

## Stratégia projektovo orientovanej podpory regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (kritická analýza)<sup>1</sup>

Miroslav ŠIPIKAL\*

---

### Strategy of Project Oriented Support of Regional Development in Slovak Republic

#### Abstract

*This article summarizes current issues regarding preparation and implementation of EU projects. Cohesion policy and regional policy as a main part of cohesion policy are the most important policies of European Union. This could be view also from the volume of financial resources allocated for these policies. One of the main current research issues is analyzing efficiency and effectiveness of these funds. Examining the effectiveness of funds we can see a number of shortcomings, from which the most significant are deadweight loss, lack of application of the principles of partnership, administrative burden focused on expenses and not results, the low multiplier effects and little focus on the priorities of promoting competitiveness. We have analyzed several of them directly in the case study of Banská Bystrica region.*

**Keywords:** cohesion policy, regional policy, structural funds

**JEL Classification:** R58

---

#### Úvod

Zabezpečenie ekonomického a sociálneho rozvoja, ktorý by prebiehal na celom území štátu, patrí medzi základné úlohy štátu. Na jeho dosiahnutie je možné využiť širokú škálu nástrojov, pričom často ide najmä o stratégie projektovo orientovanej podpory regionálneho rozvoja. Tieto stratégie sa na Slovensku najčastejšie uplatňujú prostredníctvom nástrojov regionálnej politiky Európskej

---

\* Miroslav ŠIPIKAL, Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava 5; e-mail: msipikal@gmail.com

<sup>1</sup> Tento príspevok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0230-07.

únie. Cieľom článku je poukázať na súčasný stav efektívnosti využívania takejto podpory a na výskume vybraného regiónu poukázať na niektoré kľúčové problémy, ktoré pri tejto forme podpory rozvoja nastávajú. Hodnotenie efektívnosti takejto podpory je veľmi široká téma, presahujúca rozsah tohto článku, preto sa budeme venovať iba niektorým vybraným aspektom, ktoré podľa nás na úrovni projektov najviac ovplyvňujú túto efektívnosť.

## 1. Teoretické a empirické východiská

Regionálna politika patrí k najvýznamnejším politikám Európskej únie. Vychádza z jej základných princípov, medzi ktoré zaradíme snahu o ekonomickú a sociálnu kohéziu európskeho priestoru. Práve regionálna politika je aktuálnejšou súčasťou kohéznej politiky. Objem podpory, ktorý smeruje do zaostalejších regiónov EÚ, je pre tieto regióny veľmi dôležitý. V rokoch 2000 – 2006 smerovalo do regionálnej politiky vyše 127 bil. eur, čo pri najzaostalejších štátoch znamenalo viac ako 2 % ich ročného HDP (CEC, 2004). Väčšina analýz na agregátnej úrovni identifikovala pozitívny prínos transferov zo štrukturálnych fondov (CEC, 2004; Becker et al., 2008; Nagy, 2008). Nie vždy je však evidentná väzba medzi týmito transfermi a ekonomickou výkonnosťou regiónu (Nordregio, 2005). Osobitnou otázkou však zostáva, aké sú efekty tejto podpory smerom k dosiahnutiu cieľov, ktoré si regionálna politika stanovuje, a najmä ako sa tieto ciele dosahujú z pohľadu maximalizácie výstupov pri minimalizácii vstupov. Ide teda o dosahovanie účinnosti a efektívnosti regionálnej politiky. Samotná Európska komisia venuje hodnoteniu významnú pozornosť, čomu nasvedčuje aj systém ex ante, interim a ex post hodnotení, avšak niekedy má toto hodnotenie bližšie k monitorovaniu.

Z hľadiska účinnosti, teda dosahovania reálnej konvergenie zaostalých regiónov, väčšina štúdií podporuje tézu o reálnej konvergencii v rámci EÚ, hoci jednotlivé výsledky sa značne líšia v miere a rozsahu tejto konvergenie. Pokiaľ ide o reálnu konvergenciu v rámci EÚ, môžeme ju pozorovať skôr na úrovni krajín, a nie na úrovni regiónov. Zaostalé krajiny juhu dokázali zvýšiť konvergenciu voči EÚ, avšak samotné rozdiely v rámci krajín zostali veľmi výrazné (Cappelen et al., 2003). Vzniká tak potenciálny konflikt medzi snahou krajiny o celkovú ekonomickú konvergenciu, ktorú je jednoduchšie dosiahnuť rastom vyspelejších regiónov, a snahou o znižovanie regionálnych rozdielov v rámci samotnej krajiny (CEC, 2004). Tento konflikt môžeme vidieť aj v Slovenskej republike.

Značné úspechy, ktoré vo využívaní regionálnej politiky EÚ dosiahli niektoré krajiny, ako Írsko a Portugalsko, sú vo veľkej miere spôsobené aj tým, že regionálna politika EÚ dopĺňala ich vlastnú regionálnu politiku. Takto nastal synergický

efekt, ktorý sa odrazil na pozitívnom vývoji ich konvergencie k vyspelým krajinám EÚ. Problém je v tom, že v mnohých novoprijatých krajinách (vrátane Slovenska) snažiacich sa o konvergenciu absentujú práve takéto národné politiky na podporu regionálneho rozvoja (Buček, 2010). V Maďarsku sa zdroje použité na regionálnu politiku takmer rovnali zdrojom, ktoré boli začlenené v národnom rozvojovom pláne na čerpanie pomoci EÚ (Nagy, 2008). Podobná situácia je v Slovenskej republike a Českej republike. Ukazuje sa, že účinnosť regionálnej politiky EÚ je výrazne lepšia v regiónoch, ktoré už dosahujú určitý stupeň rozvoja. V regiónoch, ktoré najviac potrebujú pomoc, je už podstatne menej účinná (Cappelen et al., 2003). Pri nových členských štátoch je v súvislosti makroekonomickým hodnotením čerpania pomoci potrebné zdôrazniť, že dané krajiny prešli pred vstupom výraznými zmenami v mnohých oblastiach. Prístupové procesy donútili mnohé krajiny k zmenám legislatívnych noriem, ktoré vo väčšine prípadov boli pre krajiny pozitívne. To isté sa dá povedať o otvorení európskych trhov (voľný pohyb kapitálu a tovarov, a čiastočne aj práce). Vstupom do EÚ sa výrazne zvýšilo ich vnímanie ako ekonomicky aj politicky stabilných krajín. Preto je veľmi problematické určiť, či pozitívne efekty konvergencie v tomto období neboli spôsobené skôr týmito faktormi než finančnou podporou zo strany EÚ.

Väčšina štúdií akceptuje fakt, že účinnosť regionálnej politiky EÚ je na pomerne dostatočnej úrovni, výrazne sa však rozchádzajú v názoroch na efektívnosť európskej regionálnej politiky (Ederveen et al., 2006; Molle, 2007; Wostner, 2008; Nagy, 2008; Bradley, 2008). Dôvodom je najmä extrémne vysoká náročnosť vyhodnotenia jej účinkov. Je síce možné napríklad spočítať, koľko pracovných miest bolo vytvorených vďaka podporeným projektom, kľúčové otázky sú však iné – koľko by ich vzniklo, ak by sa podporené projekty nere realizovali, alebo koľko by ich vzniklo, ak by sa vyčlenené zdroje použili iným spôsobom (Molle, 2007). Tieto kľúčové otázky merania efektívnosti sa však ťažko dajú merať agregátne vzhľadom na absenciu alternatívnych scenárov. Pri realizácii regionálnej politiky počas programového obdobia dochádza k výrazným zmenám aj v rámci rôznych národných faktorov, ako sú demografické, legislatívne či daňové zmeny, čím vyhodnotenie vplyvu stráca použiteľnú bázu na hodnotenie. Pri odhade alternatívneho scenára sa potom vychádza buď z trendov minulých rokov, pred aplikovaním podpory, alebo z vývoja iných regiónov, ktoré neboli podporované, alebo vývoja celej EÚ v priebehu daného obdobia. Ani jeden z prístupov však neposkytuje uspokojivú odpoveď, ako by vývoj regiónu vyzeral bez podpory. Principiálnou výhodou makromodelov je najmä snaha postihnúť externalitu a substitučné efekty, ktoré sa len ťažko prejavajú na mikroúrovni (Bradley et al., 2005). To je do značnej miery dané aj štruktúrou indikátorov, ktoré sú pri jednotlivých projektoch stanovené. Na druhej strane však

makroekonomické modely majú aj niektoré nevýhody. Medzi kľúčové patrí najmä množstvo podmienok na ich platnosť a potreba veľmi detailných, a často nedostupných údajov, ktoré nútia používať umelé premenné. Regionálna politika EÚ tiež predstavuje veľmi široký záber činností (od infraštruktúry, cez vedu až po ľudské zdroje), čo je takmer nemožné merať pomocou existujúcich modelov (Martin a Tyler, 2006). Úlohu zohráva aj oneskorenosť efektov pôsobenia štrukturálnych fondov EÚ (Esposti a Bussoletti, 2008) a ich ťažká oddeliteľnosť od ostatných používaných nástrojov regionálnej politiky. Veľká časť štúdií, ktorá sa zaoberá najmä celkovým vplyvom použitia štrukturálnych fondov na krajinu prostredníctvom použitia makromodelov, sa tak môže sústrediť len na otázku účinnosti, ale len veľmi problematcky na otázku efektívnosti. Aj nimi formulované závery sa opierajú skôr o fakt, že konvergencia nastáva, a teda regionálna politika je účinná, konvergencia v rámci krajín EÚ však existovala rovnako aj v obdobiach bez regionálnej politiky. Regionálna politika EÚ by však mala byť zameraná predovšetkým na úroveň regiónov a jej účinkov na ne, preto sa aj v empirickej časti zameriame na konkrétne mikroštúdie efektov podpory EÚ na regionálny rozvoj. Takéto mikroštúdie môžu tiež poskytnúť alternatívny prístup k hodnoteniu efektívnosti regionálnej politiky, ktoré nám síce nedokážu zodpovedať kľúčovú otázku efektívnosti regionálnej politiky, ale umožnia poukázať na konkrétne miesta a procesy, kde táto politika nie je efektívna, a teda identifikovať možné zlepšenia fungovania regionálnej politiky. Tento prístup je užitočný aj tým, že samotné ciele regionálnej politiky sú do značnej miery politickou, nie ekonomickou agendou, a tak z ekonomického pohľadu je dôležitejšia otázka zlepšovania efektívnosti tejto politiky než otázka, či je regionálna politika ekonomicky efektívna.

Tento prístup potvrdzujú aj výdavky štrukturálnych fondov, ktoré nie sú primárne zdrojom hospodárskeho rastu, majú však významný vplyv na kvalitu života, ako napríklad investície zlepšujúce prístup obyvateľstva k pitnej vode (Maraitte, 2006). V poslednom programovom období dokonca prevažovali výdavky zamerané skôr na zlepšenie kvality života obyvateľov než opatrenia stimulujúce hospodársky rast (CEC, 2010a). To má však priame implikácie najmä smerom k spôsobu merania vyspelosti regiónov. Pre potreby regionálnej politiky je kľúčovým ukazovateľom HDP na obyvateľa, ktorý je jediným kritériom na zaradenie regiónu medzi najzaostalejšie. Zaostalé regióny sú tak potom nepriamo podporované zamerať sa len na zlepšenie kvality života, bez efektov na zvýšenie ich konkurencieschopnosti, čím si zabezpečia podporu aj pre nasledovné programové obdobie.

Pre celkové zhodnotenie efektívnosti sa tak javí potreba vytvoriť kombinovaný systém hodnotenia, ktorý by dokázal integrovať tak makromodelový *top-down* prístup, ako aj mikroefektový *bottom-up* prístup (Bradley et al., 2005).

Samotnú efektívnosť je potom možné vnímať z dvoch pohľadov. Prvým je efektívnosť zamerania regionálnej politiky. Tu je kľúčovou otázkou spôsob, akým sú zdroje prerozdeľované medzi priority, a hodnotenie optimalizácie rozloženia zdrojov medzi jednotlivé priority. Táto úloha je veľmi problematická a jej riešenie je veľmi individuálne pre každú krajinu. Realizované výskumné štúdie zatiaľ nenavrholi model, ktorý by túto otázku pomohol vyriešiť. Existujú len čiastkové štúdie. Bradley et al. (2005) vo svojej štúdií odhadli priemernú elasticitu infraštruktúrnych projektov na 0,33 a priemernú elasticitu projektov zameraných na ľudský kapitál na 0,27; pripúšťajú však veľkú problematickosť pri interpretácii akýchkoľvek záverov. Náročnosť hodnotenia obsahu komplikuje aj fakt, že pod regionálnou politikou EÚ sa skrývajú intervencie do množstva oblastí, od infraštruktúry, cez inovácie, turizmus, ľudský kapitál až po environmentálne projekty. Tie sa realizujú množstvom rôznych schém a nástrojov, pričom každá krajina má často vlastné inštitucionálne prostredie na ich realizáciu (Bachtler a Wren, 2006). To potvrdzujú aj rozdielne prístupy jednotlivých krajín; členenie čerpania podpory, ktoré bolo veľmi individuálne, keď napríklad na infraštruktúru Írsko v období 2000 – 2006 vynakladalo 29,5 % všetkých výdavkov v porovnaní s obdobím 1994 – 1999, keď vynakladalo len 19,7 %. Naopak, Španielsko v období 2000 – 2006 vynakladalo na infraštruktúru 28,1 % výdavkov oproti 40,1 % v predchádzajúcom období (Kamps, Killinger a Martin, 2009). Vzhľadom na množstvo rôznych, a často protichodných cieľov sa tak rozhodnutie o výbere priorít stáva politickým rozhodnutím (CEC, 2010a).

Druhým prístupom, ktorému budeme aj v našej stati venovať väčšiu pozornosť, je otázka formy regionálnej politiky. V tomto prípade ide o procesné zhodnotenie nástrojov používaných pri uplatňovaní regionálnej politiky, kde je efektívnosť možné hodnotiť o niečo presnejšie.

## 2. Regionálna politika Európskej únie v Slovenskej republike

Slovenská republika vstupom do EÚ začala tiež využívať nástroje a možnosti jej regionálnej politiky. Prvé obdobie pomoci predstavovali roky 2004 – 2006, ktoré boli z pohľadu čerpania a absorpčnej pomoci veľmi náročné, o čom svedčí aj predĺženie možnosti dočerpať prostriedky oproti tradičnému pravidlu  $n + 2$ . V súčasnosti SR čerpá pomoc na základe Národného strategického referenčného rámca (NSRR) na roky 2007 – 2013. Z pohľadu NSRR a regionálnej politiky EÚ celá Slovenská republika okrem Bratislavského kraja spadá pod Cieľ 1. Regionálna politika krajiny tak má z pohľadu územnej koncentrácie pomoci odlišné preferencie ako regionálna politika EÚ. Tento problém sa veľmi výrazne dotýka najmä regionálnej politiky a formulácie stratégie rozvoja regiónov, keďže v tejto

oblasti objem zdrojov poskytovaných z EÚ predstavuje oveľa väčšiu finančnú čiastku, ako je objem prostriedkov vynakladaných Slovenskou republikou. To má za následok, že veľká časť zdrojov štátneho rozpočtu sa vynakladá na spolufinancovanie aktivít stanovených európskou regionálnou politikou, pričom ostatné aktivity v oblasti regionálneho rozvoja trpia nedostatkom finančných zdrojov (Buček, 2010). To je ešte umocnené faktom, že úroveň NUTS II, ktorá je kľúčová na implementáciu regionálnej politiky z pohľadu EÚ, je na Slovensku administratívne stanovená a reálne regionálne štruktúry sú len na úrovni NUTS III. Takýto model však môže byť funkčný len v prípade, keď nastáva zjavná zhoda v prioritách EÚ a daného štátu. Vtom prípade je veľký objem zdrojov regionálnej politiky EÚ, ktorý treba vyčerpať, schopný akcelerovať aj národné zdroje daného štátu a tým sa celkový objem zdrojov na kľúčové priority zvyšuje.

Územný rozmer absentuje aj v systéme operačných programov, ktoré sú orientované prevažne sektorovo. V oblasti integrovaných programov existujú len prvé a veľmi obmedzené pokusy. To je v rozpore s deklarovanými cieľmi kohéznej politiky EÚ (CEC, 2004). Územný rozmer podpory by mali zdôrazňovať aj inovačné a kohézne póly rastu a ich záujmové oblasti, ktoré boli definované pre toto programové obdobie ako oblasti optimálne na koncentráciu podpory. Ich počet je však v rámci Slovenska veľmi vysoký a reálne len v minimálnej miere vplýval na možnosť uchádzať sa o finančné zdroje (Buček, 2010). Samotná územná koncentrácia je tiež do značnej miery narušaná pomerne umelým systémom NUTS II regiónov. Príkladom sú regióny Bratislavy a Prahy, ktoré na úrovni NUTS II dosahujú hodnoty HDP výrazne nad priemerom EÚ, čím nespádajú pod Cieľ 1. V prípade Budapešti bol umelo vytvorený väčší región NUTS II tak, aby samotná Budapešť bola schopná čerpať pomoc pod Cieľom 1. Rovnako by túto pomoc mohla čerpať v minulom programovom období aj Bratislava, a to v prípade, že by bola administratívne na úrovni NUTS II spojená s Trnavským krajom. Navyše, v niektorých krajinách prebiehali zmeny na úrovni NUTS II, takže súčasné programové obdobie už má iné územné usporiadanie pomoci, ako to bolo predchádzajúce, často práve v snahe zvýšiť možné príjmy zo zdrojov regionálnej politiky Európskej únie.

Efektívnosti podpory nepridáva ani administratívna náročnosť realizácie projektov. V štúdií ÖIR (2003) len tretina respondentov označila systém implementácie štrukturálnych fondov EÚ za dostatočne flexibilný. Formálna stránka projektov pri niektorých výzvach predstavuje aj viac ako 60 % selekciu podaných projektov. Tým sa obmedzuje možnosť výberu najlepších projektov. To takisto odrádza mnohých potenciálnych záujemcov o podporu. Tento problém sa však týka nielen Slovenskej republiky (CEC, 2004). Ďalšia neefektívnosť čerpania štrukturálnych fondov v dôsledku administratívnej náročnosti sa prejavuje aj

v samotnej implementácii projektov, v tomto prípade najmä projektov financovaných Európskym sociálnym fondom (ESF). Limity na projektové a administratívne riadenie sú limitované na 20 % priamych výdavkov, pričom žiadatelia túto možnosť využívajú v maximálnej miere a zo skúseností s realizáciou projektov sa ukazuje, že tento objem, najmä pri menších projektoch, ešte stále nie je dostatočný. To však z pohľadu efektívnosti vedie k faktu, že pätina vynakladaných prostriedkov v skutočnosti nesmeruje na vymedzené priority. Navyše v tom nie sú započítané náklady na riadenie programov, t. j. výdavky riadiacich a sprostredkovateľských orgánov. Ak zoberieme do úvahy vyše 1 mld. eur na projekty ESF, tak približne 150 mil. eur môžu predstavovať nepriame náklady. Ak by sa vhodnými opatreniami podarilo znížiť administratívne výdavky len o 5 %, získali by sme 7,5 mil. eur, čo by napríklad stačilo na vyškolenie 25 000 nezamestnaných v počítačových zručnostiach.

Časť administratívnej náročnosti je spôsobená aj extrémne vysokou mierou kontroly. Niektoré výdavky môžu byť formou kontroly či auditu posudzované až desaťkrát (Wostner, 2008). To vedie nielen k vysokej finančnej náročnosti na systémy kontroly, ale aj k veľkým časovým stratám. V programovom období 2004 – 2006 sa pri refundácii výdavkov v projektoch podporovaných z ESF takmer nikde nedodrжали zmluvné podmienky týkajúce sa dodržania časových záväzkov na refundáciu použitých prostriedkov. Vo výberovej vzorke 20 projektov podporených z ESF, ktoré sme oslovili, len dva nemali žiadne problémy spôsobené meškáním platieb. Pri ostatných projektoch to výrazne ovplyvňovalo kvalitu realizácie projektu, ako aj jeho efektívnosť. Napríklad žiadatelia štyroch projektov boli nútení vybaviť si preklenovací bankový úver, čo bola pre nich otázka dodatočných finančných a časových nákladov. Tento náročný systém by bolo možné zdôvodniť, ak by v skutočnosti bol schopný zabezpečiť efektívnu a účinnú kontrolu. Ako však ukazuje prax, tento systém nie je dostatočne funkčný. Podľa Európskeho dvoru audítorov minimálne 12 % preplatených výdavkov v projektoch štrukturálnych fondov celej EÚ v roku 2006 nemalo byť preplatených (European Court of Auditors, 2007). Väčšina nesprávnych alebo neoprávnených výdavkov pritom nevzniká úmyselne, ale práve z dôvodu neustálej zmeny pravidiel, alebo nepozornosťou prameňiacou z veľmi vysokej administratívnej náročnosti implementácie. Ďalším faktorom pôsobiacim na túto náročnosť je vyžadovanie rovnakých podmienok a procedúr pri malých aj veľkých projektoch. Diferenciácia v tomto prístupe bola aj jedným z odporúčaní štúdie ÖIR (2003). Rozdelením týchto procesov by sa mohla dosiahnuť jednoduchšia administratívna náročnosť pri menších projektoch. Administratívna náročnosť potom znižuje aj celkové možnosti vyčerpania alokovaných zdrojov, čo predstavuje ďalší významný faktor. Viaceré krajiny nevyužili naplno možnosti, ktoré im boli poskytnuté (Milio, 2007).

Problémom efektívnosti alebo skôr účinnosti regionálnej politiky z iného pohľadu je aj alokačná efektívnosť. O nej pri financovaní projektov zo štrukturálnych fondov môžeme hovoriť v prípade, že projekty by boli úplne alebo čiastočne realizované aj bez podpory zo zdrojov Európskej únie. Údaje presnejšie monitorujúce tento efekt priam pri podpore EÚ sú pomerne obmedzené. Viaceré štúdie pritom naznačujú, že objem zdrojov poskytovaný takýmto spôsobom je veľmi vysoký a pohybuje sa medzi 40 – 80 % (Tokila, 2008). Štúdia grantových schém vo Veľkej Británii poukázala na zhruba 20 % podiel projektov, ktoré by sa realizovali aj bez tejto podpory (Wren, 2005). Štúdia pre Taliansko ukázala na 50 % alokačnú efektívnosť (CEC, 2010a). Ide teda o veľmi výrazné efekty, ktoré ovplyvňujú efektívnosť podpory. Ukazuje sa tak potreba lepšieho definovania podmienok, za ktorých by súkromný sektor mal profitovať z podporných nástrojov Európskej únie.

Z pohľadu generovania verejných investícií však empirické štúdie skôr ukazujú na fakt, že regionálna politika značne zvýšila objem financií vynakladaný na rozvojové investičné projekty jednotlivými členskými štátmi. Výdavky Rakúska po vstupe narástli až o 36 %, Švédska o 14 %, v Írsku to bolo až 66 % a v Grécku o 24 % (Maraite, 2006). Tieto výdavky sú navyše vďaka potrebe spolufinancovania projektov chránené pred rozpočtovými škrtmi, čím sa rozvojové impulzy realizujú aj v rozpočtovo náročnejších obdobiach. Aj navýšenie výdavkov však môže byť neefektívne, ako ukazujú niektoré poznatky z ex post analýzy ERDF 2000 – 2006 (CEC 2010); napríklad v Poľsku boli identifikované projekty, ktoré boli zbytočne veľké (napr. čističky odpadových vôd) a ich výstupy sa plne nevyužívali. Je teda pravdepodobné, že v niektorých prípadoch sa pripravujú „projekty pre projekty“ tak, aby sa využili dostupné zdroje EÚ, pričom efektívnosť ich využitia nie je základnou otázkou pre daný štát či región, a to najmä vzhľadom na to, že miera spolufinancovania je zo strany EÚ veľmi vysoká. To isté je možné pozorovať pri niektorých vzdelávacích projektoch v rámci SR, kde miera potrebnosti všetkých školení (najmä v prípade verejnej správy) nie je dostatočne podložená analýzami.

Rozdiely medzi deklarovanými princípmi Európskej únie a ich aplikáciou môžeme vidieť aj na národnej a projektovej úrovni. Kým na národnej úrovni a v tvorbe politiky sa princípy často uplatňujú, na projektovej úrovni je to podstatne horšie. Príkladom môže spomínaná absencia integrovaných programov, rovnako tak veľmi obmedzené využívanie princípu partnerstva v samotných projektoch, ktoré v mnohých prípadoch dokonca nie je vôbec dovolené. Napríklad školy podobného zamerania nemôžu podať spoločný projekt, ktorý by modernizoval ich odbor či špecializáciu. Mnohé projekty tak realizuje jeden žiadateľ bez dodatočných synergických efektov. Pritom princíp partnerstva sa považuje

za jeden zo základných prvkov zlepšovania lokálnej úrovne riadenia a spolupráce (Maraite, 2006).

Striktná aplikácia princípov finančného riadenia na úkor obsahovej efektívnosti zase vedie k výraznej orientácii urobiť veci *formálne správne, v porovnaní s tým robiť správne veci*. To čiastočne súvisí aj s preferovaním kvantity pred kvalitou v rámci projektov. Projekty sú primárne hodnotené podľa dosiahnutých hodnôt merateľných ukazovateľov, ktoré sú pri všetkých operačných programoch kvantitatívne. V procese hodnotenia sa síce formálne berie do úvahy aj kvalita, v tomto štádiu ide však len o kvalitu deklarovanú, nie dosiahnutú. Vo fáze implementácie, keď už hovoríme o reálnej kvalite výstupov, však stále dominuje kvantitatívne hodnotenie plnenia stanovených ukazovateľov bez dokladovania priamej väzby na ciele regionálnej politiky (Barca, 2009).

Proti princípu partnerstva ide aj stále centralizovaný systém riadenia štrukturálnych fondov. Kým v období 2004 – 2006 bol tento systém implementovaný vo väčšine nových členských štátov, ktoré nemali dostatočne silné regionálne kapacity na zvládnutie implementačných procesov, v tomto programovom období v niektorých krajinách môžeme vidieť presun smerom k regionálnej úrovni. Poľské regióny súčasnosti už rozhodujú približne o 30 % zdrojov pomoci EÚ (Bachtler a McMaster, 2007). Slovenská republika však ešte stále zostáva na centralizovanej úrovni. Niektoré štúdie podporujú túto centralizáciu a tvrdia, že len málo regiónov môže byť schopných naozaj efektívne riadiť pomoc (Loving, 1999). Podobne štúdia Milio (2007) poukázala na rozdiely v administratívnej kapacite regiónov a ich vplyv na schopnosť čerpania fondov. Samotná Európska komisia (CEC, 2004; Bachtler a McMaster, 2007) však ako jeden z kľúčových nepriamych efektov štrukturálnych fondov EÚ vidí práve ich vplyv na posilňovanie inštitucionálnej kapacity zaostalých regiónov, ktorá potom bude schopná účinne riadiť aj ostatné rozvojové a podporné procesy, pričom skúsenosti ukazujú, že k tomuto posilneniu naozaj dochádza (Nordregio, 2005). Tento názor je možné podporiť aj v prípade nových členských štátov, ktoré práve vďaka začleneniu do EÚ venovali zvýšenú pozornosť procesom decentralizácie a regionálnej politiky. Tieto procesy by bez možnosti využívania fondov EÚ nebolí prebiehali vôbec, alebo by prebiehali v značne obmedzenej podobe.

Jedným z faktorom, ktorý môže ovplyvňovať vplyv využitia nástrojov regionálnej pomoci, je aj otázka, do akej miery zaostalé regióny v skutočnosti profitujú zo zdrojov, ktoré sú určené na ich rozvoj. Ak vychádzame z princípu koncentrácie zdrojov ako jedného z preferovaných princípov podpory EÚ, čím viac zdrojov sa použije priamo v regióne podpory a čím väčšie multiplikačné efekty vytvorí, tým efektívnejšia je samotná regionálna politika. Multiplikačné efekty predstavujú významný prvok efektívnosti fungovania štrukturálnych fondov EÚ, teoretická

literatúra im však zatiaľ venuje veľmi málo pozornosti. Podľa makroekonomickej štúdie Bradleyho (2006) sa kumulatívny multiplikátor (počítaný ako kumulatívne zvýšenie HDP/kumulatívny podiel štrukturálnych fondov na HDP) pre skúmané krajiny, vypočítaný ex ante na pomoc v programovom období 2007 – 2013 s celkovým efektom do roku 2020, pohybuje medzi 0,9 – 2,8; pritom výraznejšie multiplikačné efekty štrukturálnych fondov očakáva najmä v nových členských štátoch. Podľa Beckera (2008) každé euro zo štrukturálnych fondov vytvorí 1,21 eura multiplikačných efektov. Podobné závery existujú aj pri ex ante prepočte v rámci SR, keď multiplikátor sa pohyboval medzi 1,1 – 1,8 (Kvetan, 2006).

### 3. Prípadová štúdia Banskobystrického regiónu

Na analýzu mikroefektov použitia podpory zo zdrojov EÚ sme si zobrali analýzu projektov v rámci Banskobystrického samosprávneho kraja (BBSK). Tento kraj patrí na Slovensku medzi regióny spadajúce pod Cieľ 1, spolu s Prešovským a Košickým krajom. Samotný región je výrazne diferencovaný, severná časť je relatívne vyspelá, s mierami nezamestnanosti väčšinou pod úrovňou celoslovenského priemeru. Naproti tomu južná časť patrí medzi regióny s najväčšou mierou nezamestnanosti na Slovensku.

Pri skúmaní efektov štrukturálnych fondov sme analyzovali projekty podporené v rámci Banskobystrického samosprávneho kraja, a to vo viacerých oblastiach. Cieľom výskumu bola identifikácia rozloženia finančných zdrojov v projektoch, ktoré priamo zostávajú v regióne, a finančných zdrojov, ktoré sa presúvajú mimo cieľového regiónu, alebo sa prostredníctvom daní či odvodov vracajú späť štátu. V rámci výskumu sme skúmali rôzne typy projektov realizovaných rôznymi typmi oprávnených subjektov.

V súkromnom sektore sme vyhodnocovali dve konkrétne výzvy opatrenia 1.1. OP *Priemysel a služby a opatrenia 1.1. OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast*. V oboch prípadoch išlo o transfer a nákup inovatívnych technológií. Analýzu sme uskutočnili na všetkých 25 podporených projektoch v Banskobystrickom kraji, údaje sa nepodarilo získať od jedného podniku.

T a b u ľ k a 1

#### Percentuálny pomer prvotných výdavkov projektov transferu inovácií

	SOP PaS		OP KaHR	
	dodávateľ	výrobca	dodávateľ	výrobca
Územie realizácie výdavkov				
Banskobystrický kraj (BBSK)	6.82	0	7.49	1.6
Bratislavský kraj (BSK)	29.48	5.83	13.03	0
Ostatné kraje SR mimo BSK a BBSK	24.76	8.54	42.21	15.26
Zahraničie	38.94	85.63	37.27	83.14

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov o realizovaných projektoch.

Ako môžeme vidieť z tabuľky 1, väčšina výdavkov spojená s nákupom technológií v konečnom dôsledku skončila v zahraničí. Ukazuje sa teda, že pri týchto aktivitách môžeme hovoriť o značnom vrátení zdrojov do vyspelejších regiónov EÚ, ktoré sú výrobcami moderných technológií. Dominovali najmä nákupy z Nemecka, nasledované Talianskom, Českou republikou a Rakúskom. Tento typ projektov je bez akýchkoľvek multiplikačných efektov, ktoré by boli spôsobené realizáciou časti výdavkov priamo v regióne. Slovenské subjekty však často slúžili ako sprostredkovateľ. Tu sa na zníženej možnosti multiplikačných efektov podieľa aj fakt, že Slovenská republika je veľmi obmedzeným výrobcem technologických zariadení. Viac ako 25 % zdrojov bolo alokovaných do zaostalých regiónov Českej republiky, ktoré na rozdiel od Slovenska disponujú v tomto smere lepšou odvetvovou štruktúrou.

Podstatne odlišná situácia bola v prípade projektov OP *Základná infraštruktúra*, kde sme analyzovali opatrenie *Školská infraštruktúra*. Spolu sme vyhodnotili 23 podporených projektov. V tomto prípade z ukončených verejných obstarávaní viac ako 73 % finančných zdrojov bolo alokovaných pre firmy v regióne; 10,5 % bolo alokovaných do Bratislavského kraja a 16,5 % bolo alokovaných do zostávajúcich krajov. Pri tomto opatrení tak multiplikačné efekty boli podstatne výraznejšie ako v prvom prípade.

Ako posledné sme analyzovali opatrenie 1.1. *Premena tradičnej školy na modernú* v rámci operačného programu *Vzdelávanie*. V tomto prípade to boli na rozdiel od predchádzajúcich opatrení neinvestičné projekty podporované z Európskeho sociálneho fondu. Tu oproti ostatným opatreniam tvorí výraznú položku aj spätné prúdenie dotácií do štátneho rozpočtu, keďže časť rozpočtov tvoria náklady na ľudské zdroje. V rámci Banskobystrického kraja v tomto prípade zostalo najviac zdrojov priamo v regióne (61 %), druhý najväčší objem boli príjmy štátneho rozpočtu, zdravotných a sociálnych poisťovní (23 %), malé percento zdrojov skončilo priamo v zahraničí (1,5 %). Aj tu sa však situácia mení, keď sa berú do úvahy koncoví výrobcovia, v tom prípade končí vo vyspelých krajinách 10 % finančnej alokácie. Jednotlivé opatrenia tak majú výrazne rozdielne priame multiplikačné efekty. Časť financií sa prostredníctvom týchto opatrení vracia späť do vyspelých regiónov, čím sa značne znižuje koncentrácia pomoci. Veľmi negatívnym faktom pri analýze nákupu technológií bol fakt, že takmer všetky technológie nepredstavovali z pohľadu regiónu nové technológie, a teda namiesto posunu regiónu smerom k vyššej konkurencieschopnosti len narúšali konkurenčné prostredie v rámci regiónu.

Alokačná neefektívnosť je prítomná aj v prípade banskobystrického regiónu, pričom výraznejšie sa prejavuje najmä pri veľkých podnikoch (analyzovaných 12 projektov zo zásobníka projektov SOP Priemysel a služby). Pri malých

podnikoch dosiahol len 29 % a pri novozaložených podnikoch (menej ako 3 roky existencie) len 21 %. To je menej, ako poukazujú niektoré už uvedené štúdie. Môže to byť spôsobené jednak tým, že prišla ekonomická kríza, ktorá obmedzila investície, a tak sa pripravované projekty celkovo realizovali v menšom rozsahu. Použili sme aj mierne odlišnú metodiku, keďže sme neskúmali hypotetické realizovanie projektov úspešných žiadateľov, ale pýtali sme sa firiem, ktoré o podporu žiadali a v prípade dostatku zdrojov by ju dostali (projekty zo zásobníka projektov). Tým sme mohli skúmať priamo, či investovali aj bez podpory EÚ. Prax pritom ukazuje, že pomoc je podstatnejšia pre malé a stredné podniky (MSP) než pre veľké podniky. Malé a stredné podniky žiadajú skôr o podporu na projekty, ktoré nedokážu samy realizovať. Slovenská republika pritom mala najvyšší podiel zdrojov alokovaných pre veľké podniky (32,8 %) zo všetkých členských štátov EÚ, oproti iným krajinám, ako Švédsko (podporu minulo len na MSP) alebo Holandsko (7,1 %) či Maďarsko (9,4 %). V Maďarsku pritom miera alokačnej efektívnosti bola pri veľkých podnikoch až 90 %, v porovnaní s 50% pri MSP (CEC, 2010a).

Ak sa pozrieme na dimenziu čerpania pomoci obcami, pri vyhodnotení 321 projektov v období 2000 – 2006 bolo 84 projektov realizovaných obcami do 1 000 obyvateľov, obce od 1 000 – 2 000 obyvateľov realizovali 68 projektov, od 2 000 do 5 000 to bolo 59 projektov, od 5 000 do 20 000 to bolo 80 projektov a obce nad 20 000 obyvateľov realizovali 30 projektov. Aj keď z hľadiska počtu projektov to vyzerá na prevahu malých obcí, v skutočnosti len 8,7 % obcí do 500 obyvateľov čerpalo pomoc zo zdrojov EÚ, v porovnaní s 91,7 % obcí s počtom 2 000 a 5 000 obyvateľov. Pri všetkých vyšších kategóriách už mala aspoň jeden projekt každá obec či mesto. Z pohľadu severojužného členenia nie sú vidieť v Banskobystrickom kraji výrazné rozdiely pri čerpaní podpory, pokiaľ ide o podporu čerpanú verejným sektorom. Mierne vyššia podpora bola v súkromnom sektore poskytnutá firmám z vyspelejších častí regiónu, čo je pravdepodobne dôsledok veľmi slabého súkromného sektora v týchto regiónoch.

## Záver

Slovenská republika po vstupe do EÚ získala možnosť využívania zdrojov regionálnej politiky, ktoré predstavujú oveľa významnejší objem podpory, než aký sa doteraz pri takých aktivitách využíval. Jeho využitie však nie je úplne ideálne a pri čerpaní je možné vidieť niekoľko problematických bodov. Tento problém sa netýka len Slovenska. Európska komisia ho vníma ako jeden z kľúčových problémov regionálnej politiky a pre budúci vývoj pripravuje viaceré zlepšenia (pozri napr. Barca, 2009). Zmeny by mali týkať najmä efektívnejšieho

a jednoduchšieho systému riadenia, lepšieho prepojenia sektorovej a regionálnej dimenzie, väčšej koncentrácie výdavkov na kľúčové priority a väčšieho dôrazu na dosiahnuté výsledky zo získanej podpory (Samecki, 2009). Politika by pritom mala postaviť do centra pozornosti región a jeho potrebám prispôbovať vhodné nástroje, ktoré v rozličných regiónoch môžu fungovať inak (Barca, 2009). Na základe skúmania čerpania pomoci by na zlepšenie efektívnosti aj účinnosti využitia štrukturálnych fondov pre Slovenskú republiku bolo potrebné zvážiť niektoré úprav týkajúce sa pravidiel ich čerpania.

Po prvé, *zjednodušenie administratívnej náročnosti*. V tejto oblasti existuje niekoľko možností. Jednou z nich je používanie percentuálnych nepriamych výdavkov, ktoré by nebolo potrebné vykazovať. Takýto model už úspešne funguje pri niektorých medzinárodných projektoch EÚ. Zaujímavá je aj myšlienka realizovať výkon sprostredkovateľských orgánov pomocou verejného obstarávania, ako je to napríklad vo Veľkej Británii (Nagy, 2008), čím by mohlo dôjsť k reálnemu ohodnoteniu ceny administrácie projektov, a teda k jej zefektívneniu. S tým súvisí aj fakt, že väčšia pozornosť by sa mala venovať výstupom, a nie nákladom projektov. Chýbajú aj mikroštúdie, ktoré by porovnali efektívnosť jednotlivých opatrení. Ako ukázali niektoré štúdie, tieto opatrenia majú veľmi rozdielne efekty na rozvoj jednotlivých regiónov.

Po druhé, *zameranie sa na MSP*. Viaceré výstupy (napr. CEC, 2010b) poukazujú na fakt, že kľúčovou úrovňou pri súkromnom sektore, ktorá môže najviac prispieť k rozvoju regiónu a zvýšeniu jeho absorpčnej kapacity, je úroveň MSP, a špeciálne podpora začínajúcich podnikov. Aj pri analýze BBSK táto skupina vykazuje najmenšiu alokačnú neefektívnosť v porovnaní s veľkými podnikmi. Zároveň je zdrojom najväčšieho nárastu pracovných miest v zaostalých regiónoch. Nové podniky tiež pozitívne vplývajú na konkurenčné prostredie a ich podpora toto prostredie výrazne nenaruša.

Po tretie, *väčšia miera zapojenia partnerov a lokálnych inštitúcií*. Pozitívnym efektom by bola aj snaha vytvárať multiplikačné efekty projektov podporou využívania lokálnych zdrojov za určitých podmienok. Na Slovensku sa v tomto programovom období len testujú stratégie komplexného prístupu, pričom práve čerpanie týchto projektov najviac zaostáva. Princíp partnerstva sa tiež využíva len veľmi obmedzene, napriek tomu, že najmä pri „mäkkých“ projektoch by efekty partnerstva, či už pri realizácii projektu alebo diseminácii výstupov, mohli priniesť výrazné zvýšenie efektívnosti regionálnej politiky. S tým súvisí aj potreba komplexnosti projektov, kde dochádza ku komplexnému lokálnemu projektu, reflektujúcemu potreby regiónu v jednotlivých oblastiach, ktoré sa navzájom dopĺňajú a vytvárajú synergický efekt. Možnosť takýchto projektov by mala markantný pozitívny vplyv už v štádiu prípravy projektov, ktoré by vyžadovali

spoluprácu všetkých zainteresovaných inštitúcií, čo by posilňovalo schopnosť regionálnej *governance*. Individuálne projekty podnikov často reflektujú len ich potrebu inovácií, z pohľadu regiónu však neprichádzajú s novými inováciami. Pri spoločných projektoch je prínos týchto projektov pre regionálnu konkurencieschopnosť oveľa výraznejší.

Po štvrté, *systém výberu projektov*, ktorý je tiež jednou z otvorených otázok. Skúsenosti ukazujú, že „nárokovateľné“ projekty (projekty, kde príspevok dostane každý spĺňajúci podmienky, napr. dotácie na novootvorenú živnosť pre dlhodobo nezamestnaných) majú výrazne nižšie administratívne náklady, a často dosiahnu vyššie efekty. Ich veľkou výhodou je zároveň oveľa nižšia hrozba korupcie. V prípade selekcie z množstva projektov v súkromnom sektore sa zvyhodňujú veľké podniky vo vyspelých regiónoch, ktoré disponujú väčšími zdrojmi a informáciami na prípravu projektov, no aj prípadnou korupciou. To je potrebné zvážiť, najmä ak snahou regionálnej politiky je podpora zaostalejších regiónov. Ďalším dôležitým aspektom pri systéme výberu projektov je klásť vyšší dôraz na potrebnosť daného projektu, a nielen na jeho kvalitu, čo by mohlo viesť k zníženiu alokačnej neefektívnosti.

## Literatúra

- BACHTLER, J. – TUROK, I. (eds) (1997): The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds. London: Regional Studies Association.
- BACHTLER, J. – WREN, C. (2006): Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 143 – 153.
- BACHTLER, J. F. – MCMASTER, I. (2007): EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, č. 2, s. 398 – 427.
- BARCA, F. (2009): An Agenda for Reformed Cohesion Policy. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)>.
- BRADLEY, J. – UNTIEDT, G. (2008): EU Cohesion Policy and “Conditional” Effectiveness: What do Cross-section Regressions Tell Us? [Working Paper.] Muenster: GEFRA.
- BRADLEY, J. (2006): Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 189 – 199.
- BRADLEY, J. – MITZE, T. – MORGENROTH, E. – UNTIEDT, G. (2005): An Integrated Micro-Macro (IMM) Approach to the Evaluation of Large-scale Public Investment Programmes: The Case of EU Structural Funds. [Working Paper.] Muenster: GEFRA.
- BRADLEY, J. – MORGENROTH, E. – UNTIEDT, G. (2003): Macro-regional Evaluation of the Structural Funds Using the HERMIN Modelling Framework. Dostupné na: <

- CEC (2004): A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Co-operation. Third Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2010a): Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programme 2000 – 2006 Cofinanced by the ERDF. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2010b): Piata správa o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie.
- CAPPELEN, A. – CASTELLACI, F. – FAGERBERG, J. – VERSPAGEN, B. (2003): The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *JCMS*, 41, č. 4, s. 621 – 644.
- EDERVEEN, S. – De GROOT, H. L. F. – NAHUIS, R. (2006): Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos*, 59, č. 1, s. 17 – 42.
- ESPOSTI, R. – BUSSOLETTI, S. (2008): Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach. *Regional Studies*, 42, č. 2, s. 159 – 173.
- FOLMER, H. – HEIJMAN, W. (2005): Multi-dimensional Regional Inequality as an Alternative Allocation Mechanism for EU Structural Funds Remittances: The Case of Spain and Hungary. *The Annals of Regional Science*, 39, s. 337 – 352.
- European Court of Auditors (2007): Annual Report on the Implementation of the Budget Concerning the Concerning the Financial Year 2006. Dostupné na: <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/annualreports>>.
- KAMPS, CH. – KILLINGER, L. N. – MARTIN, L. (2009): The Cyclical Impact of EU Cohesion Policy in Fast Growing EU Countries. *Intereconomics*, 44, s. 23 – 29.
- KVETAN, V. – MLÝNEK, M. – RADVANSKÝ, M. (2006): Model Hermin. *Ekonomický časopis/ Journal of Economics*, 54, č. 10, s. 994 – 1008.
- LOVERING, J. (1999): Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New Regionalism' (illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, s. 379 – 390.
- MARTIN, R. – TYLER, P. (2006): Evaluating the Impact of the Structural Funds on Objective 1 Regions: An Exploratory Discussion. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 201 – 210.
- MARAITE, A. (2006): The „Added Value“ of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 167 – 177.
- MILIO, S. (2007): Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41, June, s. 429 – 444.
- MOLLE, W. (2007): European Cohesion Policy. Oxon: Routledge.
- Nordregio/ESPO (2005): The Territorial Effects of Structural Funds. Final Project Report. Luxembourg: ESPON Coordination Unit.
- NAGY, S. (2008): EU-Funds Efficiency and the First National Development Plan in Hungary 2004 – 2006. *Transition Studies Review*, 15, s. 211 – 224.
- ÖIR (2003): A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds. Vienna: Commissioned by European Commission: DG Regional Policy.
- SAMECKI, P. (2009): Orientation Paper on Future Cohesion Policy: Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf)>.
- ŠIKULA, M. a kol. (2006): Ex ante hodnotenie národného strategického referenčného rámca. [CD-ROM.] Bratislava: Ekonomický ústav SAV.
- TOKILA, A. – HAAPANEN, M. (2008): Evaluation of Deadweight Spending in Regional Enterprise Financing. Belfast: ISBE.
- WOSTNER, P. (2008): How to Make Cohesion Policy Better: Speculation on Possible Improvements. Dostupné na: <<http://ssrn.com/abstract=1263951>>.
- WREN, C. (2005): Regional Grants: Are they Worth It? *Fiscal Studies*, 26, č. 2, s. 245 – 275.