



Európska
komisia

Najdôležitejšie
myšlienky
a poznatky

Deviata správa o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti



Regionálna
a mestská
politika

Predslov



Jacques Delors vyjadril názor, že každé rozšírenie či prehĺbenie Európy musí ísť ruka v ruke s posilnením súdržnosti. Tá je pevným základom, na ktorom bolo vybudované európske sociálne trhové hospodárstvo.

V roku 2023 sme oslávili 30 rokov jednotného trhu a tento rok si pripomíname 20. výročie rozšírenia z roku 2004. V krajinách, ktoré vtedy pristúpili, sa HDP na obyvateľa zvýšil z 52 % priemeru EÚ v roku 2004 na takmer 80 % v roku 2023. Obe tieto udalosti predstavujú základné kamene európskej integrácie – a obe sa opierali o politiku súdržnosti, vďaka ktorej mohol každý región z členstva v EÚ vyťažiť maximum.

Táto 9. správa o súdržnosti prináša množstvo údajov a analýz týkajúcich sa európskych území – vrátane pohľadu na ich aktuálnu situáciu, analýzy zmien za posledné desaťročia a trendov do budúcnosti. Ukazuje, že politika súdržnosti prináša hmatateľné výsledky. Každý región v Európe mal prospech z investícií financovaných EÚ a z priaznivých účinkov presahovania vo forme nárastu obchodnej výmeny a dopytu a pevnejších dodávateľských reťazcov.

Politika súdržnosti generuje značnú návratnosť investícií. Každé euro investované v období rokov 2014 až 2027 do roku 2030 vygeneruje HDP vo výške 1,3 EUR, a do konca roku 2043 (teda 30 rokov po spustení týchto programov) sa takmer strojnásobí.

Pretrvávajú však isté rozdiely: konvergencia na úrovni štátov zakrýva vnútorné disproporcie a niektoré regióny uviazli v pasci rozvoja a zažívajú hospodársku stagnáciu. Navyše aktuálne výzvy, akými sú geopolitické pnutia, globálna hospodárska súťaž, zmena klímy, demografický pokles a technologická transformácia, obvykle ťažšie doliehajú práve na chudobnejšie regióny EÚ. Preto musíme mať vždy na zreteli asymetrický vplyv transformácií a nových výziev, a na ich riešenie vytvárať politiky, ktoré zohľadňujú potreby ľudí a miestne špecifiká.

Ak chceme do regiónov EÚ aj naďalej prinášať hospodársky rast – a zabezpečiť, aby v skutočnosti „nikto nezostal pozadu“, – politika súdržnosti sa musí prispôbiť a modernizovať. Preto sme začali debatu o budúcnosti politiky súdržnosti. Chceli sme podporiť širokú, otvorenú diskusiu so všetkými partnermi na základe údajov poskytnutých odborníkmi. Aj keď táto debata ešte stále prebieha, vynárajú sa už určité obrysy.

Po prvé, možnosť profitovať z transformácií nášho hospodárstva by mal mať každý a žiadne miesto by nemalo byť alebo sa cítiť opomenuté – ani uviaznuté v pasci rozvoja. Na to, aby mohol každý región naplno využiť svoj potenciál, musia investície smerovať do strategických sektorov a priemyselných odvetví, ako navrhuje iniciatíva STEP. To môže zlepšiť našu konkurencieschopnosť, zvýšiť európsku produktivitu a vytvárať kvalitné pracovné miesta. Je potrebné osvojiť si nové metódy a ešte viac sa sústrediť na výkon a výsledky.



Po druhé, musíme využiť to najlepšie, čo v ľuďoch a partneroch je. Ľudia sú to najhodnotnejšie, čo máme a musíme pokračovať v rozvíjaní zručností mladých ľudí – musíme im poskytnúť príležitosti na úspešný život vo všetkých kútoch EÚ. Politika súdržnosti musí byť jednoduchšia a zrozumiteľnejšia, ale zároveň musí posilniť administratívne kapacity, aby mohli regionálni partneri včasne a účinne vytvárať vhodné projekty. Sila politiky súdržnosti už dlho spočíva v úzkom prepojení s miestnymi obyvateľmi a partnermi. Na tom musíme stavať aj v budúcnosti.

Po tretie, samotné investície politiky súdržnosti nestačia. Ich územný vplyv musia zohľadniť aj iné politiky na úrovni EÚ aj jednotlivých krajín. Zosilniť vplyv týchto investícií môžu reformy podporujúce rast, ako aj budovanie inštitucionálnych kapacít.

Určujúcimi prvkami histórie európskeho projektu boli súdržnosť a solidarita. To podporilo úspech jednotného trhu a predošlých rozšírení. Zároveň je to aj spôsob, akým Únia reagovala na krízy nedávnych rokov a ako sme dokázali prosperovať počas hospodárskych a sociálnych zmien. Rovnako budeme aj čeliť budúcnosti.

Túto správu, jej analýzy a závery odporúčame všetkým, ktorí sa zaujímajú o budúcnosť Európskej únie.



Elisa Ferreira,
komisárka pre súdržnosť
a reformy



Nicolas Schmit,
komisár pre pracovné miesta
a sociálne práva

Najdôležitejšie myšlienky a poznatky¹

1. Úvod

Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť je európskym verejným statkom

EÚ bola založená na hodnotách solidarity, rovnakých príležitostí a súdržnosti. Už na začiatku sa v Rímskej zmluve stanovil cieľ „zmenšov[an]ia rozdielov medzi jednotlivými regiónmi a zaostalosti regiónov s menej výhodnými podmienkami“. Táto hospodárska a sociálna súdržnosť a znižovanie vnútorných rozdielov sa právom považovali za prospešné pre celú Európu a platí to naďalej aj dnes.

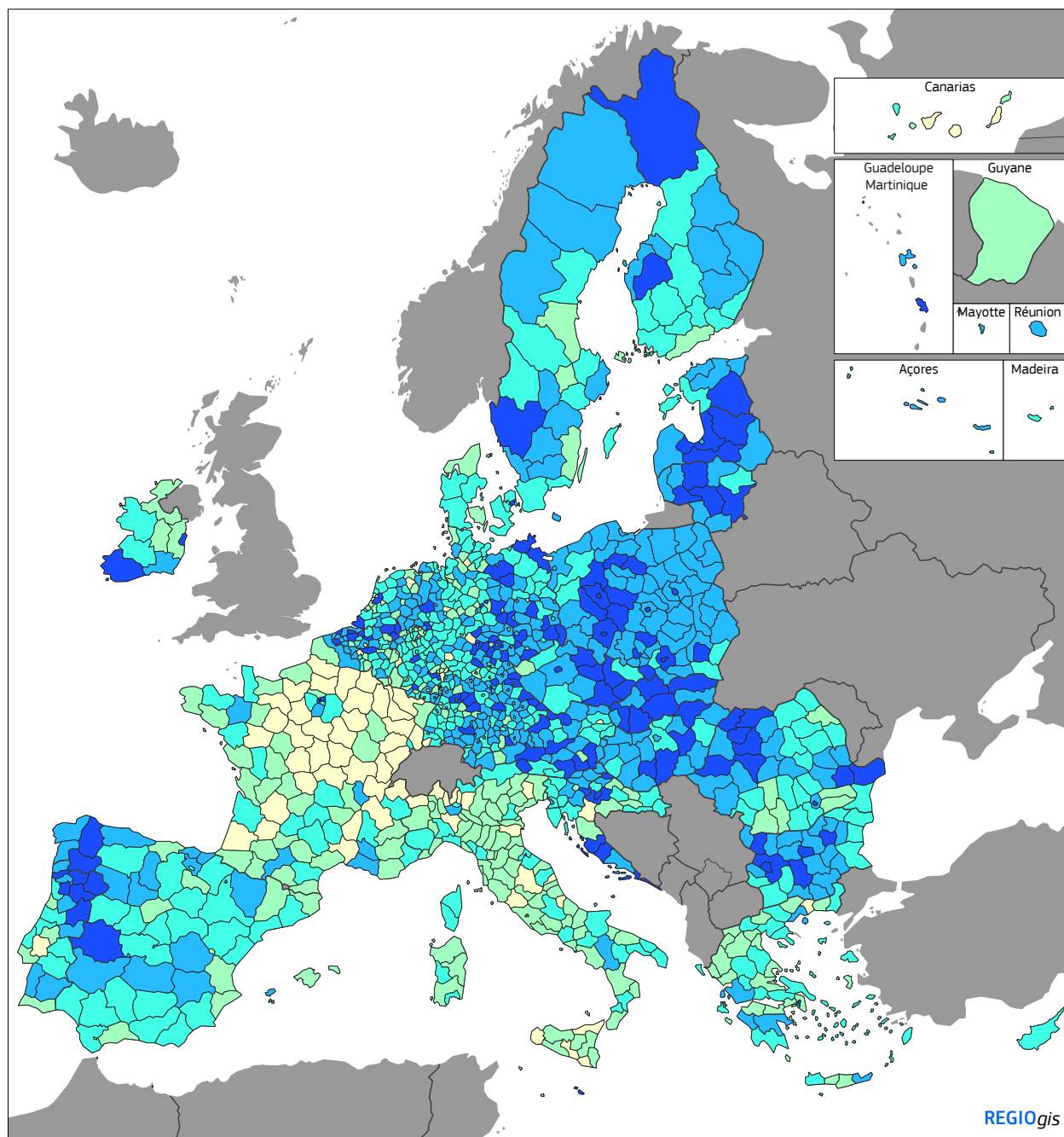
Politika súdržnosti je odvtedy jedným z kľúčových pilierov európskeho projektu. Od vytvorenia jednotného trhu, hospodárskej a menovej únie až po viaceré rozšírenia sa politikou súdržnosti podporoval každý krok európskej integrácie vrátane zelenej a digitálnej transformácie v posledných rokoch. Len samotné trhové sily nedokážu zabezpečiť rovnomerné šírenie prínosov týchto kľúčových krokov integrácie po celej Európe, a preto je potrebná politika súdržnosti, aby členským štátom a regiónom pomáhala prispievať k dosiahnutiu a využívaniu svojho plného potenciálu. Postupom času pôsobila politika súdržnosti aj ako hospodársky stabilizátor, spoľahlivý zdroj podpory a investícií počas finančnej krízy a nedávno aj počas pandémie a útočnej vojny Ruska proti Ukrajine, a to spolu s ďalšími nástrojmi, ako je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. Vďaka regionálnemu zameraniu a miestne orientovanému prístupu je politika súdržnosti jedným z najviditeľnejších prejavov európskej solidarity, neoddeliteľnou súčasťou európskeho modelu rastu a základným kameňom nášho európskeho domu.

Zainteresované strany potvrdzujú kľúčovú úlohu a význam politiky súdržnosti. Jasne to vyjadrujú v diskusiách o jej budúcnosti. V minulom roku sa do diskusií, ktoré organizovalo 20 členských štátov, zapojili regionálne orgány a ďalšie zainteresované strany. Skupina odborníkov na vysokej úrovni zverejnila vo februári kľúčové usmernenia pre budúcu politiku². Stanoviská a závery týkajúce sa kľúčových prvkov budúcnosti politiky súdržnosti prijali aj Európsky parlament, Rada Európskej únie, Európsky hospodársky a sociálny výbor a Európsky výbor regiónov. Spoločne tieto príspevky potvrdzujú kľúčovú úlohu politiky, podávajú obraz o vznikajúcich výzvach, ako aj získaných poznatkoch a možných reakciách.

Tridsať rokov po súbežnom vytvorení európskeho jednotného trhu a posilnení politiky súdržnosti a dvadsať rokov po rozšírení v roku 2004 je dlhodobý trend zrejmý: v mnohých častiach Európy došlo k pozoruhodnému

1 Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Európskemu výboru regiónov k 9. správe o súdržnosti [COM(2024)149, prijaté kolégiom 27. marca 2024].

2 Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.



Mapa 1 Index hospodárskeho rozvoja na úrovni NUTS 3, 2001 – 2021

Pravdepodobnosť, že je na trajektórii vysokého rastu

- < 0,3
- 0,3 – 0,4
- 0,4 – 0,5
- 0,5 – 0,6
- > 0,6
- žiadny údaj

Tento index meria, či je rast v regióne vyšší než rast v EÚ, v príslušnej krajine alebo v ňom samotnom počas predošlých piatich rokov. Zohľadňuje rast HDP na obyvateľa, produktivity a zamestnanosti na obyvateľa za obdobie piatich rokov. Regiónu sa pripíše 1 bod vždy, keď je jeho rast vyšší. Toto skóre od 0 do 9 sa potom prenesie na stupnicu od 0 do 1. Zdroj: Výpočty GR REGIO na základe údajov JRC a Eurostatu.

0 500 km

© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice

hospodárskemu vzostupu a nárastu sociálnej súdržnosti. Sociálno-ekonomické rozdiely však pretrvávajú a stále viac regiónov čelí novým problémom. V tejto súvislosti treba vyhodnocovať: nielen dosiahnuté výsledky politiky súdržnosti, ale aj to, ako ju možno prispôbiť. Cieľ hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti stanovený v Zmluve je stále rovnako relevantný, ale mali by sa zmeniť metódy jeho dosiahnutia.

2. Politika súdržnosti: dlhodobý rast a konkurencieschopnosť, kvalitné pracovné miesta

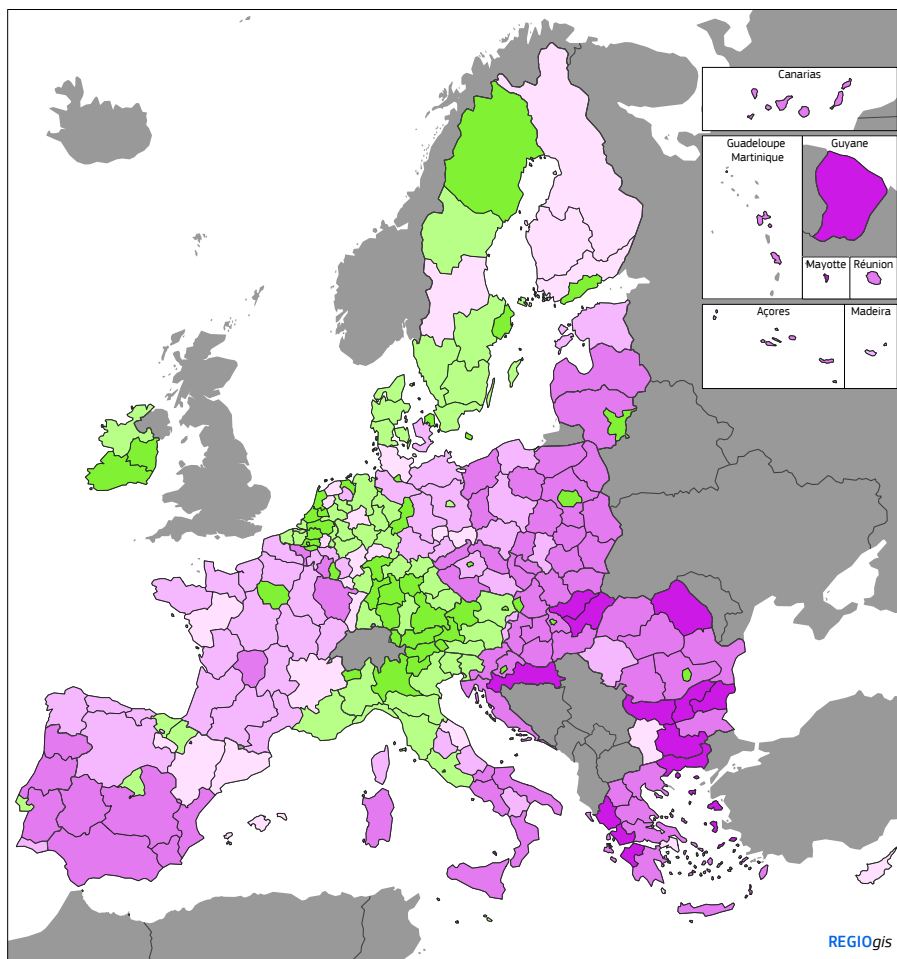
Historické rozšírenie EÚ v roku 2004 je jasným príkladom pozitívneho vplyvu politiky súdržnosti. Po dvadsiatich rokoch sa priemerný HDP na obyvateľa v členských štátoch, ktoré vtedy pristúpili, zvýšil z približne 52 % priemeru v EÚ v roku 2004 na takmer 80 % v roku 2023. Miera nezamestnanosti sa za v týchto členských štátoch za uvedené obdobie znížila z priemerných 13 % na 4 %.

Túto vzostupnú konvergenciu poháňa rast produktivity (HDP na zamestnanú osobu) v menej rozvinutých regiónoch. Svedčí to o dlhodobom zlepšovaní konkurencieschopnosti a podnikateľského prostredia týchto regiónov. Toto dobiehanie tiež umožnilo dosiahnuť hmatateľný sociálny pokrok, napríklad pokiaľ ide o lepšie výsledky v oblasti zdravia, a zníženie miery nezamestnanosti a chudoby takmer vo všetkých regiónoch, ku ktorému došlo za posledných desať rokov.

Konvergencia však nie je v rámci EÚ rovnaká. Odzrkadľuje to rozdiely v produktivite a konkurencieschopnosti. Kým mnohé východné regióny zažili od roku 2004 pozoruhodný vzlet a využili hospodárske oživenie po rozšírení EÚ, mnoho iných regiónov sa od tejto trajektórie začalo postupne odchyľovať a nedarí sa im dohnať priemer EÚ. Týka sa to najmä regiónov v južných členských štátoch, a to najmä od finančnej krízy v roku 2008, ale aj skupiny prechodných regiónov v rozvinutejších členských štátoch. V skutočnosti sa približne tretina regiónov EÚ stále nevrátila na úrovne HDP na obyvateľa z roku 2008. Tieto regióny zahŕňajú všetky štádiá rozvoja a možno ich nájsť dokonca aj v rozvinutejších členských štátoch.

V niekoľkých regiónoch južných členských štátov sa reálny HDP na obyvateľa od prelomu storočia dokonca znížil v dôsledku vplyvu hospodárskych šokov a pretrvávajúcich štrukturálnych výziev: rastu produktivity, kvality inštitúcií a hladkého fungovania pracovných trhov. Väčšina východných regiónov by si zároveň mala udržať dynamiku konvergenie a rozšíriť svoje faktory rastu aj mimo metropolitných oblastí, aby sa zmiernilo prehlbovanie rozdielov medzi regiónm.

Politika súdržnosti prispela k lepšiemu fungovaniu jednotného trhu stimulovaním dlhodobého rastu a konkurencieschopnosti. Zlepšila prístup k tovaru a službám prostredníctvom fyzickej a digitálnej infraštruktúry, čím sa zvýšila pripojiteľnosť. Politika súdržnosti okrem toho posilnila miestne hospodárstva a atraktivnosť zlepšením inovácie a podnikania podporou MSP, ako aj posilnením ľudského kapitálu formou odbornej prípravy a vzdelávania. Politika súdržnosti podporuje aj dobrú správu vecí verejných, spoluprácu a administratívnu efektívnosť.



Mapa 2 HDP na obyvateľa (PPS), 2022

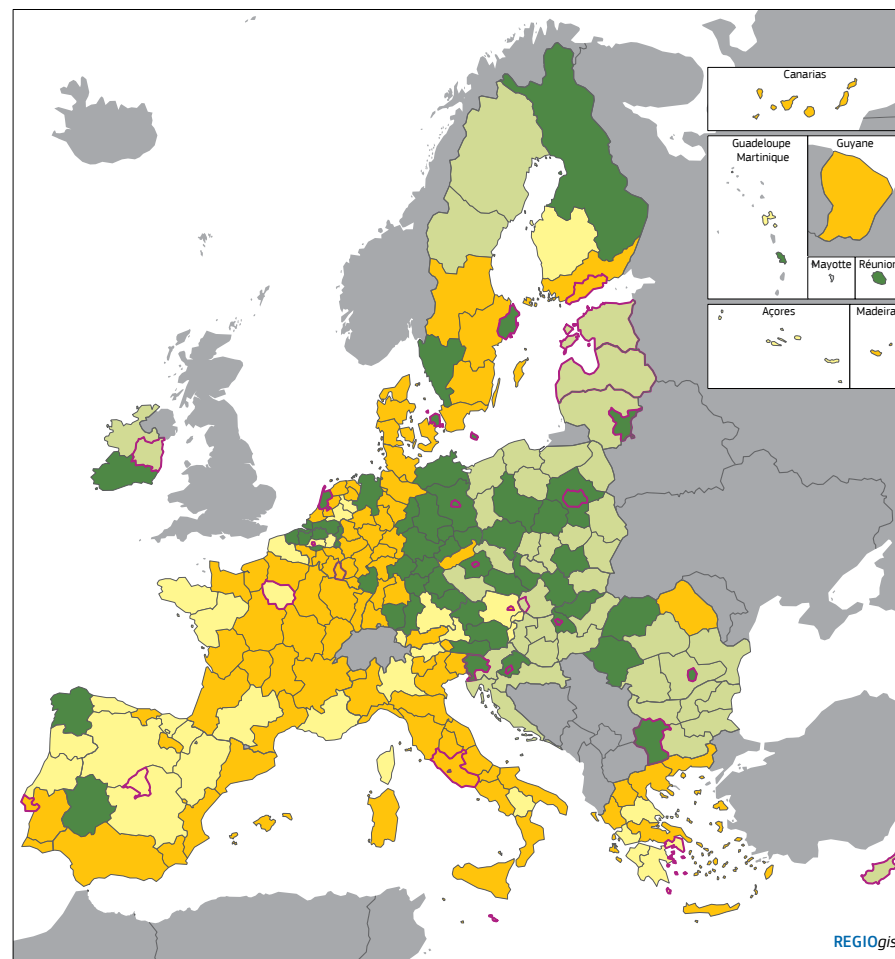
Index, EÚ-27 = 100

- < 50
- 50 – 75
- 75 – 90
- 90 – 100
- 100 – 125
- >= 125

Zdroj: Eurostat (nama_10r_2gdp).

0 500 km

© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice



Mapa 3 Regionálny rast HDP na obyvateľa v porovnaní s rastom v EÚ a členských štátoch, ročný priemer, 2001 – 2021

Kategória

- vyšší než priemer EÚ a vyšší než priemer členského štátu
- vyšší než priemer EÚ a nižší než priemer členského štátu alebo na jeho úrovni
- nižší než priemer EÚ a vyšší než priemer členského štátu
- nižší než priemer EÚ a nižší než priemer členského štátu alebo na jeho úrovni
- žiadny údaj
- regióny hlavného mesta

Zdroj: GR REGIO na základe údajov ročnej regionálnej databázy JRC (ARDECO).

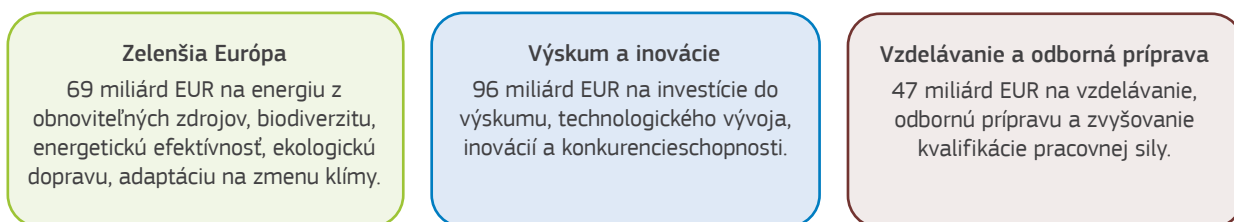
0 500 km

© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice

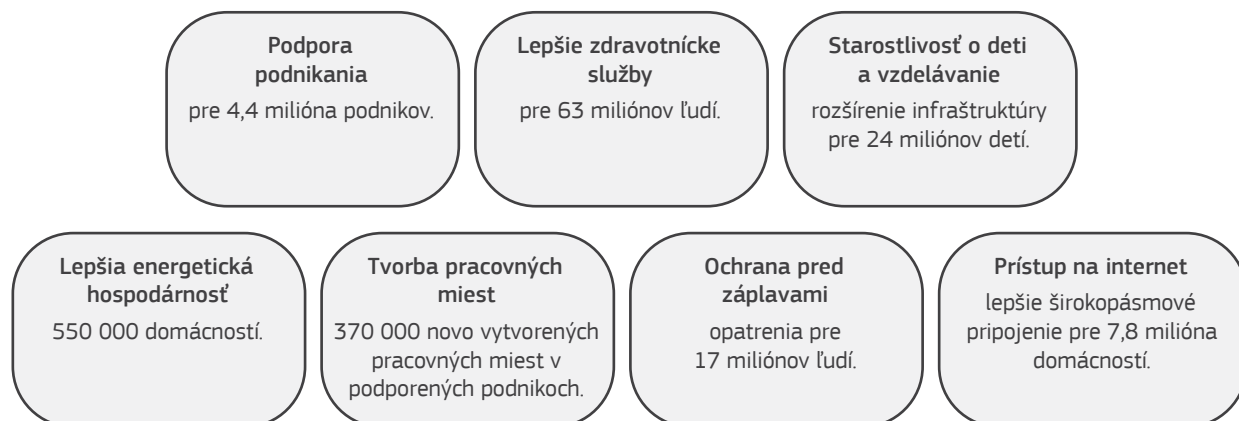
Poznámka: Mapa 3 znázorňuje regionálny rast HDP na obyvateľa od roku 2001. Vo všetkých regiónoch zafarbených nazeleno (svetlo a tmavo) došlo k rastu vyššiemu, ako je priemer EÚ, kým v regiónoch zafarbených nažltlo a oranžovo bol rast nižší ako priemer EÚ. Odtieň farby (svetlo a tmavozelená, a žltá a oranžová) znázorňuje regionálny rast v porovnaní s priemerom členského štátu.

Obrázok 1 Úspechy programov politiky súdržnosti na roky 2014 – 2020

Prostriedky vyčlenené na investície



Vybrané výsledky



Politika súdržnosti zohráva kľúčovú úlohu pri podpore verejných investícií. Napríklad politika súdržnosti predstavuje takmer 13 % celkových investícií verejného sektora³ v EÚ ako celku a 51 % v menej rozvinutých členských štátoch⁴. Tieto investície posilnili európsky model rastu, podnietili hospodársky rast v súlade s kľúčovými prioritami politiky od dvojakej transformácie po inovácie, podnikanie a zručnosti, od starostlivosti o deti, vzdelávania a zdravia po ochranu pred prírodnými katastrofami.

Okrem priamych sociálnych a hospodárskych vplyvov politika súdržnosti prispieva aj k zlepšovaniu administratívnej kapacity a kvality správy vecí verejných v členských štátoch. Investície v rámci politiky súdržnosti si vyžadujú určité predpoklady nazývané „základné podmienky“. Podporujú kľúčové priority EÚ, ako aj kvalitu a udržateľnosť investícií. Horizontálny vplyv základných podmienok sa navzájom dopĺňa so zavádzaním reforiem špecifických pre jednotlivé krajiny, ktoré sa podporuje prostredníctvom európskeho semestra.

Základné zásady, ktorými sa riadi programovanie a vykonávanie politiky súdržnosti prostredníctvom požiadaviek na hodnotenie, partnerstvo, transparentnosť či audit a kontrolu, majú navyše pozitívny účinok presahu na vnútroštátne postupy.

³ Tvorba hrubého fixného kapitálu verejnej správy.

⁴ Členské štáty s hrubým národným dôchodkom na obyvateľa nižším ako 90 % priemeru EÚ.

Politika súdržnosti posilňuje jednotný trh a vyrovnáva podmienky

Konvergencia poskytuje každému regiónu možnosť plnej účasti na jednotnom trhu. Odstránenie prekážok pre voľný pohyb tovaru, služieb, kapitálu a pracovníkov podporuje lepšie pridelenie prostriedkov v rámci EÚ a podnecuje k výmene nápadov a inovácií. Narastajúca rozmanitosť regiónov EÚ poskytuje Únii a jej podnikom väčšie zdroje konkurenčných výhod. Investovaním do infraštruktúry, inovácií, vzdelávania a iných kľúčových oblastí politika súdržnosti pomáha všetkým regiónom zapojiť sa a využívať výhody úspor z rozsahu, ktoré prináša jednotný trh a medzinárodná konkurencia. Rozsiahlejší, dobre rozvinutý, inovačný a prepojený jednotný trh má kľúčový význam pre rozvoj silných hodnotových reťazcov vnútri EÚ, ktoré sú dôležité pre otvorenú strategickú autonómiu EÚ.

Politika súdržnosti má významný a pozitívny vplyv na Európu ako celok. Z makroekonomických modelov⁵ vyplýva, že programy na roky 2014 – 2020 a 2021 – 2027, by spoločne mohli do roku 2030 zvýšiť HDP EÚ o 0,9 %. Tento vplyv je dlhodobý: nárast ostane na úrovni 0,6 % až do roka 2043. Vplyv je samozrejme oveľa silnejší v krajinách čerpajúcich finančné prostriedky z Kohézneho fondu⁶, v ktorých sa sústreďuje podpora: HDP Chorvátska bude v roku 2030 až o 8 % vyšší, v Poľsku a na Slovensku o 6 % vyšší a v Litve o 5 % vyšší ako v prípade absencie podpory z prostriedkov politiky súdržnosti. Rozvinutejšie regióny, ktoré dostávajú v rámci politiky súdržnosti nižšiu podporu na obyvateľa, využívajú aj prínosy silných pozitívnych účinkov presahu, ktoré vznikli v rámci programov vykonávaných inde. Rozvinuté regióny získavajú partnerov do svojich dodávateľských reťazcov a trhy pre svoj vývoz a investície.

Kladnú návratnosť investícií v rámci politiky súdržnosti do jednotného trhu možno ilustrovať pomocou multiplikátora. Každé euro investované v rámci programov na roky 2014 – 2020 a 2021 – 2027 vygeneruje v Únii do roku 2030 1,3 EUR dodatočného HDP a v roku 2043 sa takmer strojnásobí, čo sa rovná približne 4 % ročnej miere návratnosti. V modeloch sa takisto odhaduje, že sa do roku 2027 vytvorí približne 1,3 milióna dodatočných pracovných miest v EÚ ako celku s veľkým zastúpením v sektoroch súvisiacich so zelenou a digitálnou transformáciou.

Cielenosť podpory v rámci politiky súdržnosti značne zmierňuje riziko vytlačovania súkromných investícií. Politika súdržnosti sa väčšinou zameriava na oblasti, kde nie je dostatok súkromných investícií, a to buď z dôvodu existencie zlyhania trhu (napr. prístup k finančným prostriedkom pre startupy, mikropodniky a malé a stredné podniky), alebo v záujme podpory verejných statkov (napr. vzdelávania, starostlivosti o deti). Kvantitatívne analýzy, ktoré sú podkladom pre deviatu správu o súdržnosti⁷, systematicky preukazujú kladný čistý účinok. To potvrdzuje, že táto politika podnecuje značné súkromné investície v priebehu programov aj po ich ukončení. Rozsiahlejšie využívanie finančných nástrojov môže pomôcť mobilizovať ďalšie súkromné investície.

5 Vplyv programov na roky 2014 – 2020 a 2021 – 2027 bol posúdený pomocou modelu RHOMOLO, čo je výpočtový priestorový model všeobecnej rovnováhy používaný Európskou komisiou. Podrobnejšia analýza je uvedená v kapitole 9 deviatej správy o súdržnosti.

6 Česko, Poľsko, Slovensko, Chorvátsko, Bulharsko, Rumunsko, Estónsko, Grécko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta a Slovinsko.

7 Pozri kapitolu 9 deviatej správy o súdržnosti.

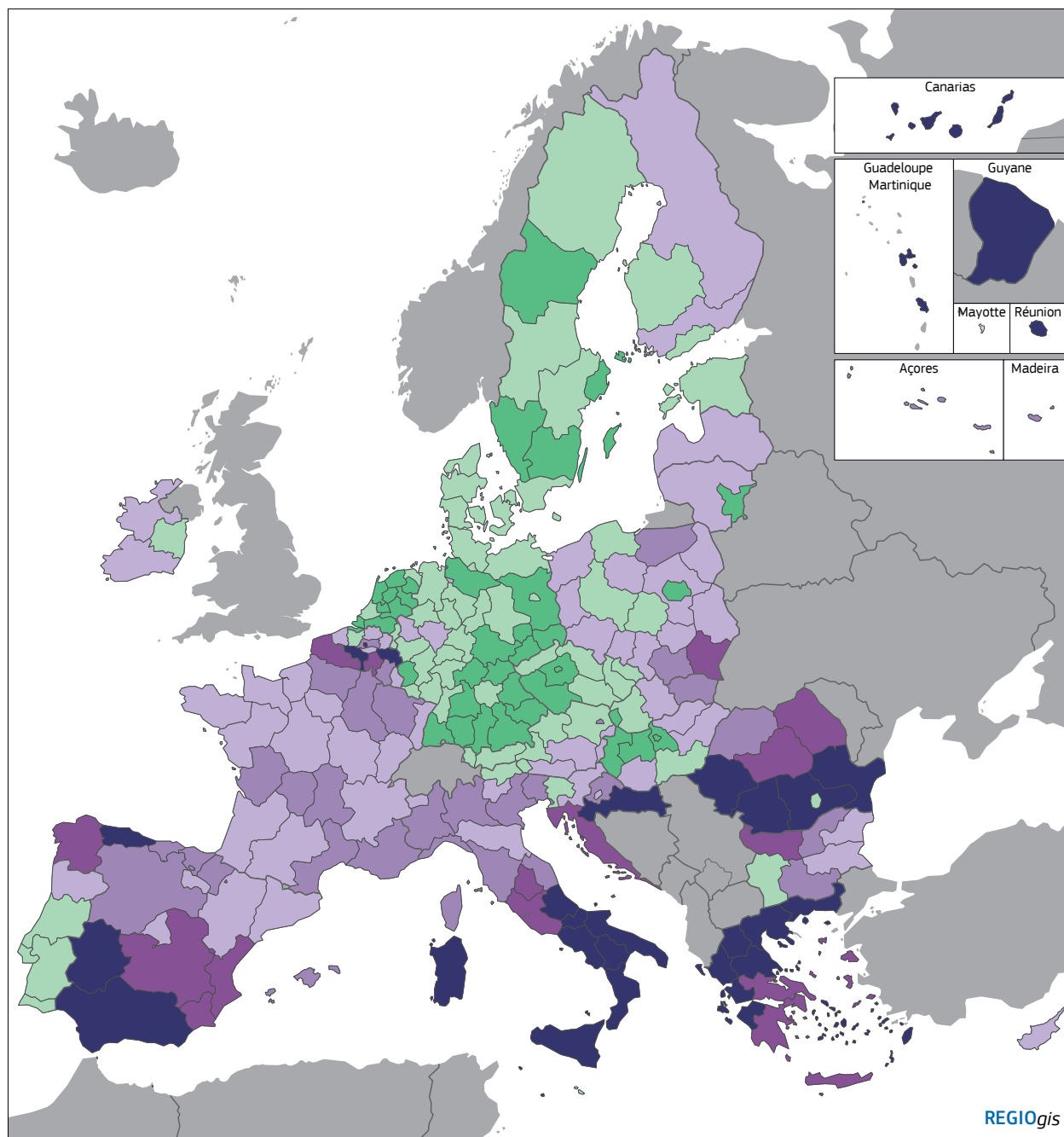
Budúce rozšírenia si budú vyžadovať, aby sa do jednotného trhu začlenili nové členské štáty. Ciele politiky súdržnosti EÚ zostávajú platné pre širšiu Úniu v súčasnom aj budúcom členskom zložení⁸. Sociálno-hospodárska konvergencia s EÚ by sa však mala začať už v predvstupovej fáze. Nový nástroj pre Ukrajinu, plán rastu pre západný Balkán a Nástroj na podporu reforiem a rastu pre západný Balkán majú trojaký cieľ, a to zvýšenie prístupu na jednotný trh EÚ, zvýšenie finančnej pomoci a zrýchlenie zavádzania reforiem.

Politika súdržnosti pomáha zmiernovať asymetrické vplyvy nedávnych kríz.

Séria bezprecedentných kríz mala na Úniu nerovnomerný vplyv. Od pandémie ochorenia COVID-19 až po agresívnu vojnu Ruska proti Ukrajine – rôzne regióny a sociálne skupiny boli týmito krízami zasiahnuté veľmi rozdielne. V prípade pandémie boli účinky oveľa závažnejšie v regiónoch závislých od cestovného ruchu, kultúrnych odvetví alebo iných služieb s vysokým podielom práce, ako aj odvetví, ktoré sú pevne začlenené do globálnych hodnotových reťazcov. V prípade útočnej vojny Ruska proti Ukrajine sa negatívne vplyvy prejavili predovšetkým v pohraničných regiónoch, ako aj v regiónoch, v ktorých je priemysel citlivý na vysoké ceny energií alebo narušenie dodávateľského reťazca. Vo všeobecnosti boli všetkým krízam viac vystavené okrajové a menej rozvinuté regióny. A asymetrické vplyvy sa zvýšili z dôvodu nerovnomernej inštitucionálnej kapacity na rôznych úrovniach, ktorá je potrebná, aby sa mohlo reagovať na výzvy.

EÚ reagovala pohotovo, aby zmiernila vplyvy kríz a pripravila pôdu pre silnú obnovu. Politika súdržnosti rýchlo zmobilizovala podporu pre zraniteľné regióny, čím znížila riziko ďalšieho prehĺbenia rozdielov. Opatrenia zahŕňali prísun novej likvidity na podporu investícií, flexibilitu na podporu pokračovania projektov, schémy na udržanie pracovných miest a ďalšiu cieľnú flexibilitu pri programovaní a vykonávaní, najmä prostredníctvom balíkov Investičnej iniciatívy v reakcii na koronavírus (CRII). Okrem toho bola členským štátom poskytnutá komplexná podpora v rámci nástroja NextGenerationEU, ktorá má napomáhať ich hospodárskej obnove a dlhodobej odolnosti prostredníctvom zavádzania reforiem a prostredníctvom investícií v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ako aj iniciatívy Pomoc pri obnove v rámci politiky súdržnosti a pri obnove území v Európe (REACT-EU). Spoločne s plánom REPowerEU, ktorý bol zavedený bezprostredne po začatí útočnej vojny Ruska proti Ukrajine, mala flexibilita poskytnutá v rámci politiky súdržnosti spolu s iniciatívou na podporu cenovo dostupnej energie (SAFE) zásadný význam pre podporu tých najzraniteľnejších, predovšetkým osôb, ktorým hrozí energetická chudoba a MSP ohrozených vysokými cenami energií. Súbežne sa prostredníctvom Kohéznych opatrení na podporu utečencov v Európe (CARE) poskytovala finančná podpora miestnym orgánom a MVO, ktoré prijímali ľudí utekajúcich z Ukrajiny v dôsledku útočnej vojny Ruska.

Intervencie v rámci politiky súdržnosti spoločne s podporou na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE) a NextGenerationEU, najmä Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti, prispeli k rýchlej hospodárskej obnove v roku 2021 a 2022 predovšetkým menej rozvinutých regiónoch,



Mapa 2.1 Miera zamestnanosti (20 – 64), 2022

% populácie vo veku 20 – 64 rokov

- < 66
- 66 – 70
- 70 – 74
- 74 – 78
- 78 – 82
- >= 82
- žiadny údaj

EU-27 = 74,6

Cieľ pre mieru zamestnanosti je 78 % do roku 2030.

Zdroj: Eurostat (lfsd_r_lfe2emprt).

0 500 km

© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice

a k nízkym mieram nezamestnanosti. Hoci kríza spôsobená ochorením COVID-19 viedla k poklesu HDP o 5,7 %, príjem sa za dva roky prakticky vrátil na hodnotu z roku 2019 vo všetkých kategóriách regiónov. V porovnaní s tým bol pokles po kríze v roku 2008 menej prudký (4,3 % HDP), ale o dva roky neskôr, v roku 2010, došlo v menej rozvinutých regiónoch k ešte väčšiemu poklesu a prechodné a rozvinutejšie regióny sa ešte len začínali zotavovať. S podporou uvedených zmierňujúcich opatrení a vnútroštátnych podporných opatrení pracovné trhy EÚ preukázali, že sú pozoruhodne odolné. Na návrat k úrovniam zamestnanosti z roku 2019 alebo ich prekročenie stačil vo väčšine regiónov EÚ jeden rok. Naproti tomu počas finančnej krízy v roku 2008 trval pokles zamestnanosti do roku 2013 a na úrovne pred krízy sa vrátila v roku 2016 a v južných krajinách EÚ až v roku 2019.

Nedávne krízy však aj napriek tomu upozornili na zraniteľnosť mnohých regiónov – a potrebu väčšej odolnosti ich ekonomík a trhov práce. Na tento účel treba presadzovať podporu nadčasových európskych hodnotových reťazcov, a to najmä využívaním a zdokonaľovaním kritických a vznikajúcich technológií v strategických sektoroch, čo podporuje Platforma strategických technológií pre Európu (STEP)⁹.

Sociálna konvergencia pokročila, hoci mnohé výzvy stále pretrvávajú

Sociálna konvergencia je motivovaná pevným odhodlaním dosiahnuť ciele Európskeho piliera sociálnych práv, ktoré inštitúcie EÚ, členské štáty a sociálni partneri vyjadrili počas sociálneho samitu v Porte:

- zamestnaných by malo byť najmenej 78 % ľudí vo veku 20 – 64 rokov;
- každoročne by sa na odbornej príprave malo zúčastňovať aspoň 60 % všetkých dospelých;
- počet ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením by sa mal znížiť aspoň o 15 miliónov vrátane najmenej 5 miliónov detí.

Politika súdržnosti EÚ zohrala v poslednom desaťročí kľúčovú úlohu pri celkovom zlepšení zamestnanosti a sociálnych ukazovateľov v EÚ. Východné krajiny EÚ robia značný pokrok v oblasti sociálneho začlenenia a znižovania chudoby, pričom sa približujú k priemeru EÚ (21 % miery chudoby). Južné krajiny EÚ však od roku 2019 stagnujú (s mierou chudoby približne 25 %). Zmenšili sa tiež rozdiely medzi rozvinutejšími a menej rozvinutými regiónmi z približne 14 percentuálnych bodov v roku 2016 na 9 percentuálnych bodov v roku 2022.

Pozitívne trendy v oblasti sociálneho začlenenia a znižovania chudoby by však mohla ohroziť inflácia a vysoké ceny energie a nerovnomerný pokrok naprieč skupinami obyvateľstva. Vidiecke oblasti na východe a juhu EÚ patria medzi oblasti, ktoré sú najviac priamo zasiahnuté energetickou chudobou. Chudobné oblasti však možno nájsť v každom regióne – vrátane rozvinutých mestských oblastí. Niektoré skupiny obyvateľstva, ako sú marginalizované komunity, žijú v pretrvávajúcej chudobe, ktorá sa vyznačuje segregáciou v oblasti bývania,

⁹ Nariadenie (EÚ) 2024/795, ktorým sa zriaďuje Platforma strategických technológií pre Európu (STEP).

nedostatočnými príležitosťami v oblasti vzdelávania a zamestnanosti a obmedzeným prístupom k základným službám.

Rozdiely v zamestnanosti medzi regiónmi sa zmenšili za aktívnej podpory politiky súdržnosti. Hoci v menej rozvinutých regiónoch zostávajú miery zamestnanosti naďalej slabšie, a to 68 % v roku 2022 v porovnaní so 78 % v rozvinutejších regiónoch, od roku 2013 sa tento rozdiel znížil o 5 percentuálnych bodov.

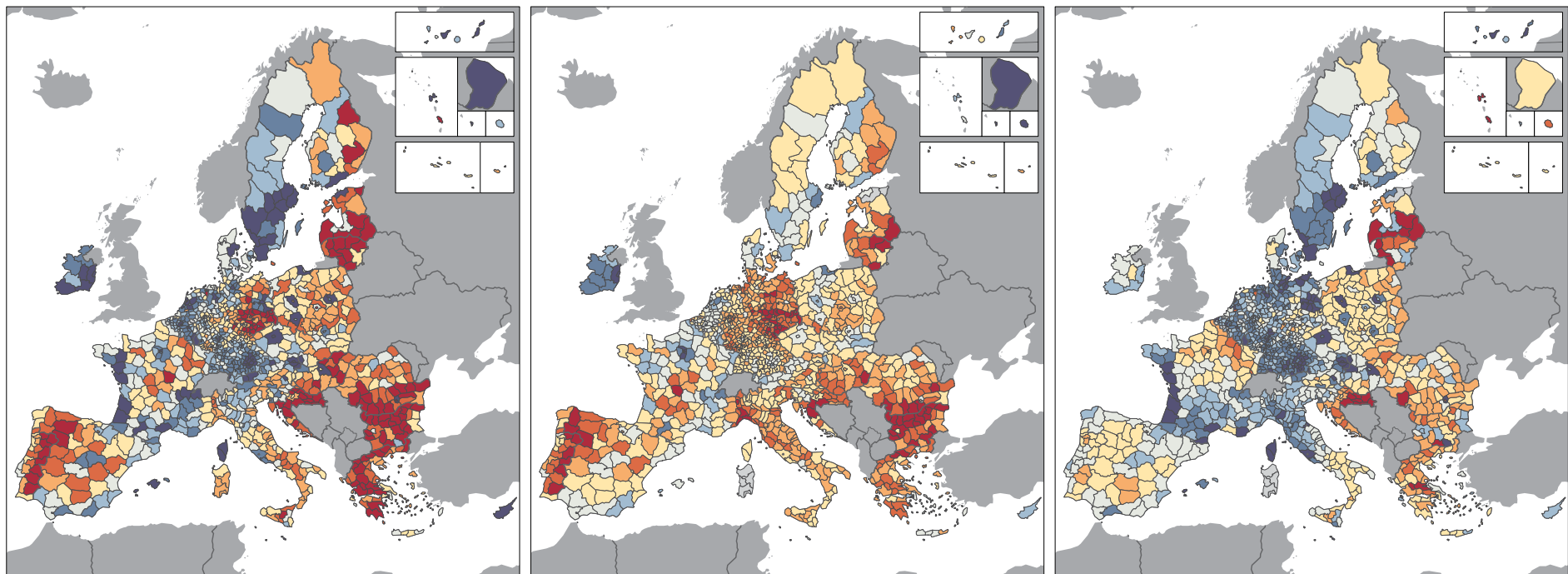
K sebe sa priblížili aj miery nezamestnanosti. V menej rozvinutých regiónoch došlo k pozoruhodnému zlepšeniu, keď sa miera znížila takmer o polovicu z 15,8 % v roku 2013 na 8 % v roku 2022, a na významný pokrok poukazuje aj zníženie v rozvinutejších regiónoch, a to z 8,3 % na 5 %.

Napriek pokroku v posledných rokoch však dôležitou výzvou stále zostáva nezamestnanosť mladých ľudí a miera mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy (ďalej len „miera NEET“) v EÚ, podobne ako pretrvávajúce nízke miery zamestnanosti osôb so zdravotným postihnutím. Po krátkom náraste v roku 2020 počas pandémie ochorenia COVID-19 začalo v rokoch 2021 a 2022 opäť dochádzať k poklesu nezamestnanosti mladých ľudí a miery NEET, ktorý bolo možné pozorovať od roku 2014. Miera nezamestnanosti osôb vo veku 15 až 24 rokov od roku 2013 prudko klesla o viac ako 10 percentuálnych bodov na 14 % v roku 2022. Napriek tomu však miera nezamestnanosti mladých ľudí dosahuje viac ako dvojnásobok celkovej nezamestnanosti, ktorá klesla na 6,2 %. Miera NEET sa od roku 2013 znížila o viac ako 4 percentuálne body na 12 % v roku 2022. Je potrebný ďalší pokrok, aby sa dosiahol cieľ 9 % stanovený v európskom pilieri sociálnych práv.

Rozdiely v nezamestnanosti mladých ľudí medzi menej rozvinutými regiónmi a ostatnými regiónmi sa v rokoch 2013 až 2022 znížili vďaka vyššiemu zníženiu v menej rozvinutých regiónoch a južných krajinách EÚ. Stále sú však vysoké, pričom 22 % miera nezamestnanosti mladých ľudí v menej rozvinutých regiónoch predstavuje takmer dvojnásobok tejto miery v rozvinutejších regiónoch. V rokoch 2013 až 2022 sa znížili aj rozdiely v miere NEET medzi menej rozvinutými regiónmi a ostatnými regiónmi. Miera NEET však stále v menej rozvinutých regiónoch ostáva na úrovni 16 %, čo je takmer dvojnásobok tejto miery v rozvinutejších regiónoch.

Nízka nezamestnanosť a vysoký dopyt po pracovnej sile vytvárajú čoraz väčší tlak na trhy práce. Nedostatok pracovnej sily a zručností je na vzostupe a stal sa veľkou výzvou v rôznych povolaniach a odvetviach na všetkých úrovniach zručností, a najmä v niektorých regiónoch. Prehlbujú ho súbežne vznikajúce problémy v oblasti dopytu po špecifických zručnostiach v reakcii na digitálnu a zelenú transformáciu, na štrukturálnu transformáciu priemyslu a prudké znižovanie počtu obyvateľov v produktívnom veku, ktorý má podľa očakávaní poklesnúť do roku 2050 o 50 miliónov. V tomto smere zohráva kľúčovú úlohu pri dosahovaní konvergencie a riešení nedostatku pracovných síl v EÚ inkluzívna účasť nedostatočne zastúpených skupín na trhu práce spolu s posilnením politik v oblasti celoživotného vzdelávania a vzdelávacích politik, ako aj s reformami trhu práce. Zastúpenie žien v rámci pracovnej sily sa stále zvyšuje vďaka vysokému dosiahnutému stupňu vzdelania, lepšiemu prístupu k službám

Mapa 5 Celkový pohyb obyvateľstva, prirodzený rast a čistá migrácia podľa NUTS 3, 2010 – 2021

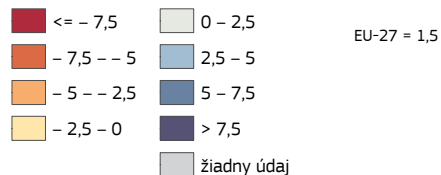


Pohyb obyvateľstva

Prirodzený rast

Čistá migrácia

Priemerná ročná zmena na 1 000 osôb s pobytom



EU-27 = - 0,7

EU-27 = 2,2

0 1 000 km

Zdroj: Výpočty GR REGIO na základe údajov Eurostatu (demo_r_gind3) a Spoločného výskumného centra (JRC) (ARDECO).

© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice

starostlivosti o deti a flexibilnejším formám organizácie práce a miera zamestnanosti štátnych príslušníkov začala po poklese v roku 2020 opäť stúpať.

Napriek zreteľnému zníženiu rozdielov vo výkonnosti trhu práce sú niektoré regióny nedostatočne výkonné – stredo-severné regióny EÚ majú silnejšie trhy práce (a vo všeobecnosti lepšiu sociálnu situáciu) než južné a juhovýchodné regióny. Pokrok pri odstraňovaní genderových rozdielov v účasti na trhu práce sa v posledných rokoch spomalil alebo stagnoval: v EÚ ako celku predstavuje rodový rozdiel stále 11 percentuálnych bodov, čo je naďalej jedným z faktorov prispievajúcich k rozdielom na trhu práce.

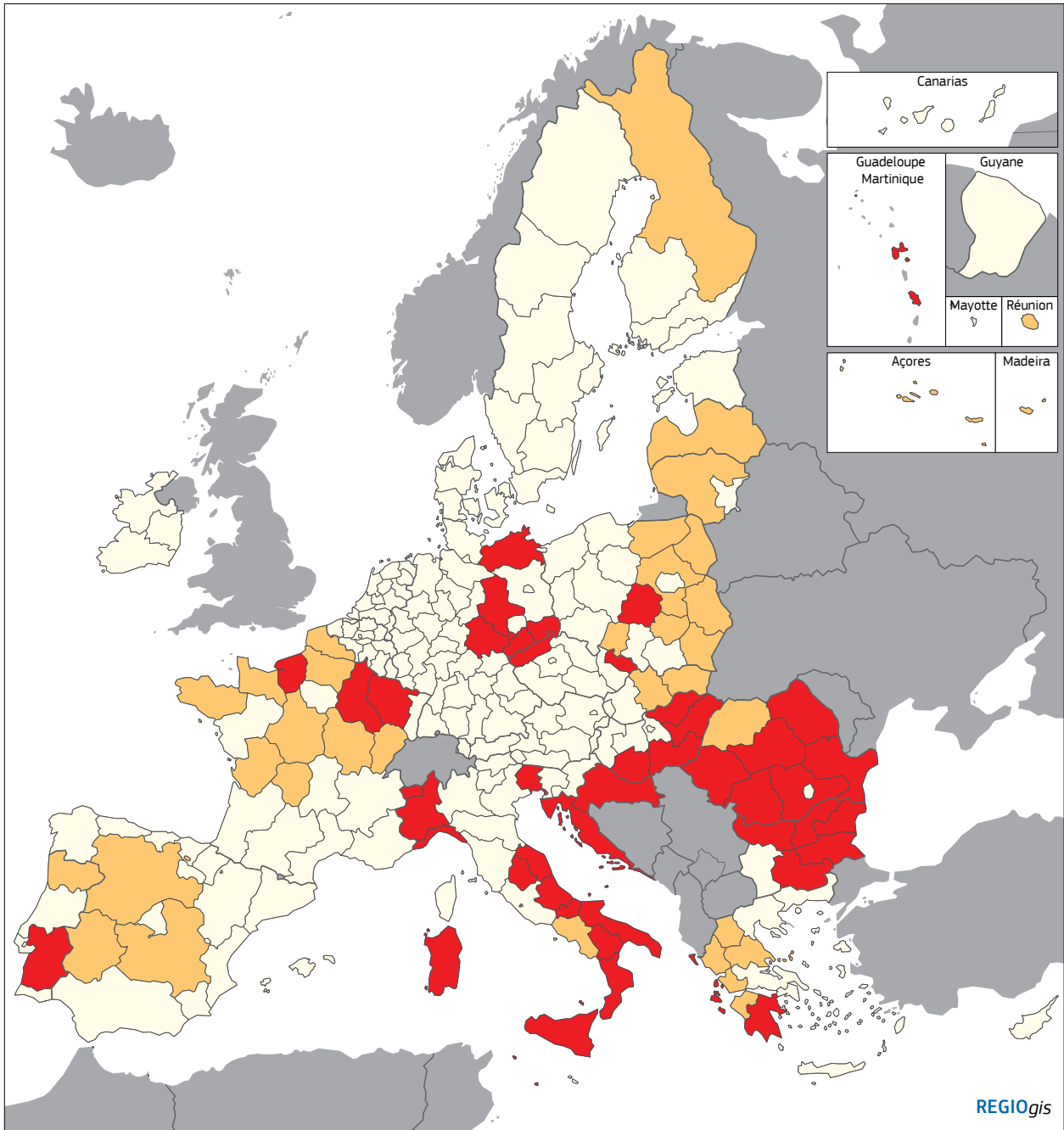
Došlo k všeobecnému nárastu dosiahnutého stupňa vzdelania. Podiel osôb, ktoré predčasne ukončili školskú dochádzku, sa v celej EÚ znížil, a to najmä v menej rozvinutých regiónoch. Pozitívny trend v dosiahnutom stupni terciárneho vzdelania pokračuje vo všetkých regiónoch, pričom celková miera predstavovala v roku 2022 34 %. Naproti tomu účasť dospelých na vzdelávaní a odbornej príprave sa po vypuknutí pandémie ochorenia COVID-19 znížila, ale vrátila sa na pôvodnú hodnotu, a to najmä v menej rozvinutých regiónoch a východných členských štátoch EÚ.

Úrovně zručností a inovácie majú kľúčovú úlohu ako hnacia sila dlhodobého rastu produktivity a konkurencieschopnosti. Kvalifikovanejší a kreatívnejší pracovníci sú kľúčom k inováciám a vytváraniu nových a konkurencieschopných produktov a služieb. V roku 2022 došlo k vysokému nárastu účasti dospelých na vzdelávaní a odbornej príprave, ktorý prekročil rast pred pandemiou ochorenia COVID-19. Značný pokrok je však potrebný na dosiahnutie cieľa európskeho piliera sociálnych práv, a to, aby sa každoročne na vzdelávaní a odbornej príprave zúčastnilo 60 % dospelých. Skúsenosti, ktoré majú niektoré členské štáty s individuálnym vzdelávacím účtom¹⁰, ukazujú jasnú cestu k pokroku.

Nadálej pretrvávajú rozdiely vo vzdelávaní a odbornej príprave, a to najmä z dôvodu veľkej koncentrácie absolventov terciárneho vzdelávania v mestách (kde sa sústreďuje najviac možností na získanie terciárneho vzdelania). To vedie k nerovnováhe, ktorú niekedy ďalej prehľbuje migrácia osôb s terciárnym vzdelaním z regiónov, v ktorých toto vzdelanie získali. Tento „únik mozgov“ predstavuje vážnu výzvu pre budúcu udržateľnosť regionálnych hospodárstiev a sociálnej štruktúry. Nerovnováha v dostupnosti talentov v regiónoch je spôsobená nedostatočným počtom kvalitných pracovných príležitostí a inými faktormi, ako je nižšia úroveň infraštruktúrnej vybavenosti, prístup k starostlivosti o deti, vzdelávanie a odborná príprava, zdravotnícke služby a zariadenia a ďalšie služby.

Očakáva sa, že demografické zmeny ďalej prehľbia nedostatok pracovných síl a zvýšia tlak na verejné rozpočty. Po desaťročiach rastu počet obyvateľov EÚ od roku 2020 klesá, keďže čistá migrácia už viac nevyrovnáva záporný prirodzený prírastok. Na úrovni EU-27 sú prirodzený pohyb obyvateľstva a čistá migrácia najvyššie v mestských regiónoch a najnižšie (často záporné) vo vidieckych. Navyše vo vzdialených regiónoch dochádza k zápornej čistej migrácii súvisiacej s nedostatkom hospodárskych a pracovných príležitostí, ako aj nedostatočným prístupom ku kľúčovým službám (vrátane vzdelávania, starostlivosti

¹⁰ Individuálne vzdelávacie účty poskytujú ľuďom v produktívnom veku prostriedky na kvalitnú odbornú prípravu, ktorá môže zlepšiť ich zručnosti a zvýšiť zamestnateľnosť.



Mapa 6 Regióny uviaznuté v pasci rozvoja talentov a regióny ohrozené uviaznutím v pasci rozvoja talentov

Kategória

- Zmenšujúca sa populácia v produktívnom veku a zaostávajúca úroveň terciárneho vzdelania
- Čisté vystáhovalectvo ľudí vo veku 15 – 39 rokov
- Iné regióny

Región uviazol v pasci rozvoja talentov, ak má
 a) zmenšujúcu sa populáciu v produktívnom veku,
 b) podpriemernú a stagnujúcu úroveň terciárneho vzdelania a/alebo
 c) čisté vystáhovalectvo ľudí vo veku 15 – 39 rokov.

Zdroj: GR REGIO na základe údajov Eurostatu
 (demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop).



© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice

o deti a zdravotnej starostlivosti), čo spôsobuje ich menšiu atraktivnosť a môže byť príčinou odchádzania ľudí.

Zníženie počtu obyvateľov v produktívnom veku si bude vyžadovať urýchlený rast produktivity, aby sa udržala životná úroveň, a vyššiu miery zamestnanosti, a to najmä pokiaľ ide o ľudí, ktorí zatiaľ nie sú na trhu práce aktívni. V tomto smere nie sú regióny vybavené rovnako. Regióny, v ktorých sa spája nízky podiel vysokokvalifikovaných osôb s vysťahovalectvom mladých a vzdelaných, môžu spadnúť do pasce rozvoja talentov, ktorá obmedzuje ich schopnosť vybudovať udržateľnú, konkurencieschopnú a vedomostnú ekonomiku. Ako sa podrobne uvádza v oznámeniach „Využitie talentov v regiónoch Európy“¹¹ a „Demografické zmeny v Európe: súbor nástrojov pre opatrenia“¹², vyžaduje si zmena alebo prispôbenie sa tejto realite strategickú kombináciu súboru politík a investícií.

Demografické zmeny si vyžadujú prispôbenie na úrovni regiónov a miest. Napríklad začlenenie demografických projekcií do územného plánovania, úpravu poskytovania verejných služieb, prispôbenie verejnej správy, zvýšenie mier zamestnanosti a zlepšenie motorov produktivity. Odborné vzdelávanie a príprava majú značnú schopnosť riešiť nedostatok pracovnej sily, uskutočňovať zelenú a digitálnu transformáciu a hrať významnú úlohu v stratégiách pre inteligentnú špecializáciu: pomáhajú udržať a získavať talenty, vytvárať v spoločnostiach a hospodárstvach, v ktorých sa nachádzajú, absorpčnú kapacitu a pomáhajú budovať udržateľné (a spravodlivejšie) komunity.

... nie všetky regióny majú rovnakú dynamiku rastu

Hospodárske rozdiely medzi regiónmi kontinentu sú stále veľké. Viac ako jedna zo štyroch osôb v EÚ (28 %) žije v regióne s HDP na obyvateľa nižším ako 75 % priemeru v EÚ. Väčšina ich žije vo východných členských štátoch, ale aj v Grécku, Portugalsku, Španielsku, južnom Taliansku a v najvzdialenejších regiónoch. Od roku 2001 bol rast reálneho HDP na obyvateľa záporný vo viacerých regiónoch, najmä v Grécku a Taliansku, hoci sa nedávno začal zvyšovať.

Zmeny rozdielov na regionálnej úrovni vykazujú v jednotlivých členských štátoch na rôzne vzorce. V mnohých východných členských štátoch (ako Slovensko, Bulharsko a Rumunsko) je zvyšovanie rozdielov spôsobované veľmi vysokými mierami rastu v najrozvinutejších regiónoch (typicky v regióne hlavného mesta). Vo Francúzsku a Grécku sa vnútorné rozdiely zvyšujú preto, že rast HDP na obyvateľa v chudobnejších regiónoch bol mimoriadne nízky. V niektorých iných členských štátoch, napríklad Portugalsku, je zníženie regionálnych rozdielov spôsobené relatívne chabou výkonnosťou niektorých rozvinutých a predtým dynamických regiónov.

V mnohých členských štátoch je hospodársky rozvoj poháňaný konkurencieschopnosťou regiónov hlavných miest a veľkých aglomerácií. A keďže ostatné oblasti zaostávajú, vedie to k vnútorným odlišnostiam. Táto územná polarizácia môže byť zdrojom negatívnych externalít (tlaky na trh práce a trh s nehnuteľnosťami, dopravné zápchy, znečistenie) a nedostatočného využitia hospodárskeho potenciálu celej krajiny. Môže to oslabiť konkurencieschopnosť členských štátov a následne v dlhodobom horizonte udržateľnosť ich vzorca rastu.

11 COM(2023) 32 final, 17.1.2023.

12 COM(2023) 577 final, 11.10.2023.

Vidiecke, horské, ostrovné a riedko obývané oblasti aj naďalej čelia špecifickým výzvam, ktoré brzdia hospodársky rast a rozvoj a vyplývajú z nižšej fyzickej a digitálnej pripojiteľnosti alebo obmedzených príležitostí na vzdelávanie a odbornú prípravu. Priemerný príjem vo vidieckych oblastiach je 87,5 % priemerného príjmu v mestských oblastiach¹³. V období 2001 – 2021 však v mimomestských regiónoch (v priemere) dochádzalo k značne vyššiemu rastu HDP na obyvateľa než v mestských regiónoch: 1,5 % oproti 0,8 %. Tento trend je však odlišný vo východných členských štátoch, kde rast poháňajú predovšetkým veľké aglomerácie a hlavné mestá. Verejná správa The long-term vision for the EU's rural areas: key achievements and ways forward (Dlhodobá vízia pre vidiecke oblasti EÚ: kľúčové výsledky a cesty vpred) vytvára pôdu na diskusiu o budúcnosti vidieckych oblastí.

Tieto teritoriálne rozdiely vedú k situácii, keď niekoľko regiónov čelí hospodárskej stagnácii či úpadku, pričom im hrozí, že spadnú do pasce rozvoja (teda že budú zaostávať za priemernými mierami rastu na úrovni EÚ aj národnej úrovni, ako aj za svojou výkonnosťou v minulosti). Patria medzi ne niektoré rozsiahlejšie bývalé piliere priemyslu v rozvinutejších regiónoch. Tvorcovia politik v regiónoch, ktoré sa dostali do takejto pasce, majú často problém nájsť riešenia, ktoré by obnovili minulú dynamiku hospodárstva. Táto situácia vedie k frustrácii, ktorá sa čoraz častejšie mení na politickú nespokojnosť.

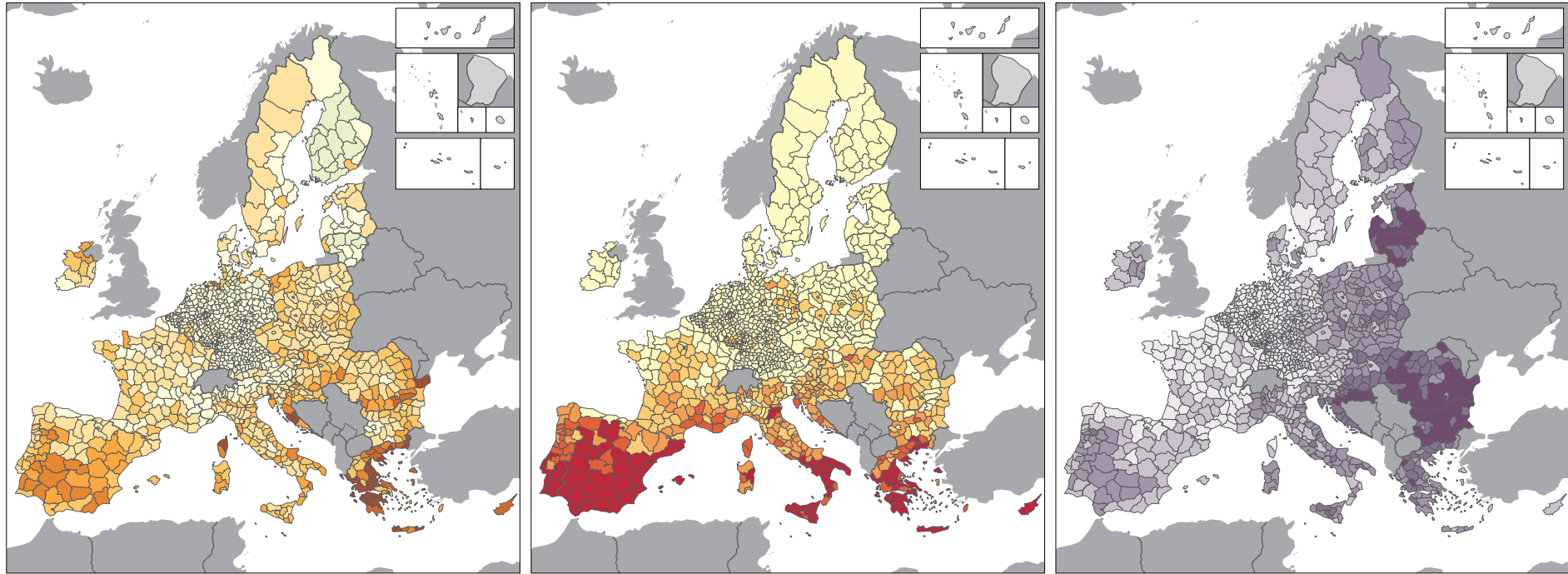
Základné príčiny pascí rozvoja sa v jednotlivých regiónoch líšia. Vyžaduje si to individuálnu diagnostiku a môže to zahŕňať rôzne vzájomne súvisiace faktory ako je nedostatočná špecializácia, slabá správa vecí verejných, neefektívny inovačný ekosystém, nedostatok služieb alebo nesúlad medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami. Tieto faktory si vyžadujú samostatnú analýzu pre každý región a následné politické reakcie na mieru prostredníctvom presne cieľeného súboru investícií a reforiem.

3. Štrukturálne a vznikajúce výzvy by v prípade, že by sa neriešili, mohli ešte viac prehĺbiť územné rozdiely

Zelená a digitálna transformácia prináša nové príležitosti a je potrebná na zachovanie konkurencieschopnosti EÚ v budúcnosti, aby sa zabezpečila dobrá kvalita života jej občanov. Vyžadujú si však aj štrukturálne zmeny, ktoré musia byť sprevádzané podpornými politikami zameranými na najzraniteľnejšie a najviac ohrozené osoby, podniky a regióny. V opačnom prípade hrozí, že sa regionálne a sociálne rozdiely prehĺbia. Cieľom klimateckej politiky EÚ je zaručiť spravodlivosť, najmä tým, že sú ciele zníženia emisií skleníkových plynov prísnejšie pre bohatšie členské štáty, zatiaľ čo štáty s nižším HDP na obyvateľa dostávajú väčší podiel príjmov z aukcií v rámci systému obchodovania s emisiami. Okrem prierezových fondov EÚ ako politika súdržnosti a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bol zavedený aj súbor nástrojov na cieľové financovanie určené na zmiernenie sociálnych a hospodárskych vplyvov zmeny klímy, a to najmä prostredníctvom Mechanizmu spravodlivej transformácie a pripravovaného Sociálno-klimatického fondu.

¹³ Urban-rural Europe – Income and living conditions – Statistics Explained (europa.eu).

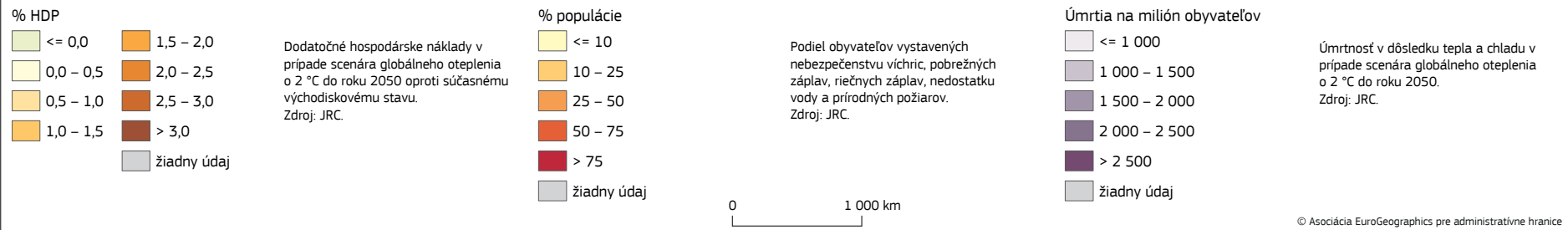
Mapa 7 Vplyv zmeny klímy v prípade scenára globálneho oteplenia o 2 °C v regiónoch NUTS 3, 2050



Dodatočné hospodárske náklady

Vystavenie ľudí škodlivým vplyvom klímy

Úmrtnosť v dôsledku nie optimálnych teplôt



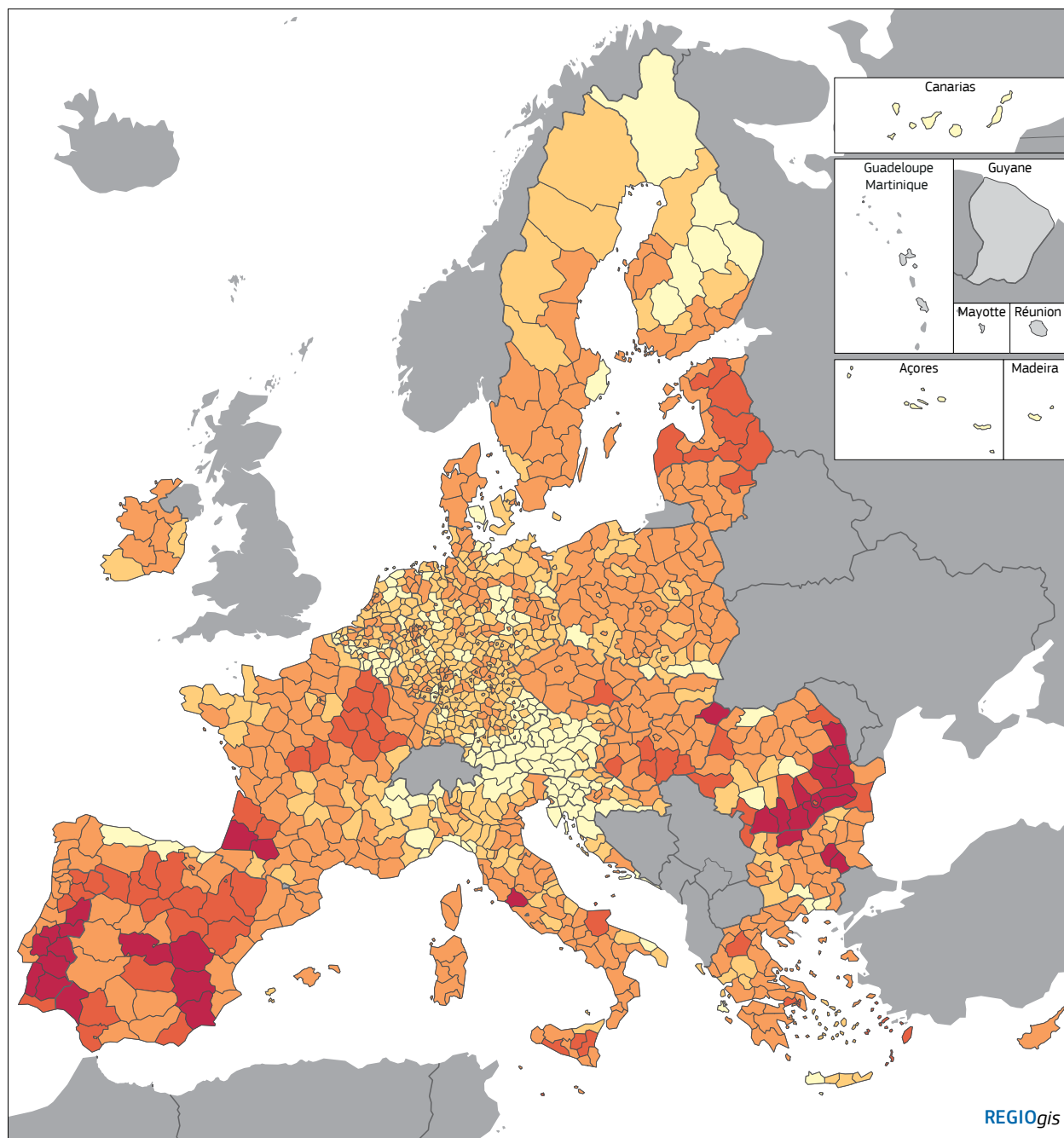
Riziká súvisiace so zmenou klímy, ktoré zvyšujú nerovnosť medzi regiónmi. Frekvencia a závažnosť katastrof súvisiacich s počasím, ako sú extrémne teploty, búrky, záplavy vo vnútrozemí a na pobreží, suchá a lesné požiare, sa zvyšuje. Napríklad záplavy v regiónoch na belgicko-nemeckej hranici v roku 2021 spôsobili priame škody, ktoré sa odhadovali na 34,5 miliardy EUR. Zvýšila sa úmrtnosť súvisiaca s horúčavami, a to najmä v súvislosti so starnutím obyvateľstva. Tieto udalosti a ich vplyv na ľudí a hospodárstvo, ako aj ich schopnosť zvládnuť ich, sa v Európe nevyskytujú rovnomerne. Pobrežné, stredomorské a východné regióny, ktoré sú už aj tak chudobnejšie, než je priemer EÚ, sú zraniteľnejšie, neúmerne postihované a odhadom čelia ročným hospodárskym stratám vo výške prinajmenšom 1 % HDP a väčšiemu vystaveniu ľudí škodám súvisiacim s klímou.

Znečistenie ovzdušia v EÚ je stále charakterizované sociálno-hospodárskymi rozdielmi. Znečistenie ovzdušia býva vo všeobecnosti vyššie v mestách než vo vidieckych oblastiach, a to najmä z dôvodu vplyvu dopravy. Hoci sa kvalita ovzdušia v rokoch 2007 – 2020 v najbohatších aj najchudobnejších regiónoch EÚ zlepšila, nerovnosti pretrvávajú, keďže koncentrácia jemných vdýchnutelných častíc je trvalo približne o tretinu vyššia v najchudobnejších regiónoch, ktoré sú viac závislé od tuhých palív na kúrenie.

Zmierňovanie zmeny klímy a zlepšenie kvality životného prostredia si vyžaduje rýchle zníženie emisií skleníkových plynov a látok znečisťujúcich ovzdušie vo všetkých sektoroch, a to aj prostredníctvom obehového hospodárstva a obnovy ekosystémov. To si vyžaduje opatrenia na všetkých úrovniach verejnej správy, keďže tieto problémy majú obvykle silné územné a sociálne vplyvy. Prírodné, geografické a sociálno-hospodárske rozdiely medzi regiónmi vedú aj k rozdielnym možnostiam na zníženie emisií.

Prechod na klimaticky neutrálne hospodárstvo sa musí dosiahnuť spravodlivým a férovým spôsobom. Nerovnomerná schopnosť regiónov využívať výhody tohto prechodu môže územné rozdiely ešte viac prehĺbiť. Hospodársky posun súvisiaci s týmto prechodom zvyčajne prospieva regiónom, ktoré majú lepšiu schopnosť prilákať investície a zmobilizovať kvalifikovanú pracovnú silu. Zároveň mnoho vidieckych a menej rozvinutých regiónov má vysoký potenciál na výrobu obnoviteľnej veternej a slnečnej energie alebo na zachytávanie a ukladanie CO₂ v prírodných ekosystémoch. Rozvoj tohto potenciálu by priniesol prospech nielen samotným regiónom, ale aj energetickej bezpečnosti v Európe ako celku.

Zmena klímy zároveň prináša príležitosti aj výzvy pre zamestnanosť a domácnosti. Niektoré sektory, ktoré silno závisia od fosílnych palív, pravdepodobne zasiahne strata pracovných miest alebo reštrukturalizácia. Zmena klímy zároveň predstavuje výzvu pre tradičné sektory, ako je poľnohospodárstvo, cestovný ruch, priemysel alebo aj výroba energie, a to najmä v oblastiach, kde sa stáva normou nedostatok vody. Pracovníci v sektoroch, kde je vplyv klimatickej zmeny silnejší – najmä tí, ktorí majú špecifické zručnosti alebo obmedzené možnosti na prechod do iných odvetví – môžu mať problém nájsť si nové pracovné miesto, čo vedie k nezamestnanosti a tlaku na príjmy domácností. V prípade sektorov, ktoré majú v regionálnom a miestnom hospodárstve dominantné postavenie, budú vplyvy rozsiahlejšie, čo si bude vyžadovať, aby sa hospodárstva týchto regiónov prispôbili, ak si chcú zachovať konkurencieschopnosť.



Mapa 8 Nevyužitý potenciál slnečnej, veternej a vodnej energie podľa regiónu NUTS 3

- MWh/km²/rok
- <= 500
 - 500 – 1 000
 - 1 000 – 5 000
 - 5 000 – 10 000
 - > 10 000
 - žiadny údaj

Potenciálna ročná produkcia na jednotkovú plochu.
Zdroj: JRC.

0 500 km

© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice

Zavádzanie technológií a opatrení šetrných ku klíme si okrem toho vyžaduje dodatočné investície, čo vytvára ťažkosti pre domácnosti s nízkym príjmom.

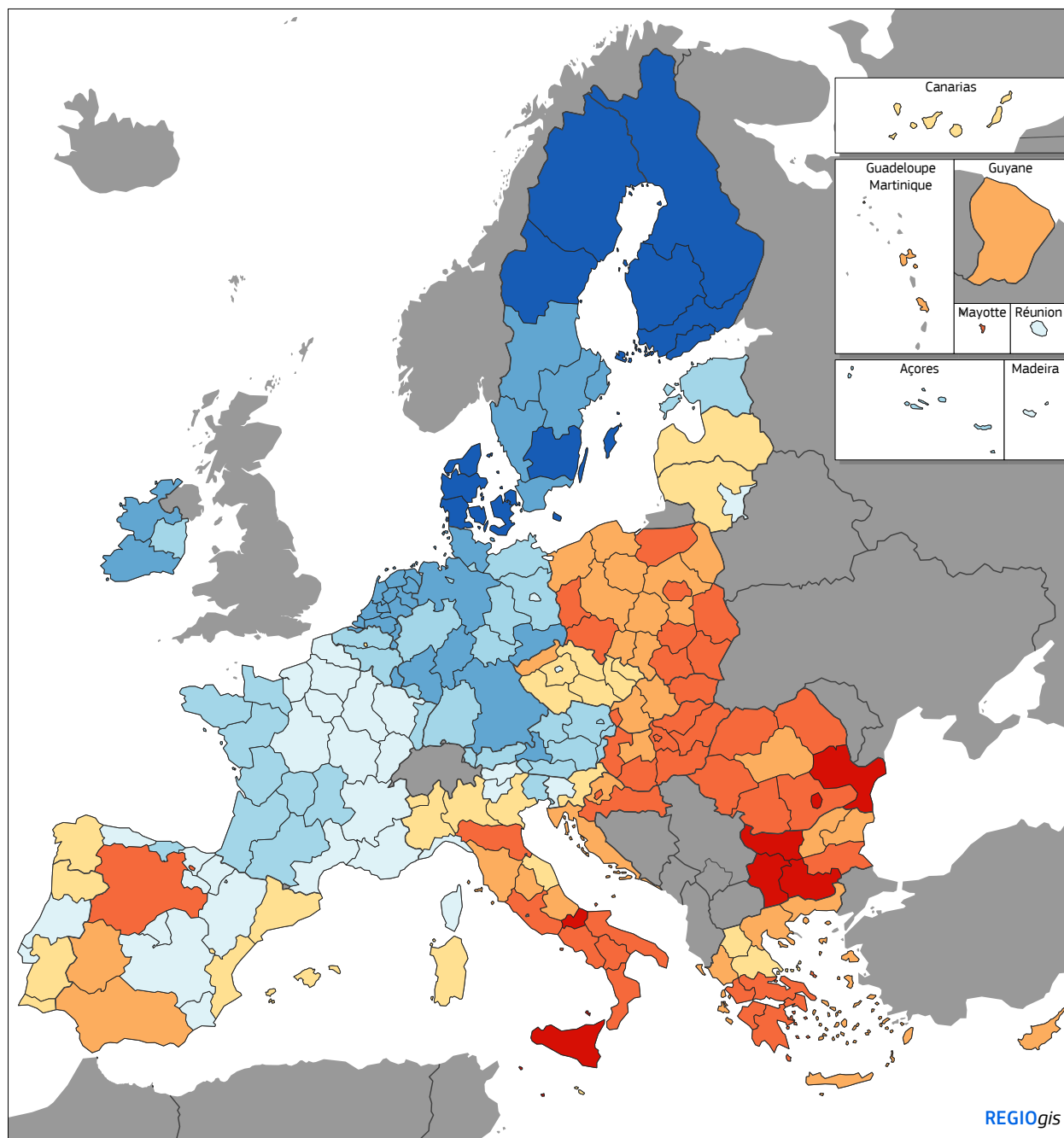
Podpora pracovných miest a príležitostí vo všetkých regiónoch, riešenie asymetrických nákladov na zmenu klímy a vykonávanie klimatickej a zelenej transformácie si vyžaduje komplexný prístup vrátane rýchlejšieho zmiernenia emisií skleníkových plynov a látok znečisťujúcich ovzdušie, nevyhnutných investícií do odolnosti proti zmene klímy, zlepšenia riadenia prírodných zdrojov a obnovy prírody, vytvorenia zdravých ekosystémov a riešení blízkych prírode, podpory adaptácie na zmenu klímy a riadenia rizika katastrof, investícií do efektívneho hospodárenia s vodou a čistenia odpadových vôd (v prípade potreby), do obehového hospodárstva, do energetickej hospodárnosti obydli a prechodu na spôsoby dopravy šetrné ku klíme.

Digitálna transformácia prináša všetkým regiónom príležitosť zvýšiť produktivitu podnikov, inovácie, odolnosť a prístup k službám, ako aj príležitosti najmä pre vidiecke a vzdialenejšie územia. Digitálna transformácia však môže predstavovať aj riziká pre súdržnosť z dôvodu nerovnomernej schopnosti území a ľudí prijímať a využívať digitálne technológie, a to aj pre ľudí v znevýhodnených situáciách a marginalizované komunity. Pokiaľ sa neprijmú vhodné verejné politiky, môžu sa nedostatky v digitálnych zručnostiach ešte zväčšiť a potenciálne môže dôjsť k prehĺbeniu sociálnych a regionálnych rozdielov v Európe. Nedostatok investícií do infraštruktúry digitálnej pripojiteľnosti a zavádzania digitálnych technológií môže navyše brzdiť dlhodobý rast a konkurencieschopnosť zasiahnutých regiónov. To môže mať negatívny vplyv na sociálno-ekonomickú atraktivnosť týchto regiónov, čo sťažuje udržanie kvalifikovanej pracovnej sily a inovatívnych podnikov.

Aby sa zabezpečilo, že budú mať regióny z digitálnej transformácie prospech, musia dostávať nepretržitú podporu, a to najmä tie najmenej pripravené, obzvlášť vo vidieckych a odľahlých oblastiach. Takáto podpora je potrebná najmä v súvislosti s investíciami do zavádzania pokročilých infraštruktúr a služieb digitálnych sietí, nadobúdania základných a pokročilých digitálnych zručností, ako aj zavádzania digitálnych technológií podnikmi, občanmi a orgánmi verejnej správy.

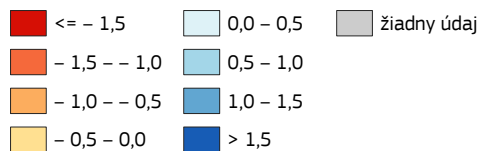
Na viaceré regióny EÚ môže mať vážny vplyv aj nová geopolitická situácia. Útočná vojna Ruska proti Ukrajine viedla k prudkému zníženiu investícií, obchodných tokov a hospodárskych činností (vrátane cestovného ruchu) v niektorých regiónoch, ako aj k novým hospodárskym prekážkam a strate pracovných miest. Vojna viedla aj k bezprecedentnému počtu ľudí, ktorí potrebujú útočisko v EÚ. EÚ pomohla kombináciou právnej, operačnej a finančnej podpory zabezpečiť, aby ľudia utekajúci do EÚ, ako aj členské štáty, ktoré ich prijali, dostávali dostatočnú podporu. Niektoré regióny však zaznamenali mimoriadne vysoký počet príchodov, čo vytvára tlak na miestne integračné systémy. Regióny susediace s Ruskom a Bieloruskom takisto čelia bezpečnostným výzvam a tomu, že migrácia môže byť alebo už je účelovo využívaná.

Nepretržitú podporu potrebujú aj niektoré južné okrajové regióny a najvzdialenejšie regióny, ktoré sú vystavené mimoriadnemu migračnému tlaku na vonkajších hraniciach alebo v ktorých sa zvyšuje počet neregulárnych príchodov.



Mapa 9 Európsky index kvality verejnej správy, 2024

Štandardná odchýlka, rozsah od veľmi nízkej kvality (záporné hodnoty) po vysokú kvalitu (kladné hodnoty)



EÚ = 0

Poznámka: Skóre sú vyjadrené ako z-skóre, priemer EÚ je preto rovný 0.

Kladné (záporné) hodnoty znamenajú kvalitu verejnej správy, ktorá je vyššia (nižšia) než priemer EÚ.

Krajiny sú zobrazené na úrovni NUTS 2. Výnimkami sú Belgicko a Nemecko, ktoré sú zobrazené na úrovni NUTS 1.

Zdroj: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.

0 500 km

© Asociácia EuroGeographics pre administratívne hranice

Stúpajúce napätie a väčšia medzinárodná konkurencia si vyžadujú diverzifikovanejšie hodnotové reťazce. V kontexte otvorenej strategickej autonómie sú rozmanitosť regiónov EÚ a ich existujúce a potenciálne konkurenčné výhody prínosom. Regionálna rozmanitosť môže posilniť jednotný trh a hodnotové reťazce v celej Európe. Aby sa to však dosiahlo, musia regióny disponovať tými správnymi fyzickými, ľudskými a inovačnými zdrojmi – a musia byť schopné uvoľniť svoj potenciál a pridanú hodnotu.

Problémy v oblasti verejnej správy

Nedostatky vo verejnej správe a administratívnej kapacite obmedzujú potenciál rozvoja a pre viaceré regióny a členské štáty zostávajú štrukturálnym problémom. Kvalita inštitúcií – a to aj rešpektovanie právneho štátu a administratívna kapacita – má kľúčový význam pre návratnosť verejných a súkromných investícií. Medzi kvalitou správy vecí verejných a vplyvom investícií v rámci politiky súdržnosti existuje silná korelácia. Vyžaduje si to posilnenie administratívnej kapacity európskych regiónov, a to aj so zreteľom na budúce rozširovanie EÚ, keďže zlepšenie kvality verejnej správy na národnej, regionálnej a miestnej úrovni môže zvýšiť účinnosť vnútroštátnych a európskych politík a investícií.

Potenciál rozvoja mnohých regiónov môže byť ovplyvnený aj nedostatkom diverzifikácie finančných zdrojov na regionálnej a miestnej úrovni v prípade, že sa vo veľkej miere spoliehajú najmä na transfery zo štátneho rozpočtu. Subjekty na nižšej úrovni štátnej správy zodpovedajú v priemere za viac ako polovicu verejných investícií. Tento pomer je nižší v menej rozvinutých členských štátoch, ale aj tam sa zvyšuje. Tento druh závislosti oslabuje odolnosť dotknutých krajín voči náhlým zmenám. Vyššia a diverzifikovanejšia kapacita financovania regionálnych a miestnych orgánov, najmä možnosť mobilizovať súkromné investície, spolu s posilnením ich inštitucionálnej kapacity a administratívnych právomocí by preto posilnila udržateľnosť ich vzorcov rozvoja.

4. Hodnotenie úspechov politiky súdržnosti a ponaučenie do budúcnosti

Ako už bolo zdôraznené vyššie, hoci politika súdržnosti úspešne prispieva ku konvergencii členských štátov, situácia na regionálnej úrovni je omnoho rozmanitejšia. Tento proces zblížovania na štátnej úrovni totiž niekedy zatiaľ zvyšujúce sa rozdiely na regionálnej úrovni, a to najmä medzi veľkými metropolitnými oblasťami a inými regiónmi, ako aj zaostávajúcimi regiónmi, ktoré sú často v „pasci rozvoja“.

Programy na obdobie 2021 – 2027 sa začali s určitým oneskorením z dôvodu vplyvu pandémie a v niektorých členských štátoch pre iné faktory, ako nutnosť pripraviť v rovnakom čase plány podpory obnovy a odolnosti. Riadiace orgány v členských štátoch a regiónoch sa museli zaoberať súbežne rôznymi systémami riadenia a časovými rámcami. Menej rozvinuté členské štáty a regióny, ktoré najviac potrebujú investície z politiky súdržnosti, majú často ťažkosti pri ich navrhovaní a realizácii a majú obmedzenejšie administratívne zdroje. Napriek opatreniam na zjednodušenie politiky súdržnosti zavedeným prostredníctvom legislatívneho rámca na obdobie 2021 – 2027 a podpore administratívnej kapacity poskytovanej v posledných desaťročiach je potrebné politiku ešte viac zjednodušiť.

V záujme posilnenia účinnosti pri plnení cieľov Zmluvy, najmä so zreteľom na výzvy, je potrebné sa zamyslieť nad tým, ako by bolo možné podobu politiky súdržnosti ďalej zlepšiť.

Plnenie cieľa Zmluvy: znižovanie rozdielov v hospodárskom rozvoji

Politika súdržnosti sa v uplynulých obdobiach neustále menila s cieľom prispôbiť sa novým okolnostiam a podporovať priority EÚ. To znamenalo aj zmeny v podporovaných investíciách, geografickom rozsahu, spôsobe vykonávania, používaní kondicionalít a prepojení s procesom európskeho semestra. Zároveň základné hodnoty a zásady politiky boli v priebehu času zachované a dokonca posilnené: dlhodobý rámec programovania, partnerstvo so zainteresovanými stranami a občianskou spoločnosťou, viacúrovňové riadenie, hodnotenie a zber údajov a predovšetkým lokálne orientovaný prístup, v rámci ktorého je podpora prispôbená špecifickým regionálnym potrebám a príležitostiam.

V súlade s cieľmi zmluvy sa prostriedky politiky súdržnosti sústredili na menej rozvinuté regióny a členské štáty EÚ: v rámci programov na obdobie 2021 – 2027 je do týchto regiónov pridelených 70 % prostriedkov z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Európskeho sociálneho fondu plus. Kohézny fond je v plnom rozsahu pridelený členským štátom, ktorých HND na obyvateľa je nižší ako 90 % priemeru EÚ. Hoci finančné prostriedky z politiky súdržnosti dostávajú všetky regióny, intenzita pomoci v rokoch 2014 – 2020 bola vyššia v menej rozvinutých regiónoch, pričom sa na jedného obyvateľa prideliло približne 297 EUR v porovnaní s priemerom EÚ vo výške 117 EUR.

Popri zachovaní hlavného zamerania na menej rozvinuté regióny by sa pozornosť mala venovať aj dynamike rozvoja a dlhodobým trendom, riešeniu problémov skôr, ako budú hlboko zakorenené, a pomoci regiónom, ktoré sa chytily (alebo im hrozí chytenie) do pasce rozvoja. V skratke, mal by sa zaujať aktívnejší prístup k plneniu cieľa Zmluvy, ktorým je podpora harmonického rozvoja.

Rôzne regióny majú rôzne východiskové pozície – a rôzne cesty rozvoja

Regióny majú rôzne východiskové pozície, potreby a kapacity, pokiaľ ide o rozvoj. Vzhľadom na svoje odlišné administratívne kapacity a kapacity financovania nie sú ani rovnomerne vybavené na zvládanie vznikajúcich problémov. Na zvládanie prebiehajúcich a budúcich transformácií si preto budú vyberať rôzne cesty rozvoja.

EÚ by do nich prostredníctvom politiky súdržnosti (ale nielen jej) mala smerovať ciele a lokálne orientovanú podporu zameranú na konkrétne potreby jednotlivých regiónov, mala by tak robiť v súlade s prioritami EÚ a venovať náležitú pozornosť výzvam, rámcom a politikám v každom členskom štáte.

Programy regionálneho rozvoja sú už dlho základom politiky súdržnosti, ale Fond na spravodlivú transformáciu ukázal, ako je možné ešte viac prispôbiť pomoc konkrétnym rozvojovým potrebám území s cieľom vyriešiť vopred identifikované výzvy súvisiace so zmenou klímy. Podobne sa ukázalo, že stratégie pre inteligentnú špecializáciu sú užitočné pri posilňovaní regionálnych

inovačných ekosystémov: založené na miestnych kapacitách a zdrojoch, opierajúce sa o sieť miestnych a regionálnych zúčastnených strán a zamerané na rozdiely v oblasti inovácií.

Zelená a digitálna transformácia, demografické zmeny, meniace sa globálne hospodárske trendy a zmena klímy ovplyvnia všetky regionálne hospodárstva. Ale rozsah a charakter týchto výziev sa bude v jednotlivých regiónoch líšiť – rovnako ako ich schopnosť týmto výzvam čeliť.

Preto je potrebné **dôkladne zvážiť, ako čo najlepšie prispôbiť politiku rôznym hospodárskym profilom a geografickým charakteristikám regiónov tak, aby bolo možné investície strategicky zacieliť.** Narastá potreba lepšie zohľadňovať početné výzvy v oblasti rozvoja, reformné potreby a odlišné sociálne podmienky a okolnosti v oblasti zamestnanosti, aby sa uľahčilo efektívnejšie programovanie finančných prostriedkov EÚ v najvzdialenejších, riedko osídlených, ostrovných, horských, pohraničných, vidieckych oblastiach a oblastiach prechádzajúcich priemyselnou transformáciou a inde.

Podpora vyváženého územného rozvoja

Hospodársky rozvoj na regionálnej úrovni často charakterizuje silná polarizácia medzi regiónmi hlavných miest a veľkými metropolitnými centrami na jednej strane a regiónmi s nižšou hustotou obyvateľstva na strane druhej. Nerovnomerná distribúcia hnacích síl rastu vedie k tomu, že rozvinutejším regiónom sa darí viac, pokiaľ ide o inovácie a konkurencieschopnosť, kvalitu verejnej správy a administratívy a dosiahnutý stupeň vzdelania. Môže to tiež znamenať, že v menej rozvinutých vidieckych a prechodných regiónoch zostáva nevyužitý významný potenciál rastu a vytvárania kvalitných pracovných miest

Ústrednú úlohu v regionálnom rozvoji zohrávajú metropolitné oblasti, mestá a ich okolie. Sústredí sa v nich ľudský kapitál (vrátane univerzít, centier odbornej prípravy a centier výskumu a vývoja) a zabezpečujú vysokú pripojiteľnosť a služby vysokej kvality. To je dôvod, prečo prirodzene priťahujú investície. Ich atraktivita však má svoju cenu: väčšie dopravné zápchy, sociálne problémy a vyššie náklady na bývanie, ktoré spoločne s vyššími mzdovými nákladmi môžu oslabovať ich konkurencieschopnosť.

Dôležitú úlohu zohrávajú v územnom rozvoji aj malé a stredne veľké mestá tým, že podporujú rast okolitých oblastí. Majú kľúčový význam pri poskytovaní verejných a súkromných služieb a okolitým oblastiam ponúkajú príležitosti na prácu a vzdelávanie.

Lepšia spolupráca medzi regiónmi EÚ môže tiež prispieť k dosiahnutiu vyváženého územného rozvoja. Politika súdržnosti, predovšetkým svojimi programami Interreg, pomáha podporovať medziregionálnu spoluprácu prostredníctvom cezhraničnej a medzinárodnej spolupráce, a to aj v rámci makroregionálnych stratégií. Tie podporujú inovácie, rozvoj a lepšiu správu vecí verejných. Vzhľadom na pridanú hodnotu podpory cezhraničných investícií z európskeho rozpočtu však existuje priestor na posilnenie regionálnej spolupráce na rôznych úrovniach – najmä pri cezhraničnom poskytovaní spoločných verejných statkov.

Teritoriálnu nerovnováhu by mohol zmierniť viac polycentrický model rozvoja, ktorý bude založený na malých a stredne veľkých mestách a bude podporovať dostupnosť verejných služieb v oblastiach nachádzajúcich sa ďaleko od veľkých mestských centier. Regionálna spolupráca by sa mohla posilniť aj budovaním kapacít príslušných orgánov a zainteresovaných strán.

Partnerstvo, viacúrovňové riadenie a posilnenie postavenia zainteresovaných strán

Ľudia žijúci v danej oblasti majú viac poznatkov o presných potrebách svojho územia. Preto je ich potrebné zapojiť do diskusií a tvorby politik. Takéto zapojenie a posilnenie postavenia zároveň môže zmierniť rastúca politická nespokojnosť¹⁴ a nedôvera vo verejné orgány.

Rámec na obdobie 2021 – 2027 posilnil partnerstvo a zapojenie regionálnych a miestnych subjektov, občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov. Opatrenia zahŕňali podporu územných modelov vykonávania, ako sú miestny rozvoj vedený komunitou alebo integrované územné investície. Tie kombinujú financovanie z rôznych zdrojov a slúžia na vykonávanie územne orientovanej stratégie, ktorá zahŕňa miestne partnerstvá, prístupy zdola nahor a územné riadenie. Je potrebné ďalej premyslieť, ako čo najlepšie zapojiť orgány na nižšej úrovni štátnej správy a ďalšie relevantné zainteresované strany a posilniť mechanizmus viacúrovňového riadenia. Cieľom je lepšie reagovať na potreby hospodárskych a sociálnych partnerov a občanov v súlade s prioritami EÚ. Táto posilnená úloha miestnych partnerov si vyžaduje zlepšenie ich administratívnej kapacity, pričom by sa malo diskutovať aj o tom, ako to čo najlepšie dosiahnuť.

Podpora inštitucionálneho zblížovania prostredníctvom riešenia existujúcich nedostatkov v oblasti verejnej správy a administratívnej kapacity

Dobrá správa vecí verejných, silné inštitúcie, dodržiavanie právneho štátu a silná administratívna kapacita sú predpokladom účinnej a efektívnej koncepcie a vykonávania všetkých rozvojových stratégií a hospodárskeho a sociálneho pokroku vo všeobecnosti. Nedostatky v oblasti administratívy a správy vecí verejných bránia niektorým členským štátom a regiónom naplno využívať výhody politiky súdržnosti, a to najmä z dôvodu ťažkostí, ktoré majú pri príprave a realizácii investícií.

Nedostatky v správe vecí verejných a kapacite sú stále rozšírené. Súčasná podpora z politiky súdržnosti prostredníctvom technickej pomoci väčšinou odstraňuje nedostatky v kapacite riadenia fondov a podmienkach plnenia, a to aj vtedy, keď sa týkajú boja proti podvodom a korupcii.

K posilneniu administratívnej kapacity prispievajú aj ďalšie nástroje EÚ, najmä Nástroj technickej podpory, ktorým sa poskytuje čoraz väčšia podpora pre regionálne a miestne orgány. Reformy verejnej správy, ktoré podporuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (napríklad v oblasti postupov povoľovania alebo verejného obstarávania), využívajú investície financované z uvedeného mechanizmu a politiky súdržnosti.

14 A. Rodríguez-Pose, L. Dijkstra and H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap, Regional Policy Working Papers 03/2023.

Na vyriešenie týchto nedostatkov v štátnej a regionálnej správe, ako aj u prijímateľov a partnerov, je potrebné zaujať ambicióznejší a komplexnejší prístup. Takýto strategický prístup by mohol prepájať prispôsobenú technickú podporu s požiadavkami na reformu v určitých oblastiach.

Vyriešením administratívnych nedostatkov by sa zlepšila nielen účinnosť politiky súdržnosti, ale prispelo by to aj k stimulácii investícií a výmeny v rámci jednotného trhu, zvýšila by sa atraktivnosť dotknutých regiónov a členských štátov a zlepšila ich kapacita na vykonávanie *acquis* Únie.

Zvýšenie účinnosti investícií v rámci politiky súdržnosti a podpora reforiem

Investície sú potrebnou, nie však dostačujúcou podmienkou zabezpečenia hospodárskeho rozvoja. Hospodárska výkonnosť niektorých regiónov je aj napriek dlhoročnej podpore z politiky súdržnosti stále slabá. Reformy sú potrebné, aby sa odstránili prekážky regionálneho rozvoja – či už ide o špecifické investičné prekážky, regulačné prekážky alebo opatrenia na zlepšenie fungovania trhu práce a podnikateľského prostredia.

Politika súdržnosti v rámci obdobia 2021 – 2027 podporuje silnejšie väzby medzi investíciami a reformami prostredníctvom základných podmienok a zosúladenie s európskym semestrom. Odstránením prekážok regionálneho rastu a rozvoja môžu mať tieto väzby pozitívny vplyv na jednotný trh.

Základné podmienky stanovujú jednotný rámec na zvyšovanie účinnosti investícií v rámci politiky súdržnosti, čím sa zabezpečí napríklad hospodárska relevantnosť a finančná udržateľnosť plánovania investícií do dopravy alebo súlad vodného hospodárstva s prioritami a požiadavkami EÚ. Uplatňovanie týchto podmienok prostredníctvom spoločného súboru požiadaviek stanoveného v regulačnom rámci však môže obmedziť ich schopnosť zohľadniť špecifické ťažkosti, potreby a výzvy členských štátov, ktoré sa v priebehu času menia.

Takisto sa zaviedla väčšia koordinácia medzi investíciami v rámci európskeho semestra a v rámci politiky súdržnosti. Hoci je európsky semester zameraný na vnútroštátne reformy, vďaka posilňovaniu jeho územného a sociálneho rozmeru od roku 2018 sa zvýšila jeho úloha pri usmerňovaní členských štátov k plnému využívaniu hospodárskeho potenciálu celého svojho územia a znižovaniu nerovností. Odporúčania pre jednotlivé krajiny týkajúce sa investícií skutočne ovplyvnili programy politiky súdržnosti na roky 2021 – 2027 a využívanie Fondu na spravodlivú transformáciu. Odporúčania na rok 2024 budú mať kľúčovú úlohu pri preskúmaní programov v polovici trvania a ich úprave v roku 2025, pričom sa viac zamerajú na regionálne špecifiká a výzvy.

S cieľom ďalej stimulovať regionálny rast a konvergenciu je **potrebné preskúmať, ako by sa dalo ešte viac posilniť prepojenie investícií s reformami, aby sa maximalizoval vplyv politiky súdržnosti.** V týchto úvahách by sa mali zohľadniť skúsenosti z iných nástrojov EÚ, a to najmä Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktorým sa zaviedla väčšia doplnkovosť investičnej politiky a reforiem v členských štátoch. Úvahy by sa mali týkať rozsahu potrebných reforiem, úlohy európskeho semestra a koordinácie medzi európskymi, celoštátnymi a regionálnymi politikami.

Lepšia koordinácia a súlad s vnútroštátnymi politikami

Za podporu súdržnosti nie je zodpovedná len politika súdržnosti. Využitie hospodárskeho potenciálu všetkých regiónov EÚ a súbežné znižovanie sociálno-hospodárskych nerovností si vyžaduje spoločné úsilie – a malo by byť spoločným cieľom investičných politík na úrovni EÚ aj vnútroštátnej úrovni. Nie vždy to dostatočne platí. Preto je potrebné sa ďalej zamyslieť nad tým, ako by mali opatrenia EÚ a členských štátov zamerané na riešenie rozdielností a na podporu cieľa hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti stanoveného v Zmluve fungovať spoločne, vzájomne sa posilňovať a prispôbovať podporu rôznym typom území.

Napríklad prípadné začlenenie územného rozmeru do tvorby politík by mohlo posilniť väčšiu súdržnosť medzi špecifickými regionálnymi potrebami a horizontálnymi (európskymi a vnútroštátnymi) politikami.

Zefektívnenie vykonávania

Oneskorenia pri tvorbe a vykonávaní programov politiky súdržnosti (čiastočne vyplývajúce z odkladania finančného plnenia sprevádzaného administratívnymi nedostatkami v niektorých členských štátoch a regiónoch) naznačujú, že spôsob vykonávania politiky možno zlepšiť. To by bolo možné dosiahnuť predovšetkým ďalším zjednodušením pre správne orgány a prijímateľov.

Rámec na obdobie 2021 – 2027 priniesol dôležité opatrenia na zjednodušenie vrátane skráteného zoznamu cieľov politiky, jasnejšej intervenčnej logiky pomocou ukazovateľov, menej náročného nahlasovania a podmienok jednotného auditu. Takisto rozšíril možnosti využívať okrem vykazovania nákladov podložených faktúrami alternatívne možnosti vyplácania prostriedkov, t. j. financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi alebo zjednodušené vykazovanie nákladov. Otvorila sa tak cesta pre jednoduchšie vykonávanie s rýchlejšími možnosťami vyplácania prostriedkov. Členské štáty však tieto možnosti ešte v plnej miere nevyužili.

Pozitívne skúsenosti získané pri vykonávaní ESF a ESF+ pri prechode na model vykonávania orientovaný na výkonnosť, môžu priniesť ponaučenie do budúcnosti. Dôležité je posúdiť, či by sa týmto modelom vykonávania s vyplácaním viazaným na dosiahnuté výsledky (namiesto náhrady vzniknutých nákladov) mohlo dosiahnuť zníženie administratívneho zaťaženia programových orgánov a prijímateľov, zrýchliť finančné plnenie a zvýšiť zameranie politiky na výsledky.

Z hodnotenia Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v polovici trvania¹⁵ vyplynuli aj určité dôležité aspekty, ktoré možno zvážiť pri navrhovaní nástrojov financovania EÚ. Súvisiace konzultácie ukázali, že nástroje financovania založené na dosiahnutých výsledkoch majú na úrovni EÚ širokú podporu. Finančné prostriedky v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa vyplácajú po dosiahnutí míľnikov a cieľov, ktoré predstavujú konkrétne kroky pri vykonávaní reforiem a investícií členskými štátmi, čím sa odmeňuje dosiahnutý pokrok.

¹⁵ COM(2024) 82 final, 21.2.2024.

V hodnotení v polovici trvania sa tiež zistilo, že prepojenie reforiem a investícií integrovaným spôsobom poskytuje účinné stimuly pre plnenie dlhodobých reformných potrieb – a môže viesť k súdržnejšiemu a účinnejšiemu vykonávaniu. Plány podpory obnovy a odolnosti podporujú holistickú tvorbu politik tým, že motivujú členské štáty, aby navrhli ucelený súbor reforiem a investícií s jasnými výstupmi, ktoré riešia politické priority EÚ, ako aj výzvy špecifické pre jednotlivé krajiny. Zároveň hodnotenie ukazuje nedostatočné zapojenie miestnych a regionálnych orgánov, zainteresovaných strán a sociálnych partnerov a pripomína dôležitosť ich účinného zapojenia – a to nielen do navrhovania, ale aj vykonávania a monitorovania opatrení, ktoré sa ich týkajú. A napokon sa v hodnotení upozorňuje na potenciálne oblasti pre budúce zjednodušenie s cieľom zaručiť dostatočnú flexibilitu pri navrhovaní a vykonávaní plánov, a to najmä pokiaľ ide o postup ich revízie, formulovanie míľnikov a cieľov, ako aj súčasný rámec pre audit a kontrolu.

Akákoľvek budúca zmena politiky súdržnosti alebo akýkoľvek nový model vykonávania sa musí zosúladiť s cieľom zmluvy týkajúcim sa hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti a zohľadniť skúsenosti z programovania politiky súdržnosti a jej regionálneho a miestne orientovaného prístupu, ako aj poznatky získané z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Takisto sú tu praktické záležitosti, ktoré je potrebné vziať do úvahy – napríklad dôsledky pre systém auditu a kontroly.

Dosiahnutie dlhodobých cieľov – ale s integrovanou flexibilitou v prípade nepredvídaných okolností

Programy politiky súdržnosti sledujú dlhodobé ciele rozvoja, pričom ich obdobie vykonávania je dlhšie ako desať rokov.

Existujúca možnosť zmeny programov politiky súdržnosti už teraz umožňuje flexibilnú úpravu programov, aby sa zohľadnili meniace sa okolnosti. Táto flexibilita sa v priebehu času zvyšuje. Účinne sa využíva pri reakcii na hospodárske krízy a nečakané zmeny, a to najmä v oblastiach riadenia núdzových situácií, obnovy a prevencie. Legislatívny rámec obsahuje možnosti rýchleho prerozdelenia finančných prostriedkov medzi programami a v rámci nich, vykonania preskúmania v polovici trvania a osobitných ustanovení povoľujúcich dočasné výnimky v prípade reakcie na výnimočné alebo nezvyčajné okolnosti.

Hoci politika súdržnosti zásadne prispela k reakcii EÚ na sociálno-ekonomické dôsledky pandémie COVID-19 a útočnej vojny Ruska proti Ukrajine, jej hlavný dôraz sa musí naďalej klásť na dosiahnutie dlhodobých štruktúrnych cieľov. Hospodárska odolnosť sa dá dosiahnuť len dlhodobými investíciami, a to najmä do diverzifikácie regionálnych hospodárstiev, čím sa vytvorí schopnosť prispôbiť sa technologickým a demografickým zmenám a zvýši sa kvalifikácia pracovnej sily.

5. Záver

V deviatej správe o súdržnosti sa zdôrazňujú významné úspechy politiky súdržnosti, pokiaľ ide o podporu vzostupnej hospodárskej a sociálnej konvergencie v Únii. Najmä na regionálnej úrovni pretrvávajú výzvy, ktoré budú ďalej ovplyvňované štrukturálnymi transformáciami. Poznatky získané z minulých období vykonávania a zo súčinnosti s inými nástrojmi poukazujú na potrebu ďalšieho zlepšovania koncepcie politiky súdržnosti. Silnejšia a modernizovaná politika má zásadný význam pre upevnenie modelu rastu Európy, vybudovanie inkluzívnej Únie a splnenie cieľa Zmluvy týkajúceho sa hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti.

ZOSTAŇME PREPOJENÍ



ec.europa.eu/info/region



#CohesionPolicy
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Oskenujte, ak chcete
otvoriť webovú lokalitu
správy o súdržnosti



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie

ISBN 978-92-68-14066-6
doi: 10.2776/760669