

Koľko stojí zlyhané čerpanie eurofondov?

Slovensko slabo čerpá eurofondy. Nedokáže v dostatočnej miere využívať príležitosti, ktoré mu plynú z členstva v Európskej únii. Čerpanie fondov je vnímané najmä v súvislosti ako ich najlepšie použiť pre rozvoj krajiny. Nezanedbateľnú úlohu však zohráva aj časový rozmer: či sa čerpá dostatočne rýchlo na to, aby sa krajina vyhla trvalej strate (dekomitmentu) a dostatočne rýchlo, aby sa minimalizoval inflačný vplyv. Odsun čerpania pomerne významnej časti prostriedkov do obdobia s nečakane vyššou infláciou spôsobí krajine stratu. Ak by sme nemeškali s čerpaním, mohli sme nakúpiť tovary a služby v dodatočnom objeme 200 miliónov EUR v cenách roku 2015.

Z predošlého programového obdobia sme stále nevyčerpali skoro 7 miliárd eur. Slovensko je v porovnaní s ostatnými krajinami na chvoste v čerpaní počas implementácie rozpočtu EÚ na roky 2014-2020 (tzv. tretie programové obdobie, alebo 3PO). Zo skupiny kohéznych krajín sú na tom horšie už len v Rumunsku a Chorvátsku (graf 1). Do konca obdobia¹ ostávajú necelé dva roky a za tento čas potrebujeme dokázať, že vieme účelne využiť ešte takmer polovicu zo štrnásť miliardového rozpočtu².

Slovensko držalo krok s ostatnými krajinami iba do roku 2018. Pred pandémiou zoskupenie EU17, podobne ako Slovensko, čerpalo ročne v priemere 10% zo svojej alokácie³. Po roku 2018 sa začali otvárať pomyselné nožnice ovplyvnené neefektívnou implementáciou.

Vplyvom zle nastaveného systému sme sa okrem iného trvale pripravili o zdroje v objeme takmer 200 miliónov EUR. 3PO bolo napríklad poznačené pochybným prerozdeľovaním fondov na vedu a výskum. Slovensku bolo čiastočne pozastavené čerpanie a znížená časť alokácie cez tzv. dekomitment (trvalú stratu, graf 2). Pozastavenie platieb zo strany EÚ, ako reakcia na nezrovnalosti pri napĺňaní niektorých priorít, nebolo ojedinelou udalosťou. Takéto intervencie mali napokon dosah na zaostávanie voči ostatným krajinám.

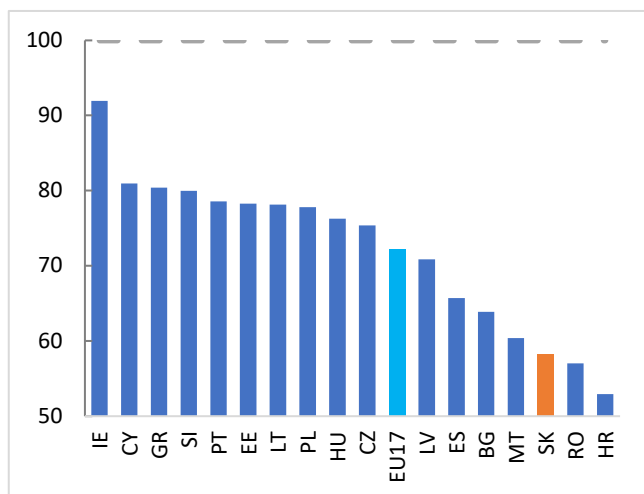
¹ Eurofondy z tohto programového obdobia je možné čerpať do roku 2023.

² Čerpanie z pohľadu EK je vyššie v porovnaní s vykazovaným vývojom na národnej úrovni, keďže obsahuje aj preddavkové platby. Podľa MF SR je aktuálne čerpanie 50,5% zo 14,4 mld. EUR po zohľadnení navýšenia alokácie o React EU. Zdroj: https://www.mfsr.sk/files/archiv/81/P_1_cerpanie_zavazkov_14-20_k_31.pdf

³ Priemer čerpania sa rovná priemeru rokov 2017 až 2019 a kumulatívneho stavu rokov 2014 až 2016, nakoľko skutočné rozbehnutie čerpania môžeme považovať až od roku 2016 po ukončení administratívno-programových príprav.

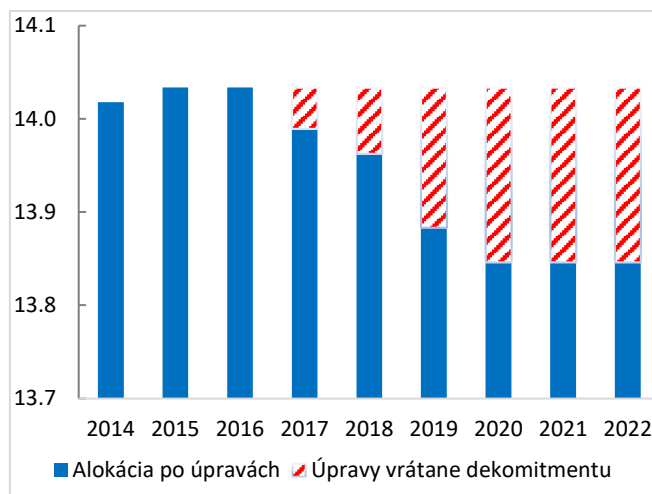
Analytické komentáre nie sú oficiálnym stanoviskom Národnej banky Slovenska. Prezentujú názory analytikov úseku meny, štatistiky a výskumu (ÚMS). Šírenie je povolené bez predchádzajúceho súhlasu, avšak s uvedením zdroja „Analytici ÚMS“. Ak nie je uvedené inak, časové rady sú sezónne očistené použitím vlastných sezónnych modelov.

Graf 1 Čerpanie fondov EÚ vo vybraných členských štátoch 3PO (% z alokácie)*



* Stav k 25.4.2022. Bez Európskeho fondu rozvoja vidieka
Zdroj: EK, vlastné prepočty

Graf 2 Stav alokácie fondov EÚ 3PO pre Slovensko na regionálny rozvoj, podporu akvakultúry a cezhraničnú spoluprácu (v mld. EUR)**



** Bez Programu rozvoja vidieka SR 2014-2020 a navýšenia protipandemickej pomoci z React EU
Zdroj: EK, vlastné prepočty

Opatrenia počas pandémie obmedzovali schopnosť hladko čerpať eurofondy. Aj napriek tomu sa však priemerné ročné čerpanie EU17 zvýšilo o dve tretiny až na 16% (priemer rokov 2020-2021) celkovej alokácie. Podobný rast čerpania zaznamenalo aj Slovensko, avšak kvôli nižšej východiskovej úrovni pred pandémiou zaostávanie zotrvalo naďalej významné.

Problém s čerpaním by napokon nemusel byť bol až takým problémom, ak ho dokážeme ešte urýchliť. Podobnú skúsenosť máme z druhého programového obdobia. V roku 2013, dva roky pred ukončením čerpania sme potrebovali zužitkovať ešte polovicu zdrojov. To sa viac-menej aj podarilo⁴.

Karty však zamieša vyššia inflácia, ktorá spôsobí reálny výpadok na čerpaní. Pri očakávanej vyššej inflácii nás presunutie ešte nevyužitých fondov (7 mld. EUR) do nasledujúcich dvoch rokov ukracuje o ich reálny prínos pre rozvoja Slovenska. Rýchlejšou implementáciou v období, keď bol vplyv cien zanedbateľný, by sme dokázali obstarat' viac tovarov a služieb v hodnote približne 200 miliónov EUR v cenách roku 2015, ako pri pomalom čerpaní a koncentráciou zdrojov do obdobia vysokej inflácie. O čo sme tak prišli?

⁴ Čerpanie eurofondov na regionálny rozvoj bolo k 31.12.2013 na úrovni 51% z alokácie. V roku 2015 to bolo 90% a do roku 2017 sa vďaka zúčtovacím operáciám zvýšilo čerpanie až na 97%. Zdroj MF SR.

Box Strata hodnoty eurofondov v dôsledku pomalšieho čerpania

Roky 2014 a 2015, kedy bolo potrebné dočerpať polovicu alokácie 2PO, boli poznačené doznievaním finančnej a ekonomickej krízy, čo sa prejavilo v stagnácii cien, resp. v deflácií. Deflácia (medziročný pokles cenovej hladiny) meraná indexom HICP bola na Slovensku v tomto období v priemere 0,2%.

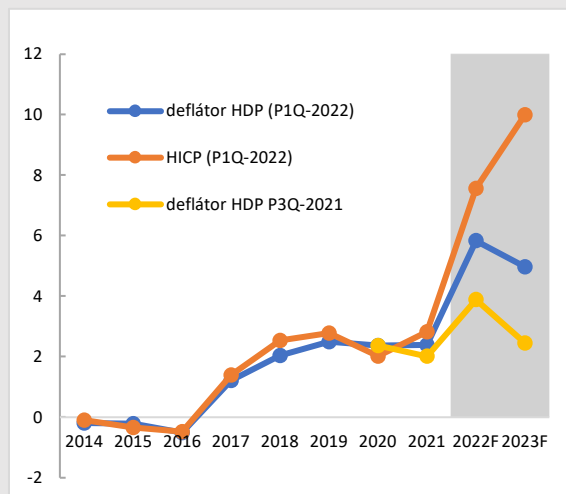
Aktuálna prognóza NBS naznačuje (graf 3), že priemerný ročný rast cien v rokoch 2022 a 2023 môže byť okolo 8,8% (merané HICP), resp. 5,4 % (merané deflátorom HDP). Je namieste predpokladať, že s neočakávaným rastom cien budú existujúce kontrakty čeliť ťažkostiam s plnením záväzkov. Okrem toho, nové zmluvy a/alebo verejné obstarávania budú musieť rast cien zohľadniť vo svojich rozpočtoch. Otázka je, koľko inflačné očakávanie uberie z hodnoty fondov, resp. o koľko menej sa reálne obstará pri nezmenenej alokácii?

Základný scenár predpokladá, že čerpanie Slovenska nadväzuje na doterajší vývoj v rokoch 2014-2021. Zostávajúca časť sa úplne vyčerpá v rokoch 2022 a 2023 v pomere 1:1 (graf 4). Alternatívnym scenárom je „Čerpanie SK podľa EU17“. Podľa tohto scenára Slovensko v rokoch 2014-2021 kopíruje EU17 a v súlade so základným scenárom v zostávajúcich rokoch rovnomerne vyčerpá zostatok. Ak by Slovensko sledovalo tento vývoj, na konci roka 2021 by malo namiesto 58% vyčerpaných už 71% a na dočerpanie by ostávalo menej ako tretina.

Po prepočítaní oboch scenárov do stálych cien (rok 2015), rozdiel ich kumulatívnych hodnôt je približne 190 mil. EUR. S tým súvisí aj spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu. Pri použití efektívnej miery spolufinancovania 13% (vlastný odhad) je dodatočný objem približne 30 mil. EUR, spolu teda 220 mil. EUR.

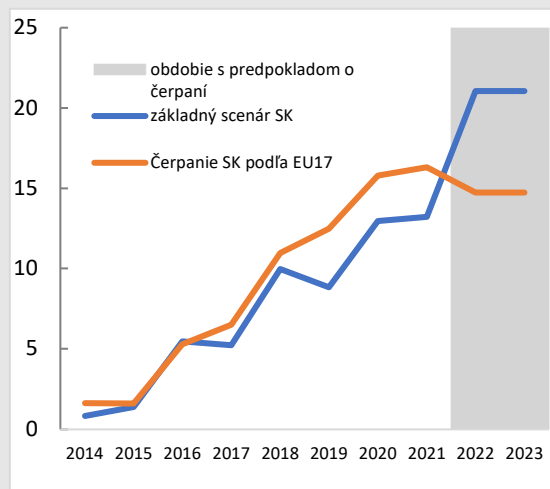
Strata, ktorá vznikla samotným cenovým šokom pri nezmenenom scenári čerpania (základný scenár SK) je približne 190 mil. EUR vrátane spolufinancovania. Pri alternatívnom scenári sa pritom vychádza z deflátoru HDP v rokoch 2022-2023 s priemerným rastom 3,2% podľa minuloročnej jesennej prognózy NBS (graf 3).

Graf 3 Indexy cenového vývoja na Slovensku (medziročná zmena v %)



Zdroj: ŠÚSR, NBS (Prognóza P1Q-2022, P3Q-2021)

Graf 4 Scenáre čerpania fondov EÚ na Slovensku v jednotlivých rokoch (v % z alokácie)



Zdroj: Vlastné prepočty

Prídeme takto približne o jeden infraštruktúrny projekt. Medzi investične najnákladnejšie projekty patria dopravné projekty. Až na výnimky, objemom zazmluvnených zdrojov nepresahujú vyčíslenú „stratu“: výstavba ciest D1 Budimír – Bidovce (169 mil. EUR), R2 Košice, Šaca – Košické Olšany, 2. úsek (165 mil. EUR), D3 Žilina Strážov – Brodno, 2. fáza (145 mil. EUR), alebo železničné projekty Dostavba stanice Žilina – Teplička s nadväzujúcou železničnou infraštruktúrou (224 mil. EUR) a Modernizácia vozového parku vlakových súprav (158 mil. EUR). Rast cenovej hladiny tak znižuje kúpyschopnosť eurofondov.

Doposiaľ bol problém eurofondov vnímaný najmä v kontexte účelnej a efektívnej alokácie. Svoju nezanedbateľnú úlohu však zohráva časová dimenzia a to v dvoch rovinách: čerpať dostatočne rýchlo a vyhnúť sa dekomitmentu a čerpať dostatočne rýchlo s cieľom minimalizovať inflačný vplyv. Prvá časť je pomerne dôsledne monitorovaná a v predstihu vyhodnocovaná. Aj napriek tomu sme však boli svedkami trvalej straty, keď niektoré implementačné zložky nezvládli plnenie riadiacich úloh. V prípade blížiaceho sa konca obdobia podľa pravidla n+3 (rok 2023) a pri pomerne vysokej miere nevyčerpaných zdrojov, naďalej trvá riziko straty. V tomto prípade je však stále v našej moci predísť dekomitmentu efektívnym, a v niektorých prípadoch aj dôsledným krízovým manažmentom. Druhá časť je fenomén nedávneho obdobia a je sprevádzaná neistotou, ako dlho a v akej miere bude vyššia inflácia pretrvávať. Tu sa však reálnej strate zrejme už nevyhneme.

Slovensko sa administratívne pripravuje na nové 4 programové obdobie (2021-2027), ktoré oficiálne už začalo minulý rok. Na regionálny rozvoj by malo získať z EÚ 12,6 mld. EUR⁵. Okrem toho by malo čerpať aj zdroje na rozvoj vidieka a v neposlednom rade aj na investície z Plánu obnovy. Je to príležitosť dodatočných zdrojov na našu modernizáciu. Ak nechceme o tieto prostriedky prísť, mali by sme sa poučiť z minulosti a nastaviť priority a systém tak, aby sa investície nielen „napokon“ dostali do regiónov, ale aj primerane včas a vyhli sme sa zbytočným stratám.

Marián Labaj
analytici@nbs.sk

⁵ <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/207>