

Čo priniesli EŠIF pre Slovenskú republiku?



EURÓPSKA UNIA

Európske štrukturálne a investičné fondy

Vypracoval: Vladimír Baláž

2020

Obsah

Čo priniesli EŠIF pre Slovenskú republiku

<u>Zoznam tabuliek</u>	
<u>Zoznam grafov</u>	3
<u>Čo priniesli EŠIF pre Slovenskú republiku</u>	4
<u>Netechnické zhrnutie</u>	5
<u>Akú úlohu majú EŠIF v ekonomickom a sociálnom rozvoji SR? Je ich prínos zásadný alebo skôr malý?</u>	5
<u>V ktorých oblastiach prinášajú EŠIF najväčšie prínosy, a v ktorých oblastiach je ich prínos menej badateľný?</u>	6
<u>Vieme merať prínos EŠIF pre ekonomický a sociálny rozvoj SR s dostatočnou mierou presnosti? Kde sú najväčšie problémy s meraním a hodnotením prínosov EŠIF? Čo a ako dokážeme zmerať a čo nie, a prečo?</u>	6
<u>Sú ciele intervencií z EŠIF správne nastavené? Sú vhodne zvolené indikátory úspechu intervencií? Sú očakávania o efektoch realistické? Je správne dávať si ciele na 7-ročné obdobie?</u>	10
<u>V ktorých oblastiach vieme EŠIF čerpať a v ktorých nie, a prečo?</u>	12
<u>Potrebujeme vôbec EŠIF? Vyvážia prínosy EŠIF ich negatíva (korupcia, pokrivenie trhovej súťaže)?</u>	12
<u>1 Akú úlohu majú EŠIF v ekonomickom a sociálnom rozvoji SR?</u>	14
<u>1.1 Programové obdobie 2007-2013/15</u>	14
<u>1.2 Programové obdobie 2014-2020/23</u>	16
<u>2 V ktorých oblastiach prinášajú EŠIF najväčšie prínosy, a v ktorých oblastiach je ich prínos menej badateľný?</u>	21
<u>2.1 Výstavba diaľnic a rýchlostných ciest</u>	21
<u>2.2 Aktívne opatrenia na trhu práce</u>	24
<u>2.3 Výstavba výskumných infraštruktúr</u>	30
<u>3 Vieme merať prínos EŠIF pre ekonomický a sociálny rozvoj SR s dostatočnou mierou presnosti?</u>	35
<u>3.1 Metódy merania</u>	35
<u>3.2 Zdroje a kvalita údajov</u>	36
<u>3.3 Čo nedokážeme zmerať a prečo?</u>	38
<u>4 Sú ciele intervencií z EŠIF správne nastavené?</u>	40
<u>5 V ktorých oblastiach vieme EŠIF čerpať a v ktorých nie?</u>	42
<u>6 Potrebujeme vôbec EŠIF?</u>	46
<u>Príloha 1: Grafy a tabuľky</u>	48
<u>Príloha 2: Zoznam použitej literatúry</u>	54

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Podiel ŠF a KF na celkových zdrojoch SR podľa tematických oblastí
Tabuľka 2: Výsledné efekty v kontrolnej vzorke a vzorke s intervenciou (DiD)

Tabuľka 3: Úspešnosť vybraných AOTP, percento UoZ zamestnaných po 6 mesiacoch po absolvovaní AOTP

Tabuľka 4: Finančná podpora pre projekty UVP a VC, mil. Eur

Tabuľka 5: Čerpanie finančných prostriedkov v rámci EŠIF, podľa operačných programov, stav k 31.07.2020. Európske i národné zdroje, mil. eur.

Tabuľka 6: Čerpanie finančných prostriedkov v rámci EŠIF, podľa tematických cieľov intervencií, stav k 31.07.2020. Európske i národné zdroje spolu (mil. eur).

Tabuľka 7: Ciele stratégie Európa 2020 a ich napĺňanie

Zoznam grafov

Graf 1: Celkové výdavky ŠF a KF podľa rokov a operačných programov v (mil. Eur)

Graf 2: Počty nezamestnaných a voľných pracovných miest. a miera nezamestnanosti (%)

Graf 3: Miera predčasného ukončenia školskej dochádzky (%) a sociálno-ekonomický kontext v okresoch SR

Graf 4: Miera nezamestnanosti v 79 okresoch SR (%) v rokoch 2013-2018

Graf 5: Počet voľných pracovných miest na jedného obyvateľa v rokoch 2015-2018

Graf 6: Opakované registrácie nezamestnaných pri uplatňovaní aktívnych opatrení na trhu práce (%), podľa typu nástroja

**2. komentovaná verzia*

Čo priniesli EŠIF pre Slovenskú republiku

Multiplikátory pri kohéznych fondoch

V minulosti sa počítalo s oveľa nižšími hodnotami fiškálneho multiplikátora, ako v týchto rokoch. Kvôli čomu je to tak a nejaké odkazy na vedecké zdroje, ktoré to dobre odôvodňujú.

Multiplikátory môžu mať veľmi rozdielne hodnoty, v závislosti od toho, do akých aktivít a regiónov investície smerované a tiež ako sa vyvíja správanie obyvateľstva a podnikov. Okrem iných faktorov výšku multiplikátorov ovplyvňuje aj veková štruktúra populácie. Multiplikátory sú vyššie v krajinách, kde je populácia mladšia. Mladší ľudia mŕňajú viac ako starí. V USA boli preto fiškálne multiplikátory v roku 2015 o 38% nižšie ako v roku 1980¹.

Treba povedať, že odhady multiplikátorov verejných investícií sa extrémne líšia (od 0 do 3,5), ale väčšina za nich spadá do intervalu 1 až 2. Rozsiahla metaanalýza odhadov multiplikátorov napríklad zistila, že okrem metódy výpočtu sú koeficienty ovplyvnené ideologickou orientáciou autorov (viera v efektívnosť trhu verzus štátu), krajinou pôvodu autorov a niekedy aj objednávkou donora štúdie².

Kolegovia z Ekonomického ústavu SAV³ použili makroekonomický model HERMIN, aby určili CSF multiplikátor, t.j. dodatočný efekt vynaloženého eura zo ŠF a KF na HDP vyjadrený v eurách za roky 2007-2013 + odhad multiplikátora do roku 2015 (za stavu 89% čerpania ŠF a KF). Model HERMIN generoval nasledovný výsledok „Bratislavský kraj dosahuje najväčšiu hodnotu spomínaného multiplikátora počas celého sledovaného obdobia, čo je spôsobené predovšetkým objemom a štruktúrou finančnej alokácie. V porovnaní s ostatnými regiónmi dosahuje najmenšie čerpanie a zároveň objem investícií do infraštruktúry mal najnižší podiel z čerpania zo všetkých regiónov. Zvýšený objem investícií do vedy a výskumu vytvára predpoklady pre vyšší potenciálny rast, čím sa využívanie fondov EÚ stáva efektívnejšie. Vysoké hodnote CSF multiplikátora napomáha aj rozvinutosť daného regiónu, vďaka ktorej aj menší objem čerpania vedie k vyššiemu možnému rastu. Naopak, najmenšiu hodnotu CSF multiplikátora zaznamenáva Prešovský kraj, ktorý v roku 2015 dosahuje hodnotu 1,7. V

¹ Basso and Rachedi (2020), "[The young, the old, and the government: Demographics and fiscal multipliers](#)", American Economic Journal: Macroeconomics, forthcoming.

² Asatryan, Zareh & Havlik, Annika & Heinemann, Friedrich & Nover, Justus, 2020. "[Biases in fiscal multiplier estimates](#)," *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 63(C).

³ Úrad vlády Slovenskej republiky (2014): [Posúdenie vplyvov politiky súdržnosti na rozvoj Slovenska s využitím vhodného ekonometrického modelu](#). Hodnotiaci správa 2014, s. 6

ostatných krajoch sa hodnota CSF multiplikátora pohybuje v roku 2013 v intervale od 1,5 po 2,2 a v roku 2015 v intervale od 1,8 po 2,5 (bez Bratislavského kraja s multiplikátorom 2,8 resp. 3,0“.

Dokument Európskej komisie „The EU budget powering the recovery plan for Europe“⁴ z mája 2020 hovorí, že celková pomoc bude činiť 1290 miliárd Eur a „vďaka pákovému efektu“ by tak celkové investície mohli dosiahnuť až 3100 miliárd Eur. Dokument na s. 1 pod čiarou uvádza, že ide o „konzervatívne hodnoty očakávaného multiplikátora“, ale „presnosť odhadu multiplikátorov môže byť ovplyvnená volatilitou súčasnej ekonomickej situácie“. Na základe odhadu objemu pomoci a celkovej investície sa hodnota multiplikátora teda stanovuje na 2,4 (3,1 / 1,29).

Dokument EK nešpecifikuje bližšie predpoklady výpočtov multiplikátora, ale predpokladaná hodnota 2,4 sa podobá tej, ktorá bola vypočítaná modelom HERMIN pre vyspelejšie regióny SR za roky 2007-2015.

Netechnické zhrnutie

Akú úlohu majú EŠIF v ekonomickom a sociálnom rozvoji SR? Je ich prínos zásadný alebo skôr malý?

Podiel ŠF a KF na kumulatívnom hrubom domácom produkte (HDP) v rokoch 2007 - 2015 dosiahol 1,90%. Podiel ŠF a KF na celkových verejných výdavkoch v tomto období činil 4,62%. Investície zo ŠF a KF mali v jednotlivých témach podpory rozdielnu váhu. Kým ich podiel na celkovej podpore aktívnych opatrení trhu práce bol takmer 69,7%, v doprave tvoril podiel EÚ zdrojov 48% celkových verejných zdrojov, v oblasti vzdelávania činil tento podiel 6,5%, v sociálnej inklúzii 4,9% a v oblasti zdravotníctva len 0,6%.

V porovnaní s opatreniami trhu práce - najväčšiu časť výdavkov v zdravotníctve tvoria mzdy personálu a výdavky na lieky a liečbu. Operačný program Zdravotníctvo (OPZ) sa sústreďoval hlavne na investície do vzdelávania, zdravotníckych technológií a nových budov. V rokoch 2007-2015 činili celkové verejné výdavky na zdravotníctvo cca 46 mld. Eur, kým OPZ alokoval

⁴ The European Commission (2020): [The EU budget powering the recovery plan for Europe](#)

len 0,25 mld. Eur. V celkových výdavkoch na zdravotníctvo sa preto európske zdroje veľmi neprejavili. Výrazne vyšší (12,4%) bol podiel ŠF a KF na kapitálových investíciách v zdravotníctve.

K 31.07.2020 bolo vyčerpaných len 32,3% z celkového objemu 16 034,6 mil. eur. podiel EŠIF na HDP klesne v rokoch 2014-2023 na úroveň 1,56% HDP. Podobne ako v minulom programovom období najväčšiu relevanciu majú EŠIF vo financovaní dopravnej infraštruktúry a podpore nezamestnaných.

V ktorých oblastiach prinášajú EŠIF najväčšie prínosy, a v ktorých oblastiach je ich prínos menej badateľný?

Vo všeobecnosti platí, že EŠIF prinášajú najväčšie efekty v oblastiach, kde majú najväčšiu relevanciu, t.j. najvyšší podiel na verejných výdavkoch.

V niektorých oblastiach – najmä vo výstavbe dopravnej infraštruktúry - majú EŠIF veľký podiel na výdavkoch, a majú aj dlhotrvajúce efekty.

- Sú oblasti, kde EŠIF majú veľký podiel na výdavkoch, ale ich efekty sú krátkodobé. Ide napríklad o financovanie aktívnych opatrení na trhu práce.
- A existujú aj oblasti, kde EŠIF boli hlavným zdrojom kapitálových výdavkov – výstavba infraštruktúry výskumu a vývoja - ale ich efekty boli zatiaľ minimálne, kvôli zlému nastaveniu systému.

Vieme merať prínos EŠIF pre ekonomický a sociálny rozvoj SR s dostatočnou mierou presnosti? Kde sú najväčšie problémy s meraním a hodnotením prínosov EŠIF? Čo a ako dokážeme zmerať a čo nie, a prečo?

Efekty intervencií z EŠIF meriame rovnakým spôsobom ako intervencie z národných zdrojov a súkromných zdrojov. Na merania ekonomických a sociálnych efektov intervencií z EŠIF sa používajú štandardné evaluačné metódy. Dostatočné a kvalitné údaje sú spravidla najväčším problémom merania efektov EŠIF (ale aj intervencií z iných zdrojov).

Bolo nedávne meranie Komisie KF v poriadku? Zohľadnili sa aj zvýšené dane (iné príjmy VF) využité na KF? Existujú štúdie, ktoré by porovnávali efekty programov financovaných z peňazí

EÚ voči efektom programov financovaných z národných rozpočtov, prípadne z regionálnych rozpočtov?

Euro investované zo štátneho rozpočtu je také isté, ako euro investované zo zdrojov ŠF a KF resp. EŠIF a má také isté efekty. Je pravda, že s európskymi zdrojmi sa spája v SR viac byrokracie a korupcie (čo hovorí o neschopnosti niečo implementovať), ale na samotnom efekte investícií to nič nemení.

Ide aj o to, či je kondicionalita Európskej únie dobre nastavená. Vid' diaľnice v Maďarsku alebo v Španielsku. Aj most, ktorý nikto nechce, má rovnaký efekt, ako most, ktorý sa intenzívne využíva? V tom prípade sa musíme pozrieť na iný ukazovateľ.

Presne tak. O funkčnosti mosta či diaľnice nerozhoduje zdroj peňazí (EÚ verzus štátny rozpočet), ale jeho efekty na okolitý región. Takto boli počítané aj regionálne efekty diaľnic v kapitole 2.1. Nerozlišoval sa zdroj peňazí, len efekt pripojenia regiónu na sieť TEN-T v zmysle poklesu nezamestnanosti a rastu reálnych miezd.

Údaje poskytované prijemcami projektov v rámci povinného vykazovania sú často problematické. Ťažko sa overuje ich pravdivosť a vypovedacia hodnota. V iných prípadoch máme k dispozícii doslova milióny údajov, ale ich kvalita je nízka - napríklad pri hodnotení efektov aktívnych opatrení na trhu práce (AOTP).

Aby sme efekty nejakej intervencie vedeli zmerať, intervencia musí byť dosť silná na to, aby nezanikla v šume iných udalostí. S dobrou mierou spoľahlivosti vieme merať efekty výstavby diaľnic na ekonomický a sociálny rozvoj regiónov. Ťažko sa merajú efekty niektorých plošných intervencií, na ktoré nemáme dosť spoľahlivých údajov. Napríklad zriadenie širokopásmového pripojenie v meste alebo obci. Veľmi ťažko sa merajú aj efekty znižovania regulačného bremena a administratívnej záťaže.

Doplniť pasáž o tom, ako pomáhajú ŠF a KF naplňovať základný cieľ kohézie? Znižovanie rozdielov medzi bohatými a chudobnými štátmi EÚ, ak k tomu existuje odborná literatúra.

K príspevku ŠF a KF (resp. EŠIF) k regionálnej konvergencii existuje obrovská literatúra. Základným poznatkom je, že nemáme spoľahlivý dôkaz, že európske zdroje pomáhajú konvergencii. Existuje niekoľko dôvodov, prečo je vplyv ŠF a KF (resp. EŠIF) na regionálnu konvergenciu takmer nemožné dokázať.

Prečo potom dávame peniaze na niečo, čoho základný požadovaný efekt nevieme zmerať. Budeme v tom pokračovať, aj keď možno dokonca škodia? Nemalo by sa navrhnúť zníženie? Presunúť zdroje inam, kde vieme, že pomôžeme.

Európske zdroje nemusia viesť ku konvergencii, ale môžu aspoň spomaliť divergenciu. Intervencie v chudobných regiónoch môžu napríklad pomôcť uchovať zamestnanosť. Ale čakať, že Rožňava bude konvergovať k Bratislave, nemôžeme.

Môžeme vybrať kľúčový zdroj, podľa ktorého „nemáme spoľahlivý dôkaz, že európske zdroje pomáhajú konvergencii“?

Po prvé, európske zdroje sú v globále len doplnkovým zdrojom celkových verejných i súkromných investícií v každej krajine. Efekty EŠIF na kohéziu je veľmi ťažké oddeliť od efektov iných intervencií, verejných i súkromných. Do SR napríklad natieklo od roku 1995 vyše 50 miliárd eur priamych zahraničných investícií (PZI), vrátane takých, ako boli Volkswagen, Kia čo Peugeot-Citroen. Niet pochyb, že PZI mali na konvergenciu SR k priemeru EÚ omnoho väčší vplyv ako investície zo ŠF a KF, resp. EŠIF.

Po druhé, efekty PZI sa EŠIF sa často navzájom prelínajú a ťažko ich oddeliť. Napríklad príchod Kia do Žiliny bol podmienený sľubom slovenskej vlády o dostavbe diaľnice do Žiliny.

Po tretie, efekty intervencií z EŠIF sa miešajú aj s efektami ekonomického cyklu.

Po štvrté, mnoho významných efektov sa naplno prejaví až po desaťročiach, ako napríklad pri výstavbe diaľnic.

Nečudo, že výskumné štúdie o efektoch ŠF a KF dochádzajú k úplne protichodným záverom. V súčasnosti sa už preto nerobia štúdie o tom, či európske zdroje podporujú „celkovú konvergenciu“. Pozornosť sa skôr sústreďuje na špecifické programy (AOTP, výstavba diaľnic, podpora výskumu) a špecifické typy regiónov (urbánne, rurálne).

Napríklad Pinho et al (2015)⁵ analyzovali, či investícií zo ŠF a KF v 92 regiónoch (NUTS 2) na území EÚ12 mali nejaký efekt na rast týchto regiónov v rokoch 2000-2006. Dospeli k názoru, že investície zvýšili ekonomický rast najmä v bohatších a vzdelanejších regiónoch. Zaostalé regióny nedokázali premeniť dodatočné zdroje na rýchlejšiu rast. „Viac zdrojov nemusí nevyhnutne znamenať rýchlejšiu rast“.

⁵ Pinho, C., Varum, C., & Antunes, M. (2015): Structural Funds and European regional growth: Comparison of effects among different programming periods. *European Planning Studies*, 23(7): 1302–1326

Breidenbach et al (2016)⁶ analyzovali vplyv ŠF a KF na 127 regiónov (NUTS 2) v EÚ15 v rokoch 1997-2007 (obdobie po roku 2008 bolo vynechané kvôli negatívnym efektom veľkej krízy). Autori došli k názoru, že európske zdroje mali **negatívny vplyv** na regionálnu konvergenciu, najmä na juhu Európy. Argumentujú, že zaostalé regióny súperia o súkromné investície a ľudský kapitál. Prílev európskej pomoci do jedného zaostalého regiónu odláka zdroje z okolitých zaostalých regiónov. Takéto „distribučné efekty“ detekovala aj naša vlastná analýza efektov diaľnic v SR (kapitola 2.1). Navyše, masívna podpora z európskych zdrojov môže vlády motivovať na odkladanie nevyhnutných štrukturálnych reforiem.

Asi sa treba zamyslieť, či konvergencia je v princípe možná a ak áno, či je aj taká žiadúca. Regionálnu konvergenciu paradoxne zabezpečil u nás režim komunistického centrálného plánovania. V každom okrese postavil veľkú fabriku, uzákonil rovnaké mzdy podľa vykonávanej práce, bez ohľadu na regionálnu lokalitu, a tiež zaviedol masívne prerozdelenie medzi regiónmi. Konvergencia v zmysle regionálnych príjmov sa naozaj dosiahla. Rozdiely v priemerných mzdách medzi Bratislavou a Rožňavou boli v roku 1989 veľmi malé. Táto umelá netrhová štruktúra sa po roku 1989 okamžite rozpadla a rozdiely medzi Bratislavou a zvyškom Slovenska sú dnes obrovské. Možno nie je správne trvať na nejakej konvergencii regiónov. Možno je lepšie priznať, že špecifické regióny majú odlišné predpoklady pre svoj rozvoj. Akceptovať to a definovať rozdielne očakávania.

Možno je tiež problém, že stále rozmýšľame podľa vzorca pred roka 1989 a nie veľmi nad tým, ako by mohli konvergenciu zvýšiť trhovo konformné opatrenia. Vládny materiál zameraný na zníženie rozdielov medzi regiónmi podľa mňa neanalyzoval príčiny rozdielov poriadne. Myslím príčiny, ktoré sú ovplyvniteľné v dnešnom systéme. Môže to byť demotivačný daňový mix, nedokončená decentralizácia verejnej správy.

Tieto faktory môžu mať určitý vplyv na veľkosť rozdielov medzi regiónmi, ale nie zásadný. Zásadný vplyv má predovšetkým lokalizačná výhoda a zásoba ľudského kapitálu. Gunnar Myrdal dostal Nobelovu cenu za model cirkulárno-kumulatívnej kauzality (model permanentného jadra a periférie). Model hovorí v podstate toto: v určitom regióne dôjde k poklesu ekonomickej aktivity (napríklad sa zavrú bane). Poklesnú príjmy miestnych obyvateľov. Nižšia kúpna sila zníži tržby regionálnych firiem. Z regiónu začínajú odchádzať mladí ľudia a tiež niektoré firmy. Regionálnej samospráve klesne výber daní a tým aj zdroje na

⁶ Breidenbach, P., Mitze, T. and Schmidt, C. M., (2016): *EU structural funds and regional income convergence: A sobering experience*, Ruhr Economic Papers 608, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Ruhr-University Bochum, TU Dortmund University, University of Duisburg-Essen.

investície do infraštruktúry. Tieto procesy sa opakujú v kruhu a ich následky sa kumulujú. Región stále viac stráca ľudské a finančné zdroje a tým aj atraktivitu pre investorov. Hoci je v regióne nízka cena práce, pre investorov nie je atraktívny – zostali v ňom najmä starí a/alebo menej vzdelaní ľudia a zanedbaná infraštruktúra. Presne tieto procesy sme po roku 1989 pozorovali na juhu a východe Slovenska. Zmena daňového mixu alebo fiškálna decentralizácia na tom zmení len málo. Niektorým regiónom môže pomôcť výstavba kritickej infraštruktúry, ktorá ich napojí na veľké aglomerácie (Bratislavu alebo Košice), pokiaľ sú v rozumnej vzdialenosti na dochádzanie.

Sú ciele intervencií z EŠIF správne nastavené? Sú vhodne zvolené indikátory úspechu intervencií? Sú očakávania o efektoch realistické? Je správne dávať si ciele na 7-ročné obdobie?

Programové obdobie de facto trvá 10 rokov. Za takéto dlhé obdobie sa spravidla stanú veci, ktoré nie je možné dopredu predvídať, ako napríklad vypuknutie finančnej krízy v roku 2008 alebo príchod pandémie v roku 2020. Pôvodné programové ciele sa potom ukážu ako nerelevantné. Bolo by preto vhodné vyjednať s Európskou komisiou a Európskym parlamentom, aby sa štruktúra a hodnoty niektorých ukazovateľov mohli prehodnocovať podľa aktuálnych ekonomických a sociálnych trendov.

Reálny príklad: Napríklad ukazovateľ tvorba pracovných miest, ktorý bol u nás vo všetkých operačných programoch v období 2007-2013/15. Ukazovateľ mal svoju logiku v čase vysokej nezamestnanosti, no nie po roku 2015, keď sa trh práce už dosť vyprázdnil a bolo veľmi ťažké zohnať pracovné sily.

Iným problémom je nepochopenie kauzálneho vzťahu medzi príčinou problému a očakávaným efektom intervencie. Napríklad zníženie počtu žiakov predčasne ukončujúcich školskú dochádzku nie je problémom politiky vzdelávania ale sociálnej inklúzie.

*Konkrétnejšie odpovedať na otázku **Sú vhodne zvolené indikátory úspechu intervencií?** - ideálne to rozobrať po jednotlivých indikátoroch, ktoré sú dobré, ktoré sú zlé a prečo. Doplňte rešerš odbornej literatúry o meraní a kvalite indikátorov. Skvelé by bolo, keby tam boli napr. tipy na zlepšenie indikátorov, ktoré sa používajú teraz.*

Problém nie je v „dobrých“ resp. „zlých“ indikátoroch, ale v zdôvodnení logiky intervencie a preukázaním vzťahu medzi intervenciou a efektom. Pokiaľ nevieme na základe indikátora dokázať súvislosť medzi intervenciou a následkom, indikátor je neúčinný a skôr zavádzajúci.

Napríklad integrovaný reformný plán (NIRP) často uvádza správne reformy s nezmyselnými indikátormi, Napríklad vo vzdelávaní je indikátor „Počet vysokých škôl v TOP 500“ alebo vo vede a inováciách zas umiestnenie v „European innovation scoreboard. Umiestnenie v rebríčku nezávisí len od úsilia SR ale aj od úsilia iných krajín (ktoré my nevieme ovplyvniť). Aj pri samotnom umiestnení nie je až tak dôležitá pozícia, ako absolútna vzdialenosť od špičky. Rebríček nemusí byť lineárny. Naším cieľom nemá byť umiestnenie v rebríčku ale vzdelaná populácia pripravená na nové civilizačné výzvy. Ukazovateľ „Produktivita práce na odpracovanú hodinu (% EÚ 27; nominálna)“ dáva väčší zmysel, ale je ťažké preukázať súvislosť medzi rastom produktivity práce a konkrétnou vedeckou alebo inovačnou politikou. Produktivita práce v minulosti v SR masívne rástla najmä vďaka transferu technológií v automobilkách – napriek absencii výskumnej a vývojovej politiky. Rozhodnutie automobiliek prísť do SR ovplyvnilo veľa faktorov. Okrem nízkej ceny práce to bola aj poloha (relatívne blízkosť trhov západnej Európy) a prijatie eura v SR.

Všeobecná logika hodnotenia efektov je nasledovná: Intervencia generuje výstupy („outputs“ napr. počet podnikov poberajúcich podporu na výskum). Výstupy by sa mali premietnuť do výsledkov („results“). Napríklad v dôsledku podpory z európskych zdrojov by sa mali pomerne rýchlo zvýšiť aj vlastné výdavky podnikov na výskum. Dlhodobým cieľom intervencie by mal byť dopad („impact“) na ekonomiku a spoločnosť. Vyššie výdavky na výskum a vývoj by sa mali prejavovať vo vyššej konkurencieschopnosti ekonomiky (napr. vyššou produktivitou práce, vyšším podielom poznatkovo-intenzívnych služieb na tvorbe HDP a exporte a pod.). Je zrejmé, že kým „výsledok“ (vyššie podnikové výdavky na výskum) sa môže prejavovať už do 3-5 rokov, „dopad“ (transformácia na poznatkovo-intenzívne) hospodárstvo) bude trvať minimálne desaťročie.

DG Regio skúmalo užitočnosť indikátorov výsledku a dopadu v obdobiach 2000-2006 a 2007-2013⁷. V rámci ERDF sa hodnotila užitočnosť 22 600 indikátorov v 227 operačných programoch. Z celkového počtu 22 600 indikátorov ich bolo 4986 klasifikovaných ako „dopadové“ indikátory. No 17% z dopadových indikátorov nemalo vôbec žiadne numerické hodnoty (t.j. východisková hodnota indikátora, konečná hodnota indikátora, a konečný cieľ intervencie). Len 6% celkového počtu dopadových indikátorov malo stanovenú súčasnú hodnotu indikátora a len 5% ich malo stanovenú súčasnú aj konečnú hodnotu. Ako uvádza report DG Regio: „ako môžeme merať konečné ciele intervencie, keď nemáme stanovený

⁷ Gaffey, V. (2013): A fresh look at the intervention logic of Structural Funds. *Evaluation*. 19(2): 195–203

východiskový stav?“ Najčastejším indikátorom dopadu bol „počet vytvorených“, resp. „počet udržaných pracovných miest“ – ku ktorému sa nedá priradiť východiskový stav. Iným častým indikátorom dopadu bol „rast HDP na obyvateľa“. Takýto indikátor je neužitočný. Transformácia ekonomiky na poznatkovú trvá dlho. A samotnú zmenu („dopad“) pritom nestačí len finančná podpora z EŠIF, ale nutné sú aj inštitucionálne reformy systému (napríklad podpora excelentného, nie podpriemerného výskumu). Preto je takmer nemožné identifikovať vzťah medzi „výstupom“, „výsledkom“ a „dopadom“.

Odporúčania:

- DG Regio odporúča, aby sme sa nesústreďovali nedokázateľné „dlhodobé dopady“, ktoré je veľmi ťažké identifikovať, ale skôr na čo najviac spoľahlivé meranie vzťahu medzi intervenciou a preukázateľným výsledkom. Ak napríklad pripojím okres na sieť TEN-T diaľnic, vieme preukázať nárast priemernej mzdy a pokles nezamestnanosti?
- Odporúčanie pre Slovensko: mnoho intervencií z EŠIF len pomáha konzervovať súčasný zle nastavený systém, najmä v AOTP, výskume a inováciách, či vzdelávaní. Bez reforiem týchto systémov nemôžu generovať EŠIF žiaduce efekty. Takisto, ako ich nemôžu generovať ani zdroje štátneho rozpočtu.

V ktorých oblastiach vieme EŠIF čerpať a v ktorých nie, a prečo?

Neexistuje ucelená analýza, ktorá by na malej ploche jednoznačne vysvetlila rozdiely v čerpaní operačných programov. Z implementačnej praxe však vieme povedať, že miera čerpania závisí najmä na veľkosti projektu a kompetentnosti jeho prijímateľa. Veľký projekt za 100 miliónov eur má len o niečo väčšiu administratívu ako malý projekt za 100 tisíc eur

K ďalším faktorom patria komplikovanosť individuálnych projektov a schopnosť riadiaceho orgánu (RO) a sprostredkovateľského orgánu (SORO) dizajnovat' a implementovať výzvy. Niektoré projekty, napríklad zatepl'ovanie budov alebo technologické transfery sú síce relatívne malé (0,1-2 milióny eur) ale sú jednoduché a opakované.

Potrebuje vôbec EŠIF? Vyvážia prínosy EŠIF ich negatíva (korupcia, pokrivenie trhovej súťaže)?

EŠIF sú súčasťou systému verejných financií, majú však aj určité špecifické črty, ktoré ich odlišujú od iných verejných zdrojov. Napríklad na rozdiel od zdrojov štátneho rozpočtu, , zdroje

EŠIF majú dlhodobý charakter. Nepodliehajú výkyvom ekonomického a politického cyklu. Preto je vhodné ich smerovať do takých rozvojových priorít SR, ktoré si vyžadujú dlhodobé sústredenie pozornosti a stabilné a predvídateľné investície. Malo by ísť najmä o infraštruktúrne investície v doprave, životnom prostredí a vzdelávaní. Infraštruktúrne investície majú okrem iných výhod aj funkciu ekonomického stabilizátora. Pomáhajú generovať domáci dopyt aj v čase ekonomickej krízy.

V čase boomu môžu zase pôsobiť procyklicky, nie? Čiže na základe tohto odseku je aká odpoveď na otázku z podnadvisu?

Rozloženie investícií z EŠIF v čase je vecou nastavenia ich implementácie. Je pravda, že toto nastavenie je v SR jedno z najhorších v rámci EÚ. Preto dochádza k veľkej koncentrácii čerpania do posledného roku. Väčšina európskych štátov však čerpá EŠIF rovnomernejšie.

1 Akú úlohu majú EŠIF v ekonomickom a sociálnom rozvoji SR?

Je ich prínos zásadný alebo skôr malý?

1.1 Programové obdobie 2007-2013/15

Programové obdobie 2007-2013/15 je uzavreté a je možné kvantifikovať prínosy európskych štrukturálnych a kohéznych fondov (ŠFa KF)⁸ pre slovenskú ekonomiku a spoločnosť. Podiel ŠF a KF na kumulatívnom hrubom domácom produkte (HDP) v rokoch 2007 - 2015 dosiahol 1,90%. Podiel ŠF a KF na celkových verejných výdavkoch v tomto období činil 4,62%.⁹ Investície zo ŠF a KF mali v jednotlivých témach podpory rozdielnu váhu. Kým ich podiel na celkovej podpore aktívnych opatrení trhu práce bol takmer 69,7%, v doprave tvoril podiel EÚ zdrojov 48% celkových verejných zdrojov, v oblasti vzdelávania činil tento podiel 6,5%, v sociálnej inklúzii 4,9% a v oblasti zdravotníctva len 0,6%. Súčasne podiel týchto zdrojov predstavoval v absolútnej hodnote výrazne rozdielne sumy (Tabuľka 1).

Podiel ŠF a KF na kapitálových investíciách bol výrazne vyšší. Kapitálové investície tvorili takmer 80% všetkých čerpaných prostriedkov; v prípade projektov realizovaných v regiónoch (bez nadregionálnych a národných projektov to bolo až 92%). Podiel kapitálových výdavkov v jednotlivých témach tak stúpol, napr. vo vzdelávaní približne na 60% a v zdravotníctve na 12,4%.

Z akých hodnôt?

ŠF a KF, ako aj EŠIF sú investície z verejných zdrojov. Ministerstvo financií SR pripravilo sériu revízií verejných výdavkov pre jednotlivé sektory verejnej správy (školsťvo, zdravotníctvo, aktívne politiky na trhu práce a pod.). Tieto revízie vo väčšine prípadov špecifikujú bežné i kapitálové výdavky. Údaje o podieloch EŠIF na jednotlivých intervenciách sa opierali o tieto revízie výdavkov.

⁸ V programovom období 20107-2013 sa intervencie z európskych zdrojov označovali ako „štrukturálne a kohézne fondy“ (ŠF a KF). V programovom období 2014-2020 sa tieto intervencie označujú ako „európske štrukturálne a investičné fondy“ (EŠIF).

⁹ Zdroj: Eurostat (2020): GDP and main components (output, expenditure and income) [nama_10_gdp], Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_10a_main], ITMS: OLAP kocka

Tabuľka 1: Podiel ŠF a KF na celkových zdrojoch SR podľa tematických oblastí

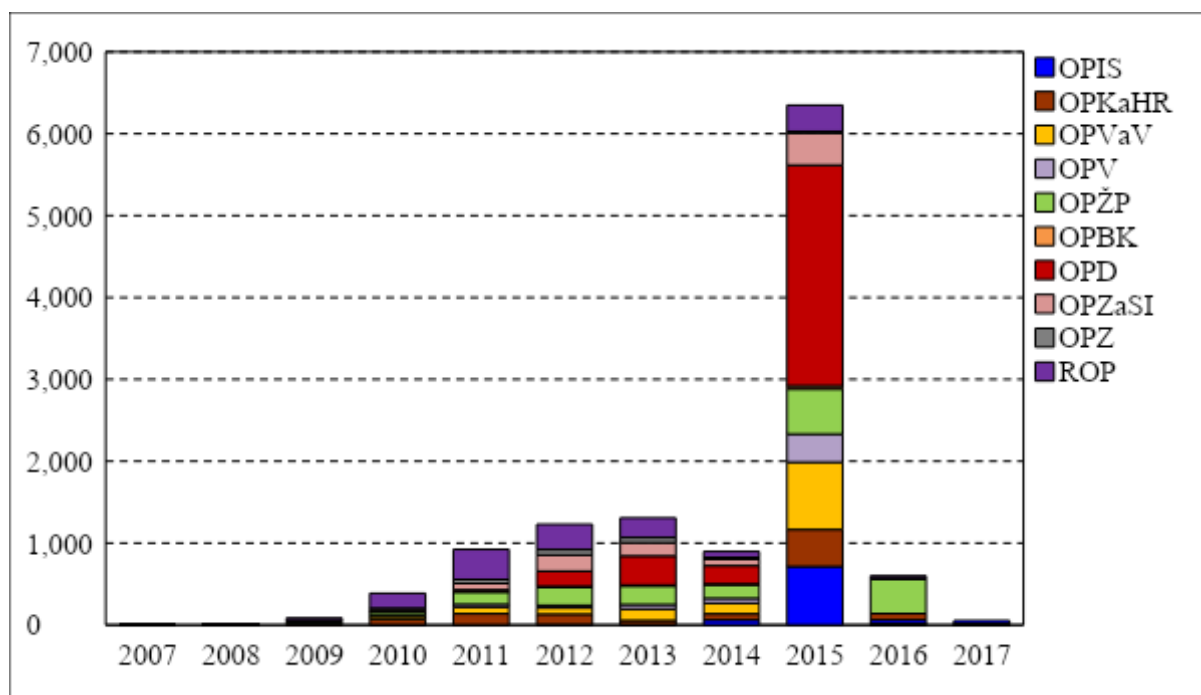
Téma / sektor	podiel na celkových zdrojoch v %	suma v mil. Eur
Ia Výskum, vývoj a inovácie	11,5	1 127,4
Ib Podpora podnikania, cestovný ruch, kultúra	n. a.	n. a.
II. Energetika	n. a.	n. a.
III. Ochrana životného prostredia a predchádzanie rizikám	24,6	1 832,7
IV. Doprava	48,0	3 657,4
V. Informačná spoločnosť	32	963,3
VI. Vzdelávanie a ľudský kapitál	6,5	476,8
VIIa Zdravotníctvo	0,6	249,7
VIIb Infraštruktúra bývania a iná sociálna infraštruktúra	n. a.	n. a.
VIII. Zlepšenie prístupu k zamestnaniu	69,7	750,1
IX. Zlepšenie sociálneho začlenenia znevýhodnených osôb	4,9	146,0

Zdroj: Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu (2017):Ex post hodnotenie dopadov implementácie Národného strategického referenčného rámca na dosiahnutie strategického cieľa NSRR. Poznámky: n.a. = údaj nie je k dispozícii.

Vyhodnotenie efektov komplikuje cyklus čerpania ŠF a KF. V rokoch 2007-2009 bolo čerpanie takmer nulové (Graf 1). Väčšina veľkých infraštruktúrnych projektov bola ukončená až v rokoch 2015 - 2016. Až 59% prostriedkov z NSRR bolo vyčerpaných v rokoch 2015 - 2017¹⁰. Najvyšší 91,1% podiel čerpania v tomto období mal Operačný program Informatizácia spoločnosti (OPIS). V Operačnom programe Doprava (OPD) činil tento podiel 77,6% a v Operačnom programe Výskum a Vývoj (OPVaV) 63,5%. Efekty ŠF a KF pre slovenskú ekonomiku a spoločnosť boli teda veľmi rozdielne nielen podľa tematických oblastí intervencií, ale aj podľa rokov.

¹⁰ Zdroj: ITMS, OLAP kocka.

Graf 1: Celkové výdavky ŠF a KF podľa rokov a operačných programov v (mil. Eur)



Zdroj: Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu (2017): Ex post hodnotenie dopadov implementácie Národného strategického referenčného rámca na dosiahnutie strategického cieľa NSRR.

1.2 Programové obdobie 2014-2020/23

K 31.07.2020 bolo vyčerpaných len 32,3% z celkového objemu 16 034,6 mil. eur. Dve tretiny celkových výdavkov EŠIF budú vyčerpané v rokoch 2021-2023. Efekty EŠIF pre slovenskú ekonomiku a spoločnosť v programovom období 2014-2020/23 je preto ťažké hodnotiť.

Na základe prognóz vývoja HDP a nastavenia viacročného finančného rámca môžeme odhadnúť, že podiel EŠIF na HDP klesne v rokoch 2014-2023¹¹ na úroveň 1,56% HDP. Pokles podielu je spôsobený najmä rastom HDP. EŠIF zostanú teda len doplnkovým zdrojom v celkových verejných výdavkoch. EŠIF však naďalej budú významným zdrojom prostriedkov vo vybraných témach verejnej politiky, a to najmä v doprave, výskume a v životnom prostredí.

Nasledujúce odseky charakterizujú význam podpory EŠIF podľa jednotlivých tematických cieľov (TC 1 až TC 11) ako ich stanovila Partnerská dohoda pre SR. Tam, kde je to možné sa podpora z EŠIF dáva do pomeru k celkovým verejným investíciám, ako ich prezentujú Revízie

¹¹ Programové obdobie je stanovené na roky 2014-2020, ale projekty začaté do roka 2020 je možné čerpať až do roku 2023.

výdavkov Ministerstva financií SR. Podobne ako v minulom programovom období najväčšiu relevanciu majú EŠIF vo financovaní dopravnej infraštruktúry a podpore nezamestnaných.

TC1: Posilnenie výskumu, technologického rozvoja a inovácií

Podľa údajov Eurostatu činili v rokoch 2014-2018 celkové zdroje vo financovaní výskumu a vývoja 3 618,6 mil. EUR¹². Zdroje EŠIF činili v tomto období 124,6 mil. EUR, t.j. 3,4 % celkových zdrojov vo vede a výskume¹³.

TC2: Zlepšenie prístupu k informáciám a IKT a zlepšenie ich využívania a kvality

Celkové skutočné i rozpočtované investície do IKT za roky 2014-2018 sú odhadované na 1854 mil. EUR. Prostriedky OP II v tomto období poskytl 77,8 mil. EUR, t.j. 4,2 % celkových investícií. Investície do IKT vo verejnom sektore boli však podporené projektmi financovanými aj z iných operačných programov, najmä OP VaI a OP EVS. Skutočný podiel EŠIF na financovaní IKT vo verejnom sektore v období 2014-2018 preto nie je možné kvantifikovať.

TC3: Zvýšenie konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov

Prioritné osi 2 a 3 OP VaI podporujú posilnenie konkurencieschopnosti a rastu MSP. Konkurencieschopnosť by sa mala dosiahnuť najmä zavádzaním inovácií. Podľa údajov Štatistického úradu SR o inovačnej aktivite podnikov, dosiahli vlastné výdavky slovenských podnikov na inovácie (vrátane výdavkov na výskum a vývoj) v rokoch 2014 – 2018 približne 5 642 mil. EUR¹⁴. Zdroje z EŠIF čerpané z OP VaI v rámci TC3 v tom istom období predstavovali len 1,0 % vlastných výdavkov podnikov na inovácie.

TC 4: Podpora prechodu na nízko uhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch

Investície do obnoviteľných zdrojov (slnečná energia, biomasa, hydroelektrická a geotermálna energia), energetickej efektívnosti a kombinovanej výroby elektrickej energie a tepla (KVET)

¹² Zdroj: Eurostat (2020) Database, Intramural R&D expenditure (GERD) by sectors of performance (rd_e_gerdtot).

¹³ Veľmi nízka bola úspešnosť Slovenska v programe Horizon 2020. Ku koncu roka 2018 Slovensko zaznamenalo 426 účasť a získalo príspevok 93,33 mil. EUR, t.j. 0,23 % celkového príspevku EÚ na program H2020. Zdroj: European Commission (2019): H2020 Projects – summary.

¹⁴ Štatistický úrad Slovenskej republiky (2014 - 2018): Inovačná aktivita podnikov v Slovenskej republike 2012-2014 a 2014-2016. ŠÚSR Bratislava. Poznámky: Údaje o výdavky na inovácie ŠÚSR poskytuje za roky 2014 a 2016. Výdavky za roky 2015 boli odhadnuté ako priemery rokov 2014 a 2016. Výdavky na inovácie za roky 2017 a 2018 boli odhadnuté na základe predchádzajúcich rokov. Výdavky na inovácie sa poskytujú len za podniky s technologickými inováciami.

pochádzajú z verejných zdrojov (EŠIF a štátneho rozpočtu), ale aj vlastných zdrojov súkromného sektora¹⁵. Vzhľadom na neexistenciu solídnej údajovej základne nie je možné kvantifikovať príspevok EŠIF k napĺňaniu cieľov v obnoviteľných zdrojoch.

TC5: Podpora prispôsobovania sa zmene klímy, predchádzanie a riadenie rizika

Revízia údajov na životné prostredie kvantifikuje realizované výdavky na ochranu pred povodňami na 170,8 mil. EUR za roky 2014-2016 a odhaduje tieto výdavky na roky 2017-2018 na 106,8 mil. EUR (spolu 277,6 mil. EUR za roky 2014-2018). Zdroje čerpané z EŠIF (bez platieb Programu rozvoja vidieka) v uvedenom období poskytli 7,5 mil. EUR, t.j. 2,7 % zdrojov v rámci adaptácie na klimatickú zmenu .

TC6: Zachovanie a ochrana životného prostredia a podpora efektívneho využívania zdrojov

Prostriedky na ochranu životného prostredia poskytuje verejný i súkromný sektor. Celkové náklady verejného sektora (investície + bežné náklady) na uvedené aktivity podľa údajov Eurostatu dosiahli v rokoch 2014-2018 sumu 2 533,6 mil. EUR^{16,17}. Najväčšie zdroje smerovali do hospodárenia s domácim a priemyselným odpadom a spracovania odpadovej vody. Náklady podnikov na tieto aktivity v tom istom období dosiahli sumu 4 700,0 mil. EUR¹⁸. Zdroje z EŠIF (bez platieb a investícií PRV) v rokoch 2014-2018 tvorili 17,4 % celkových nákladov verejného sektora a 6,1 % celkových kombinovaných nákladov verejného a súkromného sektora na ochranu životného prostredia.

TC7: Podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach

Investície z PO1-PO6 OP II a PO1 IROP sú prednostne zamerané na výstavbu a modernizáciu dopravných infraštruktúr. Podľa údajov Ročenky dopravy, pôšt a telekomunikácií dosiahli celkové investície do dopravnej infraštruktúry (železničná, cestná, vodná a letecká) v rokoch 2014 - 2018 výšku 6 271,3 mil. EUR. Celkové investície z EŠIF v rokoch 2014-2018 dosiahli 1 131,7 mil. EUR, t.j. 18,0 % celkových investičných výdavkov na dopravnú infraštruktúru.

¹⁵ Značná časť procesných inovácií v podnikoch je zameraná na úspory energie.

¹⁶ Eurostat (2020): Database, General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp], kapitoly GF 0501-0506.

¹⁷ Výdavky na životné prostredie hodnotilo aj Ministerstvo financií SR v rámci revízie výdavkov na životné prostredie v roku 2017. Detailné hodnotenie sa týkalo najmä výdavkov ústredných orgánov štátnej správy. Značnú časť výdavkov na životné prostredie v SR realizujú obce.

¹⁸ Údaje pre verejný sektor a podniky boli k dispozícii za roky 2014-2017. Výdavky na rok 2018 boli aproximované podľa výdavkov predošlých rokov.

TC8: Podpora udržateľnosti a kvality zamestnanosti a mobility pracovnej sily

Podľa údajov Európskej komisie (DG Employment)¹⁹ celkové výdavky SR na realizáciu aktívnych opatrení na trhu práce (AOTP) v období rokov 2014-2018, predstavovali sumu 699,6 mil. EUR²⁰. Zdroje čerpané v rámci TC8 k 31.12.2018 činili 386,65 mil. EUR, t.j. 55,4 % celkových výdavkov AOTP. Spomedzi všetkých tematických cieľov mali zdroje EŠIF v TC8 najvyššiu relevanciu.

TC9: Podpora sociálneho začlenenia, boj proti chudobe a akejkol'vek diskriminácii

Podľa údajov Eurostatu v rokoch 2014-2018 dosiahli celkové výdavky na podporu sociálnej inklúzie v SR (vrátane sociálnych dávok) sumu 1 731 mil. EUR^{21,22}. Podpora EŠIF (zdroje IROP a OP ĽZ) v uvedenom období určená na plnenie TC9 predstavovala sumu 149,96 mil. EUR, t. j. 8,66 % z celkových zdrojov verejnej podpory, čo je možné považovať za pomerne nízky príspevok. Je však dôležité zdôrazniť, že pomer je skreslený započítaním výdavkov na sociálne dávky do celkovej sumy. Výdavky na sociálne dávky predstavujú pasívnu zložku sociálnych politík a nie je možné ich zo zdrojov EŠIF financovať. V prípade viacerých tém, napr. inklúzie ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít, zdroje EŠIF predstavujú zásadný, často jediný zdroj finančných prostriedkov.

TC10: Investovanie do vzdelania, školení a odbornej prípravy, ako aj zručností a celoživotného vzdelávania

Podľa údajov Eurostatu, sa verejné výdavky na vzdelávanie v Slovenskej republike v rokoch 2014-2018 pohybovali na úrovni približne 4,0 % HDP ročne a dosiahli sumu 15 980 mil. EUR²³. Podľa revízie výdavkov na vzdelávanie (MF SR 2017) ide prevažná časť výdavkov

¹⁹ DG Employment, Social Affairs & Inclusion (2020): Public expenditure on labour market policy (LMP) interventions. Poznámka: údaje za SR za roky 2017 a 2018 boli aproximované priemerom predchádzajúcich rokov.

²⁰ Suma zahŕňa aj európske zdroje (ESF) podporujúce služby zamestnanosti v sume 226 mil. eur v rokoch 2014 a 2015. Zdroj: MFSR (2017): Revízia výdavkov na politiky trhu práce a sociálne politiky. Záverečná správa. MFSR, 2017.

²¹ Eurostat (2020): General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp]. Social exclusion n.e.c.

²² Táto suma zahŕňa aj 90 mil. Eur zo zdrojov ESF v rokoch 2014 a 2015. MFSR (2017): Revízia výdavkov na politiky trhu práce a sociálne politiky. Záverečná správa. MFSR, 2017.

²³ Eurostat (2019): Database, General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp]. Poznámky: údaj za rok 2018 odhadnutý na základe vývoja v minulých rokoch. Tieto údaje zahŕňajú bežné výdavky (najmä platy učiteľov) i kapitálové výdavky. V primárnom a sekundárnom vzdelávaní tvoria mzdy učiteľov a ostatných zamestnancov 64 % všetkých výdavkov, kým kapitálové výdavky len 3%. V terciárnom vzdelávaní tvoria mzdy 43 % a kapitálové výdavky 17 % všetkých výdavkov.

predovšetkým na platy učiteľov a iných zamestnancov školstva²⁴. Európske zdroje smerujú predovšetkým (i keď nie výlučne) do kapitálových investícií²⁵. Najväčšia kapitola výdavkov, ktorú tvoria náklady na bežné mzdy pedagogických a nepedagogických pracovníkov je hradená z verejných rozpočtov. Celkové skutočné kapitálové výdavky za roky 2014-2016 i odhadované kapitálové výdavky za roky 2017-2018 dosiahli podľa revízie výdavkov na školstvo 896,7 mil. EUR²⁶. **Zdroje EŠIF poskytlí v rokoch 2014-2018 sumu 55,28 mil. EUR, t.j. 6,2 % kapitálových výdavkov v školstve v danom období.**

TC 11: Posilnenie inštitucionálnych kapacít orgánov verejnej správy a zainteresovaných strán a efektivity verejnej správy

Rozhodujúcim zdrojom podpory z európskych zdrojov pre verejnú správu je Operačný program Efektívna verejná správa (OP EVS). Najväčší objem prostriedkov sa koncentroval v prioritnej osi 1 OP EVS. Táto os financovala jednak národné projekty pre ústredné orgány štátnej správy²⁷ a jednak dopytovo-orientované projekty pre neziskové organizácie. Vzhľadom na veľkú rôznorodosť príjemcov nie je možné vypočítať podiel EŠIF na ich výdavkoch. Prioritná os 2 OP EVS bola zameraná za zefektívnenie súdneho systému a lepšiu vymáhateľnosť práva. Celkové výdavky na systém súdnictva v rokoch 2014-2018 činili 926,5 mil. EUR²⁸, čerpanie z PO2 OPEVS v tom istom období činilo 3,2 mil. EUR, t.j. 0,3 %. Prostriedky z EŠIF mali teda len minimálny podiel na financovaní systému súdnictva.

²⁴ MFSR, Ministerstvo financií SR (2017): Revízia výdavkov na vzdelávanie. Záverečná správa. MFSR, Bratislava.

²⁵ Podstatná časť kapitálových výdavkov v rokoch 2014-2015 bola hradená zo štrukturálnych a kohéznych fondov, najmä Operačného programu Vzdelávanie. V roku 2014 dosiahol podiel ŠF a KF na celkových investičných nákladoch MŠVVaŠ SR 76 % a v roku 2015 až 81 % Zdroj: MFSR (2017): Revízia výdavkov na vzdelávanie. Záverečná správa. MFSR, Bratislava.

²⁶ V tom európske zdroje 489,3 mil. EUR.

²⁷ Najvyšší počet národných projektov implementovalo Ministerstvo spravodlivosti SR. Inými významnými príjemcami boli Ministerstvo financií SR, Úrad vlády SR a Úrad pre verejné obstarávanie. Úrad vlády SR (2019): Partnerská dohoda.

²⁸ Ministerstvo financií SR (2020): Rozpočty verejnej správy na roky 2014 až 2022, Hlavná kniha - Rozpočtovanie výdavkov podľa vybraných oblastí.

2 V ktorých oblastiach prinášajú EŠIF najväčšie prínosy, a v ktorých oblastiach je ich prínos menej badateľný?

Vo všeobecnosti platí, že EŠIF prinášajú najväčšie efekty v oblastiach, kde majú najväčšiu relevanciu, t.j. najvyšší podiel na verejných výdavkoch.

- V niektorých oblastiach – najmä vo výstavbe dopravnej infraštruktúry - majú EŠIF veľký podiel na výdavkoch, a majú aj dlhotrvajúce efekty.
- Sú oblasti, kde EŠIF majú veľký podiel na výdavkoch, ale ich efekty sú krátkodobé. Ide napríklad o financovanie aktívnych opatrení na trhu práce.
- A existujú aj oblasti, kde EŠIF boli hlavným zdrojom kapitálových výdavkov – výstavba infraštruktúry výskumu a vývoja - ale ich efekty boli zatiaľ minimálne, kvôli zlému nastaveniu systému.

Hodnota za peniaze do veľkej miery závisí od nastavenia systému inštitúcií, v ktorom sa intervencie odohrávajú. Zle nastavený systém zdravotníctva, školstva či výskumu bez efektu pohltí akékoľvek množstvo peňazí, či už z národných alebo európskych zdrojov. Ak chceme dosiahnuť hodnotu za peniaze aj bez inštitucionálnych reforiem (ku ktorým sa vlády odhodlávajú len ťažko), potom môžeme preferovať sektory, ktoré sú na menej citlivé na inštitucionálne nastavenie. Spravidla ide o infraštruktúrne investície. Napríklad súčasná sieť železníc sa v SR etablovala cca v roku 1870 a generuje efekty dodnes. Podobné efekty má aj sieť diaľnic, najmä tých úsekov, ktoré pripoja regióny na sieť TEN-T (nasledujúca kapitola).

2.1 Výstavba diaľnic a rýchlostných ciest

Operačný program Doprava (OPD) bol základným programovým dokumentom SR pre čerpanie pomoci zo štrukturálnych a kohéznych fondov EÚ v sektore dopravy na roky 2007 – 2013. Výstavba dopravnej infraštruktúry prináša niekoľko typov ekonomických, sociálnych a environmentálnych efektov, V dlhodobej perspektíve sú kľúčové najmä ***nepriame (širšie) ekonomické efekty diaľnic***. Tie sa vzťahujú na štrukturálne zmeny v ekonomike regiónu, ktoré sú vyvolané lepšou dostupnosťou regiónu. Úspora času a nižšie dopravné náklady rozširujú funkčný trh produktov pre podniky a zvyšujú úspory z rozsahu.. Zlepšená dostupnosť regiónu, nižšie dopravné náklady a vznik aglomeračných efektov zvyšujú atraktivnosť regiónu pre

investorov, turistov i domácnosti.²⁹ V regiónoch s dobrým napojením na veľké aglomerácie sa tvorí viac pracovných miest, stavia viac bytov a vzniká v nich viac firiem. Pracujúci si môžu vybrať zo širšej ponuky pracovných miest, lepšie uplatniť svoje individuálne schopnosti a dosiahnuť tak vyššie reálne mzdy. Tieto efekty popisuje tzv. „nová ekonomická geografia“, ktorá identifikuje súvislosti medzi rozvojom dopravnej infraštruktúry, aglomeračnými efektami, a rastom produktivity práce a reálnych miezd.³⁰

V roku 2018 bola pre Úrad podpredsedu vlády pre informatizáciu a investície vykonaná analýza efektov výstavby diaľnic a rýchlostných ciest na Slovensku³¹. Doterajšie analýzy efektov diaľnic na sociálno-ekonomický rozvoj regiónov potvrdzujú, že **diaľnica má pre región význam najmä vtedy, ak ho pripája na kľúčové medzinárodné dopravné koridory, alebo na veľké sídelné aglomerácie.**³² Napojenie na kľúčové európske dopravné koridory TEN-T je pre SR mimoriadne významné. Slovensko má malú a extrémne otvorenú ekonomiku, s 96% podielom exportu tovarov a služieb na HDP. Kľúčové odvetvia slovenskej ekonomiky ako automobilový priemysel, strojárstvo, výroba kovov a výroba spotrebnej elektroniky sú dominované multinacionálnymi spoločnosťami (MNS). Tieto odvetvia sú závislé na hladko fungujúcich dopravných sieťach pre dodávateľov a odberateľov MNS.

Kvantitatívne hodnotenie použilo tri metódy na analýzu širších ekonomických a sociálnych prínosov diaľnic pre slovenské okresy pripojené na trans-európske dopravné siete (TEN-T): (1) Difference in Differences, (2) Panelová regresia s fixnými efektmi a (3) Metóda syntetickej kontroly.

Najviac diaľnic bolo postavených po roku 2000. Hodnotenie metódou DiD sa preto realizovalo v dvoch obdobiach: 1997 - 1999 a 2000 – 2016 (t.j. pred pripájaním okresov na TEN-T a po pripojení). Porovnávali sa hodnoty výsledkových ukazovateľov (mzdy, nezamestnanosť, byty, atď.) pre okresy, ktoré boli v rokoch 2000-2016 napojené na TEN-T verzus okresy, ktoré zostali nenapojené na TEN-T až do roku 2016. Aby sa zaručila porovnateľnosť okresov v intervenčnej a kontrolnej vzorke, bola využitá metóda *propensity score matching* (PSM), ktorá

²⁹ Pozri aj Vickerman, R. (2000): Evaluation methodologies for transport projects in the United Kingdom. *Transport Policy*, 7(1): 7-16.

³⁰ Fujita, M., Krugman P. and Venables, A.J. (1999): *The spatial economy: Cities, regions and international trade*. Cambridge, MA: MIT Press.

³¹ Baláž, V., Nežinský, E. and Dokupilová, D. (2018): Do Motorways Induce Wider Economic Benefits? Evidence from the Slovak Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 66(5): 431-464

³² Rephann, T. and Isserman, A. (1994): New highways as economic development tools: An evaluation using quasi-experimental matching methods. *Regional Science and Urban Economics*, 24(6): 723-751.

okresom pripojeným na TEN-T našla čo najpodobnejších „dvojníkov“. Takto spárovaná vzorka analyzovala 10 okresov napojených na TEN-T a 10 okresov nenapojených na TEN-T.

Porovnanie metódou DiD ukázalo, že v okresoch napojených na TEN-T rástla priemerná reálna mzda rýchlejšie, uchovalo sa kladné saldo vnútorného sťahovania a nezamestnanosť sa znížila viac ako v okresoch nepripojených na TEN-T. V okresoch, ktoré neboli v rokoch 2000-2016 pripojené na TEN-T sa saldo vnútornej migrácie zmenilo z kladného na záporné.

Najviditeľnejšie rozdiely sa prejavili v raste miezd. Rozdiely vo veľkosti medzi reálnou mzdou v okresoch napojených a nenapojených na TEN-T narástli zo 7,1% v období rokov 1997 - 1999 na 14,6% v období rokov 2000 - 2016, t.j. o 7,5% (Tabuľka 2). Významné rozdiely v rastoch reálnych miezd preukázal aj model lineárnej regresie s fixnými efektmi.

Tabuľka 2: Výsledné efekty v kontrolnej vzorke a vzorke s intervenciou (DiD)

Obdobie	1997-1999	2010-2016
<i>Reálna mzda v stálych cenách (eur)</i>		
Okresy nenapojené na TEN-T	245,55	275,14
Okresy napojené na TEN-T	263,08	315,19
rozdiel v %	+ 7,1	+ 14,6
<i>Miera nezamestnanosti (%)</i>		
Okresy nenapojené na TEN-T	18,88	15,33
Okresy napojené na TEN-T	13,84	11,78
rozdiel v %	- 5,04	- 3,55
<i>Saldo vnútorného sťahovania na 1000 obyvateľov</i>		
Okresy nenapojené na TEN-T	0,10	-0,45
Okresy napojené na TEN-T	0,46	0,43

Zdroj: Baláž, V., Nežinský, E. and Dokupilová, D. (2018): Do Motorways Induce Wider Economic Benefits? Evidence from the Slovak Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 66(5): 431-464

Metóda syntetickej kontroly (SCM) je založená na vytvorení „syntetických“ kontrolných jednotiek (okresov), ktoré sa v pre-test období svojim správaním čo najviac približujú jednotkám s intervenciou. Zostavujú sa pomocou permutácií a vyberá sa taká kombinácia jednotiek z kontrolnej vzorky, ktorá sa čo najviac podobá skutočným jednotkám. Syntetická kontrolná jednotka je syntetickým klonom jednotky s intervenciou a dopad intervencie sa kvantifikuje porovnaním vývoja skutočnej a syntetickej jednotky v období po intervencii.

Hlavnou výhodou SCM je, že nepotrebuje žiadnu minimálnu vzorku a ekonomické a sociálne efekty dokáže kvantifikovať aj pre jeden okres.

Metóda SCM ukázala, že najvýznamnejší progres v napojených okresoch bol zistený pre vývoj miezd a nezamestnanosti. Priemerné reálne mzdy narástli v siedmich, počet firiem v ôsmich a počty bytov v troch z celkového počtu desať okresov pripojených na TEN-T. V šiestich z desiatich okresoch došlo k poklesu nezamestnanosti a saldo vnútorného sťahovania sa zvýšilo v siedmich z desiatich okresov. Priemerný ročný nárast reálnych miezd v okresoch pripojených na TEN-T bol o 2,3% vyšší ako v syntetických okresoch. Napríklad v Nitre a Zvolene rástli po pripojení na TEN-T reálne mzdy v priemere o 8% ročne rýchlejšie, ako keby tieto okresy neboli pripojené na TEN-T.

Veľké dopravné infraštruktúry vytvárajú v metropolitných regiónoch **aglomeračné aj distribučné efekty**:

- Aglomeračné efekty znamenajú, že viac firiem lokalizovaných v tesnej blízkosti môže využívať spoločné zdroje pracovnej sily a poznatkov a kombinovať svoje produkčné kapacity. ***Efekt pripojenia na TEN-T sa prejavil najsilnejšie s dlhším časovým odstupom a najmä v metropolitných a urbánnych regiónoch. Najvýznamnejšie nárasty miezd boli zaznamenané v troch zo štyroch metropolitných a urbánnych regiónoch (Nitra, Banská Bystrica and Zvolen).***
- ***Distribučné efekty*** znamenajú, že niektoré okresy na pripojení na diaľnicu môžu strácať biznis v prospech iných okresov. Metóda SCM naznačila, že niektoré okresy (Považská Bystrica, Žiar nad Hronom) mali horší vývoj niektorých výsledkových ukazovateľov (mzdy, počet podnikov, bytov) po pripojení na diaľnicu. Sú to najmä tranzitné okresy, ktoré strácajú svoje obyvateľstvo v prospech koncových metropolitných regiónov (napr. Považská Bystrica strácala obyvateľstvo v prospech Žiliny a Trenčína).

Vcelku prevažovali aglomeračné efekty, a to najmä u najväčších (krajských) miest.

2.2 Aktívne opatrenia na trhu práce

V rokoch 2014 - 2018 sa v Slovenskej republike (SR) zo zdrojov Európskeho spoločenstva ako i štátneho rozpočtu vynaložili značné prostriedky na podporu aktívnych opatrení na trhu práce

(AOTP). Opatrenia boli realizované prostredníctvom národných projektov (NP) financovaných z Európskeho sociálneho fondu (ESF). Celková suma podpory AOTP činila 785,21 mil. EUR³³ a zahŕňala prostriedky z programových období 2007 - 2013 i 2014 - 2020.

Podobne ako v starých členských krajinách i na Slovensku sa rozsah výdavkov a zameranie realizovaných AOTP okrem iného mení aj v závislosti od ekonomického cyklu a absolútneho počtu uchádzačov o zamestnanie v bežnom roku. Tieto faktory vysvetľujú veľkú diverzitu intenzity AOTP v členských krajinách EÚ a tiež nízku koreláciu medzi mierou registrovanej nezamestnanosti na strane jednej a výškou nákladov na AOTP. Priemerné ročné výdavky na AOTP v SK dosiahli v rokoch 2014 - 2018 hodnotu len 0,194 % hrubého domáceho produktu³⁴ (HDP). Údaje z Eurostatu indikujú, že vo vyspelých krajinách Európskej únie činí podiel AOTP na HDP v rozmedzí 2 - 3 %.

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) každoročne publikuje Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce. V publikácii sú okrem iného uverejnené aj informácie ohľadom úspešnosti vybraných AOTP, ktorá je sledovaná na základe toho, či sa UoZ po šiestich mesiacoch od absolvovania podporného opatrenia zamestnajú alebo nie. Tabuľka 2 čerpá z ročných vyhodnotení a zhrňa takto definovanú úspešnosť AOTP za roky 2014 až 2018. Údaje z tabuľky treba hodnotiť s ohľadom na zásadnú zmenu pomerov na trhu práce po roku 2015, keď došlo k prudkému poklesu registrovanej nezamestnanosti a výraznému nárastu voľných pracovných miest. Vzhľadom na to, že UoZ zaradení do niektorého z AOTP tvorili len menšinu z celkového počtu UoZ možno predpokladať, že väčšinu pracovných miest zamestnávateľia vytvorili bez pomoci AOTP, čo je určite možné hodnotiť ako pozitívny fakt. Metodika UPSVaR zároveň nedokáže posúdiť do akej miery účasť na AOTP ovplyvnila schopnosť sa zamestnať, prípadne či účastník opatrenia si našiel prácu práve vďaka účasti na AOTP alebo vďaka iným faktorom.

(UPSVaR každý rok publikuje, koľko ľudí zaradených do AOTP sa zamestnalo. Ale nedokáže povedať, či sa títo ľudia zamestnali vďaka zaradeniu do AOTP alebo prirodzeným spôsobom, t.j. prácu si našli sami.)

³³ ÚPSVaR (2019): Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce za rok 2018, s.17. ÚPSVaR, Sekcia služieb zamestnanosti a sekcia služieb riadenia, Bratislava.

³⁴ ÚPSVaR (2019): Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce za rok 2018, s.17. ÚPSVaR, Sekcia služieb zamestnanosti a sekcia služieb riadenia, Bratislava.

Tabuľka 3: Úspešnosť vybraných AOTP, percento UoZ zamestnaných po 6 mesiacoch po absolvovaní AOTP

Nástroj a rok	2014	2015	2016	2017	2018
§ 51	53,49	55,99	59,20	67,15	68,06
§ 52	2,90	x	14,70	20,70	16,50
§ 52a	x	X	39,51	44,56	38,40
§ 54	x	48,64	47,96	51,89	52,25

Zdroj: ÚPSVaR (2014-2019): Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce. Poznámka: aktivity v § 54 sa začali realizovať až koncom roka 2014.

V roku 2019 bola pre Úrad podpredsedu vlády pre informatizáciu a investície vykonaná analýza efektívnosti aktívnych politík trhu práce, ktoré sa uplatňovali v rokoch 2014 - 2018 na Slovensku³⁵. ***Cieľom analýzy bolo zistiť, či UoZ zaradení do niektorého z nástrojov AOTP majú vyššiu šancu sa zamestnať, ako UoZ nezaradení do nástrojov AOTP.***

Hoci sa na realizáciu aktívnych opatrení trhu práce vynaložili nemalé finančné prostriedky, na AOTP sa podieľala len časť uchádzačov o zamestnanie (UoZ). Vzorku tvorilo 897 249 individuálnych UoZ, z ktorých len 209 480 (23,35%) malo aspoň raz podporu AOTP. Na analýzu boli vybrané nástroje AOTP realizované v zmysle nasledovných paragrafov Zákona 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti³⁶:

- § 50j - Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti;
- § 51 - Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe;
- § 52 - Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj;
- § 52a - Príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby;
- § 54 - Projekty a programy

³⁵ Karasová, K., Baláž, V. and Polačková, Z. (2019): Efficiency of the Active Labour Market Policies: Evidence from the Slovak Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 67(1): 11-32.

³⁶ Z analýzy boli vylúčené nástroje AOTP zamerané na špecifické druhy UoZ ako sú napríklad zdravotne postihnutí, pre ktorých sú určené špeciálne nástroje (chránené dielne). Tieto AOTP sa často poskytujú na opakovanej báze

- § 54 REPAS a §54 REPAS+ - Rekvalifikácia, príležitosť, spolupráca (ďalej len REPAS).

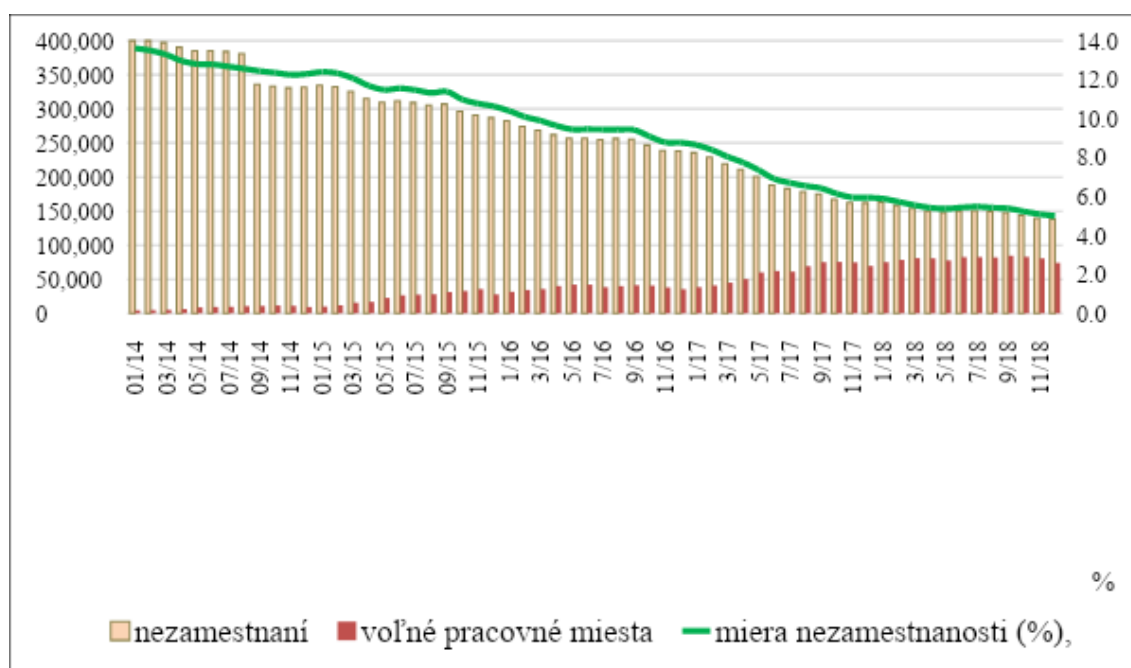
Nástroje AOTP zohľadnené v analýze predstavovali podstatnú časť celkových AOTP zameraných na zvýšenie pravdepodobnosti nájdenia zamestnania v rokoch 2014 - 2018 - na Slovensku. Šesť nástrojov AOTP (paragrafy Zákona o službách zamestnanosti č. 51, 52, 52a, 50j, 54 a 54 REPAS) sa týkali 125 170 uchádzačov o zamestnanie, čo bolo 59,75% všetkých uchádzačov o zamestnanie podporovaných AOTP.

Tieto nástroje AOTP však hrali len malú úlohu pri tvorbe pracovných miest. Podiel uchádzačov o zamestnanie podporovaných AOTP, ktorí zostali nezamestnaní, naznačuje, že väčšinu pracovných miest vytvoril trh mimo priamych intervencií AOTP. Účasť uchádzačov o zamestnanie na AOTP bola obmedzená jednak výškou podpory dostupnej pre zásahy na trhu, ale aj relatívne nízkym záujmom o AOTP zo strany UoZ.

Špecifickým prínosom analýzy bolo sledovanie efektov AOTP podľa jednotlivých rokov obdobia 2014-2018³⁷. Slovenský trh práce zaznamenal v tomto období zásadnú transformáciu (Graf 2), ktorá vyplývala zo zlepšenia ekonomickej situácie a nadpriemerného ekonomického rastu a tiež z efektov demografických procesov.

³⁷ Moravčíková, K. and Baláž, V. (2020): *Active Labour Market Policies, the Business Cycle and Labour Force Shortages. In Economic and Social Development: 51st International Scientific Conference on Economic and Social Development* Development, Rabbat, 26-27 March 2020

Graf 2: Počty nezamestnaných a voľných pracovných miest. a miera nezamestnanosti (%)



Zdroj: UPSVaR 2014-2019

Analýza efektívnosti AOTP pomocou logistickej regresie zistila nasledovné skutočnosti:

- V roku 2014 mali UoZ podporení nástrojmi AOTP podľa §50j, 51, 52, 52a, 54, a 54 REPAS vyššiu pravdepodobnosť sa zamestnať, ako UoZ mimo nástrojov AOTP. Na začiatku obdobia bol trh práce SR poznamenaný vysokou nezamestnanosťou. Ešte v roku 2014 bola miera nezamestnanosti pomerne vysoká (13,6% v januári 2014). Prístup k pracovným miestam bol ťažký pre všetky druhy uchádzačov o zamestnanie vrátane tých, ktorí majú dobré vzdelanie a zručnosti. Medzi UoZ bol vyšší podiel ľudí s kvalitným ľudským kapitálom. Títo UoZ si po zlepšení ekonomickej situácie našli prácu ako prví.
- Ekonomický boom a demografická transformácia zmiernili tlaky na slovenskom trhu práce. V rokoch 2015-2018 však UoZ podporení všetkými nástrojmi AOTP mali nižšiu pravdepodobnosť sa zamestnať, ako UoZ mimo AOTP. Väčšina nových pracovných miest, ktoré vznikli v rokoch 2015-2018, bola vytvorená vďaka ekonomickému boomeru. Záujem UoZ o nástroje AOTP v období rokov 2015 - 2018 postupne klesal (Grafy 4 a 5 v Prílohe). Nedostatok pracovnej sily bol ďalším dôležitým faktorom ovplyvňujúcim zamestnateľnosť uchádzačov o zamestnanie. Nedostatok pracovnej sily ovplyvnila demografická zmena. Do dôchodku začali odchádzať silné populačné ročníky narodené

v rokoch 1950-55. Aj kvôli demografickej zmene bolo omnoho ľahšie nájsť si prácu v roku 2018 ako v roku 2014. V roku 2018 už väčšiu časť UoZ tvorili ľudia s nižším vzdelaním a dlhším trvaním nezamestnanosti. Mnohí z nich pochádzali z najmenej rozvinutých okresov, kde je problematické nájsť prácu. Takíto ľudia sa aj najčastejšie dostávali do nástrojov AOTP a opakovane sa registrovali na úradoch práce (Graf 6 v Prílohe). ***Práve preto si uchádzači o zamestnanie podporení v rámci AOTP hľadali prácu ťažšie, ako ostatní nezamestnaní, ktorí mali aspoň nejaký ľudský kapitál a prácu si našli sami, aj bez pomoci AOTP. Tento vývoj vysvetľuje, prečo účinnosť UoZ klesala v priebehu analyzovaného obdobia.***

Tento fakt nie je argumentom na zrušenie nástrojov AOTP, ale skôr na úpravu ich dizajnu a zamerania. Slovenská štruktúra výdavkov AOTP je dosť odlišná od štruktúry v rozvinutých ekonomikách OECD. Súčasná štruktúra výdavkov AOTP sa sústreďuje na krátkodobé kurzy, školenia a rekvalifikácie (§ 54, § 54 REPAS). Z praxe vyspelých krajín však vieme, že najlepšie výsledky pri tvorbe AOTP generujú nástroje, ktoré sa zameriavajú na budovanie ľudského kapitálu³⁸. Táto analýza naznačila, že úroveň vzdelania bola dôležitým prediktorom zamestnateľnosti UoZ. V SR však neexistujú žiadne nástroje AOTP podporujúce vzdelávanie a dlhodobé budovanie ľudského kapitálu u nezamestnaných. Na základe výpovedí mnohých zamestnávateľov, je potrebné významne investovať do programov upskillingu a posilňovania mäkkých zručností UoZ, ktorých absencia je v mnohých prípadoch základnou prekážkou vstupu na trh práce. Slovensko sa radí medzi členské krajiny EÚ s najnižšou úrovňou účasti na celoživotnom vzdelávaní. Miera účasti na celoživotnom vzdelávaní bola 11,1% v EÚ 28, ale len 4,0% na Slovensku v roku 2018 (Eurostat, 2019).

Schopnosť UoZ nájsť pracovné miesto je podmienená aj kvalitou a adresnosťou verejných služieb zamestnanosti a dostupnosti ďalších podporných služieb. V prípade mnohých UoZ je nezamestnanosť dôsledkom ich širšej sociálnej situácie, ktorá mu bráni úspešne sa na trhu práce umiestniť. Služby poskytované vo forme case-managementu sú na Slovensku zatiaľ realizované len v obmedzenom rozsahu.

³⁸ Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2017). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894 - 931.

Slovenská populácia rýchlo starne. Rýchlosť starnutia na Slovensku bude v nasledujúcich desaťročiach vyššia ako vo vyspelých krajinách EÚ³⁹. Súčasná orientácia nástrojov ALMP na krátkodobé kurzy a rekvalifikáciu nerieši problémy spojené so starnutím a nedostatkom pracovných síl. Budúce nástroje AOTP sa budú musieť zamerať na zvýšenie miery zamestnanosti v konkrétnych sociálno-demografických skupinách (ženy, starší pracovníci) a na posilnenie sociálneho začlenenia marginalizovaných komunít do spoločnosti a do zamestnania.

2.3 Výstavba výskumných infraštruktúr

V rámci Operačného programu Výskum a vývoj (OPVaV) bolo vyhlásených niekoľko výziev, ktorých cieľom bolo znížiť technologickú medzeru v prostredí verejných VaV organizácií. Výzvy podpory budovania komplexných VaV infraštruktúr – vedeckých parkov a výskumných centier nadväzovali na túto skoršiu podporu realizácie infraštruktúrnych projektov menšieho charakteru, a to podpory tzv. Centier excelentnosti (CE) a Kompetenčných centier (KC). Následná podpora umožnila realizáciu celkovo 14 komplexných strategických infraštruktúrnych projektov, tzv. vedeckých parkov a výskumných centier, ktoré nadväzovali na predchádzajúce projekty (CE, KC). Niektoré z parkov/centier boli podporené aj v novom programovom období v rámci tzv. fázovania podpory, ktorej cieľom bolo zaviesť prvú fázu budovania parkov/centier.

Výzvy určili definície univerzitných vedeckých parkov (UVP) a výskumných centier (VC). UVP a VC definovali ako priestor (územie) spravidla vo fyzickej blízkosti vysokej školy alebo SAV (resp. v blízkosti ich výskumných pracovísk), v ktorom sú vytvorené podmienky:

- na realizáciu aplikovaného výskumu,
- uľahčujúce vznik nových firiem, ktoré sú schopné výsledky tohto aplikovaného výskumu prenášať do praxe,
- na podporu vzájomnej interakcie medzi týmito firmami a pracoviskami univerzity, resp. SAV, uskutočňujúcimi aplikovaný výskum.

³⁹ European Commission (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*. Institutional Paper 07, 9. May 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Hlavnými realizátormi projektov (žiadateľmi) boli najkvalitnejšie verejné VaV organizácie s dlhou históriou, a to Slovenská akadémia vied a verejné univerzity. Celkové investície v rámci týchto projektov boli vo výške 394,48 mil. eur, pričom najviac zdrojov bolo investovaných do stavebných činností a do nákupov prístrojov a zariadení. Len menšia časť zdrojov bola využitá na krytie mzdových výdajov VaV pracovníkov a popularizácie.

Tabuľka 4: Finančná podpora pre projekty UVP a VC, mil. Eur

Názov projektu	Spolu-fin.	Zazmluvnené prostriedky			Vyčerpané prostriedky		
		EÚ zdroje	ŠR zdroje	Spolu	EÚ zdroje	ŠR zdroje	Spolu
VC ŽU Žilina	1,31	20,32	2,41	22,73	20,27	2,40	22,68
UVP ŽU Žilina	2,07	32,81	3,89	36,70	32,03	3,78	35,81
UVP UPJŠ MediPark KE	1,13	19,18	2,26	21,44	18,56	2,18	20,74
UVP TU KE TECHNICOM	1,75	29,76	3,50	33,26	28,05	3,30	31,36
VC SPU NR AgroBioTech	1,32	22,36	2,63	24,99	21,37	2,51	23,88
UVP STU MTF TT CAMBO	2,10	35,78	4,21	39,99	35,29	4,15	39,45
UVP STU Bratislava	1,92	32,60	3,84	36,44	31,77	3,74	35,50
Martinské centrum pre biomedicínu (BioMed)	1,32	22,37	2,63	25,00	21,16	2,49	23,65
UVP UK Bratislava	1,97	33,57	3,95	37,52	32,86	3,87	36,73
VC progres. mater. a technol. PROMATECH	0,00	18,86	3,33	22,19	18,48	3,26	21,74
Centrum VaV imunologicky aktívnych látok	0,00	21,25	3,75	25,00	20,94	3,69	24,63
Výskumné centrum ALLEGRO	0,00	13,78	2,43	16,21	12,41	2,19	14,60
Univerzitný vedecký park pre biomedicínu Ba	0,00	33,61	5,93	39,54	33,23	5,86	39,10
Centrum aplikov. výsk. nových materiálov a TT	0,00	21,15	3,73	24,88	20,93	3,69	24,62
Spolu	14,89	357,41	48,48	405,89	347,35	47,13	394,48

Budovanie UVP a VC bolo ukončené v roku 2015. Podpora sprístupnila viac ako 185 000 m² podlahovej plochy v jednotlivých VaV organizáciách prostredníctvom modernizácie (rekonštrukcie) pôvodných priestorov, ale aj výstavby nových budov⁴⁰.

Činnosť budovaných parkov a centier bola počas realizácie projektov financovaná zo zdrojov EŠIF. Po skončení financovania však zakladatelia (univerzity, SAV), ktorí vybudovali nové budovy, pristúpili na financovanie činnosti vytvorených komplexných infraštruktúrnych celkov z vlastných zdrojov. To znamená, že realokovali časť vlastných zdrojov na podporu činnosti parkov a centier (nových budov), pričom ich rozpočty neboli navyšované o potrebné zdroje nevyhnutné na dofinancovanie činnosti parkov/centier.

Financovanie parkov/centier zo zdrojov získaných zo spolupráce s trhovými subjektami je problematické. V podmienkach poskytnutia zdrojov definovaných výzvou (určených pre stanovenú intenzitu pomoci) bolo určené, že sa bude jednať o projekty, ktoré nebudú generovať príjem. Zákaz generovania príjmov obmedzil možnosti realizácie biznis zákaziek pre podniky (napr. pôsobiacich v regiónoch), a tým aj využiteľnosť vybudovanej VaV infraštruktúry.

Udržateľnosť elementárnych funkcií parkov/centier je naviazaná na dostupnosť nevyhnutných zdrojov. Pre rozbeh reálnej intenzívnej činnosti parkov/centier sú na druhej strane potrebné ďalšie zdroje, ktoré by mali byť prioritne vyčlenené na realizáciu rôznych typov VaV projektov, ako sú základný výskum, aplikovaný výskum, kolaboratívne projekty strategického významu v spolupráci s podnikmi, a pod. Napriek obmedzeniam spolupráce s podnikmi z dôvodu reštrikčných mechanizmov týkajúcich sa prípadných príjmov majú parky a centrá nadviazanú spoluprácu s podnikateľskými subjektami, ktoré majú záujem o realizáciu spoločných projektov⁴¹. Ukazuje sa, že z dlhodobého hľadiska je potrebný alternatívny spôsob

⁴⁰ Text podľa: Balog, M- (2019):. *Vedecké parky a výskumné centrá na Slovensku : výzvy (aj) pre programové obdobie 2021-2027*. Bratislava : Prognostický ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied SAV, 2019

⁴¹ Balog, M.(2020):. *Slovak R&D Strategic Infrastructures and Smart Specialization*. In Economic and Social Development: 51st International Scientific Conference on Economic and Social Development Development, Rabat, 26-27 March 2020: book of proceedings.

dofinancovania, ktorý bude zabezpečovať aspoň základné fungovanie parkov/centier a pokryje bazálne režijné náklady spojené s udrжанím chodu prístrojov a budov.

Vzhľadom na objem investícií do technologického vybavenia je možné zvážiť podporu zapojenia niektorých parkov/centier, resp. ich kombinácií do Európskych strategických výskumných infraštruktúr (ESFRI). Napr. Výskumné centrum ALLEGRO so zameraním na výskum v oblasti jadrovej energetiky, príp. Univerzitný vedecký park CAMBO zameraný na iónové technológie sú svojim zameraním jedinečné v širšom priestore EÚ. Pre prípadné rozhodnutie o zapojení do ESFRI je však potrebné zvážiť množstvo faktorov, ako sú napr. jedinečnosť, vedecká excelencia SK, potenciál, záujem širšej VaV komunity a praktickú využiteľnosť. Taktiež je nevyhnutné spracovať komplexnú cost-benefit analýzu takéhoto projektu.

Hlavné vygenerované efekty UPV a VC sa týkali predovšetkým investícií do vedeckých parkov a výskumných centier, ktoré znížili technologické zaostávanie vedecko-výskumných pracovísk. Ich súčasné vybavenie vytvára predpoklady pre medzinárodnú spoluprácu aj podmienky pre rozvoj spolupráce s podnikmi. Podmienky výzvy stanovovali pre najvyššiu intenzitu kofinancovania obmedzenia, ktoré prijímateľom skomplikovali možnosti generovať príjmy. Ukončením projektov došlo k prerušeniu kontinuity financovania a potenciál univerzitných vedeckých parkov a výskumných centier sa tak v plnej miere nerozvinul. Z rovnakého dôvodu sa zatiaľ nerealizoval potenciál na poskytovanie služieb výskumu a vývoja. Problémom sú aj postupy verejného obstarávania, ktoré nezohľadňujú špecifickú vedu a výskumu.

Pre sfunkčnenie UVP a VC a ich zapojenie do podnikového výskumu je potrebné zvážiť realizáciu nasledovných opatrení:

- v rámci budúcej podpory univerzitných vedeckých parkov a výskumných centier stimulovať spoluprácu s podnikateľskými subjektami, s možnosťou generovať príjmy;
- podporiť zapojenie technologicky unikátnych výskumných infraštruktúr do Európskeho strategického fóra výskumných infraštruktúr;
- zapracovať európsku smernicu o verejnom obstarávaní v oblasti vedy a výskumu do národnej legislatívy;
- zabezpečiť národné grantové zdroje na riešenie závažných celospoločenských problémov;

- sústrediť podporu na centrá transferu technológií a špecializovaných inkubátorov a poskytovať služby v prospech rozvoja start-up a spin-off firiem;
- pre budúce stanovenie priorít využívať metódy participatívneho rozhodovania a prístupu Technology Foresight.

3 Vieme merať prínos EŠIF pre ekonomický a sociálny rozvoj SR s dostatočnou mierou presnosti

Kde sú najväčšie problémy s meraním a hodnotením prínosov EŠIF? Čo a ako dokážeme zmerať a čo nie, a prečo?

Efekty intervencií z EŠIF meriame rovnakým spôsobom ako intervencie z národných zdrojov a súkromných zdrojov. Na merania ekonomických a sociálnych efektov intervencií z EŠIF sa používajú štandardné evaluačné metódy.

3.1 Metódy merania

Kvalitatívne metódy

Kvantitatívne metódy sú veľmi obľúbené a považované za prestížne, lebo nám povedia veci typu „podniky s dotáciou na výskum dosiahnu po troch rokoch o 20% vyššie tržby ako podniky bez dotácie“, resp. „v dôsledku pripojenia na diaľnicu rastú v okrese priemerné mzdy o 5% rýchlejšie“. Výroky tohto typu sú však veľmi citlivé na objem a kvalitu údajov.

Z kvantitatívnych metód sa najčastejšie používajú tie, ktoré dokážu vysledovať kauzálnu súvislosť medzi intervenciou na strane jednej (napríklad „pripojenie na diaľnicu“) a zmene nejakého výsledkového ukazovateľa na strane druhej (napríklad rast priemernej mzdy, pokles nezamestnanosti). „Zlatým štandardom“ v hodnotení kauzálnych vzťahov je metóda „*difference-in-differences*“ (DiD). Metóda rozdelí skúmanú populáciu na intervenčnú vzorku (napríklad podniky dostávajúce podporu z EŠIF) a kontrolnú vzorku (podniky bez podpory). Sleduje sa vývoj v oboch skupinách pred intervenciou a po nej. Pokiaľ po vykonaní intervencie intervenčná vzorka vykazuje významne odlišné správanie ako kontrolná vzorka, efekt intervencie je preukázaný. Na podobnom princípe funguje aj metóda lineárnej regresie s fixnými efektami (FE), ktorý umožňuje mať aj viac období ako dve.

Metódy ako DiD a FE vyžadujú určitú minimálnu veľkosť vzoriek, v princípe aspoň 100. To je niekedy ťažké dosiahnuť. Napríklad ak hodnotíme vývoj v slovenských okresoch, ktorých je 79. Navyše spravidla musíme vylúčiť mestské okresy v Bratislave a Košiciach, lebo sú silne

netypické. Metódy ako DiD a FE sa dajú použiť aj v prípade menších vzoriek, ale výsledky sú menej spoľahlivé. Sú aj prípady, keď potrebujeme zmerať efekt intervencie len v jednom podniku alebo v jednom okrese. Intervenčná vzorka s jedným členom nie je vzorkou. Vtedy je vhodné použiť jednu z najnovších metód evaluácie, tzv. metódu „syntetickej kontroly“ (*synthetic control method*, SCM). Ak napríklad chceme zmerať ekonomický rozvoj okresu Zvolen po pripojení na diaľnicu, zoberieme si vzorku okresov, ktoré na diaľnicu neboli pripojené (napríklad Prievidza, Spišská Nová Ves a pod.), ale ktoré sú mu čo najviac podobné v dôležitých ukazovateľoch ako napríklad priemerná mzda či nezamestnanosť. Z týchto okresov potom permutáciami poskladáme „syntetického dvojníka“ okresu Zvolen. Metóda SCM napríklad na základe permutácie povie, že okres Zvolen sa dá v oblasti vývoja nezamestnanosti vytvoriť ako kombinácia 45% Detvy, 45% Martina a 10% Banskej Štiavnice. Následne porovnáme, či sa skutočný okres Zvolen po pripojení na diaľnicu správal inak ako jeho syntetický dvojník, ktorý nebol pripojený na diaľnicu.

Existujú aj iné metódy na preukázanie kauzálnych súvislostí medzi intervenciou a jej efektom, napríklad tzv. Grangerova kauzalita v časových radoch. Na použitie týchto metód však potrebujeme dlhé časové rady (ideálne 20 rokov a viac), ktoré väčšinou nemáme k dispozícii.

Z kvalitatívnych metód využívame najmä štruktúrované a polo-štruktúrované rozhovory a fokusové skupiny. Kvalitatívne metódy nie sú menej cenné ako kvantitatívne. Prinášajú nám „mäkké“ poznatky, napríklad názory expertov alebo obyvateľov na efekty intervencií. Tieto poznatky môžu byť veľmi dôležité pre vysvetlenie javov, o ktorých nám číselné údaje nič nepovedia. Napríklad sa stretávame s javom, že postavíme desiatky kilometrov kanalizácie (= výstupový ukazovateľ), ale percento domácností napojených na kanalizáciu (výsledkový ukazovateľ) sa zvýši len málo. Z rozhovorov s domácnosťami sa dozvieme, že miestni obyvatelia nechcú platiť 10 až 15 eur mesačne za kanalizáciu. Radšej aj naďalej používajú trativody. Miliónové investície z EŠIF sú tak málo využité a ešte je potrebné platiť ich údržbu.

3.2 Zdroje a kvalita údajov

Dostatočné a kvalitné údaje sú spravidla najväčším problémom merania efektov EŠIF (ale aj intervencií z iných zdrojov).

Pri meraní efektov EŠIF na ekonomický a sociálny rozvoj SR máme v podstate tri zdroje údajov:

- 1) Údaje poskytované externými poskytovateľmi, ako je Eurostat, Štatistický úrad SR, vláda a ministerstvá, a tiež súkromné firmy (napr. databáza Finstat)
- 2) Údaje poskytované príjemcami projektov v rámci povinného vykazovania (výstupové a výsledkové ukazovatele)
- 3) Primárne údaje zhromažďované hodnotiteľmi prostredníctvom prieskumov, interview a pod.

Údajov prvého typu je relatívne dost'. Väčšina údajov je dostupná na úrovni krajov a okresov, ale v niektorých prípadoch môžeme ísť až na úroveň obce (napríklad počet obyvateľov, vnútorné sťahovanie) alebo podniku (údaje z Finstatu).

Údaje poskytované príjemcami projektov v rámci povinného vykazovania sú často problematické. Ťažko sa overuje ich pravdivosť a vypovedacia hodnota. Napríklad údaj „počet vytvorených pracovných miest“ (jeden z najčastejších ukazovateľov) nehovorí nič o tom, či tieto vykázané pracovné miesta súviseli s projektom. Ešte väčším problémom sú dôležité údaje, ktoré sa nevykazujú. Častou otázkou napríklad je, či dotácie na výskum a vývoj generujú dodatočné vlastné výdavky na výskum. V zahraničí musia žiadatelia o dotáciu povinne vykazovať, koľko vydávali na výskum a vývoj z vlastných zdrojov v minulých rokoch. Slovenskí príjemcovia pomoci z európskych i národných zdrojov takúto povinnosť nemajú. Nevieme preto povedať, či prostriedky z EŠIF zvyšujú alebo len nahrádzajú vlastné výdavky na výskum,

V iných prípadoch máme k dispozícii doslova milióny údajov, ale ich kvalita je nízka. Napríklad pre hodnotenie efektov aktívnych opatrení na trhu práce (AOTP) poskytlo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (UPSVaR) databázu 1,9 milióna uchádzačov o zamestnanie so 4,7 milióna registráciami (mnohí uchádzači boli registrovaní opakovane). Väčšina z týchto registrácií mala nevyplnené údaje o vzdelaní uchádzačov, ich znalosti jazykov, ovládaní IKT či absolvovaní kurzov a školení. Databáza UPSVaR taktiež neobsahuje údaje o predošliach zamestnaniach uchádzačov. Pre veľkú väčšinu uchádzačov sa dali použiť len údaje o rode, veku a vzdelaní a potom zaradení do niektorého podporeného programu. Vzhľadom na veľké prostriedky investované do elektronizácie úradov práce a školení pracovníkov je údajová základňa UPSVaR pozoruhodne chudobná a málo užitočná pre výpočty efektov aktívnych

politik na trhu práce. Na základe skúsenosti s hodnotením nástrojov AOTP, je možné skonštatovať potrebu skvalitnenia údajovej databázy od ÚPSVaR. Skvalitnenie údajovej základne je nevyhnutným predpokladom aj pre lepšiu analýzu potenciálu zamestnateľnosti individuálnych UoZ, čo predstavuje jednu zo základných podmienok pre vytvorenie vhodnej metodiky tzv. profilácie UoZ.

Aj keď už nezmeriame minulosť, aspoň budujme databázy podľa potrieb merania HzP.

Určite áno.

Primárne údaje zhromažďované hodnotiteľmi sú najcennejšie ale aj najpracnejšie a najdrahšie údaje. Využívajú sa preto hlavne na špecializované hodnotenia v užšie vymedzených témach.

3.3 Čo nedokážeme zmerať a prečo?

Aby sme efekty nejakej intervencie vedeli zmerať, nestačí len ovládať matematicko-štatistické metódy a mať kvalitné zdroje údajov. Intervencia musí byť dosť silná nato, aby nezanikla v šume iných udalostí. Ak sa napríklad nejaký okres na strednom Slovensku pripojí na medzinárodnú sieť diaľnic, ide nepochybne o silnú intervenciu, ktorá zmení jeho ekonomický a sociálny život. Ak budeme v tomto okrese o niekoľko rokov neskôr pozorovať rast miezd a pokles nezamestnanosti, môžeme ich v rozumnej miere pripísať pripojeniu na diaľnicu. Ak však napríklad 7 malých a stredných podnikov z celkového počtu 1500 podnikov v danom okrese dostane voucher na podnikateľské poradenstvo, efekt tejto intervencie na ekonomický rozvoj okresu nevieme zmerať,

Ťažko sa merajú efekty niektorých plošných intervencií, na ktoré nemáme dosť spoľahlivých údajov. Ak sa napríklad v nejakom menej rozvinutom okrese zriadi širokopásmové prepojenie, určite to má pozitívny vplyv na jeho ekonomický a sociálny život. Nedokážeme však vyčíslieť aký veľký. Efekty zavedenia širokopásmového pripojenia sa miešajú s efektami iných udalostí, ako napríklad opravy regionálnych ciest či príchod investora do okresného mesta.

Veľmi ťažko sa merajú aj efekty znižovania regulačného bremena a administratívnej záťaže. Vieme síce získať aspoň približné údaje o tom, koľko pracovných dní do roka strávi podnikateľ alebo občan vyplňaním rôznych formulárov, na dopady záťaže na produktivitu sa môžu značne líšiť podľa veľkosti podniku a odvetvia.

Vieme ale vychádzať z medzinárodného porovnania, nie?

Každý štát má vlastný systém verejnej správy a poznatky o produktivite sú ťažko prenosné.

Čo sa týka účinnosti aktívnych opatrení na trhu práce, okrem údajov o vzdelaní a ÚoZ a mieste bydliska sú významným faktorom zamestnateľnosti aj určité osobnostné charakteristiky UoZ, ako napríklad ochota hľadať zamestnanie a/alebo akceptovať alternatívne pracovné miesto ponúknuté úradom práce, sociálnych vecí a rodiny alebo zamestnávateľom. Takéto údaje sú iste dôležité, ale nemáme ich k dispozícii.

4 Sú ciele intervencií z EŠIF správne nastavené?

Je správne dávať si ciele na 7-ročné obdobie? Sú vhodné zvolené indikátory úspechu intervencií? Sú očakávania o efektoch realistické?

Obdobia čerpania EŠIF je stanovené pravidlom „n+2“ resp. „n+3“. Projekty začaté v rámci programového obdobia je možné ukončovať ešte 2 resp. 3 roky po oficiálnom ukončení obdobia. Programové obdobie *de facto* trvá 10 rokov. Za takéto dlhé obdobie sa spravidla stanú veci, ktoré nie je možné dopredu predvídať, ako napríklad vypuknutie finančnej krízy v roku 2008 alebo príchod pandémie v roku 2020. Pôvodné programové ciele sa potom ukážu ako nerelevantné. Napríklad v období programovania obdobia 2014-2020//2023 ešte doznievali efekty finančnej krízy v podobe vysokej nezamestnanosti⁴². Prakticky všetky operačné programy mali preto ako hlavný indikátor „počet vytvorených pracovných miest“. V rokoch 2015-2019 však došlo na trhu práce k zásadnej zmene, a to jednak v dôsledku konjunktúry a jednak v dôsledku demografickej zmeny. Problémom už nebola tvorba pracovných síl, ale nájdenie zdrojov pracovných síl, vrátane imigrácie Ukrajincov a Srbov. Štruktúra a hodnoty ukazovateľov operačných programov však zostali nezmenené. Bolo by preto vhodné vyjednať s Európskou komisiou a Európskym parlamentom, aby sa štruktúra a hodnoty niektorých ukazovateľov mohli prehodnocovať podľa aktuálnych ekonomických a sociálnych trendov.

Iným problémom je nepochopenie kauzálnej vzťahu medzi príčinou problému a očakávaným efektom intervencie. Operačný program Ľudské zdroje (OPLZ) investoval veľké prostriedky do systému vzdelávania, aby znížil počet žiakov predčasne ukončujúcich školskú dochádzku. Problém predčasného ukončenia školskej dochádzky je vo svojej podstate omnoho viac problémom chudoby a sociálneho vylúčenia, ako problémom systému vzdelávania (Graf 3, Príloha). V celkovej populácii žiakov rastie podiel žiakov z marginalizovaných komún. Slovensko svoj cieľ Stratégie Európa 2020 (znižit' počet prepádajúcich žiakov na 6%) nedokáže splniť⁴³. Slovensku sa nedarí dosahovať pokrok pri znižovaní počtov žiakov predčasne ukončujúcich školskú dochádzku.

⁴² Priemerná miera nezamestnanosti v roku 2013 dosiahla 14,2%.

⁴³ Podiel žiakov predčasne ukončujúcich školskú dochádzku v roku 2019 činil 8,2%. Zdroj: Eurostat (2020): Early leavers from education and training by sex.

Nerealisticky sa stanovili aj ciele v oblasti podpory konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov. Operačný program Výskum a inovácie (OPVaI) si ako hlavný výsledkový ukazovateľ stanovil „zvýšiť mieru prežitia nových podnikov na trhu po dvoch rokoch zo 41,7% v roku 2010 na 52,0% v roku 2020 v regiónoch mimo Bratislavy“. Prioritná os 3 OPVaI za týmto účelom podporí 4160 podnikov, z toho len 300 finančne (zvyšok prostredníctvom poradenstva). V SR v roku 2019 pôsobilo 125 tisíc právnických osôb a 194 tisíc živnostníkov. Vzhľadom na veľkosť populácie slovenských podnikov a malý podiel európskych zdrojov na celkových podnikových výdavkoch na inovácie treba pokladať ciele TC3 v oblasti inovácií za zle nastavené a nerealistické.

Nebola by produktivita lepší ukazovateľ? Prečo by malo prežiť veľa podnikov, ak je efektívnejší zánik a vznik nových?

Určite áno.

5 V ktorých oblastiach vieme EŠIF čerpať a v ktorých nie?

A prečo?

Prečo v niektorých oblastiach vieme EŠIF čerpať a v niektorých nie, to je otázka do slova a do písmena za miliardy eur. Tabuľka 5 uvádza čerpanie EŠIF k 31.07.2020. Po šiestich rokoch sme vyčerpali ani nie tretinu prostriedkov.

Čerpanie jednotlivých operačných programov sa zdá byť na prvý pohľad viac-menej rovnaké. V skutočnosti sú však medzi operačnými programami a ich jednotlivými prioritnými osami (PO) obrovské rozdiely. Neexistuje ucelená analýza, ktorá by na malej ploche jednoznačne vysvetlila rozdiely v čerpaní operačných programov. ***Z implementačnej praxe však vieme povedať, že miera čerpania závisí najmä na veľkosti projektu a kompetentnosti jeho prijímateľa.*** Veľký projekt za 100 miliónov eur má len o niečo väčšiu administratívu ako malý projekt za 100 tisíc eur. Veľké projekty sú spravidla určené pre skúsených a kompetentných príjemcov, ako sú napríklad Národná diaľničná spoločnosť (NDS), alebo Železnice SR. Riadiaci orgán navyše s takými príjemcami spolupracuje už pred vyhlásením vyzvania⁴⁴, takže príjemca má dost času sa pripraviť. NDS má napríklad dopredu pripravené úseky ciest na financovanie. Veľkou výhodou výstavby diaľnic je, že sú to stavby vo verejnom záujme a je teda možné vyvlastniť pozemky (čo nie je možné napr. pri výstavbe materskej školy). NDS už väčšinou má pripravené aj stavebné povolenie. Podobnými príjemcami sú železnice, ale aj vodohospodárske podniky.

K ďalším faktorom patria komplikovanosť individuálnych projektov a schopnosť riadiaceho orgánu (RO) a sprostredkovateľského orgánu (SORO) dizajnovat' a implementovať výzvy.

Niektoré projekty, napríklad zatepl'ovanie budov alebo technologické transfery sú síce relatívne malé (0,1-2 milióny eur) ale sú jednoduché a opakované. Pre podniky pripravujú sprostredkovateľské agentúry štandardné žiadosti. Iná je situácia napríklad pri projekte zameranom na prípravu učebných pomôcok pre základnú školu. Ide o malý projekt za 50 tisíc eur, ktorý má však vysoké nároky na administratívu. Nie je typický, ani opakovaný a agentúre sa s ním neoplatí pracovať.

⁴⁴ Výzva je určená pre nešpecifikovaného príjemcu, ktorý sa hlási do súťaže. Vyzvanie je určené pre konkrétneho príjemcu.

Medzi jednotlivými RO a SORO existujú veľké rozdiely v „implementačnej kultúre“. Rozdiely v čerpaní je dobre vidieť najmä podľa Tematických cieľov (TC1-TC11, Tabuľka 6):

Operačný program Integrovaná infraštruktúra sa v skutočnosti skladá z dvoch operačných programov.

Pôvodný OPII (PO 1-8 = TC7) je vyčerpaný na 36,7%, ale PO1 Železničná infraštruktúra (TEN-T CORE) a obnova mobilných prostriedkov je vyčerpaný na 40,3% a PO2 Cestná infraštruktúra (TEN-T) na 67,2% a PO3 na 50,2%. PO6 - Cestná infraštruktúra (mimo TEN-T CORE) je však vyčerpaná iba na 16,6% a PO7 Informačná spoločnosť len na 15,0%.

Bývalý Operačný program Výskum a inovácie (dnes OPII PO 9-11) je vyčerpaný len na 19,3% (TC1 a TC2). Slovensko už muselo vracať vyše 100 mil. eur Európskej komisii. Je niekoľko príčin nízkeho čerpania. Výzvy na priemyselný výskum v hodnote 300 mil. eur sa zrušili („Plavčanove výzvy“) a Európska komisia ich nepreplatí. Výzvy na dlhodobý strategický výskum (tiež 300 mil. eur) sú až teraz vo fáze podpisovania zmlúv. Výzvy sa niekoľkokrát posúvali kvôli nájdeniu zahraničných hodnotiteľov. Prijemcami výziev sú univerzity a SAV, ktoré nemajú dobre zvládnutú administráciu výziev.

V operačnom programe Kvalita životného prostredia sa dobre čerpajú projekty v PO4 (36,6%, najmä TC4 a TC6). Sú určené napríklad na zatepl'ovanie. Sú pomerne jednoduché a opakované. Taktiež sa dobre čerpajú projekty na obehové hospodárstvo, kde sú príjemcami veľké súkromné firmy. Na druhej strane v PO2 (ochrana pred povodňami, najmä TC 5) je čerpanie len 6,7% a v PO3 24,7%. Stavať hrádze na nevysporiadaných súkromných pozemkoch je komplikované a príjemcovia (obce) ich implementujú len ťažko. O obnoviteľné zdroje energie (fotovoltaika, priehrady) je menší záujem. Prijemcovia (podnikatelia) si radšej požičajú peniaze v banke. Je to rýchlejšie, ako 3 roky čakať na platbu z OPKŽP.

V Operačnom programe Ľudské zdroje (OPLZ) sa dobre čerpajú prostriedky určené na aktívne politiky na trhu práce (TC8). Prijemcom pomoci je Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré tieto politiky implementuje mnoho rokov. PO2 – zamestnávanie mladých sa čerpá na 79,2%. Problémom je nízka účinnosť týchto politik v tvorbe pracovných miest. Nízke je čerpanie PO1 Vzdelávanie, 21,5%, kde je veľa malých projektov pre obce a mestá.

V Integrovanom regionálnom operačnom programe (IROP) sú príjemcami obce, mestá a kraje, ktoré tieto prostriedky smerujú do miestneho vzdelávania, dopravy, životného prostredia a sociálnych služieb (TC7, TC8, TC9, TC10). Celkové čerpanie 25,2% je veľmi

nízke najmä kvôli vysokej prácičnosti relatívne malých projektov a nedostatočných kapacít prijímateľov.

Tabuľka 5: Čerpanie finančných prostriedkov v rámci EŠIF, podľa operačných programov, stav k 31.07.2020. Európske i národné zdroje, mil. eur.

Operačný program	alokácia spolu	čerpanie spolu	čerpanie %
OP Integrovaná infraštruktúra (OP II + OP VaI)	7 056,9	2 186,8	31,0
OP Kvalita životného prostredia	3 161,8	1 085,9	34,3
OP Ľudské zdroje	3 080,7	1 126,0	36,6
Integrovaný regionálny OP	2 010,9	505,9	25,2
OP Efektívna verejná správa	299,4	107,1	35,8
OP Technická pomoc	187,1	112,1	59,9
Program Interreg V-A SK-CZ	96,4	22,6	23,4
Program Interreg V-A SK-AT	79,5	9,4	11,9
PS INTERACT III	46,3	23,1	49,8
OP Rybné hospodárstvo	15,6	1,4	9,0
Spolu EŠIF	16 034,6	5 180,3	32,3

Zdroj: MF SR, Certifikačný orgán (2020): [Informácia o čerpaní EÚ fondov k 31.07.2020](#) a výpočty autora. Poznámky: Nezahŕňa technickú pomoc, PRV a programy cezhraničnej spolupráce. Niektoré prioritné osi prispievajú k viacerým tematickým cieľom

Tabuľka 6: Čerpanie finančných prostriedkov v rámci EŠIF, podľa tematických cieľov intervencií, stav k 31.07.2020. Európske i národné zdroje spolu (mil. eur).

Tematický cieľ	Operačný program a prioritná os	alokácia, mil. eur	čerpanie, mil. eur	Podiel, %
TC1: Posilnenie výskumu, technologického rozvoja a inovácií	OPVaI PO1+PO2	1 315,8	240,7	18,3
TC2: Zlepšenie prístupu k informáciám a IKT a zlepšenie ich využívania a kvality	OPII PO7	796,4	119,5	15,0
TC3: Zvýšenie konkurencieschopnosti MSP, sektora poľnohospodárstva (v prípade EPFRV) a sektora rybníctva a akvakultúry (v prípade ENRF)	OPVaI PO3+PO4; OPRH PO2 +PO5	918,9	147,9	16,1
TC 4: Podpora prechodu na nízko uhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch	OPKŽP PO; IROP PO4	1 248,7	535,3	42,9
TC5: Podpora prispôsobovania sa zmene klímy, predchádzanie a riadenie rizika	OPKŽP PO2+PO3	548,2	87,8	16,0
TC6: Zachovanie a ochrana životného prostredia a podpora efektívneho využívania zdrojov	OPKŽP PO1; IROP PO4, OPRH PO2+PO3	2 037,8	839,4	41,2
TC7: Podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach	OPII PO1+PO2+PO3+PO4+PO5+PO6; IROP PO1	4 297,4	1 677,9	39,0
TC8: Podpora udržateľnosti a kvality zamestnanosti a mobility pracovnej sily	OPELZ PO2+PO3; IROP PO3	1 920,7	746,7	38,9
TC9: Podpora sociálneho začlenenia, boj proti chudobe a akejkoľvek diskriminácii	OPELZ PO4+PO5+PO6; IROP PO2+PO5	1 765,0	388,2	22,0
TC10: Investovanie do vzdelania, školení a odbornej prípravy, ako aj zručností a celoživotného vzdelávania	OPELZ PO1; IROP PO2	1 285,2	213,2	16,6
TC 11: Posilnenie inštitucionálnych kapacít orgánov verejnej správy a zainteresovaných strán a efektivity verejnej správy	OPEVS PO1+PO2+PO3	299,4	107,1	35,8

Zdroj: MF SR, Certifikačný orgán (2020): [Informácia o čerpaní EÚ fondov k 31.07.2020](#) a výpočty autora. Poznámky: Nezahŕňa technickú pomoc, PRV a programy cezhraničnej spolupráce. Niektoré prioritné osi prispievajú k viacerým tematickým cieľom

6 Potrebujeme vôbec EŠIF?

Vyvážia prínosy EŠIF ich negatíva (korupcia, pokrivenie trhovej súťaže)?

EŠIF sú súčasťou systému verejných financií, majú však aj určité špecifické črty, ktoré ich odlišujú od iných verejných zdrojov. Napríklad na rozdiel od zdrojov štátneho rozpočtu, ktoré sú určené zákonom na jeden rok, zdroje EŠIF majú dlhodobý charakter. Nepodliehajú výkyvom ekonomického a politického cyklu. Preto je vhodné ich smerovať do takých rozvojových priorít SR, ktoré si vyžadujú dlhodobé sústredenie pozornosti a stabilné a predvídateľné investície. Malo by ísť najmä o infraštruktúrne investície v doprave, životnom prostredí a vzdelávaní. Infraštruktúrne investície majú okrem iných výhod aj funkciu ekonomického stabilizátora. Pomáhajú generovať domáci dopyt aj v čase ekonomickej krízy.

Na druhej strane, vnímanie EŠIF je spojené s vysokou mierou administratívnej záťaže, zdĺhavými procesmi schvaľovania, nízkou mierou flexibility a korupcie. U širokej verejnosti a možných prijímateľov rastie voči EŠIF miera nedôvery. Táto sa prejavuje klesajúcou mierou záujmu o čerpanie pomoci. Nízke úrokové miery a rýchle spracovanie žiadostí v niektorých prípadoch favorizujú bankové úvery pred žiadosťou o EŠIF. Špecifickým problémom u firemných projektov je riziko pokrivenia trhovej súťaže, napríklad v oblasti grantov na technologické transfery. Riziko korupcie a porušenia trhovej súťaže však nie sú typické len pre EŠIF, ale aj pre národné financovanie zdravotníctva, školstva či obrany.

V prípade viacerých tém, EŠIF v SR predstavujú kľúčový zdroj financovania. Ide najmä o témy sociálnej inklúzie alebo zamestnanosti. Vzhľadom na strategický význam pomoci EŠIF by bolo vhodné posilniť orientáciu na podporu aktivít zabezpečujúcich dlhodobé dopady. V téme napr. aktívnych opatrení trhu práce, v ktorej EŠIF predstavujú kľúčový zdroj financovania, to znamená posilnenie dôrazu na vzdelávanie, adaptáciu na meniace sa podmienky trhu práce alebo programy upskillingu na úkor priamej dotácie pracovných miest. A to i napriek tomu, že dopady vzdelávania sú merateľné až v horizonte dlhšieho obdobia.

EŠIF vo viacerých krajinách EÚ predstavujú zdroj pre financovanie inovatívnych a experimentálnych prístupov. Vzhľadom na rigidnosť postupov a prehnanú orientáciu na plnenie administratívnej súčinnosti je zložité inovatívne prístupy zo zdrojov EŠIF financovať. Na základe rozhovorov so zástupcami riadiacich a sprostredkovateľských orgánov je častou prekážkou pre uplatnenie inovatívnych postupov spôsob vykonávania auditu, ktorý je významne orientovaný na kontrolu procesu bez schopnosti vnímať potreby individuálnych projektov.

Značne vyšší bol podiel ŠF a KF na celkových zdrojoch v doprave (48%), v ochrane životného prostredia (24,6%), vo výskume a vývoji (11,5%) a v aktívnych politikách na trhu práce (69,7%).

Príloha 1: Grafy a tabuľky

Hodnotenie cieľov Stratégie Európa 2020 indikuje, že Slovensko je na dobrej ceste dosiahnuť väčšinu cieľov (Tabuľka 7):

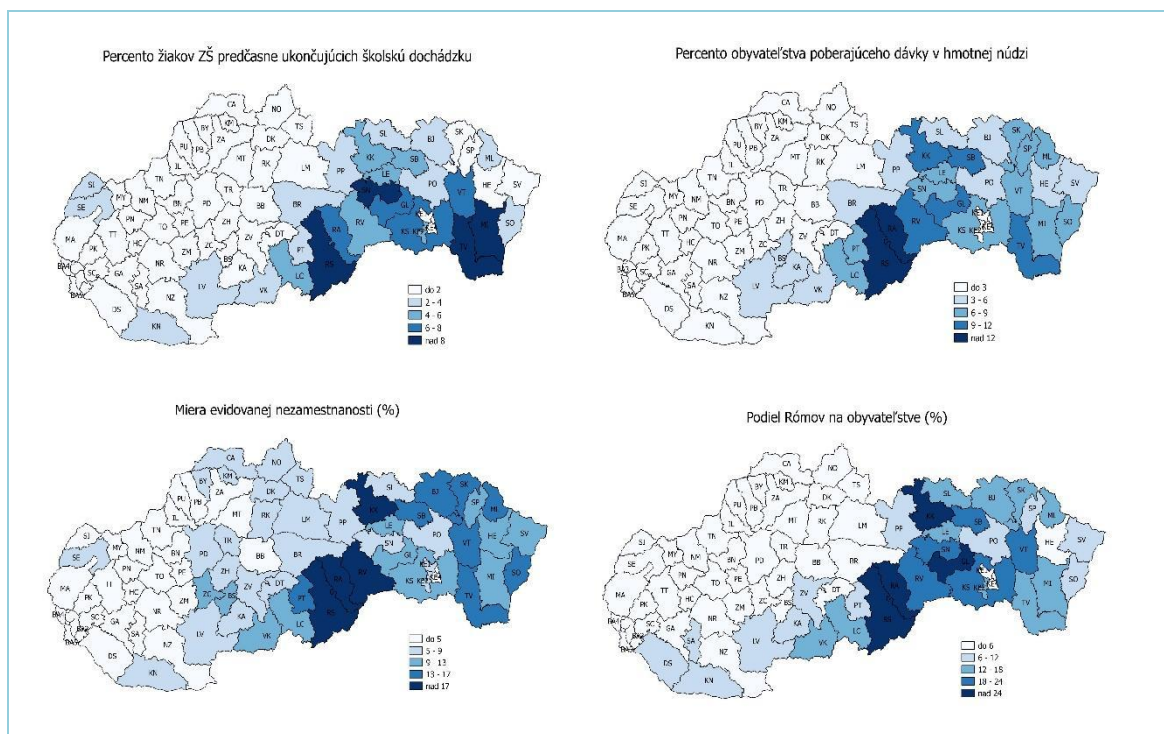
- Slovensko už naplnilo ciele v znižovaní emisií skleníkových plynov, zvyšovaní energetickej efektívnosti a znižovaní podielu populácie ohrozenou chudobou alebo sociálnym vylúčením.
- Významný pokrok sa dosiahol pri zvyšovaní miery zamestnanosti a zvyšovaní podielu populácie s vysokoškolským vzdelaním. Vzhľadom na dynamický rast týchto ukazovateľov je pravdepodobné, že Slovensko tieto ciele do roku 2020 naplní. Priaznivo sa vyvíja aj trend v oblasti výroby energie z obnoviteľných zdrojov. Je možné, že SR do roku 2020 svoj cieľ buď naplní alebo sa mu značne priblíži.
- Menej zreteľný je pokrok pri zvyšovaní výdavkov na výskum a vývoj. Slovensko patrí k členským krajinám najviac závislým na financovaní VaV z prostriedkov EÚ. Aktuálna ročná hodnota výdavkov na VaV (v pomere k HDP) závisí aj od cyklu čerpania prostriedkov z EŠIF.
- Nepriaznivý je vývoj v podiele žiakov predčasne ukončujúcich školskú dochádzku. Slovensko svoj cieľ nedokáže v roku 2020 splniť.

Tabuľka 7: Ciele stratégie Európa 2020 a ich napĺňanie

Cieľ	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cieľ 2020	EÚ28	EÚ28 cieľ 2020
Miera zamestnanosti vo vekovej skupine 20-64 rokov (%)	65,9	67,7	69,8	71,1	72,4	73,4	72,0	73,9	75
Výdavky na VaV (% HDP)	0,88	1,17	0,79	0,89	0,84	x	1,2	2,12	3,0
Emisie skleníkových plynov, rok 1990 = 100	55,6	57,0	57,7	59,3	59,2	x	113,00	77,64	80,00
Energia z obnoviteľných zdrojov, % na celkovej finálnej spotrebe	11,7	12,9	12,0	11,5	11,9	x	14,0	17	20
Energetická efektívnosť, tis. ton ekvivalentu ropy (Mtoe)	14,8	15,2	15,4	16,2	15,08	x	16,4	1542,7	1483
Žiaci predčasne ukončujúci školskú dochádzku (% populácie vo veku 18-24 rokov)	6,7	6,9	7,4	9,3	8,6	8,3	6,0	10,3	10,0
Obyvateľstvo s VŠ vzdelaním (% populácie vo veku 30-34 rokov)	26,9	28,4	31,5	34,3	37,7	40,1	40,0	41,6	40,0
Populácia ohrozená chudobou alebo sociálnym vylúčením (%)	18,4	18,4	18,1	16,3	16,3	x	17,2	21,8	x

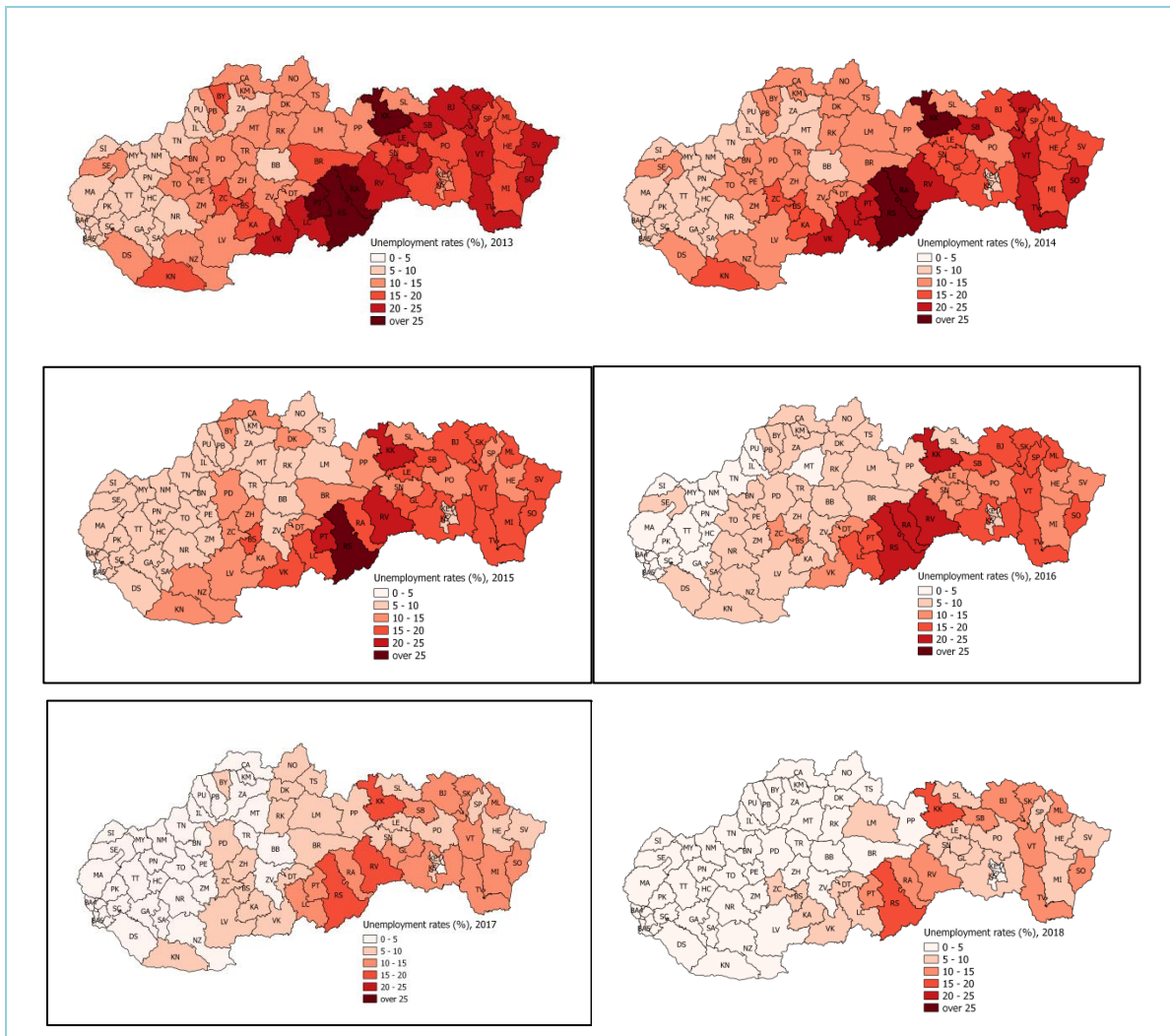
Zdroj: Eurostat (2019): Europe 2020 indicators

Graf 3: Miera predčasného ukončenia školskej dochádzky (%) a sociálno-ekonomický kontext v okresoch SR



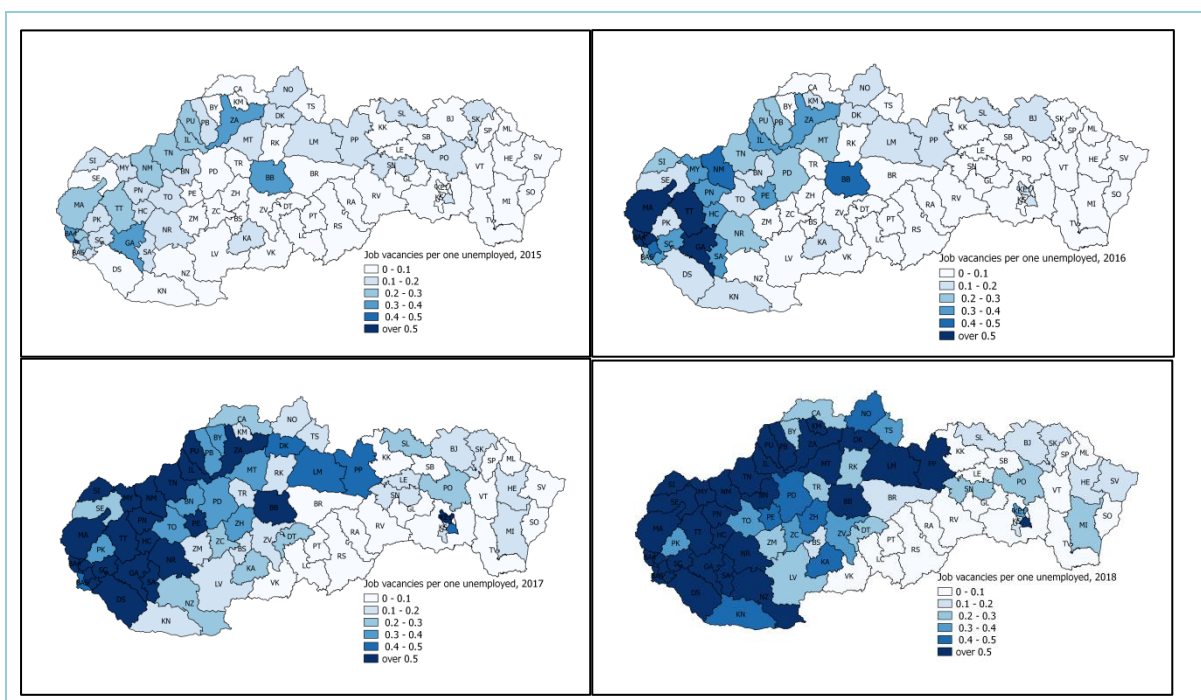
Zdroje: Výpočty autora na základe údajov ŠÚ SR, ÚPSVaR, CVTI SR a Atlasu rómskych komúnit.

Graf 4: Miera nezamestnanosti v 79 okresoch SR (%) v rokoch 2013-2018



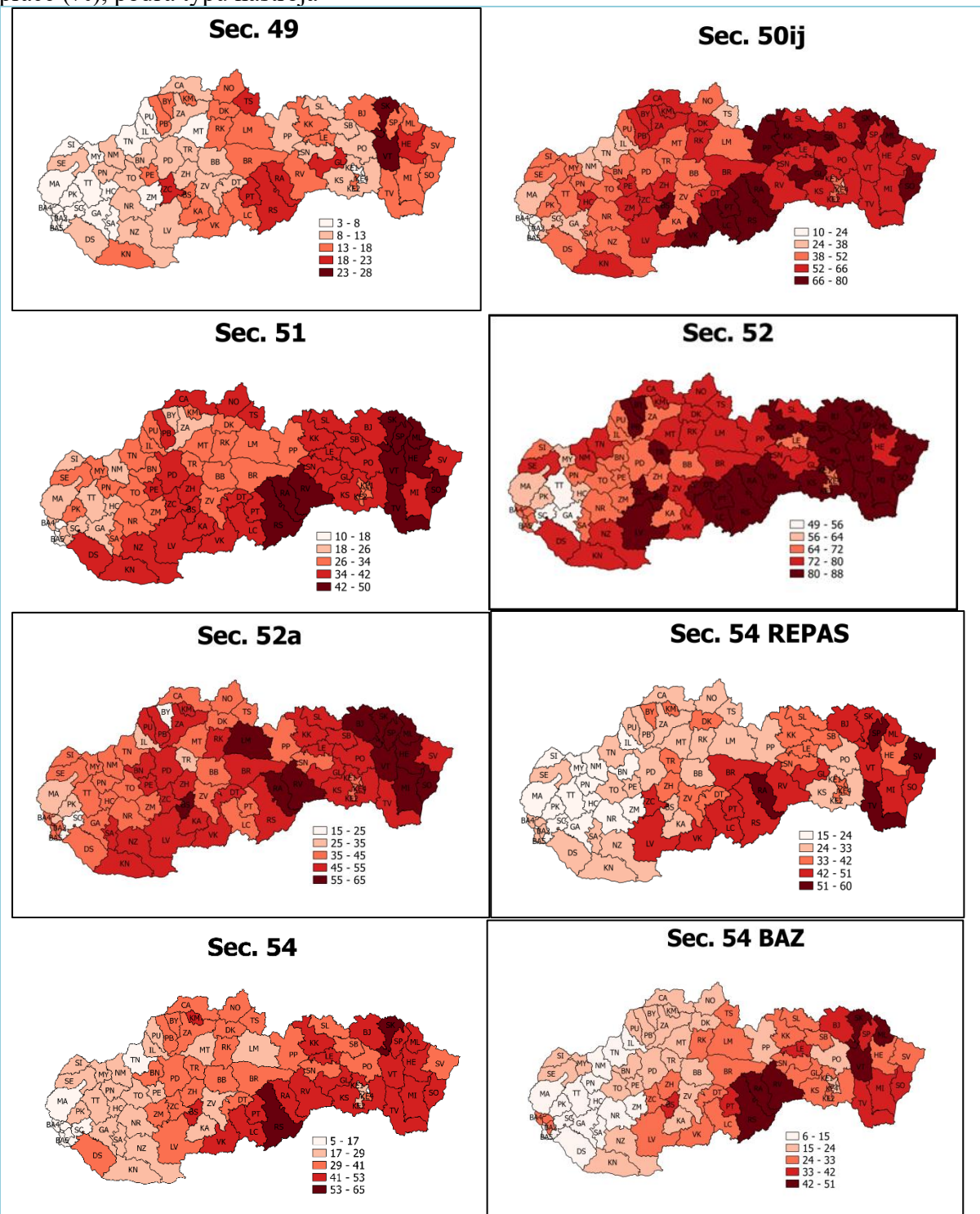
Karasová, K., Baláž, V. and Polačková, Z. (2019): Efficiency of the Active Labour Market Policies: Evidence from the Slovak Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 67(1): 11-32.

Graf 5: Počet voľných pracovných miest na jedného obyvateľa v rokoch 2015-2018



Zdroj: Moravčíková, K. and Baláž, V. (2020): *Active Labour Market Policies, the Business Cycle and Labour Force Shortages*, 51st International Scientific Conference on Economic and Social Development – Rabat, 26-27 March 2020.

Graf 6: Opakované registrácie nezamestnaných pri uplatňovaní aktívnych opatrení na trhu práce (%), podľa typu nástroja



Karasová, K., Baláž, V. and Polačková, Z. (2019): Efficiency of the Active Labour Market Policies: Evidence from the Slovak Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 67(1): 11-32.

Príloha 2: Zoznam použitej literatúry

Baláž, V., Nežinský, E. and Dokupilová, D. (2018): Do Motorways Induce Wider Economic Benefits? Evidence from the Slovak Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 66(5): 431-464.

Balog, M.(2020):. Slovak R&D Strategic Infrastructures and Smart Specialization. In *Economic and Social Development: 51st International Scientific Conference on Economic and Social Development Development*, Rabat, 26-27 March 2020: book of proceedings.

Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2017). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894 - 931.

DG Employment, Social Affairs & Inclusion (2020): Public expenditure on labour market policy (LMP) interventions.

European Commission (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). Institutional Paper 07, 9. May 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission (2019): H2020 Projects – summary.

Eurostat (2020) Database, Intramural R&D expenditure (GERD) by sectors of performance (rd_e_gerdtot).

Eurostat (2020): Database, General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp], kapitoly GF 0501-0506.

Eurostat (2020): General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp]. Social exclusion n.e.c.

Fujita, M., Krugman P. and Venables, A.J. (1999): *The spatial economy: Cities, regions and international trade*. Cambridge, MA: MIT Press.

Karasová, K., Baláž, V. and Polačková, Z. (2019): Efficiency of the Active Labour Market Policies: Evidence from the Slovak Republic. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 67(1): 11-32.

Ministerstvo financií SR (2020): Rozpočty verejnej správy na roky 2014 až 2022, Hlavná kniha - Rozpočtovanie výdavkov podľa vybraných oblastí.

Ministerstvo financií SR, Certifikačný orgán (2020): Informácia o čerpaní EÚ fondov k 31.07.2020

Ministerstvo financií SR (2017): Revízia výdavkov na vzdelávanie. Záverečná správa. MFSR, Bratislava.

Ministerstvo financií SR (2017): Revízia výdavkov na politiky trhu práce a sociálne politiky. Záverečná správa. MFSR, 2017.

Moravčíková, K. and Baláž, V. (2020): *Active Labour Market Policies, the Business Cycle and Labour Force Shortages*, 51st International Scientific Conference on Economic and Social Development – Rabat, 26-27 March 2020.

Rephann, T. and Isserman, A. (1994): New highways as economic development tools: An evaluation using quasi-experimental matching methods. *Regional Science and Urban Economics*, 24(6): 723-751.

Štatistický úrad Slovenskej republiky (2014 - 2018): Inovačná aktivita podnikov v Slovenskej republike 2012-2014 a 2014-2016.

Vickerman, R. (2000): Evaluation methodologies for transport projects in the United Kingdom. *Transport Policy*, 7(1): 7-16.

Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu (2017): Ex post hodnotenie dopadov implementácie Národného strategického referenčného rámca na dosiahnutie strategického cieľa NSRR.

Úrad vlády SR (2019): Partnerská dohoda.

ÚPSVaR (2014-2019): Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce ÚPSVaR, Sekcia služieb zamestnanosti a sekcia služieb riadenia, Bratislava.