

Slovensko v EÚ – vplyv eurofondov a environmentálnych regulácií

Dušan Sloboda¹

I. Namiesto úvodu

Vstup Slovenska do Európskej únie (ďalej len EÚ) v máji 2004 bol okrem iného na základe predchádzajúcich niekoľko ročných negociácií podmienený i faktom, že Slovensko sa zaviazalo prevziať a implementovať na svojom území regionálnu politiku EÚ, finančne realizovanú najmä prostredníctvom eurofondov² a tiež environmentálnu politiku EÚ s jej rozsiahlym regulačným rámcom. Keďže v EÚ sa praktizuje viacročné rozpočtovanie, Slovensko pristupuje do programovacieho obdobia 2000–2006 v jeho priebehu. O prioritách a k nim prislúchajúcej skladbe rozpočtu EÚ na roky 2007–2013 sa intenzívne rokuje. V nasledujúcich statiach sa pokúsime v skratke popísať vývoj, ktorý v EÚ predchádzal dnešnej podobe regionálnej i environmentálnej politiky, ich vzájomnému prepojeniu, ako i vplyvu environmentálnych regulácií a eurofondov na slovenskú spoločnosť.

¹ Autor je regionálny geograf a analytik Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika (<http://www.konzervativizmus.sk>).

² V rámci negociácií bola príslušná kapitola 21: Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov predbežne uzavretá 29. júla 2002. Zahŕňa v sebe komplexný rámec inštitucionálnej, programovej, legislatívnej a inej prípravy na implementáciu štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu (zjednodušene ďalej len eurofondy), ktoré patria medzi hlavné nástroje regionálnej politiky EÚ.

II. Exkurz do histórie regionálnej a environmentálnej politiky EÚ

V zásade možno všeobecne odlíšiť dva základné prístupy (či ich skupiny) k regionálnemu rozvoju. Prvý ideovo vychádza z neoklasického alebo neokonzervatívneho teoretického základu, zdôrazňujúc prevahu prirodzených vyrovnávajúcich tendencií pri rozvoji regiónu z dlhodobého hľadiska. Rozdiely medzi regiónmi sú v rámci tohto smeru chápané ako prirodzené, dané odlišnými podmienkami a regionálnymi osobitosťami rôzneho pôvodu. Zdôrazňujú sa skôr pozitíva, ktoré rozdiely medzi regiónmi prinášajú, najmä prostredníctvom možností špecializácie, decentralizácie a väčšej plurality názorov a prístupov k riešeniu problémov v regiónoch. Regionálne disparity tiež stimulujú a podporujú sociálnu i geografickú mobilitu obyvateľstva (BLAŽEK 1996).

Druhý prístup sa odvíja od keynesiánskych a (post-) marxistických teórií. Za príčinu regionálnych nerovností považuje živelný charakter kapitalizmu, zdôrazňujúc ním vyvolanú sociálnu nespravodlivosť a súvisiacu sociálnu nestabilitu, koncentrovanú v problémových regiónoch. Prívrženci tohto smeru sú presvedčení, že bez zásahov štátu by prevládali tendencie smerujúce k zväčšovaniu (prehlbovaniu) rozdielov, ktoré by následne existovali dlhodobo či trvalo (BLAŽEK 1996). Na báze tohto prístupu sa vyvinula a dodnes existuje i regionálna politika EÚ vo forme redistribučnej stratégie³.

Regionálna politika EÚ

Regionálna politika EÚ je experimentom, ktorý sa uskutočňuje vo väčšine regiónov jej členských krajín už tri desaťročia.⁴ Obavy európskych politikov z toho, že užšia

³ Zvláštny hybrid medzi spomínanými prístupmi predstavuje hospodárska politika vlády SR zhmotnená v jej dvoch kľúčových cieľoch – a to na jednej strane zabezpečiť reálnu konvergenciu SR k úrovni EÚ, teda prispieť k maximalizácii hospodárskeho rastu, a na strane druhej zabezpečiť rovnomerný rozvoj celého územia SR, čiže dopomôcť k minimalizácii regionálnych rozdielov. Za nasledovaniahodnejšiu pri tom jednoznačne možno pokladať cestu k maximalizácii rastu ekonomiky krajiny, pretože tak prirodzene rastie životná úroveň i v menej rozvinutých regiónoch rýchlejšie.

⁴ Hoci spôsoby realizácie sa menia, cieľ, ktorým je úsilie umelo dorovnať rozdiely medzi regiónmi, je v nedohľadne. Celková úroveň HDP na obyvateľa pätnásťky dosahovala v roku 1970 69 percent HDP na obyvateľa (v parite kúpnej sily) voči USA. Do roku 2000 sa tento ukazovateľ zvýšil len biedne na 70,3 percent. Spomedzi dlhodobých členov Únie dosiahli v porovnaní s USA rast HDP na obyvateľov o viac než 10 percent na úrovni štátov len Írsko (z úrovne 41,9 percent na 81,7 percent) a Portugalsko (34,7 percent, resp. 51,6 percent). I keď obe krajiny sú prijímateľmi pomoci zo štrukturálnych, ale i

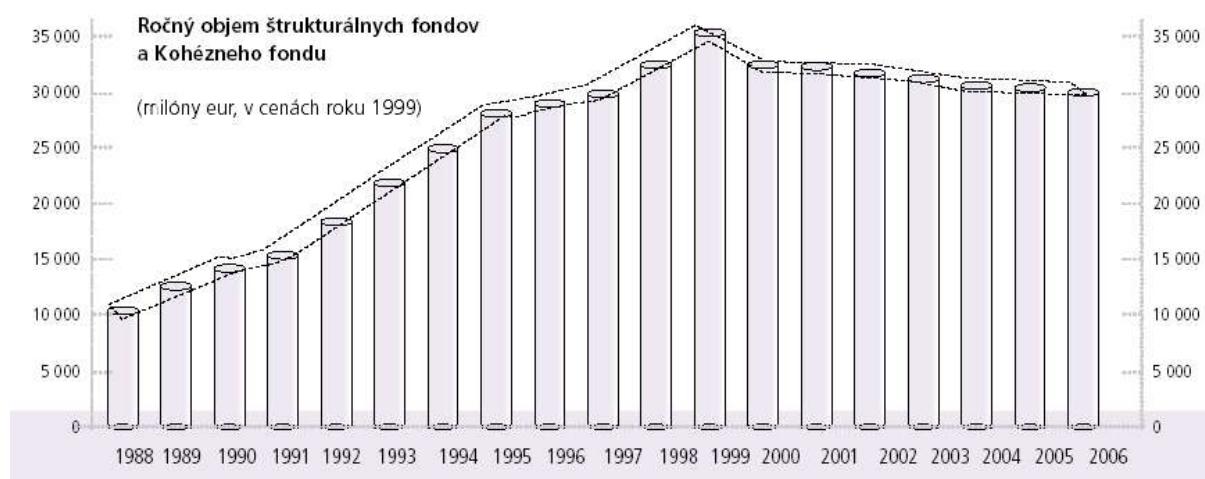
ekonomická integrácia a vznik vnútorného trhu sprevádzaný odbúraním bariér medzi členskými krajinami spôsobí rýchlejšiu rast jadrových regiónov EÚ na úkor periférnych, viedli od druhej polovice 80. rokov k zavedeniu princípu „economickej a sociálnej súdržnosti“ do únijnej legislatívy. Podľa tohto princípu je úlohou administratívy EÚ a členských krajín uskutočňovať takú politiku, ktorá vedie k zmierňovaniu rozdielov medzi regiónmi. Dosiahnutie tohto hlavného cieľa regionálnej politiky EÚ, zmluvne definovaného od roku 1987 v Jednotnom európskom akte (Čl. 130a), sa v členských krajinách uskutočňuje formou programových dokumentov, čiže podľa princípu programovania.⁵ Na jeho základe členská krajina na centrálnej úrovni pripraví plán rozvoja regiónov (Národný rozvojový plán) na vopred stanovené obdobie, v súčasnosti na roky 2000 až 2006⁶. Takýto plán je plný cieľov, priorít a opatrení, ako spomínaný cieľ dosiahnuť na národnej úrovni. Regionálna politika EÚ v rámci svojich čiastkových cieľov prerozdeľuje väčšiu časť prostriedkov do najmenej rozvinutých regiónov (súčasný Cieľ 1⁷) a zvyšnú časť venuje na reštrukturalizáciu väčšiny ostatných, teda rozvinutejších regiónov (Cieľ 2), ako i na horizontálne (sociálne) ciele, ktoré pokrývajú často celé členské štáty (Cieľ 3).

Kohézneho fondu, o pokrok sa zaslúžili najmä ich domáce politiky, čo dokazuje i fakt, že ďalšie dve tzv. kohézne krajiny, Španielsko a Grécko, zaznamenali v danom období podstatne nižšiu rast či stagnáciu. Ak zídeme ešte o úroveň nižšie, teda na úroveň regiónov, zistíme, že rozdiely medzi regiónmi v jednotlivých členských štátoch sa dokonca zvýšili (SAPIR 2003).

⁵ Za účelom dosiahnutia tohto cieľa EÚ realizuje regionálnu politiku, v rámci ktorej prostredníctvom štrukturálnych fondov prerozdeľuje finančné zdroje pre „zaostávajúce“ regióny. Súčasná podoba tejto politiky je dedičstvom z prelomu 80. a 90. rokov, ktoré nám zanechali finančné balíky vtedajšieho predsedu Európskej komisie (EK) Jacqua Delorsa. Menej rozvinuté štáty „Juhu“ vtedy súhlasili s realizáciou jednotného trhu s podmienkou zvýšiť finančné zdroje na podporu (najmä svojich) „zaostalých“ regiónov. Od roku 1985 sa tak postupne zvýšil podiel výdavkov na regionálnu politiku z celkového rozpočtu EÚ z necelých 13 percent na súčasných 33 percent, čo predstavuje viac než 30 miliárd eur ročne. Kým v roku 1985 stovili eurofondy 0,12 percenta HDP EÚ, dnes už je to 0,36 percenta a EK požaduje ďalšie navýšenie na 0,46 percenta, čo by znamenalo ročné výdavky okolo 50 miliárd eur.

⁶ Od roku 1989 sú prostriedky zo štrukturálnych fondov pridelené prostredníctvom viacročného plánovania na základe rozvojových plánov, ktoré spracúvajú vlády členských krajín v spolupráci s dotknutými regiónmi spravidla na 5 až 7 rokov.

⁷ Subjekty vo všetkých našich krajoch, s výnimkou Bratislavského, môžu v rokoch 2004 – 2006 cez projekty získať zo štrukturálnych fondov spolu vyše 1 miliardy eur v rámci spomínaného Cieľa 1.



Zdroj: Európska komisia (2004)

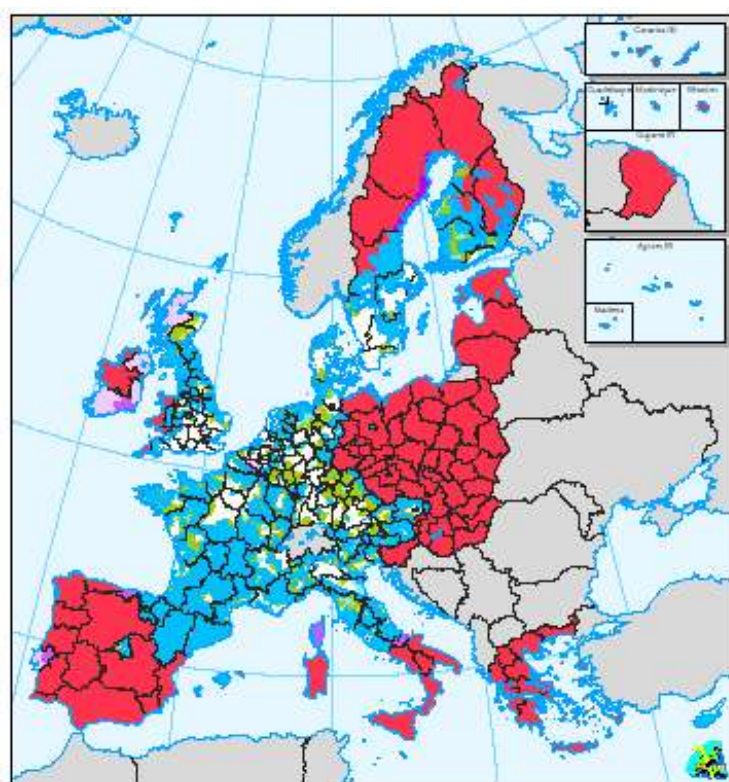
Budúcnosť regionálnej politiky EÚ po roku 2006









Každé doterajšie rozšírenie Únie o nových členov sa spájalo so zmenou regionálnej politiky EÚ a inak to nebude ani po dlho očakávanom bezprecedentnom rozšírení v máji 2004, ktorého sme boli svedkami a priamymi účastníkmi. Do EÚ tak vstúpilo 10 štátov, ktorých ekonomická úroveň dosahuje súhrnne len 47 percent priemeru HDP pôvodnej európskej pätnástky. Podľa zverejneného návrhu rozpočtu EÚ na nasledujúce programovacie obdobie bude regionálna politika EÚ združená s tzv. Lisabonskou agendou a spolu budú v rokoch 2007 až 2013 pokrývať postupne až takmer 50 percent z celkového rozpočtu Únie. EÚ sa v rámci svojich plánov podpory regiónov pre obdobie 2007 až 2013 bude sústreďovať na tieto tri priority: konvergencia, konkurencieschopnosť a spolupráca (Európska komisia 2004). Za prvou prioritou, konvergenciou⁸, sa skrýva podpora najzaostalejších regiónov EÚ, čiže tých, ktorých úroveň HDP na obyvateľa neprekračuje 75 percent priemeru EÚ v parite kúpnej sily (podpora bude zahŕňať teda aj všetky naše kraje, okrem Bratislavského). V takto utkanej „záchranej sieti“ by sa podľa teraz dostupných údajov našlo 72 regiónov z celkového počtu 254 regiónov, na ktoré sa rozšírená EÚ štatisticky člení. EK by zároveň v rámci tejto priority chcela podporiť i ďalších 15 regiónov „starých“ členských krajín. Ide o regióny, ktoré v súčasnosti kritérium úrovne HDP spĺňajú, no ich HDP štatisticky „vyskočí“ nad spomínanú hranicu po vstupe menej rozvinutých krajín, čím klesne priemerný HDP EÚ. Pod druhou prioritou,

⁸ Táto priorita je v podstate rámcovým nasledovníkom súčasnej podpory poskytovanej skrz Cieľ 1.

konkurencieschopnosťou⁹, si EK predstavuje podporu všetkých ostatných regiónov, vrátane Bratislavského kraja, cielenú na plnenie tzv. Lisabonskej agendy, so zámerom do roku 2010 z EÚ vytvoriť „najkonkurencieschopnejšiu a na znalostiach najväčšmi založenú ekonomiku sveta“. Poslednou oblasťou podpory je cezhraničná spolupráca¹⁰, do ktorej sa budú môcť zapojiť všetky prihraničné regióny na vnútorných i vonkajších hraniciach EÚ, teda i všetky naše kraje, a jej cieľom je odstraňovať negatívny vplyv hranice ako bariéry. Zjednodušene povedané, podľa známych návrhov sa tak súčasných deväť spôsobov podpory regiónov od roku 2007 integruje do troch a agenda rozvoja vidieka by sa mala presunúť do Spoločnej poľnohospodárskej politiky (CAP).

Regionálna politika v rozšírenej Únii
Štrukturálne fondy 2004-2006: oprávnené oblasti na Ciel' 1 a 2



Zaostávajúce regióny	Regióny prechádzajúce konverziou
 Ciel' 1	 Ciel' 2
 Končiaca pomoc (do roku 2005)	 Ciel' 2 (čiastočne)
 Končiaca pomoc (do roku 2006)	 Končiaca pomoc (do roku 2005)
 Špeciálny program	 Končiaca pomoc (čiastočne) (do roku 2005)

Zdroj: Európska komisia (2004)

⁹ Táto priorita predstavuje skĺbenie doterajších Ciel'ov 2 a 3.

¹⁰ Táto priorita by mala nahradiť doterajšiu Iniciatívu Spoločenstva pre cezhraničnú spoluprácu INTERREG.

Hodnotenie efektivity eurofondov

Od roku 1989 sú prostriedky zo štrukturálnych fondov pridelované prostredníctvom viacročného plánovania na základe rozvojových plánov, ktoré spracúvajú vlády členských krajín v spolupráci s dotknutými regiónmi spravidla na 5 až 7 rokov. V súčasnosti prebieha tretie programovacie obdobie (2000-2006) a nastávajúca sedemročnica (2007-2013) už klope na dvere. Na výsledky, ktoré regionálna politika EÚ dosiahla počas prvých dvoch období (1989-1993 a 1994-1999) v zaostalých regiónoch, poukazuje analýza, ktorú publikovali v renomovanom geografickom periodiku *Regional Studies* A. Rodríguez-Pose a U. Fratesi.

Podľa ich výskumu sa rozvojová pomoc EÚ v zaostávajúcich regiónoch v rokoch 1989-1999 sústreďovala do nasledovných štyroch oblastí: 1. podpora poľnohospodárstva a rozvoj vidieka, 2. podpora podnikania a turizmu, 3. investície do dopravnej infraštruktúry a životného prostredia a 4. investície do vzdelávania a ľudských zdrojov. Zaujímavejší je pohľad na návratnosť týchto „investícií vo verejnom záujme“ a ich vplyv na hospodársky rast v zaostalých regiónoch (RODRÍGUEZ-POSE – FRATESI 2004).

Podpora poľnohospodárstva a rozvoja vidieka prináša len okamžitý krátkodobý pozitívny efekt, ktorý sa postupne stráca a zo strednodobého pohľadu sa javí ako strata. Ide o klasický príklad dotačnej politiky bez pozitívneho vplyvu na ekonomický rast. Nedostatočnú návratnosť však preukazujú i investície do oblasti podpory podnikania a turizmu, ako i dopravnej infraštruktúry a životného prostredia, kam putovali spolu takmer tri štvrtiny celkovej pomoci pre zaostávajúce regióny. Nízky vplyv podpory podnikania na regionálny hospodársky rast vyplýva i z faktu, že subvencie často prúdia k podnikom, ktorým neraz chýba patričná konkurencieschopnosť a know-how, aby mohli po ukončení prijímania pomoci obstáť v konkurencii na voľnom trhu. Absencia pozitívnych strednodobých dopadov investícií do dopravnej infraštruktúry, ktoré sú trvalo atraktívnou témou najmä pre vládnuce politické strany, vyplýva i z faktu, že budovanie ciest, železníc či letísk samo o sebe nevytvára hospodársky rast. Zlepšenie dostupnosti má však byť predpokladom vyššieho profitu a rastu miestnych podnikov ako následok rozšírenia odbytu. Nadnárodní plánovači však akosi zabúdajú, že diaľnice sa zväčša vedú obojsmerne, a vyššia dostupnosť zaostávajúceho regiónu otvára tiež možnosti už etablovaným

podnikom z jadrových regiónov rozšíriť pole svojej pôsobnosti o nové trhy aj na úkor miestnych firiem (RODRÍGUEZ-POSE – FRATESI 2004).

Výsledky priestorovej analýzy dokumentujú jednoznačné zlyhanie regionálnej politiky EÚ. Zo 44 regiónov, ktoré v roku 1989 spĺňali kritérium zaostalosti čiže ich ekonomická úroveň nedosahovala 75 percent HDP na obyvateľa priemeru EÚ v parite kúpnej sily sa v súčasnosti v tejto spoločnosti nachádza stále 43 z nich. Taktiež niet známok o konvergencii, teda o trende približovania ich hospodárskej úrovne k zvyšku EÚ. Svedčí to o tom, že regionálna politika EÚ je typickým príkladom centrálne plánovanej redistribučnej stratégie, ktorá len dopomáha ku konzervácii aktuálneho stavu. Neexistuje žiadny pozitívny vzťah medzi podporou zo štrukturálnych fondov a regionálnym hospodárskym rastom, a to ani po viacerých rokoch od poskytnutia pomoci (RODRÍGUEZ-POSE – FRATESI 2004).

Environmentálna politika EÚ

V tzv. Rímskych zmluvách, ktorými bolo v roku 1957 založené Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) ako predchodca dnešnej EÚ, sa nenachádzala o ochrane životného prostredia ani zmienka. Environmentálna politika prvýkrát prenikla do centrálnych európskych byrokratických štruktúr až začiatkom 70. rokov 20. storočia, po tom, čo sa v roku 1972 uskutočnila Konferencia OSN o životnom prostredí, a následne sa začali od roku 1973 realizovať environmentálne akčné programy Európskych spoločenstiev (ES). Prelomovým sa stal rok 1987, ktorý bol tiež vyhlásený za Európsky rok životného prostredia, a to nadobudnutím platnosti Jednotného európskeho aktu – zmluvy, ktorou sa menila a dopĺňala Zmluva o založení EHS z roku 1957. Tento akt prináša novú samostatnú časť – Hlavu VII, v rámci ktorej sa po prvý raz na najvyššej zmluvnej úrovni definujú ciele¹¹ a zásady environmentálnej politiky EÚ (Čl. 130r – 130t).

Ďalší posun nastáva po schválení tzv. Maastrichtskej zmluvy, na základe ktorej od novembra 1993 podľa doplneného Čl. 130r platí, že požiadavky na ochranu životného

¹¹ Podľa Čl. 130r (European Commission 1987):

1. činnosť spoločenstva vzťahujúca sa na životné prostredie má mať tieto ciele:
 - udržiavať, ochraňovať a zvyšovať kvalitu životného prostredia;
 - prispievať k ochrane ľudského zdravia;
 - zaisťovať uvážlivé a racionálne využívanie prírodných zdrojov.
2. činnosť spoločenstva, týkajúca sa životného prostredia, je založená na zásadách, že sa majú uplatňovať opatrenia, preventívne postupy, že škody na životnom prostredí majú byť naprávané prednostne pri ich zdroji a že znečisťovateľ má platiť.

prostredia sa musia začleniť do formulovania a uskutočňovania iných politík spoločenstva, čím sa z environmentálnej politiky stáva de facto tzv. horizontálna téma. Zároveň sa do základných zmlúv (Čl. 2 a 3) dostáva i koncept trvalej udržateľnosti, ktorého boom nastal v Európe po tzv. Summite Zeme, teda opätovne krátko po Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji v Rio de Janeiro v roku 1992. Ďalšie zmeny priniesla Amsterdamská zmluva, ktorá vstúpila do platnosti v roku 1999, pozíciu trvalo udržateľného rozvoja medzi základnými politickými cieľmi EÚ však len potvrdila (STRÁŽNICKÁ 1999).

Medzi hlavné europrincípy v oblasti ochrany životného prostredia sa dnes považujú:

- predvídavosť v zmysle opatrení na predchádzanie či zabránenie vzniku očakávaného „nežiadúceho“ stavu životného prostredia,
- prevencia,
- zodpovednosť za spôsobené škody,
- všadeprítomná spolupráca a
- prístup k informáciám.

Podľa viacerých analýz najväčšiu hrozbu pre slobodnú spoločnosť postavenú v svojich základoch na práve osobného vlastníctva spôsobuje zmienený tzv. princíp predvídavosti (precautionary principle). Tento princíp by v praxi mal znamenať, že ak by hrozilo poškodenie životného prostredia, sú aktivity proti činnosti, ktorá ho má spôsobiť, legálne možné skôr, než bude vedecky nevyvrátiteľne dokázané, že daná aktivita spôsobuje environmentálne škody. Vo svojej podstate tu ide o obrátenie a pošliapanie klasických princípov známych nielen v našom právnom systéme (v trestnom práve), na základe ktorých v normálnych podmienkach dôkazné bremeno nenesie obvinený a platí princíp prezumpcie nevinoty (EVANS – GABB 2004).

Ďalším medzníkom environmentálnej politiky EÚ predstavuje zasadnutie Európskej rady v júni 2001 v Göteborgu počas švédskeho predsedníctva¹², na ktorom sa lídri vtedajšej pätnástky dohodli, že v koncepte konkurencieschopnosti, ktorý „naštartovali“ Lisabonskou stratégiou na svojom zasadnutí v marci 2000 v portugalskej metropole, doplnia ekonomický a sociálny aspekt o „environmentálnu dimenziu“ (European Council 2001).

Tzv. Göteborgská agenda opätovne zdôraznila princíp trvalo udržateľného rozvoja a vyzvala členské krajiny k tvorbe národných stratégií trvalo udržateľného rozvoja, v

¹² Program švédskeho predsedníctva sledoval okrem iného i tradičné škandinávské priority trvalo udržateľného rozvoja, regionálneho rozvoja a životného prostredia (TAKÁČ 2001).

súlade so stratégiou EÚ pripravenou v máji 2001. Na základe tejto agendy musia všetky návrhy nariadení a smerníc orgánov EÚ obsahovať zhodnotenie ich vplyvu na trvalú udržateľnosť¹³. Hlavné ciele vyplývajúce zo záverov göteborgského zasadnutia smerovali k urýchlenému prijatiu Kjótskeho protokolu, centrálnemu plánovaniu zvýšenia úrovne výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov do roku 2010 na 22 percent z celkovej hrubej spotreby, ako i ďalšiemu zasahovaniu do prirodzených preferencií spotrebiteľov finančnou podporou železničných sietí oproti cestným, pričom ceny rôznych foriem verejnej dopravy by vraj mali lepšie reflektovať náklady spoločnosti.

Vzťah regionálnej a environmentálnej politiky EÚ

Ako sme už vyššie načrtli, európska regionálna politika je vo svojej podstate redistribučnou stratégiou, ktorá sa programovo realizuje prostredníctvom sústavy národných rozvojových plánov a regionálnych a sektorových operačných programov a finančne zabezpečuje najmä štrukturálnymi fondmi a Kohéznym fondom. Keďže, ako sme už spomenuli, environmentálna politika EÚ je tzv. horizontálnou témou, našla svoje miesto i pri implementácii regionálnej politiky.¹⁴ Ciele ako dosiahnuť „želateľný“ stav životného prostredia sa uskutočňujú nielen reštriktívne cez príslušný regulačný rámec, ale i tzv. „rozvojovo“, skrz eurofondy, konkrétne prostredníctvom Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu.

Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF)

ERDF bol založený v roku 1975 v súvislosti s prístupím Veľkej Británie k ES ako kompromis. Už v tej dobe, teda dávno predtým, než Margaret Thatcher zamávala smerom k Bruselu kábelkou a žiadala svoje peniaze späť, v Londýne prevládali námietky i voči vtedajšej podobe Spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorá by spôsobovala pre ostrovanov výrazné straty vo vzájomnej rozpočtovej pozícii s EÚ. Ako kompenzáciu preto navrhli vznik ERDF, ktorý mal slúžiť na redistribúciu časti príspevku členských krajín, ktoré platili do spoločného rozpočtu ES, späť do

¹³ EÚ pojem trvalo udržateľného rozvoja chápe vágne pomocou známej definície OSN podľa Brundtlandovej ako taký rozvoj, „ktorý umožňuje uspokojovanie potrieb súčasných generácií bez toho, aby boli ohrozené nároky budúcich generácií na uspokojovanie ich potrieb“.

¹⁴ Povinnou súčasťou každého z projektov finančne podporených z eurofondov je vyjadrenie očakávaného vplyvu na životné prostredie (pozitívne, neutrálne či nebudaj negatívne), čiže akási zjednodušená deklaratívna obdoba ex-ante posudzovania vplyvu na životné prostredie (Environmental Impact Assessment (EIA)).

členských krajín, presnejšie do tzv. zaostávajúcich regiónov, na ich ekonomické pozdvihnutie (ide teda priam o nezmyselnú recykláciu zdrojov). Tu kdesi začala púť systematickej regionálnej politiky na celoeurópskej úrovni ako nového konceptu.

Jednou zo základných úloh ERDF je podľa príslušného nariadenia¹⁵ „podporovať regionálny rozvoj“ ako i prispievať k „vysokej úrovni ochrany a zlepšovania životného prostredia“. Okrem iného tento fond financuje investície do rozvoja infraštruktúry, environmentálnu infraštruktúru nevynímajúc.

Kohézny fond (CF)

CF mal vzniknúť v roku 1993 po tom, čo vstúpila do platnosti Maastrichtská zmluva, ktorá sa v Čl. 130d o jeho ustanovení zmiňuje s tým, že fond „poskytne príspevky na projekty z oblasti životného prostredia a transeurópskych sietí týkajúcich sa dopravnej infraštruktúry“. Reálne však bolo príslušné nariadenie¹⁶ schválené európskou byrokraciou s oneskorením až počas roka 1994.

Vznik tohto fondu a jeho orientácia i na investície do environmentálnej infraštruktúry, podobne ako v prípade ERDF, nie je žiadnym prejavom akéhosi celoeurópskeho konsenzu ohľadom potreby zlepšovať životné prostredie. V skutočnosti je len ďalším príkladom kompenzačnej politiky a dôsledkom handlovania o rozdelenie rozpočtu EÚ. Keďže sa v polovici 80. rokov minulého storočia rozhodovalo o „prehĺbení európskej integrácie“ a vzniku spoločného vnútorného trhu, menej rozvinuté krajiny „Juhu“ (Grécko, Španielsko a Portugalsko) blokovali Jednotný európsky akt dovtedy, kým sa doň nedostali zmienky o potrebe ekonomickej a sociálnej súdržnosti, čo po preklade z eurospeaku znamenalo navýšenie zdrojov pre eurofondy. Túto pozíciu vydierania menované krajiny zopakovali pri schvaľovaní Maastrichtskej zmluvy, ktorou sa ES vydali smerom k EÚ a Európskej menovej únii (EMÚ). Keďže plnenie konvergenčných kritérií EMÚ si vyžadovalo okrem iného i obmedzenia v oblasti verejných výdavkov, a menej rozvinuté krajiny sa nechceli vzdať štedrej európskej pomoci, ktorá si vyžaduje spolufinancovanie i z národných zdrojov (štátnych rozpočtov), bol zavedený Kohézny fond. Jeho špecifikum spočívalo v tom, že na rozdiel od štrukturálnych fondov jeho podpora nemala smerovať na projekty regionálneho či lokálneho rázu, ale na finančne mimoriadne nákladné dopravné infraštruktúrne projekty, ktoré by predkladali

¹⁵ Nariadenie 1783/99/ES o Európskom fonde regionálneho rozvoja.

¹⁶ Nariadenie 1164/94/ES, ktorým sa zriaďuje Kohézny fond.

národné vlády členských krajín¹⁷ na schválenie EK v Bruseli. V súvislosti s očakávaným vstupom škandinávskych krajín do EÚ (Fínsko a Švédsko v roku 1995), s ktorými už začiatkom 90. rokov prebiehali prístupové rokovania, sa v nadväznosti na ich požiadavky¹⁸ vyplývajúce z ich tradície vyšších štandardov ochrany životného prostredia¹⁹ pristúpilo na kompromis, na základe ktorého putujú finančné prostriedky z CF do danej krajiny nielen na projekty dopravnej infraštruktúry, ale i projekty environmentálnej infraštruktúry, a to rozdelené v pomere 50:50. Napriek tomu, že úloha CF bola realizáciou EMÚ²⁰ splnená, na jeho pôvodne zamýšľanú dočasnosť sa rýchlo zabudlo a kohézne krajiny z neho financujú nové a nové projekty²¹ naďalej i po prijatí spoločnej meny euro, a inak to zrejme nebude ani počas nasledujúceho programovacieho obdobia po roku 2006 (TARSCHYS 2003).

ISPA²²

Pre potreby prípravy krajín, ktoré pristúpili k EÚ v roku 2004 (okrem Cypru a Malty), bol na podporu budovania environmentálnej a dopravnej infraštruktúry zriadený fond ISPA (HOLEŠOVÁ 2003). Od roku 2000 až do ich vstupu do EÚ mohli tieto krajiny nakontrahovať približne miliardu eur ročne s rovnakou podmienkou, ako pri CF, teda prerozdelené v pomere 50:50 na projekty dopravnej infraštruktúry a projekty environmentálnej infraštruktúry.

¹⁷ Platí to len pre tie členské krajiny, ktorých hrubý národný produkt (HNP) je nižší, než 90 percent priemeru ES (merané na obyvateľa v parite kúpnej sily), čo v dobe vzniku CF boli Grécko, Írsko, Portugalsko a Španielsko (tzv. kohézne krajiny – odtiaľ sa traduje i ich súhrnný názov).

¹⁸ Na dané požiadavky sa prihliadalo i z toho dôvodu, že škandinávské krajiny patria medzi tzv. „čistých prispievateľov“, teda ich daňovníci v podstate financujú projekty obyvateľov, podnikov a štátov „Juhu“.

¹⁹ Počas kampane pred vstupom Švédska do EÚ bolo dokonca environmentálne cítenie švédskej spoločnosti burcované euroskeptickou časťou spektra tvrdeniami, že EÚ bude Švédsko nútiť k znižovaniu štandardov pre ochranu životného prostredia, pretože členské štáty nie sú schopné zaistiť rovnaký stupeň ochrany (TAKÁČ 2001).

²⁰ Euro bolo zavedené spolu s EMÚ 1.1.1999. Prijalo ho 11 krajín (Nemecko, Francúzsko, Belgicko, Holandsko, Luxembursko, Taliansko, Fínsko, Rakúsko, Španielsko, Portugalsko a Írsko), o dva roky neskôr sa k nim pridalo Grécko. Ostatné krajiny EÚ euro neprijali. Švédsko ho odmietlo v referende a Veľká Británia a Dánsko si vyjednali výnimku (tzv. opt-out).

²¹ Vzhľadom na fakt, že Írsko už nespĺňa základnú podmienku pre oprávnenosť čerpania prostriedkov z Kohézneho fondu (írsky HNP prekročilo úroveň 90 percent priemeru ES), od 1.1.2004 nemôže predkladať EK žiadosti na financovanie nových projektov (GRIFFITHS – GROUTAGE – SLOBODA 2004).

²² Fond ISPA (z anglického Instrument for Structural Policies for pre-Accession) bol zriadený na základe nariadenia 1267/1999/ES, ktorým sa zriaďuje Nástroj štrukturálnych politík pre predvstupové obdobie.

III. Náklady vyplývajúce zo vstupu SR do EÚ z regulačného rámca EÚ v oblasti životného prostredia

Po roku 1970 zobrali európske inštitúcie v oblasti environmentálnej regulácie opraty pevne do rúk a postupne prijali vyše troch stoviek smerníc a nariadení týkajúcich sa tzv. minimálnych štandardov pre odpadové hospodárstvo, ochranu ovzdušia či vôd pred znečisťovaním. Príslušné regulácie sú súčasťou 85 000 strán *Acquis Communautaire*, teda európskej legislatívy, na ktorej sa členské krajiny ES a neskôr EÚ dohodli v priebehu vyše štyroch desaťročí. Jednou z podmienok vstupu, ktoré museli postkomunistické krajiny Strednej a Východnej Európy, medzi nimi i Slovensko, akceptovať pred vstupom do EÚ, bol doteraz prijatý regulačný rámec Únie, a to takpovediac zo dňa na deň. Takmer 90 percent všetkých environmentálnych predpisov platných v členských krajinách EÚ pochádza práve z centrálnej úrovne EÚ, teda Európskej komisie a najmä jej Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie (DG Environment). Očakáva sa, že ďalší nával environmentálneho práva vychrlia bruselskí byrokrati v roku 2005 v súvislosti s plnením cieľov Kjótskeho protokolu²³, ktorý vstúpil 16. februára 2005 do platnosti (EVANS – GABB 2004).

Kapitola 22 – Životné prostredie²⁴ a z nej vyplývajúce dopady na slovenskú spoločnosť

Jednotný trh, ku ktorému EÚ dlhodobo smerovala, však dnes namiesto konkurencie liberálnejších a menej liberálnych konceptov jednotlivých národných štátov smeruje k harmonizácii, ktorá z centra určuje štandardy prostredníctvom spoločného legislatívneho a regulačného rámca. Ten môže byť v praxi oveľa reštriktívnejší, než

²³ Kjótsky protokol hovorí o znížení objemu emisií tzv. skleníkových plynov o osem percent do roku 2012. Prináša tiež program so stanovením limitov na emisie skleníkových plynov (najmä oxid uhličitý) pre všetky priemyselne vyspelé krajiny, pričom v prípade ich nesplnia im hrozí pokuta. Niektoré krajiny však budú musieť nakúpiť emisné kvóty od iných štátov, ktoré nevypúšťajú toľko skleníkových plynov, aby naplnili svoje kvóty. Slovensko ratifikovalo Kjótsky protokol v marci 2002 a zatiaľ patrí medzi štáty, ktoré produkujú menej emisií ako tento protokol vyžaduje. Európska komisia vytvorila a Ministerstvo životného prostredia SR „rozdalo“ firmám fiktívne aktíva – kvóty, ktoré však v praxi budú musieť kupovať najmä silné a zdravé firmy od tých, ktoré majú horšie hospodárske (a nadväzne i environmentálne) výsledky. Samotný systém obchodovania s kvótami tak vytvára "sociálny biznis", je chybný a vytvára obmedzenia práv podnikateľov na užívanie svojho vlastníctva (KAZDA 2005).

²⁴ Kapitola 22 bola otvorená dňa 30. marca 2001 a predbežne uzavretá dňa 11. decembra 2001.

pôvodne platný stav v danej krajine, čo si vyžaduje ďalšie nevyhnutné náklady smerujúce k prispôbeniu sa. Platí to i pre Slovensko.

Počas rokov 2001 a 2002 bol na Slovensku v rámci plnenia záväzkov vyplývajúcich z negociačnej kapitoly 22 v oblasti životného prostredia schválený celý rad zákonov a príslušných vykonávacích predpisov, ktorými sme prebrali množstvo smerníc a nariadení EÚ v environmentálnej oblasti, čím sa prakticky (až na zopár výnimiek) završila ich transpozícia do nášho právneho systému.

V ďalšej fáze bolo od roku 2002 ťažisko integračného procesu sústredené predovšetkým na tzv. administratívne kapacity, čiže budovanie nových inštitúcií a byrokratických štruktúr ako základnej súčasť implementácie Acquis, čiže vymáhania regulačného rámca v praxi, čo si vyžiadalo nemalé vstupné náklady, o každoročných výdavkoch na ich prevádzku nehovoriac (chod úradov a personálne náklady na zamestnancov).

Nie je žiadnym tajomstvom, že najrozsiahlejšie finančné nároky vyplývajúce zo vstupu SR do EÚ na štátny rozpočet, podnikateľskú sféru a obyvateľstvo si vyžaduje práve prijatie environmentálnej politiky EÚ a jej regulácií. Len v rokoch 2003 – 2006 podľa Ministerstva životného prostredia SR poputuje na zabezpečenie súladu so smernicami EÚ približne 62,6 miliárd Sk²⁵ (Ministerstvo životného prostredia SR 2002).

Odpadové hospodárstvo

Predstavuje jednu z najnákladnejších položiek v oblasti životného prostredia, viažu sa naň najmä investície v súvislosti s manažmentom komunálneho odpadu. Celkové náklady do roku 2015 sa odhadujú na 30 – 40 mld. Sk (OUTRATA a kol. 2002).

SR vyjedнала prechodné obdobie v oblasti spaľovní nebezpečného odpadu a spaľovní priemyselného odpadu do konca roku 2006²⁶, keďže domáci producenti nebezpečného odpadu sa musia prispôbiť novému nákladnejšiemu systému zneškodňovania odpadov (náklady sa odhadujú na 10 mld. Sk) a rekonštrukciám či budovaniu nových spaľovní (náklady odhadnuté na 3,8 mld. Sk, z toho súkromný sektor 3,0 mld. Sk) v súlade s požiadavkami EÚ.

²⁵ Na splnenie viacerých investične mimoriadne nákladných záväzkov boli pri tom Slovensku EK odobrené prechodné obdobia, teda výnimky, na základe ktorých požiadavky EÚ budú môcť byť splnené v dlhšom časovom horizonte, než stanovujú smernice EÚ.

²⁶ Smernica 94/67/ES o spaľovaní nebezpečného odpadu.

Rovnako Slovensko získalo možnosť prechodného obdobia i v oblasti recyklácie obalov a odpadov z obalov do konca roku 2007, napriek tomu si prispôbenie sa danej smernici²⁷ vyžiada odhadom asi 2,3 mld. Sk. Podstatnú časť týchto nákladov nesie súkromný sektor (FIGEL – ADAMIŠ 2003).

Ochrana vôd

Z hľadiska rozsahu financií je významná i ochrana vôd realizovaná najmä prostredníctvom investícií v oblasti vodárenstva a kanalizácie, ktoré si v súvislosti s prechodom na európske štandardy vyžadujú do roku 2015 náklady spolu asi 50 – 60 mld. Sk (OUTRATA a kol. 2002).

V rámci vyjednaného prechodného obdobia týkajúceho sa čistenia komunálnych odpadových vôd²⁸ do konca roku 2010 resp. 2015²⁹ sme sa zaviazali modernizovať existujúce čističky odpadových vôd a vybudovať nové (vrátane kalového hospodárstva), pričom na tento účel putujú financie i na základe schválených projektov z predvstupového fondu ISPA³⁰. Celkové náklady sa odhadujú na takmer 40 mld. Sk.

Ďalšie prechodné obdobie sa týka znečistenia spôsobeného nebezpečnými látkami vypúšťanými do vôd³¹. Podniky na Slovensku sú povinné do konca roku 2006 znížiť úroveň emisných koncentrácií jednotlivých nebezpečných látok, čo si vyžiada zmenu technologických procesov. Investičné náklady spojené s touto zmenou znamenajú pre súkromný sektor náklady približne 2,0 mld. Sk.

V oblasti kvality pitnej vody SR využilo možnosť prechodného obdobia do konca roku 2006 vyplývajúceho z príslušnej smernice³², keďže investície na vybudovanie nových vodných zdrojov či modernizáciu existujúcich úpravovní vody sú značné a odhadujú sa vo výške 1,6 mld. Sk.

²⁷ Smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov.

²⁸ Smernica 91/271/EHS o čistení komunálnych odpadových vôd.

²⁹ V závislosti od veľkosti sídelnej aglomerácie: do konca roku 2010 platí pre aglomerácie nad 10 000 obyvateľov, do konca roku 2015 platí pre aglomerácie od 2 000 do 10 000 obyvateľov.

³⁰ Viac o fonde ISPA na Slovensku v ďalšej časti.

³¹ Smernica 76/464/EHS o znečistení spôsobenom určitými nebezpečnými látkami vypúšťanými do vodného prostredia.

³² Smernica 98/83/ES o kvalite vody určenej pre ľudskú spotrebu (pitná voda).

Podobne, prechodné obdobie do konca roka 2007 plyní i v prípade ochrany vôd pred znečistením spôsobeným dusičnanmi z poľnohospodárstva³³. Odhadované náklady pre súkromný sektor – najmä pre poľnohospodárske družstvá – sa odhadujú na 23 mld. Sk (FIGEE – ADAMIŠ 2003).

Ochrana ovzdušia

Tento segment ochrany životného prostredia sa týka najmä výrobnjej sféry a komunálneho tepelného hospodárstva. Celkový rozsah investícií sa ešte pred prijatím Kjótskeho protokolu odhadoval na 10 mld. Sk (OUTRATA a kol. 2002).

Z dôvodu vysokej investičnej náročnosti SR vyjedнала prechodné obdobie i v tejto oblasti. Týka sa skladovania benzínu na čerpacích staniach a jeho distribúcie z terminálov na čerpace stanice do roku 2004 resp. 2007.³⁴ Odhadované náklady predstavujú asi 2,3 mld. Sk, pričom 1,7 mld. Sk z tejto sumy uhradí súkromný sektor a zvyšných 0,6 mld. Sk štátny rozpočet.

Prechodné obdobie do konca roka 2007³⁵ platí i pre prevádzkovateľov veľkých spaľovacích zariadení (teplárne) v Žiline, Martine a Zvolene a týka sa zníženia vysokej koncentrácie síry vypúšťanej do ovzdušia. Dodržanie emisných limitov si vyžiada technologické zmeny a rekonštrukcie, ktoré sa odhadujú na 11 mld. Sk a bude ich znášať súkromný sektor.

Rovnako do konca roka 2007 platí prechodné obdobie i v prípade emisií prchavých organických zlúčenín. Celkové náklady na zosúladenie s príslušnou smernicou³⁶ do roku 2035 boli vyčíslené na 9,5 mld. Sk plus ďalších 8,5 mld. Sk zvýšených nárokov na prevádzku (FIGEE – ADAMIŠ 2003).

Monitoring priemyselného znečistenia

Komplexný monitorovací systém predstavuje špecifickú súčasť ochrany životného prostredia. Celkové náklady na jeho vybudovanie a prevádzkovanie sa odhadujú na 25

³³ Smernica 91/676/EHS o ochrane vôd pred znečistením spôsobeným dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov.

³⁴ Smernica 94/63/ES o riadení emisií VOC zo skladovania benzínu a jeho distribúcie z terminálov na čerpace stanice.

³⁵ Smernica 88/609/EHS (v znení smernice 94/66/ES) o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok z veľkých spaľovacích zariadení do ovzdušia.

³⁶ Smernica 99/13/ES o obmedzení emisií prchavých organických zlúčenín z použitia organických rozpúšťadiel v určitých činnostiach a zariadeniach.

– 30 mld. Sk, pričom budú zväčša hrazené súkromným sektorom (OUTRATA a kol. 2002).

Pre vybrané podniky SR vyjedнала v tejto oblasti³⁷ prechodné obdobia do konca roku 2011.

Štúdie, ktoré by podrobne zhrnuli celkové priame i nepriame náklady súvisiace s prístupom k environmentálnej politike EÚ, boli realizované pre viaceré nové členské krajiny. Vyplýva z nich, že v prípade Česka ide o sumu rovnajúcu sa približne 1,1 percenta HDP, pre Slovensko sa jedná o 1,6 percenta HDP a Poľsko tento proces stojí dokonca až 3,2 percenta HDP (DZIEGLEWSKA 2000, EVANS – GABB 2004).

Investičné náklady v SR na zosúladenie, teda aproximáciu s regulačným rámcom EÚ, sa podľa MŽP SR odhadovali na 7,393 miliárd Sk v roku 2003 a na 8,353 miliárd Sk v roku 2005. V období rokov 2006-2010, sú celkové investičné náklady odhadnuté na 50,982 miliárd Sk. Ročné náklady na zosúladenie – administratívne a prevádzkové náklady, náklady na splácanie investícií – sa zvýšia z 3,495 miliárd Sk v roku 2003 na 7,050 miliárd Sk v roku 2005 a 18,957 miliárd Sk v roku 2010 (Ministerstvo životného prostredia SR 2001).

Tzv. aproximačné náklady podľa odhadov mali predstavovať 0,39 percenta HDP v roku 2003, v roku 2005 by mali stúpnuť na 0,7 percenta HDP a v roku 2010 na 2,14 percenta. Ročné náklady na obyvateľa boli odhadnuté na 647 Sk v roku 2003, 1306 Sk v roku 2005 a 3 511 Sk v roku 2010 (Ministerstvo životného prostredia SR 2001).

Tieto aproximačné náklady sú podľa MŽP SR doplnkové k základnej úrovni „environmentálnych služieb“. Náklady základnej úrovne ochrany životného prostredia sú zhruba 28 miliárd Sk za rok. Keď k týmto nákladom pridáme aproximačné náklady (náklady na zosúladenie), predpokladané náklady na ochranu životného prostredia by sa mali rovnať 3,52 percenta HDP v roku 2003 a stúpnuť na 3,92 percenta v roku 2005 a 5,26 percenta v roku 2010 (Ministerstvo životného prostredia SR 2001).

Odhady celkových nákladov na vstup do EÚ v oblasti životného prostredia podľa názoru expertov OECD nie sú jasné. Podľa slovenských odhadov by táto suma mohla dosiahnuť zhruba 220 miliárd Sk alebo 5 miliárd eur počas obdobia 35 rokov, čo predstavuje 1 percento HDP ročne počas 35 rokov (OECD 2002).

³⁷ Smernica 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia.

Oblasť životného prostredia - náklady	Merané v % HDP SR - odhady		
	2003	2005	2010
Aproximačné náklady - primárne zosúladenie s normami EÚ	0,39	0,7	2,14
Celkové náklady na ochranu životného prostredia	3,52	3,92	5,26

Zdroj: Ministerstvo životného prostredia SR (2001)

IV. Eurofondy v životnom prostredí na Slovensku a riziká korupcie

EÚ používa pre potreby financovania svojej regionálnej politiky viacero fondov, pričom z nich, ako sme už vyššie spomenuli, do oblasti životného prostredia zasahujú Európsky fond regionálneho rozvoja, Kohézny fond a ISPA.

Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF)

Celková alokácia z ERDF pre Slovensko v aktuálnom skrátanom programovacom období 2004–2006 predstavuje spolu takmer 575 miliónov eur, čo je viac než polovica celkovej sumy štrukturálnych fondov vyčlenených pre Slovensko (okrem Kohézneho fondu). Takmer 100 miliónov eur z tejto čiastky smeruje na spolufinancovanie, teda podporu projektov orientovaných na budovanie environmentálnej infraštruktúry, či už v oblasti ochrany vôd, ovzdušia, prírody ako takej alebo v rámci odpadového hospodárstva³⁸.

Orgánom, ktorý je zodpovedný za realizáciu regionálnej politiky v tejto oblasti je Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR). Proces, ktorým musí žiadateľ³⁹ o podporu z ERDF (a eurofondov všeobecne) prejsť, pozostáva z niekoľkých krokov:

1. príslušný orgán štátnej správy (v tomto prípade MŽP SR) zverejní výzvu na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok na spolufinancovanie projektov, viažucu sa na konkrétnu oblasť (zväčša ide o opatrenie definované v príslušnom programovom dokumente). V tejto výzve sú obsiahnuté podrobné

³⁸ V súlade s prioritou č. 2 operačného programu Základná infraštruktúra (<http://www.build.gov.sk>).

³⁹ Žiadateľom môže byť obec, združenie obcí, vyšší územný celok, vodárenské spoločnosti a ďalšie spoločnosti či inštitúcie s majoritou štátu či samosprávy, ale i podnikateľské subjekty.

- informácie o tom, čo všetko a v akých termínoch musí žiadateľ splniť, aby bol jeho projekt formálne uznaný za hodnotenia hodný,
2. podaná žiadosť je najprv posudzovaná hodnotiacou komisiou⁴⁰ z hľadiska tzv. administratívnej zhody a oprávnenosti, teda spĺňania formálnych náležitostí vyplývajúcich z výzvy,
 3. ak žiadosť spĺňa formálne náležitosti, je zaradená do ďalšej fázy, v rámci ktorej hodnotiaca komisia na základe stanovených kritérií hodnotí obsahovú kvalitu žiadosti (projektového zámeru). Hodnotitelia používajú bodovaciu tabuľku, udeľovanie bodov je však subjektívne.⁴¹
 4. hodnotiaca komisia následne zoradí ohodnotené žiadosti a na základe uskutočneného výberu navrhne príslušnému ministrovi (v tomto prípade MŽP SR, ktoré plní funkciu sprostredkovateľského orgánu a následne Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR (MVRR SR), ktoré je riadiacim orgánom) schváliť alebo neschváliť nenávratný finančný príspevok z ERDF.

Po schválení projektu získa konečný príjemca, ktorý projekt realizuje, priebežne platby buď formou predfinancovania alebo refundácie (v prípade súkromného sektora), pričom súlad reálnych výkonov s projektovým zámerom monitorujú príslušné orgány štátnej správy počas realizácie a špeciálne i po jeho ukončení. V prípade presunu časti získaného nenávratného finančného príspevku na „tretie osoby či subjekty“ je konečný prijímateľ, teda žiadateľ, povinný náležite postupovať v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

Kohézny fond (CF)

Slovensku, rovnako ako ďalším krajinám, ktoré pristúpili k EÚ v máji 2004, EK na obdobie 2004–2006 pridela z CF čiastku vo výške rovnajúcej sa približne jednej tretine celkovej alokácie z eurofondov pre danú krajinu. V prípade SR ide o sumu vyše 575 miliónov eur, pričom v súlade s príslušnými normami EÚ bude prerozdelená v pomere 50:50 na projekty dopravnej infraštruktúry a projekty environmentálnej infraštruktúry.

⁴⁰ Hodnotiaca komisia pracuje za pomoci hodnotiteľov interných, teda z radov štátnej správy, ale i externých expertov oslovených z prostredia samosprávy, mimovládnych organizácií či (tripartitných) sociálnych a ekonomických partnerov. Všetci členovia hodnotiacej komisie musia podpísať prehlásenie o nestrannosti a dôvernosti, čím by mal byť formálne vylúčený konflikt záujmov.

⁴¹ Každá žiadosť by mala byť nezávisle hodnotená viacerými hodnotiteľmi, dôvody prípadného výrazného bodového nesúladu v hodnotení tej istej žiadosti rôznymi hodnotiteľmi ďalej preveruje hodnotiaca komisia.

Projekty schválené v rámci CF sa od projektov z oblasti životného prostredia podporených z ERDF odlišujú tým, že ide o „veľké“ projekty, investične náročné, s nadregionálnym významom a celkovými oprávnenými nákladmi v desiatkach miliónov eur (minimálna hranica je 10 miliónov eur)⁴², pričom žiadateľom môže byť len inštitúcia z verejného sektoru⁴³. Ďalšou odlišnosťou oproti štrukturálnym fondom je, že konečné slovo v rámci schvaľovania podpory projektu, ako i dohľad nad jeho monitoring, podlieha rozhodnutiu EK v Bruseli, kde sa rozhoduje iba o tých žiadostiach, ktoré schváli vláda SR na základe návrhu MVRR SR v súlade s návrhom MŽP SR. Projekty pre oblasť životného prostredia sú posudzované a schvaľované v poradí, v akom žiadatelia predložia žiadosti s úplnou sprievodnou a projektovou dokumentáciou v súlade s kritériami uvedenými v Stratégii Slovenskej republiky pre Kohézny fond 2004 – 2006. Po schválení sa realizujú v priebehu viacerých rokov, pričom konečný príjemca je povinný pri zmluvách s dodávateľmi postupovať súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

ISPA

Od roku 2000 sa do vstupu SR do EÚ sa podľa podobných postupov, ako v prípade CF, EK predkladali na schválenie a následne na Slovensku realizovali v oblasti environmentálnej infraštruktúry i projekty financované predvstupovým nástrojom ISPA⁴⁴. Celkovo bolo odobrených 19 projektov (každý s celkovými oprávnenými nákladmi presahujúcimi 5 miliónov eur), prostredníctvom ktorých by sa malo do konca roku 2008 preinvestovať v SR spolu vyše 300 miliónov eur.⁴⁵ Zväčša ide o projekty zamerané na výstavbu a rekonštrukciu čistiarní odpadových vôd a odkanalizovania miest a obcí, pričom žiadateľom boli najmä vodárenské spoločnosti. S výnimkou jedného projektu⁴⁶, v rámci ktorého bolo prečerpaných

⁴² Vzhľadom na túto podmienku sa v SR z CF budú financovať len projekty z oblasti ochrany vôd a odpadového hospodárstva. Takto nákladné potenciálne projekty z iných oblastí životného prostredia neboli identifikované (Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2004).

⁴³ Žiadateľom môže byť obec, združenie obcí, vyšší územný celok, vodárenské spoločnosti a ďalšie spoločnosti či inštitúcie s majoritou štátu či samosprávy.

⁴⁴ Na základe tzv. Aténskej zmluvy z roku 2003 (Prístupová zmluva) podpísanej na najvyššej úrovni všetkými 25 krajinami rozširovanej EÚ sa projekty ISPA alebo ich časti, ktorých realizácia nebola do vstupu ukončená, považujú ďalej po 1.5.2004 za projekty podliehajúce rovnakým pravidlám, aké platia pre projekty schválené a financované v rámci CF, teda de iure sa stávajú projektmi CF.

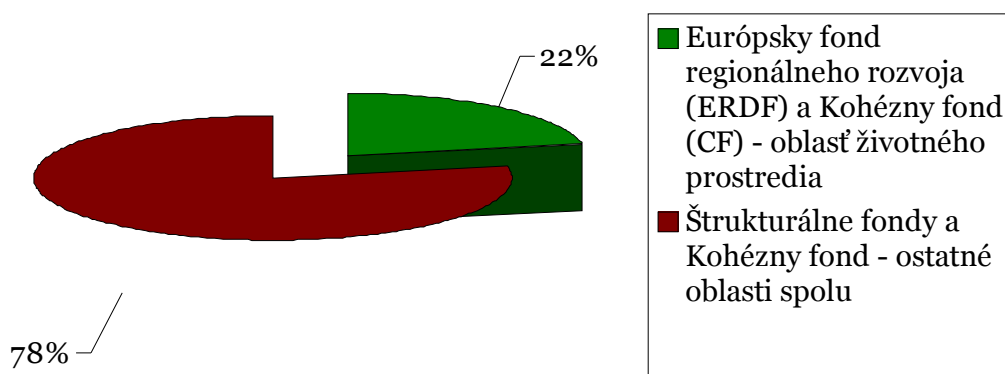
⁴⁵ Financovanie spolu – vrátane príspevku EÚ, štátneho rozpočtu a konečného prijímateľa (<http://www.build.gov.sk>).

⁴⁶ Trenčín – pravobrežná čistiareň odpadových vôd (2000/SK/16/P/PE/001) (<http://www.build.gov.sk>).

takmer 50 percent predpokladaného rozpočtu, sa však reálne čerpanie finančných prostriedkov zväčša ani len nezačalo. Opäť platí, že konečný príjemca má pri zmluvách s dodávateľmi povinnosť postupovať v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

Smerovanie eurofondov v SR (2004-2006)

Zdroj: <http://www.finance.gov.sk>



Riziká korupcie⁴⁷ a klientelizmu⁴⁸ v eurofondoch

Rozsah korupcie všeobecne na Slovensku, ako i konkrétne v rámci eurofondov⁴⁹, možno odvodzovať podľa počtu šetrených korupčných prípadov alebo na základe vnímania korupcie.

Oficiálne štatistiky šetrených prípadov však závažnosť tohto problému v spoločnosti nepotvrdzujú, čo je však logické, keďže takéto konanie pre obe zúčastnené strany znamená na jednej strane trestný čin a na strane druhej osobný prospech (stráca však

⁴⁷ Podľa Transparency International Slovensko (TIS) sa pod korupciou chápe „zneužitie zverenej moci (úradu, postavenia) na súkromný prospech. Dochádza pri nej k uprednostneniu súkromného záujmu nad záujmom verejným. Korupciu je možné chápať ako odchýlku od právnych noriem (v SR je trestným činom dávanie, prijímanie i sprostredkovanie úplatku) alebo podľa niektorých teórií ako odchýlku od etických noriem“ (ZEMANOVIČOVÁ 2002).

⁴⁸ Klientelizmus je (podľa TIS) „výraz pre konflikt záujmov, ktorý vzniká uprednostňovaním (preferovaním) priateľov a kolegov“ (ZEMANOVIČOVÁ 2002).

⁴⁹ László Gyurovszky, súčasný minister výstavby a regionálneho rozvoja SR, ešte ako člen výboru NR SR pre poľnohospodárstvo v rokoch 1998–2002 na tému prerozdelenia fondov v roku 2002 vyhlásil: „Ak úradníci pridelujú peniaze daňových poplatníkov, vždy vzniká možnosť korupcie. Ak sa financie neposkytujú automaticky s tým, že sa viažu k nejakým merateľným hodnotám, prichádza k subjektívnemu rozhodovaniu a vzniká priestor na korupciu. Keď je zlý systém, kontrola môže len veľmi málo“ (KUNDER 2002).

bežný občan – daňovník), z toho vyplýva zväčša neoznamovanie prípadov orgánom činným v trestnom konaní (i keď je možné využiť inštitút tzv. agenta provokatéra) (ZEMANOVIČOVÁ 2002).

Vnímanie korupcie občanmi na základe uskutočnených prieskumov naznačuje, že až 46 percent respondentov si myslí, že korupcia existuje a je veľmi rozšírená na ministerstvách, čo ich v rebríčku inštitúcií (3. miesto) radí medzi tie s najvyššou mierou vnímania korupcie⁵⁰ (FOCUS 2004). Viaceré ministerstvá, medzi nimi i Ministerstvo životného prostredia SR, plnia od roku 2004 okrem iného i funkcie riadiacich či sprostredkovateľských orgánov v rámci implementácie eurofondov na Slovensku. Z tejto funkcie vyplýva, že na daných ministerstvách prebieha tiež hodnotenie a výber projektov, financovaných z eurofondov.

Ako konštatoval v jednom zo svojich materiálov odbor boja proti korupcii (OBPK) Úradu vlády SR, pravidlá pre oblasť využívania eurofondov na Slovensku, príslušná legislatíva a metodické pokyny, sú príliš všeobecné a z tohto dôvodu nie vždy jednoznačne interpretovateľné a aplikovateľné. Preto boli v správe OBPK schválenej vládou v auguste 2004 obsiahnuté návrhy na zmenu tohto stavu (Úrad vlády SR 2004a). Koncom roka 2004 však OBPK predložil na rokovanie vlády ďalšiu správu, v ktorej konštatoval, že závery predošlej správy zďaleka neboli príslušnými rezortmi rešpektované (Úrad vlády SR 2004b).

Miera rozšírenia úplatkárstva vo vybraných oblastiach
(FOCUS, máj 2004, báza: 1074 respondentov)



⁵⁰ Podľa najnovších prieskumov sa vnímanie korupcie občanmi na Slovensku – či už všeobecne alebo konkrétne v prípade ministerstiev, zlepšilo len nepatrne resp. stagnuje (FOCUS 2004, TIS 2004).

Priestor pre korupciu a klientelizmus v eurofondoch sa v tejto fáze ich implementácie na Slovensku javí ako najväčší v dvoch oblastiach:

1. Hodnotenie a výber projektov

Keďže celý proces je zložitý a neprehľadný, uspejú žiadatelia, ktorí majú lepší a skorší prístup k zdroju informácií, ktorými disponujú štátni úradníci⁵¹ príslušných ministerstiev.

Odôvodnene možno tiež predpokladať, že štátni úradníci, sa za patričnú províziu podieľajú i na vypracovaní projektov, hodnotenia a výberu ktorých sa neskôr sami zúčastňujú. Napriek podozreniam sa tiež zatiaľ nepodarilo preukázať prípady, v ktorých sú štátni úradníci v zmienenom konflikte záujmov.

Jednoznačným korupčným priestorom, v ktorom vystupujú ako potenciálne korumpovateľné objekty hodnotitelia projektov (teda okrem štátnych úradníkov i externisti) je na subjektívnom hodnotení postavené hodnotenie a výber projektov. Ku korupcii môže dochádzať už pri procese samotného výberu hodnotiteľov.

Keďže ministerstvá, na ktorých sa rozhoduje o pridelení či nepridelení podpory z eurofondov, sú riadené politicky, ide tu tiež o priestor, v rámci ktorého podnikatelia môžu politickú stranu či strany, ktoré dané ministerstvo riadia, finančne podporiť ako revanš za zisk verejných financií prostredníctvom rozhodnutia ministerstva.

2. Proces verejného obstarávania

Keďže nenávratný finančný príspevok z eurofondov predstavuje časť verejných financií (EÚ a SR), je nevyhnutné, aby konečný príjemca pri zmluvách s dodávateľmi postupoval v súlade s postupmi danými zákonom o verejnom obstarávaní⁵².

⁵¹ Podľa jedného z prieskumov verejnej mienky až 52 percent podnikateľov si myslí, že pri prideľovaní dotácií dochádza ku korupcii často, pričom ako iniciátori korupčného správania sú najčastejšie uvádzaní práve štátni úradníci (FOCUS 2003).

⁵² Zákon 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, účinný od 1.1.2004.

Až tri štvrtiny podnikateľov Slovenska sa domnievajú, že v procese verejného obstarávania dochádza ku korupčnému správaniu, a to najmä v procese (FOCUS 2003):

- vyhodnocovania ponúk členmi hodnotiacich komisií,
- formulácie súťažných podmienok obstarávania,
- pri výbere členov hodnotiacej komisie,
- pri určovaní spôsobu verejného obstarávania⁵³.

V. Závěry

Náklady, ktoré vyplývajú zo vstupu SR do EÚ v oblasti splnenia požiadaviek stanovených v environmentálnych reguláciách predstavujú približne 120 – 140 mld. Sk, rozložených do roku 2015 (v cenách roka 2001), pričom ich zväčša bude znášať najmä súkromný sektor (OUTRATA a kol. 2002). Logicky však možno očakávať, že sa tento fakt následne odrazí i na cenách služieb poskytovaných obyvateľstvu priamo skrz rast cien za odvoz a likvidáciu komunálneho odpadu, pitnú vodu, tepelné hospodárstvo či nepriamo zvýšením cien tovarov vyrábaných s „ekologickou prirážkou“. Ďalšie nepriame náklady predstavuje rast verejných výdavkov na tzv. administratívne kapacity, čiže byrokratický aparát štátu, ktorý vymáha a kontroluje vykonávanie príslušných regulácií.

Podľa porovnania indexu environmentálnej udržateľnosti (Environmental Sustainability Index (ESI)) sa v roku 2002 Slovensko umiestnilo na štrnástom mieste, čím sa zaradilo medzi krajiny s najvyššou kvalitou životného prostredia na svete (KAZDA 2003). I z tohto medzinárodného porovnania sú preto ťažko odôvodniteľné ďalšie náklady, ktoré by mali podnikatelia a obyvatelia SR hradiť v súvislosti s prechodom na európske štandardy v životnom prostredí. Je dokonca oprávnené domnievať sa, že staré členské krajiny Únie trvali na akceptácii celého Acquis vrátane environmentálnej časti i preto, že tušili, že to prinesie istú záťaž pre dynamicky sa rozvíjajúce podnikateľské prostredie v prístupujúcich krajinách, ktoré zároveň využíva i výhody nižšej ceny pracovnej sily. Bolo by iróniou, keby vstup do EÚ, ktorý bol dlhé roky jednou z hlavných motivácií pre reformný proces v krajinách bývalého

⁵³ Napriek tomu, že za najvýhodnejšiu metódu obstarávania z pozície obstarávateľa jednoznačne možno považovať verejnú súťaž, v SR dominuje forma rokovacieho konania bez zverejnenia, na základe ktorej bolo v rokoch 2002 a 2003 ukončených vyše 60 percent výberových konaní (SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ 2005).

sovietskeho bloku, by sa stal jedným z hlavných dôvodov pre zabrzdenie následného pokračovania ďalších potrebných zmien, ako zdôrazňujú i Evans a Gabb (2004).

Európa je silne ovplyvnená etatizmom, ktorý potláča princípy osobnej a ekonomickej slobody. Environmentálna politika EÚ ako súčasť tohto konceptu vytvára tlak na rast verejných výdavkov, ako i nákladov podnikateľského sektora, čo sa následne odráža v nižšom hospodárskom raste, stagnácii úrovne zamestnanosti a celkovej životnej úrovne obyvateľstva. Tieto javy majú i svoj priestorový aspekt, a prejavujú sa vypuklejšie v regiónoch periférie, čo následne hasí Únia ďalšími výdavkami verejných financií v podobe podpory z eurofondov, ktorá je navyše, ako viaceré analýzy poukazujú, neefektívna, čím sa vytvára akýsi „začarovaný kruh“. Ďalšie negatíva spojené s týmito procesmi sú, ako sme poukázali, zhmotnené v súvisiacej korupcii a klientelizme, ktoré vždy asistujú pri prerozdeľovaní verejných zdrojov. Korupcia pritom „podkopáva demokratické princípy spoločnosti, znižuje efektívnosť verejných inštitúcií, zhoršuje alokáciu zdrojov. Zhoršuje kvalitu života občanov“ (ZEMANOVIČOVÁ 2002).

Celkovo možno konštatovať, že aktuálne tendencie v EÚ naďalej nesmerujú k deregulácii, ale, ako to vyplýva z mnohých oficiálnych dokumentov inštitúcií EÚ, k dosiahnutiu „lepšej“ regulácie. Zdá sa, že v jadre dnešnej EÚ jednoznačne prevažuje koncept riadeného trhu a regulovanej súťaže nad ideami voľného trhu a otvorenej konkurencie.

VI. Zdroje

BLAŽEK, J. (1996): Meziregionální rozdíly v České republice v transformačním období. Geografie, Sborník České geografické společnosti, č. 4, ročník 101, Praha, s. 265 - 277.

DZIEGLEWSKA, D. A. (2000): How Much Does It Cost to Join the European Union And Who Is Going to Pay for It? Cost Estimates For The Czech Republic, Hungary, Poland And Slovenia, Complying with the EU Environmental Standards. International Institute for Applied Systems Analysis.

<http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-00-001.pdf>

European Commission (1987): Single European Act. European Commission, Brussels.
<http://europa.eu.int>.

European Council (2001): Conclusions of the Presidency. European Council, Göteborg, 17 s. <http://europa.eu.int>.

Európska komisia (2004): Tretia správa o ekonomickej a sociálnej súdržnosti. Nové partnerstvo pre súdržnosť, konvergenciu, konkurencieschopnosť, spoluprácu. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 206 s.

EVANS, T. – GABB, S. (2004): The Cost of European Environmental Regulations in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. Centre for the New Europe, Brussels, 20 s.

FOCUS (2003): Podnikatelia: korupcia, verejné obstarávanie, licencie. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko (marec 2003). Centrum pre sociálnu a marketingovú analýzu Focus, Bratislava, 32 s.
<http://www.transparency.sk>

FOCUS (2004): Percepčia korupcie. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko (máj 2004). Centrum pre sociálnu a marketingovú analýzu Focus, Bratislava, 30 s. <http://www.transparency.sk>

FIGEL, J. – ADAMIŠ, M. (eds.) (2003): Slovensko na ceste do EÚ. Kapitoly a súvislosti. Úrad vlády SR, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Centrum pre európsku politiku, Bratislava, s. 126 – 137.

GRIFFITHS, B. – GROUTAGE, CH. – SLOBODA, D. (2004): Briefing Report on Cohesion Fund 2004. Internal Audit & Advice Unit, DG Regional Policy, European Commission, Brussels, p. 22 + Annexes.

HOLEŠOVÁ, H. (2003): Regionálna politika a štrukturálne nástroje. Slovensko a Európska únia. Úrad vlády SR, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Bratislava, 48 s.

KAZDA, R. (2003): Životné prostredie. In: GÁL, F. – GONDA, P. – KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. – TIMORACKÝ, M. – ZAJAC, P. (eds.): Slovensko na ceste do neznáma. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 93 – 102.

KAZDA, R. (2005): Envirorezort ignoruje práva vlastníkov. SME, 17.3.2005. <http://www.sme.sk>.

KUNDER, P. (2002): Zlyháva kontrola miliardových dotácií. Pravda, 18.2.2002. <http://www.pravda.sk>.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR (2004): Stratégia Slovenskej republiky pre Kohézny fond 2004 – 2006. Bratislava, 108 s. <http://www.build.gov.sk>.

Ministerstvo životného prostredia SR (2001): Integrovaná aproximačná stratégia v kapitole životné prostredie. Bratislava. <http://www.enviro.gov.sk>.

Ministerstvo životného prostredia SR (2002): Správa o stave plnenia záväzkov vyplývajúcich z negociačných rokovaní s Európskou komisiou a ďalší postup implementácie environmentálneho acquis v rámci kapitoly 22 – Životné prostredie. Bratislava. <http://www.enviro.gov.sk>.

OECD (2002): OECD. Prehľady environmentálnej výkonnosti. Slovenská republika. Vydalo Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava, 168 s. <http://www.oecd.org>.

OUTRATA, R. A KOL. (2002): Ekonomické a sociálne súvislosti vstupu SR do EÚ – prínosy a riziká (Zhrnutie). Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Bratislava, s. 35 – 36.

RODRÍGUEZ-POSE, A. – FRATESI, U. (2004): Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. Policy Debates. Regional Studies, Vol. 38.1, pp. 97–113.

SAPIR, A. (2003): An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. European Commission, Brussels. <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (ed.) (2005): Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2004 (hodnotiaca správa). Transparency International Slovensko (TIS), Bratislava, 225 s. <http://www.transparency.sk>.

STRÁŽNICKÁ, V. (ed.) (1999): Zmluva o Európskej únii. Platné znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. SAP, Bratislava, 207 s.

TAKÁČ, K. (2001): Cesta Švédska do EÚ na pozadí spoločenských špecifik. Integrace 1/2001, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha. <http://www.integrace.cz>.

TARSCHYS, D. (2003): Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy. Report No. 17, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 104 s. <http://www.sieps.se>.

TIS (2004): Index vnímania korupcie 2004. Transparency International Slovensko (TIS), Bratislava, 11 s. <http://www.transparency.sk>

Úrad vlády SR (2004a): Správa o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka “Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR”. Bratislava, 4 s. <http://www.rokovania.sk>.

Úrad vlády SR (2004b): Správa o implementácii návrhov opatrení obsiahnutých v správe o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“, schválenej uznesením vlády SR č. 797/2004 zo dňa 18.8.2004. Bratislava, 10 s. <http://www.rokovania.sk>.

ZEMANOVIČOVÁ, D. (2002): Korupcia v SR: Stav, príčiny, dôsledky a možnosti jej riešenia. In: KAZDA, R. (ed.): Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, s. 6 – 20.