

Príjmy zo štruktúrnych fondov a odvody do spoločného rozpočtu Európskej únie

Jan IŠA*

Úvod

Pri hodnotení prínosov vstupu Slovenska do Európskej únie nemožno obísť *štruktúrne fondy EÚ*, ktoré sú základným nástrojom štruktúrnej a regionálnej politiky EÚ.¹ Príjmy z týchto fondov budú hlavným bezprostredným prínosom pre Slovensko ako členský štát Európskej únie a umožnia mu zrýchlenie ekonomického rastu a tým aj zrýchlenie reálnej konvergencie, t. j. dobiehanie členských štátov EÚ v úrovni produktivity a HDP na jedného obyvateľa.

Predvstupové fondy Európskej únie

Predchodcom štruktúrnych fondov EÚ sú tzv. *predvstupové fondy*, ktorých úlohou je pomáhať kandidátskym krajinám pri riešení ťaživých ekonomických a sociálnych problémov (ekonomická zaostalosť kandidátskych krajín a väčšiny ich regiónov, rozličné štruktúrne problémy, osobitne v poľnohospodárstve, ťažkosti s hospodárskou a sociálnou konverziou, veľká nepružnosť trhu práce, problémy s rozvojom ľudských zdrojov a pod.).

Hlavným nástrojom na poskytovanie pomoci kandidátskym krajinám v období pred vstupom do Európskej únie bol spočiatku program PHARE, ku ktorému sa na základe rozhodnutia Európskej rady v roku 1999 priradili ďalšie predvstupové fondy – SAPARD a ISPA.

Program *PHARE – Poland and Hungary Assistance to the Reconstruction of the Economy*, pôvodne zameraný iba na Poľsko a Maďarsko, vznikol už v roku 1989. Jeho koordináciu zabezpečovala EÚ, pričom zhruba 50 % tohto programu pochádzalo zo zdrojov únie. V rokoch 1993 až 1999 sa pomoc z programu

* doc. Ing. Jan IŠA, DrSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

¹ Základom štruktúrnej a regionálnej politiky EÚ je myšlienka, že hlboké sociálne a ekonomické rozdiely prejavujúce sa tak na regionálnej, ako aj národnej úrovni by sa mohli stať destabilizujúcim faktorom pre EÚ ako celok. Európska únia na vlastných, už polstoročných skúsenostiach pochopila, že voľné pôsobenie trhových síl nie je dostatočnou zárukou rovnovážneho vývoja bez vážnych sociálnych a ekonomických otrasov. Týmto rizikám by mali predchádzať štruktúrne fondy EÚ.

PHARE členila podľa sektorov takto: súkromný sektor (21 %), infraštruktúra a životné prostredie (20 %), školstvo a ľudské zdroje (13 %), poľnohospodárstvo a kataster (9 %), európska integrácia (9 %), regionálny rozvoj a cezhraničná spolupráca (8 %), finančný a bankový sektor (7 %), sociálne veci a zdravotníctvo (6 %), spravodlivosť a vnútorné veci (4 %), mimovládne organizácie (2 %) a ochrana menšín (1 %). Z tohto prehľadu je zrejmé, že program PHARE plní vlastne funkciu dvoch štruktúrnych fondov EÚ, t. j. *regionálneho fondu (ERDF – European Regional Development Fund)* a *sociálneho fondu (ESF – European Social Fund)*, ktoré tento program po vstupe SR do EÚ nahradia.

Konkrétne úlohy PHARE sa menili, jeho hlavnou prioritou však vždy bolo pomôcť kandidátskym krajinám pripraviť sa na členstvo v EÚ. V tejto súvislosti prvou úlohou PHARE je pomáhať administratívne kandidátskych krajín vybudovať štruktúry a inštitúcie potrebné na implementáciu *acquis communautaire*.

Druhým základným smerom aktivít programu PHARE je podpora rozvoja infraštruktúry, najmä dopravy a ekológie, pričom osobitnej podpore sa tešia projekty cezhraničnej spolupráce (*CBS – Cross Border Support*). Implementácia programu PHARE bude zdrojom skúseností pri realizácii projektov v rámci štruktúrnych fondov financovaných zo zdrojov Európskej únie.

Program PHARE má aj na roky 2000 – 2006 dve hlavné priority: budovanie inštitúcií a investície do infraštruktúry. Budovanie inštitúcií má pomáhať SR pri vytváraní štruktúr a stratégií, rozvoji ľudských zdrojov a pri vytváraní predpokladov na posilnenie ekonomickej, riadiacej a sociálnej kapacity inštitúcií. Túto úlohu PHARE plní aj pre sektorové programy ISPA a SAPARD.

Zdroje PHARE v období 2000 – 2006 predstavujú 1 560 mil. EUR ročne a rozdeľujú sa v pomere 30 % na budovanie inštitúcií a 70 % na investície. Všetky investičné projekty sa musia spolufinancovať zo štátneho rozpočtu danej krajiny minimálne vo výške 25 %.

Predvstupový nástroj štruktúrnej politiky ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession vznikol na základe Smernice Rady Ministrov EÚ č. 1267/1999 z 21. júna 1999. Predvstupová stratégia na základe ISPA je zameraná na prispôbenie kandidátskych krajín infraštruktúrnym štandardom EÚ a zahŕňa finančný príspevok na environmentálne opatrenia a na dopravnú infraštruktúru. Smernica stanoví, že celkové náklady na jednotlivé opatrenia nebudú v zásade menšie ako 5 mil. EUR, pripúšťajú sa však výnimky. Indikatívnu alokáciu prostriedkov ISPA medzi jednotlivé krajiny robí Európska komisia (EK) na základe kritérií počtu obyvateľstva, HDP na obyvateľa meraného v parite kúpnej sily (PKS) a rozlohy krajiny. Podiel pomoci Spoločenstva poskytovanej podľa ISPA môže dosiahnuť až 75 % verejných alebo ekvivalentných výdavkov, pričom EK môže rozhodnúť o jeho zvýšení až na 85 %.

Celková suma pomoci v rámci ISPA, ktorá sa na obdobie 2000 – 2006 predpokladá vo výške 7,28 mld EUR (t. j. 1,04 mld EUR ročne), je rozdelená medzi recipientske krajiny vo forme pásiem tak, aby tieto krajiny boli podnecované predkladať kvalitné projekty a aby sa zabezpečilo pružné riadenie zdrojov. Na Slovensko z celkovej sumy pomoci má pripadnúť 3,5 – 5,5 % (na ČR 5,5 – 8,0 % a na Poľsko 30,0 – 37,0 %). Toto rozdelenie možno prispôbiť podľa toho, aký pokrok pri implementácii opatrení ISPA jednotlivé krajiny dosiahli v predchádzajúcich rokoch.

Špeciálny predvstupový program pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka SAPARD – Special Aid for Pre-Accession for Measures Agricultural and Rural Development slúži v kandidátskych krajinách podobným cieľom ako Európsky usmerňovací a záručný fond (EAGGF) v členských štátoch EÚ. O vzniku SAPARD-u rozhodol luxemburský summit v roku 1997. Pri príprave tohto programu vychádzala EK zo situácie poľnohospodárstva v kandidátskych krajinách a z naliehavej potreby uľahčiť transformáciu poľnohospodárstva a preberanie rozsiahlej legislatívy EÚ v tomto sektore.

Objem prostriedkov SAPARD-u predstavuje každoročne 520 mil. EUR (ceny r. 1999) pridelovaných záručnej sekcii EAGGF, ktorá ich podľa počtu pracovníkov v poľnohospodárstve, rozsahu poľnohospodárskej plochy, celkovej ekonomickej úrovne a špecifickej územnej situácie rozdeľuje medzi kandidátske krajiny. Európska únia môže prispieť až do výšky 75 % celkových verejných výdavkov na príslušné intervenčné opatrenia. Na technickú pomoc a podobné aktivity môže príspevok EK dosiahnuť až 100 % celkových nákladov.

Rozhodujúcimi prioritami by mali byť aktivity, ktoré zlepšujú efektívnosť trhu, kvalitu a zdravotný štandard a vytvárajú nové pracovné miesta vo vidieckych oblastiach.

V záujme koordinácie využívania predvstupových fondov Európskej únie vláda SR prijala po dohode s EK viaceré inštitucionálne opatrenia:

- menovala národného koordinátora zahraničnej pomoci;
- zriadila *Národný fond*, ktorý plní úlohy na úseku finančného riadenia všetkých predvstupových fondov, spolufinancovania a monitorovania realizácie programov;
- zriadila *Prípravný výbor pre štrukturálne fondy EÚ*, ktorého úlohou je medzi-rezortná koordinácia všetkých nástrojov predvstupovej pomoci;
- zriadila *Spoločný monitorovací výbor*;
- pri Úrade vlády SR zriadila *Centrálne finančnú a kontraktačnú jednotku*, ktorej úlohou je realizácia programov budovania inštitúcií.

Účasť v predvstupových programoch PHARE, ISPA a SAPARD je podmienená vypracovaním základných programových dokumentov a ich schválením Európskou komisiou.

Medzi základné programové dokumenty, ktoré sú nevyhnutné pre všetky predvstupové fondy EÚ, patria predovšetkým *Partnerstvo pre vstup* a *Národný program pre prijatie acquis*.

Zatiaľ čo základné národné dokumenty vytvárajú rámec pre využitie predvstupových fondov, vymedzujú priority a postup prípravy na vstup do EÚ, funkciou sektorových dokumentov je podrobnejšie rozpracovať tieto priority do konkrétnych opatrení zabezpečujúcich priority v rámci prípravy na vstup. Na účely využívania predvstupových fondov EÚ v Slovenskej republike sa vypracovali tieto sektorové dokumenty:

- *Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja SR*. Ide o predbežný dokument Národného plánu regionálneho rozvoja SR kompatibilného s praxou EÚ. Tento dokument bol vypracovaný na roky 2000 – 2001 z hľadiska schválenia finančných prostriedkov z upraveného programu PHARE.

- *Národný plán regionálneho rozvoja (NPRR) SR*. Tento plán je základným dokumentom na čerpanie prostriedkov EÚ v období 2000 – 2006 v oblasti ekonomickej a sociálnej súdržnosti, do ktorej sa orientuje rozhodujúca časť zdrojov PHARE (70 %).

- *Národná stratégia ISPA v sektore dopravy* je spolu s Národným plánom regionálneho rozvoja SR hlavným strategickým dokumentom na rozpracovanie návrhov projektov v sektore dopravy v rámci predvstupovej pomoci EÚ. Základná priorita v tomto sektore SR je výstavba a modernizácia železničnej infraštruktúry v trasách multimodálnych koridorov.

- *Národná stratégia ISPA v sektore životného prostredia* má nasledujúce priority: pitná voda, odpadové vody, nakladanie s tuhými odpadmi a znečisťovanie ovzdušia.

- *Plán rozvoja poľnohospodárstva a rozvoja vidieka SR* schválila v novembri 1999 vláda SR a v novembri 2000 Európska komisia ako hlavný dokument pre poskytovanie pomoci z programu SAPARD. Európska komisia akreditovala *Agentúru SAPARD* v apríli 2002 ako základnú podmienku poskytovania pomoci.

V rokoch 1993 – 1999 bolo v rámci programu PHARE pre Slovensko vyčlenených vyše 370 mil. EUR, t. j. 16,258 mld Sk.² Väčšia časť týchto prostriedkov sa využila na podporu malého a stredného podnikania, na rozvoj infraštruktúry a ochranu životného prostredia a na posilnenie administratívnej kapacity pri zabezpečení rozvoja integračného procesu.

V rokoch 2000 – 2006 Európska únia rozšírila svoju pomoc kandidátskym krajinám o predvstupové fondy ISPA a SAPARD a podstatne zvýšila finančné sumy. Základné údaje o tejto pomoci sú obsiahnuté vo *Finančnom rámci EÚ 15*.

² 1 EUR = 43,940 SKK, stredný kurz NBS k 1. 1. 2001. Tento kurz je porovnateľný s údajmi v ďalších tabuľkách.

Celkový rozsah predvstupovej pomoci kandidátskym krajinám v rokoch 2000 – 2006 podľa schváleného Finančného rámca EÚ dosiahne 21 840 mil. EUR (ceny r. 1999), z čoho pripadá na PHARE 10 920 mil. EUR (50 %), SAPARD 3 640 mil. EUR (17 %) a ISPA 7 280 mil. EUR (33 %). Na program PHARE teda EÚ vyčlenila toľko prostriedkov ako na ďalšie dva predvstupové nástroje spolu.

Štruktúrne fondy a Fond kohézie Európskej únie

Po vstupe do EÚ sa bude Slovensko podieľať na štruktúrnych fondoch EÚ a Fonde kohézie EÚ.³ Štruktúrne fondy v užšom zmysle zahŕňajú štyri samostatné finančné nástroje, ku ktorým treba priradiť aj Fond kohézie EÚ [7].

Európsky fond regionálneho rozvoja (European Regional Development Fund – ERDF) je hlavný štruktúrny fond, prostredníctvom ktorého sa poskytuje pomoc zaostávajúcim regiónom, t. j. regiónom s HDP na obyvateľa nižším ako 75 % priemeru EÚ. Pomoc sa zabezpečuje vo forme projektovej pomoci (granty a špecifické projekty) a programovej podpory pokrývajúcej široký okruh aktivít. Dôležitý princíp, na základe ktorého fond funguje, je princíp *doplnkovosti*, podľa ktorého príspevky z ERDF sú iba doplnkovým zdrojom k prostriedkom národných vlád na financovanie príslušného projektu.

Hlavnou úlohou ERDF je prispieť k dosiahnutiu štruktúrnych cieľov financovaním cezhraničnej, transnacionálnej a medziregionálnej spolupráce, ako aj ekonomického a sociálneho oživenia mestských a vidieckych krízových oblastí na základe iniciatív únie. Podľa novej Smernice Rady ministrov EÚ (č. 1783/1999) ERDF bude prispievať k financovaniu:

a) výrobných investícií, ktoré majú vytvoriť a zabezpečiť udržateľné pracovné miesta;

b) investícií do infraštruktúry, pričom sa akcentuje rozvoj transeurópskych sietí v oblasti dopravy, telekomunikácií, energetickej infraštruktúry a podpora oživenia upadajúcich priemyselných oblastí a depresívnych vidieckych oblastí;

c) opatrení podporujúcich a stimulujúcich miestny rozvoj, zamestnanosť a aktivizáciu malých a stredných podnikov.

Pomoc poskytovaná prostredníctvom ERDF (a ďalších štruktúrnych fondov) vystupuje v týchto formách:

³ Existujú komparatívne štúdie, ktoré analyzujú vplyv štruktúrnych fondov EÚ na ekonomický rast Grécka, Španielska, Írska a Portugalska (pozri [4]). Lolosove výpočty ukazujú, že prostredníctvom rôznych transmisných mechanizmov (verejné investície, zlepšenie kvality ľudských zdrojov, reštrukturalizácia výrobných kapacít) štruktúrne fondy umožnili v týchto krajinách zrýchliť ekonomický rast o 0,5 až 1 percentný bod a v spojení s prostriedkami vynaloženými z domácich zdrojov (kofinancovanie) o 1 až 2 percentné body. Lolos predpokladá, že podobný efekt, pravda, nie okamžité, možno očakávať aj v kandidátskych krajinách po ich vstupe do EÚ.

- *Rámec podpory Spoločenstva (CSF – Community Support Framework)*, ktorý zabezpečuje koordináciu štruktúrnej pomoci Spoločenstva v príslušných regiónoch; ide o najväčšiu časť pomoci poskytovanej zo štruktúrnych fondov EÚ;
- *Jednotný programový dokument (SPD – Single Programming Document)*;
- *Iniciatívy Spoločenstva (CI – Community Initiatives)*, ktoré sa týkajú napríklad cezhraničnej, transnacionálnej a medziregionálnej spolupráce;
- *Inovačné akcie*;
- *Technická pomoc*.

Európsky sociálny fond (European Social Fund – ESF), z ktorého možno čerpať podporu na rozvoj ľudských zdrojov, predovšetkým na iniciatívy súvisiace s výchovou a so vzdelaním, napríklad vytváranie pracovných príležitostí pre mladých ľudí, rekvalifikáciu pracovníkov.⁴

Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF) vznikol na pomoc pri implementácii spoločnej poľnohospodárskej politiky. Tento fond má záručnú sekciu (až 95 % výdavkov súvisiacich s trhovou reguláciou) a usmerňovaciu sekciu (asi 5 % výdavkov určených na podporu aktívnych štruktúrnych zmien v poľnohospodárstve). Priamo i nepriamo podporuje programy rozvoja vidieka vrátane podpory poľnohospodárstva a alternatívnych príjmových zdrojov, napríklad ekoturizmu.

Finančný nástroj na usmerňovanie rybolovu (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG) napomáha reštrukturalizáciu rybolovného priemyslu EÚ. Tento fond nemá pre SR takmer žiadny význam.

Fond kohézie (Cohesion Fund – CF) bol vytvorený v roku 1993 a slúži na zmierňovanie rozdielov v ekonomickej úrovni v rámci EÚ. Je určený pre Írsko, Španielsko, Portugalsko a Grécko, ktorých HDP na jedného obyvateľa bol v čase vzniku tohto fondu nižší ako 90 % priemeru EÚ. Fond kohézie je síce samostatný finančný nástroj, spravidla sa však využíva spolu so štruktúrnymi fondmi v užšom zmysle. Z tohto fondu možno čerpať prostriedky predovšetkým na veľké projekty v oblasti dopravnej infraštruktúry a infraštruktúry podporujúcej kvalitu životného prostredia. Z Fondu kohézie sa poskytujú peniaze na projekty nad 10 mil. EUR, pričom finančná podpora z tohto fondu môže dosiahnuť až 85 % výdavkov na daný projekt.

Na základe príslušných smerníc Rady ministrov EÚ možno uviesť štyri rozdiely medzi štruktúrnymi fondmi (najmä ERDF) a Fondom kohézie:

⁴ Aktivity ESF sa zameriavajú na regióny s upadajúcim priemyslom a na riešenie štruktúrnej nezamestnanosti, pričom osobitná pozornosť sa venuje nezamestnaným do 25 rokov, ženám, dlhodobo nezamestnaným, telesne postihnutým a migrantom v rámci EÚ. Z prostriedkov ESF sa podporuje najmä mobilita medzi zamestnaniami, menej prostriedkov išlo na posilnenie geografickej mobility.

1. Pre účasť na prostriedkoch Fondu kohézie sa možno kvalifikovať iba na úrovni členských štátov, nie na úrovni regiónov.

2. Pri Fonde kohézie sa v zásade nevyžaduje doplnkovosť.

3. Pri kohéznych opatreniach sa nevyžaduje partnerstvo.

4. Fond kohézie sa zakladá na veľkých projektoch v oblasti dopravy a životného prostredia, a nie (ako napr. ERDF) na programoch.

Zdroje Fondu kohézie sa budú v rokoch 2000 – 2006 deliť takto: Španielsko 61 – 63,5 %, Grécko 16 – 18 %, Portugalsko 16 – 18 % a Írsko 2 – 6 %. Kritériami rozdelenia prostriedkov z tohto fondu sú predovšetkým tri faktory: počet obyvateľstva, HDP na jedného obyvateľa a rozloha danej krajiny.

Do štruktúrnych fondov plynie každoročne asi 30 % celkového rozpočtu únie, kým do Fondu kohézie asi 3 %. To znamená, že Fond kohézie predstavuje necelú desatinu prostriedkov štyroch štruktúrnych fondov, pravda, prostriedky z Fondu kohézie sú zatiaľ určené iba pre štyri krajiny.

V smerniciach, ktoré vydala Európska únia a podľa ktorých sa v rokoch 2000 – 2006 majú čerpať štruktúrne fondy, sa uvádzajú 3 základné ciele poskytovanej pomoci:

Cieľ 1: Rozvoj a štruktúrne prispôsobovanie zaostávajúcich regiónov. Pomoc v rámci cieľa 1 ide do najviac zaostávajúcich regiónov a môže sa čerpať zo všetkých štyroch štruktúrnych fondov, pričom najväčším poskytovateľom pomoci je ERDF. Spomínali sme už, že kritériom na poskytovanie tejto pomoci je, aby HDP daného regiónu bol nižší ako 75 % priemeru EÚ. Pomoc sa poskytuje regiónom na úrovni NUTS II.⁵

Cieľ 2: Rozvoj regiónov, ktoré majú problémy s hospodárskou a sociálnou konverziou. Pomoc v rámci tohto cieľa smeruje do vidieckych alebo mestských oblastí postihnutých hospodárskym úpadkom a globalizáciou. Regióny sa posudzujú podľa úrovne NUTS III.

Cieľ 3: Rozvoj ľudských zdrojov. Projekty s týmto cieľom sa financujú výlučne z ESF, pričom pomoc môžu dostať všetky členské štáty s výnimkou oblastí,

⁵ Európska komisia zaviedla jednotnú nomenklatúru územných štatistických jednotiek – NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques), ktorá slúži na účely správy štruktúrnych fondov a na zaradenie regiónov rozličnej úrovne pod jednotlivé štruktúrne ciele. Vcelku sa rozlišuje 5 typov NUTS: NUTS I je územná jednotka typu krajiny ako celku (platí pre relatívne malé krajiny) alebo veľkých oblastí daného štátu, ktoré sa delia na jednotky NUTS II, t. j. jednotky zodpovedajúce úrovni stredného článku územnosprávneho členenia daného štátu. (Napríklad Rakúsko sa delí na tri NUTS I jednotky, ktoré sa zasa delia na 9 NUTS II jednotiek.) Kandidátske štáty sa delia na 41 jednotiek NUTS II: ČR – 8, Maďarsko – 7, Poľsko – 16, Slovensko – 4, Malta, Cyprus, Slovinsko, Estónsko, Litva a Lotyšsko predstavujú iba jednu jednotku NUTS II. Počet obyvateľov NUTS II sa pohybuje medzi 1 – 2 mil. (priemer EÚ je 1,83 mil.); NUTS III predstavuje úroveň najnižšieho územnosprávneho regiónu štátnej správy (priemer EÚ je 410 tisíc obyvateľov); NUTS IV je úroveň okresov a NUTS V je úroveň obce.

ktoré boli zaradené do cieľa 1. Táto pomoc slúži na prispôsobovanie a modernizáciu vzdelávacích systémov, na rozvoj odborného školstva a podporu zamestnanosti.

Ak by sa už teraz Slovenská republika stala členom EÚ, potom by podľa definície EÚ tri jej regióny na úrovni NUTS II mohli čerpať podporu na projekty v rámci cieľa 1. Výnimkou by bol región Bratislava, ktorého HDP na obyvateľa značne prevyšuje priemer EÚ. Slovensko ako celok by tiež spĺňalo podmienky na čerpanie prostriedkov z Fondu kohézie.

Príslušnosť k cieľu 1 je pre región výhodná nielen preto, že znamená väčšie množstvo prostriedkov na rozličné projekty, ale aj preto, že pre takýto región je stanovené nižšie percento príspevku pri spolufinancovaní projektov. Regióny spadajúce pod cieľ 1 prispievajú nižším percentom ako ostatné regióny. Európska únia hradí až 75 % nákladov v regiónoch zaradených pod cieľ 1.

O tom, ako sa využije príspevok zo štruktúrnych fondov, rozhoduje spoločne EK a členské štáty prijímajúce pomoc. Na procese plánovania a rozhodovania o prioritách by sa mali zúčastniť vládne a správne orgány všetkých úrovní (celoštátnej, regionálnej a miestnej) spolu s predstaviteľmi ďalších úsekov – odborov, podnikateľov, vysokých škôl a občianskych združení. V tomto prístupe sa prejavuje princíp partnerstva, ktorý prispieva k demokratickému formulovaniu rozvojových priorit.

Každý členský štát, ktorý sa má stať príjemcom podpory v rámci cieľa 1, musí svoje požiadavky formulovať a zdôvodniť v *Regionálnom rozvojom pláne (RDP – Regional Development Plan)*. V niektorých krajinách, kde väčšina regiónov patrí k tým, ktoré môžu žiadať o podporu, možno tento dokument vypracovať vo forme *Národného rozvojového plánu (NDP – National Development Plan)*. V RDP sú opísané rozvojové ciele, a zároveň sa tu navrhuje súbor opatrení, ktoré sa musia prijať na ich splnenie, vrátane odhadu finančných nárokov. Práve na základe Regionálneho (resp. Národného) rozvojového plánu predloženého Európskej komisii sa medzi členským štátom a EÚ uzatvorí dohoda o čerpaní príslušného fondu. Táto dohoda sa nazýva *Rámec podpory Spoločenstva*, keď sa týka niekoľkých operačných programov, alebo *Jednotný programový dokument*, ak sa týka jednotlivého programu.

Príjmy finančných prostriedkov zo štruktúrnych fondov Európskej únie

Štruktúrne fondy a Fond kohézie budú pre Slovenskú republiku zdrojom rozsiahlych prostriedkov až po vstupe do EÚ. V súčasnosti sa Slovenská republika – podobne ako ďalšie kandidátske krajiny – podieľa na prostriedkoch z predvstupových fondov (pozri tab. 1).

Tabuľka 1

Finančný rámec EÚ 15 (mil. EUR, ceny r. 1999)

Pridelené prostriedky	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Spolu
1. Poľnohospodárstvo	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660	297 740
Výdavky na CAP	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290	267 370
Rozvoj vidieka	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370	30 370
2. Štrukturálne operácie	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170	213 010
Štrukturálne fondy	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660	195 010
Fond kohézie	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510	18 000
3. Ostatné politiky	15 940	16 100	16 070	16 040	16 260	16 480	16 710	113 600
4. Predvstupová pomoc	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	21 840
Poľnohospodárstvo (SAPARD)	520	520	520	520	520	520	520	3 640
ISPA	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	7 280
PHARE	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	10 920
Spolu	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660	646 190
Finančný rámec pre EÚ 21								
5. Rozšírenie			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780	58 070
Poľnohospodárstvo			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400	12 410
Štrukturálne operácie			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080	39 580
Vnútornej politiky			730	760	790	820	850	3 950
Administratíva			370	410	450	450	450	2 130
Spolu	92 025	93 475	100 450	102 245	103 345	105 325	107 440	704 260

Prameň: Presidency Conclusions [8]; Mayhew [5].

Celková suma predvstupovej pomoci je zahrnutá vo *Finančnom rámci na roky 2000 – 2006*, ktorý bol schválený na summite v Berlíne Európskej únie v marci 1999 a spresnený dohodou medzi Radou ministrov EÚ, Európskym parlamentom a Európskou komisiou v máji 1999.

Dohodu uzavretú v Berlíne ovplyvnila nevyhnutnosť obmedziť vplyv prístúpenia nových krajín na rozpočet Spoločenstva.

Toto obmedzenie malo dve hlavné príčiny [5]. Menšia podpora zvýšeniu výdavkov rozpočtu Spoločenstva vyplýva, po prvé, zo snahy obmedziť vládne deficity v prvých rokoch Európskej menovej únie.

Po druhé (a tento faktor bol ešte významnejší), v tejto oblasti bol silný tlak zo strany členských štátov (napr. Nemecka), ktoré sú čistými prispievateľmi do rozpočtu Európskej únie.

Financovanie samotného rozšírenia Európskej únie ovplyvňujú štyri hlavné obmedzenia:

- v rokoch 2000 – 2006 sa má udržať strop vlastných zdrojov na úrovni 1,27 % HDP únie (tento podiel určuje zároveň aj maximálnu úroveň príspevku, ktorý budú aj nové členské štáty odvádzať do spoločného rozpočtu EÚ);

- mal by sa zachovať neoficiálny strop štruktúrnych operácií na úrovni 0,46 % HDP a pre krajiny, ktoré sú prijemcami štruktúrnych fondov (vrátane Fondu kohézie EÚ), bol stanovený všeobecný strop transferov na úrovni 4 % národného HDP;

toto rozhodnutie má veľký význam aj pre budúcich členov Európskej únie vrátane Slovenska, pretože relatívne vymedzuje maximálne možný transfer zo štruktúrnych fondov;

- výdavky na predvstupovú pomoc a na prístupenie (rozšírenie) by sa mali určiť tak, aby nemohol existovať transfer zdrojov medzi rozpočtom EÚ 15 a výdavkami na predvstupovú pomoc alebo na prístupenie (rozšírenie).

Okrem toho sa urobili dva predpoklady, ktoré sú zabudované do Finančného rámca:

a) prístupujúce krajiny budú iba postupne rozvíjať kapacitu na absorbovanie veľkých transferov z EÚ; prístupujúce krajiny s týmto predpokladom, ktorý je vo väčšine prípadov realistický, asi nebudú veľmi súhlasiť, môžu však EÚ presvedčiť svojím efektívnym rozpočtovým hospodárením;

b) nové členské štáty budú od prvého dňa svojho členstva normálnym prispievateľom do vlastných zdrojov únie.

Vo Finančnom rámci EÚ 15, ktorý vlastne predstavuje výdavkovú stránku rozpočtu únie na roky 2000 – 2006, pripadá na predvstupovú pomoc 3,4 % celkových výdavkov (bez výdavkov na rozšírenie).

Celková suma predvstupovej pomoci Slovensku je zrejma z údajov tabuľky 2.

T a b u ľ k a 2

Financovanie projektov v Slovenskej republike z predvstupových fondov Európskej únie

Predvstupové fondy	2001		2002		2003		2004	
	mil. EUR	mld SKK ¹	mil. EUR	mld SKK ¹	mil. EUR	mld SKK ¹	mil. EUR	mld SKK ¹
PHARE ²	50 – 80	2.197 - 3.5152	50 – 80	2.197 - 3.5152	50 – 80	2.197 - 3.5152	50 – 80	2.197 - 3.5152
ISPA ²	35 – 55	1.5379 - 2.4167	35 – 55	1.5379 - 2.4167	35 – 55	1.5379 - 2.4167	35 – 55	1.5379 - 2.4167
SAPARD	18.602	0.8174	18.602	0.8174	18.602	0.8174	18.602	0.8174
Spolu	103.602 - 153.602	4.5523 - 6.7493	103.602 - 153.602	4.5523 - 6.7493	103.602 - 153.602	4.5523 - 6.7493	103.602 - 153.602	4.5523 - 6.7493

¹ 1 EUR = 43,940 SKK, stredný kurz v NBS k 1. 1. 2001.

² Výška podpory z programov PHARE a ISPA závisí od kvality projektov.

Prameň: Ministerstvo financií SR [6].

Použitie prostriedkov z predvstupových fondov EÚ predpokladá (podobne ako pri štruktúrnych fondoch únie) tzv. spolufinancovanie, ktoré je konkretizované v jednotlivých smerniciach Rady ministrov EÚ k uvedeným predvstupovým fondom.⁶

Celková suma predvstupovej pomoci Slovensku v rokoch 2001 – 2004 by teda mohla dosiahnuť 414 – 614 mil. EUR, t. j. 18 – 27 mld Sk. Prostriedky určené na predvstupovú pomoc sú, prirodzene, podstatne nižšie ako prostriedky, ktoré sa budú poskytovať po vstupe do EÚ.

Údaje, ktoré sme uviedli, sú síce schválené „rozpočtové“ výdavky, ale cesta k reálnym (nielen „sľúbeným“) príspevkom únie je dosť komplikovaná a zdĺhavá. Konkrétne prostriedky sa totiž čerpajú na základe každoročne podpisovaných *Finančných memoránd*, ktoré sa však môžu čerpať počas viacerých rokov.

Na základe podpísaných Finančných memoránd sa napríklad v roku 2002 predpokladá získať z fondov EÚ spolu 9,4 mld Sk, z čoho pripadá na PHARE 5,9 mld Sk, SAPARD 1,6 mld Sk a ISPA 1,9 mld Sk.

Spolufinancovanie je v rozpočte na rok 2002 zabezpečené vo výške 3,2 mld Sk, z toho pre PHARE 2,2 mld Sk, pre SAPARD 125 mil. Sk (prostriedky určené na SAPARD v rokoch 2000 a 2001 sa formou výnimky z časového využitia presunú do roku 2002, čím sa zabezpečí plné spolufinancovanie zo strany Slovenska) a pre ISPA 1,12 mld Sk (súčasne sa na zabezpečenie spolufinancovania predpokladá čerpanie úveru od Európskej investičnej banky v sume 1,1 mld Sk).

⁶ Podiel spolufinancovania pri jednotlivých projektoch a programoch sa môže odlišovať, a preto ho nemožno vopred presne určiť pre celú sumu pomoci.

Vstupom SR do EÚ bude môcť Slovensko využívať zdroje zo *štruktúrnych fondov a Fondu kohézie EÚ*. V súlade s nariadením Rady ministrov EÚ 1260/1999/ES definujúcim základné ustanovenia štruktúrnych fondov celkové ročné príjmy každého členského štátu (teda aj nových členov) zo štruktúrnych fondov a Fondu kohézie by nemali prekročiť *4 % HDP členského štátu*.

V podmienkach SR by to mohlo byť až *51 mld Sk* v roku 2004, *62 mld Sk* v roku 2006 a *75 mld Sk* v roku 2008. Spolu za obdobie 2004 – 2008 by Slovensko podľa tohto kritéria mohlo dostať zo štruktúrnych fondov EÚ až vyše *300 mld Sk* (*7 mld EUR*).

Uviedli sme, že nové členské štáty EÚ môžu rátať s priamou pomocou zo štruktúrnych fondov EÚ maximálne vo výške *4 % HDP* od roku 2004. Skúsenosti viacerých krajín (najmä Grécka po vstupe do EÚ) svedčia o tom, že kapacita prístupujúcich krajín absorbovať transfery z EÚ sa bude zvyšovať iba postupne a spomínaný strop (*4 % HDP*) sa dosiahne až po niekoľkých rokoch, t. j. roku 2006, prípadne neskôršie, t. j. roku 2007 alebo 2008. Pravda, to už bude v EÚ prijatý nový Finančný rámec (pravdepodobne v rokoch 2007 – 2013).

Vzhľadom na túto skutočnosť a problémy s kvalitou predkladaných projektov (ktorá sa bude postupne zlepšovať) je teda málo pravdepodobné, že by Slovensko mohlo túto sumu z hľadiska požiadavky priemerného *40 %-ného* podielu na spolufinancovaní projektov, požadovaného úniou, absorbovať. Preto nemožno reálne očakávať, že by sa podiel čerpania prostriedkov z HDP v krátkom období zvýšil z terajších *0,44 %* na uvedené *4 %*.

Podľa posledných odhadov, ktoré sa objavili po tom, čo Slovensko uzatvorilo dôležitú kapitolu *Regionálna politika* (júl 2002), Slovensko by mohlo za prvé tri roky po vstupe do EÚ (2004 – 2006) dostať zo štruktúrnych fondov a Fondu kohézie asi *1,79 mld EUR*, t. j. *78,6 mld Sk*.⁷ Treba však znova upozorniť, že o tom, koľko prostriedkov Slovensko skutočne dostane, bude rozhodovať pripravenosť SR (dobré projekty, dostatok prostriedkov na kofinancovanie, efektívne fungovanie príslušných agentúr a inštitúcií). Konečný rozsah pomoci, ktorú EÚ poskytne kandidátskym krajinám v rámci štruktúrnych fondov a Fondu kohézie, bude, prirodzene, známy až po skončení prístupových rokovaní.

Treba zdôrazniť, že transfery z EÚ budú svojím objemom zrejme *významnejším zdrojom zahraničného financovania než akékoľvek iné zdroje okrem priamych zahraničných investícií*. Sú to *čisté transfery bez nároku spätného splatenia*.

⁷ Európska komisia navrhla pre desať kandidátskych krajín na roky 2004 – 2006 celkovú sumu pomoci *25,56 mld EUR*, z čoho tretina (*8,52 mld EUR*) by mala ísť na Fond kohézie. Zo štruktúrnych fondov by SR mala najviac získať v rámci cieľa 1, t. j. asi *1,056 mld EUR*. (Na túto pomoc by nemal nárok región Bratislava, ktorého HDP na obyvateľa vysoko prekračuje *75 %* priemeru EÚ.) Aj Bratislava by sa však mala podieľať na pomoci EÚ v rámci ďalších dvoch cieľov, resp. programov.

Napriek tomu existuje všeobecné riziko, že značná časť týchto prostriedkov (pozri napr. Grécko) by mohla plynúť do spotreby, ak vlády nerozbehnú vhodné politiky vrátane úsporných opatrení štátnej správy a kvalitnej prípravy projektov.

Pri úvahách o kofinancovaní treba brať do úvahy nielen vlastné zdroje, ale aj pôžičky a úvery od medzinárodných finančných inštitúcií, najmä od Európskej banky pre obnovu a rozvoj (EBRD), Európskej investičnej banky (EIB), Svetovej banky (SB) a pod., prípadne ďalšie súkromné zdroje. Na získanie týchto ďalších (cudzích) finančných zdrojov však bude potrebné vyvinúť veľkú aktivitu už pri príprave projektov.

Odvody do spoločného rozpočtu Európskej únie

Položkami, ktoré vstupom SR do EÚ, na rozdiel od ostatných posudzovaných rozpočtových efektov, budú znamenať rozpočtovú ujmu (nevýhodu), sú *povinné platby* do spoločného rozpočtu EÚ.⁸

Otázka povinných platieb je ešte značne nejasná. Pri prijatí Finančného rámca EÚ na roky 2000 – 2006 sa síce stanovilo, že úroveň 1,27 % HDP ako maximálna hranica príspevku každého členského štátu by sa mala udržať aj naďalej, ale objavujú sa obavy z rizika, že táto hranica nemusí odolať tlakom na jej zvýšenie (odpor poľnohospodárov únie voči ďalším reformám, centralizácia prostriedkov na riešenie ekonomických ťažkostí krajín eurozóny, rozšírenie EÚ o krajiny, ktoré budú vo veľkej miere spĺňať kritériá štrukturálnych operácií a pod.).

Ak by sa uvedená hranica 1,27 % HDP naozaj zachovala, znamenalo by to, že príspevok Slovenska do rozpočtu EÚ by napríklad v roku 2004 predstavoval cca 16 mld Sk a v roku 2006 až 20 mld Sk.

Podľa často vyslovovanej zásady, a to aj zo strany Európskej únie, že povinné platby nových členských štátov *by nemali byť vyššie ako prostriedky, ktoré z EÚ dostávajú*, uvedená výška týchto platieb by presahovala, hoci len mierne, predpokladaný transfer prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ. Slovensko by v takom prípade bolo *čistým prispievateľom* do rozpočtu EÚ, čo je „výsada“ vyspelých členov EÚ.

V tejto súvislosti sa diskutuje o zásade EÚ, či by nové členské štáty mali platiť plné príspevky bezprostredne po vstupe do EÚ, najmä s ohľadom na súbeh ďalších nákladov, ktoré musia tieto štáty práve v tomto najexponovanejšom období na vstup vynaložiť. Mnohí analytici túto zásadu relativizujú a odporúčajú určité úľavy [5].

⁸ V tomto článku sa nezaobráme odvodmi colných výnosov, ktoré budú takisto plynúť do rozpočtu Európskej únie.

Preto Slovenská republika požiadala o prechodné usporiadanie. Podľa predbežných úvah Ministerstva financií SR by tento príspevok mal v prvom roku členstva v EÚ (rok 2004) predstavovať okolo 13 mld Sk a v roku 2006 okolo 14 mld Sk, čo je asi 0,9 % HDP. Táto výška príspevku je blízko aj výpočtom nemeckého poslanca R. Bögého.⁹ To v podstate zodpovedá zásade, aby tento príspevok neprekračoval získané príjmy zo štrukturálnych fondov EÚ.

Európska únia však zdôrazňuje, že na základe ďalších rokovaní v iných kapitolách spojených s rozpočtom môže v niektorých prípadoch vzniknúť potreba dočasnej rozpočtovej kompenzácie Slovensku.

Rozdiel medzi príspevkami nových členov a platbami z EÚ by sa mal novým členom uhrádzať z osobitnej rezervy vytvorenej vo výdavkovej časti rozpočtu EÚ. Kompenzačné platby by mali byť dočasné a klesajúce. S poskytovaním kompenzácií súhlasil aj rozpočtový výbor Európskeho parlamentu. Európska únia ďalej navrhuje, aby sa tieto sumy fixovali a zahrnuli do *Zmluvy o pristúpení*, pričom však musia zostať v rámci spomínaného Finančného rámca EÚ na roky 2000 – 2006. Tieto závažné a politicky citlivé otázky sa uzatvoria až na decembrovom summite EÚ.

Došlo 17. 9. 2002

Literatúra

- [1] European Union Common Position. Brussels: European Commission 2002.
- [2] IŠA, J. a kol.: Štruktúrna politika EÚ a proces rozširovania únie. In: Národná a regionálna ekonomika III. (Krajiny Vyšehrada a EÚ). [Zborník z medzinárodnej konferencie.] Herľany: Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, 18. – 20. 10. 2000.
- [3] LOLOS, S. E. G.: Macroeconomic Effects of EU Financed Programmes. [IISA Seminar on EU Structural Support.] Prague: november 2000.
- [4] MAYHEW, A.: Financial and Budgetary Implications of the Accession of Central and East European Countries to the European Union. [Working paper, No. 33.] Brighton: Sussex European Institute, marec 2000.
- [5] Návrh východísk ŠR na rok 2002. Bratislava: Ministerstvo financií SR máj 2001.
- [6] Non-Paper of the Commission. Methodological Note. Brussels: European Commission 2001.
- [7] OUTRATA, R. a kol.: Úloha štrukturálnych fondov vo vybraných krajinách EÚ z hľadiska využitia poznatkov v prístupovom procese SR. [Expertízne štúdie, č. 37.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 2000.
- [8] Presidency Conclusions: Berlin: European Council, 24. – 25. marca 1999.
- [9] Structural Actions 2000 – 2006: Commentary and Regulations, European Union. Luxembourg: European Communities 2000.

⁹ Nemecký poslanec R. Böge vypočítal, že Slovensko by v roku 2004 malo zaplatiť do rozpočtu EÚ 297 mil. EUR (čo je viac ako 13 mld Sk), v roku 2005 300 mil. EUR a v roku 2006 322 mil. EUR. To by predstavovalo 0,9 % HDP, čo je menej ako uvedený strop 1,27 % (pozri [2]).

- [10] VINTROVÁ, R. a kol.: Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie. Ekonomická konvergence, konkurenceschopnost a sociální soudržnost. Praha: Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii 2002.
- [11] WAWROSZ, P. – SLOVÁČKOVÁ, P.: Průvodce podnikatele právem Evropského společenství. Praha: Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii 2002.

INCOMES FROM STRUCTURAL FUNDS AND LEVIES INTO THE COMMON BUDGET OF THE EUROPEAN UNION

Jan IŠA

The main immediate asset for Slovakia after its entry into the EU will be payments from structure funds, which will enable to solve various structure problems and acceleration of the economic growth.

The so-called pre-accession funds designed for candidate countries are forerunners of the structural funds. The first pre-accession fund was the programme PHARE, in the year 1999 the SAPARD and ISPA funds were added. The PHARE programme for the years 2000 – 2006 has two priorities – to build-up institutions and investments into infrastructure. Pre-accession strategy based on ISPA is oriented at the adaptation of candidate countries to the infrastructure standards of the EU in the sphere of transport and environment. Special pre-accession programme SAPARD should ease the transformation in agriculture. The overall scope of the pre-accession help for candidate countries in the years 2000 – 2006 will reach 21 840 mil. EUR (prices 1999). From that amount, the shares of PHARE will be 50 per cent, for ISPA 33 per cent and for SAPARD 17 per cent.

After its entry into the EU, Slovakia will take part in EU structure funds and in the Cohesion Fund. Structure funds include four independent financial tools.

European Regional Development Fund – ERDF, through which the help is granted to the regions that are lagging behind. The fund operates on the complementary principle, e. g. it is complementary source for the means of national governments to finance relevant project.

European Social Fund – ESF is oriented at regions with declining industry, at the development of human resources and at the solution of structure unemployment.

European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF, started to help at the implementation of the common agricultural policy.

Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG.

Cohesion Fund – CF existing since the year 1993, helps to alleviate the differences in economic level within the EU framework.

Slovakia will acquire the means from these funds after its entry into the EU. Currently the Slovak Republic is sharing the means of pre-accession funds, where the overall sum of

the pre-accession help for Slovakia in the years 2001 – 2004 could reach 414 – 614 million EUR (e. g. 18 – 27 billion SKK).

As for the future help from structural funds and from the Cohesion Fund, Slovak Republic could obtain in the years 2004 – 2006 about 1,79 billion EUR (e. g. 78,6 billion SK). The real amount of help will be decided by the Slovakia's preparedness – co-financing possibilities, good projects, functioning of relevant agencies.

The matter for discussion is currently the problem of the amount of contribution the future member countries should pay into the EU budget. According to the preliminary calculations Slovak Republic should in her first membership years pay to the EU budget about 0,9 per cent of the GDP.