

## ZMENY VO FINANCOVANÍ KOHÉZNEJ POLITIKY EÚ V NOVOM PROGRAMOVOM OBDOBÍ 2021-2027

### CHANGES IN FINANCING OF EU COHESION POLICY IN NEW PROGRAMMING PERIOD 2021-2027

**Eva Výrostová**

*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy,  
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Slovenská republika  
eva.vyrostova@upjs.sk*

#### **Abstrakt:**

Kohézna politika, resp. politika súdržnosti je najdôležitejšou investičnou politikou EÚ založenou na princípe solidarity. Brexit a nové výzvy, ktorým Európska únia čelí vytvárajú rozpočtové tlaky týkajúce sa budúcej kohéznej politiky a efektívnosti využívania jej zdrojov. Návrhy Európskej komisie z mája 2018, ktoré sú podrobené kritickej analýze v tomto príspevku, boli ovplyvnené novými politickými prioritami, dopytom po zjednodušení, väčšej flexibilita a efektívnosti; spolu so snahou posilniť prvky kohéznej politiky, ktoré sa osvedčili. Príspevok si kladie za cieľ analyzovať najvýznamnejšie zmeny vo financovaní budúcej politiky súdržnosti EÚ, porovnať návrhy predložené Európskou komisiou v máji 2018 so súčasným programovým obdobím 2014-2020 a analyzovať zmeny v alokácii zdrojov politiky súdržnosti medzi členskými krajinami EÚ s využitím regresnej a korelačnej analýzy. Analýza Európskou komisiou navrhnutých výdavkov na budúcu politiku súdržnosti ukazuje, že pokles 10% (v cenách r. 2018) by najviac zasiahol krajiny V4, Estónsko, Litvu, Maltu, Nemecko a v prepočte na obyvateľa aj Írsko. Navrhnuté zmeny v alokácii fondov EÚ zvýšia solidaritu a posilnia redistribučnú funkciu politiky súdržnosti EÚ.

#### **Kľúčové slová:**

Kohézna politika EÚ, alokácia fondov, viacročný finančný rámec

#### **Abstract:**

Cohesion policy is the most important EU investment policy based on the principle of solidarity. Brexit and new challenges that EU faces makes budgetary pressure for future cohesion policy and effective uses of its resources. Proposals of European commission published in May 2018, which are confronted within this article, were influenced by new political priorities, the demand for simplification, flexibility and effectiveness; together with strengthen those elements of cohesion policy that work well. The aim of the paper is highlighting the most important changes in the financing of upcoming EU cohesion policy, comparing the proposals set by the European Commission in May 2018 with the current programming period 2014-2020 and analysing changes in allocation of cohesion policy funds among member states by using regression and correlation analysis. The analysis of the expenditure within European Commission proposals for the cohesion policy shows, that the decline of 10% (in prices of 2018) would mostly impact the V4 countries, Estonia, Lithuania, Malta, Germany and (in per capita terms) also Ireland. Proposed changes in the allocation of EU funds will increase solidarity and strengthen the redistribution function of EU cohesion policy.

**Key words:**

EU cohesion policy, allocation of funds, multiannual financial framework

**JEL Classification:** H50, R58

## 1 Úvod

Politika súdržnosti EÚ (resp. kohézna politika EÚ) predstavuje najdôležitejšiu investičnú politiku EÚ, ktorá je založená na princípe solidarity. Jej pôvod možno nájsť už v preambule Rímskej zmluvy o vytvorení EHS, prijatej v r. 1958, ktorá uvádza potrebu úsilia o „zabezpečenie harmonického rozvoja znižovaním rozdielov medzi jednotlivými regiónmi a zaostalosti regiónov s menej výhodnými podmienkami“ (Zmluva o založení EHS, 1957). Potreba riešenia regionálnych disparít na úrovni EÚ (vtedajšieho Európskeho spoločenstva) vznikla až začiatkom 70. rokov 20. stor., kedy vtedy existujúce fondy prijali regionálny rozmer, vznikol Európsky fond regionálneho rozvoja (1975) a Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre regionálnu politiku (1968).

Význam regionálnej politiky narastal od prijatia Jednotného európskeho aktu (1987), ktorý zaviedol *ekonomickú a sociálnu súdržnosť*. Podstatu súčasnej politiky súdržnosti EÚ nastavila reforma štrukturálnych fondov v r. 1988, ktorá bola implementovaná v prvom programovom období. Významnou zmenou prešla politika súdržnosti v treťom programovom období 2000-2006 kvôli najväčšiemu rozšíreniu EÚ o 10 nových členských krajín. Agenda 2000 zahŕňala reformu politiky súdržnosti zameranú na zvýšenie efektívnosti štrukturálnych nástrojov cez zníženie počtu cieľov, iniciatív, zlepšenie manažmentu, zjednodušenie procesov, decentralizáciu, vyjasnenie zodpovednosti vo vzťahu medzi členskými štátmi a Európskou komisiou a presun ťažiska tejto politiky od južných krajín k menej rozvinutým regiónom východných krajín (Zahradník, 2017). Lisabonská zmluva z r. 2009 zaviedla tretí rozmer – *územnú súdržnosť*, ktorá oficiálne uznáva a zdôrazňuje územnú dimenziu, vyjadrenú neskôr v dokumentoch Európa 2020 a Územná agenda 2020. Nakoľko územný prístup definuje vhodný rámec pre integráciu politík, v programovom období 2014 – 2020 sa začal klásť oveľa väčší dôraz na jeho uplatnenie. Ďalšími významnými zmenami bolo zavedenie Spoločného strategického rámca pre päť štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF), sústredenie sa na podporu priorít stratégie Európa 2020, väčší dôraz na výsledky, zavedenie podmienok pre čerpanie prostriedkov (tzv. kondicionalit), väčšie využívanie finančných nástrojov, posilnenie územnej spolupráce a prepojenie politiky súdržnosti so širšou správou ekonomických záležitostí EÚ.

V nasledujúcom programovom období plánuje Európska komisia ponechať a posilniť mnohé z prvkov, ktoré sa osvedčili, akými sú tematická koncentrácia, podmienky pre čerpanie, dôraz na kvantifikáciu výsledkov, väčšia úloha finančných nástrojov či integrovaný prístup. Podľa vyjadrenia C. Crețu, Európskej komisárky pre regionálnu politiku „návrhmi sa dosahuje krehká rovnováha medzi kontinuitou a potrebou reformy“ (Panorama, 2018, s.3). Návrh Európskej komisie vychádza predovšetkým z potreby zjednodušenia, keďže financovanie bolo v minulosti roztrieštené medzi rôzne fondy a formy financovania. Čerpanie prostriedkov a pravidlá boli pre konečných prijímateľov i manažérov programov značne komplikované (Návrh Nariadenia EP a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia..., 2018). Vychádza sa aj z potreby väčšej flexibility a väčšej efektívnosti využitia finančných prostriedkov vzhľadom k rozpočtovým obmedzeniam spôsobeným jednak vystúpením Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska (ďalej len UK) z Európskej únie, ale najmä novým výzvam, ktorým Európska únia čelí.

Príspevok si kladie za cieľ analyzovať najvýznamnejšie zmeny vo financovaní budúcej politiky súdržnosti EÚ, porovnať návrhy predložené Európskou komisiou v máji 2018 so súčasným programovým obdobím 2014-2020 a analyzovať zmeny v alokácii zdrojov politiky súdržnosti medzi

členské krajiny EÚ. Našou základnou výskumnou otázkou je, či návrhom Európskej komisie dochádza k posilneniu redistribučnej funkcie politiky súdržnosti EÚ.

## 2 Prehľad literatúry

Reformami politiky súdržnosti EÚ, analýzou procesu formulácie tejto politiky a jej vplyvom na viacročný finančný rámec sa zaoberajú Bachtler, Mendez a Wislade (2013). Títo autori poukazujú na to, že kohézna politika je od vytvorenia Európskeho fondu regionálneho rozvoja v centre pozornosti rozpočtovej politiky EÚ. Podľa nich sú vyjednávania ohľadom viacročného finančného rámca a rozdelení zdrojov medzi jednotlivé okruhy a v rámci jednotlivých politik poznačené prílišným zameraním členských štátov na čistú bilanciu s rozpočtom EÚ. Rozdelenie krajín na čistých príjemcov a platcov dominovalo vyjednávaniu o finančných perspektívach od začiatku 90 rokov 20. stor. (Baun a Marek, 2016). Kohéznou politiku považuje za kľúčovú aktivitu EÚ aj Begg (2010), ktorý sa zaoberá potenciálnymi reformami tejto politiky týkajúcimi sa úloh politiky súdržnosti, podmienok za akých má význam pokračovať v tejto politike pre bohatšie štáty EÚ a rozvinutejšie regióny, ako majú byť inovácie a znalostná ekonomika zahrnutá do politiky súdržnosti, resp. čo by malo determinovať alokáciu zdrojov politiky súdržnosti.

Viacerí autori poukazujú na to, že kým v minulosti politika súdržnosti plnila najmä redistribučné ciele zamerané na znižovanie regionálnych disparít, od r. 2007 je jej smerovanie výrazne ovplyvnené Lisabonskou stratégiou a stratégiou Európa 2020. Proces „lisabonizácie“ kohéznej politiky znamená prelnutie nových celounijných horizontálnych tém a priorít kohéznej politiky, ktorý sa prejavil v stanovení tematických cieľov a priorít a predstavuje transformáciu kohéznej politiky do podoby všeobecnej investičnej politiky (Svoboda, 2016, s. 34-35). Podľa Vanola (2010) územná solidarita a selektívne prerozdelenie fondov politiky súdržnosti do menej rozvinutých regiónov bolo zatlačené do úzadia rastúcim dôrazom na endogénny rast vo všetkých regiónoch so zameraním na konkurencieschopnosť. Mairate (2006) uvádza, že okrem redistribučnej funkcie vo vzťahu k menej rozvinutým regiónom plní politika súdržnosti aj alokačnú funkciu nakoľko prispieva k vyššej úrovni investícií do fyzického a ľudského kapitálu s cieľom zvýšiť konkurencieschopnosť a dlhodobý rastový potenciál.

Reforma po r. 2013 priniesla návrat k územného princípu (Fragó a Varró, 2016). Ide o zavedenie place-based prístupu, ktorý zdôrazňuje územný kontext v rámci ktorého je dôležité partnerstvo medzi rôznymi úrovňami vlády (multilevel governance, MLG) a externé intervencie (Barca, 2009). Fragó a Varró (2016) spochybňujú efektívnosť tohto prístupu v CEE krajinách v súčasnom období a poukazujú na potrebu solidárnejšej a redistribučnej politiky súdržnosti. Krieger-Boden (2018) poukazuje na problém širokého nastavenia cieľov kohéznej politiky, kde sa do konfliktu dostávajú rovnosť (konvergencia) a efektívnosť (konkurencieschopnosť a rast), aj keď Európska komisia ich považuje za vzájomne sa podporujúce.

Baun a Marek (2014) poukazujú aj na význam politiky súdržnosti ako proticyklického nástroja využitého v období finančnej a hospodárskej krízy, kedy boli flexibilnejšie nastavené pravidlá využívania fondov a bol navrhnutý aj vznik Iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých financovanej z nevyužitých zdrojov ESF z obdobia 2007-2013. Títo autori zdôrazňujú využitie kohéznej politiky ako kompenzačného mechanizmu, nakoľko výdavky politiky súdržnosti slúžia na dosiahnutie dohody s chudobnejšími členskými štátmi týkajúcej sa ďalšieho rozširovania a prehlbovania integrácie, ktorá im môže spôsobiť potenciálne ekonomické nevýhody. Otázkou nastavenia politiky súdržnosti EÚ po r. 2020 sa zaoberá napr. Begg (2018), podľa ktorého sa súdržnosť bude čoraz viac spájať so širším hospodárskym riadením v rámci európskeho semestra, s odporúčaniami pre jednotlivé krajiny a disciplinárnymi mechanizmami, ktoré sa týkajú fiškálnej politiky a makroekonomických nerovnováh.

Európska komisia začala diskusiu o budúcnosti EÚ-27 publikovaním *Bielej knihy o budúcnosti Európy* 1.3.2017, ktorá predstavila päť scenárov vývoja v Európe do roku 2025. Týchto 5 scenárov malo ilustračnú povahu s cieľom podnietiť diskusiu, pričom Európska komisia si bola vedomá, že štáty EÚ sa

rozhodnú zrejme pre inú podobu založenú na kombinácii charakteristík predložených scenárov (European Commission, 2017a).

Európska komisia pracovala s tromi scenármi pre budúcu politiku súdržnosti 2021-2027. Prvý z nich predstavoval zachovanie podpory pre všetky európske regióny. Scenár 2 podporu zužoval len na menej rozvinuté regióny a tzv. kohézne krajiny (splňajúce podmienky pre čerpanie z Kohézneho fondu). Tretí scenár predstavoval implementáciu politiky súdržnosti len v menej rozvinutých krajinách s HND nižším ako 90% priemeru EÚ, čo by ukončilo podporu v 12 členských štátoch EÚ. Uvedená myšlienka nie je nová, ako uvádza Mendez a Bachtler (2015), verzia regionálne koncentrovaného modelu štrukturálnych fondov bola podporovaná najmä Nemeckom v rokoch 2002-2004. Zameranie štrukturálnych fondov na menej rozvinuté krajiny presadzovalo v diskusii o reforme 2004-2005 Holandsko, Švédsko a UK, s určitou podporou zo strany Českej republiky, Estónska a Rumunska. Obhajoba týchto dvoch modelov smeruje najmä v k nižším výdavkom na politiku súdržnosti v pomere k iným politikám a menšiemu celkovému rozpočtu EÚ, čo je pozícia najmä čistých platcov do rozpočtu EÚ (Mendez a Bachtler, 2015). Na druhej strane zachovanie dotácií pre všetky regióny ovplyvní kvalitu života v nich a zachová dynamiku rozvoja a stimulujúcu pozíciu pre najrozvinutejšie regióny EÚ (Post-2020 Cohesion policy, 2018). Viac rozvinuté regióny čelia mnohým výzvam, ako sú globalizácia, nízkouhlíkové, obehové hospodárstvo, environmentálne výzvy, či migrácia. Nemenej dôležité hľadisko je aj politické, najmä ochota participovať na reformách, či často kritizované nedostatky v manažmente fondov EÚ v niektorých krajinách. Prevažná väčšina zainteresovaných strán vo verejnej konzultácii k politike súdržnosti sa priklonila k prvému scenáru, teda zachovaniu podpory pre všetky typy regiónov, čo následne zohľadnila Európska komisia vo svojich návrhoch. Prínosom tohto riešenia je aj lepšia viditeľnosť fondov politiky súdržnosti pre občanov všetkých štátov EÚ (Návrh nariadenia EP a Rady o Európskom fonde regionálneho rozvoja a Kohéznom fonde, 2018).

### 3 Dáta a metódy

Príspevok analyzuje zmeny navrhované Európskou komisiou vo financovaní politiky súdržnosti v novom programovom období 2021-2027. Analýza vychádza najmä z finančných údajov viacročného finančného rámca (VFR), ekonomických údajov o krajinách EÚ z Eurostatu a legislatívnych predpisov a návrhov predpisov upravujúcich politiku súdržnosti. Komparáciu súčasného a navrhnutého viacročného finančného rámca (VFR) a komparáciu alokácie fondov medzi obdobiami komplikujú viaceré faktory. Kým VFR v súčasnom období sa členil prioritne podľa troch typov regiónov s alokáciami z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF) a Európskeho sociálneho fondu (ESF) spolu, terajší rozpočet je navrhnutý podľa jednotlivých fondov. Ďalšou komplikáciou v porovnaní je odlišnosť výsledkov pri použití bežných a stálych cien, ako aj zmena počtu krajín, na ktoré sa VFR vzťahuje. V porovnaní kvôli korektnosti využívame stále ceny r. 2018, v ktorých je navrhnutý nový VFR 2021-2027. Za týmto účelom sme prepočítali alokácie z bežných cien (Európska komisia, 2016) s využitím ročného deflátoru 2% na hodnoty v stálych cenách r. 2018, ktorý používa aj Európska komisia na základe článku 6 Nariadenia Rady č.1311/2013.

Komparáciu finančnej alokácie v súčasnom období a návrhu alokácie pre nové programové obdobie uskutočňujeme pre jednotlivé ciele a fondy politiky súdržnosti, ako aj pre členské krajiny EÚ. Pre účely korektného porovnania boli alokácie prepočítané na stále ceny r. 2018. a ročná intenzita pomoci je hodnotená na obyvateľa. Redistribučnú funkciu politiky súdržnosti skúmame na úrovni členských krajín. Pre skúmanie vzťahov medzi alokáciami fondov politiky súdržnosti a ekonomickou situáciou krajiny bola využitá regresná a korelačná analýza. Ekonomická situácia krajiny je hodnotená prostredníctvom HND na obyv. vyjadreného v PPS k priemeru EÚ28 za obidve programové obdobia, pričom boli využité najnovšie dostupné údaje za rok 2017 pre obdobie 2021-2027 a údaje z r. 2014 pre obdobie 2014-2020. Pre hodnotenie ekonomickej situácie krajiny sme uprednostnili ukazovateľ HND, ktorý využíva aj Európska únia, pred HDP, nakoľko tento ukazovateľ je skreslený napr. dochádzkou za prácou v prípade Luxemburska a zahraničnými investíciami do podnikov s vysokou pridanou hodnotou

v prípade Írska. Jednoduchý lineárny model bol odhadnutý metódou najmenších štvorcov (OLS) a predpoklady modelu boli otestované Breusch-Paganovým testom pre heteroskedasticitu a chi-kvadrát testom pre normalitu rezíduí. Vzhľadom k tomu, že naše údaje nemajú charakter časových radov sme autokoreláciu netestovali. Vzťah medzi alokáciou štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na obyvateľa a ekonomickou situáciou krajiny sme analyzovali aj prostredníctvom korelačnej analýzy.

#### **4 Navrhované zmeny vo financovaní politiky súdržnosti EÚ 2021-2027**

Európska komisia predstavila návrh *Viacročného finančného rámca na obdobie 2021-2027 Moderný rozpočet pre Úniu, ktorá chráni, posilňuje a obraňuje* 2.5.2018. Nový návrh vychádza z novo definovaných politických priorít EÚ, má umožniť čeliť identifikovaným výzvam a využiť príležitosti, má byť jednoduchší a flexibilnejší a zlepšiť transparentnosť rozpočtových výdavkov. Budúce politické ciele EÚ, konkrétne bezpečná Európa, prosperujúca a udržateľná Európa, sociálna Európa a Európa so silnejším postavením na globálnej scéne zadefinovala *Rímska deklarácia* vedúcich predstaviteľov členských štátov, Európskej rady, Európskeho parlamentu a Európskej komisie z 25.3.2017. Návrh Viacročného finančného rámca (VFR) bral do úvahy aj Uznesenie Európskeho parlamentu, vyjadrenia členských štátov, národných parlamentov, i otvorenú verejnú konzultáciu k možnostiam budúceho rozpočtu predloženým vo februári 2018, do ktorej sa zapojilo 11 tisíc respondentov (Európska komisia, 2018a).

Kým v predchádzajúcich viacročných rámcoch sa najviac prostriedkov vynakladalo na spoločnú poľnohospodársku politiku a politiku súdržnosti EÚ, budúci rozpočet EÚ bude väčší dôraz klásť na riešenie nových výziev, ako sú bezpečnosť a ochrana občanov (napr. boj proti terorizmu, nestabilita krajín v susedstve, hrozby pre verejné zdravie, kybernetické hrozby, vytvorenie spoločnej obrannej politiky), riadenie migrácie a utečencov, digitálna revolúcia a globalizácia, demografické zmeny a sociálna súdržnosť, zmena klímy a zavedenie stabilizačnej funkcie do budúceho rozpočtu EÚ (European Commission, 2017b). Výdavky na nové výzvy, zároveň so stratou finančných prostriedkov na príjmovej strane súvisiace s vystúpením Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z EÚ však vyvolávajú rozpočtový tlak pre implementáciu politiky súdržnosti a budú si vyžadovať zlepšenie efektívnosti vynakladania jej prostriedkov. Keďže podľa návrhov EK by sa mal klásť väčší dôraz na oblasti, v ktorých je európska pridaná hodnota najvyššia, bolo navrhnuté zníženie prostriedkov na politiku súdržnosti a spoločnú poľnohospodársku politiku (Európska komisia, 2018a).

Objem finančných prostriedkov navrhnutého finančného rámca zostáva prakticky nezmenený. V záväzkoch predstavuje takmer 1 135 mld. eur v cenách r. 2018, pričom súčasné obdobie 2014-2020 po objektivizácii pre korektné porovnanie (t.j. započítaním Európskeho rozvojového fondu, ktorý bol financovaný mimo VFR a zohľadnením inflácie) predstavuje takmer 1 138 mld. eur. Návrh VFR obsahuje podstatnú zmenu v štruktúre výdavkov oproti predchádzajúcim obdobiam (Tabuľka 1) zohľadňujúcu politické priority EÚ. Počet okruhov sa zvyšuje z pôvodných piatich (bez kompenzácií) na sedem, na druhej strane sa počet programov výraznejšie znižuje a zvyšuje sa flexibilita v rámci nich i medzi nimi.

**Tabuľka 1: Porovnanie aktuálneho VFR 2014-2020 a návrhu VFR 2021-2027**

VFR 2014-2020 v mil. eur v cenách r. 2018 pre EU-28		Návrh VFR 2021-2027 v mil. eur v cenách r. 2018 pre EU-27	
1. Inteligentný a inkluzívny rast	522 139	1. Jednotný trh, inovácie a digitálna ekonomika	166 303
1a: Konkurencieschopnosť pre rast a zamestnanosť	144 290	2. Súdržnosť a hodnoty	391 974
1b: Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť	377 849	z toho: Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť	330 642
2. Udržateľný rast: prírodné zdroje	428 374	3. Prírodné zdroje a životné prostredie	336 623
z toho: výdavky súvisiace s trhom a priame platby	315 120	z toho: výdavky súvisiace s trhom a priame platby	254 247
3. Bezpečnosť a občianstvo	18 003	4. Migrácia a riadenie hraníc	30 829
		5. Bezpečnosť a obrana	24 323
4. Globálna Európa + EDF*	67 433 98 429	6. Susedstvo a svet	108 929
5. Administratíva	70 791	7. Európska verejná správa	75 602
z toho administratívne výdavky inštitúcií	57 203	z toho administratívne výdavky inštitúcií	58 547
6. Kompenzácie	31		
Viazané rozpočtové prostriedky + EDF*	1 106 773 1 137 769	Viazané rozpočtové prostriedky	1 134 583
Platobné rozpočtové prostriedky	1 044 801	Platobné rozpočtové prostriedky	1 104 805

\* EDF – Európsky rozvojový fond, ktorý v období 2014-2020 nie je súčasťou VFR, bol pripočítaný z dôvodu porovnateľnosti údajov s novým návrhom VFR

Zdroj: Dobrova (2018) a Návrh Nariadenia Rady, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027 z 2.5.2018

Podiel politiky súdržnosti EÚ na celkovom VFR vrátane EDF klesne z 33.21% na 29.14%, teda zhruba o 4%. Pokles výdavkov v cenách r. 2018 predstavuje 12.5%, po zohľadnení odchodu UK z EU ide o pokles 9.9% pre krajiny EU-27 (pozri tabuľky 1 a 2) a podľa prepočtov Európskej komisie v bežných cenách je pokles 7%-ný. Politika súdržnosti je začlenená v návrhu 2021-2027 do druhého okruhu s názvom Súdržnosť a hodnoty, ktorý podporuje investície do :

- regionálneho rozvoja a súdržnosti prostredníctvom nástrojov, ku ktorým patria Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF), Kohézny fond (CF) a Podpora pre komunitu tureckých Cyperčanov,
- hospodárskej a menovej únie,
- ľudí, sociálnej súdržnosti a hodnôt prostredníctvom Európskeho sociálneho fondu+ (ESF+), Erasmus+, Európskeho zboru solidarity, programu Kreativna Európa, Spravodlivosť, práva a hodnoty a iných.

Z uvedenej štruktúry je zjavné, že nástroj politiky súdržnosti ESF+, je oddelený od ostatných jej fondov (ERDF a CF), čo zodpovedá kompetenciám dvoch generálnych riaditeľstiev Európskej komisie, a to GR pre regionálnu a mestskú politiku a GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie. Argumentom EK pre toto rozhodnutie je zvýšená viditeľnosť a zrozumiteľnosť opatrení EÚ v oblasti zamestnanosti a sociálnych vecí. Zároveň to uľahčí aj kombináciu opatrení sociálneho začlenenia a aktivácie (Európska komisia, 2018b). Predseda Európskeho výboru regiónov Lambertz v tomto kontexte vyjadril obavu týkajúcu sa poklesu súdržnosti medzi štrukturálnymi fondmi. Aliancia za

súdržnosť #Cohesion Alliance, ktorú začal Európsky výbor regiónov spolu s hlavnými európskymi združeniami regiónov a miest, bude presadzovať, aby bola politika súdržnosti v nasledujúcom období silnejšia (minimálne 1/3 rozpočtu EÚ), efektívnejšia, založená na existujúcich európskych štrukturálnych a investičných fondoch a spoločných pravidlách pre nich, čo si vyžaduje princíp partnerstva a uplatnenie „place-based“ prístupu posilnením kľúčovej úlohy lokálnych a regionálnych autorít pri uskutočňovaní politiky zahnutím mestských i vidieckych komunit a využitím nástrojov podporujúcich miestny rozvoj cez integrované stratégie (#CohesionAlliance for a strong EU cohesion policy beyond 2020). Berntson, predseda Združenia európskych regiónov (AER) vyjadril obavy z pohybu k centralizácii politiky súdržnosti a jej využívania na štrukturálne reformy bez zapojenia regiónov. Podľa jeho stanoviska regióny by mali zostať ústrednými aktérmi riadenia a čerpania ESF+ (Panorama, 2018). Európsky parlament takisto vyjadril znepokojenie nad oslabením politiky súdržnosti, vyjadril požiadavku zachovať financovanie na úrovni terajšieho obdobia 2014-2020 v reálnych hodnotách a zdôraznil význam horizontálnych priorít, ktoré by mali základom VFR a všetkých politik (Uznesenie EP o VFR, 2018).

#### 4.1 Ciele a politické priority politiky súdržnosti 2021-2027

Politika súdržnosti si zachováva kontinuitu v oblasti jej dvoch hlavných cieľov. Prvý z nich, Investovanie do zamestnanosti a rastu členských štátov a regiónov, má byť podporovaný naďalej všetkým tromi fondmi. Zamenenie poradia slov zamestnanosť a rast v tomto návrhu môže naznačovať, že EK chce zdôrazniť potrebu riešenia problému zamestnanosti, kým obdobie 2014-2020 sa sústredilo prioritne na rast, kvôli dôsledkom nedávnej finančnej a hospodárskej krízy, ktorá mala rôzne dôsledky na regióny a krajiny EÚ. Zachovaný zostáva aj druhý cieľ Európska územná spolupráca, ktorý je financovaný z ERDF a zachováva si podiel 2.5% na celkových zdrojoch politiky súdržnosti EÚ (tabuľka 2). Opätovne je používané označenie Interreg zavedené ako iniciatíva už v rámci prvého programového obdobia. Pozitívom je, že návrh nového nariadenia týkajúci sa Európskej územnej spolupráce (Interreg) na rozdiel od predchádzajúceho obdobia zahŕňa nielen územnú spoluprácu ako súčasť vnútorných politik, ale aj územnú spoluprácu s krajinami mimo EÚ financovanú z vonkajších finančných nástrojov, akými sú IPA III, novo vytvorený NDICI a OCTP<sup>1</sup>. V rámci cieľa Európska územná spolupráca je navrhnuté jeho rozdelenie do piatich zložiek, cezhraničnej spolupráce, rozdelenej na vnútornú a vonkajšiu spoluprácu; nadnárodnej a námornej spolupráce; spolupráce najvzdialenejších regiónov; medziregionálnej spolupráce a medziregionálnych inovačných investícií, pričom posledné dve zložky pokrývajú celé územie EÚ. Novým prvkom v rámci Interreg sú fondy malých projektov, ktorý umožňujú ich jednoduchšiu realizáciu (Návrh nariadenia EP a Rady o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Európska územná spolupráca ..., 29.5.2018). Nové nariadenie má upraviť mechanizmus riešenia právnych a administratívnych prekážok v cezhraničnom kontexte.

Pomerne vysoký počet tematických cieľov (11) z obdobia 2014-2020 by mal byť nahradený piatimi širšie koncipovanými politickými cieľmi, pričom prioritou by mali byť prvé dva ciele do ktorých sa investuje od 65% (menej rozvinuté krajiny) po 85% (najviac rozvinuté krajiny) zdrojov ERDF a CF. Ciele definuje článok 4 Návrh nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia... (2018) nasledovne:

1. „inteligentnejšia Európa vďaka presadzovaniu inovatívnej a inteligentnej transformácie hospodárstva;
2. ekologickejšia, nízkouhlíková Európa vďaka presadzovaniu čistej a spravodlivej energetickej transformácie, zelených a modrých investícií, obehového hospodárstva, adaptácie na zmenu klímy a prevencie a riadenia rizika;
3. prepojenejšia Európa vďaka posilneniu mobility a regionálnej prepojenosti IKT;

<sup>1</sup> IPA III (Nástroj predvstupovej pomoci), NDICI (Nástroj na podporu susedskej, rozvojovej a medzinárodnej spolupráce) a OCTP (Nástroj financovania pre všetky zámorské krajiny a územia, ktorý sa navrhuje vytvoriť na základe Rozhodnutia rady o pridružení zámorských krajín a území).

4. sociálnejšia Európa vďaka vykonávaniu Európskeho piliera sociálnych práv;
5. Európa bližšie k občanom vďaka podpore udržateľného a integrovaného rozvoja mestských, vidieckych a pobrežných oblastí a miestnych iniciatív.“

Územný prístup získava väčšiu pozornosť a viditeľnosť zavedením piateho politického cieľa. V rámci tohto cieľa sa budú využívať už v súčasnosti existujúce nástroje, ako sú trvalo udržateľný mestský rozvoj, integrované územné investície (ITI) a miestny rozvoj vedený komunitou (CLLD) s väčšou flexibilitou riadenia. Bachtler, Mendez a Wislade (2018) poukazujú na to, že takýto prístup bude zrejme vítaný zo strany členských štátov kvôli väčšej viditeľnosti územného rozmeru, avšak dalo by sa argumentovať, že uplatnenie tohto prístupu by malo byť horizontálnym cieľom, uplatňovaným prierezovo vo všetkých cieľoch. Podľa Neta, Serrana a Santosa (2018) v rámci týchto nástrojov zohrávajú významnú úlohu národné a regionálne stratégie inteligentnej špecializácie (RIS3), pričom v novom období by mala podľa nich byť začlenená sociálna a spoločenská dimenzia do tohto nástroja.

Politika súdržnosti by mala podľa návrhov EK zohrávať v nasledujúcom období čoraz dôležitejšiu úlohu pri podpore priebehu štrukturálnych reforiem v členských štátoch. Rozpočet EÚ by mal byť pevnejšie prepojený s európskym semestrom pre koordináciu hospodárskych politík, odporúčania komisie by sa po novom mali týkať aj usmernení týkajúcich sa investícií ešte pred tvorbou programov (Európska komisia, 2018a).

## 4.2 Nástroje politiky súdržnosti EÚ 2021-2027

Základ novej politiky súdržnosti s rozpočtom 330.6 mld. eur (v cenách r. 2018) položila Európska komisia 29.5.2018 predložením návrhov nových nariadení. Európska komisia navrhla jednotný súbor pravidiel pre sedem fondov realizovaných na základe zdieľaného riadenia, implementovaných v partnerstve s členskými štátmi. Oproti predchádzajúcemu obdobiu, kedy boli stanovené spoločné pravidlá pre päť európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) sa majú vytvoriť spoločné pravidlá aj pre ďalšie tri fondy: AMIF (Fond pre azyl a migráciu), BMVI (Nástroj pre riadenie hraníc a víza, ktorý je súčasťou Fondu pre integrované riadenie hraníc) a ISF (Fond pre vnútornú bezpečnosť), avšak Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka už nie v tomto návrhu na obdobie 2021-2027 zaradený. Kým do r. 2006 bola podpora vidieka súčasťou štrukturálnych operácií<sup>2</sup> a v období 2014-2020 patril Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka do európskych štrukturálnych a investičných fondov, v nasledujúcom období sa počíta s jeho odčlenením. Tento návrh vnímame kriticky nakoľko sa môže stratiť synergický efekt podpory rozvoja regiónov z kohéznej politiky a politiky rozvoja vidieka. V prípade Slovenska bola sociálno-ekonomickými partnermi vyjadrená práve potreba väčšej harmonizácie pravidiel politiky súdržnosti s politikou rozvoja vidieka (Vyhodnotenie dotazníka k politike súdržnosti 2020+). Pozitívne možno hodnotiť snahu zjednodušiť postupy a uľahčiť synergie s inými rozpočtovými nástrojmi.

Politika súdržnosti by mala byť naďalej financovaná ERDF, ESF+ a Kohéznym fondom. ESF+ by mal vyriešiť doterajšiu roztrieštenosť rôznych nástrojov v oblasti sociálnej politiky a investovania do rozvoja ľudského kapitálu. Mal by vzniknúť spojením ESF, Fondu európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (FEAD), Iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých ľudí (YEI), Programu EÚ v oblasti zamestnanosti a sociálnej inovácie (EaSI) a Programu v oblasti zdravia. Financovanie posledných dvoch oblastí nebude naďalej spadať pod politiku súdržnosti EÚ. V rámci tohto fondu bude podporené uplatňovanie zásad Európskeho piliera sociálnych práv, ktorý bol prijatý v r. 2017 v Göteborgu. ESF+ bude podporovať sociálnu konvergenciu, investície do vzdelávania a zručností, zamestnanosti, sociálneho začlenenia, sociálnej inovácie a prístupu ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti, pričom osobitná pozornosť bude zameraná na migrantov a ich integráciu na trh práce. Zo zdrojov ESF+ určených pre politiku súdržnosti by členské štáty mali pridať minimálne 25% na podporu sociálneho

<sup>2</sup> Vtedajšia usmerňovacia sekcia Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu bola súčasťou politiky súdržnosti ako jeden zo štrukturálnych fondov.



začlenenia vrátane integrácie migrantov a 2% na riešenie materiálnej deprivácie. Ďalšie pravidlá čerpania zdrojov sú určené pre krajiny s nadpriemernou nezamestnanosťou mladých ľudí a najvzdialenejšie regióny (Návrh Nariadenia EP a Rady o ESF+). Oprávnenosť na čerpanie Kohézneho fondu zostáva nezmenená, t.j. krajiny ktoré majú menej ako 90% priemeru HND EÚ-27, z čoho pre krajiny EÚ nevyplývajú zmeny oproti súčasnému obdobiu.

Väčší tlak na efektívnosť využívania prostriedkov spôsobí navrhnuté zavedenie nižšieho stropu na spolufinancovanie programov EÚ, pre rozvinutejšie regióny EK navrhuje zníženie stropu z 50% na 40%, pre prechodné regióny zo 60% na 55% a pre menej rozvinuté regióny z 85% na 70% (tento strop platí aj pre Kohézny fond, Interreg a najvzdialenejšie regióny). Vyšší podiel národného spolufinancovania síce vytvorí väčší tlak na verejné financie členských štátov a spolufinancovanie projektov z vlastných zdrojov, ale mal by viesť k väčšej efektívnosti a menšiemu plytvaniu zdrojov EÚ.

V záujme včasnej implementácie fondov Európska komisia navrhla návrat k pravidlu n+2 (zrušenie viazanosti), čo nie je v záujme krajín, kde je čerpanie fondov EÚ pomalé. K prechodu z terajšieho n+3 by malo dôjsť postupne, aby sa zabezpečil dostatočný čas na zmenu, ktorá povedie k prísnejšiemu finančnému riadeniu. Úroveň ročnej zálohovej platby EK navrhla znížiť oproti súčasnému obdobiu na 0.5% pre každý fond, čo môže mať dopad na likviditu v menej rozvinutých krajinách.

Politika súdržnosti by mala byť viac zameraná na mestá, ktoré sú považované za zdroj rastu a inovácií, avšak čelia aj mnohým problémom. Európska komisia navrhla 6%-ný podiel ERDF na udržateľný rozvoj miest, čo znamená jeho zvýšenie o 1% oproti súčasnému obdobiu. Okrem toho sa má vytvoriť Európska mestská iniciatíva ako nový nástroj na spoluprácu medzi mestami, inovácie a budovanie kapacít.

Členské štáty budú môcť v partnerskej dohode alebo na základe žiadosti o zmenu programu dobrovoľne previesť časť svojich zdrojov v rámci politiky súdržnosti (max. 5% celkovej alokácie fondu) do nového centrálne riadeného fondu InvestEU, ktorý nahradí terajší Európsky fond pre strategické investície (EFSI). Týmto krokom získajú členské štáty prístup k rozpočtovej záruke na úrovni EÚ. Na rozdiel od EFSI by mal byť fond InvestEU plne integrovaný do viacročného finančného rámca v rámci okruhu 1 (pozri tab. 1)

#### **4.3 Komparácia alokácie fondov politiky súdržnosti EÚ v období 2014-2020 a 2021-2027**

Z porovnania alokácií na jednotlivé fondy vyplýva, že výška rozpočtu na politiku súdržnosti sa v období 2021-2027 zmení oproti súčasnému obdobiu (2014-2020). Jedným z dôvodov je samozrejme vystúpenie UK z EÚ, preto zmeny prezentované v tab. 2 pre EÚ-27 budú v skutočnosti menej dramatické. Pokles Kohézneho fondu o 45% je však reálny, keďže UK z Kohézneho fondu prostriedky nečerpalo. Pokles prostriedkov sa nedotkne Európskeho fondu regionálneho rozvoja, kde sa prostriedky pre EÚ-27 zvýšia v prospech menej rozvinutých a prechodných regiónov (po odpočítaní príspevku pre UK z obdobia 2014-2020 bude nárast vyšší ako 0.8%). Ak zohľadníme percentuálny podiel z celkových výdavkov na politiku súdržnosti zostáva zachovaný podiel ESF, európskej územnej spolupráce, príspevok pre najvzdialenejšie regióny a príspevok do Nástroja na prepájanie Európy – Doprava.

**Tabuľka 2 Komparácia finančnej alokácie pre fondy politiky súdržnosti EÚ v obdobiach 2014-2020 a návrhu pre obdobie 2021-2027**

Alokácia politiky súdržnosti na fondy	2014-2020 EÚ-28		návrh 2021-2027 EÚ-27		Zmena
	v mld. eur v stálych cenách r. 2018	% podiel z celk. výdavkov	v mld. eur v stálych cenách r. 2018	% podiel z celk. výdavkov	
<b>Politika súdržnosti EÚ spolu</b>	377.8	100%	330.6	100%	- 12.5%
<b>ERDF</b>	201	53%	200.6	60.7%	0 %
z toho cieľ 1 Investovanie do rastu a zamestnanosti	189.3*	50%	190.8	57.7%	+0.8%
z toho najvzdialenejšie regióny a riedko obývané oblasti	1.6	0.42%	1.4	0.42%	- 12.5%
z toho cieľ 2 Európska územná spolupráca	10.1	2.7%	8.4	2.5%	- 16.8%
<b>CF (cieľ 1)</b>	76	20%	41.4	12.5%	- 45.5%
z toho príspevok do Nástroja na prepájanie Európy - Doprava	11.5	3%	10	3%	- 13%
<b>ESF+YEI+FEAD/ESF+ (cieľ 1)</b>	100.8	27%	88.6**	26.8%	-12%

\* V rámci obdobia 2014-2020 nebolo uskutočnené rozdelenie zdrojov pre regióny medzi ERDF a ESF. Uvedená suma bola dopočítaná z dostupných údajov.

\*\* Táto suma nezahŕňa sumu pre zdravie, zamestnanosť a sociálnu inováciu (1.042 mld. eur), ktoré nie sú súčasťou politiky súdržnosti.

Zdroj: Vlastné spracovanie a prepočty na stále ceny s využitím deflátoru 2% na základe údajov Európska komisia (2016) a Návrhu Nariadenia EP a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia...(29. 5. 2018), Návrhu Nariadenia EP a Rady o Európskom fonde regionálneho rozvoja a Kohéznom fonde (29.5.2018)

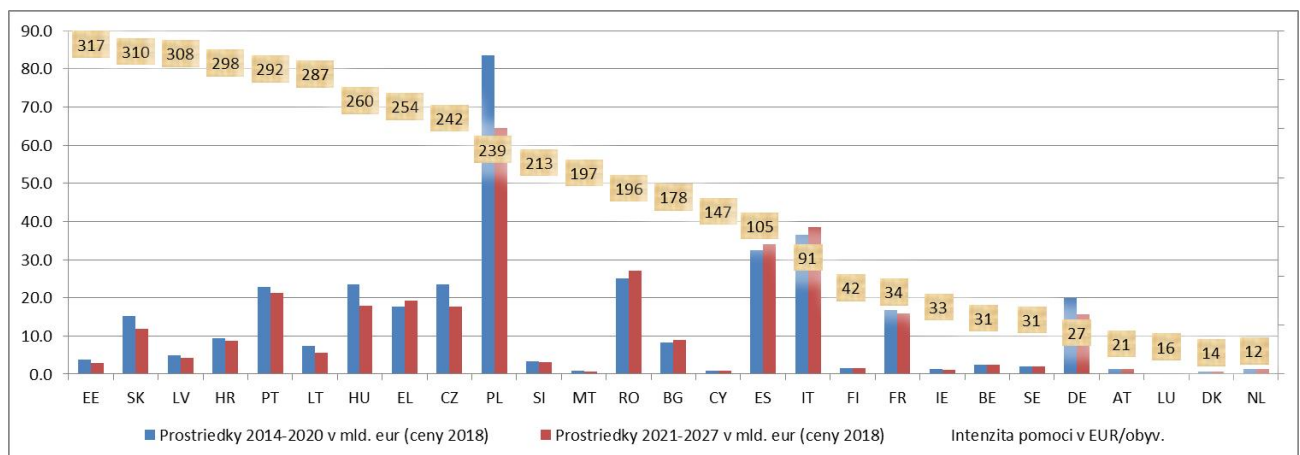
Podľa návrhu Európskej komisie pre obdobie 2021-2027 by výdavky politiky súdržnosti mali smerovať naďalej do všetkých regiónov EÚ, pričom sa zachová doterajšia klasifikácia na menej rozvinuté, prechodné a rozvinutejšie regióny. Vymedzenie menej rozvinutých regiónov zostáva zachované. Na rozdiel od súčasného obdobia EK navrhla zmeniť hranicu medzi vymedzením prechodného a rozvinutejšieho regiónu z 90% na 100% priemerného HDP na obyv. EÚ. Zaradenie regiónov do jednotlivých kategórií oproti súčasnému obdobiu ovplyvňuje aj zmena priemeru EÚ, ktorý sa počítal pre súčasné obdobie z 27 členských krajín bez Chorvátska (keďže v období 2007-2009 nebolo členom EÚ) a pre obdobie 2021-2027 sa bude počítat tiež pre 27 krajín, ale bez ekonomicky silnejšieho Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska. Pre novú klasifikáciu regiónov má však podstatne výraznejší vplyv zmena v ich ekonomickom vývoji. Podiel podpory menej rozvinutých regiónov sa navrhuje zvýšiť z cca 53% na takmer 61% zo zdrojov cieľa 1. Uvedené zvýšenie podielu sa má dosiahnuť nižšou podporou viac rozvinutých regiónov a najmä výrazným znížením podielu Kohézneho fondu, čo bude zrejme mať najväčší dopad na vyspelé regióny v menej rozvinutých krajinách.

Tu je dôležité pripomenúť, že intenzita podpory menej rozvinutých regiónov sa v EÚ líši napriek ich jasnému vymedzeniu, čo je dané pravidlami alokácie fondov a výsledkami rokovania s Európskou komisiou (Fratesi a Wislade, 2017). Alokácia fondov medzi regióny je založená na modifikovanej

Berlínskej metóde. V návrhoch EK zostáva naďalej ako hlavné kritérium alokácie HDP na obyv. (PPS) k priemeru EU-27 (navrhnutá váha kritéria je 81%, oproti predchádzajúcemu obdobiu došlo k zníženiu z 86%). Toto kritérium je rozšírené o ďalšie ukazovatele klimatických zmien (váha 1%), integrácia a prijatie migrantov (váha 3%) a ukazovatele pracovného trhu, vzdelávania a demografie, ktoré zahŕňajú napr. aj nezamestnanosť mladých a nízku úroveň vzdelania (váha sa navrhuje zvýšiť zo 14% na 15%).

Navrhované zníženie prostriedkov na politiku súdržnosti 2021-2027 o takmer 10% v stálych cenách r. 2018 viedlo k výraznejším zmenám v alokácii fondov pre jednotlivé krajiny. Na obrázku 1 sú krajiny zoradené podľa Európskou komisiou navrhovaného ročného príspevku na obyvateľa pre obdobie 2021-2027. V prepočte na obyvateľa je najviac prostriedkov pridelených Estónsku, nasledovaným Slovenskom s 310 eurami na obyvateľa, v prípade oboch týchto krajín ide o pokles o 22% oproti predchádzajúcemu obdobiu. Väčší dopad to bude mať ale na Slovensko, ktoré malo podstatne vyššie alokácie, v absolútnom vyjadrení ide o pokles o viac ako 3 mld. eur. Najvýznamnejší pokles na obyvateľa zaznamenala Malta (-28%), nasledovaná Českou republikou (-25%), Poľskom (-24%) a Maďarskom (-22%). Intenzita pomoci na jedného obyvateľa sa najviac zvýši v prípade Rumunska (+17%) a Bulharska (+15%), ktoré ako najmenej rozvinuté krajiny EÚ majú naďalej nižšiu podporu ako iné viac rozvinuté krajiny. Najmenej prostriedkov na obyvateľa je pridelených rozvinutým krajinám ako sú Nemecko, Rakúsko, Luxembursko, Dánsko a Holandsko.

**Obrázok 1: Zmena v alokácii fondov politiky súdržnosti podľa návrhu Európskej komisie pre obdobie 2021-2027**



Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Európskej komisie (Panorama, 2018, s.15) a prílohy k Návrhu nariadenia EP a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia (2018)

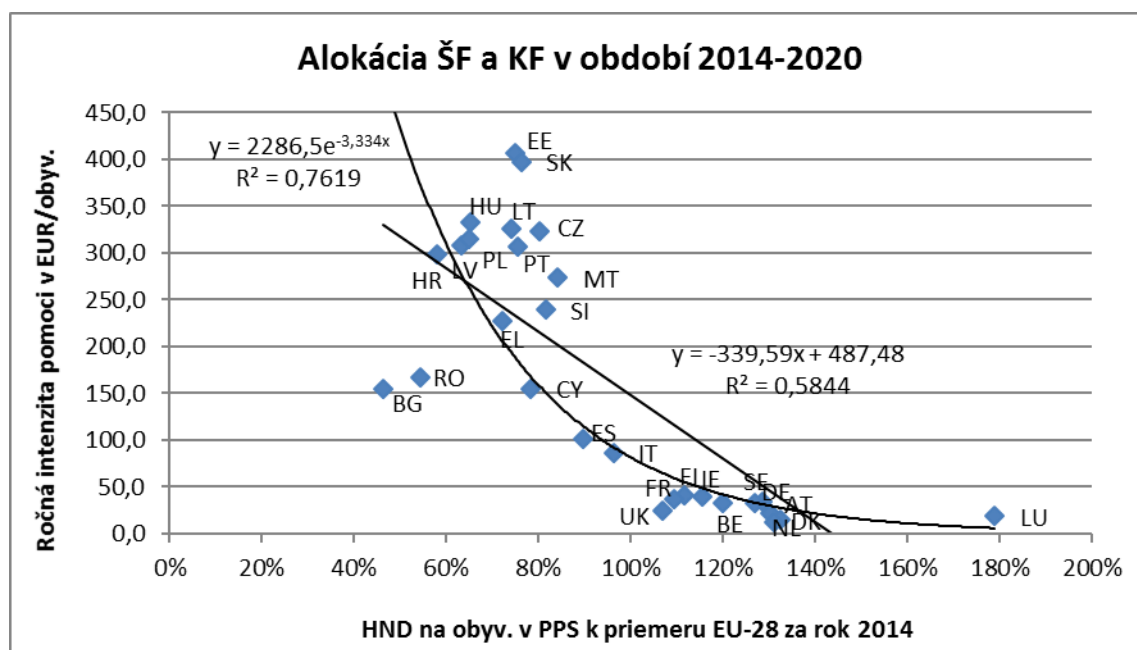
Ak sa pozrieme na celkový objem alokácií pre krajiny, naďalej zostáva najväčším príjmom prostriedkov politiky súdržnosti Poľsko, ktoré zároveň v absolútnom vyjadrení zaznamená aj najvyšší pokles príjmov z týchto fondov. 14 krajín EÚ zaznamená pokles prostriedkov na politiku súdržnosti, pričom aj v tomto období uplatnila EK tzv. bezpečnostnú sieť, t.j. minimálna národná alokácia v porovnaní s predchádzajúcim obdobím je navrhovaná na 76% alokácie 2014-2020 (čo je vyššia hranica ako 55% v súčasnom období). Pokles alokácie sa týka predovšetkým nových členských krajín, ale aj Nemecka, Írska, Portugalska a Francúzska. Najvyšší pokles (vyšší ako 20%) je navrhnutý pre krajiny V4, Estónsko, Litvu, Maltu a Nemecko a pri prepočte na obyvateľa aj Írsko (pokles o 17%).

Rast prostriedkov na politiku súdržnosti bol obmedzený hranicou 8%, ktorá pripadá na Grécko, Rumunsko a Bulharsko. Okrem týchto krajín sa nárast (2-6%) prejaví aj vo Španielsku, Cypre, Taliansku a Fínsku. Nárast alokácií je spôsobený zmenou spôsobu ich výpočtu, napr. zahrnutia ukazovateľov migrácie, nezamestnanosti mladých, ale najmä nepriaznivým ekonomickým vývojom

a nárastom nezamestnanosti vo väčšine týchto krajín (okrem Bulharska a Rumunska, kde HDP na obyv. vzrástlo a severných regiónov Rumunska kde sa miera nezamestnanosti znížila).

Celková alokácia pre krajinu (tzv. národná obálka) je sumou alokácií pre jednotlivé regióny, alokácie pre Kohézny fond, ak je krajina oprávnená na jeho čerpanie a alokácie pre cieľ Európskej územnej spolupráce. Z uvedeného vyplýva, že do určitej miery by alokácia mala zohľadňovať ekonomickú situáciu krajiny. Na základe porovnania rozdelenia alokácií v tomto programovom období (Obrázok 2) a návrhu alokácie v novom programovom období (Obrázok 3) vo vzťahu k ekonomickej situácii krajiny, možno konštatovať, že návrh pre obdobie 2021-2027 viac zohľadňuje ekonomickú situáciu krajiny. HND na obyv. vysvetľuje 58% variability alokácie fondov EÚ 2014-2020 pri lineárnom modeli, avšak lepšie daný vzťah popisuje exponenciálny model pri ktorom je koeficient determinácie 0.7619. V prípade návrhu alokácie pre obdobie 2021-2027 sú koeficienty determinácie ešte vyššie. HND na obyv. vysvetľuje 70% variability alokácie fondov EÚ 2021-2027 pri lineárnom modeli a vyše 80% v prípade exponenciálneho modelu, ktorý lepšie vystihuje vzájomný vzťah týchto premenných. Na základe výsledkov analýzy možno konštatovať naplnenie základného princípu politiky súdržnosti, ktorým je urýchlenie konvergenčného procesu menej rozvinutých regiónov a krajín, ktorý je založený na solidarite.

**Obrázok 2: Vzťah medzi alokáciou štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v období 2014-2020 a ekonomickou situáciou krajiny (meranou HND na obyv. v PPS k priemeru EU28)**

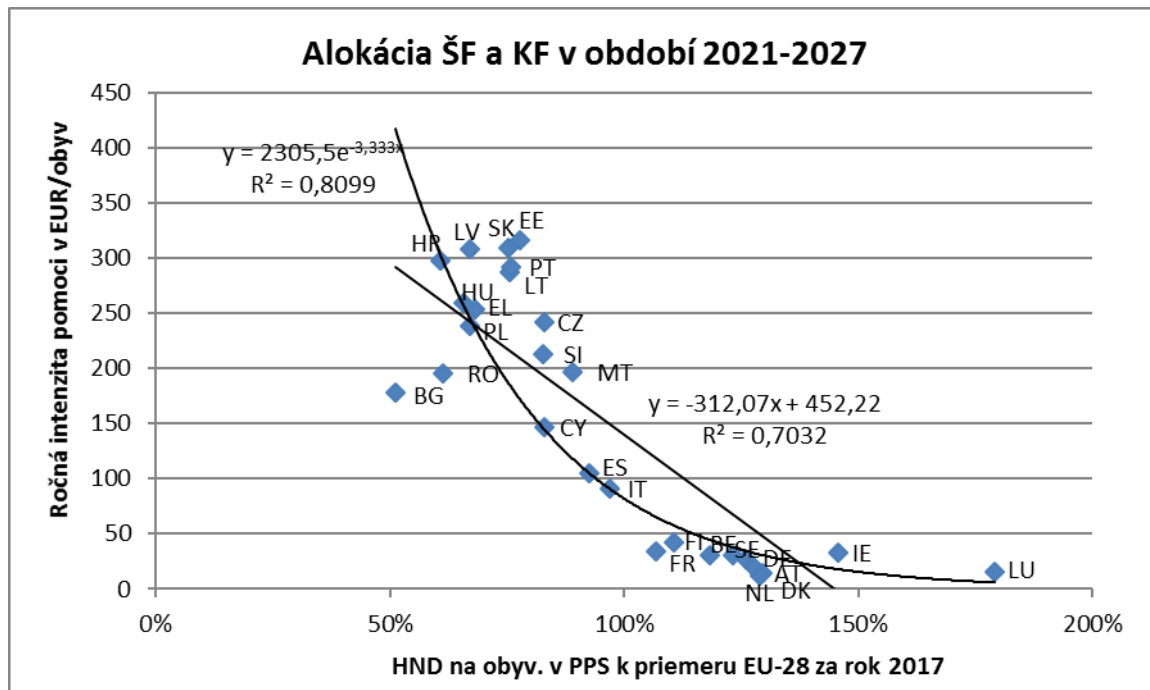


Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Európskej komisie (Panorama, 2018, s.15) a Eurostatu

Z obrázkov 2 a 3 možno vo všeobecnosti konštatovať, že čím je krajina vyspelejšia tým menej prostriedkov získava z fondov politiky súdržnosti. Z obrázkov sú identifikovateľné odchýlky od tohto vzťahu, príkladom je napr. Grécko a Cyprus, ktoré vykazujú podobnú ekonomickú situáciu ako niektoré nové členské krajiny, napr. Estónsko a Slovensko a napriek tomu je ich pridelená alokácia výrazne nižšia. V prípade Grécka a Cypru je to spôsobené výrazným zhoršením ich ekonomickej situácie od r. 2009 po rok 2014 vplyvom dlhovej krízy, kým alokácie štrukturálnych fondov EÚ pre súčasné programové obdobie sa počítali z priemeru za tri roky v období 2007-2009. Druhou zreteľnou výnimkou z trendu sú najchudobnejšie krajiny EÚ Bulharsko a Rumunsko, ktorých alokácia je podstatne nižšia ako v prípade ostatných nových členských krajín, vrátane vyspelejších krajín ako Portugalsko a Grécko.

V programovom období 2021-2027 práve v prípade týchto krajín dochádza k najväčším zmenám v alokáciách, prostriedky pre Bulharsko, Rumunsko a Grécko by podľa návrhu EK mali vzrásť o 8%.

**Obrázok 3: Vzťah medzi návrhom alokácie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v období 2021-2027 a ekonomickou situáciou krajiny (meranou HND na obyv. v PPS k priemeru EU28)**



Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Európskej komisie (Panorama, 2018, s.15) a Eurostatu

Vzhľadom k tomu, že vhodnejším modelom je exponenciálny model, regresnú funkciu sme transformovali na lineárnu v parametroch. Z výsledkov pri oboch modeloch (Tabuľka 3) vyplýva, že regresné koeficienty sú štatisticky významné. Hodnota koeficientu nezávislej premennej je záporná, čo potvrdzuje nepriamu závislosť medzi HND na obyv. a ročnou intenzitou pomoci fondov politiky súdržnosti. Odhady pôvodných koeficientov sú uvedené v obr. 2 a 3 pri exponenciálnej funkcii. Na základe F testov ( $p$ -hodnoty  $< 0.05$ ) zamietame  $H_0$ , čo znamená, že modely boli zvolené správne. Zároveň boli naplnené predpoklady modelov týkajúce normality rezíduí. Na základe výsledkov Breusch-Paganovho testu nemáme dôvod tvrdiť, že je prítomná heteroskedasticita pri modeli 2014-2020, avšak v prípade modelu pre obdobie 2021-2027 je prítomná heteroskedasticita (na hladine významnosti 5%).

**Tabuľka 3: Výsledky regresných modelov pre vzťah medzi alokáciou fondov politiky súdržnosti a ekonomickou silou krajiny**

Model pre obdobie 2014-2020: OLS, using observations 1-28						Model pre obdobie 2021-2027: OLS, using observations 1-27					
Dependent variable: ln (ročná intenzita pomoci na obyv. 2014-2020)						Dependent variable: ln (ročná intenzita pomoci na obyv. 2021-2027)					
	Coefficient	Std. Error	t-ratio	p-value		Coefficient	Std. Error	t-ratio	p-value		
const	<b>7.73478</b>	0.360465	21.46	<0.0001	***	const	<b>7.74305</b>	0.322663	24	<0.0001	***
GNI na obyv. v PPS k priemeru EÚ 2014	<b>-3.33409</b>	0.365514	-9.122	<0.0001	***	GNI na obyv. v PPS k priemeru EÚ 2017	<b>-3.33342</b>	0.323048	-10.32	<0.0001	***
Mean dependent var	4.606796		S.D. dependent var	1.182222		Mean dependent var	4.572126		S.D. dependent var	1.149519	
Sum squared resid	8.984533		S.E. of regression	0.587843		Sum squared resid	6.532858		S.E. of regression	0.511189	
R-squared	<b>0.761914</b>		Adjusted R-squared	0.752757		R-squared	<b>0.809849</b>		Adjusted R-squared	0.802243	
F(1, 26)	83.20436		P-value(F)	<b>1.39E-09</b>		F(1, 25)	106.4748		P-value(F)	<b>1.70E-10</b>	
Log-likelihood	-23.81648		Akaike criterion	51.63296		Log-likelihood	-19.15494		Akaike criterion	42.30989	
Schwarz criterion	54.29737		Hannan-Quinn	52.44749		Schwarz criterion	44.90156		Hannan-Quinn	43.08053	
Breusch-Pagan test for heteroskedasticity			Test statistic for normality:			Breusch-Pagan test for heteroskedasticity			Test statistic for normality:		
Test statistic: LM = 0.323817			Chi-square (2)=0.053 [0.9739]			Test statistic: LM = 4.141168			Chi-square (2)=0.229 [0.8919]		
with p-value = P(Chi-square(1) > 0.323817) = 0.569323						with p-value = P(Chi-square(1) > 4.141168) = 0.041852					

Zdroj: vlastné spracovanie

**Tabuľka 4: Korelácia medzi alokáciou ŠF a KF na obyv. a ekonomickou situáciou krajiny (meranej HND na obyv. k priemeru EÚ28)**

Obdobie	Pearson	Kendall	Spearman
2014-2020	-0.76449	-0.60317	-0.80679
2021-2027	-0.83853	-0.6505	-0.82583

pozn. p-value 0.0000 vo všetkých prípadoch

Zdroj: vlastné spracovanie

Na pomerne silnú závislosť medzi alokáciou štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na obyv. a ekonomickou situáciou krajiny poukazujú aj hodnoty korelačných koeficientov, ktoré sme vypočítali z pôvodných (netransformovaných) premenných. Z tabuľky č. 4 vidíme, že všetky korelácie sú záporné a štatisticky významné a hodnoty Pearsonovho a Spearmanovho korelačného koeficientu sú aj porovnateľné veľkosťou. Korelácia medzi alokáciou ŠF a KF na obyv. a ekonomickou situáciou krajiny je vyššia v prípade návrhu pre nové programové obdobie. Navrhnuté zmeny v alokácii fondov EÚ by mali prispieť k zvýšeniu solidarity a k posilneniu redistribúcie medzi členskými krajinami EÚ.

## 5 Záver

Návrhy týkajúcej sa budúcej politiky súdržnosti EÚ prezentované v tomto príspevku sú len začiatkom dlhého procesu vyjednávania o budúcej politike súdržnosti EÚ. Finálna podoba nariadení bude výsledkom rozhodnutia novozvoleného Európskeho parlamentu a Európskej komisie. Prípadné oneskorenia v schválení konečnej podoby viacročného finančného rámca 2021-2027 môžu znamenať nepriaznivé dopady aj pre implementáciu politiky súdržnosti v regiónoch a mestách EÚ. Rozhodovanie o rozpočte EÚ a teda aj viacročnom finančnom rámci bolo vždy veľmi citlivou politickou otázkou, ktoré najmä v prípade politiky súdržnosti stavalo proti sebe čistých platcov a čistých príjemcov z rozpočtu EÚ. Ako poukazuje Baun a Marek (2014) v prípade výdavkov na politiku súdržnosti je rozhodovanie o nich ovplyvnené okrem prílišného zamerania sa na čistú bilanciu krajiny aj vnímaním politiky súdržnosti ako kompenzačného mechanizmu pre dosiahnutie dohody týkajúcej sa rozšírenia a prehlbenia integrácie EÚ. Bracjun (2008, s. 156) uvádzal už v roku 2008, že „závažným problémom sa stáva udržateľnosť tejto politiky v súvislosti s ... asymetrickým dopadom globalizácie a sociálnym dumpingom chudobnejším krajinám, ktorý im poskytuje príležitosť k rýchlejšiemu rastu a iným komparatívnym výhodám, kým bohatšie krajiny čelia ekonomickému poklesu a politicky nepopulárnym reformám, aby zvýšili svoju konkurencieschopnosť“. Vplyvom vystúpenia UK a nových výziev sa dá očakávať ešte náročný proces pre dosiahnutie dohody o budúcom rozpočtovom rámci a podobe politiky súdržnosti EÚ. Návrh Európskej komisie možno hodnotiť pozitívne zo strany navrhnutých zjednodušení a zmien vedúcich k flexibilita a väčšej efektívnosti. Podstata týchto návrhov je zhrnutá v dokumente 80 opatrení na zjednodušenie politiky súdržnosti v rokoch 2021-2027 (Európska komisia 2018b). Obavy viacerých aktérov sa týkajú dopadov takmer 10% poklesu zdrojov politiky súdržnosti (v cenách r. 2018), najmä poklesu podpory z Kohézneho fondu; separácie ESF+ a Európskeho poľnohospodárskeho fondu rozvoja vidieka od Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu; väčšieho tlaku na verejné financie členských štátov z dôvodu vyššieho podielu národného spolufinancovania; či návratu k pravidlu n+2, ktoré môže mať dopad na likviditu v menej rozvinutých krajinách. Pozitívne možno hodnotiť, že navrhnuté zmeny v alokácii fondov EÚ by mali zvýšiť solidaritu a posilniť redistribučnú funkciu politiky súdržnosti EÚ.

## Pod'akovanie

Príspevok vznikol ako súčasť riešenia projektu VEGA č. 1/0153/18 Evaluácia výkonnosti regionálnej samosprávy v kontexte jej vplyvu na ekonomické a sociálne faktory rozvoja regiónov v Slovenskej republike.

## Literatúra

- [1] BACHTLER, J., MENDEZ, C., WISHLADE, F. (2018). *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment* [on-line]. Glasgow: European policies research centre, University of Strathclyde [cit.12.9.2018]. Dostupné z: [www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:692081f0-c28e-44a2-a7a5-3549a1adb9eb/EoRPA%20Interim%20Cohesion%20Policy%20Paper%20-%20final%20published%20-%20Corrections.pdf](http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:692081f0-c28e-44a2-a7a5-3549a1adb9eb/EoRPA%20Interim%20Cohesion%20Policy%20Paper%20-%20final%20published%20-%20Corrections.pdf)
- [2] BARCA, F. (2009) An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner of Regional Policy. [on-line]. [cit. 12.5.2019] Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf)
- [3] BAUN, M. A MAREK, D. (2014). *Cohesion policy in European union*. New York and London: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-30313-3.
- [4] BEGG (2010) Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives. *Journal of European Integration*, 32:1, 77-96, DOI: 10.1080/07036330903375115. ISSN 1477-2280.
- [5] BEGG, I. (2018). Innovative Directions for EU Cohesion Policy after 2020. *CESifo Forum*, vol. 19, No. 1. Spring 2018, p. 3 - 9. ISSN 2190-717X.
- [6] BRACJUN, A. (2008). *Hospodárska politika Európskej únie*. Bratislava: Sprint. 221 s. ISBN 978-80-969927-8-2.
- [7] *Cohesion Alliance for a strong EU cohesion policy beyond 2020* [on-line]. [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/Cohesion%20Alliance/declaration-cohesion-alliance.pdf>
- [8] DOBREVA, A. (2018). *Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission proposal Initial comparison with the current MFF* [on-line]. European Parliament, 2018. European Parliamentary Research Service. May 2018 [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS\\_BRI\(2018\)621864\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI(2018)621864_EN.pdf)
- [9] EUROPEAN COMMISSION (2017a). *Biela kniha o budúcnosti Európy. Úvahy a scenáre pre štáty EÚ-27 k vývoju do roku 2025* [on-line]. Brussels, COM(2017) 2025 z 1. marca 2017 [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biela\\_kniha\\_o\\_buducnosti\\_euopy\\_sk.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biela_kniha_o_buducnosti_euopy_sk.pdf)
- [10] EUROPEAN COMMISSION (2017b). *Reflection paper on the future of EU finances* [on-line]. 2017. Brussels, COM(2017) 358 of 28 June 2017 [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/ReflectionPaper\\_FutureEUfinances\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/ReflectionPaper_FutureEUfinances_en.pdf)
- [11] EURÓPSKA KOMISIA (2016). *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2015* [on-line]. May 2016 [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015_en.pdf)
- [12] EURÓPSKA KOMISIA (2018a). *Moderný rozpočet pre Úniu, ktorá chráni, posilňuje a obraňuje. Viacročný finančný rámec na roky 2021 - 2027*. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. COM(2018) 321 final. Brusel 2.5.2018.



- [13] EURÓPSKA KOMISIA (2018b). *Príručka o zjednodušení. 80 opatrení na zjednodušenie politiky súdržnosti v rokoch 2021 – 2027* [on-line]. [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_sk.pdf)
- [14] EUROSTAT (2019). *Database*. [on-line]. [cit. 12.3.2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- [15] FARAGÓ, L., VARRÓ, K. (2016). Shifts in EU cohesion policy and processes of peripheralization: A view from Central Eastern Europe. *European Spatial Research and Policy*, 23(1), 5-19. ISSN 1896-1525.
- [16] FRATESI, U. a WISHLADE, F. G. (2017). The impact of European Cohesion Policy in different contexts. In *Regional Studies*, 51, 2017, n. 6, p. 817-821. ISSN1360-0591.
- [17] KRIEGER-BODEN, Ch. (2018). What Direction Should EU Cohesion Policy Take? *CESifo Forum*, vol. 19, No. 1. Spring 2018, p. 10-15. ISSN 2190-717X.
- [18] MAIRATE, A. (2006). The 'added value' of European Union Cohesion policy. *Regional Studies*, 40:02, p.167-177, DOI: 10.1080/00343400600600496. ISSN 1360-0591.
- [19] MENDEZ, C. a BACHTLER, J. (2015). *Prospects for Cohesion Policy in 2014-20 and Beyond: Progress With Programming and Reflections on the Future*. European Policy Research Paper n. 88. Glasgow: European Policies Research Centre. January 2015. ISBN 1-871130-94-8.
- [20] *Nariadenia Rady č.1311/2013 z 2. decembra 2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014-2020.*
- [21] *Návrh nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl a migráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj pre riadenie hraníc a víza.* COM(2018) 375 final Štrasburg: Európska komisia, 29.5.2018.
- [22] *Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o Európskom fonde regionálneho rozvoja a Kohéznom fonde.* COM(2018) 372 final. Štrasburg: 29. 5. 2018.
- [23] *Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o Európskom sociálnom fonde plus (ESF+).* COM(2018) 382 final, 30.5.2018. Brusel: Európska komisia. 30.5.2018.
- [24] *Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o mechanizme riešenia právnych a administratívnych prekážok v cezhraničnom kontexte.* COM(2018) 373 final. Štrasburg: Európska komisia, 29.5.2018.
- [25] *Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Európska územná spolupráca (Interreg) podporovaného z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a vonkajších finančných nástrojov.* COM(2018) 374 final. Štrasburg: Európska komisia, 29.5.2018.
- [26] *Návrh Nariadenia Rady, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027,* COM(2018) 322 final, Brusel: Európska komisia. 2.5.2018.
- [27] NETO, P., SERRANO, M.M., SANTOS, A. (2018). Renewed challenges for public policies in post-2020 Cohesion Policy: From RIS3 to RIS4 and a new social dimension for smart specialisation. In *Public policy Portuguese journal*, vol.3, 2018, n. 1, p.8 -26. ISSN 2183-8992.
- [28] *Panorama* (2018), č. 65. *Politika súdržnosti: vpred smerom k inteligentnejšej budúcnosti* [on-line]. Európska komisia [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65_sk.pdf)
- [29] *Post-2020 Cohesion policy* (2018) [on-line]. [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: <https://www.welcom europe.com/fact-of-the-day/nbsp-post-2020-cohesion-policy-309+209.html#afficheTexte>
- [30] Single European Act. *Official Journal of the European Communities*. 29.6.1987.
- [31] SVOBODA, T. (2016). Efektivnosť využívání strukturálních fondů EU: vybrané právní aspekty. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 149 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 577. ISBN 978-80-210-8427-8.
- [32] *Uznesenie Európskeho parlamentu z 30. mája 2018 o viacročnom finančnom rámci na roky 2021 – 2027 a vlastných zdrojoch.*

- [33] VANOLO, A. (2010). European Spatial Planning Between Competitiveness and Territorial Cohesion: Shadows of Neo-liberalism. *European Planning Studies*, 18, issue 8, pp. 1301–1315. ISSN 1469-5944.
- [34] *Vyhodnotenie dotazníka k politike súdržnosti 2020+* [on-line]. Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. [cit. 12.9.2018]. Dostupné z: <https://www.vicepremier.gov.sk/wp-content/uploads/2017/04/Vyhodnotenie-dotaznikaFINAL.docx>
- [35] ZÁHRADNÍK, P. (2017). *Kohezní politika Evropské unie*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2017, 656 s. ISBN 978-80-7400-527-5.
- [36] *Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (1957)* [on-line]. [cit. 12.9.2018] Dostupné z: [https://www.univie.ac.at/RI/eur/20041101/SK\\_ECTreaty20041101.pdf](https://www.univie.ac.at/RI/eur/20041101/SK_ECTreaty20041101.pdf)