

8 Európske fondy ako nástroj centralizmu

Anton Marcincin*

8.1 Úvod

Európske fondy sú dôležitým nástrojom pre financovanie verejných investícií na Slovensku. Rozpočet verejnej správy na rok 2022 predpokladá, že granty a transfery z Európskej únie dosiahnu v rokoch 2022-2024 v priemere 5,6 % rozpočtových príjmov, čo predstavuje 2,3 % HDP. Kapitálové výdavky v rovnakom období sú plánované v priemernej výške 4,7 % HDP¹⁵. Európske fondy spolu s naviazaným spolufinancovaním by tak mali zabezpečiť zhruba polovicu verejných investícií¹⁶.

Hlavným cieľom tohto príspevku je stručne zhodnotiť systém eurofondov na Slovensku z pohľadu regionálneho rozvoja. V druhej kapitole poukazujeme na nedostatok informácií a výskumu o eurofondoch na Slovensku a v tretej kapitole analyzujeme rozdiel medzi formálne decentralizovaným a v skutočnosti silno centralizovaným riadením eurofondov. Vo štvartej kapitole analyzujeme nejasnosti vo finančných tokoch eurofondov z pohľadu rozpočtu verejnej správy a dôsledky centralizácie, ktorých hlavnými menovateľmi sú faktická nemožnosť plánovania na úrovni samospráv a neefektívne a nízke čerpanie eurofondov. V piatej kapitole uvádzame hlavné zdroje eurofondov a ich priority pre nasledujúce roky a šiesta kapitola obsahuje závery a odporúčania. Hlavnými odporúčaniami sú decentralizácia, zvýšenie transparentnosti a zameranie na výsledky.

8.2 Nedostatok informácií

Využívaniu európskych fondov sa venuje minimálna pozornosť. Napriek ich objemu a významu pre národnú ekonomiku sa zdá, že neexistuje autoritatívny zdroj štatistických informácií ani systematický domáci výskum o ich využívaní. Najčastejšie a najpopulárnejšie sú správy o korupcii a zložitej administratíve, menej pozornosti sa venuje výsledkom, vplyvu na miestnu a národnú ekonomiku a spoločnosť, a porovnaniu s inými (novými) členskými štátmi únie.

Centrálna vláda nemá pre eurofondy vytvorený riadiaci systém. Stránka [dobrefondy.eu](#) prezentuje len zlomok projektov, napr. v Prešove 3 a Košiciach 1. Stránka venovaná partnerskej dohode [partnerskadohoda.gov.sk](#) obsahuje konkrétne príklady dobrej praxe, propagačné materiály a mnoho nevytriedených a nekomentovaných dokumentov ako sú nariadenia Európskeho parlamentu a pod. Chýba monitorovanie, vyhodnocovanie, návrhy zlepšení a správy o ich implementácii. Stránka Poľnohospodárskej platobnej agentúry [apa.sk](#) je orientovaná skôr na čerpanie priamych platieb. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie zodpovedné za Partnerskú dohodu má na [podstránke mirri.gov.sk](#). Monitorovanie a hodnotenie dve metodické príručky z rokov 2016 a 2017. Inštitút pôdohospodárskej politiky ministerstva, ktoré zodpovedá za spoločnú poľnohospodársku politiku a program rozvoja vidieka na Slovensku má na svojej stránke [www.mpsr.sk/institut-podohospodarskej-politiky/47-184-1](#) najnovšie publikácie z roku 2019. Ministerstvo financií takisto neposkytuje verejnosti systematické údaje o tokoch eurofondov.

* Regionálny rozvoj teraz! amarcincin@gmail.com. Autor ďakuje za spracovanie vybraných podkladov ku kapitolám 8.4 a 8.5 Lucii Kobzovej z BISLA a za cenné komentáre k predchádzajúcej verzii Jakubovi Csabayovi a dvom anonymným recenzentom.

¹⁵ Ministerstvo financií (2021a), Tabuľka 15 - Bilancia rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024 v metodike ESA 2010, s. 27 a výpočty autora.

¹⁶ V predchádzajúcom období 2014-2020 bol podiel EŠIF na investíciách verejnej správy 42 % Bobovniák a Harňák (2020).

Chýba transparentnosť. Analýza Transparency International z roku 2014 poukázala na „obmedzenú možnosť kontroly zaobchádzania s európskymi prostriedkami verejnosťou“, keď sa jej nepodarilo získať informácie o projektoch podporených sumou 112 miliónov €, čo predstavovalo 40 % rozpočtu operačného programu Zdravotníctvo v období 2007-2013. Takmer polovica respondentov jej výskumu použilo na získanie fondov služby dvoch firiem hodnotených ako pochybné. Analýza konštatuje, že „prínos uskutočnených projektov pre zdravotný stav obyvateľstva je sporný“ a kritizuje indikátory pre meranie úspešnosti OP Zdravotníctvo za to, že len „slabo vypovedajú o dosahovaní cieľov.“ (Grajcarová et al., 2014) Aj Ernst & Young a Stengl (2020b) zdôraznili náročnosť získavania relevantných informácií o implementácii EŠIF.

Spoločnosť sa sústredila na čerpanie, nie výsledky. Podnikateľská aliancia Slovenska v roku 2017 (Kremský a Kušnirík, 2017) zistila, že „poskytovanie eurofondov pre súkromné spoločnosti v regiónoch Slovenska len málo splnilo svoj účel, ktorým bolo zlepšenie konkurencieschopnosti a zvýšenie hospodárskeho rastu.“ Podľa ich výskumu eurofondy krivili podnikateľské prostredie, vytvárali priestor pre korupciu a byrokraciu a nevytvárali nové pracovné miesta. Pridelovanie eurofondov bolo „málo transparentné, málo flexibilné a zdĺhavé“. Podľa hodnotenia aliancie „Neexistuje na úrovni štátu efektívny spôsob hodnotenia jednotlivých projektov a ich efektívneho ekonomického prínosu pre spoločnosť, odvetvie, región, či celú slovenskú ekonomiku. Celkovo sa viac hodnotí a komunikuje cieľ „vyčerpať eurofondy“ ako ich efektívne využiť na zlepšenie kvality života občanov a v tomto prípade konkurencieschopnosti a prosperity malých a stredných podnikov na Slovensku.“¹⁷

EURACTIV (2020) v správe o skúsenostiach z končiacего programového obdobia identifikoval problémy práve v kľúčových oblastiach vedy, výskumu, inovácií a životného prostredia, ktoré by sa ako výsledok monitorovania a spätnej väzby mali zohľadniť pri príprave nového obdobia. Podporu inovatívnych technológií správa hodnotí ako „umiestňovanie zdrojov do rôznych vedecko-fantastických aktivít.“ Návrhy ochranárov neboli akceptované pri príprave programového obdobia a chýbala „reálna kontrola plnenia environmentálnych kritérií“, ktorá spadá pod Poľnohospodársku platobnú agentúru. Využitie eurofondov pre podporu marginalizovaných rómskych komunít hodnotí výrokom „nie je možné, aby sa pod európskou zástavou dávali milióny eur na inklúziu a rómske deti pritom do školy vchádzali iným vchodom ako nerómske deti“.

Zlepšenia sa žiadajú od regiónov. Svetová banka aktívna spolu s Európskou komisiou a centrálnou vládou v Prešovskom a neskôr aj Banskobystrickom a Košickom kraji si všimla, že napriek tomu, že „Prešovský kraj patrí k hlavným prijímateľom prostriedkov EÚ na Slovensku, ich využívanie nie je v regióne veľmi efektívne... Prešovský kraj bol pri získavaní finančných zdrojov v porovnaní s podanými žiadosťami druhým najhorším regiónom.“ (Svetová banka, 2019) Banka navrhovala vypracovať analýzu dôvodov a potom budovať regionálne kapacity. Zdá sa, že nevyužila možnosť navrhnúť podobnú analýzu na úrovni centrálnej vlády predtým, než by sa existujúce neefektívnosti a zlyhania nahrádzali ďalším zvyšovaním kapacít na úrovni regiónov. Zaujímavý paradox si všimol Bobovnik a Harňák (2020) z Úradu vlády, a síce, že aj keď miesta realizácie projektov boli väčšinou mimo Bratislavu, čo vyplýva z definície menej rozvinutých regiónov, sídlo väčšiny prijímateľov a partnerov bolo v Bratislavskom kraji.

8.3 Chýbajúca decentralizácia rozhodovania

Podľa regiónov je rozhodovanie o plánovaní a využití eurofondov na Slovensku príliš centralizované. Podľa anekdotickej evidencie je zapojenie regiónov a komunít do riadiacich procesov eurofondov minimálne. Všeobecne sa má za to, že príkladom pre Slovensko sú susedné štáty, kde samosprávy majú omnoho väčšie právomoci a pozitívny výsledok je zřejmý. Zároveň majú mať omnoho menšie administratívne prekážky úspešného a včasného využitia fondov.

¹⁷ To potvrdzuje napr. aj správa Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021a), ktorá sa venuje výhradne čerpaniu eurofondov a nie monitorovaniu a hodnoteniu dosahovaných výsledkov.

Pohľad z centra je presne opačný. Slovensko sa výrazne nelíši v zapojení regionálnych štruktúr v rámci systému implementácie nástrojov územného rozvoja od vybraných štátov (Tabuľka 1), naopak na integrované územné stratégie a komunitné programy vyčlenilo najvyšší podiel EŠIF. (Ernst & Young a Stengl, 2020a) Napriek tomu aj Ernst & Young a Stengl navrhujú navýšenie kompetencií pre regionálne štruktúry s tým, že riadiaci orgán by si zachoval výlučne metodickú, koordinačnú, monitorovaciu a hodnotiacu právomoc. Iný pohľad na decentralizáciu nájdeme v analýze, podľa ktorej decentralizovaná organizačná štruktúra v porovnaní so Slovenskom síce znamená vyšší počet implementačných orgánov, ale nižší počet platobných jednotiek, nižšiu úroveň kontrahovania, ale výrazne vyššiu úroveň čerpaniam nižšiu nákladovosť a lepšiu ekonomickú mieru návratnosti. (Bobovnik a Zlaczka, 2021)

Tabuľka 1. Slovensko má najvyšší podiel EŠIF implementovaný prostredníctvom regionálnych implementačných štruktúr

	Slovensko	Česko	Rakúsko	Poľsko	Fínsko
mld. €					
Integrované územné investície	1,39	1,03	..	6,20	0,04
CLLD	0,16	0,63	0,21	n/a	0,12
Spolu	1,55	1,65	0,21	6,20	0,16
EŠIF spolu	15,14	23,87	4,92	> 86,11	3,77
% (EŠIF spolu = 100 %)					
Integrované územné investície	9,2	4,3	..	7,2	1,0
CLLD	1,0	2,6	4,4	n/a	3,1
Spolu	10,2	6,9	4,4	> 7,2	4,2

Prameň: Ernst & Young a Stengl (2020a), 6.8.7.3 Porovnanie podielu finančných prostriedkov implementovaných prostredníctvom nástrojov územného rozvoja.

Decentralizácia prostredníctvom dvoch programov ministerstva pôdohospodárstva.

V programovacom období 2013-2020 sa decentralizovaný prístup využíval v Integrovanom regionálnom operačnom programe a Programe rozvoja vidieka prostredníctvom integrovaných územných investícií (IÚI), ktoré boli naviazané na regionálne integrované územné stratégie a programy udržateľného mestského rozvoja (UMR) a miestneho rozvoja vedeného komunitou (CLLD). Kým IÚI a UMR boli financované z IROP a teda ministerstva pôdohospodárstva, CLLD boli financované aj z IROP, aj z Programu rozvoja vidieka, čo sa ukázalo ako významná administratívna komplikácia. Skôr formálna, ako skutočná decentralizácia. Miestne akčné skupiny¹⁸ sa často sťažujú, že sa stali skôr administrátorom rozvojových rozhodnutí riadiacich plánov v ich území, než ich tvorcom. Štúdia Ernst & Young a Stengl (2020a)¹⁹ popísala nedostatky, ktoré viedli k faktickému zlyhaniu či obmedzeniu fungovania decentralizácie EŠIF.

Z nich za najdôležitejšie pokladáme:

- narušenie princípov intervenčnej logiky: finalizácia strategických a plánovacích dokumentov, ktoré mali byť východiskom pre tvorbu IROP, až po schválení IROP Európskou komisiou,
- nedostatočná metodická podpora pre vypracovanie RIÚS a UMR, zameranie strategických rozvojových plánov len na tie disparity, ktoré mohli byť financované z EŠIF, chýbajúca identifikácia prioritných rozvojových projektov – takže plány nemohli byť využité pre výber projektov v implementačnej fáze programu,
- zdĺhavé procesy prípravy implementačných štruktúr,

¹⁸ Národná sieť Miestnych akčných skupín SR. Voči centralizácii vystúpil aj ZMOS (2020) a iné organizácie.

¹⁹ Kapitola 2.3.8 Zapojenie regionálnej úrovne do implementácie EŠIF (IÚI/CLLD).

- zborenie dvojkolového systému výberu projektov a jeho premena na dopytovo – orientované projekty na dvoch úrovniach namiesto ich deklarovanej eliminácie, nepreviazanie na analýzu strategických plánov, časté aktualizácie vyhlásených výziev, zdĺhavý proces hodnotenia, predlžovanie časových limitov v konaní o žiadostiach o dotáciu (stredná hodnota o 125 %), nedodržovanie lehôt na výkon jednotlivých druhov kontrol verejného obstarávania,
- v prípade CLLD navyše aj dlhý proces schvaľovania stratégií a udelenia štatútu MAS (takmer rok), fragmentovaný implementačný mechanizmus, v rámci ktorého bolo nastavené rôzne postavenie MAS vo vzťahu k riadiacim orgánom a nepreviazanie financovania projektov na napĺňanie cieľov stratégie CLLD.

Kombinácia formálne najviac decentralizovanej implementácie s reálnymi obštrukciami musela nevyhnutne viesť k pomalému a neefektívnemu využívaniu fondov na úrovni samospráv. Slovenské nastavenie administratívy spôsobilo okrem nevyužívania disponibilných financií pre podporu miestneho rozvoja aj neefektívne využívania vzácných ľudských zdrojov v regiónoch. Tie minuli tisícky hodín práce na prípravu plánov a dokumentov, ktoré vzápätí neboli účelne využité. Naopak, centrum od nich namiesto kreativity a využívania znalosti miestnych spoločensko-ekonomických vzťahov požadovalo znalosti pre eurofondy vyvinutého účtovania v prostredí často sa meniacich pravidiel. Ďalšia rovina je chýbajúce previazanie národných a regionálnych priorít a projektov, čiže reálne popretie pravidiel a výhod integrovaného prístupu.

8.4 Kde sú financie?

Informácií je málo. Objem európskych fondov sa pohybuje v jednotkách a desiatkach miliárd eur. Eurofondy sú dôležitým zdrojom financovania verejných investícií. Je preto neuveriteľné, ako zložitá je najšť základné informácie o celkovej rozpočtovej obálke, nehovoriac o čerpaní a dosahovaných výsledkoch v súlade s cieľmi fondov, ktorými sú posilnenie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti v Európskej únii, napravením nerovnováh medzi jej regiómi (Európsky fond regionálneho rozvoja, Európska komisia (2021a), zabezpečenie stabilnej ponuky dostupných potravín, primeraného príjmu poľnohospodárom, príspevanie k riešeniu zmeny klímy, zachovanie vidieckych oblastí a krajiny a udržanie vidieckeho hospodárstva (Spoločná poľnohospodárska politika, Európska komisia. (2021b)

Rámček 1. Európa 2020. 11 hlavných cieľov na podporu rastu

1. Podpora výskumu, technologického rozvoja a inovácii
2. Zvyšovanie prístupu ku kvalitným informáciám a komunikačným technológiám
3. Zvyšovanie konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov
4. Nízkouhlíková ekonomika
5. Adaptácia na klímu a risk manažment
6. Zachovanie a ochrana životného prostredia
7. Udržateľná doprava
8. Podpora zamestnanosti a pracovnej mobility
9. Sociálna inklúzia, boj proti diskriminácii a chudobe
10. Vzdelávanie
11. Zvyšovanie efektivity verejnej správy

Slovensko si v nadväznosti na ciele EÚ zvolilo kľúčové oblasti, do ktorých smerovali investície za toto obdobie: dopravnú infraštruktúru, výskum, vývoj a inovácie, podporu malých a stredných podnikov, ochranu životného prostredia, digitálnu agendu, energetickú efektívnosť a obnoviteľné zdroje energie, podporu zamestnanosti, vzdelania, sociálnej inklúzie, zvýšenie efektivity verejnej správy.

Prameň: European Commission (2010), Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021b).

Asi 25 mld. € na sedem rokov. V období 2014-2020 malo Slovensko k dispozícii 15,9 mld. € z EŠIF, vrátane Programu rozvoja vidieka a REACT-EU²⁰, spolu s ďalšími programami dokonca 16,4 mld. € a s národným spolufinancovaním 20,8 mld. € (Európska komisia, 2021c). K tomu je potrebné prirátat 4,6 mld. € pre spoločnú poľnohospodársku politiku. (Pokrivčák a Tóth, 2021)

Európske štrukturálne fondy sa riadili Partnerskou dohodou 2014 – 2020. Financie sa poskytovali na základe zákona o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktorý riešil technickú stránku poskytovania európskych štrukturálnych fondov a týkal sa výhradne programovacieho obdobia 2014-2020²¹. V Partnerskej dohode boli stanovené ciele čerpania európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Partnerská dohoda sa odvoláva na zastaranú koncepciu územného rozvoja Slovenska 2001 v znení zmien a doplnkov č. 1 KURS 2011 a Národný program reforiem 2013. Tie mali byť v súlade s cieľmi Európa 2020 (Rámček 1). Národný program reforiem je formálny dokument, ktorý sa prijíma od roku 2006 vždy na niekoľko málo rokov, pričom plánované reformy sa zvyčajne nerealizujú (napr. Európska komisia, 2020).

K 30. júnu 2021 Slovensko využilo len 46 % disponibilných EŠIF (7,3 mld. € z 15,9 mld. €). Z IROP využilo 31 % (0,6 mld. € z 1,9 mld. €) a z PRV 69 % (1,1 mld. € z 1,6 mld. €).²² V rámci IROP bolo najvyššie čerpanie v prioritnej osi technická pomoc, 64 %, zlepšenie kvality života, 63 %, doprava, 32 %, a verejné služby, 29 %. Na miestny rozvoj vedený komunitou sa vyčerpalo len 15 % a kreatívny potenciál 13 %²³. V rámci PRV sa vyčerpalo 98 % (0,6 mld. €) na neprojektové a 55 % (0,4 mld. € z 0,8 mld. €) na projektové – okrem MAS – opatrenia, 44 % (26 mil. € z 59 mil. €) na technickú pomoc a 0 % (nič zo 67 mil. €) na projekty MAS.

Využitie priamych platieb spoločnej poľnohospodárskej politiky je limitované korporatívnou štruktúrou poľnohospodárstva. Viacero štúdií konštatuje (Svorenčík et al. 2020 a Pokrivčák a Ciaian 2017), že priame platby spôsobili meškanie pozemkovej reformy, zníženie produkcie a koncentráciu fondov na účtoch veľkých finančných inštitúcií. Namiesto plnenia cieľov spoločnej poľnohospodárskej politiky s pozitívnym dopadom na rozvoj vidieka a cestovného ruchu a tvorbu krajiny tak možno hovoriť skôr o stagnácii. Keďže priame platby sú v zásade jednoduchým transferom, ich čerpanie nezaostáva.

Z verejne prístupných údajov nevieme posúdiť, aké bolo čerpanie eurofondov podľa rozpočtu verejnej správy. Údaje ministerstva financií o eurofondoch sa líšia. Tabuľky o príjmoch a výdavkoch verejnej správy obsahujú nižšie údaje, kým tabuľka o čistej finančnej pozícii obsahuje údaje násobne vyššie (Obrázok 1). Akokoľvek môže byť dôvodom rozdielna metodika, v budúcnosti by bolo vhodné, aby sme vedeli jednoznačne odpovedať na jednoduchú otázku ohľadom objemu eurofondov plánovaných a využitých vo verejnej správe.

Podľa Inštitútu finančnej politiky²⁴ eurofondy tvorili v priemere 3,5 % príjmov rozpočtu verejnej správy v rokoch 2014-2020. V priemere zvýšili príjmy rozpočtu o 1,2 mld. € (1,5 % HDP) ročne a celková suma eurofondov za dané obdobie predstavovala 8,5 mld. €. Ak by sme vzali do úvahy dlhšie obdobie, vrátane troch rokov na dočerpanie – aj napriek tomu, že zahrnieme do výpočtu aj nové fondy, priemerne ročné príjmy z eurofondov sa zvýšia na 1,4 mld. € (1,5 % HDP) a za celé obdobie by suma eurofondov predstavovala 13,8 mld. €. Je možné, že rozpočtová položka transfery a granty z EÚ nezahŕňa všetky eurofondy. Napriek tomu je výsledná suma veľmi nízka v porovnaní s odhadovaným balíkom 25 mld. € na obdobie 2014-2020, nehovoriac o nových fondoch, vrátane Plánu obnovy a odolnosti a pod. po roku 2020.

²⁰ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021c), Tabuľka 7.

²¹ Tamže, Príloha č. 1 (d) Implementácia Integrovaného regionálneho OP a 1 (g) Implementácia Programu rozvoja vidieka.

²² Reálne do roku 2023. Zákon č. 292/2014 Z. z.

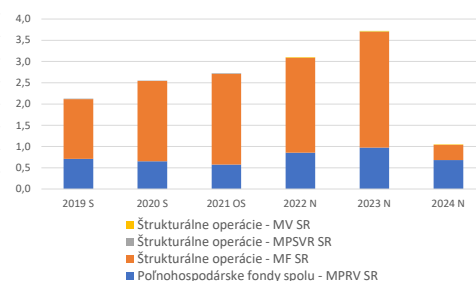
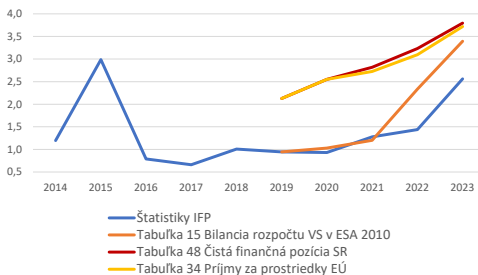
²³ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021c), Tabuľka 7.

²⁴ Inštitút finančnej politiky (2021). Podobne nízke údaje obsahuje aj správa IMF (2021), table 2. Slovak Republic: Statement of Operations of the General Government, 2018–26: z úrovne 1 % HDP v rokoch 2019 a 2020 by sa mal objem eurofondov zvýšiť až na 3,6 % HDP v roku 2023, čo predstavuje nárast z 2,4 % na 8,5 % príjmov verejných financií. NBS (2021), Príloha 3 Rozpočtové vzťahy s EÚ upozorňuje, že skutočné čerpanie voči rozpočtu je omnoho nižšie.

Podľa údajov o čistej finančnej pozícii Slovenska voči Európskej únii (Obrázok 1., tabuľka 48 - čistá finančná pozícia) v rámci rozpočtu na rok 2022 eurofondy tvorili v priemere 6,1 % príjmov rozpočtu verejnej správy v rokoch 2019-2020. V priemere zvýšili príjmy rozpočtu o 2,3 mld. € (2,5 % HDP) ročne a celková suma eurofondov za obdobie 2014-2020 by hrubým odhadom predstavovala 21,2 mld. €. Ak by sme vzali do úvahy 2014-2023, celková suma eurofondov by hrubým odhadom predstavovala 31,1 mld. €.

Obrázok 1. Porovnanie objemu rozpočtovaných eurofondov, mld. €

Obrázok 2. Objem čerpaných eurofondov sa má v najbližších rokoch zvýšiť, mld. €



Poznámka: Podľa Ministerstva financií „vzhľadom na stav pripravenosti OP Slovenska (4. programové obdobie) nie je možné narozpočtovať konkrétnu výšku finančných prostriedkov v jednotlivých kapitolách. Z uvedeného dôvodu sú tieto prostriedky zabezpečené v rozpočte kapitoly Všeobecná pokladničná správa.“

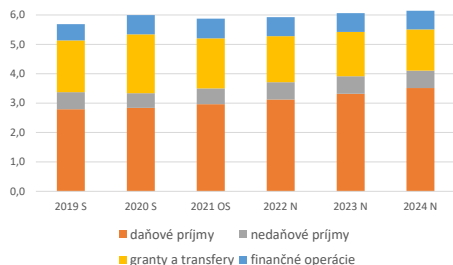
Prameň: Inštitút finančnej politiky (2021) a Ministerstvo financií (2021b), uvedené tabuľky.

Poznámka: Príjmy za prostriedky EÚ na OP Slovensko sú zabezpečené v kapitole Všeobecná pokladničná správa Prameň: Ministerstvo financií (2021b), Tabuľka 42 - Výdavky za štruktúrne operácie podľa programov - 3. programové obdobie

Spôsob získavania eurofondov znemožňuje samosprávam rozpočtové plánovanie. Synchronizácia komplementárnych investícií si vyžaduje starostlivé finančné plánovanie. Keďže podstatným zdrojom financovania investícií sú eurofondy, samosprávy by s dostatočným predstihom mali poznať svoje rozpočtové obálky a s nimi súvisiace pravidlá. Pokiaľ ich nemajú, nemôžu plánovať a ich ad-hoc pokusy o získanie eurofondov vo vyhlasovaných výzvach sa musia nevyhnutne meniť na ad-hoc investície, alebo z – pohľadu budúcich výnosov – skôr spotrebu.

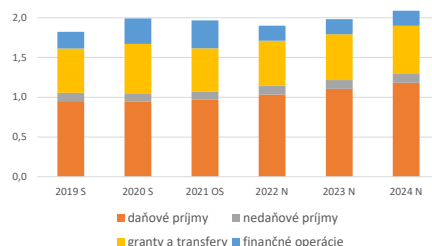
Bežné transfery vo výške 16 mil. € pre všetky obce. Z údajov o rozpočtovaných príjmoch samospráv (Obrázok 3 a 4) je zrejmé, že napriek vysokému objemu eurofondov a investičnému dlhu sa zvýšenie transferov a grantov nepredpokladá. Podľa Ministerstva financií (2020) z celkového objemu grantov a transferov obcí vo výške 1,27 mld. € tvorili zdroje EÚ 16,7 mil. eur a „tak ako v predchádzajúcom období, aj v roku 2021 jednotlivé rozpočtové kapitoly len v minimálnom rozsahu predbežne zapájajú zdroje na financovanie spoločných projektov EÚ a SR z 3. programového obdobia do rozpočtov obcí“. (Ministerstvo financií, 2020: s. 51) Pri rozpočtoch samosprávnych krajov sa podiel zdrojov EÚ neuvádza. Rozpočet na rok 2022 predpokladá bežné transfery z EÚ zdrojov vo výške 16,3 mil. €. Vďaka Plánu obnovy a odolnosti sa rozpočtujú kapitálové transfery z EÚ zdrojov vo výške 159 mil. € a spolufinancovanie 31,8 mil. €. (Ministerstvo financií, 2021a: s. 54-55)

Obrázok 3. Klesajúce transfery obciam.
Príjmy obcí, mld. €



Prameň: Ministerstvo financií (2020b),
Tabuľka 1.

Obrázok 4. Klesajúce transfery krajom.
Príjmy VÚC, mld. €



Prameň: Ministerstvo financií (2021b),
Tabuľka 3.

Nízke a neefektívne čerpanie tak priamo súvisí s administratívnym nastavením fondov. Ak samosprávy nemôžu predvídať svoje budúce príjmy z eurofondov, potom nemôžu s nimi rátať ani vo svojich rozpočtových plánoch. O to viac, že celý proces trvá príliš dlho, spája sa s rôznymi „výpalníkmi“, zvyšuje administratívne náklady samosprávy, má často a netransparentne meniace sa pravidlá a nakoniec hroziace korekcie. Preto začínajú byť medzi obcami populárnejšie bankové pôžičky, alebo istá výdavková nečinnosť, rezignácia na rozvojové úlohy obce ako ich definuje zákon.

8.5 Ďalšie eurofondy

V nasledujúcich rokoch má Slovensko k dispozícii ešte viac eurofondov, cca 36 mld. €. Z Partnerskej dohody 2014-2020 ostáva nevyčerpaných 8,6 mld. € a v roku 2020 sa začala príprava niekoľko ďalších programov: Partnerskej dohody 2021-2027, Plánu obnovy a odolnosti a REACT EU. Celkový rozpočet z európskych zdrojov na roky 2021-2027 tak predbežne obsahuje 12,8 mld. € z novej Partnerskej dohody, 4,9 mld. € zo Spoločnej poľnohospodárskej politiky, 6,6 mld. € z Plánu obnovy a odolnosti, 2,0 mld. € z programov ako Digital Europe, Erasmus a pod. a REACT EU vo výške 780 mil.

Partnerská dohoda 2021- 2027 má za cieľ plnenie záväzkov vyplývajúcich z prijatia 17 cieľov Agendy 2030 (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, 2021d). Slovensko prijalo 6 hlavných cieľov: kvalitné vzdelanie, dobré zdravie, právny štát a demokracia, udržateľnosť v oblasti klímy, sociálna inklúzia a znižovanie chudoby a udržateľná ekonomika berúca do úvahy demografické zmeny. Cieľmi politiky súdržnosti EÚ v rokoch 2021-2027 sú:

1. konkurencieschopnejšia a inteligentnejšia Európa,
2. zelenší, nízko-uhlíkový prechod na čisté hospodárstvo s nulovými emisiami uhlíka,
3. prepojenejšia Európa zvýšením mobility,
4. sociálnejšia a inkluzívnejšia Európa a
5. Európa bližšie k občanom podporou trvalo udržateľného a integrovaného rozvoja všetkých typov území. (European Commission, 2021)

Predbežne sa pre Slovensko ráta s rozpočtom 12,8 mld. €, z toho 8,1 mld. € z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR), 2,4 mld. € Európskeho sociálneho fondu (ESF+) a 1,6 mld. € z Kohézneho fondu (KF). (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, 2021e, 2021f a 2021g) Celkový rozpočet bude vyšší o národné spolufinancovanie, stanovené na 15 % pre menej rozvinuté regióny (MRR; všetky okrem Bratislavského kraja) a 60 % pre vysoko rozvinuté regióny (VRR, Bratislavský kraj).

Rozpočet jednotlivých fondov má určité technické obmedzenia, ktoré zdôrazňujú dôležitosť vybraných priorít. Pre MRR by aspoň štvrtina financií z EFRR mala byť použitá na posilnenie konkurencieschopnosti ekonomiky (1. cieľ) a aspoň 30 % by malo byť použitých na opatrenia reflektujúce zmenu klímy (2. cieľ). Pre VRR sú preferencie pre konkurencieschopnosť a ekológiu ešte vyššie: aspoň 85 % pre 1. a 2. cieľ spolu, pričom aspoň 30 % pre 2. cieľ. Aspoň 8 % z EFRR musí byť vyčlenených na podporu udržateľného rozvoja miest. Minimálne štvrtina financií ESF+ je určená pre sociálne začlenenie vrátane integrácie migrantov, minimálne 3 % na podporu osôb v hmotnej núdzi a 12,5 % na podporu aktivít mladých ľudí vo veku 15-29, ktorí nie sú zamestnaní a súčasne nie sú

v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy. Minimálne 37 % KF má byť viazaných na ekologické opatrenia súvisiace so zmenou klímy, pričom cieľom fondu je zaručiť primerané investície do oblasti dopravy aj životného prostredia (3. a 2. cieľ).

Väčšia centralizácia. Partnerská dohoda bola pripravená na základe požiadaviek jednotlivých ministerstiev – ktoré uviedli svoje predstavy o tom, čo potrebujú pre svoj rozvoj regióny. Do implementácie boli prizvané aj kraje. Ministerstvo investícií zatiaľ nezverejnilo rozpočtovú obálku ani pre integrované stratégie, ani pre udržateľný mestský rozvoj, aj keď podľa predbežných anekdotických správ by sa mala týkať len piateho cieľa Kvalitný život v regiónoch: Analytické kapacity, šport, kultúra, cestovný ruch, prevencia kriminality. Regióny by tak boli opäť skôr na strane neproduktívnej spotreby a centrálna vláda by si ponechala rozhodovanie o produktívnych investíciách ostatných cieľov:

1. Inovatívne Slovensko. Podpora výskumu, vývoja a inovácií; digitalizácia a spracovanie veľkých databáz; malé a stredné podniky; rozvoj zručností; rozumné regióny a mestá.
2. Ekologické Slovensko pre budúce generácie. Energetická efektívnosť, znižovanie skleníkových plynov; využívanie obnoviteľných zdrojov; adaptácia na zmenu klímy; ochrana prírody; odpadové hospodárenie; kvalita ovzdušia a vôd; environmentálne záťaž; mestská mobilita.
3. Mobilita, doprava a prepojenosť. Cesty, železnice a vodná doprava s dôrazom na sieť TEN-T; dôraz na regionálnu dopravnú obsluhu.
4. Sociálne, spravodlivé a vzdelané Slovensko. Vzdelanie, prístup na trh práce, začleňovanie. Odpoveďou ministerstva na nízke čerpanie a neefektívnosť nie je decentralizácia, ale centralizácia: vytvorenie jedného operačného programu Slovensko a zníženie počtu implementačných orgánov.

Spoločná poľnohospodárska politika od roku 1962 podporuje poľnohospodárov za účelom zachovania vidieckych oblastí, zabezpečenia ich adekvátneho príjmu a udržateľného hospodárenia s prírodnými zdrojmi. Medzi ďalšie ciele patria podpora poľnohospodárskeho a agropotravinárskeho odvetvia v snahe o udržanie vidieckeho hospodárstva a podpora poľnohospodárskej produktivity so zámerom udržať stabilnú ponuku potravín na trhu. (Európska komisia, 2021d) Spoločná poľnohospodárska politika 2021-2027 má odhadovaný rozpočet 4,9 miliardy eur (Tóth, 2021), rozpočet Programu rozvoja vidieka na nové obdobie nepoznáme, pritom tieto programy by mali mať zásadný vplyv na rozvoj vidieckych oblastí, zvýšenie zamestnanosti, pridanej hodnoty a potravinovej bezpečnosti.

Plán obnovy a odolnosti (dočasný nástroj Next Generation) je určený na obnovu fungovania a naštartovanie ekonomiky členských krajín po pandémie. Ciele sa zásadne nelíšia od cieľov Partnerskej dohody, ale všetky financie by mali smerovať do investícií. Rozpočet vo výške 6,6 mld. € je určený pre zelenú ekonomiku, 2,3 mld. €, zdravie, 1,5 mld. €, efektívnu verejnú správu, 1,1 mld. €, vzdelávanie 0,9 mld. €, vedu, výskum a inovácie, 0,8 mld. €, a digitalizáciu, 0,6 mld. €. (Úrad vlády, 2021) Hlavný rozdiel medzi Partnerskou dohodou a Plánom obnovy je vo flexibilitě čerpania – v druhom prípade je 70 až 75 % rozpočtu adresne viazaných. Za riziko sa považuje príliš vysoký počet slovenských priorít a to, že za pekne znejúcimi názvami sa môžu schovávať staré, menej produktívne aktivity ako nemonitorované zatepľovanie budov v prioritě 1, papierové reformy v prioritě 2, neefektívne lákanie výskumníkov v bode 3 a pod.

REACT – EU je ďalším nástrojom reagujúcim na pandemickú krízu. Má prispievať k digitálnej, zelenej a odolnej obnove hospodárstva s rozpočtom 780 mil. €, pričom väčšina financií je k dispozícii v roku 2021 (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, 2021a) formou navýšenia programov Partnerskej dohody 2014-2020 ľudské zdroje, efektívna verejná správa, potravinová a základná materiálna pomoc a integrovaný regionálny operačný program.

8.6 Závěry a odporúčania

Slovensko má k dispozícii pomerne vysokú finančnú podporu vrátane základných usmernení, ktorú však nevyužíva. Vieme veľmi málo o efektívnosti čerpania eurofondov, konkrétnych výsledkoch a ich vplyve na rozvoj regiónov a národnej ekonomiky. Rovnako málo vieme o nákladoch – alokácii vysokého počtu kvalifikovanej pracovnej sily na prípravu, implementáciu a detailnú kontrolu čerpania eurofondov a zvýšenej korupcie a kriminality. Správy o neefektívnosti sú kusé a často anekdotické, pravidelne však zaznievajú na rôznych konferenciách a okrúhlych stoloch, rovnako, ako v médiách.

Na neefektívnosti reaguje Slovensko ďalšou centralizáciou. Tým, že sa centrálna vláda nepokúsila využiť potenciál decentralizácie a výskumu, nezverejňuje štatistiky a informácie, nepožaduje vykazovanie správ o výsledkoch a sama ich nevykazuje, oberá sa o základné výhody rozhodovania založeného na argumentoch. Riadeniu fondov chýba hneď niekoľko fáz – monitorovanie, hodnotenie a zlepšovanie - a nerozume sa zameriava len na veľmi podrobné a nákladné účtovníctvo na základe často sa meniacich pravidiel. Vláda sa tak bez informácií rozhodla brániť projekt eurofondov zvýšením centralizácie, namiesto toho, aby sa poučila z úspešnejších členských štátov.

Dôsledky tohto spôsobu riadenia a využívania výrobných faktorov a financií budú pre Slovensko postihnuté pandémiou závažné. Kým počas globálneho hospodárskeho rastu aj na Slovensku stúpala zamestnanosť a príjmy, a zaostávanie a chudoba sa sústredili do niekoľkých území, v súčasnosti je Slovensko v omnoho ťažšej situácii:

- dlhodobé zaostávanie vo zvyšovaní vzdelanostnej úrovne a kvalifikácie pracovnej sily, keď všetky doterajšie pokusy o reformy z rôznych dôvodov stroskotali,
- dlhodobé zaostávanie vo vytváraní vhodného podnikateľského prostredia pre zvyšovanie konkurencieschopnosti a pridanej hodnoty, vrátane budovania potrebnej infraštruktúry, čo sa prejavuje nízkym počtom úspešných domácich firiem,
- dlhodobé zaostávanie reštrukturalizácie inštitúcií nevyhnutných pre fungovanie konkurenčného trhu a spoločnosti, vrátane systému spravodlivosti,
- dlhodobé zaostávanie v odstraňovaní zdedeného a vytvoreného investičného dlhu, ktoré sa prejavuje v indikátoroch kvality života a je dôležitou príčinou emigrácie vysoko aj menej kvalifikovanej pracovnej sily,
- zaostávanie v adaptácii na klimatické zmeny a vo využívaní nových technológií, ktoré vedie k rastu rozdielov medzi vyspelými a ostatnými ekonomikami a bude stále ťažšie dobehnúť,
- zaostávanie v príprave na zmeny vyvolané pandémiou covid. Hlavným odporúčaním je zvýšenie transparentnosti, decentralizácia a sústredenie sa na výsledky,
- sprístupňovanie informácií o eurofondoch verejnosti, špeciálne tej odbornej na výskum týkajúci sa nielen existujúcich pravidiel, ale hlavne reálnych skúseností pri ich uplatňovaní,
- decentralizácia riadenia eurofondov tak, aby boli flexibilné a čo najbližšie v území pre produktívne investície,
- doplnenie riadenia eurofondov o monitorovanie a hodnotenie výsledkov, identifikovanie rizík pre efektívnejšie využívanie nových eurofondov a využívanie medzinárodných skúseností pri informovanom rozhodovaní sa v zmysle princípov dobrého hospodárenia a preukázateľných výsledkov,
- previazanie s reformou územnej správy smerom k funkčným územiám a existujúcimi, aj keď nevyužívanými kompetenciami samospráv pri podpore svojho rozvoja,
- využívanie existujúcich plánovacích a implementačných kapacít miest a krajov na prípravu a riadenie verejných investičných projektov ktoré podporia miestny hospodársky rozvoj a ekonomickú stabilitu samospráv.

8.7 Zoznam použitej literatúry

- Bobovnik, D. a Hariňák, K. (2020), Kam smerujú eurofondy? Inštitút pre stratégie a analýzy, ÚV SR.
- Bobovnik, D. a Zlaczká, V. (2021), (De)centralizácia európskych štrukturálnych a investičných fondov, Inštitút pre stratégie a analýzy, ÚV SR.
- Ernst & Stengl (2020a), 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. Čiastková zmluva o poskytnutí služieb číslo 64/2020 verzia: 2.0. Ernst & Young, s. r. o. a stengl a. s., ÚV SR.
- Ernst & Young a Stengl (2020b), Záverečná správa k Čiastkovej zmluve o poskytnutí služieb číslo 64/2020, Ernst & Young, s. r. o. a stengl a. s., ÚV SR.
- EURACTIV (2020), Eurofondy a problémové oblasti na Slovensku.
- European Commission (2010), Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, COM(2010) 2020.
- European Commission (2021), European Commission, Priorities for 2021-2027.
- Európska komisia (2020), Odporúčania Rady, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2020 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2020 hodnotenie Rady Európy v špecifických odporúčaníach pre Slovensko v rámci Európskeho semestra. COM(2020) 525 final.
- Európska komisia (2021a), European Regional Development Fund.
- Európska komisia (2021b), Ciele spoločnej poľnohospodárskej politiky
- Európska komisia (2021c), European Structural and Investment Funds, Country Data for: Slovak Republic.
- Európska komisia (2021d), Spoločná poľnohospodárska politika po roku 2020.
- Grajcarová, L. et al. (2014), Analýza Operačného programu zdravotníctvo 2007-2013: Viac verejnej kontroly eurofondov. Bratislava: Transparency International Slovensko.
- IMF (2021), Slovak Republic 2021 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report
- Inštitút finančnej politiky (2021), Finančné indikátory, máj.
- Kremský, P. a Kušnírik, A. (2017), Eurofondy v regiónoch – aké ovocie priniesli bruselské peniaze? Bratislava: Podnikateľská aliancia Slovenska.
- Ministerstvo financií (2020), Rozpočet verejnej správy na roky 2021 až 2023, Hlavná kniha.
- Ministerstvo financií (2021a), Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024, Hlavná kniha.
- Ministerstvo financií (2021b), Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024, Prílohová časť k návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021a), Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 (ročná) k 31.12.2020.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021b), Stratégia Európa 2020.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021c), Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 (polročná) k 30.06.2021.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021d), Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021e), Partnerská dohoda Slovenskej republiky na roky 2021 – 2027. Oznámenie o strategickom dokumente.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021f), Východiskový návrh priorít Slovenskú republiku pre politiku súdržnosti 2021 - 2027.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (2021g), Informácia o príprave návrhu partnerskej dohody SR na roky 2021 – 2027 a návrh rozdelenia národnej alokácie.
- NBS (2021), Analýza Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020-2022.
- Pokrivčák, J. a Ciaian, P. (2017), Poľnohospodárstvo nedostatočne pomáha rozvoju slovenských regiónov. Denník N, 24. máj.
- Pokrivčák, J. a Tóth, M. (2021), Slovenské poľnohospodárstvo a Spoločná poľnohospodárska politika 2021 – 2027. Inštitút pôdohospodárskej politiky.
- Svetová banka (2019), Catching-up regions, Prešovský kraj: kľúčová dynamika regionálneho rozvoja, Washington DC: The World Bank.
- Svorenčík, A et al. (2020), Sledujme, kto o potravinovej sebestačnosti hovorí a kto na nej zarába. Denník E, 25. augusta.
- Úrad vlády (2021), Plán obnovy.
- Tóth, M. (2021), Rozpočet SPP pre Slovensko v rokoch 2014-2020 a 2021-2027.
- ZMOS (2020), ZMOS požaduje eurofondy čo najbližšie k samosprávam, 11. novembra.