

Eurofondy: Nevyužitá šanca pomôcť ekonomike

Príležitosť podporiť pandémiou oslabenú ekonomiku a znížiť tlak na domáce verejné financie rýchlejším čerpaním eurofondov ostáva nevyužitá. Pritom EÚ vyšla v ústrety pandémiou zasiahnutým ekonomikám uvoľnením podmienok pre čerpanie zo spoločného rozpočtu. Na začiatku pandémie malo Slovensko k „dispozícii“ až 9,7 mld. EUR z eurofondov¹. Významná časť z toho už bola zazmluvnená s príjemcami pomoci a mohla sa čerpať. V skutočnosti eurofondové výdavky v oblastiach ako regionálny rozvoj, infraštruktúra, či vzdelávanie a veda, stagnovali. Významnejšia aktivita bola evidovaná len pri financovaní udržania zamestnanosti (kurzarbeit) a v garančných schémach pre úverovanie firiem. Otváranie ekonomiky a ani úsilie vlády čerpať eurofondy rýchlejšie, zatiaľ zmenu nepriniesli.

Eurofondy počas pandémie podporili ekonomiku spolufinancovaním opatrení na udržanie zamestnanosti a zabezpečenie likvidity firiem. Na druhej strane ich potenciál nebol dostatočne využitý na vykompenzovanie poklesu dopytu v dôsledku reštrikčných opatrení. „Koronakríza“ zastihla Slovensko v čase, keď malo k dispozícii dostatočnú kapacitu vo forme nevyčerpaných prostriedkov z 3. programového obdobia (3PO) v objeme takmer 10 mld. EUR. Pri uvoľnených podmienkach na ich čerpanie zo strany EÚ sa ponúkala príležitosť využiť ich na razantnejšiu podporu zasiahnutej ekonomiky.

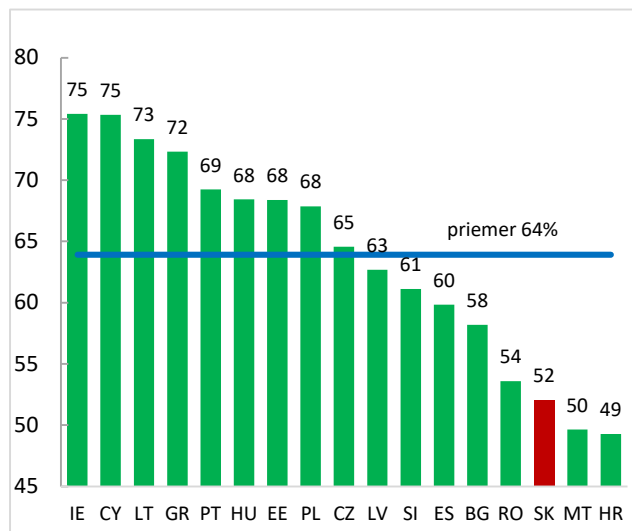
Slovensko má dlhodobý problém so slabým čerpaním fondov a to aj v medzinárodnom porovnaní. V rámci tzv. kohéznej skupiny (graf 1) sa radíme medzi krajiny s najnižším podielom čerpania. Ak by sme sa chceli dorovnať na priemernú úroveň skupiny, museli by sme od začiatku pandémie vyčerpať len zo štruktúrných fondov (bez platieb farmárom) približne 4,8 mld. EUR. V skutočnosti sme vyčerпали len polovicu z tejto sumy.

Hlavnou doménou, kam sa eurofondy dlhodobo alokujú je ekonomická oblasť (graf 2), najmä rozvoj dopravnej siete². Počas pandémie sa však zvýšili výdavky aj na pracovnú oblasť na podporu zamestnanosti. Pätina ďalších výdavkov smeruje spoločne do ochrany životného prostredia a vzdelávania. V environmentálnej oblasti najviac podpory sa venuje nakladaniu s odpadovými vodami (budovanie kanalizácií). V poslednom období sa vyššia pozornosť venuje aj znižovaniu znečistenia ovzdušia. V oblasti vzdelávania nastáva postupná zmena váhy od podpory terciárneho vzdelávania k sekundárnemu a do celoživotného vzdelávania.

¹ Na začiatku pandémie (k 29.2.2020) bolo z alokácie 13,8 mld. EUR vyčerpaných 30%. (Zdroj: [MF SR, 2021. Čerpanie ŠF a KF k 29.2.2020](#)). Medzičasom sa alokácia navýšila o iniciatívu REACT EU na sumu 14,4 mld. EUR ([stav k 30.9.2021](#)) a čerpanie dosiahlo podiel 45%. Zvyšné prostriedky v objeme 7,9 mld. EUR je nutné vyčerpať (zdokladovať) do konca roku 2023.

² Účel použitia podľa funkčnej klasifikácie výdavkov verejnej správy (COFOG).

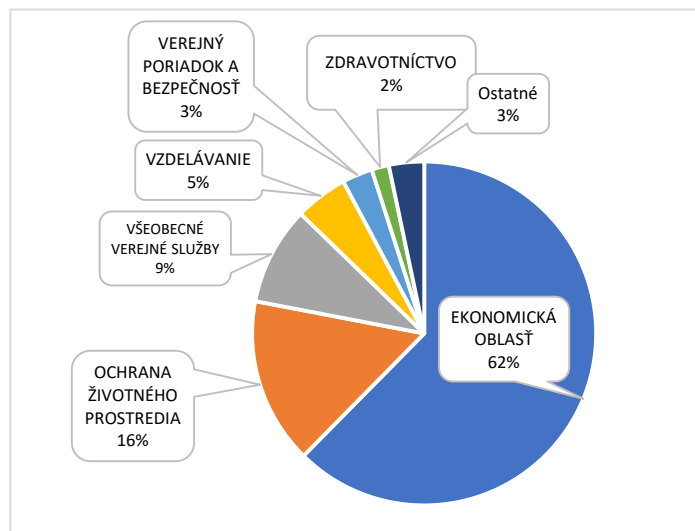
Graf 1 Kumulatívne čerpanie* alokácie európskych štrukturálnych a investičných fondov 3PO (% z celkovej alokácie)



Zdroj: [EK](#), vlastné prepočty

* Stav k 11.10.2021, čerpanie z pohľadu vyplatených platieb z rozpočtu EÚ za všetky fondy vrátane rozvoja vidieka, Fondu pomoci najchudším osobám (FEAD) a inštrumentu ReactEU.

Graf 2 Výdavky v štruktúre COFOG financované z prostriedkov EÚ v rokoch 2008-2021Q3 (%)



Zdroj: vlastné výpočty, Štátna pokladnica

Pandémia ovplyvnila nielen dynamiku ale aj účelovú štruktúru čerpaných prostriedkov. Časť prostriedkov boli využité na spolufinancovanie protipandemických opatrení v oblasti zamestnanosti, podnikania, zdravotníctva a podpory vedy. Spolu s poľnohospodárskymi fondmi sa od začiatku pandémie celkovo vyčerpalo 3,4 mld. EUR³ prostriedkov EÚ. Na COVID opatrenia bola doteraz použitá necelá pätina (0,6 mld. EUR)⁴ a na podporu ekonomiky cez dopytovo-orientované projekty (regionálny rozvoj, rozvoj verejnej infraštruktúry, elektronizácia verejnej správy, podpora vzdelávania, vedy a pod.) sa využila viac ako polovica (53%). Pred krízou v 1. štvrtroku 2020 podporovali ekonomiku dopytovo-orientované výdavky⁵ najmä prostredníctvom investičných projektov cestnej a železničnej infraštruktúry (graf 3). Aktivita sa však neskôr stlmila a do konca roka boli medziročne príspevky záporné. V prvom štvrtroku 2021 prispeli k oživeniu opäť dopravné projekty s osobitným príspevkom modernizácie vlakov v rámci osobnej železničnej dopravy. Tá však má vysokú dovozovú náročnosť (import súprav) a nie je možné čakať, že povedie k vyššiemu dopytu po produkcii domácich firiem.

³ Hotovostné čerpanie prostriedkov EÚ vrátane poľnohospodárskych dotácií a finančných nástrojov v čase od marca 2020 do septembra 2021. Zdroj: Štátna pokladnica.

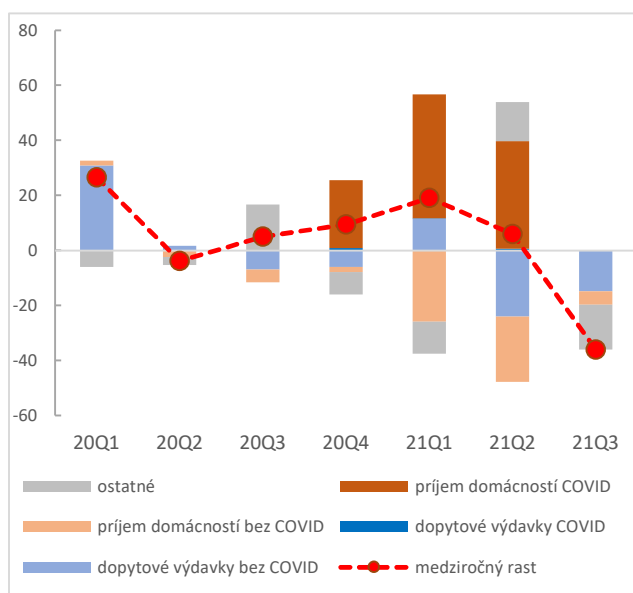
⁴ [Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 - 2020 k 31.08.2021 a pokrok za august 2021](#). Str. 27. MIRRI SR.2021.

⁵ Štruktúra výdavkov je rozdelená na dopytovo-orientované výdavky, výdavky prispievajúce k príjmu domácností a ostatné výdavky. Do skupiny ostatné výdavky sa radia dotácie, kam patria najmä priame platby farmárom. Príjem domácností tvoria mzdové výdavky v administratíve pre zabezpečenie implementácie programov EÚ a ostatné výdavky klasifikované ako sociálne výdavky (napríklad projekty aktívnych opatrení trhu práce). Dopytovo-orientované výdavky predstavujú najvýznamnejšiu položku a zahŕňajú všetky verejné a súkromné investície, verejné výdavky na tovary a služby a bežné výdavky na projekty v súkromnom sektore.

Významnejší rast počas druhej vlny pandémie zaznamenali výdavky podporujúce príjem domácností. Týkalo sa to národného projektu pre udržanie zamestnannosti, tzv. „kurzarbeit“, kedy sa vyplácala náhrada mzdy pre zamestnancov firiem zasiahnutých koronakrízou. Čerpanie počas pandémie tak rástlo najmä prostredníctvom COVID opatrení na udržanie zamestnanosti a zachovanie príjmu domácností.⁶

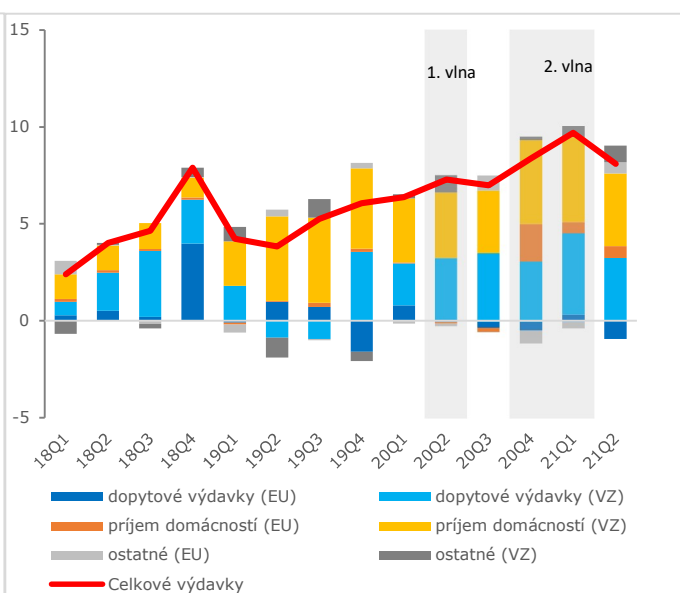
Príležitosť na oživenie rastu prostredníctvom iných dopytovo-orientovaných (najmä investičných) výdavkov ostala nevyužitá. Osobitne to platí pri porovnaní s výdavkami z domácich verejných zdrojov (graf 4). Priestor na stimul cez dopytové výdavky súvisel najmä s výdavkami na zdravotníctvo, prevenciu a mobilizáciu počas pandémie. V priebehu druhej vlny sa časť domácich verejných zdrojov presmerovala aj na ostatné (dotačné) výdavky pre pomoc zasiahnutým firmám.⁷ Po skončení druhej vlny, v druhom štvrtroku⁸, sa celkové verejné výdavky spomalili čiastočne aj s príspevom eurofondov.

Graf 3 Výdavky z prostriedkov EÚ* na Slovensku (v s.c., medziročná zmena, v %)



Zdroj: Eurostat, Štátna pokladnica, vlastné výpočty
* Bez finančných nástrojov

Graf 4 Výdavky z vlastných verejných zdrojov a prostriedkov EÚ* na Slovensku (v s.c., medziročná zmena, v %)



Zdroj: ŠÚSR, Štátna pokladnica, vlastné výpočty
* Bez finančných nástrojov. Vysvetlivky: VZ - vlastné zdroje vrátane spolufinancovania, EU - prostriedky EÚ

Otváranie ekonomiky a ani úsilie vlády čerpať eurofondy rýchlejšie zatiaľ zmenu nepriniesli. Po vyprchaní vplyvu pandemických výdavkov sa eurofondy spomalili a v treťom štvrtroku tohto roka dokonca medziročne klesli pri slabom čerpaní vo väčších infraštruktúrnych projektoch vrátane životného prostredia, projektoch regionálneho rozvoja, elektronizácie verejnej správy a podpory

⁶ Na COVID opatrenia financované z prostriedkov EÚ bolo vládou pôvodne vyčlenených 1,1 mld. EUR, z toho sa k 30.8.2021 vyčerpal podiel 55%, resp. 606 mil. EUR. Výdavky na sociálnu oblasť vrátane udržania zamestnanosti boli 423 mil. EUR, pomoc firmám cez garančné schémy v objeme 169 mil. EUR. Dopytovo-orientované výdavky v objeme 25 mil. EUR smerovali najmä do zdravotníctva a výskumu v danej oblasti. Zdroj: MIRRI SR, 2021. [Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 - 2020 k 31.08.2021 a pokrok za august 2021](#), str.27.

⁷ K čerpaniu dopytovo orientovaných výdavkov treba dodať, že reštrikčné opatrenia sa dotkli spomalenia aktivity naprieč celou ekonomikou vrátane príjemcov eurofondov, čo obmedzovalo možnosti ich rýchlejšieho čerpania.

⁸ Údaje za 3. kvartál 2021 sú dostupné len za EÚ zdroj.

výskumu a inovácii. Tento vývoj zatiaľ nezastavili ani administratívne opatrenia vlády na urýchlenie čerpania.⁹

Napriek doteraz nevyužitej šanci, príležitosť pomôcť ekonomike a zvýšiť jej odolnosť voči šokom cez eurofondy pretrváva. Postupným prechodom do „normálu“ bude ustupovať vplyv protipandemických projektov podpory zamestnanosti, podnikania a zdravotníctva. Zároveň sa bude zvyšovať aktivita v ostatných oblastiach s cieľom stuhnúť vyčerpať prostriedky do roku 2023. Do perspektívy vstupujú aj nové zdroje z programového obdobia 2021-2027 a ďalšie iniciatívy EÚ, najmä investície z Plánu obnovy do digitalizácie, nízko-uhlíkovej ekonomiky, vzdelávania a efektívnejšieho fungovania verejných služieb. **Spolu s investíciami by sa mali prijímať aj potrebné reformy, ktoré by smerovali k lepšej tvorbe a prerozdeľovaniu hodnôt v ekonomike. V opačnom prípade efekt fondov EU môže byť krátkodobý a málo účinný, resp. negatívny, ak dôjde k „návyku žiť z prostriedkov únie“.**

Marián Labaj
analytici@nbs.sk

⁹ MIRRI SR predkladá na rokovanie vlády pravidelne správu o pokroku pri implementácii štrukturálnych fondov vrátane ambiciózných cieľov v čerpaní a opatrení na ich dosiahnutie.