

V Bruseli 10. novembra 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

POZNÁMKA

Od:	Predsedníctvo
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Č. predch. dok.:	14479/22
Predmet:	Dlhodobé vplyvy politiky súdržnosti na regióny EÚ = výmena názorov

Ministri zodpovední za politiku súdržnosti sa vyzývajú, aby na zasadnutí Rady pre všeobecné záležitosti venovanom politike súdržnosti, ktoré sa uskutoční 22. novembra, na základe dokumentu predsedníctva uvedeného v prílohe k tejto poznámke prediskutovali kľúčové ciele a zásady politiky súdržnosti pre budúcnosť; výzvy, ktorým bude táto politika čeliť v budúcnosti, a spôsob, ako ich čo najlepšie riešiť; ako aj pridanú hodnotu politiky súdržnosti v porovnaní s inými politikami a nástrojmi EÚ, a tiež s vnútroštátnymi rámcami, s ohľadom na jej možné prispôbenie s týmito politikami a nástrojmi.

Podkladový dokument**na zasadnutie Rady pre všeobecné záležitosti venované politike súdržnosti**

Politika súdržnosti je kľúčovým nástrojom na podporu dlhodobej konvergenencie v rámci Európskej únie (EÚ). Ako sa zdôrazňuje v ôsmej správe o súdržnosti, politika súdržnosti účinne prispela k preklenutiu hospodárskych rozdielov medzi menej a viac rozvinutými regiónmi a členskými štátmi, čo je v súlade s mandátom EÚ zakotveným v Zmluve o fungovaní EÚ, a to znížiť rozdiely medzi úrovňami rozvoja rôznych regiónov a zaostalosť najviac znevýhodnených regiónov.

Programové obdobie 2007 – 2013¹²³⁴

V programovom období 2007 – 2013 sa investovalo 346,5 miliardy EUR, čo prispelo k zníženiu rozdielov medzi regiónmi, podpore vyváženého a udržateľného rozvoja a zvýšeniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Tieto investície mali skutočný pozitívny vplyv počas finančnej a hospodárskej krízy, keď bolo verejné financovanie obmedzené, a to aj pre malé a stredné podniky (MSP), a keď bolo ťažké nájsť súkromné zdroje financovania a vytvoriť pracovné miesta. Prispeli k riešeniu regionálnych rozdielov a zvýšeniu hrubého domáceho produktu (HDP).

¹ Prezentácia – [Politika súdržnosti prínosy pre občanov](#) – hlavné výsledky 2007 – 2013 (21. 12. 2016); Európska komisia (Generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku).

² [9 spôsobov, ako v Európe funguje Politika Súdržnosti: hlavné výsledky 2007 – 2013](#) (7. 10. 2016); Európska komisia (GR Regio).

³ [WPI: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#) (Súhrnná správa, Ex post hodnotenie programov politiky súdržnosti na roky 2007 – 2013 so zameraním na Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR) a Kohézny fond (KF)); Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku, riaditeľstvo B – Politika, oddelenie B.2 Hodnotenie a európsky semester; 2016.

⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#) (Kde je vidieť vplyv politiky súdržnosti EÚ? Simulácie s regionálnym dynamickým modelom všeobecnej rovnováhy); Philippe Monfort, Simone Salotti; Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre regionálnu a mestskú politiku. Spoločné výskumné centrum Európskej komisie; WP 2/2021.

Výsledky boli viditeľné vo všetkých členských štátoch a regiónoch. Očakáva sa, že investície vo výške 1 eura vynaložené na politiku súdržnosti v rokoch 2007 – 2013 vytvoria do roku 2023 dodatočný HDP vo výške 2,74 EUR. Odhadovaná návratnosť investícií z celkových pridelených prostriedkov v rokoch 2007 – 2013 je 1 milión EUR dodatočného HDP do roku 2023 a z dlhodobého hľadiska prinesie pozitívnu návratnosť, ktorá sa pre EÚ ako celok odhaduje približne na 4 % ročne. Vytvoril sa jeden milión pracovných miest, čo zodpovedá jednej tretine čistého vytvárania pracovných miest počas tohto obdobia. Investície v rámci politiky súdržnosti v rokoch 2007 – 2013 boli pre mnohé členské štáty dôležitým zdrojom verejných financií, pričom v niektorých členských štátoch predstavovali až 57 % vládnych kapitálových investícií. Predovšetkým sa vďaka politike súdržnosti mohla zachovať kontinuita verejných investícií, a to najmä počas rokov hospodárskej krízy, čo poukazuje na dlhodobý stabilizačný účinok viacročného programovania v rámci politiky súdržnosti na investície.

V októbri 2021 Európska komisia vydala pracovný dokument, v ktorom sa skúmali makroekonomické účinky programov politiky súdržnosti v rokoch 2007 – 2013. Vplyv politiky súdržnosti je vyšší v členských štátoch, ktoré sú hlavnými prijímateľmi; z dlhodobého hľadiska je však pozitívny aj v rozvinutejších členských štátoch a regiónoch napriek tomu, že sú v rámci tejto politiky čistými prispievateľmi. V konečnom dôsledku približne 15 % vplyvu na HDP EÚ pochádza z medzinárodných účinkov presahovania, čo naznačuje, že politika súdržnosti je v súhrne prínosná a vytvára pozitívne väzby medzi hospodárstvami členských štátov. Účinky presahovania sú obzvlášť dôležité pre hlavných prispievateľov v rámci politiky súdržnosti a majú významný podiel na celkovom vplyve politiky.

Z dlhodobého hľadiska pochádza viac ako 45 % pozitívneho vplyvu v krajinách, ktoré nie sú oprávnené čerpať prostriedky z Kohézneho fondu, z investícií uskutočnených v členských štátoch, ktoré z fondu čerpajú prostriedky. V niektorých členských štátoch sú účinky presahovania hlavným zdrojom prínosov, pokiaľ ide o politiku súdržnosti. Tieto zistenia poskytujú spoľahlivé dôkazy o tom, že politika súdržnosti prináša výhody v celej EÚ v súlade s cieľmi zmluvy.

Hlavné výsledky Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) a Kohézneho fondu sú⁵⁶:

⁵ [Pracovný dokument útvarov Komisie: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#) (Ex post hodnotenie EFRR a Kohézneho fondu v období 2007 – 2013); Brusel, 19. 9. 2016 SWD(2016) 318 final.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (Posúdenie vplyvu politiky súdržnosti v regiónoch EÚ počas rokov 2014 – 2020 prostredníctvom RHOMOLO); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe

- priamo vytvorených približne 940 000 pracovných miest, z toho 41 600 v oblasti výskumu a vývoja,
- priamo podporených 400 000 MSP a vytvorených 322 000 pracovných miest v MSP,
- zvýšenie kapacity na výrobu energie z obnoviteľných zdrojov o 3 900 megawattov,
- životné prostredie: ďalších 5,9 milióna ľudí napojených na dodávku čistej pitnej vody a ďalších 6,9 milióna ľudí napojených na nové alebo modernizované zariadenia na úpravu odpadovej vody,
- infraštruktúra (km novovybudovaných alebo modernizovaných ciest/železníc, internetové pripojenie atď.):
 - o ďalších 8 400 000 ľudí, ktorí majú k dispozícii širokopásmové pripojenie,
 - o vybudovaných ďalších 4 900 km ciest (väčšinou diaľnic), takmer polovica v rámci celoeurópskej siete TEN-T,
 - o modernizácia takmer 28 600 km ciest, z ktorých dve tretiny sú v členských štátoch EÚ-12,
 - o modernizácia 3 900 km železníc, z ktorých takmer 1 600 km je v členských štátoch EÚ-12.

Hlavné kľúčové kvantitatívne úspechy Európskeho sociálneho fondu (ESF)⁷:

- 98,7 milióna účastníkov odbornej prípravy a iných podporovaných operácií financovaných z ESF, pričom tento počet bol rovnomerne rozdelený medzi neaktívne osoby (36 %), zamestnané osoby (33 %) a nezamestnané osoby (30 %),
- viac ako 30 miliónov priaznivých účinkov, ktoré ľuďom pomáhajú dosiahnuť pozitívnu zmenu:
 - o 9,4 milióna účastníkov získalo zamestnanie, pričom najmenej 300 000 z nich je samostatne zárobkovo činných,
 - o 8,7 milióna účastníkov získalo kvalifikáciu/osvedčenie,
 - o ďalších 13,7 milióna ľudí si zlepšilo zručnosti, kompetencie, zvýšilo si šance na trhu práce, v rámci ďalšieho vzdelávania atď.

Monfort, Simone Salotti; Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre regionálnu a mestskú politiku. Spoločné výskumné centrum Európskej komisie; WP 4/2022, 1. vydanie.

⁷ [Pracovný dokument útvarov Komisie: Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#) (Ex post hodnotenie programov ESF na roky 2007 – 2013); Brusel, 12. 12. 2016 SWD(2016) 452 final; strana 4.

Programové obdobie 2014–2020⁸

Zdroje pridelené na politiku súdržnosti v rokoch 2014 – 2020 predstavovali približne 355 miliárd EUR, čo predstavuje príliv zdrojov vo výške približne 0,3 % HDP EÚ. V júli 2022 Európska komisia vydala pracovný dokument, v ktorom sa skúmal makroekonomický vplyv programov politiky súdržnosti v rokoch 2014 – 2020. Simulácia založená na modeli RHOMOLO naznačuje, že intervencie v rámci politiky súdržnosti v rokoch 2014 – 2020 mali na hospodárstvo EÚ celkovo pozitívny vplyv, ktorý sa počas obdobia financovania postupom času zvýšil a dosiahol vrchol v roku 2021, keď bol HDP EÚ takmer o 0,4 % vyšší, ako by bol v prípade neexistencie tejto politiky.

Na regionálnej úrovni je najväčší vplyv viditeľný v členských štátoch, ktoré sú hlavnými prijímateľmi. V rozvinutejších členských štátoch a regiónoch je vplyv tejto politiky v krátkodobom horizonte vo všeobecnosti menší. Pre mnohé z týchto regiónov je podpora v rámci tejto politiky nízka v porovnaní s veľkosťou ich hospodárstiev. Z dlhodobého hľadiska sa však vplyv tejto politiky zvyšuje, pretože po tom, ako sa programy ukončia, si už nevyžadujú náklady, ale stále prinášajú značné výhody. Vplyv na HDP je nakoniec pozitívny vo všetkých regiónoch. Skutočnosť, že z tejto politiky budú nakoniec profitovať všetky regióny EÚ, čiastočne vyplýva zo silných priestorových účinkov presahovania, ktoré sú s touto politikou spojené, vďaka ktorým programy vykonávané v danom regióne prinášajú prospech aj iným regiónom, najmä tým, ktoré majú silné obchodné väzby s hlavnými prijímateľmi.

Z analýzy vyplýva, že politika súdržnosti významne prispela k zníženiu alebo obmedzeniu nárastu regionálnych rozdielov, a to na úrovni EÚ, ako aj v rámci členských štátov.

⁸ [*The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions*](#) (Posúdenie vplyvu politiky súdržnosti v regiónoch EÚ počas rokov 2014 – 2020 prostredníctvom RHOMOLO); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre regionálnu a mestskú politiku. Spoločné výskumné centrum Európskej komisie; WP 4/2022, 1. vydanie.

Z makroekonomického modelovania uskutočneného Spoločným výskumným centrom (model RHOMOLO), ktoré sa týkalo ESF, vyplýva, že ESF má okrem priamych výsledkov pre účastníkov operácií ESF aj pozitívny vplyv na hospodárstvo ako celok⁹. Investície do zamestnanosti a mobility do roku 2018 by sa v dlhodobom horizonte premietli do vytvorenia 47 000 pracovných miest a zvýšenia HDP o 0,06 % v porovnaní so základným scenárom (2014). Bolo by to spôsobené konečnými makroekonomickými vplyvmi vyvolanými investíciami do ľudského kapitálu a zlepšením produktivity práce, ako aj súvisiacimi štrukturálnymi zmenami. Očakáva sa, že podpora sociálneho začlenenia z ESF zvýši HDP EÚ do roku 2023 o 0,037 % (čo predstavuje 4 miliardy EUR) a vytvorí ďalších 127 000 pracovných miest, pričom sa očakáva, že opatrenia v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy zvýšia HDP do roku 2023 o 0,16 % (18 miliárd EUR) v porovnaní so základným scenárom a vytvoria približne 170 000 ďalších pracovných miest. Očakáva sa, že všetky zvýšenia budú dlhodobé (do roku 2033), keďže sa očakáva, že HDP a zamestnanosť budú v porovnaní so základným scenárom stále vyššie.

Z dlhodobého hľadiska prinášajú investície v rámci tejto politiky významnú pozitívnu návratnosť, pričom 25-ročný multiplikátor HDP predstavuje 2,7 alebo zodpovedá ročnej miere návratnosti vo výške približne 4 %.

Hlavné výsledky politiky súdržnosti:

- vďaka podpore ESF a iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých ľudí (YEI) si 5,4 milióna ľudí našlo prácu,
- s podporou z EFRR sa vytvorilo 236 500 nových pracovných miest,
- z projektov vybraných na podporu z prostriedkov EŠIF bude mať prospech 3,6 milióna podnikov, z ktorých 3 milióny už boli podporené,
- zlepšila sa energetická efektívnosť viac ako 359 000 domácností,
- projekty podporované z ESF a YEI využilo 45,5 milióna účastníkov,
- v období od roku 2014 do konca roka 2020 bolo vybudovaných alebo zmodernizovaných 1 544 kilometrov železníc.

To potvrdzuje, že politika súdržnosti prináša v praxi výsledky.

⁹ [Pracovný dokument útvarov Komisie: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#) (Hodnotenie podpory z ESF v období 2014 – 2018 v oblasti zamestnanosti a mobility pracovnej sily, sociálneho začlenenia a vzdelávania a odbornej prípravy); s. 35, {SWD(2021) 11 final}, Hodnotenie podpory sociálneho začlenenia z ESF. Upozorňujeme, že údaje vychádzajú z údajov za roky 2014 – 2018, a ex post hodnotenie ESF na roky 2014 – 2020 poskytne po jeho dokončení aktuálnejšie údaje. Pozn.: tieto výpočty sa uskutočnili v roku 2019, teda pred súčasnými krízami).

Táto politika nielenže prispela k podpore hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti v EÚ, ale preukázala aj svoju schopnosť prispôbiť sa, najmä presmerovaním 23 miliárd EUR v rámci existujúcich programov na riešenie výziev spôsobených pandémiou, a prostredníctvom REACT-EU doplnila nové finančné prostriedky vo výške 50 miliárd EUR s cieľom pomôcť pri procese obnovy regiónov EÚ, a to budovaním základov pre ich zvýšenú odolnosť.

V posledných desaťročiach sa politika súdržnosti vyvíjala aj z hľadiska formovania mechanizmov správy a riadenia programov: viacročné programovanie, pravidelné hodnotenia, posilnená intervenčná logika spojená so zlepšeniami zameranými na výsledky spolu s lepším spôsobom fungovania partnerstva a viacúrovňového riadenia priniesli do vykonávania programov a projektov efektívnosť. Podobne bol rámec pre politiku súdržnosti doplnený o požiadavky na vytvorenie vhodného strategického základu a rámcových podmienok pre intervencie spolu s posilnenými prepojeniami medzi politikou súdržnosti a rámcom európskeho semestra.

Možný výhľad

Pokiaľ ide o budúce trendy, je jasné, že EÚ čelí viacerým výzvam vyplývajúcim z demografických a technologických zmien, ako aj z digitálnej a zelenej transformácie, ktoré sa dostanú do popredia. To pravdepodobne povedie k novým rozdielom, ktoré by mohli ohroziť udržateľnosť a robustnosť modelu rozvoja EÚ. Samotná politika nemôže zabezpečiť, aby sa nezabudlo na žiadne územie a na žiadneho človeka, ale určite môže výrazne prispieť k hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, okrem iného aj zabezpečením zohľadnenia priestorových a územných aspektov vo vnútroštátnych a odvetvových politikách. Pri navrhovaní a vykonávaní politiky súdržnosti by sa malo vychádzať zo spoľahlivej a účinnej kombinácie vnútroštátnych a únijných politík a nástrojov.

Otázky na rokovanie ministrov:

- 1. Pri ktorých kľúčových cieľoch a zásadách politiky by sa v budúcnosti nemali prijímať žiadne kompromisy?**
 - 2. Aká je pridaná hodnota politiky súdržnosti v porovnaní s inými politikami a nástrojmi EÚ a vnútroštátnymi rámcami? Mala by sa táto politika prispôbiť iným politikám a nástrojom, aby sa ďalej posilnilo plnenie jej kľúčových cieľov?**
 - 3. Akým očakávaným výzvam bude politika súdržnosti v budúcnosti čeliť a ako ju možno prispôbiť tak, aby ich riešila?**
-