

**„Prejeme alebo využijeme eurofondy?“
Seminár o príprave na najväčšiu finančnú injekciu
v slovenskej histórii**

Editori:

Ing. Miroslav Beblavý, PhD.
Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD.



Táto publikácia bola vytvorená s finančnou podporou Európskej únie. Za jej obsah je zodpovedná výhradne Transparency International Slovensko a nie je ho možné považovať za názor Európskej únie.

**„Prejeme alebo využijeme eurofondy?“
Seminár o príprave na najväčšiu finančnú injekciu v slovenskej histórii.**

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2006
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel.: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Pre TIS vydal: Adin, s. r. o.

ISBN 80-89244-04-1



Transparency International Slovensko

**„Prejeme alebo využijeme eurofondy?“
Seminár o príprave na najväčšiu finančnú injekciu
v slovenskej histórii.**

Editori:

Ing. Miroslav Beblavý, PhD.

Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD.

BRATISLAVA

27. apríl 2006

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Anna Butašová
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Olga Reptová
Emília Sičáková-Beblavá
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

OBSAH

Bc. Róbert Žitňanský , Týždenník Týždeň <i>Na čo sme Štrukturálne fondy používali v rokoch 2004-2006</i>	7
PhDr. Michal Vašečka, PhD. , Ústav verejnej politiky FSEV UK a FSS MU <i>Percepčia európskych fondov občanom Slovenska, alebo nielen fondmi je EÚ živá</i>	28
Ing. Viliam Pätoprstý, M.A. , Unibanka <i>Skúsenosti iných európskych krajín so Štrukturálnymi fondmi a odporúčania pre Slovensko</i>	40
Ing. Anton Marcinčin, PhD. , Svetová banka <i>Hodnotenie navrhovaného použitia Štrukturálnych fondov na Slovensku v období 2007-2013</i>	63
Andrej Salner, MSc. , Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť <i>Hodnotenie navrhovaného použitia Štrukturálnych fondov na Slovensku v období 2007-2013 vo vzdelávaní</i>	90
O autoroch	104

NA ČO SME POUŽÍVALI EUROFONDY V ROKOCH 2004 AŽ 2006

Bc. Robert Žitňanský

Od 1. mája 2004, teda od vstupu do Európskej únie, môže Slovensko čerpať peniaze z rozpočtu EÚ prostredníctvom takzvaných eurofondov. Viac či menej úspešne to aj robí. Posúdiť rozumnosť určených priorít, kvalitu projektov a efektívnosť ich financovania je však nesmierne zložité – presne tak, ako zorientovať sa v spleti rôznych fondov, operačných programov, priorít a schém.

Zložitosť systému čerpania peňazí z rozpočtu EÚ a takzvaný eurospeak, ktorý často znejasňuje aj jednoduché veci, zapríčiňuje veľmi nízky záujem verejnosti, a to aj odbornej, o sledovanie efektívnosti používania týchto zdrojov. Pritom len od mája 2004 do konca roka 2005 dosiahol objem zazmluvnených projektov – teda projektov, ktoré už získali prostriedky alebo ich prísľub – približne 54 miliárd korún. Ďalšie miliardy sú k dispozícii do konca roka 2006, keď sa skončí aktuálne rozpočtové obdobie EÚ.

Celkovo je na roky 2004 až 2006 na podporu projektov zo strany štrukturálnych fondov a štátneho rozpočtu vyčlenených viac ako 61,3 miliardy korún. Z kohézneho fondu (spolu s príspevkom z národného rozpočtu) je na rovnaké obdobie k dispozícii 19,4 miliardy korún.

Dôležitosť analýzy čerpania eurofondov ešte zvyšuje fakt, že nasledujúci rozpočtový rámec na roky 2007 až 2013 bude pre slovenských uchádzačov o príspevok z eurofondov niekoľkonásobne štedrejší. Tento text je pokusom o takúto analýzu od vstupu do EÚ podnes, pričom na účely tejto štúdie sa budeme zaoberať len štrukturálnymi fondmi (s výnimkou operačného programu Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka) a kohéznym fondom.

Aké teda boli od vstupu Slovenska do Európskej únie preferované spôsoby čerpania zdrojov EÚ na Slovensku? Bola táto alokácia zdrojov efektívna? Aké otázky pri čerpaní prostriedkov z fondov EÚ vyplynuli a aké poučenie si z prvých skúseností možno vziať pri príprave na ďalšie rozpočtové obdobie EÚ?

1. ČO SÚ TO EUROFONDY?

Eurofondy sú fondy, z ktorých môže členská krajina Európskej únie čerpať zdroje na projekty spadajúce do oblastí podporovaných úniou. Táto štúdia sa zaoberá štrukturálnymi fondmi a kohéznym fondom – tieto fondy sú v objeme vyčlenených zdrojov rozhodujúce, preto sa ostatnými typmi fondov a možnosťami získavať zdroje z rozpočtu EÚ nebudeme zaoberať.

Štrukturálne fondy majú za cieľ spolufinancovať projekty zlepšujúce infraštruktúru členského štátu, zvyšujúce kvalitu jeho ľudských zdrojov a podporujúce niektoré druhy podnikania.

Úlohou kohézneho fondu je finančne prispieť na projekty, zamerané na podporu sociálneho a ekonomického rozvoja menej rozvinutých častí EÚ – najmä podporou bodovania dopravnej

infraštruktúry a podporou ekologických projektov, akými sú čističky odpadových vôd, kanalizácie a vodovody.

Ku koncu roka 2005 tvoril objem zazmluvnených záväzkov z kohézneho fondu približne 19 miliárd korún. Objem zmluvných záväzkov zo štrukturálnych fondov dosiahol k 31. marcu 2006 sumu približne 45,8 miliardy korún; v realizácii boli k rovnakému dátumu projekty v súhrnnej hodnote 38,9 miliardy korún. Obrovské sumy smerovali na podporu rôznorodých projektov – budovaním dopravnej infraštruktúry počnúc a investíciami do rozvoja ľudského kapitálu končiac.

2. ŠTRUKTURÁLNE FONDY

Štrukturálne fondy Európskej únie sú podľa oficiálnej definície „nástrojmi štrukturálnej politiky EÚ používanými na dosiahnutie jej cieľov“. Patria sem štyri fondy – fond regionálneho rozvoja, sociálny fond, poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond a finančný nástroj na usmerňovanie rybolovu.

Najviac finančných prostriedkov v rámci podpory projektov zo štrukturálnych fondov je na roky 2004 až 2006 vyčlenených na budovanie infraštruktúry – a to takmer 21,8 miliardy korún. Pre projekty na podporu ľudských zdrojov je do konca roka 2006 k dispozícii celkovo 15,9 miliardy korún. V rámci operačného programu Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka je vyčlenených vyše 17,8 miliardy korún a na projekty na podporu priemyslu a služieb je celkovo k dispozícii vyše 11 miliárd korún. To je spolu 66,5 miliardy korún, ktoré sú v rámci týchto štyroch operačných programov vyčlenené na prvé dva roky členstva Slovenska v EÚ.

Celkový objem vyčlenených prostriedkov štrukturálnych fondov podľa operačných programov

Základná infraštruktúra	21,8 mld. Sk
Ľudské zdroje	15,9 mld. Sk
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	17,8 mld. Sk
Priemysel a služby	11,1 mld. Sk
SPOLU:	66,5 mld. Sk

Zdroj: Ministerstvo financií SR.

K 31. marcu 2006 dosiahol objem zazmluvnených záväzkov v rámci štyroch základných programov štrukturálnych fondov celkovo približne 42 miliárd korún, čo predstavuje necelé dve tretiny zo všetkých zdrojov, ktoré sú na roky 2004 až 2006 k dispozícii.

Objem zazmluvnených záväzkov zo štrukturálnych fondov podľa operačných programov k 31. 3. 2006

Základná infraštruktúra	12,2 mld. Sk
Ľudské zdroje	8,4 mld. Sk
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	11,5 mld. Sk
Priemysel a služby	10 mld. Sk
SPOLU:	42,1 mld. Sk

Zdroj: ITMS, stav k 31. 3. 2006

Slovenská vláda však predpokladá, že úspešnosť rozdelenia plánovaných zdrojov na jednotlivé projekty bude už do polovice roka 2006 podstatne vyššia – až na úrovni 89,5 percenta z plánovaného objemu všetkých vyčlenených peňazí.

Nie všetky prostriedky vyčlenené na už zazmluvnené projekty sú však už vyčerpané. Je dokonca možné, že niektoré do konca roku 2006 nebudú vyčerpané vôbec. Ku koncu marca 2006 boli v realizácii projekty celkovo za 35,3 miliardy korún.

Hodnota projektov, ktoré boli v realizácii k 31. 3. 2006 podľa operačných programov

Základná infraštruktúra	11,5 mld. Sk
Ludské zdroje	8,4 mld. Sk
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	11,1 mld. Sk
Priemysel a služby	4,3 mld. Sk
SPOLU:	35,3 mld. Sk

Zdroj: ITMS, stav k 31. 3. 2006

Pokiaľ ide o objem prostriedkov, ktoré už boli čerpané, čiže peniaze už boli na realizáciu projektov vyplatené, stav k 31. decembru 2005 bol nasledovný:

Čerpanie peňazí zo štrukturálnych fondov k 31. 12. 2005 podľa operačných programov

Základná infraštruktúra	1,8 mld. Sk
Ludské zdroje	2,3 mld. Sk
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	2,1 mld. Sk
Priemysel a služby	0,4 mld. Sk
SPOLU:	6,6 mld. Sk

Zdroj: Správa o implementácii..., stav k 31. 12. 2005

Úspešnosť čerpania peňazí z fondov EÚ býva v nových členských krajinách únie často predmetom politických debát a sporov. Slovensko je v tomto do veľkej miery výnimkou – okrem krátkeho obdobia tesne po vstupe do EÚ sa o tejto téme prakticky nediskutuje. Či je to preto, že Slovensko bude v čerpaní fondov do konca roka 2006 pravdepodobne pomerne úspešné, alebo preto, že táto problematika je pre svoju zložitosť pre politikov neatraktívna, nie je možné posúdiť. V každom prípade, ak chýba debata o úspešnosti čerpania, potom fatálne absentuje diskusia o spôsobe používania týchto peňazí.

Ako konkrétne sa peniaze zo štrukturálnych fondov (a spolufinancujúceho štátneho rozpočtu SR) používali a bolo toto použitie účelné? V niektorých prípadoch vyvoláva spôsob alokácie zdrojov v rámci štrukturálnych fondov väčšie, v niektorých menšie otázky či pochybnosti.

Hoci v každom type projektov, ktoré sa o peniaze zo štrukturálnych fondov môžu uchádzať, sú zjavne užitočné, otázne i zjavne neužitočné prípady, zrejme najotáznejším je program na podporu priemyslu a služieb.

2.1 Priemysel a služby

Na podporu projektov v oblasti priemyslu a služieb (podpora zaostávajúcim regiónom) je do konca roka 2006 pre Slovensko vyčlenených 11,1 miliardy korún.

Rozdelenie nákladov v rámci programu Priemysel a služby na roky 2004 až 2006

Rast konkurencieschopnosti priemyslu a služieb	6,2 miliardy korún
Rozvoj cestovného ruchu	4,3 miliardy korún

Zdroj: Ministerstvo hospodárstva SR.

Prvou prioritou tohto operačného programu je podpora piatich typov projektov. Ich cieľom má byť „rast konkurencieschopnosti priemyslu a služieb s využitím rozvoja domáceho rastového potenciálu“.

Z tohto programu sú podporované aj projekty verejného sektora, najčastejšie projekty budovania podnikateľského inkubátora či priemyselného parku. Podporené boli doposiaľ napríklad:

- mesto Handlová, ktoré uspelo s projektom na podporu malého a stredného podnikania v hodnote 37,6 miliónov korún
- Spišská Nová Ves uspela s projektom na vybudovanie 2. etapy výstavby podnikateľského inkubátora za takmer 27 miliónov korún
- Banskobystrický samosprávny kraj, ktorý získal takmer 93 miliónov korún na vybudovanie Výskumno-vývojového centra pre strojársky a drevospracujúci priemysel
- mesto Poprad, ktoré bolo úspešné s projektom vybudovania priemyselného parku Poprad – Matejovce za vyše 157 miliónov korún
- mesto Snina, ktoré získalo takmer 95 miliónov korún na rekonštrukciu výrobných hál v meste

Podporu však môžu získať aj projekty súkromných firiem. Na ilustráciu uvádzame niektoré príklady úspešných žiadateľov o príspevok zo štrukturálnych fondov:

- Spoločnosti skupiny Matador Púchov získali spolu vyše 32 miliónov korún. Z toho 16,7 milióna korún na „vývoj novej generácie vysokorýchlostných autoplášťov spoločnosti Matador s cieľom zvýšiť konkurencieschopnosť produkcie spoločnosti na trhoch EÚ“; 11,8 milióna korún na „vývoj procesu výroby foriem pre autoplášte“; 3,8 milióna na „zefektívnenie vykurovania prostredníctvom plynofikácie a inštalácie plynových žiaričov výrobných hál spoločnosti Machinery Dubnica“.
- Tatravagónka Poprad získala 14,2 milióna korún na „zvýšenie konkurencieschopnosti spoločnosti prostredníctvom vývoja nového nákladného podvozku pre železničnú dopravu“.
- Spoločnosti Kinex a Kinex-KLF získali spolu takmer 37 miliónov za „aplikovaný vývoj ložísk so špecifickými vlastnosťami“, respektíve „ložísk novej generácie“.
- Tesla Liptovský Hrádok získala takmer 4 milióny korún na „zvyšovanie účinnosti využitia nakupovaných energetických zdrojov s cieľom znížiť náklady na energiu...“
- Firma Domark Žilina získala pomoc s objemom 3,99 milióna korún na projekt s názvom Prostredníctvom účasti na výstavách a spracovaním marketingovej štúdie sa zapojíme do medzinárodného obchodu a podporíme image SR.

Pri pohľade na regionálne rozloženie podporených projektov rozvoja nových a existujúcich podnikov a služieb – na tie sa v rámci tohto programu rozdeľuje najviac peňazí – sa ukazuje, že argument o snahe zlepšovať konkurencieschopnosť v regiónoch, ktoré z rôznych dôvodov (najmä geografických) zaostávajú, celkom neobstojí.

Po spoločnostiach z Prešovského kraja (získali spolu 414,9 milióna korún) nasledujú Trnavský kraj (258 miliónov korún) a Trenčiansky kraj (182,4 milióna korún). V prvej trojici najúspešnejších

krajov z hľadiska úspešnosti žiadateľov o príspevok zo štrukturálnych fondov sú teda dva regióny, ktoré napríklad svojou infraštruktúrou či životnou úrovňou patria medzi najvyspelejšie na Slovensku.

Podpora rozvoja nových a existujúcich podnikov a služieb, spolu s podporou podnikania, inovácií a aplikovaného výskumu, sú v prípade súkromného sektora vzhľadom na charakter tejto podpory – ide de facto o dotácie z verejných zdrojov – značne trhovo nekonformnými riešeniami. Z povahy tejto pomoci vyplýva, že podnikatelia, ktorí sú prijímateľmi takejto podpory, sú na danom trhu zvýhodnení oproti konkurencii, ktorá podporu neprijíma.

Navyše, v prípade mnohých úspešných žiadateľov o podporu v rámci tohto programu (ale aj viacerých ďalších) je veľmi otáznou, do akej miery sú efektívne vynakladané verejné zdroje. Môže dochádzať k efektu „mŕtvej váhy“, čo znamená, že z verejných zdrojov sa podporujú investície, ktoré by daný žiadateľ tak či tak realizoval – a peniaze z verejných zdrojov potom slúžia len na dotovanie zisku týchto žiadateľov.

Problematická – a to už nielen v prípade podpory projektov súkromného, ale aj verejného sektora – je aj selektívnosť tohto typu podpory, pretože neexistuje jasné pravidlo, ktorý žiadateľ bude úspešný, a táto podpora nie je nárokovateľná. Po splnení základných predpokladov na prijatie projektu je potom už na hodnotiacej komisii, aby vybrala projekty, ktoré považuje za najužitočnejšie – o schopnosti štátnych úradníkov vždy správne vyhodnotiť zmysluplnosť a užitočnosť projektov (a prihliadať pritom aj na to, aby nešlo o „prejedené“ peniaze, ale o podporu projektov, ktoré naozaj zvýšia konkurenčnú schopnosť a ktoré by inak žiadateľ nemohol vykonať) však možno pochybovať.

A napokon, problémom tohto typu podpory je aj veľmi nízka spoluúčasť žiadateľa na financovaní projektu, čo výrazne znižuje tlak na čo najvyššiu efektívnosť a úspornosť použitia peňazí. Tento problém sa však týka viacerých druhov podpory zo štrukturálnych fondov, vrátane podpory cestovného ruchu.

O podporu projektov, ktorých cieľom je rozvoj cestovného ruchu, je veľký záujem – do konca marca bolo prijatých 478 žiadostí o nenávratný finančný príspevok v celkovej hodnote 23,9 miliardy korún. Vzhľadom na obmedzenia, dané najmä celkovým vyčleneným objemom peňazí na tento typ projektov, je zrejme, že úspešná môže byť len necelá štvrtina žiadateľov.

V rámci podpory rozvoja cestovného ruchu bolo do konca marca 2006 realizovaných (alebo v realizácii) zatiaľ 37 projektov v celkovej hodnote takmer 2 miliardy korún (zazmluvnených bolo k rovnakému dátumu 68 projektov za vyše 4,9 miliardy korún).

Aj v tomto prípade môže projekty predkladať verejný i súkromný sektor. Pokiaľ ide o projekty verejného sektora, tie sa týkajú rekonštrukcií a výstavby rôznych turistických a informačných centier, atrakcií, obnovy objektov, ktorých cieľom je zvýšiť atraktivitu danej lokality.

Podporené boli napríklad tieto projekty verejného sektora:

- výstavba oddychového informačného centra v Terchovej za 101 miliónov korún

- výstavba „vodného raja“ v obci Vyhne za 140 miliónov korún
- obnova a modernizácia areálu folklórnych slávností v obci Východná sumou 95 miliónov korún

Podpora projektov súkromného sektora je aj v prípade podpory cestovného ruchu spojená s podobnými otáznikmi ako v prípade každej inej podpory súkromného sektora z prostriedkov štrukturálnych fondov a štátneho rozpočtu. Navyše, v prípade cestovného ruchu ide o silne konkurenčné odvetvie, v ktorom podnikajú prevažne malé a stredne veľké spoločnosti, a preto negatívne dôsledky podpory podnikateľských aktivít z verejných zdrojov sú pre férovú hospodársku súťaž v tomto prípade ešte citelnejšie a viditeľnejšie než pri podpore konkurencieschopnosti podnikov.

Niekoľko najzreteľnejších príkladov:

- Spoločnosť Kúpele Štrbské pleso získala 80 miliónov korún na prestavbu Liečebného domu Hviezdoslav Štrbské Pleso na päťhviezdičkový (teda s najvyšším štandardom) Grand Hotel Kempinski.
- Spoločnosť Hotel Skalica získala 110 miliónov korún na výstavbu štvorhviezdičkového hotela konferenčného typu Patriot.
- SKI CENTRUM Banská Štiavnica uspelo s projektom na výstavbu športovo--rekreačného centra Hodrušská dolina pri Banskej Štiavnici za 150 miliónov korún. Neskôr bol tento projekt vyradený zo zoznamu úspešných pre právny spor o jeden z pozemkov, na ktorých malo byť centrum vybudované.

Aj v prípade podpory cestovného ruchu možno len ťažko uplatniť argument o snahe pomôcť regiónom s horšou infraštruktúrou, teda najmä východnému Slovensku (hoci treba dodať, že to ani nie je deklarovaným cieľom programu). V získavaní zdrojov bol najúspešnejší Žilinský kraj (780,5 milióna), nasledovaný Banskobystrickým (649 miliónov), Trnavským (583 miliónov), Prešovským (372,5 milióna), Nitrianskym (168,3 milióna), Košickým (119,7 milióna) a Trenčianskym krajom (52 miliónov).

Tri najchudobnejšie kraje Slovenska teda spolu získali možnosť čerpať zdroje z tohto programu štrukturálnych fondov s objemom vyše 1,1 miliardy korún, kým zvyšných päť viac než 1,7 miliardy korún.

Navyše, aj v prípade podpory cestovného ruchu platia všetky vyššie spomínané otázky, týkajúce sa efektívnosti a selektívnosti použitia verejných zdrojov.

2.2 Základná infraštruktúra

Pre tento program, ktorý je súčasťou snahy EÚ podporiť zaostávajúce regióny, je zo zdrojov štrukturálnych fondov a štátneho rozpočtu vyčlenených najviac peňazí spomedzi všetkých programov štrukturálnych fondov – na roky 2004 až 2006 je k dispozícii 21,8 miliardy korún.

Podporu z tohto programu môžu získať žiadatelia zo všetkých slovenských regiónov s výnimkou Bratislavského. Zdroje na financovanie projektov zabezpečuje na 75 percent, v niektorých prípadoch

až na 80 percent európsky fond, 15 percent zdroje slovenského štátneho rozpočtu a 5 percent vlastné zdroje prijímateľa pomoci.

Tento program má ambíciu prispieť k odstráneniu existujúcich regionálnych rozdielov

- zlepšením dostupnosti centier medzinárodného významu (Bratislava, Košice) z centier jednotlivých samosprávnych krajov,
- zlepšením kvality životného prostredia,
- zlepšením občianskej vybavenosti miest v oblasti verejných služieb (školsstvo, zdravotníctvo, sociálne veci a kultúra),
- informatizáciou verejných služieb v regiónoch a ich sprístupnením obyvateľom.

Najmä v prípade podpory budovania dopravnej infraštruktúry neplatí námietka, ktorú možno uplatniť pri spomínanej podpore priemyslu a služieb – teda že prinajmenšom z pohľadu výdavkov slovenského štátneho rozpočtu ide o otáznu investíciu. Dopravná infraštruktúra na Slovensku je totiž v stave, že aj keby neexistovala možnosť získať na jej budovanie a rekonštrukcie peniaze z EÚ, vláda by do nej musela investovať značné prostriedky.

2.2.1 Dopravná infraštruktúra

Ako skvalitniť dopravnú infraštruktúru s príspevom zdrojov EÚ? K dispozícii je na podporu projektov v tejto oblasti do konca roku 2006 takmer 10,5 miliardy korún, z toho väčšina na projekty budovania cestnej infraštruktúry – vyše 6,9 miliardy korún. Na železničnú infraštruktúru je vyčlenených 3,4 miliardy korún, na leteckú dopravu 114 miliónov korún.

Štruktúra plánovaných zdrojov na podporu dopravnej infraštruktúry

Cestná infraštruktúra	6,9 miliardy korún
Železničná infraštruktúra	3,4 miliardy korún
Letecká infraštruktúra	0,1 miliardy korún

Zdroj: Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR.

Hoci oficiálne deklarovaným cieľom tohto programu je aj vytvorenie spojenia medzi dvoma hlavnými ekonomickými centrami krajiny – medzi Bratislavou a Košicami – cestami vyššej triedy a železnicou, z prostriedkov tohto programu nie je možné financovať rozvoj diaľničnej a železničnej siete v medzinárodných dopravných koridoroch – na to slúžia prostriedky kohézneho fondu. Napriek tomu môžu spomínanému cieľu poslúžiť aj zdroje zo štruktúrálnych fondov; ministerstvo dopravy uvádza štyri projekty:

- spojenie Žarnovice so Šášovským Podhradím rýchlostnou cestou v hodnote približne 2,2 miliardy korún, ktoré sa začalo budovať v roku 2005 a dokončené by malo byť v roku 2008
- rýchlostná cesta medzi Rudnom nad Hronom a Žarnovicou v celkovej hodnote približne 2,6 miliardy korún, ktorého výstavba prebieha už od roku 2004 a dokončená by mala byť v roku 2008
- obchvat obce Ožďany za 1,4 miliardy korún, ktorý sa začal budovať v roku 2004 a skončený by mal byť v septembri 2006

- obchvat obce Figa v celkovej hodnote približne 1 miliardy korún, ktorý sa začal budovať v roku 2005 a dokončený by mal byť v roku 2006

Všetky vymenované projekty sú súčasťou budovania rýchlostnej cesty na takzvanom „južnom ťahu“ medzi Košicami a Nitrou. Pri zdôvodňovaní výberu týchto lokalít ministerstvo dopravy argumentuje tým, že išlo o najväčšie priority z hľadiska bezpečnosti a plynulosti dopravného spojenia medzi Bratislavou a Košicami (južnou, teda nie diaľničnou trasou severom Slovenska) a tiež najvyššou mierou pripravenosti týchto projektov, čo bolo dôležité vzhľadom na časové ohraničenie možnosti čerpania týchto peňazí. Konkrétny výber spomedzi projektov, ktoré spĺňajú spomenuté kritériá, potom už podľa ministerstva dopravy vo veľkej miere záleží najmä na schopnosti samospráv konkrétnych regiónov – najmä čo sa týka administratívnej podpory projektov a jej rýchlosť (rôzne povolenia, vyjadrenia a podobne).

Cestná infraštruktúra je zo štrukturálnych fondov podporovaná s hlavným cieľom prepojiť existujúcu diaľničnú sieť s ostatnými cestami. Medzi cieľmi, ktoré štát definoval ako možných poberateľov podpory zo štrukturálnych fondov, sú aj podpora projektov zvýšenia kvality križovatiek s vysokou hustotou premávky, obchvaty miest a obcí, zvýšenie nosnosti niektorých cestných mostov, dokončenie a modernizácia kľúčových cestných spojení, ktorých väčšia časť trasy je už vybudovaná a zostáva dokončiť relatívne krátke úseky. Rovnako aj projekty, riešiace problém v úsekoch ciest, ktoré sú miestom častých dopravných nehôd.

Čo sa týka projektov na podporu železničnej infraštruktúry, prijímateľom pomoci je spoločnosť Železnice SR. Zo štrukturálnych fondov boli podporené tieto projekty:

- elektrifikácia trate medzi Zvolenom a Banskou Bystricou v sume 1,1 miliardy korún, ktorá sa buduje od roku 2004 a dokončená by mala byť v roku 2007
- modernizácia stanice Prešov, ktorá bude podľa projektu stáť maximálne 767 miliónov korún a dokončená má byť do konca roku 2007
- modernizácia stanice Poprad – Tatry za približne 1 miliardu korún, ktorá sa začala v roku 2005 a dokončená by mala byť v auguste 2007

Aj v tomto prípade je zaujímavé, prečo boli podporené práve tieto úseky železničnej infraštruktúry. Podľa oficiálneho zdôvodnenia išlo o najakútnejšie projekty na riešenie nevyhovujúceho stavu infraštruktúry. Rovnako ako pri podpore projektov cestnej infraštruktúry, ani v tomto prípade sa však nevyberalo z viacerých predložených projektov – podporené boli tie, ktoré určil štát prostredníctvom ministerstva dopravy.

Vynára sa pochybnosť, či jedným z dôvodov výberu konkrétnych projektov nebol napríklad regionálny lobing – aj keď túto príčinu ministerstvo dopravy odmieta, priestor na ňu je veľký a možnosť verejnej kontroly výberu prakticky nulová.

Ministerstvo dopravy v programových dokumentoch konštatuje, že bez pomoci zo štrukturálnych fondov (ktoré sa na financovaní týchto projektov podieľajú 75 percentami) by nebolo možné tieto projekty zrealizovať. Prijímateľom pomoci zo štrukturálnych fondov môžu byť v oblasti železničnej dopravy projekty, ktorých cieľom je zlepšenie technického stavu infraštruktúry, modernizácia staníc, dokončenie výstavby kľúčových dopravných uzlov, zvýšenie kvality medziregionálnych železníc,

zvýšenie rýchlosti prepravy, jej vyššia bezpečnosť a spoľahlivosť a zníženie negatívnych vplyvov na životné prostredie.

Na podporu projektov na zlepšenie leteckej infraštruktúry (tu mohla byť prijímateľom Slovenská správa letísk) boli vyčlenené iba minimálne zdroje a ide výhradne o investície do vyššej bezpečnosti leteckej dopravy.

2.2.2 Environmentálna infraštruktúra

Na ochranu vôd, ovzdušia, zlepšenie odpadového hospodárstva a kvalitnejšiu ochranu životného prostredia je do konca roka 2006 v rámci štrukturálnych fondov vyčlenených spolu 5,4 miliardy korún.

Najviac preferované sú projekty na ochranu vôd (budovanie nových a rozšírenie existujúcich zdrojov vody, distribučných sietí pitnej vody, kanalizačných sietí, čističiek odpadových vôd a opatrenia na ochranu pred povodňami) – sumou 2,3 miliardy korún. Schválených bolo zatiaľ 49 projektov, napríklad aj tieto:

- rekonštrukcia ľavostrannej ochrannej hrádze Dunaja a podložia pri Veľkých Kosihách za vyše 13 miliónov korún
- skupinový vodovod Senica v sume vyše 142 miliónov korún
- odkanalizovanie a prečerpávacía stanica pre mestskú časť Malé Blehovo v sume takmer 39 miliónov korún
- Vodné dielo Kráľová, odstránenie následkov povodne z roku 1997, v sume 32,6 milióna korún
- Psiare, ochranná hrádza na Hrone za 5,5 milióna korún
- Rozhanovce, kanalizácia, čistička odpadových vôd, odkanalizovanie príľahlých oblastí spolu za 109 miliónov korún

V objeme vyčlenených zdrojov nasledujú projekty na zlepšenie ochrany ovzdušia (napríklad podpora inštalácie technológií na zníženie obsahu vypúšťaných emisií, podpora používania nízkoemisných a obnoviteľných zdrojov a podobne), na ktoré je vyčlenených 1,4 miliardy korún. Schválených bolo zatiaľ (do marca 2006) 30 projektov, napríklad:

- kotolňa na spaľovanie biomasy v obci Strečno, takmer 9,4 milióna korún
- plynofikácia kotolne v poliklinike Levoča, vyše 4,5 milióna korún
- ekologizácia zdroja tepla v spoločnosti Chemes v Humennom za viac než 115 miliónov korún
- rozšírenie hĺbkotlače, ekologizácia výrobného procesu v spoločnosti Chemosvit Folie, takmer 17,6 milióna korún
- modernizácia elektroodlučovača spoločnosti Siderit Nižná Slaná, znižovanie do ovzdušia vypúšťaných škodlivých látok, za 25,3 milióna korún

Podporu môžu žiadať aj projekty na zlepšenie odpadového hospodárstva, vrátane podpory separovaného zberu či rekultivácie skládok –na tento účel je k dispozícii takmer 1,4 miliardy korún. Na ochranu životného prostredia (posilnenie inštitúcií ochrany a plány riadenia chránených území) je vyčlenených 89 miliónov korún. Schválených bolo spolu 45 projektov, medzi nimi napríklad:

- uzavretie a rekultivácia skládky vo Veľkom Krtíši za vyše 18 miliónov korún
- kompostáreň bioodpadov mesta Topoľčany za 23,2 milióna korún
- spracovanie opotrebovaných pneumatík a gumených kĺbov v priemyselnom parku Kechnec za vyše 95 miliónov korún
- rekonštrukcia prehliadkového chodníka v Dobšinskej ľadovej jaskyni za 15 miliónov korún
- záchrana európsky významného druhu Blatniaka tmavého za vyše 1,9 milióna korún

Podpora environmentálnej infraštruktúry zo štrukturálnych fondov „trpí“ na dve už spomínané výhrady – selektívnosť (o výbere projektov rozhoduje výberová komisia) a nízky tlak na efektívnosť vynaložených prostriedkov kvôli nízkej spoluúčasti žiadateľa. V prípade projektov na ochranu ovzdušia je spoluúčasť z iných ako európskych či rozpočtových zdrojov len 10,9 percenta z celkovej sumy. V prípade projektov, týkajúcich sa dopadového hospodárstva, 14,9 percenta z celkovej sumy.

Pri projektoch environmentálnej infraštruktúry je zvlášť vypuklý problém selektívnosti. Projektov, ktoré spĺňajú predpoklad uspieť pri žiadostiach o získanie nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov, je veľmi veľa a objem zdrojov na realizáciu všetkých nepostačuje. Otázka, prečo sú schválené alebo sa realizujú práve tie-ktoré projekty a nie iné, rovnako naliehavé či užitočné, a akým procesom prechádza selekcia týchto projektov, však zostala nezodpovedaná – ministerstvo životného prostredia na ňu neodpovedalo.

Štruktúra podpory environmentálnej infraštruktúry

Ochrana vôd	2,3 miliardy korún
Ochrana ovzdušia	1,4 miliardy korún
Zlepšenie odpadového hospodárstva	1,4 miliardy korún
Ochrana životného prostredia	0,3 miliardy korún

Zdroj: Ministerstvo životného prostredia SR.

2.2.3 Lokálna infraštruktúra

Na projekty, ktorých cieľom je zlepšenie lokálnej infraštruktúry v slovenských regiónoch (s výnimkou Bratislavského), je do konca roku 2006 vyčlenených 4,6 miliardy korún. Z toho najviac na renováciu a rozvoj obcí (1,4 miliardy korún), na školskú a zdravotnú infraštruktúru (zhodne po 977 miliónov korún), informatizáciu verejného sektora (521 miliónov korún), sociálnu a kultúrnu infraštruktúru (zhodne po 323 miliónov korún) a na podporu inštitúcií regionálnej politiky (175 miliónov korún).

Štruktúra zdrojov, určených na podporu lokálnej infraštruktúry

Renovácia a rozvoj obcí	1,4 miliardy korún
Školská infraštruktúra	1 miliarda korún
Zdravotná infraštruktúra	1 miliarda korún
Informatizácia verejného sektora	0,5 miliardy korún
Sociálna infraštruktúra	0,3 miliardy korún
Kultúrna infraštruktúra	0,3 miliardy korún
Podpora inštitúcií regionálnej politiky	0,2 miliardy korún

Zdroj: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR..

V prípade *školskej infraštruktúry* mohli o podporu projektov žiadať zriaďovatelia škôl – peniaze mohli získať napríklad na rekonštrukcie a prístavby škôl, vrátane opravy striech, vykurovania a celkovej modernizácie. Podporené mohli byť aj projekty na získanie školského vybavenia, zlepšenie stravovania žiakov či dopravu školskými autobusmi. Schválené boli zatiaľ projekty, ktoré sa týkali najmä zateplovania, rekonštrukcií a modernizácií, v oveľa menšej miere projekty, ktorých cieľom bolo skvalitniť vzdelávanie.

Zdravotná infraštruktúra môže byť z tohto programu podporená veľmi podobne ako tá školská – o podporu sa môžu uchádzať projekty rekonštrukcií a prístavieb zdravotníckych zariadení, vrátane výmeny striech, ústredného kúrenia a modernizácie doplnkových služieb, napríklad vzduchotechniky. Podporené boli doposiaľ najmä projekty rekonštrukcií, zateplovania a zvyšovania kvality poskytovaných zdravotníckych služieb.

V rámci podpory *sociálnej infraštruktúry* sú podporované projekty na zlepšenie kvality sociálnych služieb a životných podmienok ľudí v zariadeniach sociálnej starostlivosti. Napríklad rekonštrukcie budov, ktoré spadajú pod Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, zlepšenie prístupu do poradenských centier či centier na sprostredkovanie zamestnania pre telesne postihnutých a matky s deťmi, budovanie toaliet pre telesne postihnutých, klimatizačných jednotiek a podobne. Doposiaľ boli podporené takmer výhradne rekonštrukcie budov, v ktorých vyššie územné celky, obce a mestá poskytujú sociálne služby.

Podpora *kultúrnej infraštruktúry* v prípade tohto programu spočíva v možnosti podpory projektov zameraných na záchranu či obnovu kultúrneho dedičstva, zlepšenie kultúrnych služieb a dostupnosti kultúrnych pamiatok, na ich lepšiu prezentáciu a zníženie nákladov na ich prevádzku znížením energetickej náročnosti, napríklad zateplením. Podporené boli zatiaľ napríklad projekty rekonštrukcií, modernizácií, projekty na záchranu pamiatok, na skvalitnenie knižničných služieb a podobne.

Čo znamená podpora *informačnej spoločnosti pre verejný sektor*? Zo zdrojov štrukturálnych fondov je možné podporiť napríklad vylepšenie vnútorných počítačových sietí v nemocniciach, úradoch, školách, knižniciach či v spoločenských centrách. Cieľom tejto podpory je tiež zvýšenie počtu takzvaných verejných prístupových bodov k internetu, rozšírenie prístupu na internet vo vzdelávacích inštitúciách, vylepšenie informačných a komunikačných zariadení pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti či podpora centrálného verejného portálu pre ľahký prístup k on-line verejným službám a informáciám. Do začiatku februára 2006 získalo podporu spolu 78,3 milióna korún 11 takýchto projektov.

Renovácia a rozvoj obcí môže byť podporená zo štrukturálnych fondov prostredníctvom projektov úpravy verejných priestranstiev, parkov, chodníkov a rekreačných zón, oživenia tradičných remesiel,

rekonštrukcií a modernizácií budov a objektov historického a kultúrneho významu, obnovy turistických, cykloturistických a náučných trás, projektov na rekonštrukcie miestnych ciest a mostov a podobne. Do 3. februára 2006 bolo takto podporených 274 projektov v celkovej hodnote 873,3 milióna korún.

Je rozdelenie zdrojov na podporu lokálnej infraštruktúry efektívne? V niektorých prípadoch možno vysloviť pochybnosti.

Jednou z nich je už vyššie spomínaný nízky tlak na efektívnosť vynakladaných verejných zdrojov, ktorý je daný veľmi nízkym percentom spoluúčasti žiadateľa na financovaní projektu. Všetky typy podporovaných projektov sú financované zdrojmi EÚ a štátneho rozpočtu na 95 percent, žiadateľ zabezpečuje len 5 percent zo sumy projektu.

Slovenské mestá a obce sú často v stave, ktorý vyžaduje veľké investície do ich obnovy, zvýšenia kvality života či rozvoja možností rekreácie – to všetko je možné zo štrukturálnych fondov podporiť. Je však otázne, či sú tieto výdavky (aj zo štátneho rozpočtu, ktorý projekty spolufinancuje) vždy efektívne, pretože samosprávy sú dnes prijímateľmi výnosu dane z príjmu fyzických osôb, a keďže výber tejto dane je lepší, než boli očakávania, samosprávy disponujú citeľne väčším objemom zdrojov, než s akým počítali. Navyše, vzhľadom na aktuálny ekonomický vývoj a jeho predikcie na nasledujúce roky možno konštatovať, že nedostatok zdrojov nebude pri ich racionálnom využívaní problémom samospráv. Táto pripomienka však má platnosť skôr pre budúce rozpočtové obdobie EÚ a pre tvorbu slovenských priorít vzhľadom na čerpanie štrukturálnych fondov v nasledujúcich rokoch.

Sporné je aj financovanie projektov informatizácie verejného sektora – ak sú totiž tieto projekty (medzi nimi napríklad aj veľmi prospešný projekt elektronizácie knižníc) podporované verejnými zdrojmi, môže to znižovať tlak na hľadanie najefektívnejších riešení a obmedzovať pozitívne efekty silnej konkurencie v sektore informačných technológií, a tým aj možnosť vyťažiť z tejto konkurencie kvalitnejšie služby za nižšiu cenu.

Vôbec najspornejšie sa však javí podpora školskej a zdravotnej infraštruktúry, pretože oba sektory sú v súčasnosti vystavené tlaku (alebo v krátkom čase budú) na racionalizáciu. Z viacerých dôvodov (demografia, normatívne financovanie) je zrejmé, že školská sieť bude musieť prejsť redukciami. To isté platí aj o sieti poskytovateľov zdravotníckej starostlivosti, ktorí by v dohľadnom čase mali čeliť tlaku zdravotných poisťovní a konkurencii iných poskytovateľov, čoho výsledkom by podľa niektorých zdrojov (Súhrnná správa o stave spoločnosti, IVO, 2006) mohla byť redukcia nemocníc o viac než 30. Podporovať projekty na dostavbu, rekonštrukcie a vybavenie týchto zariadení bez toho, aby bolo známe, ktoré „prežijú“, a keď chýba pravidlo alebo mechanizmus, z ktorého by vyplynulo, ktoré má zmysel podporiť, sa preto javí ako nie veľmi efektívne.

2.3 Ľudské zdroje

Deklarovaným cieľom tohto programu je najmä podpora projektov, ktoré by mali prispieť k rastu zamestnanosti zvýšením kvalifikácie pracovnej sily. Na roky 2004 až 2006 je naň vyčlenených 15,9 miliardy korún, finančná spoluúčasť štátneho rozpočtu SR tvorí 20 až 25 percent z celkových zdrojov.

Program je rozčlenený na tri priority.

Prvá priorita – rozvoj aktívnej politiky trhu práce – má na prvé dva roky členstva Slovenska v EÚ vyčlenených 10,7 miliardy korún.

- Z toho vyše 3,6 miliardy korún na podporu aktivácie v podobe príspevkov pre organizátorov v realite slúži na podporu samospráv, ktoré organizujú verejné práce. Ide o tzv. národné projekty, ktorých podpora je nárokovateľná pri splnení zákonom definovaných podmienok.
- Ďalších 4,9 miliardy korún je určených na projekty, podporujúce tvorbu nových pracovných miest s dôrazom na tzv. znevýhodnených uchádzačov o prácu (napríklad dlhodobo nezamestnaných). Aj v tomto prípade ide o nárokovateľnú podporu po splnení zákonom definovaných podmienok.
- Viac ako 2,1 miliardy korún je určených na podporu rekvalifikácií, absolventskej praxe a vzdelávania nezamestnaných, pričom väčšina podporených projektov kladla dôraz na pomoc dlhodobo nezamestnaným. Doteraz boli podporené projekty vzdelávacích spoločností, konzultačných firiem, samospráv a škôl.

Druhou prioritou je posilnenie sociálnej inklúzie a rovnosti príležitostí na trhu práce. Na roky 2004 až 2006 bola na projekty, podporujúce cieľ tejto priority, vyčlenená suma 939 miliónov korún.

Takmer 650 miliónov korún je vyčlenených na mikrogranty (po splnení zákonom určených podmienok) pre uchádzačov z najchudobnejších mikroregiónov. Cieľom je podporiť projekty, ktoré prispievajú k zníženiu chudoby v týchto mikroregiónoch a sú udržateľné aj po vyčerpaní pomoci.

Ďalších 289 miliónov korún by malo slúžiť na podporu projektov, ktorých cieľom je odstránenie prekážok rovnosti mužov a žien na trhu práce „s dôrazom na zosúladenie rodinného a pracovného života“. Podporované mali byť projekty, ktorých cieľom je podpora návratu žien po materskej dovolenke na trh práce, výskum rodovej rovnosti na Slovensku a podobne. Podporu získala široká škála projektov, od „výskumu rovnosti príležitostí žien a mužov v oblasti vedy a výskumu“ až po „prípravu žien a mužov s rodinnými povinnosťami na vstup na trh práce“.

Tretou prioritou je zvýšenie kvalifikácie a prispôsobivosti pracovnej sily a tých, ktorí vstupujú na trh práce. Hodnotenie projektov spadá pod ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, a tiež pod ministerstvo školstva. Vyčlenených na ňu na roky 2004 až 2006 bolo približne 3,8 miliardy korún.

Vyše 1,1 miliardy korún sa vyčlenilo na podporu projektov, ktorých cieľom je prispôbovať vzdelávací proces požiadavkám vedomostnej spoločnosti. Doteraz boli podporované napríklad projekty na reformu odborného školstva, ale aj projekt kurikulárnej reformy, modernizácie učebných osnov, podnikateľský trenažér, pomoc rómskym deťom pri umiestňovaní v stredných školách, vzdelávanie pedagógov či sociálne štipendiá pre študentov stredných škôl. Ale napríklad aj projekt „Ako žiť v EÚ“ za 1,3 milióna korún či „Externý pohľad a impulz pre pozitívne zmeny“ za takmer 4,5 milióna. Za výber projektov je v tomto prípade zodpovedné ministerstvo školstva.

Necelých 2,3 miliardy korún by sa malo použiť na podporu projektov slúžiacich na vzdelávanie zamestnancov verejnej správy a podporu rekvalifikácie zamestnancov v komerčnej sfére. Podporené boli napríklad projekty školení pre učiteľov, zefektívnenia metód výučby, zvýšenia úrovne učiteľov

pri práci s počítačmi a informačnými technológiami. Okrem toho sa doteraz poskytnutá podpora týkala projektov, ktorých cieľom bolo podporiť vzdelávanie zamestnancov ministerstiev, samospráv a štátnych úradov.

V prípade podpory súkromného sektora možno uplatniť vyššie spomínané výhrady, týkajúce sa posudzovania účelnosti, efektívnosti a selektívnosti.

Príklady podporených projektov súkromného sektora:

- Sumou 4,8 milióna korún bol podporený projekt spoločnosti Mondi Business Paper SCP v Ružomberku, ktorého cieľom je zaistiť znalosť anglického jazyka technicko-administratívnych pracovníkov.
- Za 2,7 milióna korún by sa mali rozvíjať manažérske zručnosti a zlepšiť znalosť anglického jazyka v spoločnosti SHP Slavošovce.
- Nadácia Mojmir z Mojmiroviec získala vyše 3,5 milióna korún na tvorbu stratégií rozvoja ľudských zdrojov v spotrebných družstvách.
- Viac ako 4 milióny korún získala spoločnosť Matador Púchov na projekt „všeobecné vzdelávanie zamestnancov s nedostatočnými zručnosťami“ a projekt „školenia zamestnancov s nedostatočnými zručnosťami v oblasti personálneho manažmentu“.
- Vrcholový a stredný manažment spoločnosti Tesla Liptovský Hrádok získal na svoj projekt „vzdelávanie a rozvoj zamestnancov“ vyše 2,2 milióna korún.
- Nestlé Slovensko v Prievidzi získala takmer 1,6 milióna na „zvýšenie programovej gramotnosti a znalosti anglického jazyka zamestnancov“.

Kým v prípade podpory projektov na vzdelávanie zamestnancov sa dá hovoriť o napĺňaní cieľa tohto programu, v prípade podpory projektov, ktoré sa týkajú vyššieho manažmentu súkromných spoločností, platí výhrada, že môže dochádzať k efektu „mŕtvej váhy“. Teda, že z verejných zdrojov sú financované investície, ktoré by súkromná spoločnosť tak či tak uskutočnila.

Je tu aj problém selektívnosti – ten by však mal byť vyriešený rozbehnutím národného projektu nárokovateľnej podpory na zvyšovanie vzdelania zamestnancov, určenej tým spoločnostiam, ktoré budú ochotné investovať do vzdelávania nízkokvalifikovaných zamestnancov.

Približne 475 miliónov korún by si mali rozdeliť projekty na podporu kariérneho poradenstva, teda poradenstva o povolaniach, a tiež na predvídanie zmien na trhu práce z hľadiska kvalifikácie. Doposiaľ boli podporené najmä projekty základných a stredných škôl a tiež niekoľkých univerzít a občianskych združení, týkajúce sa výberu budúceho povolania, kariérneho poradenstva pre žiakov a vzdelávania poradcov. V tomto prípade je ťažké vyhodnocovať podporené projekty, keďže väčšina vyčlenených peňazí ešte nebola použitá.

Plánované výdavky v rámci programu Ľudské zdroje na roky 2004 až 2006

Rozvoj aktívnej politiky trhu práce	10,7 miliardy korún
Posilnenie sociálnej inklúzie a rovnosti príležitostí	0,9 miliardy korún
Zvýšenie kvalifikácie a adaptability pracovnej sily	3,8 miliardy korún
Technická pomoc	0,4 miliardy korún
Spolu	15,9 miliardy korún

Zdroj: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

2.4 EQUAL

V snahe podporiť najmä pilotné a inovatívne projekty v boji proti diskriminácii a nerovnosti na trhu práce podporuje EÚ prostredníctvom programu EQUAL projekty s týmito cieľmi. Je to zároveň jediný program finančnej podpory EÚ, kde konečnú alokáciu zdrojov a okruh možností ich využitia určuje priamo Európska komisia. Jednotlivé projekty vyberá slovenská vláda, respektíve ministerstvo práce a sociálnych vecí.

Celkovo je v rámci programu EQUAL pre Slovensko vyčlenených na roky 2004 až 2006 vyše 1,2 miliardy korún.

Doposiaľ boli podporené projekty na podporu zamestnania dlhodobo nezamestnaných, tvorbu riešení v boji proti diskriminácii, posilňovanie kapacity mimovládnych a iných sociálnych organizácií, vzdelávanie sociálnych pracovníkov, vzdelávanie s cieľom zvýšiť prispôsobivosť pracovnej sily, rodový výskum a audit na dosiahnutie rovnosti žien a mužov na trhu práce (z hľadiska efektivity vynaložených prostriedkov zrejme najspornejšia časť tohto programu).

Finančný plán programu EQUAL na roky 2004 až 2006

Zamestnateľnosť	399 miliónov korún
Podnikanie	293 miliónov korún
Adaptabilita	247 miliónov korún
Rovnosť príležitostí	175 miliónov korún
Sociálna a pracovná integrácia žiadateľov o azyl	34 miliónov korún
Technická pomoc	99 miliónov korún
Spolu	1 212 miliónov korún

Zdroj: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

2.5 Bratislava

Hlavného mesta Slovenska Bratislavy sa týkajú dva programové dokumenty štrukturálnych fondov, pričom jeden má v kompetencii ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja a druhý ministerstvo práce a sociálnych vecí.

Bratislava zaujíma pri pomoci zo štrukturálnych fondov osobitné miesto. Tým, že je to jediný slovenský región, ktorého HDP na hlavu prevyšuje 75 percent priemeru Európskej únie, nemajú uchádzači z neho nárok čerpať pomoc z vyššie spomínaných programov pomoci. Pre bratislavský región sú určené dva programy. K začiatku februára 2006 bolo v ich rámci zazmluvnených 155 projektov, ktorých celková hodnota dosiahla takmer 884 miliónov korún.

V rámci bratislavského regiónu možno zo štrukturálnych fondov získať peniaze na projekty na podporu ľudských zdrojov. Podporované sú napríklad projekty na zvýšenie zamestnanosti a sociálnej inklúzie, pričom táto pomoc de facto v zúženej forme kopíruje prvú prioritu programu Ľudské zdroje. Peniaze môžu získať aj projekty na podporu vzdelávania štátnych zamestnancov, requalifikácie a prepojenia výskumu so súkromným sektorom a zahraničím. Celkovo je na podporu týchto projektov na roky 2004 až 2006 vyčlenených 927 miliónov korún.

Hoci samotný fakt, že prevažná časť podporených projektov sa týkala pomoci pre znevýhodnených uchádzačov o prácu či vzdelávania verejných zamestnancov, nezaručuje, že išlo o efektívne vynaložené peniaze, aj v tomto prípade boli podporené projekty prosperujúcich súkromných spoločností, v ktorých je efektívnosť použitia verejných zdrojov z viacerých vyššie spomínaných dôvodov nadmieru sporná. Napríklad:

- Sibamac, a. s., získala podporu 3,6 milióna na projekt „Podpora celoživotného vzdelávania podniku Sibamac“;
- Spoločnosť Hornex na podporu projektu „Systém celoživotného vzdelávania zamestnancov v podniku Hornex“ získala takmer 1,9 milióna korún.

Druhý program na podporu projektov z bratislavského regiónu má cieľ pomôcť zaostalým mikroregiónom – v tomto prípade dosiahla podpora projektov do začiatku februára 2006 sumu 1,27 miliardy korún (zazmluvnené projekty), z čoho väčšina slúžila na podporu hospodárskej činnosti a „trvalo udržateľného rozvoja cieľového územia. Celkovo je na projekty v tomto programe na roky 2004 až 2006 vyčlenených takmer 3,7 miliardy korún. Významnú časť z nich – až takmer 1,6 miliardy korún – by mali získať projekty obnovy a rozvoja obcí a zachovania kultúrneho dedičstva. Tento program pre bratislavský región je do veľkej miery zúženou podobou programu Základná infraštruktúra a Priemysel a služby – vrátane sporných projektov podpory malého a stredného podnikania, ...

napríklad:

- „Výstavba závodu na výrobu fiberglasových profilov“ pre firmu SAMAT Kovoizospol Bratislava za 35,5 milióna korún
- „Obstaranie nových technologických zariadení“ pre firmu IMOS-ASEK Hanuliakovo za 5,8 milióna korún
- „Modernizácia strojných technológií spoločnosti Farm Profi“ z Modry v sume takmer 2,6 milióna korún

... a tiež podpory podnikania v cestovnom ruchu, službách a rekreáciách, napríklad:

- „Penzión Budmerice“ sumou takmer 15,5 milióna korún
- „Prístavba k hotelu Lipa“ v Pezinku za 11,2 milióna korún

- „Výstavba chatovej osady Holiday Village na Slniečnych jazerách“, na ktorú získala rovnomenná firma z Novej Dedinky 17,6 milióna korún.

Objem vyčlenených zdrojov na podporu štrukturálnych fondov pre projekty z bratislavského regiónu

Rozvoj aktívnej politiky trhu práce a sociálnej integrácie	4 miliardy Sk
Podpora hospodárskej činnosti a trvalo udržateľného rozvoja	3,7 miliardy Sk

Zdroj: Ministerstvo financií SR.

2.6 Regionálne partnerstvo

Európska únia prostredníctvom programu Interreg podporuje aj cezhraničnú spoluprácu členských krajín. Na Slovensku ide o štyri možnosti – s Poľskom (na roky 2004 až 2006 vyčlenených 483 miliónov korún), s Českou republikou (236 miliónov korún), s Rakúskom (483 miliónov korún) a s Maďarskom a Ukrajinou (rovnako 483 miliónov korún). Podporu môžu získať projekty, ktorých cieľom je napríklad propagácia regiónov, podpora spoločných podnikov, výmena skúseností, obnova významných kultúrnych či turistických atrakcií, turistických chodníkov, podpora športových podujatí, spoločných stratégií územného rozvoja, mestských sietí, analýzy vplyvov migrácie, rozvoj dopravných systémov, ochrana životného prostredia, manažment jeho rizík a predchádzanie katastrofám. Z tohto programu sa zatiaľ čerpá len minimum zdrojov, preto ho ešte nemožno vyhodnotiť.

Štruktúra plánovaných výdavkov na projekty Interreg (cezhraničnej spolupráce) na roky 2004 – 2006

Cezhraničná spolupráca SR – Poľsko	483 miliónov Sk
SR - Česká republika	236 miliónov Sk
SR – Rakúsko	483 miliónov Sk
SR – Maďarsko – Ukrajina	483 miliónov Sk

Zdroj: www.strukturalnefondy.sk

3. KOHÉZNY FOND

Osobitným fondom Európskej únie na podporu hospodárskej, sociálnej a environmentálnej súdržnosti členských štátov je Kohézny fond. Na rozdiel od štrukturálnych fondov nie je určený niektorým regiónom, ale členským štátom spĺňajúcim určené kritériá. Z tohto fondu sa spolufinancujú dopravné projekty a projekty životného prostredia.

Prostriedky Kohézneho fondu vyčlenené pre SR na roky 2004 – 2006

Dopravná infraštruktúra	9,7 miliardy korún
Environmentálna infraštruktúra	9,7 miliardy korún
Spolu	19,4 miliardy korún

Zdroj: Stratégia SR pre Kohézny fond 2004 – 2006.

V prípade dopravnej infraštruktúry ide najmä o budovanie medzinárodných dopravných koridorov a hlavných ťahov európskeho významu, v prípade environmentálnej infraštruktúry zasa najmä o podporu budovania čistiarní odpadových vôd, kanalizácií a zásobovania pitnou vodou.

Z kohézneho fondu môže Slovensko v rokoch 2004 až 2006 čerpať celkovo 19,4 miliardy korún.

V dopravnej infraštruktúre boli doposiaľ investíciami podporené (v pomere 74 percent zdrojov z Kohézneho fondu, 26 percent zo štátneho rozpočtu SR) nasledovné projekty:

- Modernizácia železničnej trate Šenkvice – Cífer a staníc v úseku Rača – Trnava sumou takmer 4,4 miliardy korún
- Modernizácia železničnej trate na úseku Trnava – Nové Mesto nad Váhom, konkrétne časť Trnava – Piešťany sumou takmer 3,6 miliardy korún
- Diaľnica D61 v Bratislave, Viedenská cesta – Prístavný most sumou vyše 2 miliardy korún
- Modernizácia železničnej trate Bratislava – Trnava, úsek Bratislava-Rača – Šenkvice sumou necelé 2 miliardy korún

V zásobníku projektov kohézneho fondu na dopravné projekty je ešte projekt výstavby úseku diaľnice D1 Mengusovce – Jánovce (za 4,8 miliardy korún na približne dve tretiny navrhovanej dĺžky, zmluvná cena na zvyšnú tretinu ešte nie je určená) a modernizácia železničnej trate Piešťany – Nové Mesto nad Váhom za 3,4 miliardy korún.

Najvýznamnejšími podporenými investíciami environmentálnej infraštruktúry boli tieto projekty:

- Prešov – pitná voda a kanalizácia v povodí Torusy celkovo za vyše 2,3 miliardy korún
- Zásobovanie vodou a odkanalizovanie regiónu Horné Kysuce s celkovými nákladmi 2,1 miliardy korún
- Vranov nad Topľou – pitná voda a odkanalizovanie v povodí rieky Tople za takmer 2 miliardy korún
- Systém odkanalizovania odpadových vôd v Banskej Bystrici sumou vyše 1,7 miliardy korún
- Zásobovanie pitnou vodou a odkanalizovanie juhovýchodného Zemplína v sume 897 miliónov korún
- Systém odkanalizovania a čistenia odpadových vôd v meste Šaľa a priľahlom regióne v sume 809 miliónov korún
- Žilina – intenzifikácia čistiarne odpadových vôd a rozšírenie kanalizácie v sume 745 miliónov korún
- Košice – kanalizácia a čistenie odpadových vôd celkovo za 737 miliónov korún

Čo sa týka kritérií výberu, ministerstvo dopravy a životného prostredia tvrdia, že rozhodujúcim faktorom pri rozhodovaní o tom, ktoré projekty sa budú realizovať, je naliehavosť potreby riešiť problémy dopravnej a environmentálnej infraštruktúry v danej lokalite. Zároveň, najmä pri dopravnej infraštruktúre, ide o projekty, ktoré naplňajú strategické dokumenty vlády, najmä dopravnú stratégiu štátu. Pri rozhodovaní, ktoré konkrétne projekty sa budú realizovať, je dôležitým faktom aj schopnosť samospráv spolupracovať v prípravnej fáze projektu. V rozsahu tejto štúdie možno zodpovedne analyzovať, či realizované projekty skutočne spĺňajú kritérium najväčšej efektívnosti a či nejde o náhodný výber alebo výsledok regionálneho či iného lobingu.

ZÁVER

Slovensko má možnosť čerpať peniaze zo štrukturálnych fondov a z Kohézneho fondu EÚ necelé dva roky. Už počas tohto relatívne krátkeho času sa ukázalo, že najväčším problémom nie je to, či sa vyčlenené prostriedky podarí včas vyčerpať, ale najmä to, akým spôsobom, ako efektívne a zmysluplne sa tieto peniaze využijú.

V doterajšej praxi sa dajú identifikovať dva dominantné problémy, ktoré obsahujú množstvo vážnych otázok a námietok.

Problém č. 1 – Zrozumiteľnosť

Fakt, že doterajšia veľmi chabá (ak vôbec nejaká) verejná diskusia o využívaní eurofondov sa takmer výhradne sústreďuje na otázky úspešnosti čerpania, má veľmi vážne dôsledky. Nehovorí sa o konkrétnej alokácii a o efektívnosti či o zmysluplnosti použitia peňazí z fondov EÚ, hoci ide celkovo o desiatky miliárd korún, dopĺňaných navyše aj spolufinancovaním z peňazí slovenských daňových poplatníkov.

Dôsledkami tohto stavu je prakticky nulový tlak na tých, ktorí rozhodujú, aby podporu získavali iba projekty, ktoré si kladú zmysluplné, prospešné ciele a naplňali ich efektívnym spôsobom, bez plytvania a transparentne.

Príčiny nijakej alebo iba veľmi plochej diskusie nepochybne možno hľadať najmä v spôsobe, akým prebieha komunikácia o eurofondoch. Hoci na rôzne komunikačné aktivity ohľadom fondov EÚ sú vyčlenené nemalé prostriedky, v realite je problematika eurofondov ľuďom, ktorí sa ňou profesionálne nezaobierajú, absolútne nezrozumiteľná. Redukuje sa len na poznatok, že EÚ dáva Slovensku k dispozícii impozantný balík financií, z ktorých možno čerpať, a že by bola chyba nerobiť to. Implicitná prítomnosť argumentu „keď dávajú, ber“ výrazne oslabuje aj prípadné výčitky, že tieto peniaze nie sú vo všetkých prípadoch používané rozumne a hospodárne.

Získať hoci len základné komplexné údaje o možnostiach a konkrétnej alokácii peňazí z eurofondov, ak je človek mimo systému, si vyžaduje obrovské úsilie. A to bez záruky, že takto získané údaje sú korektné. Niektoré zverejnené informácie si protirečia a nemajú jednotnú výpovednú hodnotu, a to najmä pre rôzne termíny, ku ktorým boli dáta aktualizované.

Množstvo informácií je síce verejne dostupných na internetových stránkach verejných inštitúcií, chýba však jeden centrálny, prehľadný a ľahko dostupný informačný zdroj. Chýbajú základné informácie, ktoré by boli zrozumiteľné aj pre ľudí, ktorí nehovoria úradníckym „newspeakom“. Chýbajú teda

základné predpoklady, ktoré by mohli stimulovať užitočnú diskusiu o tom, ako peniaze z eurofondov míňame a ako by sme ich mali míňať v budúcnosti.

Komplikovanosť samotnej štruktúry európskych fondov je popri zložitosti získavania informácií o použití vyčlenených peňazí jedným z hlavných dôvodov, prečo tieto otázky ostávajú na úplnom okraji záujmu. Verejná kontrola a spoločenský tlak na efektívne využitie porovnateľného objemu peňazí z národného rozpočtu, nech by išlo o akúkoľvek rozpočtovú kapitolu, sú neporovnateľne silnejšie. Rovnako aj sankcia pre tvorcov rozhodnutí v prípade neúspechu alebo chybného rozhodnutia – vo forme zníženia dôveryhodnosti alebo dokonca ukončenia politickej kariéry. Absencia verejnej kontroly je alarmujúca aj vzhľadom na fakt, že už v nasledujúcom rozpočtovom období EÚ (počnúc rokom 2007) bude Slovensko prijímateľom približne 60 miliárd korún ročne.

Problém č. 2 – Alokácia (koľko, kam a prečo)

Pri doterajšom rozdeľovaní peňazí zo štrukturálnych fondov často dochádzalo k niekoľkonásobným chybám v systéme. 1.) Veľmi nízky podiel spolufinancovania zo strany žiadateľa o podporu mal za následok, že 2.) vznikal minimálny tlak na úspornosť pri čerpaní peňazí, čo napokon zvyšuje náklady štátneho rozpočtu, ktorý je spolufinancovateľom realizovaných projektov. A navyše 3.) nutnosť prispieť na realizáciu vlastného projektu iba minimálne má za následok obrovský dopyt zo strany žiadateľov. Ten potom 4.) naráža na obmedzené administratívne, časové, ale najmä finančné možnosti konkrétnych programov štrukturálnych fondov, čo generuje problémy s transparentnosťou a selektívnosťou rozhodnutí o tom, ktorý projekt bude úspešný a získa nenávratný finančný príspevok.

Tam, kde počet prijatých žiadostí a objem požadovaných nenávratných finančných príspevkov výrazne prevyšuje možnosti daného programu, sa ako slabé miesto doterajšej praxe ukazuje transparentnosť výberu projektov. Aj keď zodpovedné ministerstvá vnášajú do procesu hodnotenia viaceré prvky na čo najobjektívnejšie zhodnotenie predložených projektov (viacero hodnotiteľov, zapojenie špecialistov z externého prostredia, regionálne hodnotenie zástupcom samosprávneho kraja) a v pravidlách definujú konflikt záujmov s cieľom eliminovať ho, na rozhodnutie o tom, ktoré schválené projekty sa v akom časovom horizonte budú realizovať, často chýbajú transparentné pravidlá.

Deformácia podnikateľského prostredia a efekt „mŕtvej váhy“ sú najväčšími problémami v súvislosti s podporou projektov súkromného sektora.

Podpora niektorých podnikateľských subjektov, najmä v prípade, že neexistuje jasné pravidlo, po splnení ktorého by bola nárokovateľná pre každého (čo by zasa vyvolalo otázku efektívnosti plošnej dotácie súkromnému sektoru z verejných prostriedkov), narúša princíp rovnosti šancí a môže podnikateľov, ktorí sú v úsilí čerpať tieto peniaze úspešne, zvýhodňovať na trhu. Problém „mŕtvej váhy“ spočíva v podpore projektu, do ktorého by spoločnosť investovala aj sama a jediným efektom investície z verejných zdrojov je dotácia zisku súkromného žiadateľa. V mnohých prípadoch sa zo štrukturálnych fondov a daní slovenských občanov spolufinancovali práve takéto projekty. Asi najvypuklejším príkladom, hoci iba jedným z mnohých, je pridelenie 80 miliónov korún pre spoločnosť Kúpele Štrbské pleso (vo vlastníctve finančnej skupiny J & T) na prestavbu Liečebného domu Hviezdoslav Štrbské Pleso na päťhviezdičkový Grand Hotel Kempinski.

V niektorých prípadoch sú výzvy na predkladanie projektov formulované tak, že ide skôr o hľadanie akýchkoľvek spôsobov, ako peniaze minúť, než hľadanie najracionálnejších príležitostí financovať ciele, ktoré možno označiť za spoločenské priority. To je, okrem iného, dôsledkom spomínanej skutočnosti, že ak vôbec nejaká diskusia existuje, tak potom prakticky len o úspešnosti čerpania eurofondov.

V prípade tretieho sektora môže veľmi štedrá a z hľadiska rozpočtu mimovládnych organizácií významná podpora rôznych projektov viesť k strate motivácie získavať zdroje aj z iných ako z verejných zdrojov.

Pokiaľ ide o slovenských daňových poplatníkov, aj tu je v mnohých prípadoch otáznosť, či podporené (a teda z národného rozpočtu spolufinancované) projekty sú najefektívnejším spôsobom, ako dosiahnuť očakávané ciele.

Najviac peňazí bude v rokoch 2004 až 2006 zo štrukturálnych fondov a kohézneho fondu použitých na budovanie dopravnej a environmentálnej infraštruktúry (diaľnice, rýchlodráhy, obchvaty obcí a podobne, železničná cesta, modernizácia železničných staníc) a na ľudské zdroje (zvýšenie kvalifikácie, rovnosti na trhu práce, vzdelávania, zamestnanosti). Nasleduje podpora konkurencieschopnosti a hospodárskej činnosti (vrátane podpory cestovného ruchu) a podpora lokálnej infraštruktúry (zdravotnej, sociálnej, záchrana a obnova kultúrneho dedičstva a podobne).

Je veľmi ťažké analyzovať efektívnosť vynaložených zdrojov – vyžadovalo by to detailný pohľad na každý jednotlivý podporený projekt. Hoci predpisy EÚ predpokladajú pravidelnú kontrolu vybranej vzorky podporených projektov, tá sa vzhľadom na množstvo schválených a realizovaných projektov priamo dotýka len malého percenta z nich. Hoci sa už objavili prípady odhaleného zneužívania prostriedkov zo štrukturálnych fondov, skutočný rozsah neúčelného alebo priamo defraudáčného charakteru zrejme nie je v plnej miere postihnuteľný.

PERCEPCIA EUROFONDŮ OBČANMI SLOVENSKA

PhDr. Michal Vašečka, PhD.

1. ÚVODOM

Základnou tézou, od ktorej sa tento článok odvíja, je, že eurofondy a najmä ich rozdeľovanie je na Slovensku priestorom „terra incognita“. S takouto argumentáciou prichádzajú v slovenských médiách občas ekonomickí analytici, no i médiá sa oveľa viac zaoberajú spôsobmi rozdeľovania finančných prostriedkov, určovaním projektových celkov financovaných z rozpočtu EÚ, či upozorňovaním na možnosť rozširovania sa korupčného prostredia. Aj keď slovenská žurnalistika správne upozorňuje na „podozrivé ticho pri rozdeľovaní balíka peňazí zodpovedajúcemu rádovo jednému slovenskému štátnemu rozpočtu“ (Marčan, 2006) či provokatívne analyzuje „efektívnosť, potrebnosť a opodstatnenosť eurofondov“ (Sloboda, 2006), málokoho zaujíma v demokracii nesmierne dôležitá otázka – ako vnímajú existenciu eurofondov občania Slovenska.

Je to spôsobené i skutočnosťou, že eurofondy sa vo verejnej diskusii vyskytujú napriek informovaniu zo strany médií iba minimálne. Je to prekvapivé aj vzhľadom na 1,6 miliardy eur, ktoré boli k dispozícii v rokoch 2004 – 2006; chýbajúci záujem o tému eurofondov je však predovšetkým v kontraste s očakávaniami občanov SR od členstva v EÚ. Pred referendumom o vstupe Slovenska do EÚ v roku 2003 sa veľká časť účastníkov referenda vyjadrovala v prospech vstupu do EÚ práve pre existenciu možnosti rýchleho zvýšenia životnej úrovne i vďaka finančným prostriedkom z rozpočtu EÚ.

K téme percepcie eurofondov občanmi Slovenska sa však nemožno zodpovedne vysloviť, pretože neexistuje žiaden výskum percepcie eurofondov, ich rozdeľovania, zamerania, potenciálneho zneužívania, ani údaje o miere informovanosti občanov SR v tejto oblasti. Paradoxne tak nie je možné sa vysloviť k téme, ktorá bude mať vplyv na život mnohých segmentov spoločnosti a percepciu, vnímanie členstva SR v EÚ. Na jednej strane tak existujú výskumne zaznamenané vysoké očakávania od vstupu do EÚ spojené so zlepšením životných podmienok, na strane druhej minimálne informácie občanov o spôsoboch a možnostiach zlepšovania týchto životných podmienok a o tom, ako občania tieto možnosti vôbec vnímajú.

2. TÉMY VÝSKUMOV TÝKAJÚCICH SA ČLENSTVA SLOVENSKA V EÚ

Úplne chýbajúci výskum na tému existencie a percepcie eurofondov rozhodne nekorešponduje s pokrytím iných tém, ktoré sa týkajú členstva Slovenska v EÚ. V rokoch 2004 až 2006 sa uskutočnili viaceré výskumy percepcie členstva SR v EÚ a názorov občanov SR na rozličné aspekty fungovania EÚ. Výskumy sa týkali výhod a nevýhod členstva v EÚ, otázok spojených s Euroústavou, s efektívnosťou európskych inštitúcií, mierou demokracie Európskej komisie, otázkou prijatia eura, či otázkami ďalšieho rozširovania EÚ a vstupom Turecka a Chorvátska do EÚ.

Najčastejšie agentúry zisťovali očakávania občanov z členstva v EÚ, pričom sa ako jedna z častejších odpovedí uvádzala „možnosť čerpať finančné prostriedky z fondov EÚ“:

Tabuľka 1: „Aké výhody z členstva Slovenska v EÚ očakávate?“ (apríl 2004, v %); „Aké výhody Slovensko z členstva v EÚ získava?“ (máj 2005, v %).

	<i>IV.04</i>	<i>V.05</i>	<i>Trend</i>
<i>Možnosť pracovať v zahraničí</i>	48	59	↑
<i>Možnosť cestovať bez pasu/víz</i>	40	46	↑
<i>Viac možností pre mladých ľudí</i>	44	40	↓
<i>Príchod zahraničných investorov, tvorba nových pracovných miest</i>	28	34	↑
<i>Možnosť čerpať finančné prostriedky z fondov EÚ</i>	20	24	↑
<i>Akceptácia Slovenska v Európe a vo svete</i>	12	14	
<i>Zvýšenie konkurencie</i>	9	10	
<i>Zvýšenie životnej úrovne obyvateľstva</i>	19	8	↓
<i>Domáci výrobcovia môžu vyvážať svoje výrobky na trhy krajín EÚ</i>	13	8	↓
<i>Zvýšenie bezpečnosti Slovenska</i>	8	8	
<i>Posilnenie demokracie</i>	7	7	
<i>Zjednotenie právnych predpisov SR s predpismi EÚ</i>	7	3	↓

Zdroj: FOCUS: 2004, 2005 (Bútorová – Gyarfášová, 2006).

Vo vyššie uvedených výskumoch je však pozoruhodné, že téma existencie „fondov, z ktorých sa dajú čerpať peniaze“ sa už nevyskytuje v zozname možných nevýhod, ktoré mali respondenti takisto posudzovať. I táto metodologická nedôslednosť hovorí o existencii mnohých mýtov na tému eurofondov:

Tabuľka 2: „Aké nevýhody z členstva Slovenska v EÚ očakávate?“ (apríl 2004, v %); „Aké nevýhody má Slovensko z členstva v EÚ?“ (máj 2005, v %).

	<i>IV.04</i>	<i>V.05</i>	<i>Trend</i>
<i>Využívanie lacnej pracovnej sily na Slovensku</i>	52	46	↓
<i>Odchod odborníkov a mladých ľudí zo Slovenska (brain drain)</i>	43	37	↓
<i>Zníženie životnej úrovne obyvateľstva</i>	39	33	↓
<i>Náš trh zaplavia výrobky z iných krajín EÚ</i>	27	29	
<i>Zníženie bezpečnosti Slovenska</i>	21	23	
<i>Nárast byrokracie</i>	15	23	↑
<i>Príchod cudzincov z iných krajín EÚ</i>	24	17	↓
<i>Preberanie „západného“ životného štýlu</i>	13	16	↑
<i>Budeme musieť dodržiavať zákony, predpisy a smernice EÚ</i>	10	16	↑
<i>Strata niektorých rozhodovacích právomocí – strata nezávislosti Slovenska</i>	15	15	
<i>Zvýši sa nezamestnanosť</i>	9	12	↑
<i>Zvýši sa konkurencia</i>	7	6	

Zdroj: FOCUS: 2004, 2005 (Bútorová – Gyarfášová, 2006).

Žiadna z relevantných výskumných inštitúcií pôsobiacich v SR (napr. FOCUS, GfK, IVO, MVK, OMV SRo, ÚVVM ŠÚ, TNS) však ani čiastočne nerobila výskum percepcie eurofondov. Je zrejmé, že problémom je chýbajúci záujem na strane objednávateľov výskumov. Zaujímavým je tak v tejto súvislosti eurobarometer, ktorý systematicky zisťuje verejnú mienku v členských štátoch EÚ o rôznych témach týkajúcich sa života a fungovania EÚ. Otázka percepcie eurofondov sa však v žiadnom z tých, ktoré boli vykonané po rozšírení EÚ v máji 2004, nevyskytovala, a to napriek

tomu, že napríklad kancelária delegácie EÚ v Bratislave avizovala záujem o takéto informácie¹. Je zaujímavé, že percepcia eurofondov príliš nezaujíma tvorcov politiky (policy-makers) ani v Európskej komisii, ani vo vláde SR a že nie je dôležité vedieť, či sa napĺňajú očakávania občanov od vstupu do EÚ, alebo či dokonca eurofondy nemenia percepciu samotnej EÚ.

Vzhľadom na chýbajúce údaje tak bolo nevyhnutné zorganizovať ad hoc vlastný, kvalitatívny výskum percepcie eurofondov. Kvôli charakteru a zložitosti témy, ako aj chýbajúce komparovateľné údaje bolo zrejmé, že takýto výskum nemôže byť kvantitatívny, ale kvalitatívny.

3. POTREBA AD HOC KVALITATÍVNEHO VÝSKUMU PERCEPCIE EUROFONDŮV

3.1. Sonda do problematiky

Už krátky predvýskum, nevyhnutný pri práci s málo známou témou, potvrdil výskumné očakávania. Tri štruktúrované rozhovory priniesli zistenie, že i formálne vzdelaná časť populácie sa vyznačuje mimoriadne slabou informovanosťou o eurofondoch a často je problematické skúmať percepciu oblasti, kde si respondenti iba s námahou spomínajú na elementárne pojmy. Rozhovory zároveň ukázali nekompetentnosť pri posudzovaní inštitucionálneho rámca, neschopnosť posúdiť reálne ciele eurofondov a predznačili naivitu pri stanovovaní priorít eurofondov, ktorá sa neskôr prejavila v samotnom výskume.

Už na základe predvýskumu bolo možné nepriamo potvrdzovať poznatky Alvina Tofflera, že akcelerujúce zmeny nadobudli takú rýchlosť, že bola prekročená adaptačná schopnosť jednotlivcov, inštitúcií i celej spoločnosti (Toffler, 1970). Možno vysloviť hypotézu, že eurofondy ako téma nová a zložitá neboli dva roky po vstupe Slovenska do EÚ dostatočne populáciou zaregistrované ako téma hodná pozornosti.

3.2. Výber techniky focus group

Na samotný výskum bola zvolená metóda focus group (skúmanie cieľových skupín), ktorá je štandardnou kvalitatívnou metódou sociologického výskumu. Výskumník pri nej pracuje pomocou navodzovania modelových situácií v kolektíve ľudí a precízne si rozhovory zaznamenáva. Ide teda o hĺbkový rozhovor so skupinou ľudí, pri ktorom si výskumník zaznamenáva jednak jednotlivé názory účastníkov diskusie, jednak nápady a názory celého kolektívu vyplývajúce z diskusie (Morgan – Kreuger, 1993)². Metóda focus group sa používa v situácii, ktorá charakterizuje skúmanú

¹ Snáď jedinou výnimkou je eurobarometer č. 64 (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/), ktorý zisťoval, či občania vedia, na čo sa míňa najväčšia časť rozpočtu EÚ (Khun, 2005). Výskum potvrdil, že občania SR nemajú jasno v tom, ako sa využíva rozpočet EÚ – 34% si myslí, že najväčšia časť rozpočtu a používa na administratívne a personálne náklady, 17% si myslí, že najväčšiu časť svojich financií EÚ míňa na zahraničnú politiku, 12% na oblasť zamestnanosti a 10% na pomoc regiónom. Iba 5% respondentov v SR uviedlo správnu odpoveď, že najväčšia časť rozpočtu EÚ sa využíva na podporu poľnohospodárstva v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky.

² Vo všeobecnosti participatívny výskumný proces nadväzuje na antipozitivistické a antiscientistické prúdy v súčasnej sociológii. Odmieta pozitivisticky definovanú výskumnú situáciu, v ktorej nadradený subjekt skúma objekt. Naopak, snaží sa túto situáciu transformovať do polohy partnerského vzťahu plurality poznávacích subjektov. Poznávacie proces chápe ako dialóg všetkých strán zainteresovaných na riešení spoločenských problémov, ktoré boli v tomto dialógu definované. Poznávacie proces pochopený ako dialóg pracuje na princípe dosahovania kumulatívneho poznávacieho efektu formou kontinuálnej spätnej väzby poznatkov medzi participantmi. Pre participatívny výskum je charakteristický odklon od kvantitatívnych techník pozitivistickej sociológie a snaha o využívanie techník kvalitatívneho sociologického výskumu.

otázku percepcie eurofondov – keď je téma pomerne neznáma, má príliš veľa rôznych premenných a dynamika skupiny môže pomôcť formulovať názory účastníkov (Stewart – Shamdasani, 1992).

3. 3. Výber 2 skupín na focus group

Na výskum sa vytvorili dve cieľové skupiny, aby ich by bolo možné vzájomne porovnávať. Do dvoch cieľových skupín tak bolo prizvaných šesť účastníkov vo veku 20 – 26 rokov študujúcich na vysokej škole alebo s ukončeným vysokoškolským vzdelaním, pričom do oboch skupín boli vybraní participanti reprezentujúci všetky regióny Slovenska³. Do prvej skupiny boli zaradení mladí ľudia zaoberajúci sa prírodnými a technickými vednými disciplínami a do druhej skupiny mladí ľudia zaoberajúci sa sociálnymi a ekonomickými vednými disciplínami.

3. 4. Operacionalizácia výskumného zámeru

Základná otázka výskumu bola stanovená nasledovne: „Ako ovplyvňuje miera a spôsob informovanosti o eurofondoch ich percepciu?“ Základná hypotéza pritom znela takto: „Nízka informovanosť, zložitosť problematiky a pretrvávajúca dôvera k inštitúciám EÚ spôsobuje prevažne pozitívnu percepciu eurofondov s nízkou schopnosťou posúdiť potenciálne slabé stránky a ohrozenia.“ Zároveň bolo stanovených 12 vedľajších otázok, ktoré tvorili štruktúru diskusie v skupinách:

1. Čo ste očakávali od vstupu do EÚ?
2. Viete, čo sú eurofondy?
3. O ktorých eurofondoch ste počuli?
4. Aké sú Vaše zdroje informácií o eurofondoch za posledné 2 roky?
5. Poznáte objem financií vyčlenený na eurofondy v roku 2006?
6. Sú podľa Vás eurofondy zmysluplné?
7. Ovplyvňujú eurofondy Vaše vnímanie EÚ?
8. Cez ktoré ministerstvá „tečú“ eurofondy?
9. Je niektorá politická strana v SR „náchylnejšia“ ako iné na zneužitie eurofondov?
10. Do ktorých oblastí by sa mali podľa Vás eurofondy investovať prioritne?
11. Aké sú slabé miesta eurofondov?
12. Aké sú nebezpečenstvá existencie eurofondov?

4. PERCEPCIA EUROFONDOV

4. 1. Čo ste očakávali od vstupu do EÚ?

Cieľová skupina 1:

Prvá skupina v diskusii spočiatku uvádzala témy ako „zlepšenie životných podmienok“, „nové pracovné miesta“, „viac možností pre mladé rodiny“, „byť bohatší“, „mať možnosť študovať v zahraničí“. Postupne sa v diskusii objavila i motivácia „byť súčasťou Západu“ a „normálne žiť“

³ V prvej skupine sa nachádzali participanti z Košického, Prešovského, Banskobystrického, Nitrianskeho kraja a dvaja z Bratislavského kraja, v druhej skupine sa nachádzali participanti z Košického, Prešovského, Žilinského, Trenčianskeho kraja a dvaja z Trnavského kraja. Obe cieľové skupiny sa uskutočnili v prvej polovici apríla 2006.

– tieto abstraktnejšie požiadavky však vyplynuli až z diskusie. Účastníci prvej skupiny považovali svoje očakávania za „v podstate naplnené“, i keď s viacerými pripomienkami.

Cieľová skupina 2:

Druhá skupina uvádzala podobné témy ako odzneli v prvej skupine, a to „možnosť pracovať v zahraničí“, „študovať v zahraničí“, „viac cestovať“, „cestovať bez pasu“, „možnosti ekonomického rozvoja“. Výraznejšie však zaznela požiadavka „návratu do Európy“ a zároveň sa rozprúdila intenzívna diskusia o EÚ ako o prostredí schopnom vyvíjať účinný tlak na Slovensko a jeho modernizáciu či scivilizovanie. Druhá skupina považovala svoje očakávania za naplnené.

Záver: Skupina 1 bola v očakávaniach zameraná na blahobyt, skupina 2 významne na možnosti formovania prostredia, „empowermentu“ (posilnenia postavenia) krajiny a širšie chápaných aspektov modernizácie.

4. 2. Viete čo sú eurofondy?

Cieľová skupina 1:

V prvej skupine sa dalo vypozerovať iba elementárne pochopenie témy, predstavy boli v začiatkoch diskusie veľmi hmlisté. Navyše, ciele eurofondov chápali účastníci rozdielne. V diskusii postupne skupina prichádzala k poznaniu, že eurofondy sú „fondy, ktoré majú Slovensko skompatibilniť so Západom“, „aby to tu vyzeralo ako na Západe“. O eurofondoch už všetci účastníci prvej skupiny počuli, vedia že „už sú tu“, ale väčšina sa nevie zhodnúť „kde všade sú peniaze“. Skupina spravidla uvádzala nápady ako „panelové domy“, „veda a výskum“, „Rómovia“, všetci účastníci sa zhodli na dial'niciach.

Cieľová skupina 2:

Druhá skupina mala na rozdiel od prvej pomerne presnú predstavu o eurofondoch, pričom traja participanti sa o eurofondoch učili v rámci kurzu na vysokej škole. Zmysel existencie eurofondov skupina definovala oveľa presnejšie ako prvá skupina, a to ako „vyrovnávanie rozdielov medzi regiónmi EÚ, upevňovanie sociálnej kohézie a investície do komunikačnej infraštruktúry“. V druhej skupine prebehla dlhšia diskusia o eurofondoch ako o spôsobe presadzovania hodnôt, ktoré sa Európska komisia snaží zachovať – podľa jednej časti skupiny takto EÚ presadzuje hodnoty západnej civilizácie, podľa druhej časti skupiny ide o prejav neudržateľného egalitárstva „Západu“.

Záver: Skupina 1, napriek prístupu k informáciám, mala pomerne nepresné informácie o eurofondoch, s minimálnou diskusiou o skutočných cieľoch eurofondov. Skupina 2 naopak cieľom eurofondov rozumela a pomerne ideologicky o nich diskutovala.

4. 3. O ktorých eurofondoch ste počuli?

Cieľová skupina 1:

Bez impulzu nebola skupina 1 schopná spomenúť si na žiadny z fondov. Až po širšej diskusii si účastníci spomenuli na Európsky fond regionálneho rozvoja, Kohézny fond a Fond solidarity; ostatné fondy a iniciatívy účastníci skupiny rozpoznávali, a to ani s pomocou moderátora. Poznatky o fondoch sa v prvej skupine sústreďovali do poznania, že „nejako sa delia“, „veľmi ťažko sa vybavujú“, „je tam veľa byrokracie“, „čítali sme o nich, ale až tak veľmi sme tomu nerozumeli“, „sú s tým problémy“, „už sa na tom nabalilo dosť ľudí“.

Cieľová skupina 2:

Druhá skupina bola lepšie zorientovaná, no napriek tomu je potrebné ju rozdeliť do dvoch skupín. V jednej sú tí, ktorí absolvovali kurz, kde preberali aj tému eurofondov – spomenuli si na všetky eurofondy, i keď nie všetky pomenovali úplne presne. Ostatní zo skupiny 2 sa blížili svojou znalosťou k skupine 1 – rozdiel bol najmä v lepšej znalosti o Európskom sociálnom fonde. Za zaujímavé možno považovať i u informovanej časti skupiny 2 nepresnú znalosť zamerania Kohézneho fondu. Informovaná časť skupiny 2 poznala pomerne dobre aj Iniciatívy ES (Interreg, Urban, Equal), nič im nehovorila iniciatíva Gender.

Záver: Rozdiel medzi skupinami bol pri tejto znalostnej otázke viditeľný; skupina 2 sa však vnútorne odlišovala viac ako skupiny medzi sebou.

4. 4. Akú sú vaše zdroje informácií o eurofondoch za posledné 2 roky?

Cieľová skupina 1:

Prvá skupina uvádzala ako svoje zdroje najmä televíziu (bez bližších špecifikácií), dennú tlač (SME), či z počutia. Z pomerne krátkej diskusie bolo zrejmé, že skupina bola viditeľne otázkou zaskočená.

Cieľová skupina 2:

V porovnaní s prvou skupinou možno hovoriť o veľkom rozdieli. Účastníci síce uvádzali podobné zdroje ako prvá skupina – denná tlač (SME), televízie (najmä TA3), týždenníky (Trend, Týždeň), ale s vyššou mierou špecifikácie – najmä doplnené o prednášky, odbornú literatúru a o odborné diskusie s kolegami.

Záver: Z diskusie skupiny 1 vyplynulo, že skupina nikdy aktívne informácie o eurofondoch nevyhľadávala. V skupine 2, aj keď medzi účastníkmi boli rozdiely, je téma eurofondov známa a navyše aktívne vyhľadávaná.

4. 5. Poznáte objem financií vyčlenený na eurofondy v roku 2006?

Cieľová skupina 1:

V prvej skupine mali účastníci prakticky nulovú predstavu o objeme finančných prostriedkov. Po diskusii panovala medzi účastníkmi zhoda v tom, že je vysoko pravdepodobné, že „hovoríme o miliardách eur“.

Cieľová skupina 2:

Druhá skupina na rozdiel od skupiny 1 bola v diskusii schopná pomerne presne stanoviť sumu, ktorú na štrukturálne fondy a kohézne fondy EÚ na rok 2006 vyčlenila. Sumu síce účastníci nepoznali, ale v diskusii si ju odvodili z rozpočtu EÚ a hádali sumu nad 30 miliárd eur, pričom na rok 2006 je to 38 miliárd eur.

Záver: Skupina 1 nemá na základe tejto informácie predstavu nielen o eurofondoch, ale ani o fungovaní samotnej EÚ, kým druhá skupina pozná inštitucionálny rámec, a preto je menej pravdepodobné, že by sa mohla stať objektom nejakých manipulácií.

4. 6. Sú podľa Vás eurofondy zmysluplné?

Cieľová skupina 1:

Skupina 1 bola opätovne touto otázkou zaskočená. Po dlhšej diskusii sa účastníci priklonili k názoru, že eurofondy zmysel majú – „aj keby sa peniaze využili neúčelne, ostanú na Slovensku a to je dobre“.

Cieľová skupina 2:

V porovnaní so skupinou 1 sa v skupine 2 rozvinula intenzívna diskusia s príklonom k názoru, že eurofondy zmysel majú, no je veľmi otázne, či sa naplnia ich pôvodný cieľ. Účastníci druhej cieľovej skupiny sa zhodli na tom, že pohľad závisí od ideologického presvedčenia, a preto nemožno v tejto súvislosti hovoriť o dobrom a zlom názore.

Záver: Obidve skupiny sa prikláňajú k názoru, že eurofondy zmysluplné sú, rozdiel je najmä v posudzovaní miery efektivity vynaložených finančných prostriedkov. Pragmatizmus bol však v obidvoch skupinách viditeľný.

4. 7. Ovpływujú eurofondy Vaše vnímanie EÚ?

Cieľová skupina 1:

Skupina 1 sa v diskusii zhodla na názore, že eurofondy ich názor neovplyvňujú, ale zároveň sa diskusia končila poznáním, že „vlastne by asi mali ovplyvňovať...“

Cieľová skupina 2:

Skupina 2 spoločne v diskusii deklarovala, že „do istej miery eurofondy ich percepciu EÚ ovplyvňujú“, ale určite ovplyvňujú najmä obyčajných ľudí, pre ktorých je to – podľa účastníkov tejto skupiny – „nejaký mysteriózny peňazovod“.

Záver: Skupiny sa líšili najmä v názore na vplyv eurofondov, ale tento rozdiel bol spôsobený skôr nedostatkom informácií u účastníkov v prvej skupine.

4. 8. Cez ktoré ministerstvá „tečú“ eurofondy?

Cieľová skupina 1:

V priebehu tejto citlivej politickej diskusie skupina začala spontánne vymenúvať ministerstvá v tomto poradí: „určite ministerstvo zahraničných vecí“, „potom ministerstvo financií“, „samozrejme ministerstvo hospodárstva“ a „zrejme aj ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny“. V diskusii následne boli spomenuté aj ďalšie ministerstvá – účastníci sa snažili v štýle tipovacej súťaže uhádnuť „dobré“ ministerstvo – ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií a ministerstvo kultúry. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja a ministerstvo životného prostredia neuviedol ani jeden z účastníkov, po upozornení moderátora skonštatovali, že „to je jasné“.

Cieľová skupina 2:

V porovnaní so skupinou 1 mala skupina 2 pomerne jasnú predstavu, že eurofondy sa týkajú najmä ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja a ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií. Pozoruhodné je, že napriek výrazne vyššej informovanosti ani druhá skupina neuviedla ministerstvo životného prostredia.

Záver: Skupiny sa od seba odlišovali najmä vzhľadom na veľmi rozdielnu mieru informovanosti o cieľoch EÚ, ako aj o podpísaných záväzkoch SR v prístupovej zmluve.

4. 9. Je niektorá politická strana v SR „náchylnejšia“ ako iné na zneužitie eurofondov?

Cieľová skupina 1:

Skupina 1 k tejto politicky citlivej otázke nevedela zaujať stanovisko a spontánne hádala SDKÚ a následne ANO. Z diskusie bolo zrejmé, že účastníci prvej cieľovej skupiny o tejto otázke nikdy predtým neuvažovali.

Cieľová skupina 2:

Skupina 2 spontánne hádala najmä ANO a SMK, pričom si aktívne spomínali na mediálne kauzy spojené s ministrami vlády SR za SMK.

Záver: Obidve skupiny sa v diskusii priklonili k názoru, že eurofondy mohli byť zneužitú najmä stranou ANO, skupina 2 sa vzhľadom na vyššiu mieru informovanosti priklonila k SMK.

4. 10. Do ktorých oblastí by sa podľa Vás mali eurofondy investovať prioritne?

Cieľová skupina 1:

Skupina 1 sa prikláňala k názorom, ktoré nie celkom kopírujú skutočnú využiteľnosť eurofondov – uvádzali najmä kultúru a školstvo, postupne rozvinuli širokú diskusiu o diaľniciach a železničných tratiach.

Cieľová skupina 2:

V porovnaní so skupinou 1 sa v skupine 2 rozvinula intenzívna a do istej miery ideologická diskusia. Lepšie informovaná časť skupiny preferovala školstvo, vedu a výskum, dopravnú infraštruktúru a internet, menej informovaná uvádzala podporu umenia ako antiglobalizačného nástroja, zdravotníctvo, detské domovy a otázku široko chápanej integrácie do spoločnosti. Obidve časti skupiny 2 sa zhodli na tom, že eurofondy by sa mohli využívať aj na boj proti korupcii a že by sa rozhodne nemali využívať na stimuly a plošné podpory.

Záver: Rozdiel v preferenciách medzi skupinami opätovne pramenil z veľmi rozdielnej miery informovanosti.

4. 11. Aké sú slabé miesta eurofondov?

Cieľová skupina 1:

Skupina 1 spočiatku uvádzala príklady, ktoré nesúviseli s témou. Následne za slabé miesto skupina stanovila otázku korupcie, ktorá však v prípade troch participantov bola chápaná ako krádež, nie ako možnosť šírenia korupčného prostredia. Skupina 1 teda mala problém skôr so samotným faktom krádeže než s korupciou samotnou.

Cieľová skupina 2:

Skupina 2 takisto začala diskusiu otázkou korupcie, ale skôr v zmysle korupčného prostredia. Zároveň skupina rozdiskutovala slabé miesta eurofondov, a to: „zložitý prístup k fondom“, „slabá zameranosť na tých, ktorí pomoc skutočne potrebujú“, „nemožnosť získať fondy z pozície menej

vzdelaného človeka“, „v medzičlánkoch sa stráca veľké množstvo peňazí“. Skupina 2 rozvinula i diskusiu, ktorá je relevantná a expertná a týka sa dilemy, aká je cena znižovania rozdielov medzi regiónmi.

Záver: Rozdiel medzi skupinami bol pri tejto otázke najmä v tom, koľko možných slabých miest vôbec vedeli uviesť.

4. 12. Aké sú nebezpečenstvá existencie eurofondov?

Cieľová skupina 1:

Skupina 1 uvádzala pri potenciálnych nebezpečenstvách najmä „zvyknutie si na finančné injekcie a zľavenie populácie“, „zbytočné zbohatnutie niekoľkých šikovných“, ale za najväčšie nebezpečenstvo považuje skupina 1 korupciu.

Cieľová skupina 2:

Skupina 2 uvádzala pri otázke potenciálnych nebezpečenstiev najmä „pascu závislosti“, „vytvorenie predstavy, že takéto fondy sú niečím normálnym“, „eurofondy ako spôsob vytvárania nerovností“, či „eurofondy ako nástroj prepájania rôznych foriem moci“. Celkovo bola diskusia o nebezpečenstvách eurofondov najdlhšia a najkvalitnejšia v skupine 2 vôbec, čo nepriamo poukazuje nielen na dobré analytické schopnosti účastníkov, ale i na vplyv odporcov existencie eurofondov na verejnú diskusiu.

Záver: Rozdiely medzi skupinami boli pri posudzovaní tejto otázky relatívne najmenšie (zo všetkých otázok), rozdiel tak bol, podobne ako pri všetkých otázkach, najmä v kvalite diskurzu.

4. 13. Zhrnutie výskumného zámeru

Základná hypotéza výskumu sa do značnej miery potvrdila – nízka informovanosť a zložitnosť problematiky spôsobujú prevažne pozitívnu percepciu eurofondov s relatívne nízkou schopnosťou posúdiť potenciálne slabé stránky a ohrozenia (najmä v cieľovej skupine 1). Nepotvrdila sa však časť hypotézy o dôvere k inštitúciám EÚ – i bez dôvery a s mnohými pripomienkami najmä v skupine 2 dominuje názor „darovanému koňovi na zuby nehľad“. Základnú hypotézu je zároveň potrebné doplniť o poznatok, že informovaní majú informácie najmä od kritikov eurofondov a spolu so základnými informáciami si internalizujú i ideologické pohľady na fungovanie a existenciu eurofondov.

5. ZÁVERY A VÝZVY VYPLÝVAJÚCE Z FOCUS GROUP

Výskum percepcie eurofondov, aj keď je možné ho považovať iba za úvodnú, základnú informáciu o problematike, priniesol viaceré dôležité poznatky o miere informovanosti o eurofondoch a názoroch respondentov na ne. Na ich základe je možné formulovať krátkodobé i dlhodobé výzvy pre tvorcov politiky na Slovensku.

5. 1. Závěry

Neinformovanosť. Miera neinformovanosti bola rozdielna medzi skupinami i v rámci skúmaných skupín, ale o dobrej informovanosti nemožno hovoriť ani u tých, ktorí absolvovali odborné kurzy obsahujúce problematiku eurofondov. V tejto súvislosti je náročné si vôbec predstavovať mieru informovanosti o eurofondoch u menej vzdelaného človeka zo slovenského vidieka.

Kognitívna disonancia. V oboch skúmaných skupinách bolo zrejmé, že aj keď sa účastníci dostali k informáciám o eurofondoch, veľmi často jednotlivé aspekty ich fungovania nespájali a najmä nerozumeli jazyku sprevádzajúcemu eurofondy.

Ideologický vplyv. Napriek nekomplexným informáciám bol viditeľný, a to najmä v druhej skupine, výrazný ideologický náboj, s ktorým k otázke eurofondov niektorí účastníci pristupujú. Z diskusie v cieľových skupinách vyplynulo, že väčšina informácií o eurofondoch, ku ktorým sa dostali, mala negatívny náboj a pochádzala z libertariánskeho a neo-konzervatívneho prostredia.

Pragmatizmus. Diskusia v rámci cieľových skupín priniesla i poznanie, že i u tých, ktorí majú kritický pohľad na eurofondy, prevláda názor, že ich rozhodne treba využiť bez ohľadu na nebezpečia, ktoré sú s nimi spojené. Pragmatizmus typu „peniaze nesmrdia“ bol najmä v druhej skupine prezentovaný úplne otvorene.

Rozptyl záujmov. Medzi účastníkmi oboch skupín bolo vidieť veľké rozdiely v určovaní priorit investovania eurofondov. Informovanejšia skupina 2 častejšie formulovala názory, ktoré boli v súlade s oficiálnym rámcom využívania eurofondov.

5. 2. Výzvy

Sledovať verejnú mienku. Z pohľadu tvorcov politiky (policy-makers) je žiaduce sledovať verejnú mienku, aby bolo možné reagovať na jej výraznejšie posuny či už úpravou politik, alebo minimálne zmenou informačných stratégií.

Rozvinúť širšiu diskusiu. Otvorenie širšej odbornej diskusie je žiaduce minimálne preto, aby diskurz neovládli vyhranení ideologickí odporcovia. Najmä diskusia v skupine 2 poukázala na to, že odporcovia existencie eurofondov vo veľkej miere dominujú vo verejnom priestore a pre opačnú stranu bude náročné získavať pozície.

Eurofondy ako súčasť vzdelávania. Téma eurofondov by sa postupne mohla a mala stať súčasťou stredoškolského a v niektorých prípadoch i vysokoškolského kurikula. Takýto prienik do vzdelávacieho procesu by tak mohol plniť hneď niekoľko funkcií – prepájať praktické zručnosti študentov, vzdelávať študentov v oblasti moderných európskych hodnôt a zároveň šíriť poznatky o otázkach verejného záujmu (public policy).

Zjednodušenie jazyka. V záujme hlavného cieľa eurofondov – upevňovať sociálnu kohéziu a budovať inkluzívnu spoločnosť – je žiaduce zjednodušiť jazyk sprevádzajúci eurofondy. „Nový“ jazyk štrukturálnych fondov je nezrozumiteľný i pre vzdelaných ľudí a priemerne vzdelaní ľudia majú minimálne šance porozumieť procesu získavania a rozdeľovania eurofondov.

6. SOCIOLOGICKÁ KONCEPTUALIZÁCIA CHÝBAJÚCEHO ZÁUJMU O PERCEPCIU EUROFONDŮV

6. 1. Sociálno-konstruktivistický záver

Podľa Bergera a Luckmanna (1999) podlieha ľudská činnosť habitualizácii a ako taká má tendenciu sa inštitucionalizovať. Inštitúcie tak vznikajú v procese externalizácie a hneď ako sú vytvorené, pôsobia na jedinca ako daná, objektívna realita, schopná vyvíjať na jednotlivca tlak. Aj témy spojené s členstvom v EÚ sa stávajú súčasťou „symbolických svetov“, ktoré si ľudia sociálne konštruujú a ktoré následne ovplyvňujú ich hodnotové orientácie, presvedčenia i konanie. Je veľmi otáznne, s akými výsledkami si budú aktivity spojené s existenciou eurofondov habituovať tí, ktorí z nich budú profitovať. Vôbec sa nedá vylúčiť, že vyvolení (schopní pochopiť eurofondy v ich komplexnosti) postupne budú vyvíjať aktivity, ktoré budú v rozpore s poslaním a existenciou eurofondov. Elitárskou habituáciou „vyvolených“ sa EÚ môže z dlhodobého hľadiska inštitucionalizovať do dvojrychlostnej, nerovnej spoločnosti.

6. 2. Postmodernistický záver

V dnešnom svete je moderný človek vystavený nielen skúškam dôvery konkrétnym ľuďom, ale je nútený vkladať svoju dôveru aj do abstraktných systémov - neosobných systémov poznania, technológie či byrokracie (Giddens, 1998). Aby ľudia v modernej dobe vôbec mohli dôverovať, musia byť presvedčení o správnosti princípov, na ktorých tieto abstraktné systémy fungujú. O správnosti sa však nedá presvedčiť cez teoretické poznatky, ale iba skúsenosťou z ich fungovania, ktorú poskytujú inštitúcie stelesňujúce expertné systémy. Čo však v situácii, ak ľudia prepadnú predstave, že expertné systémy (v tomto prípade riadiace orgány eurofondov) nefungujú v súlade s deklarovanými cieľmi? Ľudia môžu prestať dôverovať celému systému a prestanú „sa snažiť“ byť čestnými. Predstava kreatúr, ktoré ich obklopujú ešte intenzívnejšie ako v minulosti, rozbije krehkú sociálnu kohéziu transformujúcej sa krajiny. Z tohto hľadiska nie je možné podceňovať percepciu princípov, na základe ktorých sa rozdeľujú financie z eurofondov – paradoxne môžu pôsobiť v neprospech svojich pôvodných cieľov.

6. 3. Neomarxistický záver

Z ľavicových pozícií je možné nazerať na problematiku rozdeľovania eurofondov podobne ako v predchádzajúcich prístupoch. Dynamika rozvinutej kapitalistickej spoločnosti vytvára podľa neomarxistov nové formy sociálnej kontroly, ktorými je za pomoci médií, symbolov, kódov a znakov šírená kontrola a regulácia (Melucci, 1996). Táto sociálna kontrola posilňuje tlaky ku konformite, ktorá zasahuje osobný život i interpersonálne vzťahy. Konformita skúmanej vzorky bola práve vzhľadom na predstavu „lepšieho života“ spojeného s eurofondmi viditeľná. Obrana osobnej identity, kontinuity a prediktability každodenného života pred týmito systémovými silami sa však podľa neomarxistov v modernej dobe stáva arénou konfliktu. Z dlhodobého hľadiska možno súhlasiť s neomarxistickou predstavou, že veľké skupiny „losers of redistribution“ môžu byť náchylné zapojiť sa do kolektívnej akcie proti politike EÚ a brániť a udržovať si takto svoju tradičnú identitu. Zmysel existencie eurofondov by tak z dlhodobého hľadiska mohol byť nielen nenaplnený, ale dokonca popretý.

6. 4. Štruktúrálnofunkcionalistický záver

Neinformovanosť skúmanej vzorky tohto výskumu však možno chápať aj ako dobrú vzorku modernej „verejnosti“, ktorá sa postupne mení na masovú spoločnosť (Bell, 1999). Podľa Bella sú mase univerzálne adresované štandardizované obsahy, stáva sa z nej nekompetentný posudzovateľ svojho komplikovaného okolia. Celý systém mechanizovanej modernej spoločnosti je navyše natoľko funkčne prepojený, že jeho jednotlivé časti úplne strácajú samostatnosť a svojprávnosť. V takomto preorganizovanom celku, kde sa ľudia stávajú vecami a ich životné osudy položkami v spisoch úradníkov, v skutočnosti veľmi informovanú verejnosť nikto nepotrebuje. Parafrázujúc Daniela Bella sa možno pýtať, či nie je celá zložitnosť eurofondov tak trochu aj zámerom.

LITERATÚRA:

Beck, U. (1999): *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.

Bell, D. (1999): *Kulturní rozpory kapitalizmu*. Praha: SLON.

Berger, P. – Luckmann, T. (1999): *Sociální konstrukce reality*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Bútorová, Z. – Gyarfášová, O. (2006): Verejná mienka. In: Bútor, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds). *Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

Giddens, A. (1998): *Důsledky modernity*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Khun, I. (2005): O EÚ veľa nevieme, ale sme za jej rozširovanie a hlbšiu integráciu. In: *Zahraničná politika*, 6/ 2005, s. 12 – 14.

Marčan, P. (2006): Podozrivé ticho okolo eurofondov. Peniaze sa delia potichu, ide pritom o veľa. In: *Trend*, 12/ 2006.

Melucci, A. (1996): *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morgan, D. L. – Kreuger, R. A. (1993): When to use focus groups and why. In: Morgan, D. L. (ed). *Successful Focus Groups*. London: Sage.

Názory občanov SR na zavedenie spoločnej meny euro. (2006) In: Informatívne správy Štatistického úradu SR. Bratislava: Ústav pre výskum verejnej mienky pri ŠÚ SR.

Savage, M. (2002): Social Exclusion & Class Analysis. In: Braham, P - Janes, L.: *Social Differences & Divisions*. Oxford: Blackwell. s. 59 – 100.

Sloboda, D. (2006): Eurofondy: mýty a realita. In: *Domino Fórum*, 14/ 2006.

Stewart, D.W. – Shamdasani, P. N. (1992): *Focus groups: theory and practice*. London, Sage.

Toffler, A. (1970): *Future Shock*. New York: Random House.

EFEKTÍVNOSŤ, ŠTRUKTÚROVANIE PRIORÍT A PROCESOV V ROZPOČTE EÚ 2007 – 2013 LEKCIE A ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Ing. Viliam Pätoprstý, M.A.¹

ÚVOD

Počas 16 rokov predchádzajúcich posledné rozšírenie EÚ plynuli až dve tretiny európskych fondov do 6 krajín – Írska, Španielska, Grécka, južného Talianska (Mezzogiorno), Portugalska a východného Nemecka (ďalej EÚ6, resp. EÚ4, ak nerátame Taliansko a Nemecko). Priemerný HDP týchto 6 krajín konvergoval počas 90. rokov k priemeru EÚ, keď rástol v priemere o 1,4 % rýchlejšie ako v ostatných krajinách EÚ. Rozdiely v tempe dobiehania medzi uvedenými krajinami však boli zarážajúco vysoké. Vyhodnocovanie dopadov a najmä príčin v rozdielnosti týchto dopadov je tak pri európskych fondoch kľúčovým pre určenie správneho nastavenie priorít, systému implementácie a vyhodnocovania u nových členov (EÚ8). Táto štúdia má za úlohu určiť „víťazov“ v efektívnom absorbovaní EÚ fondov, definovať príčiny rozdielnej úspešnosti a na ich základe sformulovať základné odporúčania pre slovenskú prax.

Štúdia je rozdelená do 3 častí². Prvá časť analyzuje úspešnosť aplikácie štrukturálnych fondov a kohézneho fondu pri naplňaní cieľov konvergenencie a konkurencieschopnosti v prípade vyššie uvedených krajín; snaží sa tiež nájsť systémové príčiny rozdielov a určiť rámce pre záverečné odporúčania. Druhá časť sa zaoberá hodnotením objemu, priorít a nastavenia procesov čerpania pomoci v nových členských krajinách EÚ (na korektné hodnotenie dopadov je podľa názoru autora ešte skoro) a nastavuje im zrkadlo v podobe skúseností starých členov. A nakoniec, tretia časť je súhrnom formulovaných odporúčaní na nastavenie priorít a dobrej praxe v slovenských realitách.

Hodnotiace výroky autora a odporúčania sú v celom dokumente (s výnimkou časti Odporúčania) označené kurzívou.

1. NAPLŇANIE CIEĽOV KONVERGENCIE A KONKURENCIESCHOPNOSTI – LEKCIE ZO SKÚSENOSTÍ KRAJÍN EÚ4

1.1 Dopady štrukturálnych fondov na konvergenciu regiónov

Primárnym cieľom (cieľom 1) štrukturálnych fondov je znižovanie ekonomických rozdielov medzi regiónmi EÚ – teda podpora zaostávajúcich regiónov s HDP na hlavu pod 75 % EÚ. Drvivá väčšina zdrojov je totiž aj u nových členov nasmerovaná práve na tento cieľ, keďže pre ciele 2 a 3 (odstránenie

¹ Autor je hlavným analytikom UniBanky; názory prezentované v tejto štúdii nie sú oficiálnymi názormi tejto inštitúcie

² Štúdia sa nezaobera používaním fondov na podporu vidieckeho rozvoja a spoločnej poľnohospodárskej politiky, a to najmä pre ich špecifickosť v porovnaní s ostatnými nástrojmi.

štrukturálnych problémov a vzdelávanie bohatších regiónov) sa kvalifikovali len 3 regióny v 10 krajinách – Praha, Bratislava a Cyprus. Veľmi podobné by to malo byť aj v novom programovacom období, keďže aj regióny, ktoré takpovediac zbohatnú cez noc (vďaka štatistickému zníženiu priemeru), by mali byť kompenzované v rámci cieľa 1.

Je zrejmé, že vyhodnocovanie dopadov plnenia cieľa 1 je rozhodujúcim krokom na formulovanie akýchkoľvek odporúčaní. Počas posledných 10 rokov vyhodnocovania takýchto dopadov bolo vyvinutých niekoľko techník umožňujúcich meranie/odhad pôsobenia štrukturálnych fondov na konvergenciu regiónov. Výsledky takéhoto hodnotenia sa pri tom rôznia – najmä v závislosti od použitej techniky merania, ale tiež dĺžky časových radov (tá je kľúčová pre odhad dlhodobých – ponukových efektov) a kvality dát.

Medzi významné kritické práce patria najmä Boldrin, Canova (2001), Midelfart-Knarvik, Overman (2003) a Rodriguez-Pose, Fratesi (2002). Autori prevažne potvrdzujú, že zvýšený rast ekonomík regiónov nesúvisí s akumuláciou kapitálu (financovanou zdrojmi zo štrukturálnych fondov), ale so zvýšenou produktivitou výrobných faktorov (ktorá podľa nich nesúvisí so systémom podpory EÚ). Všetky tieto štúdie však postrádajú analýzu tzv. nulového stavu, t. j. výsledky nie sú porovnávané so simuláciou situácie bez prítomnosti fondov.³

Práve takúto možnosť poskytuje napríklad použitie modelu HERMIN (bližšie pozri box 1)⁴. Odhadom tohto modelu je, že napr. španielske regióny benefitovali v rokoch 1989 – 2006 zo štrukturálnych fondov (porovnávajúc so scenárom bez pomoci) zvýšeným ekonomickým rastom, a to v priemere o 0,56 %⁵. Kumulatívnu konvergenciu k priemeru EÚ15 predstavuje tabuľka 1.

Tabuľka 1: Regióny cieľa 1 v Španielsku v HDP v PKS.

	1993 (1)		1999 (1)		2002 (1)		Konvergencia 93-99 (2)		Konvergencia 93-02 (2)	
	So ŠF	Bez ŠF	So ŠF	Bez ŠF	So ŠF	Bez ŠF	So ŠF	Bez ŠF	So ŠF	Bez ŠF
Andalusia	58	57	61	58	65	57	3	1	7	0
Asturias	73	71	70	67	74	65	-3	-4	1	-6
Canaries	75	73	79	76	81	72	4	3	6	-1
Cantabria (3)	76	76	78	74	84	75	2	-2	8	-1
Castilla-La Mancha	66	63	66	62	69	59	0	-1	3	-4
Castilla y León	73	72	76	72	80	67	3	0	7	-5
Extremadura	56	52	53	48	56	44	-3	-4	0	-8
Galicia	61	60	65	61	68	59	4	1	7	-1
Murcia	69	67	69	65	74	60	0	-2	5	-7
Valencia	75	72	79	75	82	71	4	3	7	-1

Zdroj: Sosvilla-Rivero et al (2004)

Poznámky: (1) EÚ15 = 100; (2) percentuálne body; (3) Cantabria nebola recipientom z fondov v období 1989 – 93.

V prijme na hlavu táto konvergencia predstavuje nárast o 425 € (v cenách roku 1999). Celkové dlhodobé efekty na trhu práce sú ešte povzbudivejšie – z titulu použitia štrukturálnych fondov

³ Cieľom tejto štúdie tiež nie je spochybňovať efektívnosť systému európskej pomoci ako takej, ale len diskutovať o efektívnosti jednotlivých prístupov v štruktúrovaní priorít, prípadne implementácií eurofondov v praxi.

⁴ Často používaným modelom je tiež QUEST, ktorý však podľa niektorých autorov technicky preceňuje vytláčací efekt EÚ fondov na národnú podporu, a tým podceňuje celkový dopad štrukturálnych fondov.

⁵ Sosvilla-Rivero, et al (2004).

vzrástla zamestnanosť o 1,46 %⁶. To by v prípade Slovenska znamenalo 33-tisíc nových (a najmä udržateľných⁷) pracovných miest.

Box 1: Čo je to HERMIN?

HERMIN je často používaný model regionálnej ekonomiky umožňujúci odhadnúť dopady exogénneho zásahu napr. v podobe eurofondov, ktorý je schopný rozlišovať krátkodobé (dopytové) efekty a dlhodobé (ponukové) efekty. Predpokladom je, že sa ekonomické benefity prejavujú vo forme dvoch zásadných externalít. Prvou je nárast produktivity súkromných faktorov a druhou externalitou je zvýšená kvalita produktov privátneho sektora.

Produkčná funkcia v modeli je štandardnou CES funkciou:

$$O = \left\{ \delta [\exp(\lambda_L t) L]^{-\rho} + (1 - \delta) [\exp(\lambda_K t) K]^{-\rho} \right\}^{-\frac{1}{\rho}}$$

kde O, K a L sú pridaná hodnota, zamestnanosť a zásoba kapitálu. ρ je parameter rozsahu, δ a ρ sú parametre intenzity faktorov a elasticity substitúcie a λ je parameter technického progresu.

Podstatným krokom na zachytenie prvej externality je predpoklad, že parameter rozsahu A je endogénnou funkciou zmeny kapitálu pod vplyvom financovania z fondov:

$$A_t = A_0 \left(\frac{KGINF_t}{KGINF_0} \right)^{\eta_1} \left(\frac{KH_t}{KH_0} \right)^{\eta_2} \left(\frac{K_t}{K_0} \right)^{\eta_3}$$

kde KGINF, KH a K sú stavy verejnej infraštruktúry, ľudského kapitálu a súkromného kapitálu. Spodné indexy t a 0 predstavujú stav s a bez eurofondov. η predstavuje koeficient elasticity.

Druhá externalita pôsobí jednak cez zvýšenú kvalitu produktu vedúcu k zvýšeniu zahraničného dopytu po ňom, a jednak cez zvýšený prílev zahraničných investícií motivovaných výstavbou infraštruktúry/vzdelanejšej pracovnej sily, ktoré pôsobia na zvýšenie produktivity práce.

$$OWX = OW \left(\frac{KGINF_t}{KGINF_0} \right)^{\eta_1} \left(\frac{KH_t}{KH_0} \right)^{\eta_2} \left(\frac{K_t}{K_0} \right)^{\eta_3}$$

kde OWX predstavuje svetový dopyt OW po zohľadnení externalít z eurofondov.

HERMIN tak umožňuje odlíšiť vývoj v minulosti (resp. v budúcnosti) od simulovaného vývoja v tzv. referenčnom scenári, t. j. ak by región nebol dostal ani 1 € z eurofondov.

Bradley (2003), tiež používajúc HERMIN⁸, porovnáva efektívnosť použitia eurofondov v krajinách EÚ4 s najväčším počtom chudobných regiónov. Finálnym ukazovateľom je kumulatívny multiplikátor štrukturálnych fondov, ktorý predstavuje podiel príspevku fondov k rastu ekonomiky a podielu výdavkov zo štrukturálnych fondov na HDP. Je teda akýmsi hrubým meradlom úspešnosti vynakladania zdrojov na makroekonomickej úrovni (tabuľky 2 a 3).

Tabuľka 2: Celkové výdavky štrukturálnych fondov ako percento HDP

	Grécko	Írsko	Portugalsko	Španielsko
1993	0	0	0	0
1994	3,19	1,68	3,17	1,16
1995	3,05	1,75	3,03	1,15
1996	2,99	1,67	3,00	1,17
1997	2,89	1,56	2,95	1,19
1998	2,90	1,50	2,96	1,22
1999	2,95	1,39	3,00	1,24
Priemer	3,00	1,59	3,02	1,19

Zdroj: Bradley (2003)

⁶ Pozri napr. Sossvilla-Rivero (2005) alebo De la Fuente (2003).

⁷ To je práve výhoda HERMIN-u, ktorý rozpoznáva dlhodobé ponukové (kapacitné) efekty policy šokov.

⁸ V tomto prípade bol model systematicky upravený o verejné policy šoky (public policy shocks).

Tabuľka 3: Syntetický kumulatívny multiplikátor HDP z využitia štrukturálnych fondov

	Grécko	Írsko	Portugalsko	Španielsko
1994-1999	0,67	1,44	1,12	1,07
1994-2002	0,76	1,88	1,53	1,23
1994-2010	1,07	2,83	2,55	1,77

Zdroj: Bradley (2003)

Vyššie uvedené výsledky analýzy dopadov dokumentujú napr. Írsku dominanciu, a naopak, Grécke zaostávanie. Takéto rozdiely v zásade pretrvávajú bez ohľadu na to, čo citujeme z literatúry potvrdzujúcej efektívnosť štrukturálnych fondov, alebo naopak, z literatúry kritickej. Logická otázka, ktorá preto vzniká, je: čo spôsobilo rozličnú rýchlosť konvergencie jednotlivých regiónov? Prečo španielsky Asturias zaznamenal stagnáciou životnej úrovne (v porovnaní s EÚ15) a – v roku 1993 rovnako chudobný región – Castilla i León výrazný boom? Prečo Íri dokázali počas jednej dekády pridávať k svojmu ekonomickému rastu vďaka fondom viac než Gréci, a to dokonca pri nižších relatívnych výdavkoch? Ak neoklasické teórie tvrdia, že chudobné regióny rastú rýchlejšie v dôsledku klesajúcej hraničnej produktivity kapitálu, prečo najchudobnejšia Extremadura nedobehla priemer únie ani trochu (aj keď bez eurofondov by na tom bola ešte horšie)? Má vôbec význam podporovať regióny, ktoré sa ani napriek štedrej pomoci nedokážu „odlepíť z miesta“?

1.2 Dôvody rozdielneho vývoja na makroekonomickej úrovni

Najčastejšie dôvody zaostávania (neefektívnosti použitia štrukturálnych fondov) možno v zásade rozdeliť do troch skupín. Na tie, ktoré sa dajú ovplyvniť nastavením systému priorít rozdeľovania (resp. celkového manažmentu fondov), a tie, ktoré súvisia so širšími vlastnosťami politického a ekonomického systému v krajine (regióne). Prvá skupina dôvodov umožňuje na tomto mieste ponúknuť aj rámce pre záverečné odporúčania (pričom niektoré dôvody sa navzájom prekrývajú, resp. za určitých okolností môžu zo seba navzájom vyplývať).

1.2.1 Dôvody rozdielnej efektívnosti ovplyvniteľné nastavením priorít a systému manažmentu

a) Otvorenosť regiónu – Boldrin a Canova (2002) dokazujú, že nevyhnutným predpokladom rozvoja je otvorenosť ekonomiky daného regiónu⁹. Technologicky a ekonomicky zaostalé regióny, ktoré otvoria svoju ekonomiku vyspelejším, sa vystavia dramatickým štrukturálnym zmenám, ktoré dočasne znížia zamestnanosť v nekonkurencieschopných odvetviach, v konečnom dôsledku však pomôžu regiónu adaptovať sa (dlhodobé hľadisko v pozorovaní je nevyhnutné).

Tento záver je všeobecný, priamo však odporúča nastaviť systém priorít na podporu aktivít ekonomicky sa otvárajúcich regiónov – podporu exportu služieb (cestovný ruch, služby v prihraničných regiónoch) a zapojenia regiónov do nadregionálnych priemyselných a znalostných clustrov.

b) Nadmerné stimuly – Ako uvádza napr. Sinn (2000), významným negatívnym faktorom sú prehnané systémy investičných stimulov¹⁰. Napríklad vo východnom Nemecku bola podpora investícií taká

⁹ Boldrin, Canova (2002).

¹⁰ Za selektívne investičné stimuly môžeme v širšom zmysle chápať celý systém kofinancovania privátnych projektov z eurofondov.

extrémna, že v 90. rokoch bola priemerná nákladovosť investovaného kapitálu v priemysle záporná – na úrovni -5,1 %. Inak zjavne stratový projekt dokázal konkurovať schopnému; kapitál sa z výrobného faktora stal klasickým ekonomickým statkom a výsledkom bola žalostne nízka motivácia zvyšovať produktivitu práce.

Tento argument sa zdá veľmi silný. V snahe absorbovať čo najväčší objem prostriedkov v relatívne krátkom období rokov 2004 – 2006 a bez predchádzajúcich skúseností, postavili noví členovia systém na podpore veľkých projektov s výraznou participáciou verejného spolufinancovania¹¹ s cieľom motivovať záujemcov. Odhliadnuc od značnej distorzie pre hospodársku súťaž, ktorú má takýto prístup v krátkodobom horizonte, rizikom v dlhodobom horizonte je systematické vyhľadávanie renty (známy je tzv. syndróm výstavby „katedrál v púšti“), slabý tlak na efektivitu a v konečnom dôsledku úpadok podporeného projektu. Dlhodobý a prehnane vysoký systém participácie verejných zdrojov má v konečnom dôsledku kontraproduktívny účinok na daný región/odvetvie.

c) Vplyv vytlačacieho efektu na konkurencieschopnosť – Ďalším negatívnym javom je vytlačací efekt externého financovania regiónu – ide o istý typ holandskej chrípky, keď prebytok prírodných zdrojov (v tomto prípade možno externe sponzorované fondy považovať z hľadiska regiónu za „prírodné zdroje“) tlačí na revalváciu meny a tým znižuje konkurencieschopnosť tradičnej produkcie regiónu. Ak nahradíme v tomto prípade kurzový kanál cenovým a mzdovým – prísun fondov umelo tlačil na rast miezd v tradičných sektoroch a tým znižoval ich konkurencieschopnosť.

Toto je tiež dlhodobý efekt, ktorý má zrejme podobné riešenie ako predchádzajúci problém – t. j. zníženie podielu participácie verejných zdrojov.

d) Nedostatočne efektívne cielenie zdrojov konkurencieschopnosti – Silným predpokladom írskeho úspechu bolo práve efektívne cielenie zdrojov konkurencieschopnosti – v prípade Írska napr. odstraňovanie nedostatku odborných zručností u ľudských zdrojov. Íri investovali a stále investujú asi tretinu objemu fondov práve do podpory a budovania zručností a prehľbovania kvalifikácie ľudských zdrojov.

Viac než okamžité široké preorientovanie priorít na ľudské zdroje táto skúsenosť skôr odporúča hlbšiu analýzu potenciálu regiónov (pozri typológia regiónov nižšie) na určenie správneho policy mixu pre každý región.

e) Vysoká nákladovosť systému – Neefektívnosť využívania fondov podľa niektorých autorov súvisí aj s vysokými implementačnými nákladmi (a následne, aj keď nie nevyhnutne, nadmernou byrokraciou). Tieto sú častým predmetom kritiky systému fungovania štrukturálnych fondov, hoci nemusia samy osebe indikovať neefektívnosť. Prípadové štúdie nám ponúkajú odpovede na základné otázky: Je výška nákladov závislá od toho, ako je organizovaný systém implementácie, o ktorý cieľ ide, alebo od toho, aký veľký je daný program/aktivita (tabuľka 4)?

¹¹ ECN (2005).

Tabuľka 4: Nákladovosť implementácie štrukturálnych fondov vo vybraných regiónoch EÚ15.

NUTSII regióny podľa kritéria	Počet skúmaných regiónov v EU	Mediánový objem intervencie (mln. EUR)	Mediánový počet ľudí zapojených do implementácie (WTE*)	Mediánové náklady implementácie (% z objemu intervencie)	Štandardná odchýlka nákladov implementácie (z % objemu intervencie)
Systém organizácie pomoci					
- decentralizovaný	6	2900	73	3,02 %	9,3
- dekoncentrovaný	5	1089	101	3,12 %	5,9
- centralizovaný	5	1498	50	2,01 %	8,5
Cieľ					
- cieľ 1	9	1785	100	2,64 %	6,2
- cieľ 2	5	377	55	2,73 %	10,8
- cieľ 3	2	2454	148	7,27 %	3,5
Veľkosť programu					
- veľký	5	3290	100	2,50 %	1,8
- stredný	5	1498	50	2,64 %	8,4
- malý	6	279	55	6,85 %	9,4

Zdroj: Prepočty autora na základe údajov z „A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds (EC DG Regional Policy, 2003).“

Poznámka: Náklady zahŕňajú technickú pomoc a ľudské zdroje; *WTE je ekvivalent pracovného času; obmedzený počet skúmaných regiónov je výsledkom obmedzenej dostupnosti porovnateľných údajov.

Výsledky empirických testov nepotvrdili, že by decentralizované (resp. dekoncentrované) systémy implementácie boli drahšie ako centralizované. Zároveň nie je jasný ani odkaz o závislosti medzi nákladovosťou a cieľom programu/aktivity – cieľ 3 má síce jasne najvyššiu nákladovosť pri nízkej štandardnej odchýlke, ale vzorka je zanedbateľná a navyše štandardná odchýlka cieľa 2 je obrovská na to, aby sme mohli urobiť všeobecný uzáver. Jediný relatívne jasný odkaz je, že veľké programy/aktivity majú tendenciu mať vo všeobecnosti nízke jednotkové náklady.

Hoci nákladovosť implementácie nesúvisí priamo s nastavovaním priorít, minimálne jeden záver je aplikovateľný (aj keď vychádza z relatívne malého počtu pozorovaní, je prinajmenšom silne intuitívny): Menší počet veľkých programov/aktivít (t. j. koncentrácia administratívy) sa zdá efektívnejší z hľadiska nákladov. Veľký administratívny aparát vzhľadom k alokovaným prostriedkom v programe/aktivite sa navyše spája s väčšou byrokraciou, čo následne odrádza aplikantov a môže viesť k zníženiu absorpčnej schopnosti.

f) Nízka mobilita pracovných síl – Na úrovni krajiny sa často uvádza ako dôvod zaostávania regiónov¹² – t. j., že nízkou participáciou na rozvoji iných regiónov neprinášajú pracovné sily rozvoj ani do svojho regiónu. Respektíve, ako uvádzajú Boldrin a Canova (2001), kohézná podpora tlačí na pracovnú silu, aby ostala vo svojom regióne, čo znižuje mobilitu pracovnej sily – dôležitý determinant vyrovnávania miezd. Niektorí autori dokonca kohéznou pomoc porovnávajú so subvencovaním nezamestnaných.

¹² V tomto prípade sa autori opierajú o argument chýbajúceho dovozu dopytu.

Tento argument má však zrejme menšiu implikáciu pre štrukturálne fondy per se, keďže samotný systém regionálnej politiky je z definície vnímaný ako alternatíva pohybu ľudského kapitálu. Politicky (spoločensky) preferovaným sa tak stáva skôr pohyb ekonomickej aktivity k ľuďom než opačne.¹³

g) Vytlačanie národnej pomoci – Eurofondy majú v praxi tendenciu vytláčať regionálnu pomoc z národných zdrojov, čo je v praxi terčom častej kritiky. Typickým sa stáva to, že región po kvalifikovaní sa na plnenie v rámci cieľa 1 prichádza až o 50 % pôvodných národných zdrojov. Podľa niektorých prepočtov v priemere dochádza k vytlačaniu 0,17 € národnej podpory na 1 € získané zo spoločnej kohéznej politiky¹⁴. Na vysvetlenie metodiky výpočtu vytlačacieho efektu pozri box 2.

Práve na tento účel dnes slúži podmienka doplnku (adicionality) národných zdrojov, ktorú Brusel zaviedol neskôr a ktorá zabráňuje nahrádzaniu verejných zdrojov eurofondmi. Tlak na zachovanie výšky národných zdrojov čiastočne pôsobí aj ako stimul na zvýšenie tlaku na zmyslupnosť projektov (keďže lokálna politická zodpovednosť za miestne verejné výdavky pretrváva). Vytlačanie pomoci tak bolo najmä po zavedení tejto podmienky znížené (práve na spomínaných 17 %), nie však odstránené (de iure vďaka výnimkám, ktoré aj tento princíp povoľuje).

Box 2: Ako sa meria vytlačanie?

V prvom rade je nevyhnutné vedieť, ktoré regióny by dostávali podporu v prípade tzv. nulového variantu (bez eurofondov). Stratégia pozostáva z rozdelenia regiónov na dve skupiny – kvalifikujúce sa na cieľ 1 a nekvalifikujúce sa naň. Druhá skupina je potom kontrolná (control group) a prvá kontrolovaná (treatment group). Vzťah medzi národnou pomocou a relatívnou chudobou regiónu sa potom odhaduje len na báze kontrolnej skupiny. Na základe toho možno mať predstavu, čo by mali chudobné regióny dostávať, aby túto chudobu znižovali. Porovnávaním s tým, čo skutočne dostávajú, získame mieru vytlačania. Technicky si to vyžaduje odhadnúť parametre nasledovného vzťahu:

$$NAT_i = \beta_1 MS_i + (\beta_2 + \beta_3 OBI_i) RP_i + \varepsilon_i$$

kde NAT je národná pomoc na hlavu pre daný región, spodný index i indikuje región, MS je testovacia premenná pre členský štát a OBI je testovacia premenná pre kvalifikovanie sa na cieľ 1. Nakoniec RP je relatívna produktivita – t. j. pomer HDP na hlavu v regióne i HDP na hlavu v členskom štáte, v ktorom sa región nachádza; ε je biely šum. Samotnú mieru vytlačania potom predstavuje nasledovný vzťah:

$$CO_i = \frac{\hat{\beta}_1 MS_i + \hat{\beta}_2 RP_i - NAT_i}{CS_i}$$

kde CO je vytlačací efekt, CS je kohézna podpora na hlavu a spodný index i indikuje región. Ederveen (2003) nachádza na vzorke 67 pozorovaní (regiónov) mieru vytlačania medzi -0,95 (takmer plné kofinancovanie z národných zdrojov) a 0,75 (veľmi silné vytlačanie) so stredom 0,17 – t. j., že každé 1 € kohéznej pomoci zbaví región priemerne 17 eurocentov z národnej pomoci, ktorú predtým dostával.

h) Narušenie rovnováhy medzi konvergenciou a konkurencieschopnosťou – Má vôbec význam podporovať regióny, ktoré sa ani napriek štedrej pomoci nedokážu „odlepiť“ z miesta? Nie je z celospoločenského hľadiska výhodnejšie podporovať oblasti s vyššou návratnosťou investovaných verejných zdrojov? Týmto by bola narušená konvergencia regiónov, ale krajina ako celok by paradoxne zrýchliła. Podľa posledných prepočtov¹⁵ by mohol byť ekonomický rast zaostávajúcich krajín rýchlejší až o 1,6 %, ak by sa sústredili na „perspektívne“ regióny.

¹³ Martin, P. (2002).

¹⁴ Ederveen (2003); existujú však aj odhady o podstatne vyššej miere – napr. Garcia-Mila (2001) pre Španielsko.

¹⁵ Ecofin (2004).

Tento problém do istej miery nastal v Španielsku, ale omnoho vypuklejší je v Taliansku, kde úvodný entuziazmus v podpore najzaostalejších regiónov upadol po neúspechu zrýchliť tak ich dobiehanie. Oficiálny názor predstaviteľov DG pre regionálnu politiku je, že štrukturálne fondy by mali byť nastavené tak, aby plynuli aj do „neperspektívnych“ regiónov, aby tak stlmili (spomalili) negatívne efekty „globalizácie“ na tieto regióny. Okrem iného aj táto rétorika napovedá, že ide najmä o politický (sociálny) a nie o prevažne ekonomický problém, ktorého riešenie navyše vyžaduje mať istotu o dostatočnej mobilite pracovných síl.

i) Problém top-down prístupu – Závěry niektorých štúdií o príčinách pretrvávajúceho zaostávania niektorých regiónov (ako napr. južné Taliansko alebo východné Nemecko) napriek dlhým rokom podpory poukazujú buď na úplnú neschopnosť čerpať, alebo vytvorenie závislosti od pomoci. Jednoducho, miestne štruktúry sa stali v „lepšom“ prípade jej pasívnym prijímateľom, bez systematickej podpory zo strany lokálnych iniciatív.

Odpoveďou, ktorú na tento problém dali praktické skúsenosti z úspešnejších regiónov, je maximálna angažovanosť miestnych individualít a podnikov – teda sústredenie sa na bottom-up prístup, a to tak pri tvorbe priorít, ako aj počas celej fázy čerpania.

j) Problém politického vyjednávania a zotrvačnosti – Pretrvávajúcim problémom podľa viacerých ekonómov je, že kohézia je vnímaná celoeurópsky a nemá národný prvok. Následkom toho je, že prijímateľom pomoci sú aj chudobné regióny v inak veľmi bohatých krajinách (napr. Wales alebo Írsko). To znemožňuje použiť prostriedky pre regióny s väčšou potrebou (čo samozrejme neznamená, že je to v konečnom dôsledku horšie pre národnú úroveň).

Na vytváranie koalícií a politický lobing na úrovni EÚ v strategických otázkach financovania zrejme ešte väčšina regiónov (často umelých, ako napríklad na Slovensku) krajín EÚ8 nedozrela. Na druhej strane viaceré výdobytky politikov lobujúcich napr. za Wales alebo Írsko (napr. phasing-out princíp¹⁶) v konečnom dôsledku pomôžu aj bohatším regiónom v iných kútoch EÚ, takže tento problém možno označiť za všeobecný.

1.2.2 Vybrané dôvody rozdielnej efektívnosti súvisiace so špecifikami národného prostredia

a) **Fiškálne zneužívanie** – používanie fondov ako nástroja na oddialenie nevyhnutných reforiem, t. j. skryté financovanie deficitu centrálnych a samosprávnych verejných financií (napr. Grécko). Toto je v konečnom dôsledku plytvaním eurofondov, keďže nevedie k využitiu plného potenciálu, ktorý fondy majú, na podporu rastu produktivity, aj keď v porovnaní s predchádzajúcim stavom vedie k určitému zlepšeniu (najmä krátko-dobému).

b) **Kolektívne vyjednávanie miezd** – hlavný problém talianskeho Mezzogiorno, keď centrálné vyjednávaný rast reálnych miezd dlhodobo nezodpovedá regionálnym špecifikám. Eurofondy v konečnom dôsledku slúžia na zaplátanie deficitu medzi cenou práce a cenou produkcie (resp. produktom práce).

c) **Vysoké redistribučné bremeno** – externá finančná pomoc je spolu s národným komponentom systémovo nadmerne nasmerovaná do neproduktívnej sociálnej podpory na úkor rastúceho

¹⁶ Princíp, podľa ktorého bohatšie regióny neprídu o pomoc náhle, ale postupne.

redistribučného zaťaženia v celej krajine – dlhodobý negatívny efekt je tak dopytový, ako aj ponukový (napríklad v prípade východného Nemecka)¹⁷.

d) Problém politickej polarizácie – Lolos (1998) porovnávaním skúseností Grécka a Portugalska s makroekonomickými a štrukturálnymi politikami v 80. a 90. rokoch dokazuje, že kohézna podpora v Portugalsku bola podstatne úspešnejšia ako v Grécku. Tento rozdiel pripisuje najmä politickej polarizácii v Portugalsku, ktorá v konečnom dôsledku viedla ku kontraproduktívnej obštrukcii pri reštrukturalizácii krajiny.

e) Kombinácie rôznych faktorov – V prípade viacerých oblastí (južné Taliansko, južné Španielsko, východné Nemecko) uvádzajú ekonómovia ako zvlášť negatívnu dlhodobú kombináciu programov permanentnej príjmovej podpory, korporátnych subvencií a nedostatku ponukových (supply-side) stimulov. Dlhodobá závislosť od príjmových transferov má dva negatívne dôsledky. Po prvé, vedie k systematickému vyhľadávaniu renty v chudobných regiónoch, ktoré je sprevádzané vytváraním benefítujúcich koalícií brániacich zavádzaniu efektívnosti. Po druhé, takáto podpora vedie v konečnom dôsledku k neefektívnej a suboptimálnej alokácii zdrojov.

1.3 Dôvody rozdielneho vývoja v dôsledku procesných špecifik

a) Absorpčná kapacita – Dlhodobá vysoká absorpčná schopnosť je založená na 3 základných pilieroch: primeranej miere spolufinancovania, dostatočnom počte kvalitných projektov a vhodnej administratívnej kapacite.

Napriek počiatočným obavám je absorpčná kapacita eurofondov v nových členských krajinách prekvapujúco vysoká – posledný odhad slovenskej vlády hovorí až o 95 %¹⁸ vyčerpaní objemu zdrojov do konca programovacieho obdobia. Pritom Írsko bolo v 90. rokoch schopné vyčerpať len 70 % alokovaného objemu, Portugalsko a Španielsko len vyše polovice a Grécko dokonca len 45 %¹⁹. Tento pozitívny vývoj je daný jednak zvýšeným koncentrovaním sa na veľké infraštruktúrne projekty, a jednak vysokou mierou spolufinancovania – t. j. vysokým podielom financovania nákladov projektu prostredníctvom fondov a národných zdrojov.

Skúsenosti starších členov hovoria, že dlhodobá vysoká miera spolufinancovania projektov z verejných fondov neprináša pozitívne efekty (pozri vyššie); jej zníženie zo súčasnej vysokej úrovne bude navyše nevyhnutné aj z fiškálnych dôvodov (keďže objem pomoci od roku 2007 narastie a garancia národného spolufinancovania by znamenala obrovské fiškálne náklady). To zrejme povedie k zníženiu záujmu o financovanie prostredníctvom fondov, a teda k zníženiu absorpčnej kapacity.

Zároveň bude postupne klesať podiel veľkých infraštruktúrnych projektov (ktoré, keďže sú koncentrované, majú relatívne nízku administratívnu náročnosť na jednotku pomoci) a najmä jednoducho štruktúrovaných projektov (výstavba ciest, pomoc MSP) v prospech rastu významu komplikovanejších projektov s náročným developom – to všetko bude tlačiť na zvyšovanie administratívnej a časovej náročnosti.

¹⁷ Canova, Ravn (2000).

¹⁸ László Gyurovsky (SITA, Február 2006).

¹⁹ Podiel skutočných platieb na celkových finančných záväzkoch (Európska komisia).

b) **Inštitucionálna kapacita** – Nedostatok inštitucionálnych kapacít spôsobuje zaostávanie. Napríklad talianske Mezzogiorno dlhodobo zaostávalo aj v dôsledku nedostatočnej inštitucionálnej kapacity – potenciálni záujemcovia o čerpanie pravidelne nespĺňali podmienky, a hoci dostali podporu, počas implementácie projektu im pre vážne systémové nedostatky bola odňatá. Taliansko počas 90. rokov dokázalo čerpať len 2/3 alokovaných prostriedkov, pričom priemer EÚ bol 79 %²⁰. Grécko, pravdepodobne si uvedomujúc možné podobné problémy, zase našpecifikovalo svoje priority príliš úzko – prevažne na veľké infraštruktúrne projekty.

c) **Implementácia** – Zo skúseností EÚ6 je zrejmé, že kľúčovým bude tiež obdobie implementácie. Nové členské krajiny by sa mali pripraviť na to, že mnoho pomoci sa zastaví práve vo fáze implementácie – pozri už spomínané južné Taliansko. Zabezpečenie systému kvalitnej implementácie by sa tak nemalo podceňovať – a to už vo fáze príprav priorít.

1.4 Dôvody rozdielneho vývoja v dôsledku inherentných regionálnych aspektov

Jedným z dôvodov, prečo sa dostatočne nedarí vysvetliť zaostávanie niektorých regiónov, je ignorovanie ich vstupných daností, resp. zovšeobecňovanie pohľadu na regióny (a sektory). Mnohí ekonómovia preto zavádzajú typológiu regiónov. Jednou z alternatív použiteľných z hľadiska očakávaného vývoja krajín EÚ8 poskytuje napr. Martin (2004). Takouto alternatívou je delenie na: výrobné regióny (Production site regions), dynamicky sa modernizujúce regióny (Increasing returns regions) a znalostné centrá (Knowledge hub regions).²¹ Pre tieto tri typológie regiónov sú typické rozličné (aj keď prekrývajúce sa) faktory regionálnej konkurencieschopnosti (tabuľka 5).

Tabuľka 5: Charakteristiky typológie regiónov

Charakteristiky	Výrobný región	Dynamicky sa modernizujúci región	Znalostné centrum
1	Vysoká produktivita	Vysoká produktivita	Vysoká produktivita
2	Nižšie HDP na hlavu	Vyššie HDP na hlavu	Vysoké HDP na hlavu
3	Otvorenie regiónu cez exportujúce PZI	Otvorenie regiónu cez export a logistiku	Vysoká miera hustoty osídlenia
4	Miestna ponuka nastavená na uspokojenie medzinárodného dopytu	Dynamický sektor malých a stredných podnikov	Globálna podnikateľská kultúra
5	Komparatívna výhoda v nízkych produkčných nákladoch	Špecializácia	Absolútna výhoda v inovácii a zručnostiach

Zdroj: *A Study on the Factors of Regional Competitiveness – A draft final report for the EC DG Regional Policy (R. L. Martin, 2004).*

Heterogénnosť regiónov v praxi neumožňuje aplikovať jednotný policy mix. Naopak, priority by sa mali odlišovať a podľa vývoja regiónu (ten môže meniť typológiu alebo mať črty viac ako jedného typu regiónu naraz) upravovať. Najzaostalejšie regióny nedokážu preskočiť vývojovú fázu a využívať výhody cielené napr. pre vysoko rozvinuté regióny. Príklad vhodného policy mixu vyjadruje tabuľka 6. Je zrejmé, že drvivú väčšinu regiónov nových členov EÚ by bolo dnes možné považovať za výrobné regióny, ale fakt, že programovacie obdobie je 7 rokov – čo je dostatočne dlhý čas na štrukturálne zmeny – by mal už dnes zvyšovať dôležitosť správne „ušitého“ policy mixu.

²⁰ ECN (2005).

²¹ Napr. R. L. Martin (2004)

Tabuľka 6: Policy mix podľa typológie regiónu

Dôraz na:	Výrobný región	Dynamicky sa modernizujúci región	Znalostné centrum
Inovácie	XX	XXXX	XXXX
Podnikanie	X	XXXX	XXX
Hospodárske riadenie (Economic governance)	XXXX	XX	XXXX
Internacionalizácia a dostupnosť	XXXX	XX	XXX
Kvalita prostredia	XX	X	XXX

Poznámka: Počet X vyjadruje mieru dôrazu v stanovovaní investičných priorít.

Zdroj: *A Study on the Factors of Regional Competitiveness – A draft final report for the EC DG Regional Policy* (R. L. Martin, 2004).

Čo predstavuje dôraz na jednotlivé politiky/priority, vyjadruje použitím prípadových štúdií tabuľka 7.

Tabuľka 7: Ciele jednotlivých politík/priorít

Politika podpory	Príklady regiónov	Ciele / Sprievodné znaky
Inovácie	Údolie Temže, Uusimaa (Znalostné centrá – vysoká priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Rozhodujúca časť výskumných výdavkov a infraštruktúry nasmerovaná na „blue-sky“ a aplikovaný výskum - Regionálny systém inovácií je založený na najkvalitnejšom svetovom primárnom výskume s plným prepojením na popredných svetových korporátnych hráčov - Prítomnosť domácich a zahraničných investorov (PZI), ktorí dokážu komercionalizovať a absorbovať výskum
	Východné Flandry, Ligúria (Dynamicky sa modernizujúce regióny – vysoká priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Výskumná infraštruktúra napojená na potreby miestneho priemyslu (vývoj produktov, procesov a aplikovaný priemyselný výskum) - Inovácie zamerané aj na služby napojené na priemysel a marketing - Prítomnosť sietí hi-tech priemyslu a špecializovaného sektora MSP podporovaného inkubátormi zameranými na vývoj produktov
	Navarra, Nyugat (Výrobné regióny – stredná až nízka priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Inovácie sú „fahané“ technologickými transfermi z materských PZI spoločností a miestnych dodávateľských sietí - Inovácie prichádzajú prevažne v oblasti produkčných procesov s cieľom zvýšiť produktivitu a znížiť náklady – výskum a vývoj produktov je menej rozvinutý - Vzdelanostná infraštruktúra orientovaná na preškolenie a aplikované technické disciplíny
Podnikanie	Údolie Temže, Uusimaa (Znalostné centrá – vysoká až stredná priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Zakladanie spoločností je motivované komercionalizáciou a inováciou produktov na báze absolútnej komparatívnej výhody - Averzia k riziku je redukovaná a zakladanie spoločností je podporované rešpektovanými lokálnymi spoločnosťami aktívne podporujúcimi podnikateľskú kultúru - Hustá formálna a neformálna komerčná sieť; vysoké príjmy podporujú služby a podniky voľného času
	Východné Flandry, Ligúria (Dynamicky sa modernizujúce regióny – vysoká priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Kultúra postoja k riziku reaguje na medzinárodné zmeny, podporuje regionálne investície a miestny rizikový kapitál - Podnikateľský rast založený na miestnych službách a výrobnej špecializácii - K zakladaniu podnikov dochádza v sieťových odvetviach s medzinárodnou orientáciou a vysokou produktivitou (na báze absolútnej alebo relatívnej komparatívnej výhody)
	Navarra, Nyugat (Výrobné regióny – nízka priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Dostatočná podnikateľská kapacita umožňujúca rozvoj dodávateľských sietí a služieb pre PZI

Hospodárske riadenie	Údolie Temže, Uusimaa (Znalostné centrá – vysoká až stredná priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Hospodárske riadenie je organické a rozptýlené, s jemnými koordinačnými mechanizmami - Strategické a riadiace partnerstvá sú motivované globálnymi príležitosťami, súkromnými investíciami a verejnými výdavkami na výskum
	Východné Flandry, Ligúria (Dynamicky sa modernizujúce regióny – stredná priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Proces hospodárskeho rozvoja je riadený sieťami, ktoré sprostredkujú a zladia vzťahy a záujmy
	Navarra, Nyugat (Výrobné regióny – vysoká priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Hospodárske riadenie je zabezpečované vedúcou verejnou inštitúciou s dostatočnou právomocou na prítiahnutie medzinárodných investorov a rokovanie s nimi - Táto inštitúcia má dostatočné prostriedky na to, aby nahradila nízku podnikateľskú aktivitu a vysokú averziu k riziku podporou PZI a konkurencieschopných projektov (napr. výstavbou priemyselných zón)
Internacionalizácia a dostupnosť	Údolie Temže, Uusimaa (Znalostné centrá – vysoká priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Popredný svetový výskum a vývoj podporuje miestnych globálnych hráčov a vysoko produktívne PZI - Výborné medziregionálne, národné a medzinárodné spojenie na rýchly pohyb ľudí a poznatkov (vzdušné spojenie, informačné a komunikačné technológie) - Interakcia miestnych globálnych hráčov so svetom prostredníctvom aliancií, spoločných podnikov, fúzií, transfery znalostí a HR - Prísun globálnych finančných zdrojov cez burzu, medzinárodný rizikový kapitál a developerov komerčných projektov
	Východné Flandry, Ligúria (Dynamicky sa modernizujúce regióny – stredná priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Globálne prepojenie cez internacionalizáciu miestnej podnikateľskej bázy, vnorené PZI a/alebo logistiku
	Navarra, Nyugat (Výrobné regióny – vysoká priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Nízke výrobné náklady umožňujú rozvoj na báze PZI ťahanou internacionalizáciou (región je exportnou bázou) - Dostupnosť obsluhovaných pozemkov a priemyselných priestorov pre nové a expandujúce PZI - Regionálna dostupnosť je závislá od infraštruktúry, ktorá umožňuje náročnú tovarovú logistiku
Kvalita prostredia	Údolie Temže, Uusimaa (Znalostné centrá – vysoká až stredná priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Miesto je dostatočne príťažlivé pre mladých, kvalifikovaných expertov; podporuje migráciu (národnú alebo medzinárodnú), zabraňuje nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily (napr. podmienkami bývania, kultúrnymi a oddychovými aktivitami)
	Východné Flandry, Ligúria (Dynamicky sa modernizujúce regióny – nízka priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Nie je to podstatný determinant konkurencieschopnosti, ale môže byť významným podporným argumentom
	Navarra, Nyugat (Výrobné regióny – stredná priorita)	<ul style="list-style-type: none"> - Infraštruktúra verejnej dopravy a bývania je dostatočná na to, aby umožnila medziregionálnu migráciu alebo denné dochádzanie do miest s PZI

Zdroj: *A Study on the Factors of Regional Competitiveness – A draft final report for the EC DG Regional Policy (R. L. Martin, 2004).*

Aj z vyššie uvedených faktov je zrejmé, že väčšina slovenských regiónov dnes len ašpiruje na to, aby sa stali dobrými výrobnými regiónmi, a zrejme žiaden región na Slovensku (a to platí aj pre Bratislavu) nie je v európskom meradle znalostným centrom.

O tom, že neschopnosť regiónov navzájom konvergovať je priamo závislá od kapacity miestnej správy pri čerpaní eurofondov (Local Management Capacity – LMC), presviedčajú na príklade Estónska Oppi a Moora (2004). Index LMC zostavený na základe demografického potenciálu, ekonomickej aktivity, relatívnej ekonomickej nezávislosti a umiestnenia regiónu vizuálne prezrádza, že danosti regiónu sú silným determinantom schopnosti čerpať aj v prípade EÚ8 a nepriamo potvrdzujú potrebu viac sa zamerať na danosti regiónov (tabuľka 8).

Tabuľka 8: Úspešnosť skupín regiónov pri čerpaní z programov určených pre miestne vlády (Phare – CBC a PPF)

Regionálna skupina	Počet municipalít (podiel na celkovom počte)	Podiel na počte projektov	Podiel na finančných zdrojoch*
Najvyšší potenciál (LMC 2,75-3)	35 (14%)	43 %	63 %
Vysoký potenciál (LMC 2,25-2,75)	63 (26%)	26 %	28 %
Stredný potenciál (LMC 1,75-2,25)	74 (31%)	25 %	8 %
Nízky Potenciál (LMC 1-1,75)	69 (29%)	6 %	1 %

Zdroj: *The Failure of EU Regional Policy in Estonia? (Oppi, Moora, 2004).*

Poznámka: *Len pri CBC (tie tvoria 62% sledovanej vzorky projektov).

1.5 Efekty z podpory infraštruktúry

Podpore infraštruktúry (najmä prostredníctvom kohézneho fondu, ale aj cez nástroje ŠF) spomedzi iných priorít naplňania cieľa kohézie sa v tejto štúdiu venuje špeciálna pozornosť najmä z dvoch dôvodov. Po prvé preto, lebo až tretina pomoci EÚ „tečie“ novým členom len cez kohézny fond a celková podpora smerujúca do infraštruktúry predstavuje asi polovicu objemu eurofondov. A po druhé preto, že do efektov z výstavby infraštruktúry sa v krajinách EÚ8 vkladajú pomerne veľké nádeje.

1.5.1 Výsledky analýzy dopadov – skúsenosti EÚ6

Objednávaním štúdií u popredných ekonómov sa Európske orgány snažili sofistikovanejšími metódami odhadovať dopady podpory pri budovaní infraštruktúry a ekologických projektov už počas 90. rokov. Cieľom bolo určiť vplyvy na regionálny a niekedy aj národný kontext, ale najmä obsiahnuť čo najväčší objem investícií a regiónov. Pissarides a Wasmer (1999) odhadovali najprv vplyv verejných infraštruktúrnych výdavkov na súkromné investície, zamestnanosť a ponuku práce pre všetky regióny, a potom zvlášť disagregovali efekty pre rozličné regióny a rozličné typy investícií. Použitím VAR, dvojúrovňového GLS²² a funkcie impulzného ohlasu na vzorke

²² VAR – Vektorový autoregresný model; GLS – Metóda generalizovaných najmenších štvorcov.

191 – 442 pozorovaní pre každú nezávislú premennú, rozlišujúc krátkodobé a dlhodobé efekty, prichádzajú k dvom významným záverom. Po prvé, že v prípade Španielska, kde bola hĺbka údajov najlepšia, najvýznamnejší vplyv na regionálne súkromné investície a zamestnanosť majú investície do ciest a diaľnic (tabuľka 9), pričom efekty z iných infraštruktúrnych projektov sú zanedbateľné alebo neurčiteľné. Vo všeobecnosti tu platilo, že 1 %-tný nárast v investíciách do verejnej infraštruktúry vytvára v regionálnej ekonomike 0,16 %-tný nárast (pritiahnutie) privátneho kapitálu.

Tabuľka 9: Vplyv verejných infraštruktúrnych investícií na súkromné investície a zamestnanosť (elasticity) v Španielsku

Šok na	Súkromné investície		Zamestnanosť	
	Krátkodobá elasticita	Dlhodobá elasticita	Krátkodobá elasticita	Dlhodobá elasticita
Vodné hospodárstvo	-0,003 (0,013)	-0,035 (0,04)	0,004* (0,0026)	-0,0033 (0,003)
Urbárna infraštruktúra	-0,0004 (0,01)	0,0718* (0,005)	0,0006 (0,002)	0,0016 (0,004)
Cesty	0,035*** (0,01)	0,188*** (0,04)	0,004* (0,0028)	0,0076** (0,003)
Diaľnice	0,0033 (0,004)	0,028** (0,013)	0,0015* (0,0011)	0,0035*** (0,001)
Prístavy	-0,002 (0,006)	-0,028 (0,031)	-0,0010 (0,0012)	-0,0048** (0,002)
Letiská	0,0045 (0,005)	0,002 (0,02)	-0,001 (0,0026)	-0,0004 (0,002)

Zdroj: Pissarides, Wasmer (1999) in: *The socio-economic impact of projects financed by the Cohesion Fund – A modeling approach, Volume 1.*

Poznámka: Elasticita predstavuje mieru rastu závislej premennej pri jednotkovom raste verejných investícií do infraštruktúry; váhou je cross-sectional variance, číslo v zátvorke predstavuje štandardnú chybu; *, **, *** je hladina významnosti 10%, 5% a 1%.

Druhým významným zistením bolo, že bohatstvo regiónu nie je jasným determinantom toho, či výstavba infraštruktúry na seba nadväzuje ďalšie privátne investície, alebo nie. V prípade napríklad Španielska je miera prínosu verejných infraštruktúrnych investícií pre rozvoj privátnych investícií významnejšia na extrémoch – t. j. buď v najchudobnejších alebo v najbohatších regiónoch. V prípade Portugalska platí tento výsledok iba pre najbohatšie regióny, a naopak, v prípade Grécka bol efekt najvyšší v najchudobnejších regiónoch.

Bean (1999) prácou s rovnakými údajmi tvrdí, že pozitívny efekt z jednotkového šoku pri verejných investíciách nie je 16%, ale až jedna tretina. Podstatnejší je však odhad, že pri niektorých významných infraštruktúrnych investíciách sa až 2/3 efektov realizujú v podobe ekonomických prínosov v iných regiónoch (regional spillovers).

Vo všeobecnosti možno povedať, že štúdie potvrdzujú relatívne vysokú mieru pozitívnych vplyvov investícií na infraštruktúru. Miera spoľahlivosti pri výsledkoch dopadov takýchto investícií na regióny podľa ich bohatstva, demografickej štruktúry, štruktúry trhu práce alebo iných špecifik,

bohužiaľ, vo väčšine prípadov neumožňuje zovšeobecnenie. Skúsenosti boli väčšinou rozmanité a objektívne nesúviseli so spoločnými vlastnosťami regiónov.

Keďže popri infraštruktúrnych projektoch je približne rovnaký objem prostriedkov z kohézneho fondu nasmerovaných na projekty v oblasti životného prostredia, zaujímavou vyznieva fakt, že počas rokov 1990 – 2003 všetky krajiny EÚ4 významne zvýšili emisie skleníkových plynov, a to napriek tomu, že zvyšok EÚ15 sa vydal opačným smerom. Kým EÚ15 dosiahla zníženie o 2 %, Grécko zvýšilo emisie o 23 %, Írsko o 25 %, Portugalsko o 37 % a Španielsko dokonca o 41 %. Všeobecným poučením z tohto negatívneho vývoja je, že krajiny EÚ4 zacieleni svoje priority v oblasti životného prostredia viac na environmentálnu infraštruktúru (čističky odpadových vôd, spracovanie odpadu) než na odstraňovanie znečistenia pri zdroji.

1.5.2 Lekcie z procesných špecifik

Dobré nastavenie procesov a manažmentu sú vo všeobecnosti kľúčové pre úspešné čerpanie všetkých fondov (nie len kohézneho). Ako vo svojej správe z roku 2004 o využívaní kohézneho fondu opisuje írsky Inštitút pre verejnú správu viac ako 10 rokov skúseností s takýmito projektmi v Írsku. Prináša niekoľko lekcii správneho nastavenia celkového prostredia a procesov.

Po prvé, národné manažujúce orgány by mali byť v neustálom kontakte s Komisiou, aby sa neustále uistovali, že robia všetko dostatočne dobre na to, aby bol vo fáze implementácie zaručený hladký priebeh.

Po druhé, ak to legislatívne podmienky neobmedzia, je efektívne, keď sa z národných zdrojov predfinancujú projekty, ktoré sa neskôr refundujú, čo vyrieši problém s cash-flow pre žiadateľa. Vyrieši to tiež problém správneho načasovania podania žiadosti o financovanie z fondu – ideálne je obdobie tesne pred spustením tendra. To umožní mať dostatok technických špecifikácií o projekte (vrátane lepšej predstavy o výške a štruktúre nákladov) a ukončené hodnotenie environmentálnych vplyvov.

Po tretie, ako výhodné pre benefitujúcu krajinu sa ukázalo mať banku projektov neustále pripravených na financovanie v prípade meškania príprav pri iných projektoch – meškanie príprav projektov, najmä pri cestnej infraštruktúre, je veľký problém aj na Slovensku.

Po štvrté, manažujúce orgány musia byť efektívne a mať jasne určenú zodpovednosť a systém reportingu zdola nahor. Neustály prísun informácií umožňoval uisťovať sa, že výkonné štruktúry držia krok s tempom zmien regulačného rámca Kohézneho fondu na úrovni EÚ. Prínosné je mať jedno centrálné zúčtovacie stredisko, ktoré zjednodušuje následný kontroling.

Po piate, absolútne kľúčový je podrobný monitoring fyzického a finančného postupu projektov na každom stupni. Zároveň, pred auditom alebo finančnou kontrolou je potrebná analýza citlivosti, odhad rizika a kontrola nákladov.

A nakoniec, zapojenie lokálnych občianskych štruktúr do diskusií a pro-aktívny prístup výrazne uľahčujú/zlepšujú prípravnú fázu projektov a v konečnom dôsledku napomáhajú rýchly a hladký priebeh implementácie.

2. SKÚSENOSTI NOVÝCH KRAJÍN EÚ V ROZPOČTE 2004 – 2006

2.1 Alokované objemy

Nové členské krajiny po vstupe do EÚ približne stonásobili objem zdrojov získavaných v rámci pomoci z EÚ oproti stavu pred vstupom. Najviac v prepočte na obyvateľa získajú pobaltské krajiny – stále však výrazne menej, ako dnes dostávajú starí členovia kvalifikujúci sa na pomoc v rámci cieľa 1 (tabuľka 10).

Tabuľka 10: Objem súčasných alokácií z eurofondov pre nové a staré členské krajiny

	V € na obyvateľa	% HDP
Česko	103	1,3
Maďarsko	128	1,7
Poľsko	135	2,8
Slovensko	133	2,5
Slovinsko	123	1,0
Estónsko	201	3,5
Lotyšsko	208	5,0
Litva	182	4,2
Malta	95	0,9
Cyprus	76	0,5
Grécko	371	2,6
Portugalsko	370	2,8
Írsko	240	0,7

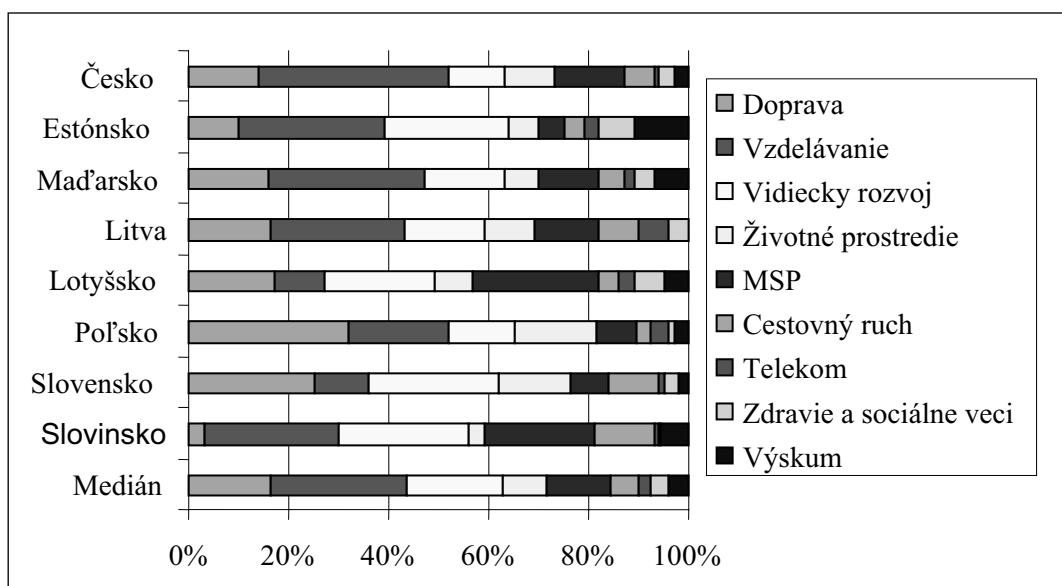
Zdroj: Európska komisia

Poznámka: Hrubá ročná alokácia 2004 – 2006.

2.2 Štruktúrovanie priorít

Pre plynúce rozpočtové obdobie vo všeobecnosti platí, že noví členovia si stanovovali priority tak, aby maximalizovali svoju absorpčnú schopnosť, t. j. nie nevyhnutne len s ohľadom na skutočnú akútnosť potrieb v rámci krajiny. Aj napriek tomu však existujú výrazné rozdiely v štruktúre alokácií jednotlivých krajín na konkrétne priority (graf 1).

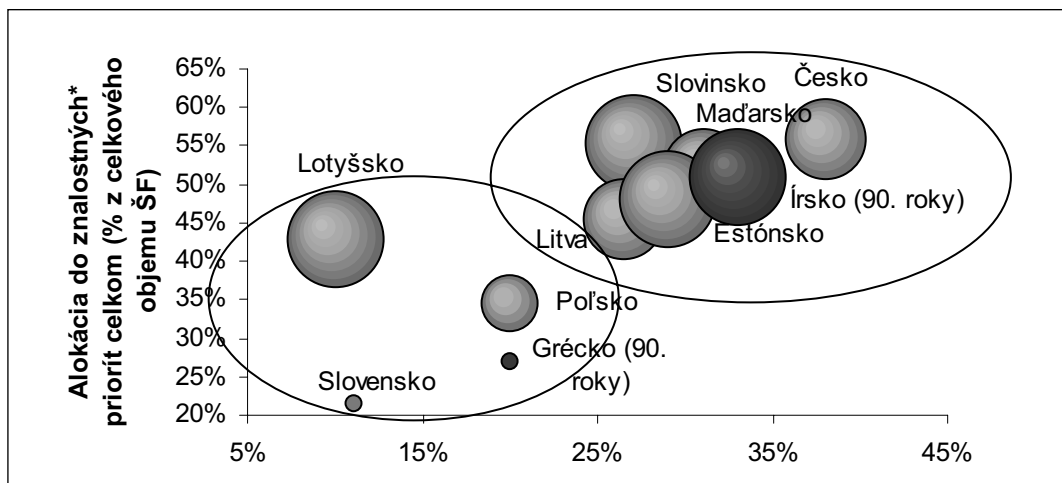
Graf 1: Priority pre štrukturálne fondy v rokoch 2004 – 2006



Zdroj: Autor na základe údajov: Európska komisia; ECN (2005).

Z pohľadu skúseností Írska a Grécka so štruktúrovaním ich priorít v období 90. rokov (keď sa štrukturálne viac podobali na priemer súčasných nových členov) je potešiteľné, že väčšina nových krajín už v tomto období prijala Írsky model preferovania tzv. znalostných priorít. Bohužiaľ, nebolo to tak na Slovensku, kde značné objemy plynú do podpory vidieckeho rozvoja, dopravy a životného prostredia (graf 2).

Graf 2: Podiel prostriedkov zo ŠF alokovaných v rokoch 2004 – 2006 do oblastí znalostnej ekonomiky



Zdroj: Autor na základe údajov: Európska komisia; Objective 1 evaluation for Greece in 1993-1999 (2003); Review on CSF Evaluation in Ireland 1994-1999 (1998); ECN (2005).

Poznámky: *Sú nimi vzdelanie, MSP, telekom a výskum; veľkosť bubliny predstavuje počet priorít s objemom alokácie nad mediánom EÚ8 – Slovensko a Grécko majú 0 (maximálny možný počet 4).

Zmena priorít v prospech väčšej váhy tzv. znalostných by tak mala byť preferovaná pri tvorbe rámca na roky 2007 – 2013.

2.3 Miera centralizácie/koncentrácie rozdeľovania

Miera decentralizácie (dekoncentrácie) rozdeľovania pomoci v nových krajinách je vo všeobecnosti veľmi nízka (hoci ako vidno vyššie, minimálne z hľadiska nákladov to nie je rozhodujúci faktor). Je to dané najmä počiatočnou nedôverou centier voči administratívnej kapacite regionálnych štruktúr a ich zvládnutiu značného objemu aktivít a zdrojov, ale aj tým, že až 6 nových členov pozostáva len z jedného regiónu na úrovni NUTSII. V rámci V4 je slovenský systém považovaný za centralizovaný (na rozdiel napríklad od poľského)²³.

Pozitívnu skúsenosťou fungovania decentralizovaného (alebo čiastočne decentralizovaného) systému je kompetencia napr. regionálnych štruktúr urobiť prvé filtrovanie podaných projektov (napr. zamietnutie tých, ktoré nespĺňajú formálne požiadavky), čo značne odbreďuje centrálny systém. Pomalý rozbeh schvaľovania projektov na Slovensku trpel, okrem iného, práve preťažením centrálnych hodnotiacich kapacít.

Pozícia regionálnych štruktúr pri manažovaní eurofondov je v krajinách starej EÚ silnejšia (najmä pri administrácii), ale nie do takej miery, aby si napríklad mohli stanovovať priority sami (bez centrálného riadenia). Napríklad Írsko prešlo od počiatočného určovania priorít vo vzdelávaní a zvyšovania kvalifikácie regiónmi (prípadne beneficiarom) na národnú úroveň, aby tak bola zaručená národná koordinácia a jasné vyhodnocovanie.²⁴

2.4 Oprávnenosť prijímateľa a miera krytia

Jednotliví noví členovia nastavili podmienky a procesy použitia fondov v podstate veľmi podobne, v súlade s princípmi uvedenými vyššie (tabuľka 11).

Charakter oprávnených prijímateľov sa medzi jednotlivými krajinami vo všeobecnosti nelíši. Slovensko však na rozdiel od iných krajín neumožňuje poskytovať pomoc subjektom z domicilom mimo územia Slovenska, čo možno považovať za diskriminačné, resp. znevýhodňujúce zahraničných investorov (najmä ak schémy národnej pomoci, ako napríklad investičné stimuly, sú v jednotlivých krajinách regiónu veľmi podobné, ak nie rovnaké).

Tabuľka 11: Oprávnení prijímatelia pomoci v rámci cieľa 1 a maximálna miera spolufinancovania z verejných zdrojov celkovo – krajiny V4 (2004 – 2006)

	Malé a stredné podniky	Veľké podniky	Verejné inštitúcie a mimovládne organizácie
Česko	65%	46%-50%	75%-100%
Maďarsko	50% – 65%	35-50%	75%-100%
Poľsko	50% – 65%*	35% - 50%*	75%-100%
Slovensko	35% - 65%*	35% - 50%*	do 95%

Zdroj: Európska komisia, *Národné rozvojové plány 2004 – 2006*.

Poznámka: * V závislosti od regiónu (okrem cieľov 2 a 3 v Česku a na Slovensku, ktoré majú ešte nižšie krytie); vrátane národnej pomoci.

²³ ECN (2005)

²⁴ FAS – Labor Market Review (2005)

3. FORMULOVANIE ZÁVEREČNÝCH ODPORÚČANÍ NA ROKY 2007 –2013

Krajiny EÚ6 sú prijímateľmi štrukturálnej pomoci v jej dnešnej podobe už takmer 15 rokov. Za toto (pomerné štedré) obdobie mali dostatok času naučiť sa adaptovať na systém pomoci, optimalizovať procesy a naopak, neutralizovať negatívne aspekty. Niektorým sa to podarilo viac, iným menej, všetky spolu však ponúkajú skúsenosti, ktoré ak noví členovia využijú, budú vedieť efektívnejšie ako dnes pomoc z eurofondov využívať. Nasledujúce odporúčania sú práve súhrnom implikácií z niektorých takýchto skúseností.

3.1 Strategické odporúčania EÚ6 sú:

1. Nastaviť systém podpory tak, aby dokázal efektívnejšie zacieliť na špecifiká jednotlivých regiónov

Prvým krokom je vytvorenie systému typológie regiónov – na základe objektívnych vlastností a doterajšej schopnosti čerpať. Tento krok je nasledovaný vytvorením a uplatňovaním vhodného policy mixu (pozri stranu 14) akceptujúceho špecifiká regiónu a podporujúceho jeho ekonomické otvorenie sa.

2. Zabezpečiť primeranosť výšky spolufinancovania tak, aby nespôsobovala vytlačacie efekty, nestimulovala len hľadačov renty a nespôsobovala znižovanie tlaku na vnútornú efektívnosť prijímateľov pomoci

Nové členské krajiny umožnili vysokú mieru spolufinancovania projektov (z európskych, ale aj národných zdrojov), aby tak podporili svoju absorpčnú schopnosť. Takýto stav je však dlhodobou neudržateľný –pretože spôsobuje distorzie vo voľnej súťaži, zaťažuje verejné financie a vytvára negatívne štrukturálne efekty na ponukovej strane. Odporúča sa preto zníženie tohto spolufinancovania na empiricky udržateľnú a efektívnu úroveň.

3. Nastaviť systém efektívne zameraný na zdroje konkurencieschopnosti

Ako vidno z časti 2.2 tejto štúdie, nastavenie priorít v štrukturálnych fondoch v prípade Slovenska je iné ako v prípade väčšiny krajín EÚ8, ale najmä iné ako v prípade úspešného Írska. Na úrovni krajiny sa tak želateľným stáva väčší dôraz na priority súvisiace s budovaním znalostnej ekonomiky a na jasné pomenovanie cieľov (aby bola zabezpečená merateľnosť). Zároveň je však nevyhnutné brať do úvahy regionálne špecifiká –pozri odporúčanie 1.

4. Zabezpečiť nízku nákladovosť manažmentu systému eurofondov

Zabezpečenie nákladovej centralizácie s cieľom zvýšiť efektívnosť manažmentu fondov je potenciálne prínosným krokom. Vysoká nákladovosť systému sa často (nie nevyhnutne vždy) spája s jeho prebyrokratizovaním vo vzťahu k prijímateľom pomoci, a tým spôsobuje nepružnosť – v extrémnych prípadoch obmedzenie absorpčnej schopnosti systému.

5. Zabezpečiť maximálnu angažovanosť miestnych individualít a podnikov pri tvorbe priorít a počas fázy čerpania

Chýbajúci bottom-up prístup vyúsťuje nielen do neexistencie kreatívnych partnerstiev medzi verejným a súkromným sektorom (tie sa v mnohých prípadoch ukázali ako veľmi prospešné), ale tiež do nepochopenia „ducha“ štrukturálnej pomoci, nedostatku podpory zo strany lokálnych iniciatív a pasívnej závislosti od čerpania prostriedkov.

3.2 Procesné odporúčania EÚ6 sú:

1. Zabezpečiť hladký priebeh fázy implementácie, ktorá – ak je zle zmanažovaná – môže výrazne negatívne ovplyvniť konečnú výšku čerpania

Práve vo fáze implementácie stratili mnohé krajiny značné množstvo prostriedkov, preto je dôležité nepodceniť túto fázu procesu.

2. Ak to bude právny rámec fungovania eurofondov naďalej umožňovať, zabezpečiť predfinancovanie projektov z verejných zdrojov

Tento postup so sebou prináša niekoľko výhod – odstraňuje problém s cash-flow pre žiadateľa, rieši otázku správneho načasovania podania žiadosti a umožňuje mať v čase podávania prihlášky dostatok technických špecifikácií, čo uľahčuje proces schvaľovania.

3. Prevádzkovať banku projektov zastupujúcich v čerpaní meškajúci projekt

Banka projektov zabezpečí plynulé využívanie prostriedkov a nepriamo tlačí aj na zrýchlenie procesov, keďže konkrétne prostriedky nie sú pre konkrétny projekt takpovediac garantované.

4. Vytvoriť dobre fungujúci systém monitoringu postupu projektov, analýzy citlivosti, odhadu rizika a kontroly nákladov

Dobrá monitoring postupu projektov, citlivosti a rizík je nevyhnutný tak na zabezpečenie úspešnej implementácie, ako aj na vytváranie tlaku na efektívnosť projektu (vrátane jeho vplyvov na prostredie). Priebežný monitoring nákladov zase prispieva k zvyšovaniu celkovej efektívnosti používania eurofondov.

LITERATÚRA:

Bajo-Rubio, O., Diaz-Roldan, C., Sosvilla-Rivero, S. (2004): *Assessing the Effectiveness of EU's Regional Policies: A New Approach*; FCEA E-2004/39.

Barro R. J., Sala-i-Martin, X. (2004): *Economic Growth – Second edition*; MIT Press.

Barry, F. (2003): *Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries*; JCMS, Volume 41, No. 5.

Begg, I. (2005): *Funding the EU*; The Federal Trust for Education and Research.

Beutel, J. (2002): *The Economic Impact of Objective 1 Interventions*; University of Applied Sciences in Konstanz, final report for EC DG – Regional Policies.

Boldrin, M., Canova, F. (2002): *Regional Policies and EU Enlargement*, a working paper.

Bradley, J., Morgenroth, E., Untiedt, G. (2003): *Macro-regional Evaluation of the Structural Funds Using the HERMIN Modelling Framework*; Paper for presentation at the 43rd congress of the European Regional Science.

Canova, F., Ravn, M. (2000): *The Macroeconomic Effects of German Unification: Real Adjustments and the Welfare State*; a working paper.

Colgan, P., Martinos, H., Sanches, B., Toedtling-Schoenhofer, H. (2003): *A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*; OIR, LRDP, IDOM.

Dignan, T. (1995): *Regional Disparities and Regional Policy in the European Union*, Oxford Review of Economic Policy, 11(2).

Economist Corporate Network (2005): Accessing EU funds in the new member states: best practice from around Europe; A briefing paper.

Ederveen S., Gorter J., Mooij, R., Naahuis, R. (2003): *Funds and Games*; ENEPRI Occasional Paper No. 3.

Ernst and Young (1997): *Benchmarking the competitiveness of East and West midlands*; A study.

European Anti Poverty Network (2004): *A Review of the Financial Perspective 2007-2013*.

European Enterprise Organisation (2003): *Ex-post Evaluation of the Objective 1994-1999 – National Report for Greece*; a report.

European Commission (1999): *The Socio-economic Impact of Projects Financed by the Cohesion Fund – a Modelling Approach*; Volume 1, 2, 3.

EC DG Regional Policy (2002): *Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund*; A report.

FAS (2005): *The Irish Labour Market Review 2005*; a review.

Garnier, C. (2003): *Discussion of the papers: „Regional policy and EU enlargement“ by M. Boldrin and F Canova - „Public policies and geographic economy“ by P. Martin*, European Commission.

Gros, D., Micossi, S. (2005): *A Better Budget for the European Union*, CEPS Policy Brief No. 66.

Hegarty, D. (2003): *Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland*; paper for the Fifth European Conference on the Evaluation of the Structural Funds, Budapest, 26-27 June 2003.

Kalman, J. (2002): *Possible Structural Funds Absorption Problems*; LGPSRI.

Lefebure, M. (2005): *What Kind of European Budget for 2013*; IFRI.

Lolos, S. (1998): *Success and Failure of Economic Policies: The Experience of Greece and Portugal*; *Comparative Economic Studies*, 40 (1).

Martin, R. L. (2004): A Study on the Factors of Regional Competitiveness – A Draft Final Report for the EC DG Regional Policy; University of Cambridge

Martin, P. (2002): *Public Policies and Economic Geography*; a working paper.

Mayhew, A. (2004): *The Financial Framework of the EU 2007-2013: New policy? New Money?*; Sussex European Institute, working paper No. 78 .

McLean, R. (2005): *Lessons of Spain and Portugal*; International Herald Tribune, July 19 .

Midelfart-Knarvik, K. H., Overman, H, Venables, A. (2003): *Integration and Specialization in the European Union*; In: *Real Effects of Regional Integration in the European Union and the Mercosur*.

NDP (2004): *The Cohesion Fund in Ireland*; A report

Oppi, T., Moora, E. (2004): *The Failure of EU Regional Policy in Estonia?*; a working paper.

Percoco, M. (2005): *The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno 1994-1999*; *Region et Development No. 21*.

Rodriguez-Pose, A. (2000): *Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain: The Case of Galicia and Navarre*; EIB Papers, Volume 5, No. 1.

Rodriguez-Pose, A., Fratesi, U. (2002): Unbalanced Development Strategies and the Lack of Regional Convergence in the EU; Paper presented to the 2002 ERSA Congress.

Rosenfeld, S.A. (2002): *Creating Smart Systems – A Guide to Cluster Strategies in Less Favoured Regions*; RTS Carrboro.

Tang, H. (2000): *Winners and Losers of EU Integration – Policy Issues for Central and Eastern Europe*; The World Bank.

Sinn, H. (2000): *Germany's Economic Unification – an Assessment After 10 Years*; NBER working paper no. 7586

Sosvilla-Rivero, S. (2005): *EU Structural Funds and Spain's Objective 1 Regions: An Analysis based on Hermin Model*; FEDEA.

Viesti, G. et al (2003): *The Impact of Member State Policies on Cohesion*; A final report.

Welsh development agency; Barclays bank (2002): *Competing with the World*; A study.

www.sita.sk

ODRÁŽA NÁRODNÝ STRATEGICKÝ REFERENČNÝ RÁMEC 2007 – 2013 POTREBY SLOVENSKA?

Ing. Anton Marcinčin, PhD.

Dôležitosť Národného strategického referenčného rámca SR 2007 – 2017 (NR) je daná obrovskými investičnými potrebami Slovenska a jeho vysokým rozpočtom. Preto sa snažíme analyzovať, či navrhnutý NR odráža skutočné potreby a možnosti Slovenska. Naším hlavným záverom je, že NR nie je v pravom zmysle slova stratégiou, lebo je príliš dlhý, vágny a v niektorých častiach aj zmätočný. Zdá sa, že nevychádza zo širšieho rozvojového rámca Slovenska a tento nedostatok nahrádza skôr voľným prehľadom, než analýzou problémov slovenského hospodárstva. NR potom ponúka priority a rozvojové programy, ktoré len voľne súvisia s uvedeným prehľadom problémov. Pozitívom NR je vysoká kvalita spracovania oblasti vzdelávania a inklúzie.

Programy NR sú zamerané na všetky sektory, ale v rámci nich hlavne na stavby či už dopravných infraštruktúr, alebo rôznych budov, a menej sa venujú modernizácii inštitúcií a poskytovaniu vedomostí. Ďalšou slabinou NR je riziko vytvárania paralelných štruktúr v oblasti ľudských zdrojov, čo síce umožní rýchlejšie čerpanie európskych fondov, ale za cenu zníženej efektívnosti pre celé hospodárstvo. Na strane implementácie hrozí prílišná rozdrobenosť kvôli prílišnej decentralizácii na Slovensku. Skúsenosti krajín ako Írsko a Španielsko poukazujú na dôležitosť centralizovaného prístupu v skorých fázach oživovania zaostalých hospodárstiev.

Ideálnym riešením by bolo urýchlené vypracovanie veľmi stručného, ale zároveň konkrétnejšieho a operatívnejšieho NR, ktorý by odrážal najnovšie skúsenosti a najlepšie praktiky z regionálnej politiky. Je potrebné pozitívne definovať úlohu vlády pre rozvoj slovenského hospodárstva, podľa toho identifikovať rozvojové oblasti a navrhnuť niekoľko programov. Zameranie NR na jednu-dve rozvojové oblasti by mohlo priniesť omnoho lepšie výsledky než navrhovaná rozdrobenosť aj kvôli súčasným obmedzeniam na strane administratívnych a rozhodovacích kapacít. Zdá sa, že celková dopravná infraštruktúra by mohla byť zásadným, ak nie jediným cieľom fondov EÚ.

V tejto štúdii v úvode stručne analyzujeme hlavné problémy slovenského hospodárstva a možnosti ich riešenia pomocou európskych fondov. V druhej kapitole sa venujeme teoretickým východiskám a empirickým poznatkom. V tretej kapitole opisujeme existujúci Národný strategický referenčný rámec SR na roky 2007 – 2013. V štvrtej kapitole navrhujeme zásadné ciele strategického referenčného rámca pre Slovensko a na ich pozadí posudzujeme navrhnutý NR. V piatej kapitole ponúkame zhrnutie a diskusiu.

1. ÚVOD

Slovenská republika sa vďaka prijatým reformám úspešne rozvíja. Hospodársky rast od roku 2002 dosahuje v priemere 5,0%, inflácia je pod kontrolou, fiškálny deficit klesá spolu so zahraničným dlhom krajiny a bežný účet platobnej bilancie sa vďaka priamym zahraničným investíciám pohybuje v primeranom pásme. Slovensko sa stalo jedným z najúspešnejších reformátorov na svete a teší sa dobrému podnikateľskému prostrediu.¹

Dôležitým faktorom pre rozvoj Slovenska bol vstup do Európskej únie v máji 2004. Priniesol zjednodušenie a rast zahraničného obchodu, väčší prílev turistov a jednoduchšie podmienky pre cezhraničnú spoluprácu. Pohyb kapitálu bol doplnený, aj keď stále obmedzeným, pohybom pracovnej sily do členských štátov EÚ. V novembri 2005 krajina vstúpila do systému ERM2 a s veľkou pravdepodobnosťou prijme euro v januári 2009².

So vstupom do únie Slovensko získalo aj prístup k európskym fondom. Vo všeobecnosti sa od fondov očakáva, že prinesú rýchlejšiu konvergenciu krajiny vďaka zlepšeniu životnej úrovne poľnohospodárov, lepším infraštruktúram, regionálnemu rozvoju a lepšej kvalite verejnej správy.

Aby sa fondy využili čo najrozumnejšie, je potrebné, aby ich rozdeľovanie spĺňalo základné pravidlá, ako napr. jasne a dobre vybrané ciele, priehľadný výber financovaných projektov a ich následné monitorovanie. Inak hrozí, že – z makroekonomického hľadiska – budú vzácne zdroje neefektívne rozdelené, a – z mikroekonomického hľadiska – vznikne závislosť na „lacných zdrojoch“ a nekalá konkurencia. Z hľadiska politickej ekonómie vzniká navyše riziko, že európske fondy budú politické strany využívať na presadzovanie cieľov vybraných záujmových skupín namiesto v prospech ekonomiky.

Absorpčná kapacita Slovenska je z kvantitatívneho hľadiska pomerne dobrá, kým o kvalite čerpania zatiaľ nevieme takmer nič. Absorpčná (kvantitatívna) kapacita Slovenska je dobrá napriek tomu, že verejný rozpočet na rok 2005 predpokladal rýchlejšie čerpanie fondov. Slovensko získalo fondy vo výške 1,7 miliardy €³ na obdobie rokov 2004 – 2006, z čoho čerpalo asi 35% (údaj k septembru 2005), teda viac, ako väčšina štátov EÚ⁴ (obrázok 1). Aj objem pridelených prostriedkov schváleným projektom je v porovnaní s EÚ8 vysoký. Na druhej strane, proces nie je veľmi efektívny: kým v Litve či Maďarsku sú schválené takmer všetky predložené projekty, na Slovensku je schválený len takmer každý štvrtý projekt.

Rozpočet EÚ na roky 2007 – 2013 sľubuje zvýšenie pridelených fondov (obrázok 2) na celkových 10 miliárd € (to je asi 30% HDP v roku 2004⁵), a tým aj nárokov na absorpčnú kapacitu. Nový prísun fondov má zmiešaný makroekonomický vplyv. Na jednej strane kvôli potrebe verejného

¹ Podľa Svetovej banky bolo Slovensko najväčším reformátorom na svete v roku 2003 (medzi 135 krajinami) a štvrtým najväčším v roku 2004 (medzi 155 krajinami). Kvalita jeho podnikateľského prostredia sa radila do prvej dvadsiatky na svete v roku 2003 a na tridsiate siedme miesto v roku 2004. Prameň: WB (2004). Doing business in 2005 a WB (2005). Doing business in 2006.

² Vari jediným rizikom je nesplnenie inflačného cieľa, preto by mala fiškálna politika prednostne posudzovať všetky programy so zreteľom na možný rast cien.

³ Alokácia v rámci štrukturálnych fondov, kohézneho fondu, komunitných iniciatív a cezhraničných programov.

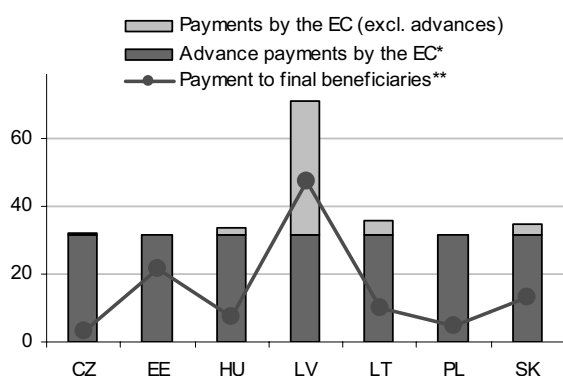
⁴ EÚ8 je osem nových členských štátov únie: Višegrádska štvorka (Česká republika, Maďarsko, Poľsko a Slovensko), Baltské štáty (Estónsko, Litva a Lotyšsko) a Slovinsko. Novší porovnateľný údaj nemáme k dispozícii.

⁵ Rozpočet je uvádzaný v cenách roku 2004. Rozpočet schválený 17. decembra 2005 Európskou radou bol 18. januára 2006 Európskym parlamentom zamietnutý. Schválenie novej verzie sa očakáva v máji 2006.

spolufinancovania projektov sťažuje znižovanie deficitu verejného rozpočtu a kvôli rýchlemu zvýšeniu dopytu a pravdepodobne pomalšej reakcii ponuky sťažuje kontrolu inflácie. Nepriaznivo tak ovplyvňuje splnenie dvoch Maastrichtských kritérií. Na druhej strane takáto finančná injekcia môže prispieť k zrýchleniu hospodárskeho rastu a konvergencii životnej úrovne.

Obrázok 1. Absorpcia štrukturálnych fondov EÚ (okrem kohézneho), september 2005

V % celkových platieb (appropriations) pre 2004-06



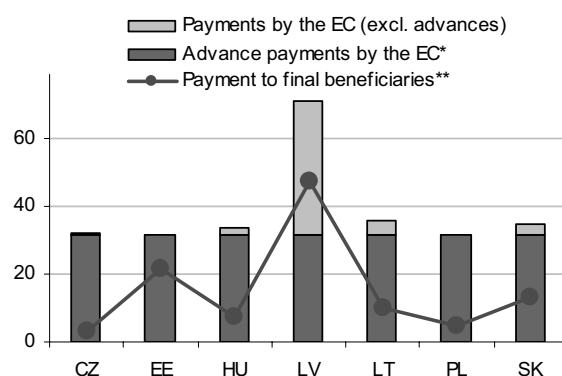
* Zálohové platby novým členským štátom vo výške 10% celkových alokácií v roku 2004 a 6% v roku 2005.

** Overené verejné výdavky – výdavky konečných príjemcov overené riadiacim alebo sprostredkujúcim orgánom (okrem Estónska).

Novšie údaje pre krajiny EÚ8 neboli k dispozícii.

Zdroj: Svetová banka, QER EÚ8, február 2006.

Obrázok 2. Finančné perspektívy 2007 – 2013



Zdroj: EC (schválený návrh rozpočtu z decembra 2005) a EUROSTAT. Svetová banka, QER EÚ8, február 2006.

Rozumné využitie nového rozpočtu by mohlo Slovensku výrazne pomôcť. Podľa J. Ďuraša a K. Bakošovej (2005)⁶ by vďaka fondom (a slovenskému spolufinancovaniu) rástol slovenský HDP rýchlejšie v priemere o 7 až 11 % ročne, zamestnanosť o 4 až 5 % ročne a produktivita práce o 2 až 4 % ročne. Predpokladali pritom prílev fondov EÚ vo výške 9 miliárd €, teda o miliardu menej ako predpokladal návrh rozpočtu z decembra 2005.

Ak je teda absorpčná kapacita Slovenska pomerne dobrá rovnako ako aj výsledky makroekonomickej simulácie vplyvov európskych fondov na slovenskú ekonomiku, potom je naozaj hlavnou otázkou *na čo sa fondy využijú*.

1.1 Hlavné problémy slovenskej ekonomiky

Domáci aj zahraniční ekonómovia sa napriek všetkým doterajším úspechom zhodujú v tom, že na konvergenciu, čiže hospodársky rast Slovenska, treba zamerať verejné politiky na tri hlavné oblasti: (i) vysoká a pretrvávajúca nezamestnanosť, (ii) obrovská zaostalosť a sociálne vylúčenie hlavne vylúčeného rómskeho etnika a (iii) obrovské regionálne rozdiely.⁷

⁶ Ďuraš, Ján – Bakošová, Katarína (2005). The impact of the EU structural funds on the Slovak economy: CGE approach, mimeo.

⁷ Pozri štúdie OECD, IMF a Svetovej banky a výskumy verejnej mienky Inštitútu pre verejné otázky.

Nezamestnanosť. Miera nezamestnanosti na Slovensku v rokoch 2000 – 2004 presahovala 18 % a v roku 2005 klesla na 16 %⁸. Takmer dve tretiny nezamestnaných sú dlhodobo (pravdepodobne štrukturálne) nezamestnaní. Nezamestnanosť je pritom jednou z hlavných príčin chudoby na Slovensku⁹. Podľa správy UNDP sa Slovensko radí na štyridsiate druhé miesto podľa stupňa ľudského rozvoja, nižšie nielen ako Slovinsko a Česká republika, ale aj Estónsko, Poľsko, Maďarsko a Litva.¹⁰ V porovnaní s priemerom EÚ je Slovensko podľa HDP na osobu (v parite kúpnej sily) za Slovinskom, Českou republikou, Maďarskom a už aj Estónskom.¹¹

Z makroekonomického hľadiska má vysoká miera nezamestnanosti dvojitý negatívny dopad: jednak veľká časť zdrojov ekonomiky ostáva nevyužitá, a navyše, veľký počet nezamestnaných zaťažuje hospodárstvo kvôli potrebe vyšších sociálnych transferov z dotácií vlády alebo vyšších sociálnych odvodov pracujúcich.

Hlavnou charakteristikou nezamestnaných na Slovensku je nízke vzdelanie, príslušnosť k rómskemu etniku a miesto bydliska (región). Vládna politika by sa preto mala zamerať na:

- Ďalšie zlepšovanie podnikateľského prostredia. Doterajšie reformy pomohli vytvárať pracovné miesta a od tretieho štvrtroku 2004 vzrástla zamestnanosť o 33 600 osôb a počet nezamestnaných poklesol o 52 100 osôb (obdobie 3q2004 – 3q2005; obrázok 3). V rovnakom období výrazne vzrástla elasticita tvorby pracovných miest od rastu hospodárstva z dlhodobejších 0,21 na 0,33 (obrázok 4).
- Zlepšenie prístupu k vzdelaniu a zlepšenie kvality školstva. Zdá sa, že hlavne stredné školstvo nedostatočne reaguje na potreby trhu práce¹². Kvalita vysokého školstva je podľa nedávnych štúdií veľmi pochybná. Podľa porovnaní EUROSTAT-u slúži verejne financované vysoké školstvo na Slovensku hlavne bohatej elite. Veda a výskum na Slovensku zaostáva pravdepodobne aj preto, že pre väčšinu vysokých škôl nie je prítiažlivá.¹³ Základnou otázkou pre verejnú politiku je ako motivovať vysoké školy, aby mali záujem zvyšovať kvalitu ponúkaných produktov.
- Zlepšovanie mobility pracovnej sily (vrátane každodenného dochádzania za prácou). Na Slovensku doteraz neexistuje seriózny výskum mobility pracovnej sily. Nedávne čísla o migrácii občanov Slovenska do krajín EÚ však nasvedčujú tomu, že dôvody nízkej migrácie v rámci Slovenska sú dané skôr ekonomickými, ako často uvádzanými psychologickými faktormi. Hospodárska politika by sa preto mala zamerať na analýzu individuálnych nákladov a ziskov pracovnej mobility. Zdá sa, že vysoké ceny dopravy a bývania, zapríčinené zlyhaním konkurencie a neexistencie koordinácie zo strany vlády, sú najdôležitejším faktorom nízkej pracovnej mobility.

⁸ Medzinárodne porovnateľná miera podľa VZPS. Z 18,1 % v roku 2004 klesla nezamestnanosť na 16,2 % v roku 2005. V poslednom štvrtroku 2005 dosiahla miera nezamestnanosti „len“ 15,3 %. Prameň: Štatistický úrad SR.

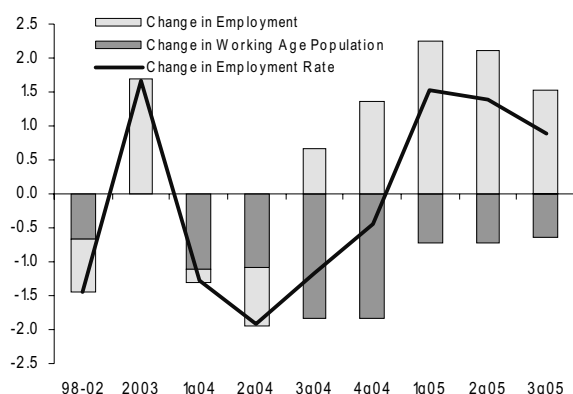
⁹ WB (2005). The Quest for Equitable Growth in the Slovak Republic, a WB (2001). Slovak Republic: Living Standards, Employment and Labor Market Study.

¹⁰ UNDP (2004). Human Development Report.

¹¹ EUROSTAT. HDP na osobu v parite kúpnej sily, EÚ25 = 100. Slovinsko 81, Česká republika 73, Maďarsko 62, Estónsko 55, Slovensko 54 a Poľsko 50.

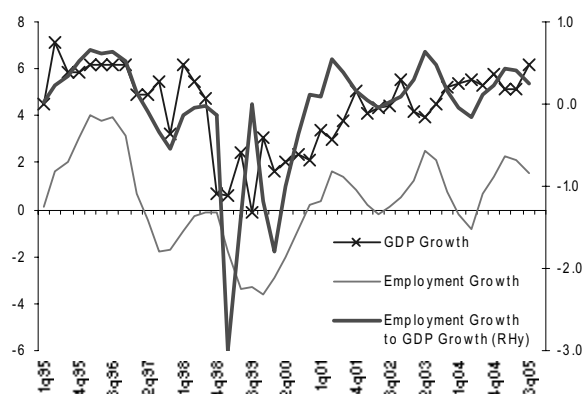
¹² Predstavitelia podnikov ako Volkswagen už dlhšie upozorňujú na nedostatok vyučených robotníkov.

¹³ Zdroj: EUROSTAT (2003). Young people' s social origin, educational attainment and labour market outcomes in Europe. Pokrivčák a Ciaian (2005). Xx Finace a uver – Czech Journal of Economics and Finance. Databáza EUROSTAT o výdavkoch krajín EÚ na vedu a výskum.

Obrázok 3. Zmena miery zamestnanosti, r/r % (15 – 64)

Od 3q2004 kladný rast zamestnanosti, od 1q2005 vyšší ako rast pracovnej sily

Zdroj: VZPS, Štatistický úrad a výpočty autorov.

Obrázok 4. Elasticita rastu zamestnanosti a HDP (15 – 64)

Rast HDP a zamestnanosti na ľavej ypsilonovej osi (r/r), ich podiel (elasticita) na pravej osi. Od 4q2000 je priemerná elasticita 0,21, od 4q2004 je 0,33: zvýšenie HDP o jedno percento prinesie zvýšenie zamestnanosti o 0,33 %.

Zdroj: VZPS, Štatistický úrad a výpočty autorov.

Vylúčená časť rómskeho etnika. Chudobní Rómovia ostávali po desiatky rokov mimo väčšieho záujmu hospodárskych politík, takže dnes je asi 250 000 ľudí (takmer 5% obyvateľov Slovenska) vylúčených na okraj spoločnosti a v pasci chudoby¹⁴. Chýba koncepcia aj koordinácia pomoci. Rôzne krátkodobé projekty zamerané na čiastočné zlepšenie situácie nemôžu, napriek zápalu dobrovoľníkov a mimovládnych organizácií, nahradiť chýbajúcu štátnu politiku a koordináciu verejných inštitúcií. Vylúčení Rómovia (alebo formálnejšie marginalizované rómske komunity) predstavujú pre spoločnosť jednak okamžitú záťaž z hľadiska sociálnych transferov, a jednak potenciálny rast tejto záťaže v budúcnosti, keďže ich natalita je omnoho vyššia ako u ostatnej populácie. Podľa prognózy Štatistického úradu by v roku 2020 mali dosiahnuť až 10% populácie Slovenska.¹⁵ Ak nenastane zmena v chápaní pasce chudoby a vylúčení Rómovia ostanú na okraji spoločnosti, bude to mať katastrofálny vplyv na celú ekonomiku krajiny.

Pritom pomoc vylúčeným Rómom by mala byť širokospektrálna, od budovania základných infraštruktúr (vrátane prístupu k pitnej vode, bývaniu, či zdravotnej starostlivosti) po vzdelávanie a pomoc zameranú na uplatnenie sa na často skryto diskriminujúcom trhu práce. Bolo by efektívnejšie, keby takáto pomoc vychádzala z centrálnej vlády, ktorá má lepšie možnosti vybudovať potrebné odborné aj inštitucionálne kompetencie, ako rozdrobených takmer tritisíc obcí. Centrálna vláda má navyše silnejšie prostriedky donucovania a trestania než obce. Nakoniec, koordinácia politík by mala byť jadrom činností každej centrálnej vlády.

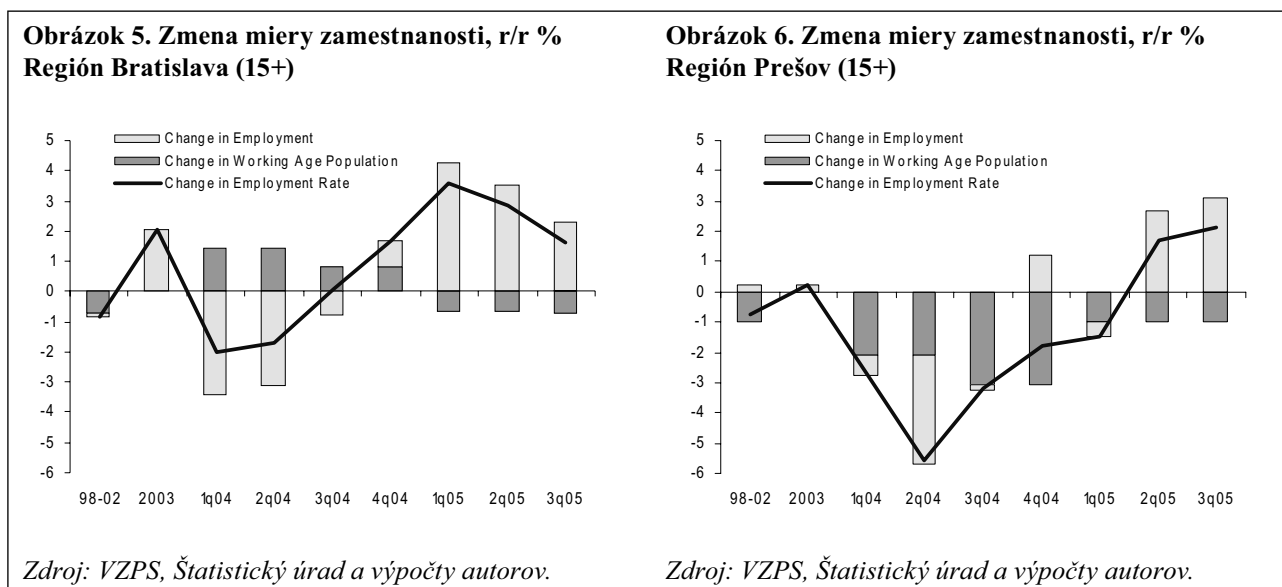
Regionálne rozdiely. O regionálnej otázke sa na Slovensku najviac diskutuje, keďže postkomunistický vývoj priniesol značne nerovnomerný rozvoj celej krajiny. Najcitelnejšia je divergencia v miere

¹⁴ Svetová banka, analýza mapovania rómskeho etnika v roku 2004. Údaje o počte sa líšia, maximálny počet 320 000 ľudí uvádza IVO, aj keď jeho pracovníci neformálne potvrdili, že ich údaj je kompromisom medzi tvrdými číslami a mäkkými údajmi iných inštitúcií.

¹⁵ Štatistický úrad (2002). Prognóza vývoja rómskeho obyvateľstva v Slovenskej republike do roku 2025. <http://www.statistics.sk/webdata/slov/infor/1102/pvr2025.htm>

nezamestnanosti¹⁶ a mzdách, čo sa odráža v životnej úrovni a kúpnej sile regiónov. Podľa nedávnej správy Svetovej banky sú regionálne rozdiely v miere nezamestnanosti na Slovensku druhé najväčšie v Európe na úrovni NUTS3 aj NUTS2.¹⁷

Na porovnanie rozličného vplyvu reforiem uvádzame príklad rastu zamestnanosti a pracovnej sily v najbohatšom a najchudobnejšom regióne – v Bratislave a v Prešove. Vývoj z hľadiska tvorby pracovných miest bol v oboch regiónoch podobný, ale v Prešove bol pokles aj nárast zamestnanosti miernejší ako v Bratislave. Pozitíva reforiem sa v Prešove dostavili len o jeden štvrtrok neskôr ako v Bratislave. Hlavným rozdielom bol populačný vývoj: kým v Prešove priemerný štvrtročný rast pracovnej sily dosiahol 1,1 % (r/r), v Bratislave len 0,4 %. Vyšší rast populácie v Prešove bol pravdepodobne do veľkej miery daný vyššou natalitou rómskeho etnika. Snaha o regionálne rovnomernejší vývoj preto musí brať do úvahy regionálne špecifiká, vychádzať zo skutočných príčin zaostávania regiónov a podľa toho pripravovať verejnú politiku – v tomto prípade zamerané na pomoc rómskemu etniku, rast pracovnej mobility a zlepšovanie miestnej kvality podnikateľského prostredia.



Medzi teoretikmi aj viacerými praktikmi prevláda zhoda v tom, že regionálna politika by mala byť zameraná na podporu centier rastu pomocou kritéria maximálneho výnosu vložených financií. Znamená to uprednostnenie regionálne nerovnomerného, ale udržateľného rastu pred neudržateľnými vládovými injekciami do zaostalých regiónov. Inými slovami, konvergenciu na národnej, a nie regionálnej úrovni.

¹⁶ Variancia sa zvýšila z 11 v 1q97 na 54 v 3q05. Tento trend možno opísať priamkou $\text{var}(t) = 12,4 + 1,26t$.

¹⁷ WB (2005). The Quest for Equitable Growth in the Slovak Republic. Merané ako variancia miery nezamestnanosti. Rozdiel medzi regiónom s najnižšou a najvyššou mierou nezamestnanosti je nižší, siedmy medzi 25 štátmi EÚ. Aj OECD (2005) Regions at a Glance jednoduchým porovnaním regiónov v roku 2001 zistilo, že Slovensko patrilo medzi krajiny, v ktorých bol najvyšší regionálny rozdiel v miere nezamestnanosti: Kanada 39 percentuálnych bodov (ppt), Taliansko 27ppt, Poľsko 25ppt, Španielsko 22ppt a Slovensko 19ppt. Ak však vezmeme do úvahy aj veľkosť regiónov a porovnáme krajiny na základe indexu geografickej koncentrácie nezamestnanosti, potom v roku 2001 Slovensko patrilo skôr k tým krajinám, v ktorých bola nezamestnanosť medzi regióny rozdelená rovnomernejšie. Index geografickej koncentrácie je definovaný ako $\sum_i |p_i - a_i|$ cez $i = 1, \dots, N$, kde p_i je podiel regiónu i na meranom ukazovateli, a_i je podiel regiónu i na povrchu krajiny, N je počet regiónov a $||$ označujú absolútnu hodnotu.

Na druhej strane, miera regionálnych rozdielov na Slovensku je taká vysoká, že verejná politika by mala zvoliť aj aktívnejšie nástroje, ktoré by umožnili zaostalým regiónom, aby sa zúčastňovali na hospodárskom raste a prosperite. Slovensku sa preto núkajú tieto dve priority regionálnej politiky:¹⁸

- Maximalizovať hospodársky rast centier rastu, akými sú Bratislava či Košice, ale zároveň
- umožniť konvergenciu zaostalejších regiónov vypracovaním ich regionálnych hospodárskych stratégií, ktoré by zahŕňali prvky, ako zlepšenie mzdovej konkurencieschopnosti, stimulovanie mobility práce a vybudovanie hlavne miestnej administratívnej a fyzickej infraštruktúry.

1.2 Fondy EÚ môžu pomôcť riešiť problémy slovenskej ekonomiky

Európsky rozpočet na roky 2007 – 2013 je do veľkej miery odvodený od modifikovanej Lisabonskej stratégie z roku 2005 a môže pomôcť riešiť hlavné problémy slovenskej ekonomiky. Lisabonská stratégia je zameraná na hospodársky rast a vznik pracovných miest a zdôrazňuje úlohu vedomostnej ekonomiky (rámček 1 a príloha 1). Zároveň poukazuje na potrebu aktívneho pristupovania k týmto cieľom zo strany členských štátov. Na Lisabonskú stratégiu nadväzuje program slovenskej vlády Minerva schválený 16. februára 2005,¹⁹ ktorý zdôrazňuje význam konkurencieschopnosti a vedomostí pre budúci rozvoj Slovenska.

... ale Slovensko ich dostatočne nevyužíva

Slovensko je podľa meraní pokroku pri napĺňaní cieľov Lisabonskej stratégie medzi najmenej úspešnými štátmi a oproti roku 2004 si dokonca pohoršilo, keď v roku 2005 kleslo zo sedemnásteho na dvadsiate druhé miesto spomedzi dvadsiatich siedmich hodnotených štátov. Slovensko je medzi najhoršími hlavne v telekomunikáciách a komunálnych službách.²⁰ Pokiaľ chce Slovensko čím skôr konvergovať k vyspelým hospodárstvám, potom je potrebné, aby malo veľmi dobre vypracovaný plán národného rozvoja a v rámci neho aj NR a dokázalo čo najlepšie využiť domáce aj európske fondy. Národný strategický referenčný rámec na roky 2007 – 2013²¹ stanovuje na využívanie fondov tri priority: infraštruktúra, znalostná ekonomika a ľudské zdroje. Infraštruktúra by mala pomôcť mobilite pracovnej sily a tovarov, znalostná ekonomika má podporiť konkurencieschopnosť hospodárstva a ľudské zdroje by mali zvýšiť mieru zamestnanosti (pod túto prioritu spadá aj pomoc vylúčeným Rómom).

Priority sa majú dosiahnuť vďaka koordinácii relevantných politík, koncentrácii na účinné projekty a územia a silnej úlohe regiónov (decentralizácia). Skúsenosti krajín ako Írsko a Španielsko pritom skôr poukazujú na výhodu centralizácie a partnerstva.

Podľa našej analýzy sú priority a následne programy zvolené tak, že kladú prílišný dôraz na národnú fyzickú infraštruktúru a znalostnú ekonomiku, čo môže urýchliť rozvoj len malého počtu aglomerácií

¹⁸ Viac v WB (2003). Slovak Republic – Joining the EU. A Development Policy Review.

¹⁹ Uznesenie vlády č. 140 zo 16. februára 2005 k stratégii konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 (Lisabonská stratégia pre Slovensko) na [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1E6A76F3E261585EC1256FAC0034F52A/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1E6A76F3E261585EC1256FAC0034F52A/$FILE/Zdroj.html)

²⁰ Wanlin Aurore (2006) The Lisbon Scorecard VI. Will Europe's Economy Rise Again? London: Centre for European Reform.

²¹ Verzia z februára 2006, www.government.gov.sk, rokovanie vlády 12. apríla 2006.

a, naopak, môže zvýšiť zaostávanie už teraz zaostalých regiónov. Takmer žiadna pozornosť sa nevenuje regionálnej konvergencii na základe regionálnych hospodárskych stratégií. Rovnako slabou stránkou môže byť skutočné rozvrhnutie zdrojov na jednotlivé priority a ciele a samotné mechanizmy riadenia a implementácie fondov (posledným dvom témam sa však v tejto štúdii ale nevenujeme).

Podľa predbežných odhadov by sa väčšina fondov mala využiť na stavbu či opravu ciest a železníc a na opravu budov. Na diaľnice, železnice a lokálne cesty druhej a tretej triedy a na opravu budov obecných a regionálnych škôl, kultúrnych domov a pamiatok by sa malo využiť asi 50 % zdrojov. (Tu môžeme rátať aj opravy budov nemocníc pod hlavičkou priority znalostná ekonomika.) Na čističky a kanalizácie ďalších asi 15 % a na zasieťovanie budov a nákup hardvéru ďalších aspoň 5 %. Spolu asi 70 % fondov sa pravdepodobne využije na budovanie či opravy fyzickej infraštruktúry (tabuľka 1). Takýto nápor dopytu na existujúce kapacity v stavebníctve môže viesť k rastu inflácie a odloženiu akýchkoľvek reštrukturalizačných snáh v tomto sektore.

Približne 30 % fondov sa využije na zvyšné priority, teda na technológie a procesy (vrátane inovácií, vedy a výskumu) a vzdelávanie a ľudské zdroje (vrátane programov na podporu vylúčených Rómov). Strategický rámec tak len čiastočne odráža ciele Lisabonskej stratégie aj domácej Minervy, ako aj definované problémy krajiny.

Keďže väčšina financií je venovaná na fyzickú infraštruktúru, neprinesie v krátkodobom časovom horizonte maximálne výnosy, čo je, zdá sa, v protiklade s víziou rýchlej konvergenzie k EÚ na národnej úrovni. Na druhej strane, neexistencia základnej dopravnej infraštruktúry bráni využiť potenciál väčšej časti krajiny a veľkého počtu pracovnej sily. Koncentrácia na dopravnú infraštruktúru by tak mohla byť pozitívna, najmä ak by viedla aj k vytvoreniu kvalitných administratívnych kapacít v tomto sektore a neskôr by pozitívne ovplyvňovala ostatné zložky verejnej správy.

Tabuľka 1. Navrhované rozdelenie európskych fondov

	EURm	%	% GDP (2004)
Spolu	10.000	100.0	30.2
Technológie a procesy	2.080	20.8	6.3
Veda a výskum	800	8.0	2.4
Inovácie	600	6.0	1.8
Informatizácia	400	4.0	1.2
Zdravotníctvo	280	2.8	0.8
Ľudské zdroje	1.200	12.0	3.6
Vzdelávanie	700	7.0	2.1
Politiky trhu práce a sociálna inklúzia	500	5.5	1.5
Infraštruktúra	6.670	66.7	20.2
Doprava	3.200	32.0	9.7
Životné prostredie	1.800	18.0	5.4
Občianska vybavenosť	1.670	16.7	5.0
Manažment fondov	50	0.5	0.2

Zdroj: NSRR 2007 – 2013 a výpočty

Strategický rámec však v súčasnej podobe obsahuje zásadný rozpor, keď na jednej strane uvádza priority ako budovanie znalostnej ekonomiky a rozvoj ľudských zdrojov, a na druhej strane smeruje väčšinu financií do fyzickej infraštruktúry. Zároveň sa zdá, že predsavzatia o budovaní inovačných centier na Slovensku neberú do úvahy, že Slovensko je malá krajina s malým počtom vysokovzdelaných ľudí a s malým počtom vysoko špecializovaných centier. Výnosy z rozsahu sú nízke, ba naopak, väčšinou tu neexistuje ani kritická vrstva špecialistov a celkovej znalostnej infraštruktúry. Preto

minimálne v strednodobom horizonte Slovensko pravdepodobne nebude môcť konkurovať veľkým centram vedy a výskumu.

Plánované výdavky predurčujú aj ich hlavného adresáta – inštitúcie verejnej správy. O to dôležitejšie je, aby mechanizmy riadenia, monitorovania a implementácie zabezpečili transparentné a efektívne využitie fondov. A to aj preto, aby verejná správa bola schopná skladať občanom Slovenska účty o hospodárení a využívaní financií a aby sa minimalizovali negatívne účinky na hospodársku súťaž a alokáciu zdrojov.

Podľa názorov niektorých zainteresovaných expertov tretieho sektora sú mechanizmy riadenia a implementácie fondov EÚ nepriehľadné, pričom voči žiadateľom pretrvávajú nepartnerský a silne dominantný vzťah implementačných orgánov. Žiadatelia nemajú dostatok informácií, hodnotiace kritéria sú nejasne formulované a zloženie výberových komisií je nepriehľadné. Verejné inštitúcie, ktoré slúžia ako poradenské miesta pre žiadateľov, sú zároveň aj žiadateľmi a navyše aj členmi hodnotiacich komisií²². To vytvára priestor pre klientelismus, konflikt záujmov a na využívanie interných informácií (obdoba *insider trading*).

Štruktúra tejto štúdie je nasledujúca: po úvode, v ktorom sme stručne analyzovali hlavné problémy slovenského hospodárstva a možnosti ich riešenia vďaka európskym fondom, sa v druhej kapitole venujeme teoretickým východiskám a empirickým poznatkom. V tretej kapitole opisujeme existujúci Národný strategický referenčný rámec SR na roky 2007 – 2013. V štvrtej kapitole navrhujeme zásadné ciele strategického referenčného rámca pre Slovensko a porovnávame s navrhnutým NR. V piatej kapitole ponúkame zhrnutie a diskusiu.

2. ČO FUNGUJE A ČO NIE

Podľa ekonomickej teórie by mobilita kapitálu a práce viedli k priestorovo efektívne usporiadanému hospodárstvu. Úlohou vlády by bolo odstraňovať bariéry mobility. Aglomerácie by prirodzene vznikali na troch úrovniach: na úrovni firmy (efektívne využitie kapitálu), na úrovni odvetvia (firmy umiestnené blízko iných firiem z rovnakého odvetvia majú prístup k veľkému počtu špecializovaných dodávateľov a pracovnej sile) a na úrovni mesta (prístup k nešpecializovaným službám, ako finančné a právne služby).

Napriek tomu, že migrácia práce by teoreticky bola najlepším liekom na príjmovú nerovnosť, realita je iná. Mobilita je nižšia, ako predpovedajú mzdové rozdiely, a to z týchto troch dôvodov: (i) mzda štatisticky nadhodnocuje skutočné rozdiely v bohatstve medzi chudobnými a bohatými regiónmi; (ii) samotná mzda ignoruje riziko dostupnosti daného typu pracovného miesta; (iii) potenciálni migranti môžu byť averzní voči rizikám plynúcim z migrácie.

Vstup do Európskej únie zvyčajne vedie na jednej strane k prehlbovaniu rozdielov medzi regiónmi, ale na druhej strane vedie ku konvergencii na národnej úrovni. Miera národnej konvergenzie závisí od zvolenej rastovej stratégie (Írsko je najúspešnejšie, Grécko najmenej úspešné).

Staromódne regionálne politiky, aj keď mali rôzne ciele, boli v zásade zamerané na znižovanie príjmovej nerovnosti medzi regiónmi pomocou politiky, ktorá znižovala mobilitu práce a zvyšovala

²² Napríklad VÚC si v rámci opatrenia 3.4. renovácia a rozvoj obcí môžu schvaľovať projekty podané ich vlastnými rozvojovými agentúrami.

mobilitu kapitálu. Napriek tomu, že táto politika bola dobre mienená, často mala za následok ďalšie zvyšovanie regionálnej nerovnosti.

Pri plánovaní regionálnej politiky preto treba vychádzať z novších skúseností krajín OECD. Zo zistení nedávnej štúdie²³ vyplýva, že v OECD sú ekonomické aktivity geograficky koncentrované okolo malého počtu mestských oblastí, priemysel je umiestnený vo vysoko špecializovaných oblastiach a nezamestnanosť je koncentrovaná do nízkeho počtu regiónov.

Kľúčové faktory ekonomického rastu sú umiestnené v malom počte regiónov: v roku 2001 pochádzalo 54 % patentov v krajinách OECD len z 10 % regiónov a viac ako 64 % vysokovzdelanej pracovnej sily žilo v mestských regiónoch. Táto koncentrácia vedie k záveru, že hospodárska výkonnosť na národnej úrovni je daná dynamikou malého počtu regiónov. Medzi rokmi 1996 a 2001 bolo 56 % pracovných miest vytvorených v priemere len v 10 % regiónov. Naopak, zo všetkých zaniknutých pracovných miest bolo až 70 % v ďalších 10 % regiónov. Tieto zistenia vedú k nasledujúcej otázke:

Prečo sú niektoré regióny konkurencieschopnejšie ako iné? Hlavnou konkurenčnou výhodou bohatých regiónov je vysoká produktivita práce, vysoká miera participácie na trhu práce, časté dochádzanie za prácou, špecializácia, vysoká miera zamestnanosti a zručnosť pracovnej sily. Regióny si však konkurujú aj neekonomickými faktormi; poskytovaním lepšej kvality života (*well-being*) dokážu pritiahnúť aktivity s vysokou pridanou hodnotou a zručnú pracovnú silu. Sem radíme faktory ako vzdialenosť od najbližšieho centra (v časových jednotkách), prístup k vzdelávaniu a zdravotnej starostlivosti, bezpečnosť či počet dopravných nehôd.

Na porovnanie, najväčšie regionálne rozdiely v počte študentov terciárnych škôl sú v Turecku a na Slovensku, najmenšie rozdiely sú v Spojených štátoch, Holandsku a Nórsku. Počet lekárov na osobu je v mestských regiónoch na Slovensku dvojnásobný oproti národnému priemeru, kým v Rakúsku, Grécku, Maďarsku a Kórei je len o 50 % vyšší. Najväčšie regionálne rozdiely v majetkovej kriminalite sú v Španielsku, na Slovensku, v Rakúsku a Turecku, najmenšie na Novom Zélande, v Grécku a Dánsku. Najväčšie regionálne rozdiely v počte smrteľných dopravných nehôd sú v Portugalsku a Spojených štátoch, najmenšie na Novom Zélande, v Holandsku a na Slovensku.

Z teoretickej literatúry a empirických zistení vyplýva niekoľko zásadných odporúčaní pre regionálnu politiku aj celkové využitie európskych fondov:

- *Makroekonomická politika.* Nevyhnutnou podmienkou pre rast regiónov aj národných ekonomík je rozumná makroekonomická politika. Záporným príkladom je expanzívna fiškálna politika koncom šesťdesiatych a začiatkom sedemdesiatych rokov v Grécku, pozitívnym príkladom je stabilizácia v Portugalsku, ktorá zahŕňala daňovú reformu, privatizáciu, reformu pracovného trhu a modernizáciu finančného sektora.
- *Národná alebo regionálna konvergencia.* Je potrebné určiť prioritu konvergenzie, či už má byť na národnej úrovni, alebo na regionálnej úrovni. Napríklad, ak by Španielsko v rokoch 1981 – 1990 investovalo fondy na princípe maximálneho výnosu, tak priemerný rast by bol o 1,6 % vyšší na národnej úrovni, ale regionálne rozdiely by sa zvýšili o 18 %. Ak by investovalo fondy

²³ OECD (2005). *Regions at a Glance*. V Rakúsku, Švédsku, Španielsku, Fínsku, Maďarsku, Kórei, Japonsku, Kanade a Mexiku pochádza viac ako 40 % národného HDP z najsilnejších 10 % regiónov. V Belgicku, Holandsku, Slovensku a Českej republike vyrobia tieto regióny len 25 % národného HDP.

na princípe regionálnej rovnosti, rast by bol o 1,6% nižší, ale aj regionálne rozdiely by boli nižšie o 14%.²⁴

- *Rast vďaka konkurencieschopnosti.* Regionálne politiky vo svete sa v poslednom čase sústreďujú na udržateľný rast vďaka zvýšeniu konkurencieschopnosti regiónov. To obsahuje odklon od dotácií pre zaostávajúce regióny a príklon k opatreniam na zvýšenie produktivity podnikov a uľahčenie súkromných investícií s dôrazom na vlastné aktíva regiónu.²⁵ Regióny si konkurujú aj neekonomickými faktormi, ako je poskytovanie lepšej kvality života.
- *Štrukturálne reformy na úrovni ekonomiky* prinášajú rast na národnej aj regionálnej úrovni. Nadbytočná či arbitrárna regulácia a slabá vymáhateľnosť práva zhoršujú podnikateľské prostredie. Byrokratické prekážky v kombinácii s nevzdelanou a relatívne drahou pracovnou silou majú negatívny vplyv na príliv zahraničných investícií do regiónov, zaostávanie produktivity práce a spomalenie efektu prelievania know-how (*spillovers*). Je potrebné určiť hranice medzi koncentraciou na úrovni ekonomiky a decentralizáciou, lebo obidva majú svoje výhody aj nevýhody. Ak decentralizácia neumožňuje vybudovanie dostatočnej kapacity na úrovni regiónu či obce, potom by daná aktivita mala ostať koncentrovaná.
- *Daňové prázdny a dotácie na úrovni podnikov zvyšujú príjmovú nerovnosť.* Nie je jasné, či investície budú mať širší vplyv na regionálne hospodárstvo, či dotácie sú tým najlepším nástrojom, a aký bude vplyv na efektívnosť celého hospodárstva. Daňové úľavy a dotované pôžičky začiatkom sedemdesiatych rokov v Grécku viedli k prílišnej závislosti firiem, ktoré po skončení dotácií a otvorení ekonomiky globálnemu trhu neboli konkurencieschopné.
- *Odstránenie bariér pre mobilitu kapitálu a práce* prináša znižovanie príjmovej nerovnosti. Regiónom by pomohlo zrušenie jednotnej minimálnej mzdy a celonárodnej platnosti odbormi vyjednaných miezd, ktoré sú výsledkom kolektívneho vyjednávania v odvetví. Rovnaký vplyv má aj zníženie sociálnej ochrany a reformy bytovej politiky.
- *Regionálne ekonomické stratégie.* Jednotlivé programy regionálnej politiky je treba nahradiť regionálnymi ekonomickými stratégiami, ktoré pokrývajú široký rámec priamych a nepriamych faktorov ovplyvňujúcich výkonnosť miestnych firiem. Stratégie pre vidiecky rozvoj sa snažia odhaliť a využiť miestny rozvojový potenciál a zároveň umožniť rozvoj nových aktivít. Špeciálny prípad, ktorý si vyžaduje kvalitnú administratívu, predstavuje rozvoj cezhraničných regiónov, ktorý by mal byť zároveň v súlade s národnými cieľmi.
- *Priaznivé prostredie závisí od kvality administratívy.* Kvalita investičného prostredia závisí aj od kvality miestnych služieb a verejných statkov. Na miestnej úrovni zohrávajú svoju úlohu zástupcovia miestnej, regionálnej aj centrálnej vlády, súkromných podnikov a neziskových organizácií a ich cieľom by malo byť zabezpečenie vhodných, relevantných a vysokokvalitných verejných statkov. Koordinácia medzi rôznymi úrovňami vlády priamo ovplyvňuje konkurencieschopnosť regiónu. Preto je dôležité nájsť organizačné alebo inštitucionálne usporiadania, ktoré by zabezpečili spoluprácu viacúrovňovej vlády a nahradili zdedený hierarchický systém. Takéto usporiadania sú často fiškálne podporované centrálnou vládou a obsahujú aj páky na zvýšenie kvalifikácie miestnych „hráčov“.

²⁴ De La Fuente (1996).

²⁵ OECD (2005). Building Competitive regions. Strategies and Governance.

- *Lokálne alebo národné infraštruktúry.* Budovanie infraštruktúr môže mať kladné, ale aj negatívne dôsledky. Pokiaľ ide o vnútroregionálnu infraštruktúru, umožní pozitívne aglomeračné ekonomické efekty v regióne. Pokiaľ ide o infraštruktúru spájajúcu regióny, môže mať negatívny vplyv na miestne firmy, a to znížením cien dovážaných tovarov. Kým v druhom prípade národné hospodárstvo získava, región stráca. Infraštruktúra, ktorá znižuje náklady transakcií medzi regiónmi, má záporné dlhodobé priestorové a ponukové dopady na chudobné regióny; pozitívne sú len krátkodobé dopady. Zároveň treba zvážiť to, že cena niektorých fyzických infraštruktúr a náklady na jej údržbu stúpajú.
- *Stratégie na podporu znalostnej ekonomiky sú vhodnejšie pre rozvinuté aglomerácie.* Projekty zamerané na stavbu technologických parkov a zoskupení podnikov využívajúcich rovnaké služby či podporu väzieb medzi priemyslom a výskumom sú postavené na predpoklade nejakej existujúcej vedomostnej infraštruktúry a inovačnej kapacity regiónu. Aplikované v menej rozvinutých regiónoch môžu viesť k výstavbe „katedrál v púšti“.²⁶
- *Nejasný vplyv európskych fondov na regionálnu rozdielnosť.* Európska únia investovala do regionálneho rozvoja kohéznych krajín (Španielsko, Portugalsko, Írsko a Grécko) čiastky vo výške 3 % ich HDP. Výsledky však boli skromné: v Španielsku v osemdesiatych rokoch došlo k zníženiu regionálnej nerovnosti, ale len jedno percento zníženia bolo zapríčinené verejnými investíciami. V roku 1996 publikovala Európska komisia štúdiu, v ktorej zistila, že HDP v štyroch kohéznych krajinách (Španielsko, Portugalsko, Írsko a Grécko) by bez štrukturálnych a kohéznych fondov bol len o pol percenta nižší.²⁷ Zároveň treba upozorniť na to, že tieto odhady sú zamerané na krátkodobé keynesiánske dopady na miestny dopyt a nie na dlhodobé ponukové dopady. Zároveň nedávajú informáciu o vplyve na konvergenciu medzi regiónmi v danej krajine.
- *Manažment európskych fondov má zásadný vplyv na ich využitie.* Podľa indexu celkovej výkonnosti verejného sektora Slovensko mierne zaostáva za Gréckom a Portugalskom a výrazne za Írskom, podobne ako aj iné štáty V4. Podľa indexu efektívnosti verejného sektora Slovensko mierne zaostáva za Gréckom a výrazne za Írskom, ale vďaka pomerne nízkym výdavkom predstihuje ostatné štáty V4, a to aj Portugalsko.²⁸ Objem úplatkov na Slovensku presahuje priemer v EÚ8.²⁹

Niektoré závery sa môžu zdať prekvapivé. Ako príklad preto uvádzame bližšie vysvetlenie k trom vybraným záverom.

*Regionálna politika využívajúca daňové prázdniny či dotácie ako stimuly umiestnenia firiem do chudobných regiónov zvyšuje príjmovú nerovnosť, lebo vlastníci kapitálu žijú zvyčajne v bohatých regiónoch. Tým, že ovplyvňuje miestnu konkurenciu a veľkosť firiem, môže viesť k zníženiu zamestnanosti v chudobnom regióne.*³⁰

Vďaka silnej mobilite práce, keď pracovná sila nasleduje mobilný kapitál z upadajúcich do rozvíjajúcich sa regiónov, nepriniesla priestorová koncentrácia ekonomických aktivít v USA takú významnú divergenciu príjmov na osobu medzi jednotlivými štátmi. Preto ani otázka regionálnej

²⁶ OECD (2005).

²⁷ Európska komisia (1996).

²⁸ Afonso, António, Ludger Schuknecht a Vito Tanzi (2006). Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. ECB Working Paper No. 581.

²⁹ EBRD – World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), 2005.

³⁰ Dupont Vincent and Philippe Martin (2003). Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic. CEPR Discussion Paper No. 4107.

politiky nebola v USA taká významná ako v Európe. Naopak, nízka mobilita práce viedla v Európe k dopytu po politike, ktorá by stimulovala firmy, aby nasledovali pracovnú silu do regiónov, v ktorých jej je dostatok. Dotácie firmám, aby sa usídlili v chudobných regiónoch, však môžu mať za následok, že to, čo vyzerá ako transfer z bohatého regiónu do chudobného, je v skutočnosti opačným transferom pre pôvodnú príjmovú nerovnosť a mobilitu kapitálu. Výsledkom môže byť zvýšenie príjmovej nerovnosti: pracovná sila žijúca v bohatom regióne financuje dotácie, ktoré zvyšujú príjem vlastníkov kapitálu žijúcich v chudobnom alebo (častejšie) v bohatom regióne.

Verejná politika zameraná na pozmenenie ekonomickej geografie a regionálneho rozvoja má rôzne a niekedy opačné účinky. Za určitých veľmi špecifických okolností však môžu byť užitočné³¹.

Geografia je kľúčová ako determinant bohatstva, nerovnosti, produktivity, rastu a inovácií. Zároveň je endogénnou premennou a verejná politika, ktorá ovplyvňuje transakčné náklady, inovácie a mobilitu faktorov, zmení lokalizačné rozhodnutia ekonomických agentov. Ak by sme si predstavili dynamiku ekonomickej geografie ako stratu stability jednej rovnováhy na úkor vzniku inej rovnováhy, potom by regionálna politika väčšinou neprinášala žiaden úžitok. Napríklad poskytnutie malej výhody pre chudobný región (dotácie) by nezmenilo existujúcu rovnováhu.

Na druhej strane, ak ekonomickú geografiu ovplyvňuje nejaká obrovská exogénna zmena v hospodárskom prostredí alebo nové aktivity, ktoré sa zatiaľ neusadili v žiadnom regióne, potom regionálna politika môže byť tou exogénnou silou, ktorá dá jednému regiónu kľúčové zvýhodnenie pred iným, čiže jednej stabilnej rovnováhe pred inou. Takým je príklad vznikajúcich *call centier* vo Francúzku pritiahnutých do regiónu vďaka politike špecifických tréningov a nehnuteľností. Politika, ktorá znižuje inovačné náklady alebo zvyšuje rozšírenie inovácií, znižuje regionálnu príjmovú nerovnosť, aglomeráciu a zvyšuje ekonomický rast.

Kvôli protichodným výsledkom regionálnej politiky treba jasne definovať jej ciele. Ak je cieľom ovplyvniť dlhodobú ekonomickú geografiu v Európe, potom sa pri alokácii fondov stačí zamerať na ponukový efekt. Ak je zároveň cieľom znížiť nerovnosť medzi štátmi, potom treba uprednostniť národný rast a efektívnosť. Ak je cieľom zníženie nerovnosti medzi regiónmi jedného štátu, potom treba uprednostniť rast v chudobných regiónoch.

Na veľkosti záleží. Ak sú aglomeračné tlaky dôležité a obchodné transakcie sú nákladné, malé ekonomiky budú mať horší prístup k určitým odvetviam. Minimálna veľkosť trhu, ktorá je nevyhnutná na prilákanie určitých odvetví, závisí od otvorenosti a komparatívnych výhod ekonomiky.³²

Ak sú dva regióny rovnako otvorené, potom menší región bude mať menej daného odvetvia a vyššie ceny, a bude chudobnejší ako väčší región.

3. SLOVENSKÝ STRATEGICKÝ REFERENČNÝ RÁMEC

Dokument Národný strategický referenčný rámec Slovenskej republiky 2007 – 2013 má vyše sto strán (prílohy ďalších približne sto strán). Väčšina je venovaná opisu súčasnej situácie na Slovensku, ktorá má predstavovať výzvu pre kohéznu politiku. Strategická a operačná časť

³¹ Martin, Philippe (2000). The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence. CERAS-ENPC Paris and CEPR. Martin, Philippe (1999). Are European Regional Policies Delivering? EIB.

³² Unilateral Trade Policy, Chapter 12.

zaberajú zvyšok dokumentu, ak odhliadneme od niekoľkostranového náčrtu financovania jednotlivých programov.

Je veľmi ťažko NR posúdiť; nie je v pravom zmysle slova stratégiou, pretože je príliš dlhý, vágny a v niektorých častiach aj zmätočný. Zdá sa, že nevychádza zo širšieho rozvojového rámca pre Slovensko a tento nedostatok nahrádza skôr voľným prehľadom než analýzou problémov slovenského hospodárstva. NR potom ponúka priority a rozvojové programy, ktoré však často len voľne súvisia s uvedeným prehľadom problémov. Vysokou kvalitou spracovania do popredia vystupuje oblasť vzdelávania a inklúzie.

3.1 Aké sú východiská referenčného rámca?

Dokument jasne nevymedzuje, aké sú výzvy pre kohéznú politiku, ale z obsahu jednotlivých častí sa domnievame, že nimi majú byť:

- Zachovanie naštartovaného udržateľného rastu.
- Odstránenie regionálnych rozdielov, ktoré predstavujú nevyužitý rastový potenciál. Zaostáva hlavne východné Slovensko, pretože produkčná medzera (rozdiel medzi terajším a potenciálnym produktom) tam dosahuje vyše desať percent.
- Zníženie nezamestnanosti, vrátane dlhodobej, a zvýšenie miery zamestnanosti. Špecifikom je znevýhodnené postavenie vylúčených Rómov, ktorí sú odkázaní na nestabilné, krátkodobé, nevhodné až riskantné príležitosti ponúkané v neformálnej ekonomike.
- Reforma vzdelania, vrátane celoživotného, pričom dokument uvádza, že vzdelanie nebolo posledných pätnásť rokov prioritou. Nízke výdavky a nízka efektívnosť systému vzdelávania sú považované za hlavných vinníkov zlého stavu. Rovnako vysoký počet vysokých škôl (dvadsaťdeväť) rozdrobuje zdroje, a preto celý systém trpí nedostatočným personálnym, technickým a infraštrukturálnym zabezpečením. Zlá kvalita vysokých škôl sa prenáša na väčšinou zlé výsledky vo výskume a nedostatočnú spoluprácu so súkromným sektorom. Špecifikom je nízka vzdelanostná úroveň hlavne vylúčených Rómov.
- Reakcia na starnutie populácie, čo zahŕňa prispôbenie vzdelávacieho systému aj trhu práce seniorom. Špecifikom Slovenska je rastúci podiel rómskej populácie.
- Zaradenie slovenských dopravných sietí do európskych koridorov. Okrem diaľnic si dokument všíma zaostávanie integrácie verejnej osobnej dopravy v regiónoch, pričom hromadná doprava má nízku kvalitu, efektívnosť, zlý vplyv na životné prostredie a na pracovnú mobilitu.
- Zlepšenie miestnej infraštruktúry, ktorá je chápaná veľmi všeobecne ako súhrn vybavenia občianskymi službami v školstve, zdravotníctve, v sociálnych službách, verejných komerčných službách a verejnej zelene. Aj keď si dokument všíma nedostatočné prepojenie urbanistického plánovania s pamiatkovou ochranou a ochranou životného prostredia, neupozorňuje na fakt, že veľká časť pôdy na Slovensku je vo vlastníctve štátneho pozemkového fondu a že rozdrobenosť pozemkov a rôzne byrokratické prekážky sú jedným z hlavných obmedzení pre podnikanie.

- Nárast inovácií. Táto časť dost' všeobecne opisuje súčasnú zlú situáciu na Slovensku, sústreďuje inovácie hlavne do priemyslu a do istej miery ignoruje služby vrátane turizmu. Prihovára sa za rozvoj ekonomických klastrov. Závislosť medzi využívaním technológií a odbytom je tu trošku postavená na hlavu, keď technologické zaostávanie je spôsobené nedostatkom odbytových trhov, a nie nízke odbyty spôsobené technologickým zaostávaním. Turistický sektor nedosahuje žiadané výsledky jednak kvôli nedostatočnej koordinácii a ponuke, ale aj – čo je evergreen sektoru – nedostatočnej propagácii a marketingu.
- Tvorba podnikateľského prostredia, podmienok pre malé a stredné podniky, pre zahraničných investorov, pre rozvoj niektorých sektorov a služieb, ako napríklad informačných služieb (kde Slovensko veľmi zaostáva na národnej aj regionálnej úrovni).
- Zlepšenie zdravia populácie.
- Využitie aglomerácií Bratislava, Košice – Prešov, Žilina – Martin, Michalovce – Vranov – Humenné. Dokument si všima aj vysokú rozdrobenosť osídlenia.

3.2 Aké sú príčiny nepriaznivých situácií?

Opis výziev neponúka žiadnu stručnú analýzu ani prehľad príčin identifikovaných problémov Slovenska. Bez poznania a spoločenskej zhody o príčinách – ktoré mali byť východiskom samostatného širšieho plánu rozvoja Slovenska – je potom takmer nemožné nachádzať riešenia a navrhovať programy, ktoré majú byť financované z európskych fondov.

Určitou barličkou je zhrnutie SWOT analýzy a hlavných disparít a faktorov rozvoja Slovenska. Opäť však ide len o opis následkov a nie príčin. Trošku nedôvery k SWOT analýze spôsobuje napríklad zaradenie koncepcie riešenia integrácie rómskej menšiny medzi silné stránky v oblasti ľudských zdrojov a vzdelávania, a to aj napriek tomu, že takáto koncepcia buď neexistuje, alebo existuje len veľmi formálne. Hlavné faktory rozvoja sú často príliš všeobecné; pozri napríklad Existencia rozsiahlej siete občianskej vybavenosti, pamiatkového a stavebného fondu v regionálnych a lokálnych centrách osídlenia.

NR ignoruje administratívne usporiadanie na implementáciu rozvojových programov, špeciálne otázku decentralizácie. Skúsenosť krajín ako Írsko a Španielsko smeruje ku koncentrácii zhruba na úrovni Slovenska. Výhodou je možnosť vybudovať silnú kapacitu na národnej úrovni, ktorá potom spolupracuje s regionálnymi partnermi. Prílišná decentralizácia v počiatočnej fáze môže viesť k zbytočnému mrhaniu verejných financií.

Keďže dokument uvádza len opis situácie (následkov) a nevenuje sa príčinám, nenájdeme v ňom ani prepojenie na tri ďalej identifikované disparity a tri faktory rozvoja.

3.3 Podporované oblasti

Podporované oblasti vychádzajú z troch disparít: nízka konkurencieschopnosť, nízka kvalita ľudských zdrojov, nízka kvalita verejnej infraštruktúry. S týmito disparitami môžeme súhlasiť, ale zároveň upozorňujeme, že sú zamerané len na tvorbu pracovných miest a nerozlišujú medzi aglomeráciami a zaostalými regiónmi, a ani nie sú špeciálne nasmerované na pomoc vylúčeným Rómom.

Podporu majú získať tri faktory rozvoja: technológie a procesy, rozvoj ľudských zdrojov a infraštruktúra. Kým druhý a tretí faktor reagujú na druhú a tretiu disparitu, prvý faktor nereaguje na prvú disparitu. Nízka konkurencieschopnosť je výsledkom fungovania súkromných trhov a ich verejných regulácií. Preto zvyčajnou reakciou verejných politik je vo všeobecnosti zlepšovanie podnikateľského prostredia.

Zlepšovanie podnikateľského prostredia je však omnoho širší problém, ako inovačná politika štátu. Zlepšovanie podmienok na inovácie môže zlepšiť podnikateľské prostredie, otázkou je však efektívnosť takéhoto úsilia a jeho prínos: schopnosť verejnej administratívy pripraviť a implementovať nové inovačné politiky a váha tejto regulácie v porovnaní s váhami iných, možno potrebnějších regulácií, ako napríklad vynučovania práva.

Z dokumentu nevyplýva, aké sú príčiny zaostalosti Slovenska v oblasti inovácií; možno sú nimi prekážky v iných oblastiach, ktoré s inováciami zdanlivo priamo nesúvisia. Je možné, že investície do zlepšenia v iných oblastiach by mali vplyv na zlepšenie aj v oblasti inovácií a že takýto postup by bol omnoho efektívnejší ako priama pomoc inováciám.

Aké sú konkrétne návrhy?

Návrhy na podporu faktoru technológie a procesov zahŕňajú obnovu infraštruktúry cestovného ruchu, zlepšovanie prístupu k internetu a tvorbu aplikácií, pomoc vede a výskumu hlavne tam, kde bude exitovať spolupráca medzi vedou a podnikmi, a modernizáciu zdravotníctva. Ďalej zahŕňajú aj znižovanie energetickej závislosti, cestovný ruch (opäť sa spomína marketing, ale chýba ekonomická analýza), inovačnú politiku založenú na transferoch (priamej aj nepriamej podpore) podnikov a budovaní priemyselných parkov, elektronické služby pre verejnú správu a podporu výskumných centier, ich komunikáciu s inými centrami a spoločných projektov s priemyslom.

Rozvoj ľudských zdrojov zahŕňa regionálne a vysoké školstvo, celoživotné vzdelávanie a aktívnu politiku trhu práce so špeciálnym dôrazom na Rómov. Ide o kompetenčné profily absolventov, inovácie pedagogickej dokumentácie, tvorbu školského kurikula, mobilitu učiteľov a študentov VŠ, programy pre Rómov a špeciálne programy zamerané na vysokoškolské a celoživotné vzdelávanie v Bratislavskom kraji.

Verejná infraštruktúra sa zameriava na dopravu, životné prostredie a občiansku vybavenosť. Ide o výstavbu diaľnic a ciest, modernizáciu železničnej siete, výstavbu terminálu intermodálnej dopravy v Bratislavskom kraji a rozvoj verejnej osobnej dopravy (rozvoj a integrácia prímestskej dopravy veľkých aglomerácií), modernizáciu vybavenia škôl, budovanie zariadení sociálnych služieb, vybavenie a rozširovanie zariadení zdravotnej starostlivosti a regeneráciu pamiatkových objektov. Ďalej sem patrí aj zásobovanie pitnou vodou, čistenie odpadových vôd, protipovodňové zabezpečenie, ochrana ovzdušia, separovaný zber, odstraňovanie starých odpadov a podobne.

Tieto tri faktory spájajú programy zamerané na integráciu znevýhodnených skupín, vrátane vylúčených Rómov, trvalo udržateľný rozvoj a využívanie informačných technológií.

Programy čiastočne súvisia so zámermi

Základnými cieľmi NR, ako sme uviedli na začiatku tejto kapitoly, bolo zachovanie udržateľného hospodárskeho rastu, odstránenie regionálnych rozdielov, zníženie nezamestnanosti, pomoc vylúčeným Rómom, reforma vzdelania, zaradenie dopravných sietí do európskych koridorov, zlepšenie miestnej infraštruktúry (skôr iba občianskej vybavenosti), nárast inovácií, tvorba podnikateľského prostredia, zlepšenie zdravia populácie a využitie vybraných aglomerácií.

Udržanie hospodárskeho rastu je v NR predstavené ako všeobecný rámec a nenadväzuje na konkrétnu politiku („ako dosiahnuť rast?“); z tohto hľadiska predstavuje stratenú príležitosť. Snaha o konvergenciu s EÚ totiž nie je ničím iným ako snahou o dosiahnutie vysokého a udržateľného hospodárskeho rastu. Jednotlivé navrhované programy nerozlišujú medzi národnou a regionálnou stratégiou, ale regionálne rozdiely chcú, zjednodušene povedané, odstrániť lepším prístupom k internetu, propagáciou v cestovnom ruchu, budovaním priemyselných parkov, zlepšovaním kvality regionálneho školstva a budovaním miestnej občianskej vybavenosti.

Zníženie nezamestnanosti sa má dosiahnuť investíciami do dopravnej infraštruktúry, inovácií a celoživotného vzdelávania. Zaradenie dopravných sietí do koridorov sa má dosiahnuť vysokými investíciami do diaľnic a železníc. Zlepšenie zdravia populácie sa má dosiahnuť lepším vybavením a rozširovaním zariadení zdravotnej starostlivosti. Lepšie využitie vybraných aglomerácií sa má dosiahnuť vďaka špeciálnym vzdelávacím aktivitám v Bratislavskom kraji, kým vplyv na iné aglomerácie má pravdepodobne byť nepriamy, a to vďaka podpore vedy, vysokých škôl a výskumu.

4. AKÉ BY MALI BYŤ CIELE A PROGRAMY NÁRODNÉHO RÁMCA?

Návrh cieľov a programov NR je vždy výsledkom tímovej práce, podloženej odbornosťou členov tímu, interakciami s mnohými inštitúciami a jednotlivcami, rozpočtom a časom. V tejto štúdii sa preto z pochopiteľných dôvodov zameriame skôr na príklad návrhu, náčrt možného spôsobu uvažovania, než na samotný návrh.

V úvode sme definovali tri oblasti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na rast slovenského hospodárstva: nezamestnanosť, vylúčené rómske komunity a regionálne rozdiely. Zároveň sme odporučili riešenia týchto problémov: zlepšovanie podnikateľského prostredia, zlepšenie prístupu k vzdelaniu a kvality školstva motiváciou škôl, zlepšenie mobility pracovnej sily lepšou koordináciou trhov dopravy a bývania, širokospektrálna a dlhodobá pomoc vylúčeným Rómom koordinovaná centrálnou vládou, maximalizácia rastu aglomerácií a vypracovanie regionálnych hospodárskych stratégií pre zaostalé regióny.

4.1 Priority a obmedzenia národného rámca

Z predchádzajúcej kapitoly vyplýva, že verejná politika zameraná na hospodársku konvergenciu musí mať na zreteli:

- makroekonomickú stabilitu
- štrukturálne reformy na úrovni hospodárstva, čiže zlepšovanie podnikateľského prostredia
- budovanie verejnej administratívy
- pracovnú mobilitu
- správu európskych fondov

Okrem týchto všeobecne prospešných politík treba rozlíšiť a určiť priority pre:

- Politiku zameranú na národnú konvergenciu, čiže skôr rast aglomerácií:
 - národná dopravná infraštruktúra
 - podpora znalostnej ekonomiky, inovačných centier a kvalitných vysokých škôl
- Politika zameraná na regionálnu konvergenciu, čiže na zaostalé regióny:
 - Vytváranie regionálnych hospodárskych stratégií, ktoré odhaľujú a využívajú miestny rozvojový potenciál a zlepšujú príležitosti pre nové aktivity.
 - Zlepšovanie koordinačnej úlohy centrálnej vlády, ktorá je zároveň aj poskytovateľom vedomostí o najlepších praktikách a organizátorom školiacich aktivít pre miestne vlády. Lepšia koordinácia viacúrovňovej vlády.
 - Konkurencia poskytovaním lepšej kvality života.
 - Znižovanie regionálnych bariér pre kapitál – posilnenie koordinačnej úlohy centrálnej vlády, zvyšovanie kvality regionálnych infraštruktúr vrátane administratívnej, odstránenie minimálnej mzdy a znižovanie mzdovej konkurencie verejného sektora, zlepšovanie úrovne všeobecného (stredoškolského) vzdelania.
 - Zlepšovanie lokálnej pracovnej migrácie a dochádzania za prácou vybudovaním lokálnej dopravnej infraštruktúry. Národná fyzická infraštruktúra je dôležitá, ale miestna infraštruktúra, ktorá umožní dochádzanie za prácou, môže priniesť rýchlejšie výnosy.

Slovenský strategický referenčný rámec musí zároveň brať do úvahy charakteristiky Slovenska či už priamo pri definovaní jeho cieľov, alebo pri výbere vhodných nástrojov. Pre Slovensko je charakteristické:

- Obrovský počet malých obcí. Takmer 3 000 obcí, pri populácii nedosahujúcej ani 5,5 milióna osôb, je príliš mnoho. Pre Slovensko je takýto veľký počet miestnych samosprávnych jednotiek jednak ekonomickou záťažou a jednak problémom koordinácie a kompetencií. Vysoký počet obcí v skutočnosti kladie prekážky decentralizácii, pretože je veľmi pravdepodobné, že väčšina obcí nebude mať na nové právomoci a povinnosti dostatočné kompetencie. To, čo je pri nižšom počte obcí výhodou – blízkosť občanovi pri zachovaní kritických výnosov z rozsahu, je pri vysokom počte obcí nedosiahnuteľné.
- Nízka geografická koncentrácia populácie. Podľa indexu geografickej koncentrácie, ktorý pri meraní priestorového rozdelenia populácie berie do úvahy aj veľkosť regiónov, bola v roku 2001 na Slovensku najnižšia koncentrácia spomedzi krajín OECD (index 0,12). Trochu vyššia koncentrácia bola v Českej republike, Maďarsku, Belgicku, Nemecku, Holandsku a Poľsku (indexy od 0,20 do 0,25). Spojené kráľovstvo, Portugalsko, Švédsko a Spojené štáty mali omnoho koncentrovanejšiu populáciu (indexy od 0,50 do 0,51).³³ V minulom režime sa pravdepodobne bránilo vyššej urbanizácii Slovenska tým, že kapitál skutočne prúdil za pracovnou silou, čím ale vznikli doliny odkázané na jediný – často dotovaný – podnik. Nízka koncentrácia populácie zároveň predražuje výroby a služby vďaka vyšším transakčným nákladom, ale aj vytváraniu lokálnych monopolov.
- Nízka geografická koncentrácia vzdelanej pracovnej sily na Slovensku. Podľa indexu geografickej koncentrácie bola v roku 2001 na Slovensku najnižšia koncentrácia absolventov terciárnych škôl

³³ OECD (2005). Regions at a Glance.

(index 0,20), podobná Belgicku (0,29). Priemerná koncentrácia v OECD bola dvojnásobná (index 0,46). Toto zistenie je asi prekvapujúce pre tých, ktorí sa nazdávali, že väčšina vzdelanej pracovnej sily sídli vo väčších aglomeráciách. Na druhej strane, tento ukazovateľ nehovorí nič o kvalite vzdelanej pracovnej sily. Na Slovensku je mnoho vysokých škôl, o ktorých nízkej kvalite svedčí anekdota – ich diplomy sú „platné“ len v okruhu niekoľkých kilometrov.

- Nízka flexibilita miezd spôsobujúca regionálnu rozdielnosť v nezamestnanosti. Podľa OECD patrí Slovensko medzi niekoľko krajín, kde preukázali štatisticky významnú koreláciu medzi mierou nezamestnanosti a produktivitou, ktorá odráža výšku miezd v regiónoch.

Aké ciele by si mal stanoviť slovenský strategický referenčný rámec, aby najlepšie odrážali jeho špecifiká a zároveň aj najlepšie medzinárodné praktiky? Podľa nášho názoru by ciele mali vychádzať z identifikovaných problémov hospodárstva a ku každému cieľu by mal byť priradený malý počet nástrojov, rozpracovaných do programov. Zároveň treba brať do úvahy dané makroekonomické obmedzenia.

3.2 Odráža navrhovaný NR tieto priority?

Pokles nezamestnanosti – tvorba pracovných miest – si vyžaduje:

- Štrukturálne reformy, hlavne vynucovanie práva (teda reforma súdnictva), zjednodušovanie príchodu a odchodu z trhu, zjednodušovanie vydávaní povolení a registrácií, platby daní a odvodov, zjednodušovanie stavebných povolení a nepochopiteľne zložitej zmeny klasifikácie pôdy z poľnohospodárskej na inú, a tiež znižovanie korupcie. Mnohé z činností súvisiacich s kvalitným podnikateľským prostredím sú pre všetky obce príliš zložité či nákladné, a preto by bolo rozumné, keby centrálna vláda obmedzila ich decentralizáciu využijúc svoju autoritu len na vybraný počet obcí (napríklad podľa minimálneho počtu obyvateľov) a doplnila internetovými aplikáciami.

NR sa týmto problémom nevenuje.

- Zlepšovanie verejnej administratívy skvalitňovaním služieb, stálym vzdelávaním úradníkov, zlepšením ich kontroly, ale zároveň aj posilnením ich zodpovednosti a autonómie. Patrí sem aj kvalitná správa európskych fondov.

NR sa týmto problémom osobitne nevenuje, aj keď programy Znalostná ekonomika a Ľudské zdroje naznačujú v tomto smere aktivity.

- Rast pracovnej mobility na základe analýzy jej prekážok a koordinácie vhodných politík. Na trhu bývania chýba štátna koordinácia, kým prílišná a netransparentná regulácia spolu s decentralizáciou majú za následok korupciu, nízku kvalitu stavieb a vysoké ceny. Napomáha tomu aj nebývalá dostupnosť peňazí ponúkaných formou stavebných úverov a hypoték, a neexistujúca vynútiteľnosť práva stavebníkov voči monopolu stavebnej firmy. Na trhu dopravy existuje na miestnej úrovni lokálny monopol mestského dopravného podniku, ktorý zvyčajne operuje s mäkkými rozpočtovými obmedzeniami. Na medzimestskej úrovni existuje do veľkej miery oligopol sprivatizovaných autobusových dopravcov a monopol štátnych železníc. Neexistuje analýza obmedzení konkurencie v autobusovej doprave. O mieste železničnej dopravy pri preprave osôb takisto neexistuje zrozumiteľná analýza ani koncepcia, akoby ich jedinou výhodou bolo, že aspoň nevytvárajú nové dlhy. Neexistuje efektívna prímestská železničná doprava a jej prepojenie na mestskú hromadnú

dopravu. Zlá situácia v doprave je výsledkom chýbajúcej koordinácie na centrálnej aj miestnej úrovni a mohla by ju zlepšiť práve iniciatíva a kompetencia centrálnej vlády. Pritom v krajine s minimálnou geografickou koncentráciou je doprava zásadne dôležitá.

NR do týchto oblastí nasmerúva veľkú časť peňazí, chýba však analýza vplyvov na pracovnú mobilitu vrátane dochádzania. Bez takejto (ex-ante) analýzy a určenia priorít môže dôjsť k neefektívnemu míňaniu peňazí a nemožnosti neskoršieho (ex-post) zloženia účtov voličom.

- Stavba národnej dopravnej infraštruktúry na základe analýzy potrieb a zvolenia najvhodnejších nástrojov. Zdá sa, že sa dopravné infraštruktúry chápu len ako diaľnice a vybrané železničné koridory, a pritom sa možno zabúda na voľbu optimálnej kvality ciest (diaľnice verzus cesty prvej triedy) s ohľadom na ich využitie aj budúcu údržbu, a na využitie železničných koridorov rýchlovlakmi. Opäť neexistencia verejných politík a koncepcie vyúsťuje do preferencie drahej automobilovej dopravy na úkor hromadnej dopravy. Zároveň nie je známe, kedy bude hromadná doprava – zvlášť železničná – schopná konkurovať automobilovej či leteckej doprave. Je neuveriteľné, že vzdialenosť Bratislava – Praha trvá vlakom v priemere asi štyri a pol hodiny, a vzdialenosť Bratislava – Košice viac ako päť hodín.

NR do týchto oblastí smerúva veľkú časť peňazí, chýba však stratégia a analýza vplyvov na hospodárstvo. Rovnako je otázná implementácia.

- Aglomerácie a národná konvergencia by si polepšili cielenou podporou znalostnej ekonomiky, inovácií a kvalitných vysokých škôl. Zatiaľ je Slovensko v tomto ohľade medzi najzaostalejšími členmi EÚ a samozrejme hrozí, že dobre mienené všeobecné koncepcie skončia ako mnohé iné len na papieri. Je potrebné, aby tieto podpory šli do životaschopných projektov, ktoré sa s veľkou pravdepodobnosťou budú koncentrovať v regiónoch s kvalitným výskumným a výrobným potenciálom. Pokiaľ ide o vysoké školy, ich motivácie sú dnes nastavené tak, že sú proti zavedeniu školného, teda priameho príjmu od ich klientov, a sú zamerané na počet študentov, a nie na kvalitu štúdia. Na väčšine vysokých škôl neexistuje kritický počet kvalitných pedagógov. Centrálne vláda má mnoho nástrojov a aj povinnosť, aby dnešné perverzné motivácie vysokých škôl zmenila. Jedným z nástrojov podpory kvalitných pedagógov a výskumníkov sú dostatočne štedré grantové schémy. Všimnime si zároveň, že namiesto povzbudzovania mobility študentov šlo Slovensko opačnou cestou – mobilitou vysokých škôl, prinášaniu vzdelania k študentom. Výsledkom bolo zníženie kvality štúdia. Ďalším problémom je vzdelávanie seniorov; ak zvyšovanie dôchodkového veku nebude spojené s možnosťou priebežného vzdelávania a zmeny kariéry, potom veľká časť seniorov môže skončiť medzi dlhodobo nezamestnanými.

NR nasmerúva pomoc do tejto oblasti v dvoch programoch: program Ľudské zdroje patrí k najlepšiemu, čo NR ponúka, kým program Znalostná ekonomika je vágny, rozdrobený a zameraný na dotácie podnikom.

Pomoc zaostalým regiónom

- Centrálne vláda, vďaka svojim kompetenciám a výnosom z rozsahu vykonávaných aktivít, by zaostalým regiónom výrazne pomohla projektmi, ktoré by vytvorila spoločne s ich zástupcami, zameranými na odhaľovanie a využívanie miestneho rozvojového potenciálu a zlepšenia príležitostí pre nové aktivity. Napríklad, dodnes neexistuje analýza nedostatočného rozvoja turizmu v niektorých „turisticky atraktívnych“ a pritom zaostalých regiónoch. Tieto projekty môžu byť príliš nákladné, ak by mali byť vykonávané všetkými záujemcami osobitne. Bez zainteresovania

centrálnych inštitúcií a ich vynucovanej autority aspoň v počiatočných fázach by bol ich úspech otázný.

NR sa týmito otázkami príliš nevenuje, stratégia však sľubuje viac peňazí pre turistický ruch a miestnu infraštruktúru bez akejkoľvek analýzy dopadu a efektívnosti.

- Jedným z cieľov decentralizácie bolo odovzdať výkon a do istej miery aj tvorbu aktivít obciam a regiónom, a odbremeniť centrálnu inštitúciu. Tie sa potom mali venovať príprave zásadnej politiky, koncepcií, odporúčaní či nariadení pre obce. Zdá sa, že k tomu nedošlo. Napríklad ministerstvo školstva dnes stále funguje viac ako platobná agentúra než ako poradca pri zásadných postupoch a zlepšeniach, či ako monitor a analytik. Zaostalým regiónom by prospelo, ak by od centrálnych inštitúcií mohli očakávať profesionálne služby, návrhy na zlepšenia a partnerský dialóg. To samozrejme neznamená, že by sa centrálna vláda mala vzdať možnosti pristupovať aj k nepopulárnym nariadeniam. Ak sa nedostatočná koordinácia viacúrovňovej vlády vo vzdelávaní prejaví s oneskorením, v podnikaní sa prejavuje rýchlo. Pri svojich rokovaniach s potenciálnymi investormi potrebuje mať miestna vláda partnerský a flexibilný dialóg s centrálnou vládou a jej inštitúciami.

NR sa tejto oblasti nevenuje.

- Regióny sa líšia aj tým, čo môžu svojim obyvateľom a podnikom poskytnúť. Jednou z motivácií pre región sú miestne dane vrátane daní z príjmov fyzických osôb. Žiaľ, zdá sa, že zatiaľ je konkurencia o obyvateľov obmedzená, a dokonca aj podnikom sa často stavajú do cesty prekážky vo forme či už úplatkov, alebo nanúteného sponzorstva. Zatiaľ neexistuje analýza, prečo väčšina obcí má pomerne chladný vzťah k svojim obyvateľom. Toto sa netýka len zaostalejších regiónov, ale aj Bratislavy, kde rovnako chýba koordinácia medzi mestom, regiónom a centrálnou vládou, rovnako chýba plán rozvoja infraštruktúry, a rovnako chýba plán rozvoja neekonomických faktorov – kvality života.

NR sa tejto oblasti nevenuje; ostáva na úrovni viac peňazí do miestnej infraštruktúry.

- Prílev kapitálu nezávisí len od existencie diaľničného spojenia či ceny práce, ale od mnohých iných faktorov, ako je kvalita (či skorumpovanosť) miestnej vlády, vzdelanie miestnej pracovnej sily a cena miestnej pracovnej sily. Kvalitu miestnej vlády môže efektívne zlepšiť centrálna vláda jednak vzdelávaním, jednak rozumným stupňom decentralizácie. Vzdelanie poskytované v regiónoch, charakteristických malými aglomeráciami, nebude úplné vysokoškolské, ale môže byť kvalitné stredoškolské a neúplné vysokoškolské, odrážajúce miestne odvetvia a ich potreby. Úzka spolupráca s miestnymi podnikmi sa môže stať konkurenčnou výhodou miestneho školstva. V mnohých zaostalých regiónoch verejná správa odčerpáva z trhu práce najlepších pracovníkov vďaka ponuke národne uniformných miezd. Zároveň tak ovplyvňuje rezervačné mzdy pracovnej sily v regióne. Rovnako nepriaznivé sú výsledky kolektívneho vyjednávania, ktoré stanovujú mzdu v odvetví v aglomerácii ako východisko pre mzdy v odvetví v celej krajine.

NR sa tejto oblasti venuje v programe Ľudské zdroje.

Pomoc vylúčeným Rómom

- Vyššie uvedené nástroje by pravdepodobne pomohli aj mnohým vylúčeným Rómom, ale nezohľadňujú potreby tých, ktorí sa ocitli v pasci chudoby a bez pomoci spoločnosti sa z nej nevedia

vymaniť. Centrálnou vládou koordinovaná stratégia na pomoc vylúčeným Rómom by v skutočnosti mala obsahovať takmer všetky vyššie uvedené prvky, vrátane pozitívnej diskriminácie. Kým pre väčšinu obyvateľov je prístup k základným infraštruktúram (bývanie, pitná voda, zdravotníctvo, základné školstvo) dobrý, pre vylúčených Rómov je často nedostatočný a môže znamenať celoživotné postihnutie.

- Programy na pomoc vylúčeným Rómom sú behom na dlhú trať, mali by trvať desiatky rokov a výsledky možno očakávať rovnako neskoro. Je to však zároveň typický dôvod existencie vlády: zasahovať tam, kde samotný súkromný sektor zlyhal. Úloha centrálnej vlády je zásadná.

NR sa tejto oblasti venuje v programe Ľudské zdroje, aj keď nesľubuje cezsektorovú koordináciu. Chýba stratégia.

3.3 Národný rámec a obmedzenia

Európske fondy by mali v čo najväčšej miere nahrádzať potrebnú verejnú politiku namiesto toho, aby prinášali nové nad ich rámec, aby nezvyšovali verejné výdavky a neohrozovali dosiahnutie Maastrichtského kritéria deficitu verejných financií. Projekty podporené európskymi fondmi by mali podporovať konkurenciu, aby konkurenčné tlaky spôsobili čo najnižší nárast inflácie.

Keďže chýba širšia zhoda v rozvojových potrebách a prioritách Slovenska, chýba aj širšia stratégia a plán. Fondy EÚ potom nie sú súčasťou ostatných potrebných financií, ale špeciálnymi peniazmi, ktoré treba minúť v danom časovom horizonte. NR akoby prideloval z fondov EÚ každému sektoru, aby „všetci boli spokojní“, namiesto toho, aby spolufinancoval rozvojové priority Slovenska.

5. DISKUSIA

Dôležitosť Národného strategického referenčného rámca SR (NR) je daná obrovskými investičnými potrebami Slovenska a jeho vysokým rozpočtom.

Naším hlavným záverom je, že NR nie je v pravom zmysle slova stratégiou, lebo je príliš dlhý, vágny a v niektorých častiach aj zmätočný. Zdá sa, že nevychádza zo širšieho rozvojového rámca pre Slovensko a tento nedostatok nahrádza voľným prehľadom (skôr než analýzou) problémov slovenského hospodárstva. NR potom ponúka priority a rozvojové programy, ktoré však často len voľne súvisia s uvedeným prehľadom problémov a skôr akoby pridelovali peniaze všetkým sektorom, aby „všetci boli spokojní“. Vysokou kvalitou spracovania vystupuje do popredia oblasť vzdelávania a inklúzie.

Ideálnym riešením by bolo urýchlené vypracovanie veľmi stručného, ale zároveň aj konkrétnejšieho a operatívnejšieho NR, ktorý by odrážal najnovšie skúsenosti a najlepšie praktiky z regionálnej politiky. Je potrebné pozitívne definovať úlohu vlády pre rozvoj slovenského hospodárstva, podľa toho identifikovať rozvojové oblasti a navrhnúť niekoľko programov. Zameranie NR na jednu-dve rozvojové oblasti by mohlo priniesť omnoho lepšie výsledky než navrhovaná rozdrobenosť, a to aj kvôli súčasným obmedzeniam na strane administratívnych a rozhodovacích kapacít. Zdá sa, že celková dopravná infraštruktúra by mohla byť zásadným, ak nie jediným cieľom fondov EÚ, najmä ak neexistuje spoločenská zhoda na iných prioritách a výsledkom má byť financovanie „všetkého“.

Na analýzu navrhovaných programov NR sme vypracovali stručné vlastné návrhy, vychádzajúce z brzd rastu a konvergenie slovenského hospodárstva a teoretických a empirických poznatkov. Tri hlavné identifikované problémy slovenského hospodárstva sa podobajú tým, ktoré voľne uvádza NR.

Identifikovali sme tri hlavné priority a niekoľko programov a porovnali sme ich s návrhom NR: NR zabúda na vynucovanie práva, ktoré je všeobecným problémom a odčerpáva energiu, podnikateľský talent aj peniaze napríklad od inovácií, a na zlepšenie regulácie trhu bývania. NR ignoruje potrebu vypracovania regionálnych stratégií a posilnenie kapacít centrálnej vlády. NR považuje vymanenie vylúčených Rómov z pasce chudoby za jednu z hlavných priorít, hoci na druhej strane predpokladá, že všetky programy pomôžu aj Rómom, a špeciálne sa im venuje v programoch cielených na ľudské zdroje a sociálnu inklúziu. Obávame sa, že toto, napriek dobrému úmyslu, môže mať za účinok zníženie efektívnosti dopadu na marginalizované rómske komunity. Keďže problematika vylúčených Rómov je zásadná pre ďalší vývoj slovenského hospodárstva, bolo by na mieste venovať jej v NR omnoho viac pozornosti a koordinačného úsilia centra.

PRÍLOHA:

Rámček 1. A new start for the Lisbon Strategy

Jobs, growth, the environment and a proper social network: these, in a nutshell, are the main concerns of Europe's citizens. The current lack of growth touches us all; it has an adverse affect on our pensions, salaries and standard of living.

If we do not act immediately, our valued social and environmental model will become unaffordable. In the face of international competition and an ageing population, growth could soon decrease to 1% per year (a little over half of that of today).

To avoid this, Heads of State and Government of the European Union met in Lisbon in 2000 and launched a series of ambitious reforms at both national and European levels. By establishing an effective internal market, boosting research and innovation and improving education, to name only a few reform efforts, they aimed to make the European Union "the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world" by 2010.

We are now half-way through the process and the results are not very satisfactory. The implementation of reform in Member States has been quite patchy. The reform package consists of 28 main objectives and 120 sub-objectives, with 117 different indicators. The reporting system for 25 Member States adds up to no fewer than 300 annual reports. Nobody reads all of them.

To remedy the Member States' lack of commitment of Member States, the Commission wants to establish a new kind of partnership with Member States. It also decided to focus efforts on two main areas: productivity and employment. To make things simpler and more coherent, there should be just one national growth program and one EU growth plan.

The European Union cannot boost productivity and employment if Member States do not do their part.

Source: EC at http://www.europa.eu.int/growthandjobs/intro_en.htm

Rámček 2. Cohesion policy: the 2007 watershed

With a total allocation of EUR 336.1 billion, or approximately one third of the Community budget, this reform aims to make structural actions:

- more targeted on the EU's strategic priorities (Lisbon and Gothenburg agendas for a sustainable and competitive 'knowledge economy', European employment strategy);
- more concentrated on the least favoured regions while anticipating change in the rest of the Union;
- more decentralised with a simpler, more transparent and more efficient implementation.

The proposals include:

- a general regulation laying down a common set of rules for the three sources of financing for structural actions during the 2007–13 period;
- a regulation for each of these components, namely: the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund; and
- a proposal for a completely new regulation allowing the creation of a cross-border cooperation structure.

Source: EC (2004)

A Renewed Lisbon Action Program.

A more attractive place to invest and work

- Extend and deepen the internal market
- Improve European and national regulation
- Ensure open and competitive markets inside and outside Europe
- Expand and improve European infrastructure

We must extend and deepen the internal market. Member States must improve implementation of existing EU legislation if businesses and consumers are to feel the full benefits. In a number of Member States, key markets like telecoms, energy and transport are open only on paper — long after the expiry of the deadlines to which those Member States have signed up.

Key reforms are still needed to complete the single market and should be given specific attention: financial services markets, as well as services in general, the REACH proposal, a common consolidated corporate tax base as well as the Community patent.

The regulatory climate must improve. In March, the Commission will launch a new regulatory reform initiative, and we will draw on outside expertise to advise us on the quality and methodology of how we carry out impact assessments.

Competition rules must be applied proactively. This will help to boost consumer confidence. Sectoral screenings of the barriers to competition will be launched in sectors such as energy, telecoms and financial services.

European businesses also need open global markets. The Union will press hard for completion and implementation of the Doha Development Round, as well as progress on other bilateral and regional economic relationships.

Knowledge and innovation for growth

- Increase and improve investment in research and development
- Facilitate innovation, the uptake of ICT and the sustainable use of resources
- Contribute to a strong European industrial base

Public authorities at all levels in the Member States must work to support innovation, making a reality of our vision of a knowledge society. The Union's continued focus on areas such as the information society, biotechnology and eco-innovation should help them to do this.

More investment must be made by both the public and private sectors spending on research and development. At EU level, we need the early adoption by the European Parliament and Council of the next research framework program and of a new program for competitiveness and innovation. These will be presented in April.

As part of a major reform of State aid policy starting later this year, Member States, regional and other public actors will have more scope to support research and innovation, particularly by the EU's small and medium-sized businesses.

Spreading knowledge through high-quality education system is the best way of guaranteeing the long-term competitiveness of the Union. In particular, the Union must ensure that our universities can

compete with the best in the world through the completion of the European higher education area. The Commission will propose the creation of a 'European Institute of Technology'.

The Commission will support and encourage innovation poles designed to help regional actors bring together the best scientific and business minds with the right resources to get ideas from the lab and into the workshop.

The Commission and Member States must step up their promotion of eco-innovation, which can bring substantial improvements to our quality of life as well to growth and jobs, for example in areas such as sustainable resource use, climate change and energy efficiency.

Partnering with industry will also be fostered by European technology initiatives which build on the experience of the Galileo satellite navigation system. The first of these should start to appear in 2007, once the next research framework program is up and running.

Creating more and better jobs

- Attract more people into employment and modernize social protection systems
- Improve the adaptability of workers and enterprises and the flexibility of labor markets
- Invest more in human capital through better education and skills

The social partners are invited to develop a joint Lisbon action program, ahead of the spring 2005 European Council, identifying their contribution to the Lisbon goals.

Member States and the social partners must increase efforts to boost the level of employment, particularly by pursuing active employment policies which help people in work and provide incentives for them to remain there, developing active ageing policies to discourage people from leaving the workforce too early, and by modernizing social protection systems, so that they continue to offer the security needed to help people embrace change.

The future of Europe and the future of the Lisbon strategy are closely linked to young people. The Union and the Member States must ensure that the reforms proposed help to give them a first chance in life and equip them with the skills needed throughout their lives. The Union also needs to develop its priorities in responding to the demographic challenge that we face.

Member States and the social partners must improve the adaptability of the workforce and of businesses as well as the flexibility of labor markets to help Europe adjust to restructuring and market changes.

In the face of a shrinking labor force, we need a well-developed approach to legal migration. The Commission will present a plan before the end of 2005 on the basis of the ongoing public consultation.

Europe needs more and better investments in education and training. By focusing at European and national levels on skills and lifelong learning, it will be easier for people to move to new jobs. This should be backed up by the adoption this year of the 'Lifelong learning' program at EU level and, in 2006, the presentation of national lifelong learning strategies by the Member States.

Europe also needs a more mobile workforce. Mobility within the Union will also be helped by the early adoption of the pending framework for professional qualifications. The Commission will make proposals during 2006 to simplify mutual recognition of qualifications. Member States should

accelerate the removal of all restrictions on the mobility of workers from the countries that have recently joined the Union.

Regional and local authorities should be designing projects which take us closer to our Lisbon ambition. The next generation of Structural Funds (including those for rural development) are being reshaped with this in mind — focusing on how it can help to deliver growth and jobs at a local level.

Source: EC (2005). Communication to the Spring European Council. Working together for growth and jobs. At <http://europa.eu.int/growthandjobs/>

LITERATÚRA:

Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht a Vito Tanzi (2006). Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. ECB Working Paper No. 581.

Building Competitive regions. Strategies and Governance, OECD (2005).

Dupont Vincent and Philippe Martin (2003). Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic. CEPR Discussion Paper No. 4107.

Ďuraš, Ján – Bakošová, Katarína (2005). The impact of the EU structural funds on the Slovak economy: CGE approach, mimeo.

EBRD – World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), 2005.

EC (2005). Communication to the Spring European Council. Working together for growth and jobs, <http://europa.eu.int/growthandjobs/>

EUROSTAT (2003). Young people's social origin, educational attainment and labour market outcomes in Europe. Pokrivčák a Ciaian (2005).

Martin, Philippe (2000). The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence. CERAS-ENPC Paris and CEPR. Martin, Philippe (1999). Are European Regional Policies Delivering? EIB.

Regions at a Glance, OECD (2005).

Slovak Republic – Joining the EU. A Development Policy Review, WB (2003).

Štatistický úrad (2002). Prognóza vývoja rómskeho obyvateľstva v Slovenskej republike do roku 2025, <http://www.statistics.sk/webdata/slov/infor/1102/pvr2025.htm>

Uznesenie vlády č. 140 zo 16. februára 2005 k stratégii konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 (Lisabonská stratégia pre Slovensko),

[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1E6A76F3E261585EC1256FAC0034F52A/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/1E6A76F3E261585EC1256FAC0034F52A/$FILE/Zdroj.html)

Wanlin Aurore (2006) The Lisbon Scorecard VI. Will Europe's Economy Rise Again? London: Centre for European Reform.

ŠTRUKTURÁLNE FONDY V OBLASTI ŠKOLSTVA V PROGRAMOVACOM OBDOBÍ 2007 – 2013

Andrej Salner, MSc.

1. ÚVOD

Štrukturálne fondy predstavujú pre Slovenskú republiku v nadchádzajúcom programovacom období v oblasti reformy vzdelávacej politiky obrovskú príležitosť. Zdanlivo budú tvoriť len menšiu časť budúcich prostriedkov na financovanie školstva, zatienu výdavkami štátneho rozpočtu, no môžu a dokonca musia byť dominantnou časťou prostriedkov reformy.

Na rozdiel od peňazí určených na normatívne financovanie sú prostriedky zo štrukturálnych fondov menej účelovo viazané a pri rozumnom nastavení by mohli byť jedným z najdôležitejších nástrojov reforiem v školstve i vzdelávacom systéme vo všeobecnosti, na potrebe ktorých sa zhoduje politická reprezentácia, odborná i širšia verejnosť.

Akokoľvek rozsiahlejšie iniciatívy v oblasti školstva musia byť primárne financované z týchto prostriedkov. Kvalita programovania a jej väzba na pokračovanie reformy školstva sú preto významnou výzvou – pri jej úspešnom zvládnutí môžu prostriedky zo štrukturálnych fondov posunúť náš vzdelávací systém významne dopredu. Naopak, ak ostanú tieto prostriedky nevyužitú, nebude z akých iných peňazí reformy financovať a problémy školstva ostanú neriešené, respektíve nevyužijú ponúkanú možnosť zvýšiť výkonnosť slovenskej ekonomiky s príspevkom európskych daňových poplatníkov. Táto možnosť sa v rovnakej miere s veľkou pravdepodobnosťou neskôr nebude opakovať.

V súčasnosti prebieha príprava Národného strategického referenčného rámca (NSRR), dokumentu, od ktorého sa bude odvíjať celé programovanie štrukturálnych fondov. V optimálnej situácii by sa príprava v jednotlivých oblastiach vzdelávacieho systému opierala aj o čo najjasnejšie zafinované stratégie; bolo by jednoduchšie naprogramovať štrukturálne fondy ako nástroj vzdelávacích reforiem, keby sme vedeli, o aké reformy pôjde.

Existujúca zhoda o potrebe reforiem však zatiaľ nevyústila do konkretizácie želanej podoby vzdelávacieho systému; existuje množstvo čiastkových dokumentov a zámerov, množstvo vzletných fráz, ale len málo konkrétnych predstáv. Navyše je zjavné, že špecifikácia týchto reforiem padne na plecia vlády, ktorá vzíde z júnových volieb a môže sa v programových zámeroch od dnešného kabinetu výrazne líšiť.

Vzhľadom na tieto obmedzenia, ako aj skutočnosť, že len malá časť verejnosti a aktérov, ktorých sa budúce reformy najviac dotknú, sa zapája do diskusie o NSRR, je potrebné v najväčšej možnej miere zabezpečiť dva ciele:

1. nezakotviť v NSRR žiadne technické a vecné záväzky, ktoré by v budúcnosti znemožnili podporu opatrení nadväzujúcich na budúce reformy,
2. nepremrhať predtým, než bude jasné, akým smerom sa má vzdelávací systém uberať, prostriedky zo štrukturálnych fondov na aktivity, ktoré by reforme odporovali alebo s ňou neboli úzko previazané.

Vzhľadom na množstvo prostriedkov, ktoré by mohli zo štrukturálnych fondov do školstva prísť, pôjde o obrovskú príležitosť, ale aj s obrovskými rizikami. Pôjde nepochybne o desiatky miliárd korún, ktoré pri nevhodnom nastavení môžu byť v lepšom prípade „prejedené“ a v horšom dokonca pôsobiť v niektorých oblastiach proti záujmom zmien, ktoré sa budú realizovať.

Cieľom tejto štúdie je stručne zhrnúť stav reforiem v oblasti školstva s predpokladom základných obrysov ich ďalšieho vývoja, pozrieť sa na aktuálny návrh NSRR vo svetle týchto potrieb a opísať niektoré z princípov, ktoré by ďalšie úpravy NSRR v oblasti vzdelávania mali zohľadňovať.

2. FINANCOVANIE ŠKOLSTVA A ŠTRUKTURÁLNE FONDY

Zavedený systém normatívneho financovania regionálneho školstva poskytuje oproti predtým uplatňovanému systému založenému najmä na historickom princípe a pravidelnom vyjednávaní množstvo výhod. Medzi najdôležitejšie patrí jeho transparentnosť a z nej vyplývajúca schopnosť zriaďovateľov dlhodobo plánovať vzdelávaciu politiku na miestnej a regionálnej úrovni. Zároveň vytvára motiváciu na súťaž zriaďovateľov o žiakov, keďže dodatoční žiaci so sebou prinášajú aj dodatočné peniaze.

Podobne sú vysoké školy vo veľkej miere financované de facto normatívne, teda podľa počtu študentov študujúcich v jednotlivých študijných odboroch.

Pri predpoklade zachovania súčasného systému normatívneho financovania regionálneho školstva a systému financovania vysokých škôl podľa počtu študentov po povolebných zmenách vo vláde „potečie“ väčšina prostriedkov zo štátneho rozpočtu do školstva normatívne (a väčšina celkového normatívu slúži na pokrytie miezd učiteľov); opačnou stranou mince stability financovania je obmedzenie ministerstva školstva i vlády ako celku používať finančné nástroje na realizáciu vzdelávacej politiky, najmä jej reformy.

V tejto chvíli nie je rozhodnuté, aké množstvo peňazí z celkovej alokácie pre Slovenskú republiku vo výške približne 10 mld. eur¹ na celé programovacie obdobie bude určených priamo pre školstvo a koľko peňazí tam celkovo príde vrátane prostriedkov z ďalších opatrení, kde budú vzdelávacie subjekty medzi možnými prijímateľmi. Oproti aktuálnemu programovaciemu obdobiu však nepochybne pôjde o niekoľkonásobný nárast.

Podľa aktuálnych informácií z medziministerských rokovaní o rozdelení budúcich prostriedkov je preto spolu so spolufinancovaním možno hovoriť rádovo o 10 mld. Sk ročne, čo pri celkovom objeme prostriedkov zo štátneho rozpočtu vo výške asi 40 mld. Sk predstavuje približne pätinu celkových výdavkov.

¹ V cenách roku 2004.

3. STAV REFORIEM VZDELÁVACIEHO SYSTÉMU A VÝZVY PRE NAJBLIŽŠIE OBDOBIE

Prvým krokom pri analýze pripravenosti na účinné využitie štrukturálnych fondov v oblasti vzdelávania v nasledujúcom programovacom období je stručný pohľad na súčasný stav reforiem a očakávaných zmien potrebných na ich prehlbenie.

V období vládneho kabinetu 2002 – 2006 sa v regionálnom školstve realizovala rozsiahla a pomerne hlboká inštitucionálna a finančná reforma. Medzi jej kľúčové súčasti patrí prenos kompetencií na obce (základné školy) a samosprávne kraje (stredné školy), ako aj vytvorenie novej štruktúry subnárodnej štátnej správy v oblasti školstva.

Ďalším komponentom bola reforma financovania, ktorá zaviedla systém relatívne čistého normatívneho financovania škôl najmä podľa počtu žiakov. Systém zároveň odstránil niektoré obmedzenia financovania súkromných a cirkevných škôl, ktoré sú v súčasnosti z hľadiska bežných výdavkov financované rovnako ako štátne školy.

Výsledkom týchto zmien bolo, že začala prebiehať dlhodobá potrebná optimalizácia siete škôl – redukcia zohľadňujúca klesajúci počet detí v školách. Samosprávy na úrovni obcí, miest i vyšších územných celkov pod tlakom finančných incentív pristúpili k zlučovaniu i rušeniu škôl, ktorého výsledkom je nákladovo efektívnejšia štruktúra školskej siete. Normatívne financovanie viditeľne posilnilo boj škôl o žiaka, pretože žiaci na rozdiel od minulosti prinášajú priame finančné efekty pre školu alebo jej zriaďovateľa.

Z hľadiska obsahu učiva k zásadným reformám nedošlo, ale realizovalo sa niekoľko dôležitých krokov. Čiastkové reformy sa uskutočnili v oblasti merania výstupov vzdelávania a prechodu na vyššie stupne škôl. Takéto zmeny priamo vplyvajú aj na obsah vyučovania. Učitelia sú totiž neustále pod tlakom pripravovať žiakov čo najlepšie na externé formy testovania, ktoré majú vplyv na úspešnosť v ďalšom štúdiu.

Zavádzanie Monitorov 5 a 9, ktoré testujú vedomosti žiakov v 5. a 9. ročníku ZŠ, ako aj zavedenie jednotnej štátnej maturity s externým komponentom vo vybraných predmetoch preto motivuje aj prispôsobenie vyučovania obsahu centrálného testovania. Zároveň ide o mechanizmy, ktoré možno na ďalšie obsahové zmeny použiť aj v budúcnosti priamo zmenou vyžadovaného obsahu.

Napriek pomerne širokému odbornému i spoločenskému konsenzu o potrebe zásadných zmien v obsahu vzdelávania nedošlo v tejto oblasti k zásadnej reforme. Jej presná podoba nie je dodnes známa a čiastkovým diskusiám boli podrobené len určité verzie návrhov nového školského zákona. Práve s jeho prijatím sa spájajú očakávania zmien v obsahovom rámci a vo všeobecnosti vládne konsenzus o potrebe zmeniť štátom vyžadovaný obsah z vedomostí na kľúčové zručnosti pravdepodobne s rozšírením priestoru na individualizáciu vzdelávacích programov na úrovni škôl či dokonca tried. Ministerstvo školstva však nepripravilo včas návrh zákona a jediný ucelený návrh bol prezentovaný iba ako poslanecký návrh Martina Fronca už po odchode z funkcie.

Z hľadiska obsahu kľúčovým dokumentom ostáva projekt Milénium schválený v podobe Národného programu výchovy a vzdelávania na najbližších 15 až 20 rokov, i keď o školstve sa hovorí aj v Národnom programe reforiem (Národnej lisabonskej stratégii). Milénium je dokument prijatý konsenzuálne, ale je nevýrazný. Pomenúva princípy, no nie konkrétnu inštitucionálnu podobu cieľového stavu, a najmä nie kroky, ktoré je potrebné prijať, aby sa školstvo pohlo k cieľovému stavu.

Reforma obsahu bude nepochybne jednou z hlavných výziev pre nové vedenie ministerstva školstva, ktoré vzíde z vývoja po voľbách do NR SR v júni 2006. Možno očakávať, že sa oproti programu vlády z roku 2002 sústreďí na túto oblasť väčšia pozornosť, a to tak z hľadiska priestoru venovaného podrobnostiam vládneho programu, ako aj z hľadiska miery špecifikácie zmien.

Bez ohľadu na konkrétne politické parametre si reforma obsahu vzdelávania vyžaduje zmeny na dvoch úrovniach – na systémovej (zmeny v legislatíve, najmä v školskom zákone, ktoré zadefinujú nové mechanizmy tvorby osnov či štandardov na centrálnej úrovni a pravdepodobne aj mechanizmy na nižších úrovniach) a na úrovni jednotlivých škôl, kde bude potrebné podporiť skutočné napĺňanie zmien aj nelegislatívnymi nástrojmi.

Ak sa tieto dve úrovne nebudú adekvátne dopĺňať, je pravdepodobné, že pretrvá dnešný stav, v ktorom

1. na lokálnej úrovni dochádza k čiastkovým inováciám obsahu v rôznej miere, využívajúc vzdelávacie experimenty umožnené aktuálnou legislatívou; tie sú úspešné nie vďaka systémovej podpore, ale paradoxne vďaka jej absencii;
2. na centrálnej úrovni prichádza k obmedzeným zmenám v kontexte napríklad štrukturálnych fondov či medzinárodných projektov; ich vplyv na širokú prax však nie je systematicky monitorovaný a vyhodnocovaný, a často zjavne len obmedzený.

Otázkou je, do akej hĺbky je želané a reálne delegovať kompetencie v oblasti obsahu vzdelávania na nižšie celky, t. j. mimo centrálnej úrovne. Skúsenosti zo spomínaných prebiehajúcich experimentálnych programov na rôznych typoch škôl ukazujú, že vnútorná vôľa a kapacita na tvorbu alternatívneho obsahu existuje len v zlomku škôl. Inde sú pedagógovia existujúcimi pravidlami síce zväzovaní, zároveň však zjavne potrebujú, aby bol obsah (v podobe štandardov, osnov, učebníc, učebných pomôcok) vytváraný pre nich takpovediac „na kľúč“.

V kontexte Lisabonskej stratégie a rozsiahlych ambícií na zmenu vzdelávacieho systému je pravdepodobné, že riešením nie je len decentralizácia kompetencií, ale aj silná centrálna kapacita na úrovni štátu. Navyše, medzi regiónmi či obcami, aj vzhľadom na zjednocujúci sa európsky trh práce, pravdepodobne nie sú výrazné rozdiely v potrebách z hľadiska obsahu vzdelávania.

Ďalšie čiastkové zmeny, ktoré budú nepochybne potrebné bez ohľadu na konkrétnu podobu reforiem, sa budú týkať posilnenia kapacity na výkon určitých funkcií štátu v školstve, najmä v oblasti štatistiky (reforma štatistického systému vrátane posilnenia kapacít Ústavu informácií a prognóz v školstve, ktorý by mal efektívnejšie zbierať a poskytovať údaje potrebné na tvorbu vzdelávacej politiky; školské výpočtové strediská), v oblasti kontroly a overovania kvality (posilnenie systému inšpekcie, možné vytvorenie nových mechanizmov a inštitúcií merania kvality, akreditácie) a dobudovanie kapacít na prípravu a implementáciu nového obsahu vzdelávania (Štátny pedagogický ústav, metodicko-pedagogické centrá, pedagogické fakulty).

Ďalšou výzvou, ktorá sa odráža v množstve strategických dokumentov, ale len v obmedzenej miere sa premieta do praxe vzdelávacej politiky, je otázka riešenia problémov nedostatočnej inklúzie v školstve, najmä v súvislosti s rómskou menšinou, ale aj pokiaľ ide o vzdelávacie príležitosti pre žiakov zo sociálne slabších rodín najmä v učňovskom školstve. V dimenzii inklúzie je aj podľa nedávnych výsledkov výskumu OECD PISA 2003 slovenské školstvo pozadu. Akútnosť tohto problému rastie aj vzhľadom na rozdiely v demografickom vývoji Rómov a väčšinovej populácie – podiel rómskych detí v slovenskom školstve narastá a s tým aj potreba opatrení na dosiahnutie lepších výsledkov vo vzdelávaní a ich neskoršie efektívne zapojenie sa do trhu práce.

V oblasti vysokého školstva na rozdiel od regionálneho školstva je omnoho vyššia miera inštitucionálnej autonómie. Úloha štátu sa preto obmedzuje na tvorbu legislatívnych pravidiel, finančného rámca a zabezpečenie kvality. V oblasti financovania došlo k významným reformám zavádzajúcim jasný systém podobný normatívnemu financovaniu. Napriek rastúcemu dôrazu na financovanie vedy na vysokých školách pretrvávajú v tejto oblasti nedostatky, ktoré bude potrebné riešiť ako zvýšením objemu financovania, tak ďalším doladením mechanizmov na rozdeľovanie prostriedkov.

Rozsiahle zmeny možno očakávať v systémoch na hodnotenie a overovanie kvality, najmä v akreditácii. Takisto možno očakávať, že bude potrebné riešiť úlohy súvisiace s tvorbou mechanizmov prerozdelenia financií vo väzbe na kvalitu.

Vo všeobecnosti však možno systémové reformy v oblasti vysokého školstva považovať za pokročilejšie, a to najmä preto, že štát zohráva v ďalších reformách vzhľadom na mieru inštitucionálnej autonómie obmedzenejšiu úlohu.

Problematická z hľadiska reformy je oblasť celoživotného vzdelávania. Ide o oblasť, na ktorú sa kladie rastúci dôraz vzhľadom na tlak európskych inštitúcií a iniciatív. Chýba však jasný domáci rámec (aj v podobe zákona o celoživotnom vzdelávaní) i dostatok informácií o súčasnom fungovaní systému. Tak Národná lisabonská stratégia, ako aj ďalšie strategické dokumenty poukazujú na rastúcu potrebu dopĺňania vedomostí a zručností počas celého pracovného života. Na Slovensku však pre tieto druhy vzdelávania neexistuje ucelený a funkčný rámec. Výzvou pre ďalšie obdobie bude preto vytvorenie tohto rámca a ústredných inštitúcií, ktoré ho budú podporovať, a široká podpora v systéme celoživotného vzdelávania pri prispôsobovaní sa tomuto rámcu.

Celkovo napriek či vďaka doterajším reformám stojí pred vzdelávacou politikou v najbližšom programovacom období množstvo vážnych výziev, na ktoré by mali priamo reagovať programy na využívanie štrukturálnych fondov.

4. AKTUÁLNY STAV PROGRAMOVANIA NA OBDOBIE 2007 – 2013 A JEHO HLAVNÉ PROBLÉMY

Základom pre ďalšiu analýzu je aktuálna verzia návrhu Národného strategického referenčného rámca (NSRR) – kľúčového dokumentu, od ktorého sa bude odvíjať všetko programovanie štrukturálnych fondov.

4.1 Školstvo v jednotlivých operačných programoch

Národný strategický referenčný rámec je v tejto chvíli ešte otvorený dokument; len veľmi málo je dané vopred zo strany Únie a potreby i na ne nadväzujúce riešenia si Slovensko môže zadefinovať rôznymi spôsobmi. Realita jeho tvorby je, samozrejme, ihriskom politických záujmov, odborných záujmov, ale i nezájmu prameniaceho pravdepodobne z nedocenenia jeho významu.

V podobe aktuálnych návrhov (apríl 2006) NSRR počíta so štruktúrou jedného Regionálneho operačného programu a viacerých operačných programov pre konkrétne sektory. Ide samozrejme

o rozdelenie, ktoré je naďalej otvorené diskusii a logika návrhu často vychádza zjavne z rezortných záujmov existujúcich ministerstiev.²

Prostriedky pre oblasť školstva by podľa návrhu prúdili primárne cez dva operačné programy: Regionálny operačný program riadený Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR a operačný program Ľudské zdroje riadený Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

V rámci Regionálneho operačného programu a jeho prioritnej osi 1 – Infraštruktúra vzdelávania, by prúdili prostriedky najmä na kapitálové investície v oblasti školstva zriaďovateľom škôl.

Oddelene od týchto financií by cez operačný program Ľudské zdroje prúdili prostriedky na Moderné vzdelávanie pre znalostnú spoločnosť – prioritná os 1 (resp. v mierne zúženej podobe pre Bratislavský kraj v prioritnej osi 3). Tieto prostriedky sú určené na opatrenia v oblasti regionálneho školstva, vysokých škôl a celoživotného vzdelávania³.

Aj v navrhovanom operačnom programe Znalostná ekonomika sa nachádzajú prostriedky, ktoré môžu plynúť do oblasti školstva (t. j. kde sú niektoré vzdelávacie subjekty zaradené medzi možných prijímateľov); tie sú však mimo hlavného záberu tejto štúdie, keďže nejde o primárne nástroje reformy vzdelávacej politiky, ale prostriedky na realizáciu iných politík.

Vzdelávacie subjekty v OP Znalostná ekonomika

Prioritná os	Opatrenie	Vplyv na oblasť vzdelávania
1 Podpora konkurencieschopnosti podnikov a služieb prostredníctvom inovácií	1.2 Podpora spoločných služieb pre podnikateľov	možní prijímatelia zahŕňajú vysoké školy
2 Informatizácia spoločnosti	2.2 Rozvoj pamäťových a fondových inštitúcií a obnova ich národnej infraštruktúry	na využitie poznatkov získaných spracovaním dát a poznatkov pamäťových fondov a inštitúcií vo vyučovacom, vzdelávacom, plánovacom a rozhodovacom procese na školách
3 Výskum a vývoj	3.1 Obnova a budovanie technickej infraštruktúry výskumu a vývoja	technické vybavenie, laboratóriá a podporná infraštruktúra výskumu a vývoja na vysokých školách
	3.2 Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu a podpora nadregionálnej spolupráce	možní prijímatelia zahŕňajú vysoké školy
	3.3 Prenos výskumom a vývojom získaných poznatkov a technológií do praxe	podpora inovácií a prenosu technológií do praxe z vysokých škôl

Zdroj: Návrh NSRR, apríl 2006

² V máji 2006 sa diskusie posunuli k alternatíve bližšej odporúčaniam prezentovaným v tomto materiáli: k dvom separátnym programom pre vzdelávanie, aby bola dodržaná zásada, že jeden OP čerpá z jedného fondu, avšak riadeným ministerstvom školstva (OP Vzdelávanie čerpajúci z Európskeho sociálneho fondu a OP Infraštruktúra vzdelávania čerpajúci z Európskeho fondu regionálneho rozvoja). Keďže táto zmena v čase písania textu nebola schválená, tento dokument ju ešte v úplnosti neodráža.

³ Malo by ísť o prostriedky pre prakticky všetky oblasti vzdelávania mimo formálneho systému škôl.

4.1.1 Školstvo v operačnom programe Ľudské zdroje

Aktuálnym dokumentom, ktorý podrobnejšie rozpracúva budúce programové zámery v oblasti školstva, je materiál zahrnutý ako časť prílohy 9 návrhu Národného strategického rozvojového rámca pripravený ministerstvami školstva a práce a sociálnych vecí a rodiny.

Definuje štyri prioritné osi programu Ľudské zdroje (z toho dve sa týkajú MŠ SR, a to Moderné vzdelávanie pre znalostnú spoločnosť a jej ekvivalent pre Bratislavský kraj, kým zvyšné dve sú v rezorte práce a sociálnych vecí).

Os Moderné vzdelávanie pre znalostnú spoločnosť je ďalej rozpracovaná do štyroch opatrení:

1. Premena tradičnej školy na modernú (základné a stredné školy)
2. Vysoké školy ako motor spoločenského a ekonomického rozvoja
3. Implementácia stratégie celoživotného vzdelávania v spoločnosti
4. Zvyšovanie vzdelanostnej úrovne rizikových skupín s osobitným zreteľom na marginalizované rómske komunity

K jednotlivým opatreniam sú vypracované aj zdôvodnenia. Ide však o pomerne vágne a málo systematické analytické celky, čo je zjavne dôsledkom chýbajúcich strategických dokumentov.

4.2 Problémy programov v oblasti školstva

Pravdepodobne najslabším miestom všetkých štyroch opatrení je to, že ide o **programovanie v oblastiach vzdelávania, kde nie je jasná štátna stratégia**. Opatrenia ju do určitej miery supľujú, ale vzhľadom na povahu programovania štrukturálnych fondov nedokážu nahradiť existenciu skutočne rozpracovaných národných stratégií, na ktoré by naopak mali nadväzovať, aby pôsobili synergicky s ostatnými nástrojmi verejnej politiky.

V oblasti základného a stredného školstva je zjavná potreba ďalších reforiem, ich stratégia však v tejto chvíli neexistuje. Zdôvodnenie jej absenciu supľuje odkazmi na všeobecné vyhlásenia zjavne pochádzajúce z projektu Milénium.

Podobne ako pri regionálnom školstve, ani v oblasti celoživotného vzdelávania nie je jasné, aký by mal byť jeho budúci systémový rámec.

Pri marginalizovaných skupinách, kde je jasný záber najmä na Rómov, opäť chýba celková strategická nadväznosť na existujúce materiály (v tomto prípade najmä na aktuálny Akčný plán Dekády rómskej inklúzie).

V oblasti vysokého školstva je tento problém menej vypuklý, keďže reforma v tomto sektore pokročila najďalej a najvyššia je aj autonómia inštitúcií.

Pri vágne zafinovaných potrebách hrozí riziko, že bude chýbať väzba na potreby resp. dopyt. Navrhované opatrenia sú teda v značnej miere akousi „všehochuťou“ – nevyklúčujú väčšinu možných zmysluplných aktivít, ale ani ich neusmerňujú do logických celkov s jasným strategickým zámerom.

Vzhľadom na všeobecnosť popísaných opatrení je ťažké ich analyzovať do hĺbky. Možno však poukázať na niekoľko opakujúcich sa rizík resp. problémov dotýkajúcich sa viacerých opatrení. Na načrtnuté riziká budú v ďalšej časti nadväzovať návrhy a odporúčania.

Kľúčová voľba je voľba modelu, na základe ktorého budú prostriedky pridelované. Užitočným ukazovateľom pri uvažovaní o možných intervenciách sú klasické evaluačné kritériá uplatňované na štrukturálne fondy:⁴

1. Vecnosť – opodstatnenosť cieľov voči potrebám a problémom, ktoré majú riešiť
2. Účinnosť/hospodárnosť – dosahovanie cieľov pri najnižších možných nákladoch
3. Výkonnosť – miera, v akej sa dosahujú vytýčené ciele
4. Dopad – pozitívny vplyv intervencie vzhľadom na strategické ciele, t. j. dosahovanie želaných spoločenských zmien

4.2.1 Riziko nedostatočnej diseminácie

Prvým z rizík, ktoré je zjavné pri viacerých navrhovaných opatreniach, je prílišné zameranie na ponukovú stranu; ide o podporu aktivít, kde nie je automaticky zrejmé, či na podporu ponuky bude reagovať aj dopyt, ktorý je jasnou podmienkou dopadu. Je dôležité dbať na to, aby neboli tvorené výzvy pre projekty podporujúce tvorbu materiálov alebo obsahu bez jasnej väzby na jeho využitie, teda projekty, ktoré sú neúčinné a bez širšieho vplyvu. Príklady tohto rizika vidno napríklad v nasledovných navrhovaných opatreniach:

Prioritná os 1

Opatrenie 1.1 – Špecifický cieľ 2

Tvorba a realizácia interaktívnych vzdelávacích programov (TV programy, e-learning)

Opatrenie 1.3 – Špecifický cieľ 1

Podpora nových foriem vzdelávania (napr. dištančné vzdelávanie, e-learning)

4.2.2 Riziko jednorazovosti a nesystémovosti projektov

Pri realizácii projektov v aktuálnom programovacom období, najmä vzhľadom na tlak na čerpanie, sú vo výzvach zahrnuté a často aj financované projekty, ktoré sú vo svojej podstate jednorazové – nie je pravdepodobné, že ich efekt je udržateľný. Niektoré z navrhnutých opatrení smerujú k realizácii jednorazových aktivít a podujatí, pri ktorých nieje predpoklad, že po vyčerpaní financovania zo štrukturálnych fondov budú pokračovať. Vo všeobecnosti by sme sa ich podpore, aj na základe skúseností z aktuálneho programovacieho obdobia, mali vyhnúť, keďže ich vplyv na plnenie strategických cieľov je nepravdepodobný. Príklady môžeme hľadať v nasledovných návrhoch:

Prioritná os 1

Opatrenie 1.1 – Špecifický cieľ 2

Zavádzanie špecifických programov pre žiakov zameraných na zvýšenie ich citlivosti k otázkam týkajúcim sa podnikania a súvisiacich tém

⁴ Návrh organizačného zabezpečenia riadenia evaluácií na národnej úrovni

Opatrenie 1.1 – Špecifický cieľ 5

Organizovanie „otvorených dní kariéry“ pre žiakov a rodičov s cieľom prepojiť vzdelávaciu sféru so svetom práce a výroby (podnikov)

4.2.3 Riziko nedostatočnej špecifickosti

V tejto fáze programovania je pochopiteľné, že opatrenia a ciele sú formulované všeobecne. Z hľadiska problému neexistencie stratégií vzdelávacej reformy uvedeného vyššie je táto nešpecifickosť dokonca výhodou. Pri niektorých však hrozí riziko, že budú pokrývať široké spektrum aktivít, pri ktorých nie je jasný možný prínos a celková väzba na strategické ciele, teda ich vecnosť:

Prioritná os 1

Opatrenie 1.1 – Špecifický cieľ 2

Európsky rozmer vyučovania na školách

4.2.4 Riziko riešení predbiehajúcich definíciu problému

Niektoré ciele sú špecifikované veľmi úzko, zjavne ukazujúc na konkrétne riešenia problémov, ktoré samotné nie sú jasne zadefinované. Sú to opatrenia, ktoré podľa vyššie spomínaných kritérií nie sú vecné. Jednoznačne by mala tejto miere špecifikácie predchádzať hĺbková analýza problémov. Problém ilustrujú dva príklady:

Prioritná os 1

Opatrenie 1.1 – Špecifický cieľ 1

Podpora orientácie mladých ľudí na štúdium prírodovedných a technických študijných programov

Opatrenie 1.3 – Špecifický cieľ 1

Rozšírenie ponuky ďalšieho vzdelávania zameraného na získavanie kľúčových kompetencií (napr. cudzie jazyky, počítačová gramotnosť, sociálne, občianske a podnikateľské zručnosti a rozvinutá spôsobilosť učiť sa)

5. ŠTRUKTURÁLNE FONDY AKO NÁSTROJ ZMENY – NÁVRHY ÚPRAV

Na základe prezentovanej analýzy možno formulovať viacero odporúčaní na úrovni Národného strategického referenčného rámca, ako aj na úrovni konkrétne navrhovaných opatrení.

5.1 Odporúčania na systémovej úrovni

1. Problém oddelenia prostriedkov na infraštruktúru od prostriedkov na ostatné zmeny a zároveň ich vyradenia spod kontroly ministerstva školstva, ktoré zodpovedá za tvorbu vzdelávacej politiky

Ak majú byť všetky dostupné prostriedky využité na realizáciu potrebných reforiem, oddelenie prostriedkov na školskú infraštruktúru do Regionálneho operačného programu od prostriedkov na ostatné opatrenia v rámci programu Ľudské zdroje je rizikové.

V prvom rade budú v navrhovanej podobe prostriedky na infraštruktúru pridelované úplne mimo ingerencie ministerstva školstva, ktoré zodpovedá za tvorbu vzdelávacej politiky. Nielenže preto bude zložité až nemožné previazať ich s celkovými zámermi reforiem, ale bude hroziť riziko, že im dokonca budú odporovať (napríklad podporovať subjekty, ktorých rozvoj nie je v súlade so strategickými zámermi).

Navyše balík prostriedkov na infraštruktúru bude pravdepodobne najžiadanejším balíkom – skúsenosti z aktuálneho programovacieho obdobia, kde dopyt po prostriedkoch na infraštruktúru vysoko prekročil možnosti, ukazujú, že pre zriaďovateľov sú práve tieto peniaze najviac motivujúce.

Bolo by želateľné, aby boli prostriedky pridelované aj vo väzbe na dosahovanie zmien, ktoré sú cieľom v programe Ľudské zdroje. Ponúka sa preto možnosť zvážiť spojenie týchto prostriedkov do jedného operačného programu Vzdelávanie.

2. Programy v školstve riadené ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny

Vzhľadom na to, že nie je možné mať dve úrovne sprostredkujúcich orgánov, je problémom, ak bude ministerstvo školstva pôsobiť ako sprostredkujúci orgán v programe Ľudské zdroje. V tejto konfigurácii totiž nie je možné využívať ďalej ako sprostredkujúce orgány iné organizácie v rezorte (napríklad ŠPÚ), ktoré by sa vecne na túto úlohu hodili, resp. iba za predpokladu, že organizácie v jednom rezorte budú sprostredkujúcimi orgánmi pre riadiaci orgán v inom rezorte.

Z hľadiska efektivity fungovania štátnej správy nejde o optimálne riešenie aj kvôli možným komplikáciám a konfliktom pri koordinácii. Riešením by opäť bolo vytvorenie samostatného operačného programu Vzdelávanie riadeného ministerstvom školstva, čo by umožnilo využívať vhodné organizácie v rezorte ako sprostredkujúce orgány.

3. Problémy s pridelovaním prostriedkov na infraštruktúru prostredníctvom nových agentúr na úrovni NUTS 2

Aktuálny návrh počíta s tým, že v oblasti infraštruktúry by mali byť riadiacimi i sprostredkovateľskými orgánmi samosprávne orgány na úrovni NUTS 2, teda tri bývalé (dnes len štatisticky používané) kraje. Tieto SO/RO by mali byť kreované VÚC, ktoré sú sami zriaďovateľmi niektorých príjemcov, napr. stredných škôl. Vyžaduje si to zreteľne oddeliť tieto dve funkcie, čo môže byť vzhľadom na obmedzené ľudské kapacity problémom.

V krajine veľkej ako Slovenská republika, ale najmä s obmedzeniami prameniacimi z nedostatku kvalifikovaných ľudských zdrojov, je otázne, do akej miery je potrebné vytvárať takúto štruktúru. Ak by bol riadiaci orgán pre celý operačný program Vzdelávanie na úrovni ministerstva školstva, na úrovni VÚC (či v prípade presvedčivých argumentov na úrovni NUTS 2) by bolo možné kreovať sprostredkujúce orgány.

4. Keďže sa príprava NSRR uskutočňuje v absencii reformnej stratégie v oblasti školstva, je prospešné s presným definovaním a čerpaním počkať na jej vytvorenie

Vzhľadom na to, že v tejto chvíli neexistuje jasná vízia reformy regionálneho školstva, je možné, že čerpanie bude odložené. Napriek tlaku, ktorý existuje na skoré čerpanie, je potrebné brať do úvahy aj to, že na začiatku sa ešte budú čerpať prostriedky z predošlého programovacieho bodobia.

Hrozí totiž riziko, že široko otvorený a dopytovo orientovaný program nebude nijako nadviazaný na reformu, a preto podporí primárne projekty od vyspelejších inštitúcií a veľa takých projektov, ktorých dopad bude len veľmi úzky alebo minimálny.

5.2 Špecifické odporúčania

Ďalší súbor odporúčaní sa týka úrovne špecifických cieľov a vyplýva najmä z rizík, na ktoré poukázala predchádzajúca časť.

1. Skutočná zmena si vyžaduje programy na budovanie kapacity na národnej úrovni

Bez ohľadu na podrobnosti vzdelávacích reforiem je jasné, že si rezort vyžaduje inštitucionálne posilnenie na úrovni priamo riadených organizácií plniacich špecifické úlohy. Povaha úloh samozrejme nevyhnutne nevyžaduje zachovanie súčasnej inštitucionálnej štruktúry; tu formulované odporúčania sa jej pridávajú, ale s vedomím, že podstatné sú konkrétne úlohy a nie inštitúcie, ktoré ich plnia.

2. Čerpanie musí byť dostatočne jednoduché, aby sa prostriedky dostali do celého systému

Školstvo je komplikovaný a živý organizmus zložený z množstva hráčov. Aj skúsenosti ostatných rokov ukázali, že reforma školstva je mimoriadne náročná tak pre zotrvačnosť systému a rezistenciu k zmene, ako aj pre jej rozsah a zložitosť.

Ak majú byť prostriedky zo štrukturálnych fondov využité na implementáciu zmien, je potrebné, aby boli dostupné pre širokú sieť škôl, a to na zmysluplné aktivity. Pre reálnu zmenu v systéme, ktorá sa dotkne jednotlivých žiakov a študentov, je potrebné docieľiť, aby sa peniaze dostali na čo najviac škôl a aby sa v rámci škôl využívali aktivity majúce vplyv na čo najviac aktérov.

Znamená to potrebu čo najjednoduchšieho čerpania pre školy, a teda potrebu zvážiť čo najpodrobnejšie rozpracovanie aktivít na úrovni RO/SO. Riešením zjavne nie sú voľne postavené, široko koncipované grantové schémy, pretože úspešne by ich čerpala len administratívne lepšie pripravená časť škôl a zriaďovateľov.

Tieto úvahy naznačujú potrebu rozpracovať aktivity do podoby, v ktorej pôjde o aktivity odrážajúce reformné priority. Zjavne nepostačujúce sú len klasické grantové schémy a dôležité je aj uvažovať o tom, nakoľko je doposiaľ navrhovaný model vhodný.

3. Dopytové projekty nepostačujú

Z uvedeného vychodí, že dopytové projekty, napr. klasické grantové schémy, nebudú postačovať na to, aby peniaze dosiahli zmenu na spodných priečkach vzdelávacieho systému. Nie všade v systéme totiž existuje dostatočný dopyt po type zmien, ktoré sú strategickým záujmom na národnej úrovni, a aj tam, kde záujem existuje, nemusí postačovať kapacita na prípravu projektov.

4. Štrukturálne fondy môžu uvoľniť prostriedky na normatívy

V súčasnosti sa v rozpočte školstva nachádzajú položky, ktoré je možné efektívne nahradiť využitím štrukturálnych fondov a posilniť tak normatívne financovanie. Ide najmä o prostriedky alokované

mimo normatífov na špecifiká, či rozvojové projekty. Z takéhoto postupu pramení viacero výhod: štrukturálne fondy je možné využiť na lepšie nastavenie systémov rozdeľovania novými spôsobmi. Tým sa zabezpečí ich zmysluplné čerpanie a zároveň sa zvýši financovanie školstva cez dominantný mechanizmus normatífov.

5.3 Možné projekty podporujúce implementáciu reforiem

Vo všetkých diskutovaných oblastiach môžeme uvažovať o dvoch základných druhoch projektov, a to o

1. systémových projektoch na centrálnej úrovni, ktoré posilnia kapacitu, a
2. na ne nadväzujúcich projektoch, ktoré zmeny prenesú do šírky a zároveň do hĺbky celého systému.

5.3.1 Základné a stredné školstvo

Prvým druhom projektov, ktoré bude potrebné podporovať, sú projekty na inštitucionálne posilnenie na národnej úrovni. Pôjde zväčša o projekty pre konkrétne inštitúcie v rezorte (napr. Štátna školská inšpekcia, Štátny pedagogický ústav, Štátny inštitút odborného vzdelávania), ktoré by mali posilniť ich kapacitu podporovať neskôr zmeny na nižšej úrovni.

Z prostriedkov je možné platiť ako dovybavenie týchto inštitúcií, tak aj mzdy nových pracovníkov, transfer know-how zo zahraničia v podobe twinningu, nákupu materiálov či študijných pobytov, avšak vždy v jasnej väzbe na dosahovanie širších zmien.

Vytváranie nových osnov, rámcových vzdelávacích programov, či inak nazvaných celoštátnych „mantinelov“ v rámci ktorých je možné rozviazať na rôznych úrovniach ruky pri zmene obsahu, si vyžaduje väčšiu kapacitu, než je dnes dostupná.

Vytváranie nového obsahu, metód, t. j. učebných materiálov, pomôcok a pod. je potrebné podporovať takisto na ústrednej úrovni, ideálne vo väzbe na vyššie spomenuté „mantinely“.

Ide o oblasť, kde je možné predpokladať zapojenie dnešného Štátneho pedagogického ústavu ale aj iných štátnych i neštátnych inštitúcií, vrátane vzdelávacích inštitúcií samotných, do tvorby, pilotáže a overovania nových štandardov. Jedným z možných mechanizmov je využívanie ústredných inštitúcií nie ako konečných príjemcov, ale ako sprostredkujúcich orgánov, ktoré budú následne koordinovať širšie, súťažné dopytové schémy.

V prípade, že vláda chce garantovať prepojenie na prax i praktickú využiteľnosť, je možné zapojenie subjektov z praxe a samotných škôl (resp. pedagógov) do ich prípravy vyžadovať ex ante.

Kľúčovým kritériom pri uvažovaní by mala byť reálna možnosť implementácie financovaných produktov do praxe. Aj tie najlepšie osnovy, pokiaľ ostanú na papieri a v zásuvke, nepredstavujú efektívne využité prostriedky. Preto akékoľvek projekty na systémovej úrovni musia mať protipól v diseminačnej rovine – jasne vymedzené spôsoby, akými sa bude podporovať ich zavádzanie do vzdelávacej praxe. Rovnako musí byť jasná väzba na školskú legislatívu – pre tento druh projektov je pravdepodobne niekedy potrebné počkať napr. na prijatie nového školského zákona.

V oblasti dopytových projektov je možným mechanizmom podpora elity vzdelávacieho systému – tých škôl, ktoré sú kapacitne schopné pripravovať inovatívne projekty aj mimo spomínaných a potrebných

schém projektov predpripravených zhora. Malo by ísť najmä o oblasti ako ďalšie vzdelávanie učiteľov, skvalitňovanie manažmentu škôl či príprava vlastných vzdelávacích programov.

V tomto kontexte je potrebné rozoznať, že nie celý systém je schopný hýbať sa rovnako rýchlo. To sa však z rizika dá obrátiť na príležitosť tak, že budú paralelne vytvárané špecifické mechanizmy šírenia inovácií dosiahnutých touto „elitou systému“, aby ťahala aj jeho zvyšok. Medzi možnosti patrí napr. vnútorná mobilita pedagógov či podpora mechanizmov domáceho twinningu.

Nový rámec pre fungovanie škôl si pre svoju funkčnosť vyžaduje ešte väčšie zapojenie na miestnej úrovni. Rodičia i širšia verejnosť musia vedieť dostupné nástroje využívať. Mnoho príležitostí sa ponúka v oblasti podpory lokálneho monitorovania, vzdelávania predstaviteľov samosprávy a poslancov.

Potenciál pre efektívne intervencie existuje aj v podpore mimovyučovacích aktivít – ide o oblasť, kde štát doposiaľ ponechával vo veľkej miere voľné ruky individuálnym subjektom. Hoci by centralizácia a unifikácia v tejto oblasti pravdepodobne neboli prínosom, existuje priestor na centrálnu tvorbu obsahu prípadne štandardov kvality, ktorých implementáciu možno podporiť.

Priestor existuje aj pre projekty posilňujúce systém kariérneho, pedagogického a psychologického poradenstva, kde by opäť projekty na centrálnej úrovni mali ísť ruka v ruke s mechanizmami zabezpečujúcimi, aby sa prostriedky dostali do celého vzdelávacieho systému.

Na záver tejto časti je ešte vhodné spomenúť niekoľko tematických oblastí, ktoré však popri regionálnom školstve majú z hľadiska potrieb i potenciálu pre zmeny význam aj vo vysokom školstve a celoživotnom vzdelávaní. Nasledujúce odseky sa preto týkajú aj častí 5.3.2 a 5.3.3.

Dôležitou oblasťou programovania je oblasť inklúzie vo väzbe na rómsku menšinu ale aj iné znevýhodnené skupiny. Doterajšie skúsenosti, často s malými úvodnými projektmi, nevedli k želaným výsledkom a často sa obmedzili len na úzku skupinu ľudí, ktorých sa reálne dotkli. Aj táto oblasť si vyžaduje kombináciu projektov na centrálnej úrovni s projektmi šíriacimi zmeny, i s dopytovými projektami, ktoré tvoria priestor na individuálne inovácie.

Rovnaký princíp platí aj v oblasti informačných a komunikačných technológií a podpory ich využitia v školstve, ako aj v oblasti vyučovania cudzích jazykov.

5.3.2 Vysoké školstvo

V oblasti vysokého školstva sa potrebné projekty na systémovej úrovni dotýkajú najmä budovania kapacít v oblasti akreditácie a evaluácie vysokých škôl. Vzhľadom na akútnu potrebu posilnenia väzby medzi financovaním a kvalitou je potrebné vytvoriť systémy na jej hodnotenie akreditačnou komisiou, či novými na to určenými inštitúciami, ak by došlo k oddeleniu evaluácie a akreditácie.

Pri projektoch na úrovni konkrétnych vysokých škôl neplatia v rovnakej miere kapacitné obmedzenia ako pri regionálnom školstve, keďže vysoké školy ako inštitúcie disponujú kvalifikovanejším ľudským potenciálom. Zároveň preto neplatia v rovnakej miere ani riziká orientácie najmä na dopytové (grantové) schémy. V tejto časti sú špecifické ciele i nástroje ich napĺňania navrhované v NSRR menej problematické.

5.3.3 Celoživotné vzdelávanie

V oblasti celoživotného vzdelávania sú potreby podobné regionálnemu školstvu v tom, že v prvom rade je potrebné riešiť nastavenie samotného systému. Orientácia na dopytové projekty bez systémových zmien by pri súčasnom nejasnom stave mohla byť vysoko neefektívna.

Na systémovej úrovni je možné podporovať vybudovanie rámca a prípadne národných inštitúcií, ktoré ho budú zabezpečovať. Možné projekty na úrovni konkrétnych inštitúcií by však mali nadväzovať až na vytvorenie tohto rámca.

5.3.4. Tematické projekty

Existujú niektoré prierezové témy, kde je možné zväziť popri programoch pre jednotlivé typy vzdelávacích zariadení aj prierezové aktivity. Princíp potreby systémových projektov previazaných s opatreniami, ktoré zabezpečia rozšírenie inovácií so šírky i hĺbky, platí aj v týchto oblastiach.

6. ZÁVER

Štrukturálne fondy EÚ v programovacom období 2007 – 2013 nie sú len príležitosťou na realizáciu rozsiahlej reformy vzdelávacieho systému – ich účelné využitie je na realizáciu reformy nutnosťou, keďže predstavujú väčšiu časť voľne využiteľných prostriedkov v oblasti školstva. Väčšina ostatných peňazí bude, pri zachovaní súčasného systému, využívaná v rámci normatívne pridelovaných prostriedkov.

Je potrebné prepojiť prostriedky na infraštruktúru s prostriedkami na reformu vzdelávania – ideálne pod jedným riadiacim orgánom. Prostriedky na infraštruktúru sú pre zriaďovateľov škôl vysoko atraktívne; ich prepojenie na zvyšok peňazí môže pomôcť dopytu po reforme priamo v školách. Vytvorenie samostatného operačného programu Vzdelávanie riadeného ministerstvom školstva by zároveň riešilo aj ďalšie možné problémy pri administrácii, súvisiace s potrebou využiť niektoré jeho podriadené organizácie ako sprostredkujúce orgány.

Pri príprave Národného strategického referenčného rámca absentujú podkladové stratégie, ktoré rámec nedokáže nahradiť – má na ne nadväzovať. Aj vzhľadom na skutočnosť, že v úvode nového programovacieho obdobia sa ešte budú čerpať fondy z aktuálneho obdobia, je možné sústrediť sa najprv na projekty na systémovej úrovni a prípravu potrebnej legislatívy. Širšie čerpanie je potom možné časovo posunúť na obdobie, keď bude môcť nadviazať na pripravené reformy a pomôcť ich naplniť.

Ak má pri štrukturálnych fondoch ísť o transformačný nástroj pre celé školstvo, je potrebné pri príprave programov zohľadniť obmedzenú kapacitu veľkej časti základných a stredných škôl na prípravu projektov a veľkú časť prostriedkov pridelovať veľmi jednoduchými mechanizmami, v ktorých bude obsah pre konečných príjemcov predpripravený. Centrálné inštitúcie (s kapacitou posilnenou systémovými projektmi) možno v tomto procese využiť ako sprostredkujúce orgány.

Nie všetky subjekty vo vzdelávacom systéme sú schopné „hýbať sa“ rovnakou rýchlosťou. Popri opatreniach smerovaných na tých slabších treba rozoznať aj schopnosť elity systému inovovať (využívajúc otvorenejšie schémy) a snažiť sa tieto inovácie využiť prostredníctvom projektov, ktoré by ich šírili aj na zvyšok systému.

O AUTOROCH

Andrej SALNER, MSc.

Vyštudoval ekonómiu a politológiu na Brandeis University v USA a ekonómiu na University of Edinburgh v Škótsku. Pracoval v Združení pre spravodlivé voľby na projekte Občianske oko 98 a ako ekonomický redaktor agentúry Reuters v Bratislave. Od októbra 2001 pracoval ako analytik a programový riaditeľ a od septembra 2002 pôsobí ako výkonný riaditeľ Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI). Je spolueditorom, autorom a spoluautorom niekoľkých publikácií a štúdií vo vzdelávacej politike a ďalších oblastiach verejnej politiky a vývoja ekonomiky. Pôsobil ako konzultant v projektoch s EÚ, Svetovou bankou, OECD a UNDP.

Ing. Anton MARCINČIN, PhD.

Ekonom Svetovej banky. Vyštudoval Elektrotechnickú fakultu českého vysokého učení technického v Prahe. Postgraduálne štúdium absolvoval na CERGE-EI v Prahe. Absolvoval niekoľko odborných pobytov na Tinbergen Institute, Amsterdam a CEP London School of Economics. Titul PhD. v ekonómii obhájil na Karlovej univerzite v Prahe. Pôsobil ako výskumný asistent na CERGE a v Národohospodárskom inštitúte Českej akadémie vied, Praha, ako poradca českého ministra hospodárstva, analytik Centra pre hospodársky rozvoj v Bratislave (CPHR) a výkonný riaditeľ Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku (SFPA). Vyučoval na Karlovej univerzite, na Trnavskej univerzite a na Univerzite Komenského. Je autorom desiatok publikácií a článkov o správe obchodných spoločností, privatizácii a reštrukturalizácii podnikov. Je členom redakčnej rady odborného mesačníka Finance a úvér. Venuje sa tranzitívnej ekonómii.

Ing. Viliam PÄTOPRSTÝ, M.A.

Hlavný analytik UniBanky. Vyštudoval ekonómiu na univerzite Luigi Bocconi v Miláne a Ekonomickej univerzite v Bratislave, kde v súčasnosti pokračuje v postgraduálnom štúdiu. Do roku 2001 pracoval v združení pre ekonomické a sociálne analýzy M.E.S.A.10. Od októbra 2001 pôsobil ako analytik a neskôr hlavný analytik UniBanky. Je autorom a spoluautorom niekoľkých publikácií a štúdií v oblasti ekonomie bankových sektorov a ekonomického vývoja.

PhDr. Michal VAŠEČKA, PhD.

Sociológ, vysokoškolský pedagóg. Vyštudoval sociológiu na Masarykovej univerzite v Brne. V rokoch 1991 – 1992 pracoval na Ministerstve kultúry SR, v rokoch 1991 – 1995 pôsobil v Dokumentačnom centre pre výskum slovenskej spoločnosti. V rokoch 1996 – 1997 pôsobil na New School for Social Research v New Yorku. V rokoch 1997 – 1998 pracoval v Nadácii otvorenej spoločnosti. Pôsobil ako analytik v Inštitúte pre verejné otázky. V rokoch 2000 – 2001 pôsobil ako konzultant Svetovej banky na Slovensku. Pôsobí na Fakulte sociálnych štúdií Masarykovej Univerzity v Brne a Fakulte sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. Je autorom a spoluautorom viacerých expertných publikácií a výskumných správ zameraných predovšetkým na problematiku národnostných menšín a mediálneho diskurzu.

Bc. Robert ŽITŇANSKÝ

Zástupca šéfredaktora časopisu Týždeň, moderátor economickej relácie Analýzy a trendy v TA3. Vyštudoval politológiu na UKF v Nitre a na UCM v Trnave. V minulosti pracoval ako reportér týždenníka TREND, redaktor a komentátor denníka SME, korešpondent Rádia Slobodná Európa, poradca podpredsedu vlády SR pre ekonomiku (1998 – 1999), redaktor týždenníka Domino fórum. Je spoluautorom knihy Rewriting the Rules (Kalligram, 2000) a viacerých štúdií o podnikateľskom prostredí.

