) povoľovacích úradov. Dostatočné zdroje nie sú vyčlenené ani na dohľad nad tým, ako investori plnia svoje úlohy. Historické údaje o reálnom trvaní procesov zároveň nie sú k dispozícii v jednoducho spracovateľnej podobe alebo nie sú dostatočne zohľadňované pri plánovaní.

Nasledujúce podkapitoly rozoberajú tieto systémové prekážky podrobnejšie v členení podľa jednotlivých oblastí. Kapitolu o zisteniach uzatvára téma investičného plánovania a vyhodnocovania progresu projektov, ktorá je spoločná všetkým trom oblastiam.

3.1. Regionálny rozvoj

Oslovení odborníci zo samospráv ako hlavnú prekážku projektovej prípravy často uvádzali nedostatok dôvery medzi poskytovateľmi (štátom) a prijímateľmi, a tiež nerovnováhu v právach a povinnostiach. Štát za svoju úlohu považuje distribúciu finančných prostriedkov v súlade s pravidlami, zatiaľ čo príprava a realizácia projektov (tzn. dosiahnutie cieľov programov) je na pleciach prijímateľov. Prijímatelia majú voči poskytovateľom nerovné práva a povinnosti. Poskytovatelia a prijímatelia nevnímajú spoločný cieľ; nie sú na jednej lodi. Chýba predvídateľnosť, dôvera, snaha zmysluplne zosúladiť ponuku s dopytom.

Absencia “klientskeho prístupu” sa pri príprave eurofondových projektov prejavuje najmä v nekoordinovanej a oneskorenej príprave podmienok poskytnutia eurofondového príspevku pre jednotlivé podporované tematické oblasti. Tieto podmienky (oprávnené aktivity a výdavky, formát rozpočtu atď), nie sú známe na úvod v schválenom programe, zákone alebo v národnej metodike, ale štát ich zverejňuje až ako súčasť jednotlivých výziev spravidla bez predchádzajúcej participácie samospráv.

Príprava eurofondových výziev trvá príliš dlho. Väčšina samospráv realizuje projektovú prípravu až po vyhlásení výzvy, a to v len v nevyhnutnom rozsahu činností a v časovom strese. V úvode programového obdobia príprava výziev a ich podmienok nie je prioritou kvôli dočerpávaniu zdrojov starého programového obdobia, aj na úkor včasného spustenia nového obdobia. Termíny v harmonograme výziev sú uvedené len rok dopredu a nie sú záväzné. Termíny sa často posúvajú kvôli potrebe riešiť operatívne otázky, ktoré zostali otvorené pri vyjednávaníach s Európskou komisiou s úmyslom ponechať flexibilitu

počas implementácie. Oneskorenia pri príprave výziev resp. podmienok poskytnutia príspevku pre jednotlivé podporované oblasti súvisia tiež s vysokým počtom podporovaných oblastí a aktivít a negatívnym dopadom politického cyklu na riadenie ľudských zdrojov v štátnej správe. Nejasné priority, termíny a podmienky financovania odrádzajú žiadateľov začať s prípravou a realizáciou projektov pred vyhlásením výziev. (IMF 2019, str. 17; ÚV SR 2023a, str. 24-26).

Nestabilita zverejnených podmienok vedie k dodatočným vlastným výdavkom na úpravu projektovej dokumentácie a zvyšuje riziko neoprávnených výdavkov. Zverejnené podmienky poskytnutia príspevku sú príliš detailné a obsahujú požiadavky nad rámec technických noriem. Dochádza k častým zmenám podmienok (aktualizácie výziev), ktoré navyše nie sú zosúladené naprieč schémami, ktoré podporujú rovnaký typ projektov (Program Slovensko / Plán obnovy a odolnosti / Modernizačný fond atď). Samosprávy často zvažujú, do ktorej výzvy sa s projektom zapoja, a podľa ktorých podmienok majú projekt sfinalizovať.

Odborníci zo samosprávy, najmä z VÚC a krajských miest, očakávali, že v programovom období 2021 - 2027 vyššie uvedené problémy s výzvami vyrieši **mechanizmus integrovaných územných investícií (ITI)**. Tento mechanizmus však aktuálne nemá v slovenskej legislatíve definovanú výnimku³ z princípu, že eurofondovú dotáciu je možné získať len na základe vyhlásenej výzvy. Poskytovatelia (rezorty) preto vyhlasujú výzvy, do ktorých sú predkladané projektové zámery ITI po ich schválení radami partnerstva. Pri ITI vznikol hybridný systém, ktorý zabezpečil účasť samospráv pri výbere projektov, neodstránil však oneskorenia a nedostatky spojené s výzvami. Odborníci zo samospráv napriek tomu vnímajú pridanú hodnotu mechanizmu ITI; do budúcnosti navrhujú, aby nové integrované územné stratégie boli radami partnerstva schválené už počas vyjednávania programu s Európskou komisiou a strategické projektové zámery jednotlivých ITI boli včlenené priamo do programu. To by umožnilo pri programovaní a rozdeľovaní alokácií zohľadniť konkrétne územné špecifiká, a zároveň eliminovať vyhlasovanie výziev. Zároveň je dôležité posilniť a propagovať základný princíp integrovaného územného rozvoja, že podporu má získať ten územný aktér, ktorý vie najlepšie vyriešiť spoločnú výzvu alebo využiť potenciál územia, ktoré sú definované v integrovanej územnej stratégii.

Národné ani eurofondové pravidlá nemotivujú samosprávy k spolupráci pri príprave a realizácii projektov: Ak niektorá samospráva na seba chce zobrať zodpovednosť byť prijímateľom projektu pre viaceré samosprávy, čelí mnohým komplikáciám. Medzi identifikované problémy patrí odlišný prístup k združeniam obcí (formálne neziskovým organizáciám) než k samostatným obciam pri hodnotení žiadostí, nemožnosť jednej obce konať v mene ostatných obcí, či nemožnosť zapojenia sa do výzvy, aj keď každá individuálna obec by oprávnená bola⁴.

³ podobne ako národné projekty, veľké projekty, technickú pomoc, miestne akčné skupiny a Interreg

⁴ Napríklad združenie obcí s menej ako 2000 obyvateľmi sa nemohlo zapojiť do výzvy na realizáciu kanalizácie pre obce s menej ako 2000 obyvateľmi, pretože celkový počet obyvateľov združenia presahoval túto hranicu.

Odborníci zo samospráv uvádzali, že **administratívne konania a povoľovacie procesy sa často naťahujú vysoko nad rámec zákonných lehôt** (najmä majetkové vysporiadanie pozemkov a procesy EIA/SEA). Vážnym problémom sú účelové sťažnosti jednotlivcov v rámci povoľovacích procesov, ktoré sa príslušné úrady boja odôvodnene zamietnuť a často konajú alibisticky, čo dodatočne predlžuje lehoty.

Dostupnosť a kvalita finančných a ľudských zdrojov na projektovú prípravu sa výrazne líši v závislosti od veľkosti samosprávy. Menšie samosprávy, vzhľadom na závažný nedostatok vlastných personálnych a finančných zdrojov, sa pokúšajú čo najviac skrátiť časové obdobie medzi prípravou projektu a vyplatením dotácie⁵. Z tohto dôvodu s prípravou projektu začínajú až po vyhlásení výzvy, ideálne pred jej uzávierkou. Využívajú výlučne externých dodávateľov, pričom však nedisponujú dostatočnými internými kapacitami na ich kvalitné obstaranie a riadenie. Keďže menšie samosprávy spravidla realizujú finančne menej náročné projekty, zabezpečenie finančných zdrojov na projektovú prípravu nepatrí k neprekonateľným prekážkam a predstavuje skôr indikátor pripravenosti samosprávy realizovať daný projekt. Regióny a väčšie mestá spravidla nemajú problém vyčleniť finančné zdroje na projektovú prípravu, keďže tieto výdavky sú oprávnené v rámci eurofondových projektov. Disponujú tiež spravidla odbornými kapacitami na riadenie prípravy investičného procesu a spoluprácu s externými dodávateľmi. Ako problém oslovení odborníci a odborníčky spomenuli, že po vyhlásení „populárnej“ výzvy samosprávy súperia nielen o projekty ale aj o dostupnosť projektantov. Regionálne centrá MIRRI SR poskytujú všeobecné poradenstvo, nezohrávajú žiadnu rolu v projektovej príprave. Niektoré regionálne rozvojové agentúry VÚC pripravujú okrem projektov VÚC na komerčnej báze aj projekty malých obcí, po vyhlásení viacerých výziev naraz však čelia príliš veľkému náporu záujmu.

3.2. Informatizácia

Prípravná (iniciačná) fáza je kritická pre úspech každého IT projektu. Oslovení odborníci sa zhodli, že **na Slovensku práve táto fáza často zlyháva**: projekty vznikajú „od stola“, „u dodávateľa“, často bez zapojenia používateľov, bez prepojenia na strategické ciele rozvoja IT, bez reálnej ekonomickej a technickej analýzy. Dokonca aj bez posúdenia, či neexistuje podobné alebo už hotové IT riešenie, ktoré sa dá nasadiť rýchlejšie. Výsledkom sú zlé zadania, predražené a nekvalitné riešenia, duplicitné riešenia, neprepojené systémy, slabý dopad a malá využiteľnosť dodaných riešení občanmi.

Medzi najčastejšie uvádzané príčiny problematickej počiatočnej fázy verejných IT projektov na Slovensku patrí **kombinácia slabého riadenia, nedostatku odborných kapacít, politického tlaku a absencie kultúry kvality, profesionálneho riadenia projektov a reflektovania spätnej väzby.**

V oblasti strategického plánovania rozvoja verejného IT existujú neaktualizované a zastarané stratégie, slabé koordinovanie stratégie rozvoja IT “zhora” (napr. zo strany MIRRI

⁵ Preto pre ne predstavuje veľký problém aj dlhé hodnotenie projektov, či kontrola verejného obstarávania pred podpísom zmluvy. V takýchto situáciách by mal štát, kvôli ktorému prijímateľ čaká, poskytnúť zálohovú platbu, aby prijímateľ mohol splatiť preklenovací úver.

voči OVM). Je **slabá centrálna koordinácia a kontrola IT projektov** (MIRRI/NASES), nie sú kapacity, nástroje alebo odvaha zastaviť zle pripravené projekty.

Pripravujú a dizajnujú sa zbytočne veľké IT projekty, čo následne vedie k požiadavke na dlhšiu prípravu, komplexnú analýzu požiadaviek aj niekoľko rokov pred nasadením riešenia, atď. čo následne oddaluje začiatok implementácie, predlžuje potrebný čas na vývoj a implementáciu IT riešení a tým pádom sa zvyšuje riziko, že pri dodaní projektu sa dodáva v čase nasadenia už zastarané riešenie. Sú IT projekty ktoré sa ukončujú aj 7 rokov od ich úvodnej špecifikácie alebo požiadavky zo strany verejnej správy. (príklad: IT projekty v programovom období OPII 2014-2020 (2023) sa začali pripravovať až v r. 2016- čiže kvôli nepripravenosti a aj preferencii na dizajnovanie veľkých IT projektov sme už vtedy stratili 2 roky z programového obdobia, do implementácie sa dostali až niekedy v rokoch 2018-2021 a ukončovali sa v r. 2022-2023 (čiže 9 rokov po začiatku programového obdobia!). Taktiež sa **nevyužíva agilné** (iteratívne a inkrementálne) dodávanie IT riešení, čo je práve pri IT a primárne pri projektoch vývoja software už overený a preferovaný postup, ktorý prináša benefity pre vlastníkov aj užívateľov IT riešení.

Nie sú pripravené analýzy, požadovaný koncept riešenia a základné požiadavky z užívateľského pohľadu (chýbajúci katalóg požiadaviek). Na strane prijímateľov je nedostatok kompetentných ľudských zdrojov, ktorí by vedeli definovať IT požiadavky a spraviť úvodné analýzy a prípravu zadania (čo vedie k tomu že aj úvodné analýzy musí robiť dodávateľ až po začiatku projektu a to vedie k predĺženiu doby realizácie celého projektu). OVM nechcú investovať do úvodných analýz a prípravy projektov svoje prostriedky z rozpočtu, alebo si nevedia vyjednať na úvodnú prípravu projektov dodatočné zdroje a čaká sa so všetkým až na alokovanie EU prostriedkov a spustenie projektovej prípravy.

Je vážny nedostatok kvalifikovaného IT a projektového personálu vo verejnej správe – projektové tímy nemajú vlastných architektov, UX dizajnérov, ani analytikov. To vedie k **závislosti na externých dodávateľoch už od fázy zadania** – často sú to práve dodávatelia, ktorí „pomáhajú“ s prípravou (čím de facto určujú ako majú projekty vyzerieť a dokážu si prispôbiť zadanie v svoj prospech).

Chýba jednotný štandard a metodika prípravy IT projektov – rôzne ministerstvá si to robia „po svojom“. Aj keď bola snaha a na určitú dobu sa aj zaviedli jednotné postupy a štandardy pre IT projekty (MIRRI QA metodika), so skončením predchádzajúceho programového obdobia a ukončením financovania tejto činnosti z EÚ prostriedkov a v dôsledku personálnych zmien vo vedení táto koordinácia zanikla. Metodika sa ďalej neudržiava, ani sa nekontroluje jej dodržiavanie. Aj keď existuje požiadavka niektorých OVM na poskytnutie postupov a úvodnej podpory pri implementácii správnej metodiky, na strane MIRRI chýbajú odborníci, ktorí by vedeli takúto činnosť zastrešiť alebo byť „internými konzultantmi“ pre ine verejné organizácie. Často na úrovni OVM neexistujú znalosti moderných prístupov v IT – napr. agile, user-centered design, otvorené API, DevOps, ktoré sa často nepoužívajú vo verejných IT projektoch.

Pri IT projektoch dlho prevláda rezortizmus, nedostatočné prepojenie medzi štátnymi systémami, izolované riešenia. Projekty v IT sa iniciujú na základe individuálnych

izolovaných iniciatív. Aj stratégie sú vnímané skôr ako individuálne iniciatívy, nie ako strategické plánovanie s projektovým zásobníkom. Jednotliví dodávatelia majú neprimeraný vplyv na to, ako majú vyzeráť projekty.

Váha štúdie uskutočniteľnosť (ŠU) a CBA (Cost Benefit Analyza) je nízka – často sa robí formálne, aby „bola“ a aby „vyšla pozitívne“, nie ako skutočný nástroj rozhodovania. Prínosy pri IT projektoch sa nadhodnocujú, aby sa odôvodnili veľké finančné náklady na projekt a hlavne, nesleduje sa plnenie prínosov po skončení projektov. Tento trend pretrváva aj po zlých skúsenostiach z predchádzajúcich predražených IT projektov, či celých programov (OPIS). Negatívom je aj zmena zadania projektu Hodnota za peniaze, keď ÚHP hodnotí a ekonomicky posudzuje v prípade investícií v oblasti informatizácie verejnej správy už len projekty s projektovými nákladmi vyššími ako 10 mil. eur.

Oslovení odborníci pri verejných IT projektoch všeobecne vnímajú skôr tlak na čerpanie peňazí a nie na kvalitu výsledku IT riešení. Hlavnou motiváciou je často skôr „minúť eurofondy“, nie nevyhnutne vyriešiť problém. Hoci tento problém sa vyskytuje aj v iných oblastiach využívania fondov EÚ, v IT je najvypuklejší. Toto môže byť spôsobené aj tým, že na verejné IT projekty na Slovensku sa dlhodobo alokujú väčšie sumy peňazí ako je v skutočnosti možné absorbovať, alebo aké sú v tomto sektore objektívne nevyhnutne potrebné. Aj v IT sa dá vnímať tzv. **kultúra „EU projektov“** – keď je zverejnená výzva z EÚ zdrojov, vymyslí sa projekt, aby bolo možné podať žiadosť, nie preto, že je projekt pripravený a a potrebný/prioritný. **Neexistuje povinná a záväzná oponentúra nezávislými expertmi** – ministerstvá si štúdiu „schvália samé sebe“.

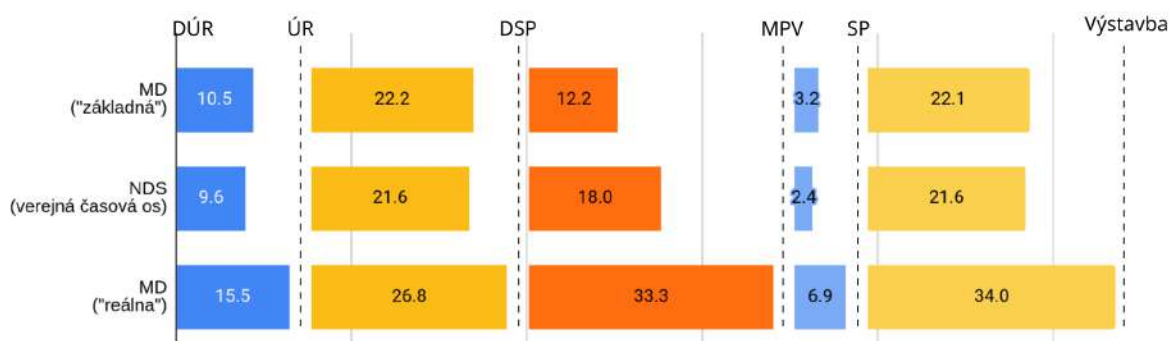
Ďalším typom prekážok správnej prípravy IT projektov sú procesné nedostatky pri príprave a plánovaní projektov. Chýba tzv. „discovery fáza“ (hľadanie problému) – štát ide rovno do riešenia, bez pochopenia, čo a pre koho vlastne robí. Nastavujú sa nerealistické časové harmonogramy – na prípravu je málo času, pretože obdobie oprávnenosti beží. **Neexistujú spätné väzby z minulých projektov** – nehodnotí sa, čo fungovalo alebo zlyhalo, a tak sa chyby opakujú. Pri rozhodovaní o spôsobe naplnenia potreby na IT riešenie sa zriedkakedy analyzuje možnosť **využitia dostupných a už existujúcich/hotových softvérových riešení** (tzv. COTS, Commercial off-the-shelf produkty a služby), ktoré je možné získať, implementovať a prevádzkovať pri nižších nákladoch a kratšom čase. Je **nízke povedomie o best practices** (napr. Spojené kráľovstvo, Estónsko) a o osvedčených projektových metodikách (PM2, PMI, PRINCE2, SCRUM, AGILE), prípadne znalosti týchto metodík sú často teoretické a formalistické.

3.3. Dopravná infraštruktúra

Oslovení odborníci a verejné dokumenty MD typicky vnímajú hlavné prekážky projektovej prípravy ako súvisiace s konaním iných orgánov v povoľovacích alebo iných administratívnych konaniach, najmä v majetkovoprávnom vysporiadaní a posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA). Problémom je podľa nich najmä nečinnosť a nedodržiavanie zákonných lehôt. Vo všeobecnosti tiež hovoria o nízkej ochote úradov - vo všetkých povoľovacích procesoch - rozhodovať o opodstatnenosti návrhov a pripomienok, ktoré sa tak vo veľkej miere iba pretavia do podmienok, s ktorými sa má

investor vysporiadať sám v neskoršej príprave projektu. Respondenti so skúsenosťami s viacerými úradmi tiež hovorili o nižšej odbornej kvalite zamestnancov na menších úradoch (napr. v obciach). Odborníci najväčšie problémy vidia v konaniach EIA a v majetkovo-právnom vysporiadaní, najmä v prípade potreby vyvlastniť pozemky. Za príčinu považujú nedostatočnú kapacitu úradov. Práve pre riziká súvisiace s trvaním povoľovacích procesov sa tak niektorí investori snažia rozsah projektu pripraviť tak, aby boli uplatniteľné jednoduchšie procesy.

Materiál MD k príprave rýchlostnej cesty R4 a k návrhom na zefektívnenie prípravy diaľnic (MD SR 2022c) obsahuje časové osi, podľa ktorých je priestor pre najväčšie omeškania pri vysporiadaní pozemkov - 21 mesiacov. Vo všeobecnosti sú procesy rovnaké pre všetky líniové stavby a analýza je platná aj pre ostatné cesty a železnice. Celkové trvanie MPV dosahuje až 2,8 roka, čo zodpovedá aj odhadom prezentovaným počas rozhovorov (2,5 až 3 roky). Dokument prezentuje tzv. "základnú", "optimálnu" a "reálnu" časovú os. "Reálna" os mala byť spracovaná na základe analýzy projektov za ostatných 10 rokov⁶. Ostatné odchýlky od "základnej" osi sú pripísané trvaniu vyhodnotenia zmeny navrhovanej činnosti (súčasť EIA procesov), dlhšiemu trvaniu územného a stavebného konania a trvaniu VO na projektovú dokumentáciu a realizáciu stavby. Odchýlky od základného scenára na strane investora nie sú identifikované. Graf 1 porovnáva trvanie procesov medzi vybranými míľnikmi podľa odhadov MD a [verejne prezentovanými informáciami od NDS](#).



Graf 1: Trvanie projektovej prípravy diaľnice medzi vybranými míľnikmi projektu (v mesiacoch).
DÚR - dokumentácia pre územné rozhodnutie, ÚR - územné rozhodnutie, DSP - dokumentácia pre stavebné povolenie, MPV - majetkovo-právne vysporiadanie, SP - stavebné povolenie
Zdroj: Vlastné spracovanie údajov od MD (MD SR 2022c) a z [webu NDS](#)

Pre identifikovanie vnútornej neefektivity je potrebný externý pohľad. Respondenti boli schopní pomenovať nedostatky v činnosti iných organizácií, málokedy však aktívne komunikovali problémy vlastnej organizácie. K spätnej väzbe na prípravný proces by malo dochádzať systematicky cez mechanizmus záverečného technického a ekonomického hodnotenia dokončenej verejnej práce, ktoré má v zmysle platného zákona 254/1998 Z. z. o verejných prácach obsahovať "súpis poznatkov a skúseností z prípravy a realizácie verejnej

⁶ Vzhľadom na zameranie materiálu na R4, ktorá prešla EIA, dokument neobsahuje informácie o trvaní samotného hodnotenia vplyvov na životné prostredie.

práce použiteľných na skvalitnenie úrovne riadenia ďalších verejných prác”⁷, záverečné hodnotenia však tieto informácie neobsahujú alebo nie sú ďalej spracované. Dobrá prax v niektorých tímoch predstavuje zahŕňanie skúseností z povolovacích konaní do požiadaviek na prípravu ďalších projektov a komunikáciu medzi osobami zodpovednými za stavbu a prípravu projektov. Za problematické boli označené aj vnútorné predpisy ŽSR, ktoré do prípravných procesov vnášajú činnosti a požiadavky, ktoré nemajú pôvod v národnej alebo európskej legislatíve.

Ako príklad problémov, história prípravy R4 ukazuje pomalé konanie MŽP, ale tiež (ne)činnosť investora, ktoré spomalili postup projektu. Box 1 prezentuje výsek z časovej osi prípravy projektu R4 Rakovčík - Radoma⁸. Nejde o hĺbkovú prípadovú analýzu, je však možné identifikovať problémy na strane investora ako aj v externom prostredí, ktoré sa opakujú aj v iných prípadoch na projektoch iných investorov. NDS o ÚR požiadala takmer 4 roky po spracovaní dokumentácie, následne bolo konanie najprv prerušené pre neposúdenie zmeny navrhovanej činnosti, ku ktorému v tom čase NDS už mala spracované podklady. Vydanie rozhodnutia MŽP v zisťovacom konaní malo trvať najviac 60 dní⁹, ale trvalo približne 17 mesiacov. Príprava nepokračuje, pretože hoci vláda rozhodla o pokračovaní prípravy projektu so štyrmi pruhmi, zmluva na vypracovanie dokumentácie doteraz (máj 2025) nebola uzavretá ani po vyhodnotení ponúk v januári 2024.

Niektoré legislatívne zmeny v nedávnom období pomáhajú znižovať dopad externých vplyvov na investorov:

- Zmena prahových hodnôt pre povinné hodnotenie a zisťovacie konanie v prípade ciest s menej ako štyrmi pruhmi - menej projektov SSC a krajov by malo spadať pod hodnotenie EIA. Sekundárne, kapacity MŽP by mali byť lepšie schopné dodržiavať lehoty v konaniach pre ostatné projekty.
- Možnosť vydať jedno stavebné povolenie pre súbor stavieb, ak je hlavná stavba povolená špeciálnym stavebným úradom - znížením počtu konaní sa znižuje riziko prieťahov. Podobná možnosť existovala pre diaľnice cez ustanovenia zákona 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá.
- V prípade strategických investícií je možné získať stavebné povolenie (overenie projektu) aj bez ukončenia vyvlastňovania - ak investor preukáže aspoň podanie návrhu na vyvlastnenie. Bez nadobudnutia vlastníckeho práva však nemôže na pozemku vykonávať nezvratné úpravy.

Celkový dopad nového stavebného zákona a zákona o strategických investíciách nateraz nie je možné vyhodnotiť pre krátkosť ich účinnosti. Skrátenie niektorých lehôt nemusí

⁷ [§17 ods. 1 písm. f\)](#) zákona 254/1998 Z. z.

⁸ Ide o jeden z úsekov R4 medzi Poľskom a Prešovom, ktoré mali byť vzhľadom na miestne dopravné problémy pripravené a realizované prioritne (odporúčania štúdie uskutočniteľnosti z roku 2014 (Združenie "Kapušany" 2014)). Úsek by obíšiel serpentíny pri Šarišskom Štiavniku.

⁹ V zmysle [§29 ods. 14 písm c\)](#) zákona 24/2006 Z. z. v znení platnom do 31.3.2024.

priniesť časové úspory ak naďalej nebudú dodržiavané; úrady by sa však strategickým investíciám mali v zmysle zákona venovať prednostne. Bez zvýšenia ich produktivity to však môže znamenať ešte väčšie meškanie v konaniach o ostatných investíciách.

Box 1: Príprava projektu R4 Rakovčik - Radoma

Tabuľka 1 prezentuje výsek z časovej osi prípravy projektu R4 Rakovčik - Radoma. Jedná sa o ilustračný príklad, nie hĺbkovú analýzu. R4 je súčasťou rozšírenej základnej siete TEN-T, je teda predstaviteľné, že v budúcnosti ju bude Slovensko realizovať zo zdrojov EÚ (EŠIF, CEF).

Ukazuje nečinnosť NDS, ktorá o ÚR požiadala takmer 4 roky po spracovaní dokumentácie v roku 2018. Konanie bolo vzápätí pozastavené, pretože neprebehlo posúdenie zmeny navrhovanej činnosti, ku ktorému NDS mala podklady z rokov 2018 a 2020.

Rozhodnutie MŽP v zisťovacom konaní bolo vydané výrazne neskôr ako ustanovuje zákon aj pre mimoriadne náročné prípady. Malo byť vydané najneskôr do 60 dní od doručenia podkladov, proces však trval približne 17 mesiacov.

Ďalšiu prípravu brzdí absencia jasnej vízie realizácie projektu. Z rozhovorov vyplýva, že odkedy MD predpokladá realizáciu projektu formou PPP¹⁰, viackrát zmenilo názor na to, či projekt pripraviť do stupňa DÚR alebo DSP a teda aj na opodstatnenosť prebiehajúceho VO na DÚR. V dôsledku tejto nejasnosti nebolo VO uzavreté ani po vyhodnotení ponúk v januári 2024. Medzitým vstúpil do účinnosti nový stavebný zákon, ktorý predpokladá dokumentáciu v odlišnej podobe ako doteraz.

Dátum	Udalosť
09/2018	Vypracovaná DÚR
09/2018, 06/2020	Pripravené podklady pre Oznámenie o zmene navrhovanej činnosti
07/2022	NDS požiadala o vydanie ÚR. ¹¹
03/2023	Okresný úrad prerušil územné konanie pre nesúlad projektu so záväzným stanoviskom z procesu EIA.
05/2023	Zverejnenie podkladov o zmene navrhovanej činnosti datovaných do roku 2018. ¹²
09/2023	Vyhlásenie VO pre dokumentáciu na rozšírenie úseku na 4 pruhy.
01/2024	Zverejnenie informácie o výsledku vyhodnotenia ponúk vo VO.
10/2024	MŽP vydáva rozhodnutie v zisťovacom konaní o zmene navrhovanej

¹⁰ Žiadna analýza, ktorá by preukazovala výhodosť realizácie R4 formou PPP oproti konvenčnému prístupu neexistuje.

¹¹ [OU-PO-OVBP2-2023-003771-019](#), Rozhodnutie Okresného úradu Prešov

¹² Informácie o posudzovaní vplyvov projektu na životné prostredie zverejnené na [enviroportáli](#).

činnosti.

Tabuľka 1: Prehľad vybraných udalostí v príprave projektu R4 Rakovčík - Radoma
Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov v poznámkach pod čiarou

Aby nedochádzalo k zdržaniam v projektovej príprave, nové alebo zmenené povinnosti vyplývajúce z legislatívy musia byť známe dostatočne vopred. Vyhláška Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky [č. 60/2025 Z. z.](#), ktorá okrem iného stanovuje obsah a rozsah dokumentácie stavby, bola zverejnená len tri pracovné dni pred účinnosťou nového stavebného zákona, čo znamená že investori nemohli pripravovať dokumentáciu, o ktorej by si boli istí, že bude vyhovovať novým požiadavkám. MD ako prekážku v príprave projektov (MD SR 2022c) pomenovalo aj povinnosť zverejňovať ŠU a jej hodnotenie ministerstvom financií v “takmer každej fáze” prípravy projektov. Hoci zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy neobsahuje povinnosti v podobe, v akej ich opísalo MD, negatívny sentiment voči zverejňovaniu a hodnoteniu ŠU môže pochádzať z faktu, že zmeny povinností boli [schválené len približne mesiac](#) pred nadobudnutím účinnosti.

Oslovené odborníčky a odborníci často vnímali ako problém absenciu stratégie, diskontinuitu v príprave projektov a v prípade zdrojov EŠIF videli ako výzvu ich časové ohraničenie a teda nutnosť realizovať projekt v konkrétnom čase. Tieto oblasti súvisia so schopnosťou tvoriť a implementovať stabilné investičné plány. Týmto problémom sa, okrem iného, venuje sekcia o investičných plánoch z nasledujúcich pohľadov:

- Slabá alebo chýbajúca stratégia - nízka kvalita alebo absencia konkrétnych akčných plánov súvisiacich so stratégiami.
- Diskontinuita v príprave projektov - zmeny v prioritách po zmene manažmentu, slabé previazanie rozpočtu a investičných zásobníkov.
- Včasná príprava a realizácia - monitorovanie investičných plánov, stanovenie realistických termínov.

3.4. Investičné plánovanie

Dôveryhodnosť verejných investičných plánov je nedostatočná. Portfólio pripravovaných projektov sa mení v čase na základe krátkodobých politických priorít. V dôsledku týchto zmien, prekážok v príprave a nerealistických odhadov časovej náročnosti prípravy a dostupných zdrojov dochádza k meškaniu oproti pôvodným termínom. V horších prípadoch projektová príprava stagnuje pre nekonanie investora alebo nepostupuje podľa plánu, pretože ten nikdy nebol ani svojimi autormi považovaný za realistický. Procesy, ktoré

vytvárajú prostredie pre riadenie verejných investícií¹³, sú plnené len formálne a výrazné odchýlky od plánu ako aj absencia výsledkov sú tolerované.

3.4.1. Tvorba investičných plánov

Menšie mestá a obce¹⁴ pripravujú málo špecifické plány hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja (PHRSR) s chýbajúcou stratégiou a prioritizáciou intervencií, pretože v nich nevidia pridanú hodnotu. Spravidla ide o externe spracované dokumenty, ktoré sa medzi jednotlivými mestami alebo obcami líšia len málo. V skutočnosti sa tieto subjekty zameriavajú na čerpanie akejkoľvek dostupnej výzvy, ideálne s minimálnym spolufinancovaním. PHRSR obcí sú preto spracované tak, aby formálne boli v súlade s každou eurofondovou či inou dotačnou výzvou. Namiesto cieleného zlepšovania kvality života tak obce medzi sebou súťažia o akékoľvek externé finančné zdroje.

Spoločné strategické plánovanie môže zlepšiť efektivitu rozvoja a implementácie investície v obciach a menších mestách, doterajšie pokusy však zatiaľ neboli prepojené s dostupnými finančnými zdrojmi. Iniciatívy realizované prostredníctvom združení obcí, miestnych akčných skupín, či rozvojových plánov najmenej rozvinutých okresov umožňujú identifikáciu lokálnych rozvojových lídrov, zdieľanie kapacít a hľadanie riešení spoločných problémov. Doposiaľ sa však nepodarilo pripraviť a zrealizovať transformačné projekty väčšieho rozsahu.

Regióny a väčšie mestá postupne zvyšujú kvalitu strategického plánovania, tie najlepšie prepojili akčné plány a tvorbu rozpočtu. Napríklad v Bratislavskom samosprávnom kraji je akčný plán PHRSR vstupom do rozpočtu a zastupiteľstvo VÚC monitoruje progres projektov. Takýto prístup výrazne zlepšuje transparentnosť a kvalitu riadenia verejných investícií, znižuje pravdepodobnosť ad hoc zmeny priorit, diskontinuitu projektovej prípravy a súvisiace neefektívne využitie zdrojov. Politický súboj medzi primátorom a zastupiteľstvom alebo výrazná zmena priorit po komunálnych voľbách však v iných väčších samosprávach často zostáva vážnym problémom projektovej prípravy.

Čo sa týka národnej úrovne, Slovensko napriek pilotnej iniciatíve z rokov 2017 - 2020 (ÚPVII 2018) dodnes nemá akceptovanú dlhodobú strategickú víziu so zásobníkom investičných projektov. Namiesto jedného portfólia existujú rôzne neprepojené sektorové akčné plány, investičné plány, plány rozvoja, rozvojové programy či podnikateľské plány. V niektorých prípadoch¹⁵ existujú rôzne, samostatné plány v rámci jedného sektore pre rôzne zdroje financií. V snahe vyhnúť sa vplyvu na rozpočet verejnej správy v doložke vplyvov stratégie neobsahujú akčné plány s rozpočtom a harmonogramom realizácie konkrétnych prioritných projektov.

¹³ Napríklad Zákon o verejných prácach č. 254/1998 Z. z., Metodika prípravy a hodnotenia investičných projektov, Vyhláška Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky o riadení projektov a zmenových požiadaviek v prevádzke informačných technológií verejnej správy č. 401/2023 Z. z.

¹⁴ Spolu cca 2900 subjektov.

¹⁵ Napríklad Ministerstvo zdravotníctva SR.

V IT oblasti chýba strategické plánovanie, jeho pravidelná aktualizácia a koordinácia rozvoja IT a digitalizácie medzi MIRRI a verejnými organizáciami v oblasti rozvoja IT. Existuje "Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030" ktorá bola schválená vládou SR v máji 2019 a odvtedy nebola aktualizovaná, definovala však prevažne len všeobecné trendy a oblasti rozvoja IT. V roku 2021 bola vytvorená Národná koncepcia informatizácie verejnej správy (NKIVS), ktorá mala byť napĺňaná cez tzv. Koncepcie rozvoja informačných technológií verejnej správy („KRIT“) - základné strategické dokumenty povinných osôb v oblasti rozvoja informačných systémov. KRIT by mal byť dokument vypracovaný správcom pre nim spravované informačné systémy verejnej správy, vrátane organizácií v jeho zriaďovateľskej alebo zakladateľskej pôsobnosti, definujúci najmä ciele, organizačné, technické a technologické nástroje, rozvojové projekty a architektúru informačných systémov verejnej správy. Nebola však implementovaná strategická koordinácia zo strany MIRRI, ani monitorovanie, priebežné vyhodnocovanie a aktualizovanie NKIVS a KRITov.

Pokrokom v oblasti riadenia verejných investícií na Slovensku sú investičné plány pripravované na základe uznesenia Vlády SR č. 181/2022 k návrhu Metodiky prípravy a hodnotenia investičných projektov. Investičné plány síce sú nezáväzné a vznikajú izolovane na každom ministerstve, sú však využívané pri diskusiách o rozpočte medzi MF SR a jednotlivým rezortmi. Kapitoly s investičným rozpočtom vyšším ako 20 miliónov eur ročne sú povinné pripraviť aspoň päťročný plán prípravy a realizácie projektov. Pri jeho zostavovaní sú povinné riadiť sa vlastnou metodikou určovania rezortných priorít (priorizáciou). Odporúča sa, aby finančný rámec plánu vychádzal z historického objemu investícií - takto by mali byť zohľadnené rozpočtové možnosti štátu a zároveň, implicitne, kapacita kapitoly pripraviť a realizovať projekty.

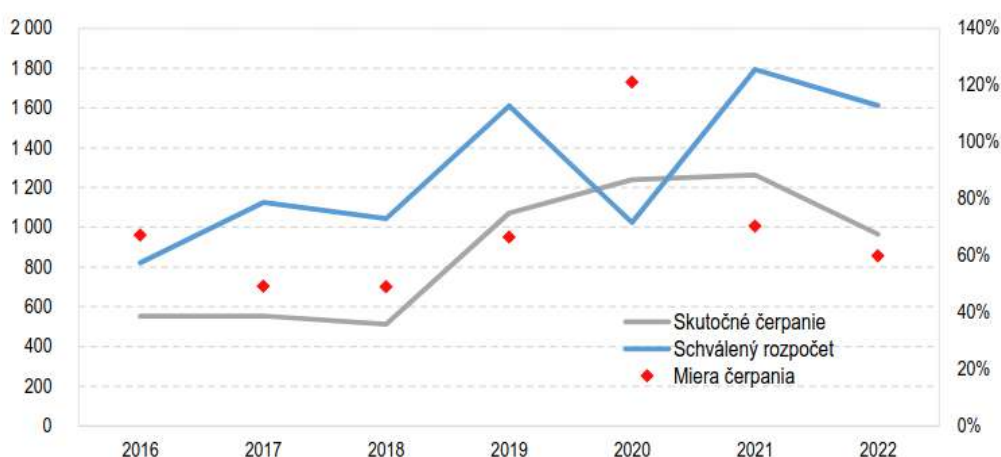
V získavaní a čerpaní prostriedkov na investície sú úspešnejšie tie rezorty, ktoré tvorbe investičných plánov venujú adekvátnu pozornosť. Z rozhovorov vyplýva, že napríklad odborníčky a odborníci ministerstva kultúry zodpovední za tvorbu investičného plánu dávali kolegom, od ktorých zbierali návrhy projektov, jasnú spätnú väzbu ohľadom uskutočniteľnosti navrhovaných časových harmonogramov implementácie jednotlivých projektov. Potrebu mať v akomkoľvek koordinačnom orgáne personál, ktorý podrobne rozumie stavu projektov implementovaných zo strany ich nositeľov, pomenovali viacerí oslovení aktéri. Zlou praxou je zbieranie podnetov na projekty bez spätnej väzby ohľadom súladu s priorizáciou, možnosti realizovať projekt v navrhovanom čase či rozpočtových možnosti organizácie.

Previazaniu rozpočtu a investičného plánu niektorým subjektom bráni rozličné vnímanie povinností a obmedzení vyplývajúcich zo základnej finančnej kontroly (ZFK). Niektoré subjekty zákon o finančnej kontrole a audite vykladajú tak, že nemôžu pripravovať projekt, kým nemajú zabezpečené finančné krytie na realizáciu projektu. S rozpočtovaním prípravy a prácou na nej začínajú, až keď si zabezpečia zdroje na krytie realizácie, čo ich dostáva do časovej tiesne, znižuje kvalitu projektovej dokumentácie a zvyšuje riziko problémov pri realizácii. Problémom môže byť aj to, že v menších samosprávach s obmedzeným rozpočtom by príprava projektu, ktorý nie je okamžite realizovaný, mohla byť považovaná za nehospodárne vynakladanie zdrojov.

3.4.2. Dôsledky nedôveryhodných investičných plánov

Nepredvídateľnosť realizácie investícií v strednodobom a dlhodobom horizonte predstavuje problém pre plánovanie práce súkromného aj verejného sektora. Súkromný sektor čelí neistote ohľadom veľkosti potrebnej pracovnej sily pre verejné zákazky. Ostatní verejní investori nedokážu koordinovať svoje projekty s partnermi. V kontexte preťahov v povoľovacích a iných administratívnych procesoch ani štát samotný nedokáže bez dôveryhodného plánu zabezpečiť dostatočnú produktivitu úradov pre prípad koncentrácie investícií a s tým spojeného vysokého objemu konaní na konkrétnych úradoch.

Nízka kvalita plánov sa prejavuje aj v krátkodobom horizonte nízkou mierou čerpania rozpočtovaných výdavkov. Miera čerpania investičných výdavkov zo štátneho rozpočtu (ŠR) bežne nedosahuje ani 70% (Graf 2). MF SR vidí priestor v zlepšení prípravy, obstarávania aj realizácie projektov (MF SR 2023).



Graf 2: Vývoj čerpania investičných výdavkov zo ŠR v mil. eur (vľavo) a pomeru k rozpočtu (vpravo)
Zdroj: Prevzaté z (MF SR 2023, Graf 3)

Odborníci zo samosprávy v rozhovoroch zdôrazňovali, že pri plánovaní svojich investícií doplácajú na nepredvídateľnosť štátnej správy a absenciu horizontálnej a vertikálnej strategickej koordinácie a riadenia. Štát nemá kredibilný dlhodobý investičný plán a do svojich investičných rozhodnutí, ktoré sa vždy realizujú v území, dostatočne nezapája samosprávu. Chýba stály mechanizmus integrácie investičných zámerov štátu a samospráv. Naopak, tam, kde rozhodnutie "zhora" je odôvodnené z pohľadu zlepšenia investičných podmienok, ako v prípade extrémne fragmentovanej miestnej samosprávy (vyše 1800 obcí má menej ako 1000 obyvateľov), štát necháva riešenie v rukách samospráv a nezabezpečil ani prepojenie podpory rozvoja regiónov (ERDF) a vidieka (EAFRD). Riešením fragmentácie územnej samosprávy a absencie horizontálnej a vertikálnej strategickej koordinácie a riadenia nie je ani pilotný mechanizmus ITI. Ten síce prispel ku konsolidácii ekosystému a vytvoril platformu strategickej koordinácie (osobitne cez tzv. komoru štátnej správy), aktuálne je však vnímaný a v praxi aj používaný predovšetkým ako nástroj eurofondového financovania kompetencií VÚC a väčších miest, čo limituje potenciál využitia rád partnerstva v regionálnom rozvoji.

3.4.3. Monitorovanie a plnenie investičných plánov

Monitorovaniu postupu prípravy investícií nie je venovaná dostatočná pozornosť a preto je často náročné povedať, či je progres dostatočný a možnosť realizovať projekt v konkrétnom čase realistická. Posuny v implementačnom harmonograme sú bežné a tolerované - napríklad v rokoch 2015 až 2022 NDS plnila termíny svojho investičného plánu v priemere na približne 47% (Graf 3). Z rozhovorov s odborníkmi v oblasti dopravy vyplýva, že pre nedostatočné personálne kapacity a všeobecnú prioritu “čerpania” finančných prostriedkov sa sledovanie portfólia často zameriava na väčšie finančné toky, t.j. (stavebnú) realizáciu projektov alebo len najbližšie trojročné obdobie zodpovedajúce rozpočtovému horizontu. Spoločné stretnutia vyšších manažérov “koordinačných” aj “nositeľských” inštitúcií na tému prípravy prebiehajú, je však otázne, ako sú efektívne. Nižšie postavení odborníci hovorili o absencii vertikálnej komunikácie v rámci inštitúcie, aj o problémoch v získavaní informácií o skutočnom stave prípravy projektov. V prípade investičných plánov na základe uznesenia vlády dochádzalo k istej forme monitorovania ministerstvami dopravy a financií, nebolo z nich však možné plne vyhodnotiť progres projektov (Box 2). Navyše, tieto investičné plány obsahujú len informáciu o časovom pláne čerpania financií, neobsahujú informácie o míľnikoch projektovej prípravy.



Graf 3: Plnenie termínov investičného plánu investičných projektov prípravy NDS
Zdroj: Podnikateľské plány NDS z rokov 2016-2023 (NDS 2016 - 2023)

Box 2: Monitorovanie a plnenie investičných plánov podľa uznesenia vlády

Investičné plány tvorené podľa uznesenia vlády č. 181/2022 k návrhu Metodiky prípravy a hodnotenia investičných projektov nemajú zavedený formálny monitorovací mechanizmus. Výnimkou sú investičné plány pre cestnú a železničnú infraštruktúru, o ktorých musí minister dopravy každoročne informovať vládu v zmysle úloh z uznesení č. 101/2022 a 117/2022. Čiastočné vyhodnotenie plnenia niektorých iných investičných plánov vykonalo MF SR.

Kvalita informácií o plnení plánov MD SR v roku 2024 klesla. Materiál obsahuje iba informáciu o aktuálnom stave projektov, ktorá izolovane nestačí na vyhodnotenie pokroku v plnení plánu. Vyhodnotenie z roku 2023 aspoň krátko opisovalo postup prípravy projektov za ostatné obdobie a v prípade NDS uviedlo aj stav prípravy spreď roka. Keďže však investičné plány samotné neobsahujú informáciu o očakávaných termínoch míľnikov projektov, ani rozšírená štruktúra údajov neumožňuje vyhodnotenie progresu projektu voči celkovému plánu.

MF SR zverejnilo vyhodnotenie štyroch investičných plánov v jednoročnom horizonte. Správa o hodnotení investícií za rok 2022 obsahuje porovnanie plánov na rok 2022 so skutočným čerpaním rozpočtu pre rezorty kultúry (MK SR), životného prostredia (MŽP SR) a školstva (MŠVVŠ) (MF SR 2023). Správy za rok 2023 a 2024 nie sú zverejnené alebo neboli vypracované. Revízia výdavkov na nemocnice hodnotí plnenie plánu ministerstva zdravotníctva (MZ SR) na rok 2023 (ÚHP 2025).

MF SR hodnotilo plnenie plánu z pohľadu čerpania pridelených finančných prostriedkov, nerobilo odpočet prípravy projektov:

- MK SR čerpalo rozpočet iba na projekty v investičnom pláne. Schválený rozpočet bol nižší ako plánované výdavky v investičnom pláne, avšak počas roka boli čerpané prostriedky z rezervy. MK SR svoj plán splnilo na 90%.
- MŽP SR splnilo svoj plán na 1%. Iba 40% schváleného rozpočtu tvorili projekty z investičného plánu. Ministerstvo nakoniec vyčerpalo len 20% prostriedkov, ktoré malo k dispozícii, primárne na projekty mimo plánu.
- MŠVVŠ splnilo plán len na 13% z dôvodu nevyužitia prostriedkov z POO. Podľa MF SR išlo o projekty v súlade s účelom deklarovaným v investičnom pláne.
- MZ SR splnilo plán na 7%. Iba 32% čerpaných prostriedkov bolo použitých na projekty z investičného plánu.

Pozitívne príklady verejného monitorovania projektov možno nájsť v odpočtovaní akčného plánu BSK (pravidelnosť, informácia o aktivite) a investičnom semafore projektov POO (jasný časový harmonogram). Zastupiteľstvo BSK pravidelne dostáva informáciu o postupe projektov, nevidí však celú časovú os projektu. Semafor POO informuje o celej časovej osi, avšak nepravidelne a bez informácie o prebiehajúcej činnosti (Box 3). Neverejne, NDS a SSC by štvrťročne mali podávať informáciu o stave prípravy projektov MD, vrátane krátkeho komentára k aktuálnej činnosti a celej časovej osi prípravy projektov. Povinnosti im vyplývajú zo zmlúv uzatvorených s MD (Kontrakt medzi MD a SSC, Zmluva o poskytnutí dotácií z rozpočtovej kapitoly Ministerstva dopravy Slovenskej republiky v prípade NDS).

Box 3: Monitorovanie prípravy projektov POO a v BSK

Semafor investičných projektov POO sleduje stav a napredovanie najväčších projektov plánu obnovy. Od februára 2024 bola hranica 50 mil. EUR znížená na 20 mil. EUR čím bol semafor rozšírený na 31 projektov so súhrnnou hodnotou 2 miliardy EUR. Zverejnený semafor jasne a transparentne uvádza celý plánovaný harmonogram projektu s konkrétnymi míľnikmi a indikáciou rizika pre splnenie celkového projektu (Obrázok 1), nie je však aktualizovaný pravidelne a nepodáva ani krátku opisnú informáciu o postupe projektu. Napríklad semafor pre projekt zvýšenia priepustnosti trate Bratislava Rača - Leopoldov bol naposledy aktualizovaný v júni 2024. Informácia o meškaní konkrétného kroku sa po jeho splnení stratí (zelená farba = splnené) a meškanie nie je zohľadnené v termínoch nasledujúcich krokov.

Legenda stavu implementácie: ● priame ohrozenie splnenia celkového projektu ● oneskorenie ● splnené ● bez omeškania ■ míľnik/cieľ

	Predpokladaný termín splnenia	Skutočný termín splnenia
● Projektová dokumentácia	5/2023	5/2023
● Vyhlásenie verejného obstarávania na dodávku HCI infraštruktúry	7/2023	7/2023
● Vyhlásenie verejného obstarávania na Transakčný modul a stacionárne radary	9/2023	8/2023
● Podpis zmluvy na dodávku HCI infraštruktúry	1/2024	1/2024
● Podpis zmluvy na dodávku transakčného modulu a stacionárnych radarov	4/2024	
● Ukončenie prípravy podkladov pre moduly CESDAR, OBCE, ŠTATISTIKY	3/2024	12/2024
● Analýza a dizajn riešenia	6/2024	
● Vývoj a rozšírenie SW	12/2024	
● Dodanie technických prostriedkov HCI infraštruktúry	12/2024	6/2024
● Dodanie transakčného modulu a stacionárnych radarov	12/2024	
● Nasadenie a postimplementačná podpora	12/2024	
● Schválený protokol o ukončení vývoja	12/2024	
● Schválený protokol uvedený do prevádzky	12/2024	
● Plná prevádzka systému s modulmi	6/2026	

Obrázok 1: Semafor projektu Úplné sfunkčenie automatizácie systému odhaľovania porušení pravidiel cestnej premávky aktualizovaný 28.4.2025.
Zdroj: Prevzaté z (NIKA 2025)

Zastupiteľstvu BSK je štvrťročne predkladaný odpočet akčného plánu PHRSR. Ten obsahuje zoznam projektov, ktoré sú momentálne v príprave, informáciu o aktuálnych činnostiach a termíny niekoľkých najbližších míľnikov projektu. Pozitívom je pravidelnosť monitorovania progresu projektov a jasné prihlásenie sa ku konkrétnemu časovému harmonogramu, ktoré zabezpečujú aspoň základné informovanie zastupiteľstva a verejnosti. Slabinou prístupu BSK je, že sa v každom prípade jedná len o krátky výsek prípravy projektu, ktorý nepodáva kompletnú informáciu o histórii prípravy. Meškanie nie je explicitne priznané a vysvetlené.

	17.2.2021	15.12.2023	13.12.2024	4.4.2025
MPV	07/2021	06/2023	05/2024	02/2025
Získanie SP	12/2022	10/2023	10/2024	02/2026
Realizácia	12/2023	12/2024	12/2026	neuvedené

Tabuľka 2: Vývoj očakávaného plnenia míľnikov prípravy križovatky II/503 s III/1062 v Senci
MPV - majetkovo-právne vysporiadanie, SP - stavebné povolenie
Zdroje: Vlastné spracovanie podľa (BSK 2021, 2023, 2024, 2025)

Napríklad projekt križovatky II/503 s III/1062 v Senci je oproti pôvodnému plánu v omeškaní o viac ako tri roky, čo nie je zrejmé zo žiadneho individuálneho odpočtu (Tabuľka 2). Takéto vyhodnotenie je možné len po pracovnom zozbieraní údajov z dokumentov individuálnych zasadnutí, ktoré sú navyše v rôznych formátoch a nie vždy strojovo čitateľné. Čitateľom, resp. zastupiteľstvu, to komplikuje vyhodnotiť skutočný postup prípravy a budúce riziká, čo je dôležité najmä pre projekty plánované na financovanie EŠIF z dôvodu ich obmedzeného obdobia oprávnenosti. V prípade spomenutej investície napríklad nie je jasné, prečo došlo k skráteniu odhadu časovej náročnosti procesov medzi MPV a získaním SP z 16-17 mesiacov na 12 mesiacov, keď už predošlé kroky trvali dlhšie, ako bolo plánované.

Projektová príprava môže byť pozastavená ak sú investičné plány vo vzájomnom konflikte. Rôzne investičné plány pre tú istú organizáciu na to isté obdobie môžu byť odlišné - napríklad ak sa investičný plán MD líši od podnikateľského plánu ŽSR. Pre verejnosť ale aj vrcholových manažérov to znamená, že nemajú prístup ku konsolidovanej informácii o skutočne pripravovanom portfóliu. To môže viesť k plytvaniu ľudskými a finančnými zdrojmi na prípravu projektov, ktoré nakoniec nie sú realizované alebo k oneskoreniu realizácie iných investícií. Problém ilustrujeme na niekoľkých príkladoch v oblasti dopravy (Box 4).

Jedným z mechanizmov na zabezpečenie súladu sektorového investičného plánu a konania podriadenej organizácie je zmluvné vymedzenie konkrétnych projektov a KPI súvisiace s plnením plánu napojené na odmeňovanie manažmentu spoločností. Hoci zmluvy medzi MD a SSC/NDS sú doplnené špecifikáciou účelu prostriedkov, tá sa nezverejňuje. Vedenie spoločností nie je odmeňované v nadväznosti na úspechy v príprave projektov, z rozhovorov vyplýva skôr dôraz na posledné kroky pred implementáciou (vyhlásenie VO na stavebné práce, podanie ŽoNFP). Zmenu by mohol priniesť prístup v súčasnosti pilotovaný v ŽSR - čiastkové zmluvy na rok 2024 a 2025 obsahujú KPI súvisiace s plnením investičného plánu.

Neplnenie míľnikov projektovej prípravy (Graf 3 a Tabuľka 2) naznačuje, že samotné termíny môžu byť stanovené nereálne, bez zahrnutia možných rizík. Oslovení odborníci v oblasti dopravy k tejto možnosti zaujali rozličné postoje. Na jednej strane boli takí, ktorí hovorili, že odhady v ich inštitúcii vychádzajú z historickej skúsenosti alebo pri spätnom pohľade uznali, že v niektorých prípadoch mohli byť stanovené harmonogramy optimistické. Na druhej strane bola prezentovaná domnelá nemožnosť nastaviť harmonogram inak, ako podľa zákonných lehôt (ktoré nie sú plnené). Bol prezentovaný aj názor, že nastavenie časových harmonogramov pesimistickejších (a tým aj realistejších) oproti dnešku by viedlo k pomalšej implementácii projektov, keďže by absentoval časový tlak na implementátorov. Aj jazyk použitý v materiáli MD naznačuje, že základnou stratégiou nie je používanie odhadov založených na skúsenosti. Materiál (MD SR 2022c) prezentuje tzv. "základnú", "optimálnu" a "reálnu" časovú os avšak trvanie procesov v "základnej" a "optimálnej" osi je totožné. Odhady trvania procesov, ktoré verejne komunikuje NDS, sú bližšie k "optimálnej" osi než tej "reálnej" (Graf 1, str. 13). "Reálna" os mala byť spracovaná

na základe analýzy projektov za ostatných 10 rokov. Zverejnenie analýzy by mohlo pomôcť ostatným, menej skúseným, investorom upraviť a zrealizovať svoje investičné plány.

Investičné plány by mali obsahovať rezervné projekty pre zabezpečenie kontinuálneho využívania kapacít a čerpania finančných prostriedkov. Tie by bolo možné realizovať v prípade uvoľnenia finančných prostriedkov (meškanie alebo zlacnenie iných investícií) alebo dostupnosti nečakaných financií. Oslovení aktéri hovorili všeobecne o potrebe pripravovať (resp. nadkontrahovať) projekty s vyšším celkovým odhadom nákladov ako dostupné zdroje pre meškanie a nižšiu než očakávanú cenu - napríklad projekty NDS boli vo výsledku o 27% lacnejšie než odhady (roky 2005 až 2016, (ITF 2018))¹⁶. Pripravovať záložné investície odporúčajú obe metodiky prioritizácie projektov MD (ÚHP a MD SR 2020, 2021). Aj v tomto prípade však viacerí aktéri identifikovali prekážky súvisiace s úzkou interpretáciou základnej finančnej kontroly - t.j. v systéme pomerne rozšírené vnímanie nemožnosti pripravovať projekt, kým nie je zabezpečené finančné krytie na realizáciu projektu.

¹⁶ ÚHP dokáže spresniť odhad nákladov projektu na základe historických jednotkových cien stavebných prác pred realizáciou, metodika konzistentného odhadovania nákladov v skorších fázach prípravy však na rozdiel od ČR ([SFDI](#)) neexistuje.

Box 4: Príklady nesúladu investičných plánov v oblasti dopravy

Slovenská správa ciest

Realizácia projektu SSC I/75 Lučenec - preložka má byť podľa Rozvojového programu priorít verejných prác na roky 2023 až 2025 realizovaná v rokoch 2025 až 2027 (MD SR 2022d). Avšak Harmonogramy prípravy a výstavby projektov cestnej infraštruktúry (ďalej "cestný investičný plán") z rokov 2022 a 2023 tiež pripravené ministerstvom dopravy v tom istom období nepredpokladajú realizáciu tohto projektu ani do roku 2033 (MD SR 2022a, 2023a). Navyše, projekt mal byť pôvodne realizovaný v rokoch 2015 až 2017 (MD SR 2014), bol v zozname národných projektov OPII od roku 2015 (MD SR 2015) a ešte v polovici roku 2020 zoznam uvádzal, že projekt bude realizovaný v rokoch 2017 až 2019 (*sic*) (MD SR 2020).

Národná diaľničná spoločnosť

Podľa rozhovorov s dotknutými odborníkmi je rozdiel medzi cestným investičným plánom pre NDS pripraveným ministerstvom a podnikateľským plánom pripraveným NDS. Podnikateľský plán NDS pritom schvaľuje dozorná rada, v ktorej dve tretiny členov menuje ministerstvo dopravy.

Železnice Slovenskej republiky

Projekt modernizácie železničnej trate na úseku Paludza – Liptovský Hrádok bol súčasťou zoznamu veľkých projektov OPII až kým jeho fázovaná podoba nakoniec bola vyradená pre nedostatočný pokrok v príprave. Vo vysvetlení tohto kroku je uvedené, že za predpokladu budúceho pokroku môže byť projekt realizovaný (MD SR 2021). Pri tom na konci roka 2021 už ministerstvo pripravovalo Harmonogram prípravy a výstavby projektov železničnej infraštruktúry (ďalej "železničný investičný plán"), ktorého verzie z rokov 2022 a 2023 predpokladali investíciu v odlišnej podobe a menšom rozsahu približne 76 miliónov eur (MD SR 2023b), z dôvodu výrazne vyššej spoločenskej efektívnosti. Verzia z roku 2024 už neobsahovala informáciu o realizácii žiadnej intervencie na danom úseku trate (MD SR 2024). V rozpore s verejným plánom, ŽSR v januári 2025 vyhlásili VO s PHZ na úrovni až 862 miliónov eur, čo môže ohroziť dostupnosť finančných zdrojov na iné projekty pôvodne zaradené v železničnom investičnom pláne.

Správa a údržba ciest samosprávneho kraja¹⁷

Odborník z oblasti cestnej infraštruktúry samosprávy spomenul príklad, keď pre chýbajúcu koordináciu úrad VÚC pripravoval projekt pre rekonštrukciu hradenú z EŠIF pre rovnaký cestný úsek, ako pripravovala Správa a údržba ciest kraja zo zdrojov kraja, avšak v odlišnej podobe.

¹⁷ Konkrétny kraj nie je uvedený v záujme neumožniť identifikovanie respondenta.

4. Odporúčania

4.1. Prierezové otázky

1. Vo vzťahu k strategickému plánovaniu, príprave, monitorovaniu a plneniu investičných plánov:

- a. V nadväznosti na analýzu existujúcich rezortných stratégií a investičných plánov vypracovať dlhodobý Investičný plán Slovenska pre strategické projekty národného významu zo všetkých zdrojov, vrátane eurofondov, a vytvoriť mechanizmus jeho monitorovania a vyhodnocovania. Zabezpečiť previazanie monitorovania Investičného plánu Slovensko (IPS) s predvídateľným rozpočtovaním výdavkov na prípravu národných strategických projektov.

Nositeľ: ÚPPV SR v spolupráci s ÚV SR, MF SR, MIRRI SR

- b. Formalizovať monitorovanie investičných plánov rezortov a pripravovaného dlhodobého Investičného plánu Slovensko (IPS) s cieľom zvýšiť transparentnosť a kontinuitu riadenia verejných investícií.

Rozšíriť investičné plány o konkrétne časové míľniky, vyjadrujúce predpokladané termíny ukončenia dôležitých fáz prípravy, stanovené na základe predchádzajúcich skúseností aspoň pre projekty s investičnými nákladmi presahujúcimi 40 mil. eur s DPH (pri IT pre projekty nad 10 mil. EUR, prípadne podľa našich zistení a odporúčaní ideálne pri IT projektoch už nad 1 mil EUR). Pri každoročnej aktualizácii plánov odpočtovať postup prípravy vláde SR aj s vecnou informáciou o vykonávaných činnostiach a vysvetlením odchýlok od plánu. Výhladovo, s ambíciou zavedenia záväzného viacročného rozpočtu pre kapitálové výdavky, zaviesť aj informovanie NR SR o stave plánovania, prípravy a realizácie verejných investícií štátu, s dôrazom na dodržiavanie harmonogramu a rozpočtu prijatých investičných plánov (vrátane prípravy projektov).

Nositeľ: ÚPPV SR a MF SR, implementácia jednotlivé rezorty

- c. Vo VÚC a väčších mestách podporovať zavádzanie do praxe existujúcich pozitívnych príkladov pravidelného odpočtovania a prepojenia akčných plánov PHRSR so samosprávnym rozpočtom. V prípade menších miest a obcí podporovať ich systematickú spoluprácu pri strategickom plánovaní vo väčších funkčných celkoch (napr. spoločné PHRSR pre vidiecke funkčné územia obcí, miestne akčné skupiny, najmenej rozvinuté okresy). Zviditeľňovať pozitívne príklady, aby slúžili ako inšpirácia pre ostatných.

Nositeľ: MIRRI SR v spolupráci s SK8, ÚMS a ZMOS

2. Vo vzťahu k legislatívnemu a metodickému rámcu eurofondov:

- a. Minimalizovať časový odstup medzi schválením programu zo strany Európskej komisie a zverejnením podmienok poskytnutia príspevku pre jednotlivé oblasti napr. vloženie strategických projektov priamo do programu (tzn. prepojiť procesy programovania a implementácie).
- b. Zverejniť viacročný harmonogram výziev, posilniť vizibilitu ročných harmonogramov výziev napr. prostredníctvom uznesení vlády a minimalizovať posuny termínov.
- c. Eliminovať nadmernú detailnosť rozpočtu, oprávnených výdavkov a aktivít a minimalizovať zmeny týchto podmienok počas programového obdobia.
- d. V prípade integrovaného územného rozvoja eliminovať vyhlasovanie výziev a posilniť rolu riadiaceho orgánu ako jednotného bodu kontaktu voči radám partnerstva.

Nositeľ: MIRRI SR a MF SR

3. Do strategického dokumentu SR pre využívanie fondov EÚ v budúcom programovom období 2028+ začleniť realizáciu **reformy riadenia verejných investícií naprieč verejnou správou SR** s konkrétnymi míľnikmi. Reforma by mala vychádzať z odporúčaní IMF (IMF, 2019) a vo vzťahu k projektovej príprave z odporúčaní tejto správy.

Nositeľ: ÚPPV SR a MF SR

4. **Posilniť princíp doplnkovosti vo vzťahu k využívaniu zdrojov EÚ.** Využívanie eurofondov má prebiehať na základe národných pravidiel a schém, nie naopak. Je potrebné nadviazať na revíziu výdavkov na dotácie (ÚHP, 2023), doplniť ju o podporné schémy financované z európskych zdrojov s cieľom sprehľadniť štruktúru a eliminovať duplicity. Výstupom celkovej revízie by mal byť národný katalóg oblastí podpory, pričom postupne pre každú z nich by sa stanovil jediný dotačný nástroj (a zodpovedná verejná inštitúcia), cez ktorý by k prijímateľom smerovala podpora z akýchkoľvek dostupných finančných zdrojov.

Centrálna koordinácia katalógu dotačných schém umožní nastaviť deliace línie, doplnkovosť a synergie, prepojiť informačné systémy, zjednotiť legislatívne a metodické pravidlá pre využívanie eurofondov a minimalizovať ich dvojkoľajnosť vo vzťahu k národným pravidlám, ako aj zapojiť behaviorálnych expertov do prípravy dokumentácie a jednotnej komunikácie štátu s prijímateľmi s cieľom “poľudštiť” jazyk poskytovateľov dotácií.

Nositeľ: ÚPPV SR, MIRRI SR, MF SR

5. **Analyzovať rozsah a dôvody neplnenia zákonných lehôt v povoľovacích konaniach** a stav administratívnych kapacít príslušných povoľovacích úradov. Iniciovať potrebné nápravné opatrenia, v prípade prípravy projektov národného významu vrátane personálneho posilnenia úradov dočasnými tímami.

Nositeľ: ÚPPV SR

6. **Posilniť odborné investičné ľudské kapacity** vo verejnej správe s technickými znalosťami v oblasti projektovej prípravy, ako aj personál odborne zdatný a skúsený v oblasti koordinácie komplexných procesov a v oblasti projektového manažmentu, ako predpoklad skvalitnenia riadenia verejných investícií na Slovensku.

Nositeľ: rezorty, ktoré realizujú investičné projekty

7. Vydať **zrozumiteľné metodické usmernenie ohľadom výkonu základnej finančnej kontroly** špecializované na rôzne situácie v príprave investičných projektov, osobitne pri rozpočtovaní výdavkov na jednotlivé aktivity projektovej prípravy (viď. najmä identifikovaný rozdielny výklad možnosti financovať projektovú prípravu v situácii, keď realizácia ešte nemá definitívne schválené finančné krytie). Zabezpečovať školenia rozpočtových, investičných a analytických útvarov rezortov na túto tému.

Nositeľ: MF SR

4.2. Regionálny rozvoj

8. Vyhodnotiť pilotný **mechanizmus ITI** a nový mechanizmus integrovaného územného rozvoja pre obdobie po roku 2027 spustiť súbežne so schválením nového programu/plánu zo strany Európskej komisie.

Nositeľ: MIRRI SR v spolupráci s ÚPPV SR, radami partnerstva, kooperačnými radami a strešnými platformami samospráv

9. Z Programu Slovensko 2021 - 2027 spolufinancovať cielenú **podporu predprojektovej prípravy budúcich integrovaných územných stratégií a nových strategických integrovaných projektových zámerov**. Táto podpora by mohla byť zameraná na všetky aktivity predprojektovej prípravy, nie len na obstaranie dokumentácie, s cieľom posilniť zapojenie väčšieho počtu lokálnych aktérov do prípravy nových vlajkových projektových zámerov.

Nositeľ: MIRRI SR v spolupráci s radami partnerstva, kooperačnými radami a strešnými platformami samospráv

10. Etablovať **rady partnerstva** ako územnú platformu strategickej koordinácie a riadenia viaczdrojového financovania rozvoja. Pokračovať v podpore funkčných mestských území a zároveň integrovať podporu funkčných vidieckych území do nového mechanizmu ITI.

- a. Začleniť časť ESF+, Interreg a podporu najmenej rozvinutých (prioritných) okresov pod rady partnerstva.
- b. Zvážiť začlenenie podpory miestnych akčných skupín a/alebo vytvorenie fondu mikroprojektov pre vidiecke obce pod radami partnerstva.

Nositeľ: MIRRI SR a MPRV SR v spolupráci s radami partnerstva, kooperačnými radami, miestnymi akčnými skupinami a strešnými platformami samospráv

11. Vytvoriť **mechanizmus podpory odborných investičných kapacít samospráv, osobitne pre malé obce**. V úvode by sa mohlo z prostriedkov technickej podpory spolufinancovať fungovanie spoločných investičných útvarov skupín obcí (približne 2 pracovníci pre regionálne združenie ZMOS, Centrum zdieľaných služieb alebo iné združenie obcí). Úlohou týchto interných kapacít samospráv by bolo zabezpečiť kvalitnú predprojektovú prípravu a komunikáciu s externými dodávateľmi.

VÚC by mohli v rámci Združenia SK8 posilniť už existujúcu výmenu skúseností a vytvoriť stále spoločné investičné centrum, prevažne s využitím existujúcich kapacít regiónov. Podobné centrum by mohla zriadiť Únia miest Slovenska pre členské mestá. Alternatívne je možné rozšíriť činnosť kapacít rád partnerstva aj na oblasť projektovej prípravy.

Nositeľ: ZMOS, Únia miest Slovenska, Združenie SK8 s podporou MIRRI SR

12. **Regionálne centrá MIRRI SR**, ktoré aktuálne poskytujú informácie a všeobecné poradenstvo, by sa v budúcnosti mali zamerať na aktívnu integráciu všetkých sektorových aktivít štátu v území. Tým by sa stali aktérom vertikálnej koordinácie aktivít štátu v území.

Nositeľ: MIRRI SR

13. **Pokračovanie decentralizácie verejnej správy SR** výrazne prispeje k zlepšeniu systémových podmienok pre projektovú prípravu samospráv. Prioritou je:

- a. zabezpečiť spoločný výkon kompetencií v obciach pod 1000 obyvateľov;

Nositeľ: MV SR, MIRRI SR, MF SR, MPRV SR

- b. zamerať výkon regionálnej politiky SR na efektívnu vertikálnu koordináciu strategického plánovania a riadenia.

Nositeľ: MIRRI SR

4.3. Informatizácia

14. **Zaviest'/obnoviť strategické a investičné plánovanie a koordináciu rozvoja IT a digitalizácie medzi MIRRI a OVM.**

- a. Zabezpečiť pravidelnú aktualizáciu NKIVS nezávislými odborníkmi na IT, súčasne zabezpečiť a potvrdiť nezávislosť expertov pracujúcich na NKIVS od možných následných potenciálnych dodávateľov IT projektov.
- b. Vyžadovať od OVM vytváranie dokumentov tzv. KRIT, ich pravidelnú (ročnú) aktualizáciu a vyžadovať pravidelnú koordináciu s MIRRI.
- c. **Na strane MIRRI zabezpečiť zjednotené strategické plánovanie IT projektov** v rámci jednej celoštátnej digitálnej stratégie – aby sa eliminovala duplicita a zaručila interoperabilita.

Nositeľ: MIRRI SR

15. **V ďalšom programovom období zvážiť zníženie alokácie EU prostriedkov na informatizáciu verejnej správy na Slovensku.** V posledných programových obdobiach sa ukázalo, že štedré alokácie v IT oblasti nevedli k adekvátnej kvalite výstupov IT projektov pre verejný sektor a služieb pre občanov. Práve naopak mohli byť jednou z príčin nízkej kvality dodávaných IT riešení, keďže projekty neraz prechádzali schvaľovaním a realizáciou len preto, lebo hlavným cieľom bolo vyčerpať alokované zdroje na verejné IT z prostriedkov EÚ a obava z prepadnutia prostriedkov. Zároveň, kapacita IT sektora na Slovensku na dizajnovanie a dodávku dobrých a kvalitných IT riešení pre verejný sektor je obmedzená, a na strane verejných organizácií sú nedostatočné odborné kapacity pre dobré a jasné definovanie IT požiadaviek (katalógu požiadaviek).

Preto v súlade s ďalšími odporúčaniami v tejto kapitole navrhujeme posilnenie odborných kapacít na strane štátu, zlepšenie prípravy a dizajnovania IT projektov, a až následne po zistení, že požadované IT projekty spĺňajúce kvalitatívne a strategické parametre prekračujú dostupnú alokáciu, zvážiť zvýšenie alokácie v programových obdobiach v budúcnosti (sledovať tzv. bottom-up prístup)

Jednou z ciest môže byť aj inštitucionálne odčlenenie informatizácie ako vecnej agendy od riadiaceho orgánu pre eurofondy, ktoré sú aktuálne v kompetencii rovnakého ministerstva (MIRRI).

Nositeľ: vláda SR

16. **Zaviest' kategorizáciu IT projektov a programov¹⁸ (angl. programme) a definovať max. rozpočet pre jednotlivé kategórie projektov a programov. Pri individuálnych projektoch (hlavne softvérových a implementačných) vyžadovať rozdelenie a zmenšenie IT projektov na max. hranicu do 1. mil EUR. V prípade programu (ktorý sa skladá z viacerých projektov) definovať max. rozpočet jednotlivých projektov v programe v limite do 1 mil EUR.** Zjednoduší sa tým komplexita, zrýchli sa príprava projektov, prispeje to k zvýšeniu konkurencie a počtu zapojených dodávateľov do VO (napr. menší IT dodávatelia sa nemôžu zapojiť alebo nekvalifikujú sa do VO na veľké IT projekty, pretože nespĺňajú kritéria na referencie s dodávkou veľkých IT projektov)) a v konečnom dôsledku to bude viesť aj k rýchlejšej dodávke technologicky aktuálnejších riešení pre prijímateľov a občanov Slovenska. V prípade potreby projektov nad 1 mil EUR alebo projektov so širším zameraním postupovať v súlade s odporúčaním 17 (t.j. zaviesť inkrementálne dodávky alebo programové riadenie projektov).

Nositeľ: MIRRI SR

17. **Zaviest' agilné (inkrementálne a iteratívne) dodávanie IT projektov na Slovensku a v súlade s odporúčaním č. 16 stanoviť max. rozpočet pre inkrement na max. 1 mil. EUR. Pre realizáciu strategických IT iniciatív alebo nadrezortných IT projektov/iniciatív zaviesť metodiku programového riadenia (napr. metodiku European Commission: [PM² Programme management](#)).**

Upraviť príslušné predpisy, vyhlášky a zákony pre umožnenie agilných dodávok IT projektov. Verejná správa by mala klásť dôraz na čo najmenšie funkčné plnenia a využívanie metód agilného riadenia dodávky, t. j. využívanie čiastkového plnenia (inkrementu). Toto môže prispieť k zjednodušeniu procesných postupov, zrýchliť prípravu projektov, zvýšiť schopnosť reagovať na časté zmenové požiadavky alebo zmeny a inovácie v oblasti technológií (ktoré sú hlavne v IT sektore veľmi časté a rýchle), bude to viesť k lepšej a častejšej spolupráci zainteresovaných procesných strán a v konečnom dôsledku sa zvýši dôraz na kvalitu a rýchlosť dodávky konečného produktu a služieb pre občanov.

Metodika Programového riadenia môže prispieť k lepšiemu a transparentnejšiemu riadeniu väčších IT riešení a iniciatív, ktoré sa nedajú dodať alebo je ich komplikované dodať ako individuálny projekt.

Nositeľ: MIRRI SR

¹⁸ Podľa metodiky Európskej Komisie **PM² Programme management**: Program je súbor viacerých súvisiacich projektov a aktivít riadených koordinovaným spôsobom s cieľom dosiahnuť strategické ciele a prínosy, ktoré by nebolo možné dosiahnuť, ak by sa riadili individuálne. Všetky projekty v rámci programu prispievajú k spoločným cieľom programu a sú vzájomne závislé. Programy sa zavádzajú konkrétne v reakcii na väčšie štrukturálne zmeny a implementujú prínosy, ktoré ovplyvňujú aj prostredie organizácie.

18. **Pri každom navrhovanom IT projekte zvážiť možnosť použitia a prispôsobenia dostupných a už existujúcich softvérových riešení: tzv. COTS** (Commercial off-the-shelf software), ktoré je možné získať, implementovať a prevádzkovať pri nižších nákladoch v porovnaní s vývojom na mieru. Tieto riešenia sa nielenže dajú implementovať a využívať oveľa rýchlejšie, ale častokrát tieto riešenia tiež poskytujú lepšiu kvalitu a už overené postupy a procesy pre prijímateľa v porovnaní so softvérom vyrobeným na mieru. Týmto opatrením sa tiež prispeje k lepšej a rýchlejšej príprave projektov, keďže sa nebude musieť “vymýšľať riešenie od začiatku”.

Nositeľ: MIRRI SR

19. **Zaviesť, monitorovať a identifikovať možnosť využívania tzv. „Government Off-The-Shelf“ (GOTS) riešení.** Ak je niektoré softvérové riešenie už vytvorené pre niektorú vládnú organizáciu spĺňajúce špecifikáciu inej verejnej organizácie, tak môže byť použité aj inými verejnými organizáciami. Napr. rôzne úrady nemusia budovať svoje vlastné agendové, registratúrne systémy a pod. ale použijú (po prípadnej úprave) vhodné softwarové riešenie fungujúce na inom úrade. Softvérové riešenia GOTS sa zvyčajne môžu zdieľať medzi vládnymi agentúrami bez dodatočných nákladov. Toto riešenie môže prispieť k rýchlejšiemu nasadeniu riešenia, väčšej interoperabilite a ľahšiemu prepájaniu dát ako aj k výraznému šetreniu prostriedkov EÚ a štátneho rozpočtu, keďže zamedzí nutnosti pripravovať, vyvíjať a financovať duplicitné a podobné IT riešenia. **Toto by mala byť jedna z hlavných úloh MIRRI: mať prehľad nad IT projektami vo verejnej správe a byť schopné identifikovať prípadné duplicitné alebo podobné požiadavky na projekty.**

Nositeľ: MIRRI SR

20. **Zaviesť tzv „Discovery phase“ a nezamieňať digitalizáciu so zefektívnením procesov.** Príklad zo zahraničia – GOV.UK: UK používa pri každom novom IT projekte povinnú fázu Discovery, kde tím najskôr detailne zisťuje, čo je potrebné a aký je cieľ procesu, ktorý sa má digitalizovať, zbiera dáta, robí rozhovory s používateľmi a zisťuje, či je digitalizácia vôbec zmysluplná. Po Discovery môže projekt prejsť do fázy overenia riešenia v malom rozsahu (tzv. „proof of concept“). Hranice pre používanie “proof of concept” (rizikovosť, rozsah a ďalšie) by sa mali vhodne nastaviť a vytvoriť adekvátne mechanizmy na jeho nákup. Takýto prístup môže výrazne prispieť k zamedzeniu zaužíwanej zlej praxe, keď sú digitalizované prehnane zložité a zastarané procesy. Samotný fakt digitalizácie nevedie nutne k zefektívneniu procesu.

Nositeľ: MIRRI SR

21. **Aktualizovať a zaviesť Inštitucionálne a procesné opatrenia pre prípravnú fázu IT projektov.** Zverejniť rámec a aktualizované vzory procesu pre iniciačnú/prípravnú fázu IT projektov. Poskytovať expertnú podporu v ranných fázach projektu (napr. pridelenie IT odborníkov zo strany MIRRI na jednotlivé ministerstvá, podľa aktuálnej potreby).

Nositeľ: MIRRI SR

22. **Zaviest' pravidelné hodnotenie IT projektov po ich dokončení, sledovanie a vykazovanie dosiahnutia požadovaných benefitov** po skončení projektov za účelom potvrdenia návratnosti projektov a plnenia definovaných prínosov (z CBA) aj za účelom zberu ponaučení a odporúčaní pre budúcnosť. **Toto môže prispieť k lepšej príprave projektov v budúcnosti a učeniu sa zo skúseností.**

Nositeľ: MIRRI SR a MF SR/ÚHP

23. **Zaviest' transparentný Projektový katalóg a monitoring IT projektov (minimálne semafore na úrovni míľnikov)**, obsahujúci aj verejne dostupný register (zásobník) pripravovaných projektov, ktorý umožní odborníkom, mimovládny organizáciám a potenciálnym dodávateľom reagovať vopred.

Nositeľ: MIRRI SR

4.4 Dopravná infraštruktúra

24. **Rozšíriť analýzu skutočného trvania procesov projektovej prípravy** prezentovanú v materiáli k zefektívneniu procesov prípravy diaľnic a rýchlostných ciest o trvanie procesov/krokov na strane NDS a iných subjektov v pôsobnosti MD SR. Obdobne analyzovať procesy týkajúce sa prípravy stavieb SSC a ŽSR s rozlíšením časovej náročnosti determinovanej externými a internými faktormi a procesmi. Navrhnuť opatrenia na zafektívnenie procesov manažovateľných interne v rámci investorských organizácií a MD.

Nositeľ: MD SR

25. **Rozšíriť investičné plány ministerstva dopravy a ich odpočty o informáciu o konkrétnom časovom harmonograme míľnikov projektovej prípravy minimálne pre projekty s nákladmi presahujúcimi 40 mil. eur s DPH.** Pri odpočtoch uvádzať informáciu o prebiehajúcich činnostiach a vysvetlenie prípadných odchýlok od plánu.

Nositeľ: MD SR

26. **Identifikovať investície s rizikom nesplnenia stanovených míľnikov prípravy, najmä ak sú plánované na realizáciu z prostriedkov EŠIF,** využitím údajov z analýzy skutočného trvania procesov (Odporúčanie 24). Určiť a pripravovať konkrétne rezervné projekty v zmysle odporúčaní z rezortných metodík prioritizácie.

Nositeľ: MD SR

27. **Zabezpečiť konzistentnosť investičných plánov ministerstva dopravy a organizácií v jeho riadiacej pôsobnosti a zabezpečiť ich súlad s metodikami prioritizácie.** Projekty, ktorých zámery neboli posúdené pri tvorbe prioritizácie, zaradiť do investičných plánov až po preverení strategickou CBA alebo štúdiou uskutočniteľnosti. Zverejňovať podnikateľské plány NDS a ŽSR vrátane investičných plánov a špecifikáciu účelu použitia prostriedkov pre SSC.

Nositeľ: MD SR

28. **Vyhodnotiť efektívnosť KPI týkajúceho sa plnenia investičného plánu ŽSR a aplikovať podobný prístup na NDS a SSC.** Naviazať odmeňovanie manažérov na kvalitu plnenia plánov projektovej prípravy. Primerane posilniť kapacitu organizačných jednotiek zodpovedných za kontrolu plnenia úloh a plnenia zmlúv medzi ministerstvom a ŽSR, SSC a NDS.

Nositeľ: MD SR

Referencie

- BSK. 2021. "Odpočet Akčného plánu Bratislavského samosprávneho kraja pre implementáciu Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2021 – 2027 (s výhľadom do roku 2030) za kalendárny rok 2021."
<https://bratislavskykraj.sk/zasadnutie-zastupitelstva-17-decembra-2021/>.
- BSK. 2023. "Odpočet Akčného plánu Bratislavského samosprávneho kraja pre implementáciu Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2021 – 2027 (s výhľadom do roku 2030) za kalendárny rok 2023."
<https://bratislavskykraj.sk/zastupitelstvo/zasadnutia-zastupitelstva-v-roku-2023/zasadnutie-zastupitelstva-15-decembra-2023/>.
- BSK. 2024. "Odpočet Akčného plánu Bratislavského samosprávneho kraja pre implementáciu Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2021 – 2027."
<https://bratislavskykraj.sk/zastupitelstvo/zasadnutia-zastupitelstva-v-roku-2024/zasadnutie-zastupitelstva-13-december-2024/>.
- BSK. 2025. "Odpočet Akčného plánu Bratislavského samosprávneho kraja pre implementáciu Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2021 – 2027."
<https://bratislavskykraj.sk/zastupitelstvo/zasadnutia-zastupitelstva-v-roku-2025/zasadnutie-zastupitelstva-4-april-2025/>.
- IMF. 2019. "Slovak Republic Public Investment Management Assessment."
<https://infrastructuregovern.imf.org/content/dam/PIMA/Countries/SlovakRepublic/Documents/SlovakRepublicPIMATAR.pdf>.

- ITF. 2018. "Motorway Cost Estimation Review. The Case of Slovakia."
<https://www.itf-oecd.org/motorway-cost-estimation-review-slovakia>.
- MD SR. 2014. "Rozvojový program priorít verejných prác na roky 2015 až 2017 - návrh."
<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/11036/1>.
- MD SR. 2015. *Zoznam národných projektov OPII v. 1.3*.
https://www.opii.gov.sk/download/b/Zoznam_narodnych_projektov_OPII_1_3.pdf.
- MD SR. 2020. *Zoznam národných projektov OPII v. 8.0 (s rozšírenou štruktúrou údajov)*.
https://www.opii.gov.sk/download/b/zoznam_narodnych_projektov_opii_8_0_rozsireny.pdf.
- MD SR. 2021. "Zoznam zmien vykonaných v Zozname veľkých projektov OPII (verzia 11.0) v porovnaní s predchádzajúcou verziou 9.1."
- MD SR. 2022a. "Harmonogram prípravy a výstavby projektov cestnej infraštruktúry – aktualizácia – nové znenie." <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/26964/1>.
- MD SR. 2022b. "Harmonogram prípravy a výstavby projektov železničnej infraštruktúry – nové znenie." <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/26917/1>.
- MD SR. 2022c. "Návrh na zabezpečenie prípravy rýchlostnej cesty R4 štátna hranica SR/PR - Kapušany a zefektívnenie procesov prípravy diaľnic a rýchlostných ciest (UV-42775/2022)." <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/27777/1>.
- MD SR. 2022d. "Rozvojový program priorít verejných prác na roky 2023 až 2025."
<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/27844/1>.
- MD SR. 2023a. "Harmonogram prípravy a výstavby projektov cestnej infraštruktúry – aktualizácia 2023." <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/28519/1>.
- MD SR. 2023b. "Harmonogram prípravy a výstavby projektov železničnej infraštruktúry – aktualizácia 2023." <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/28627/1>.
- MD SR. 2024. "Harmonogram prípravy a výstavby projektov železničnej infraštruktúry - Aktualizácia 2024."

https://www.mindop.sk/uploads/priority/Zeleznice/Harmonogram%20%C5%BEEleznice%202024_30062024.xlsx.

MF SR. 2023. "Správa o hodnotení investícií za rok 2022."

<https://www.mfsr.sk/files/archiv/70/Sprava-o-hodnoteni-investicii-za-rok-2022.pdf>.

NDS. 2016 - 2023. "Podnikateľské plány 2016 až 2023."

<https://ndsas.sk/spolocnost/profil-spolocnosti>.

NIKA. 2025. "Semafor projektu Úplné sfunkčenie automatizácie systému odhaľovania porušení pravidiel cestnej premávky."

<https://www.planobnovy.sk/realizacia/semafor-investicnych-projektov/uplne-sfunkcne-nie-automatizacie-systemu-odhalovania-poruseni-pravidiel-cestnej-premavky/>.

OECD. 2020. *OECD Multi-level Governance Studies Strengthening Governance of EU Funds Under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*. N.p.: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.

ÚHP. 2025. "Revízia výdavkov na nemocnice."

https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/hodnota-za-peniaze/revizie-vydavkov/revizia_nemocnice.pdf.

ÚHP and MD SR. 2020. "Priority vo výstavbe cestnej infraštruktúry."

<https://www.mindop.sk/priority/cesty>.

ÚHP and MD SR. 2021. "Priority v obnove a rozvoji železničnej infraštruktúry."

<https://www.mindop.sk/priority/zeleznice>.

ÚPVII. 2018. "Návrh Národného investičného plánu SR na roky 2018 – 2030 pilotná verzia."

<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23132/1>.

ÚV SR. 2023a. "Manuál pre úspešné Slovensko: 15 rokov (ne)využitých eurofondov?"

<https://www.vlada.gov.sk/k/navod-pre-uspesne-slovensko/>.

Združenie "Kapušany". 2014. "R4 štátna hranica SR/PR - Kapušany - Štúdia realizovateľnosti."

Ďalšie zdroje

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why nations fail*. Profile Books, London.

European Commission. (2023). *PM² Project management methodology – Guide 3.1*.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97cc2f12-c648-11ee-95d9-01aa75ed71a1>

Flyvbjerg, B., Budzier, A., Chun-kit, R. L., Agard, K., & Leed, A. (2022). *AI in action: How the Hong Kong Development Bureau built the PSS, an early-warning-sign system for public works projects*.

<https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:ae730381-602d-49d3-97a4-37ede6fd762b/files/s4x51hk476>

Flyvbjerg, B., & Gardner, D. (2023). *How big things get done: the surprising factors that determine the fate of every project, from home renovations to space exploration and everything in between*. First edition. Currency.

IDRP. (2024). *Analýza a zhodnotenie využitia zdrojov EŠIF v rámci programového obdobia 2014 – 2020 pre nastavenie politík do nasledujúceho obdobia*. MIRRI SR, Bratislava.
<https://analyzy.gov.sk/analyzy/analyzy/podla-rezortov/institut-digitalnych-regionalnych-politik/2025/analiza-zhodnotenie-vyuzitia-zdrojov-esif-ramci-programoveho-obdobia-2014-2020-na-stavenie-politik-do-nasledujuceho-ob.html>

IDRP. (2025). *Informácia o sociálno-ekonomickej situácii Slovenska vypracovaná v súvislosti s prípravou strednodobého preskúmania Programu Slovensko*. MIRRI SR, Bratislava.

Labaj, M. (2023). *Achillova päta Slovenska – eurofondy*. NBS. Bratislava. [Achillova päta Slovenska – eurofondy – Národná banka Slovenska](#)

NKÚ SR. (2025). *SPRÁVA O VÝSLEDKOVÝCH KONTROLNEJ ČINNOSTI NAJVVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR*. NKÚ SR, Bratislava.
[3cd8d98a-386f-77f0-bad1-a9de53d43e26](https://www.nkusr.sk/3cd8d98a-386f-77f0-bad1-a9de53d43e26)

OECD. (2018). *Effective Public Investment Toolkit*. [Effective Public Investment Toolkit | OECD](#)

OECD. (2020b). *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.

OECD. (2024). *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/397ca086-en>.

OECD. (2024 Unpublished). *Review of the EU Funds Ecosystem in Slovakia*.

OECD. (2025 Unpublished). *Increase ESIF Absorption, Eliminate Gold-Plating and Provide Results-Oriented Investments in the 2021-2027 period - draft version*.

ÚHP. (2023). Revízia výdavkov na dotácie. Záverečná správa.

https://www.mfsr.sk/files/archiv/1/Zaverecna_dotacie_po-recenznom.pdf

Úrad vlády SR. (2023b). *Manuál pre úspešné Slovensko: Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov*. ÚV SR, Bratislava. [Návod pre úspešné Slovensko | Úrad vlády Slovenskej republiky](#)