

## BUDÚCNOŠŤ POLITIKY SÚDRŽNOSTI EÚ PO ROKU 2027

### Diskusný dokument

Proces reflexie o budúcnosti politiky súdržnosti EÚ nie je len technický, ale je aj vysoko politický, pretože sa dotýka mnohých výziev, ktorým EÚ čelí. Medzi kľúčové otázky patrí miera, do akej ostatné politiky EÚ podporujú ciele súdržnosti; rovnováha medzi využívaním eurofondov počas kríz a zameraním na dlhodobejšie ciele; budúce riadenie politiky; kde a ako možno zlepšiť účinnosť (napr. zjednodušením realizácie); potreba rozvíjať inštitucionálnu kapacitu; a vplyv potenciálneho budúceho rozšírenia do EÚ počas nasledujúceho obdobia financovania. Kľúčovou aktuálnou výzvou je tiež koexistencia a budúci vzťah politiky súdržnosti s [Nástrojom na obnovu a odolnosť](#) (RRF), ktorého riešenie má zásadné rozpočtové aj implementačné dôsledky. Očakáva sa, že politika súdržnosti sa v nasledujúcich rokoch zásadne zmení. Existujú však určité kľúčové zásady, na ktorých je zhoda ako napríklad: viacúrovňové riadenie so zástupcami regiónov; prístup šitý na mieru regiónom, ktorý uznáva špecifické rozvojové potreby území; a princíp partnerstva, ktorý sa snaží zapojiť všetky príslušné zainteresované strany do navrhovania a implementácie programov.

[Skupina na vysokej úrovni](#), ktorú vytvorila komisárka E. Ferreira v januári 2023 (ďalej „HLG“), sa pokúsila konsolidovať argumentáciu v prospech prijímania takých európskych riešení, ktoré zohľadňujú význam súdržnosti pre budúcnosť EÚ ako aj rozdielnú situáciu v jednotlivých regiónoch EÚ. Jej snaha kontrastuje so zdanlivým nezaujmom Európskej komisie o územné rozdiely v EÚ a asymetrické územné dopady európskych politík, ktorý ide ruka v ruke s preferenciou nových rýchlych tematických európskych nástrojov financovania. **Záverečná správa HLG z februára 2024**<sup>1</sup> na základe bohatej dátovej analýzy konštatuje, že medzi rokmi 2000 a 2023 sa podiel populácie EÚ, ktorá žije v krajinách s HDP nižším ako 75 % priemeru EÚ znížil z 25 na 5 %, a identifikuje nasledovné **hlavné výzvy pre hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť EÚ**: zníženie konkurencieschopnosti EÚ navonok<sup>2</sup>, nízka úroveň rozvoja a územná polarizácia<sup>3</sup>. Tieto výzvy sa prejavujú vznikom lokalít postihnutých chudobou a sociálnym vylúčením, ako aj šírením nespokojnosti založenej na nedostatku možností a pocite ľahostajnosti.

Na riešenie týchto výziev HLG navrhuje zefektívnenie politiky súdržnosti EÚ a jej posun do stredy politických priorít EÚ. Podľa HLG „súdržnosť je príliš dôležitá, aby bola ponechaná len na politiku súdržnosti; tá musí fungovať v súhre s ostatnými európskymi a národnými politikami, keďže sú vzájomne na sebe závislé a musia spolupracovať na dosahovaní spoločných cieľov“. Kľúčovým nástrojom takejto strategickej koordinácie a synergií sa má stať [Európsky semester](#).

HLG konštatuje, že administratívne pravidlá politiky súdržnosti EÚ sa stali výrazne komplexnejšími kvôli snahe zostať hlavnou investičnou politikou Únie. Z tohto dôvodu postupne došlo k nesprávnemu vnímaniu politiky súdržnosti EÚ ako **nástroja podpory** formou kompenzácií, pričom v skutočnosti má ísť o **nástroj rozvoja** formou investícií, ktoré sa zúročia. V tomto kontexte **HLG navrhuje reformu politiky súdržnosti EÚ** nasledovne: Cieľom projektov sa musí stať rozvoj, nie podpora. Zdroje majú smerovať na mobilizáciu nevyužitého ekonomického potenciálu, najmä v menej rozvinutých regiónoch a regiónoch v rozvojovej pasci alebo v riziku, že do nej spadnú, ako aj na presadzovanie rovnosti

---

<sup>1</sup> Nasledujúci text je spracovaný podľa: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024*, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>

<sup>2</sup> Za 3 dekády sa podiel EÚ na globálnej ekonomike znížil z viac ako 25 na menej ako 17 %.

<sup>3</sup> V roku 2023 žije 120 miliónov Európanov v menej rozvinutých regiónoch, 60 miliónov v regiónoch, ktoré sú dnes menej hospodársky výkonné ako v roku 2000, a až tretina európskej populácie v regiónoch s ročným rastom HDP nižším ako 0,5% od začiatku 21. storočia.

príležitostí všetkých obyvateľov EÚ, osobitne zraniteľné skupiny. Investície politiky súdržnosti majú byť lokalizované, strategicky tvorené v partnerstve s územnými aktérmi a šité na mieru konkrétnym regiónom a ľuďom prostredníctvom budovania ekosystémov v území a ich prepojením s príbuznými zručnosťami a partnermi v zahraničí. Investície do kapacít, inštitúcií a ekosystémov sa majú stať rovnakou prioritou akou boli doposiaľ investície do infraštruktúry, ľudského a podnikového kapitálu, či inovácií. To si vyžiada posilnenie úlohy územnej samosprávy, občianskej spoločnosti (viacúrovňové riadenie), ako aj zlepšenie zberu a analýzy dát. Súčasťou reformy musí byť väčší dôraz na výsledky.

## 1. Miesto politiky súdržnosti medzi politickými prioritami EÚ a jej investičná kapacita

### Postavenie politiky súdržnosti EÚ medzi prioritami EÚ a v rámci rozpočtu EÚ

Zakotvenie snahy o posilnenie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti Únie v čl. 174 ZFEÚ vyjadruje **význam súdržnosti a harmonického rozvoja pre efektívnosť Jednotného trhu EÚ a rozvíjanie európskeho sociálneho modelu**. Únia sa, v zmysle uvedeného zmluvného základu, má predovšetkým zameriavať na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch a zaostalosti v najviac znevýhodnených regiónoch. Čím viac regiónov sa podieľa na výhodách Jednotného trhu, tým viac sa zvýši produktivita, konkurencieschopnosť a hospodársky výstup EÚ ako celku. Sociálno-ekonomické disparity preukázateľne podnecujú spoločenskú nespokojnosť a oslabujú demokratické hodnoty, najmä v dlhodobu stagnujúcich územiach. Riadenie hospodárskych politík, najmä v eurozóne, taktiež predpokladá približujúcu sa úroveň rozvoja naprieč krajinami a regiónmi v EÚ, a preto krajiny majú koordinovať svoje hospodárske politiky aj s ohľadom na súdržnosť Únie.

Politika súdržnosti EÚ, ktorej **fondy tvoria tretinu [viacročného finančného rámca EÚ](#)**, je praktickým vyjadrením uvedených hodnôt a prístupov v duchu **európskej solidarity**. V rokoch 1989 až 2023 investovala EÚ cez túto politiku 1040 miliárd EUR. Z rovnakých dôvodov pristúpila EÚ v reakcii na pandémiu COVID-19 v roku 2020 k spoločnému dlhu a vytvoreniu jednorazových plánov obnovy a odolnosti s trvaním do roku 2026.

Stanovenie rozpočtu a pravidiel pre využívanie eurofondov sa nedeje v izolácii, ale v interakcii so sociálno-ekonomickým a politickým vývojom v EÚ. **Miera adaptability politiky súdržnosti je na stole vždy pri vyjednávaní novej eurofondovej legislatívy a v kontexte bezprecedentných kríz v ostatných rokoch sa stala kľúčovou otázkou. Ak by politika súdržnosti zostala stáť bokom a jej pravidlá by sa neprispôbili zmenenej sociálno-ekonomickej a politickej realite, riskovala by marginalizáciu, zníženie rozpočtu a politickej relevancie pre EÚ.** Na druhej strane, prijatie mnohých rôznorodých (občas i protichodných) cieľov zahmlieva a znižuje efektívnosť pri dosahovaní hlavného cieľa tejto politiky, ktorým je znižovanie regionálnych disparít prostredníctvom realizácie viacročných rozvojových investičných stratégií.

### Nové výzvy EÚ

Zmenený geopolitický kontext – vojenské konflikty v bezprostrednom susedstve EÚ a rastúce prekážky globálnej ekonomickej spolupráce – prináša **nové priority pre EÚ**, ktoré sú akútnejšie ako tie, ktoré formovali súčasný viacročný rozpočet EÚ na roky 2021 – 2027<sup>4</sup>. V aktuálnej európskej rozpočtovej a politickej diskusii rezonuje najmä **potreba zvýšenia výdavkov rozpočtu EÚ na obranu, humanitárnu pomoc a riadenie imigrácie**, ako aj príprava na **rozširovanie Únie** a snaha o **dosiahnutie autonómie EÚ v strategických sektoroch**. Tieto potreby sa musia realizovať v prostredí zhoršujúcej sa konkurencieschopnosti ekonomiky EÚ a z toho vyplývajúcej schopnosti vytvárať disponibilné zdroje

---

<sup>4</sup> obnova po pandémii, zelená a digitálna transformácia

pre tieto výdavky bez dodatočného zvyšovania verejného dlhu. Vysoké úrokové sadzby, ktoré majú skrotiť vysokú infláciu, predražili splácanie pôžičky NGEU - [Nástroj NextGenerationEU](#). **Krajiny v súčasnej situácii nie sú ochotné navýšiť objem rozpočtu EÚ.** Silnejú argumenty volajúce po celkovej reforme finančného rámca EÚ, ktorý existuje v súčasnej podobe už 3 dekády.

Okrem vyššie uvedeného rámca budúcnosť politiky súdržnosti EÚ budú formovať **dva ďalšie významné európske trendy: demografická transformácia** (starnutie populácie, zmenšujúca sa pracovná sila, súťaž o talenty) a **rozvojové pasce**, ktoré sa týkajú dlhodobu stagnujúcich priemyselných regiónov (najmä v západnej a južnej Európe). Zároveň pribúdajú empirické dôkazy, že úspech konvergenzie a súdržnosti okrem makroekonomickej stability a investícií úzko súvisí aj s **kvalitou inštitúcií a administratívnych kapacít.**

### **Prepojenie s hospodárskym riadením EÚ**

**Zbližovanie politiky súdržnosti s hospodárskym riadením EÚ** – najmä s [Európskym semestrom](#), ktorého cieľom je harmonizácia hospodárskych politik krajín – má za cieľ poskytnúť rozpočtové „zuby“ Európskemu semestru a **koncentrovať smerovanie eurofondov do najdôležitejších oblastí.** Potenciál tohto prepojenia doposiaľ zostáva nenaplnený najmä kvôli nedostatočnému zohľadneniu viacúrovňového riadenia a územnej dimenzie súvisiacej s realizáciou jednotlivých odporúčaní (s výnimkou ojedinelých iniciatív ako príloha 17 [v správach o krajine 2023](#)). V súčasnom programovom období určité prepojenie intervencií politiky súdržnosti s realizáciou sektorových reforiem predstavujú tzv. [základné podmienky](#), ktoré podmieňujú investície politiky súdržnosti existenciou a realizáciou strategického, koncepčného alebo legislatívneho rámca v jednotlivých tematických oblastiach podpory.

### **Prepojenie investícií s reformami, RRF s politikou súdržnosti**

Ambicióznejšie **prepojenie investícií a reforiem** (hoci opäť bez zohľadnenia viacúrovňového riadenia) a nové prvky priniesli **plány obnovy a odolnosti.** Ich osobitný model riadenia zameraný na výstupy zo strany Európskej komisie v spolupráci s krajinami a Radou EÚ, rýchle programovanie a prijímanie rozhodnutí (hoci s menším zapojením partnerov), a rýchla realizácia platieb zo strany EK na základe splnených míľnikov, **prináša dôležité skúsenosti pre prípravu novej generácie programov EÚ.** Reformy prinášajú štrukturálne zmeny a vytvárajú vhodné prostredie na investovanie. Nedávne vyjadrenia Európskej komisie naznačujú možné smerovanie: reformy a výkonnostné míľniky by mali byť základom akéhokoľvek budúceho nástroja; príprava programov by sa mala riadiť časovým harmonogramom; zapojenie sociálno-ekonomických partnerov a viacúrovňové riadenie by mali byť povinné.

## **2. Stavebné kamene politiky súdržnosti EÚ**

### **Partnerstvo, viacúrovňové riadenie**

Politika súdržnosti EÚ predstavuje spoločný európsky rámec a predvídateľné finančné zdroje na dosahovanie stanovených politických cieľov EÚ (viď vyššie) prostredníctvom investícií do rastu a zamestnanosti, a to takým spôsobom, ktorý **mobilizuje zapájanie občianskej spoločnosti a samospráv cez princíp partnerstva a viacúrovňového riadenia.** Významný zdroj európskej pridanej hodnoty tejto politiky spočíva v tom, že jej financovanie je založené na otázke: *Ako Vaša krajina / Váš región / Vaše mesto / Vaša inštitúcia môže prispieť k plneniu európskych cieľov?* V hľadaní odpovedí na túto základnú otázku spočíva potenciál eurofondov „priblížiť EÚ k občanom“. Odpovede na ňu sú

zárodkom budúcich eurofondových projektov. Predpokladom úspechu takéhoto prístupu je, **aby v každej krajine existovali efektívne inštitúcie, platformy a kapacity na prepojenie európskych cieľov s územnými potrebami.**

### Územné zameranie politiky súdržnosti

**K prepojeniu európskych cieľov s územnými potrebami dochádza najmä pri príprave programov – tzv. programovanie.** [Legislatíva EÚ pre politiku súdržnosti](#) obsahuje dostatočnú **flexibilitu, aby každá krajina postupovala v súlade so svojim vnútorným usporiadaním.** Niektoré krajiny delegujú prípravu programov úplne na regióny (napr. Nemecko), iné vopred rozdelia svoju alokáciu medzi regionálne a národné programy (napr. Poľsko, Taliansko). V ostatných krajinách, vrátane Slovenska, existujú národné programy s rozdielnou mierou zapojenia územných samospráv cez nástroje integrovaného územného rozvoja.

V prípade, že si krajina zvolí realizáciu výlučne formou **národných programov**, súčasná legislatíva EÚ poskytuje **veľkú flexibilitu ohľadne miery zohľadnenia územných špecifík a disparít.** Medzi taxatívne podmienky vymedzené v legislatíve aktuálne patrí povinnosť vyčleniť 8 % zdrojov EFRR na udržateľný mestský rozvoj a nastaviť programovú štruktúru podľa 3 kategórií regiónov. **Neexistuje legislatívna povinnosť definovať regionálne alokácie, ciele ohľadne zníženia konkrétnych disparít a pod. Neexistuje ani spoločný východiskový dokument na úrovni EÚ, ktorý by obsahoval porovnateľný zoznam konkrétnych výziev a príležitostí pre každú krajinu a jej regióny, ktoré by mali zohľadniť v eurofondových programoch.** Konkrétne podmienky programov majú byť výsledkom dohody medzi štátom, sociálno-ekonomickými partnermi a Európskou komisiou. Pri Fonde pre spravodlivú transformáciu je potrebné pre každý oprávnený región v programe uviesť zdôvodnenie a oprávnené aktivity.

### Flexibilita, tematická koncentrácia

Na druhej strane, európska legislatíva obsahuje **podmienky, ktoré zužujú priestor pre adekvátne riešenie územných rozvojových potrieb, realizáciu princípu partnerstva a viacúrovňového riadenia.** Okrem odporúčaní, ktoré sú obsahom Európskeho semestra, ide najmä o tematickú koncentráciu, ktorá stanovuje minimálne percentá zdrojov, ktoré je krajina povinná vyčleniť na podporu zelených projektov (osobitne klimatických projektov), na podporu konkurencieschopnosti, ďalej na podporu sociálneho začlenenia, podporu najodkázanejších osôb a podporu zamestnanosti a odborného vzdelávania a prípravy mladých ľudí. **Dôvodom týchto podmienok je zaistiť, že dominantná časť zdrojov politiky súdržnosti EÚ bude smerovať do politicky najdôležitejších oblastí a sektorov s najväčšou pridanou hodnotou pre EÚ.**

Vzhľadom na veľkú rozdielnosť krajín a regiónov v rámci EÚ - ich výziev a potenciálu, a teda aj rôznorodosť spôsobov a možností, ktorými môžu prispieť k plneniu cieľov definovaných na EÚ úrovni - **je potrebné, aby politika súdržnosti EÚ naďalej umožňovala podporu všetkých regiónov**, s dôrazom na tie najmenej rozvinuté. Zároveň je potrebné túto rôznorodosť lepšie zohľadniť pri definovaní legislatívnych podmienok tematickej koncentrácie na úrovni EÚ. Jednou z možností je **kombinovaný model programovania**, v ktorom by tematická koncentrácia bola záväzná pre **národný prúd** orientovaný na sektorovú podporu a realizáciu štrukturálnych reforiem, zatiaľ čo pre **územný prúd** by poskytovala flexibilitu s cieľom zohľadnenia preukázateľných územných výziev a potenciálu jednotlivých regiónov. Územný prúd programovania by bol založený na dostupných regionálnych dátach a nástrojoch integrovaného územného rozvoja (IÚI – [integrované územné investície](#), CLLD - [miestny rozvoj vedený komunitou](#) a pod.).

Zároveň je nevyhnutné ďalej **zvýšiť účinnosť a efektívnosť politiky súdržnosti**, najmä cielenou podporou administratívnych kapacít v území, väčším využívaním zjednodušeného vykazovania výdavkov, ako aj väčším využívaním návratnej formy financovania.

### 3. Slovensko, súdržnosť a eurofondy

#### Konvergencia Slovenska

Napriek nedávnomu globálnemu a európskemu trendu smerom k posudzovaniu udržateľnej kvality života, doposiaľ v európskej i slovenskej verejnej ale i odbornej diskusii **dominuje vnímanie disparít cez optiku ekonomickej výkonnosti**. V ostatných rokoch prebieha na Slovensku v odborných kruhoch (zväčša metodologická) diskusia o tom, ako vieme, či sa Slovensko približuje k životnej úrovni na Západe. MF SR poukazuje na **limity merania ekonomickej výkonnosti cez kúpnu silu** a odporúča porovnávať nominálne hodnoty HDP jednotlivých krajín. Európske politiky sa však tvoria dominantne práve na základe vývoja HDP v parite kúpnej sily na obyvateľa. V tomto vyjadrení sa za jedinú dekádu (od roku 2001 do 2010) Slovensko dostalo z 53 % na 77 % priemeru EÚ. Nasledovalo niekoľkoročné vajatanie na tejto úrovni a od roku 2017 odklon od konvergenčného trendu na úroveň okolo 70 % priemeru EÚ. Zatiaľ čo ostatné krajiny V4 ďalej dobiehajú Západ (aj kvôli tomu, že sa im darí držať nižšiu cenovú úroveň), Slovensko od roku 2019 spolu s Gréckom a Bulharskom obsadzuje posledné tri priečky ekonomickej výkonnosti v EÚ.

#### Regionálne disparity na Slovensku

**Slovensko patrí medzi krajiny s výraznými vnútornými sociálno-ekonomickými rozdielmi**. Cez optiku ekonomickej výkonnosti už v roku 2001<sup>5</sup> podľa Eurostatu Bratislavský kraj dosahoval 112 % priemeru EÚ (vrátane kandidátskych krajín), zatiaľ čo priemer všetkých ostatných slovenských regiónov bol okolo 49 % priemeru EÚ. Benefity z otvorenia ekonomiky a integrácie do globálnych hodnotových reťazcov sa v rámci Slovenska rozložili výrazne nerovnomerne: Prílev FDI (najmä do Bratislavy<sup>6</sup>), spoločne s koncentráciou aktivít výskumu a vývoja (najmä v Bratislave) a dochádzaním za prácou spôsobili prehlbenie regionálnych disparít a nerovnosti na Slovensku na prelome miléníí. Aktuálne (2021) je tento rozdiel na úrovni 149 : 57. Rozsah tejto disparity je možné značne korigovať zohľadnením aspektov administratívneho centralizmu hlavného mesta a dochádzania za prácou. **Neekonomické indikátory kvality života (napr. Social Progres Index) poskytujú oveľa menej dramatický pohľad na vnútorné regionálne disparity na Slovensku**. Zároveň ukazovatele ekonomickej výkonnosti nevytvádzajú o tom, aké majú samosprávy k dispozícii vlastné zdroje a vplyv na realizáciu rozvojových aktivít na svojom území. Na rozdiel od niektorých krajín EÚ (najmä Bulharsko, Maďarsko, ale aj Česko a Rumunsko), na Slovensku sa disparita medzi regiónom hlavného mesta a zvyškom krajiny aspoň ďalej nezväčšuje.

Uvedený širší kontext vnímania vnútorných regionálnych disparít na Slovensku nemení nič na tom, že doposiaľ sa nepodarilo finančnou podporou ani legislatívnymi opatreniami znížiť výrazné sociálno-ekonomické rozdiely, pričom **zaostávanie vo väčšine sociálno-ekonomických ukazovateľov sa koncentruje v regiónoch na juhu a východe krajiny, a to nielen voči regiónu hlavného mesta ale aj voči zvyšku krajiny**. Okrem toho indikátory kvality života poukazujú na zväčšujúcu sa zraniteľnosť niekoľkých prihraničných regiónov aj na severe a juhozápade krajiny.

#### Finančné aspekty politiky súdržnosti – alokačný kľúč, finančné nástroje

---

<sup>5</sup> Regióny hlavných miest SR a ČR boli jediné dva regióny nad priemerom EÚ zo všetkých desiatich krajín, ktoré v roku 2004 vstúpili do EÚ.

<sup>6</sup> Do geograficky najdostupnejšieho a administratívne centrálného Bratislavského kraja smerovali viac ako dve tretiny zahraničných investícií. Regióny Stredného a Východného Slovenska najmä kvôli nedobudovanej dopravnej infraštruktúre neboli dostatočne lákavé pre zahraničných investorov, pričom najnižšiu hodnotu stavu FDI dlhodobo vykazoval Prešovský a Banskobystrický kraj.

Odhladiac od Plánu obnovy a odolnosti, zdroje politiky súdržnosti EÚ predstavujú viac ako dve tretiny všetkých príjmov SR z EÚ. Zostávajúcu tretinu tvoria najmä fondy Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ. Alokačný kľúč politiky súdržnosti, založený dominantne na posudzovaní ekonomickej úrovne jednotlivých regiónov EÚ, populácie a rozlohy krajín (tzv. berlínska metóda), radí Slovensko medzi krajiny s najvyššou intenzitou pomoci EÚ na obyvateľa<sup>7</sup>. V období rokov 2004 až 2022 získalo Slovensko viac ako 24 mld. eur (v cenách roku 2022); priemerný ročný prínos za toto obdobie predstavuje 1,3 % HDP.

**Eurofondy sú európsky stroj času** – koncentráciou doplnkových investícií a kapacít na strategickú prioritu umožňujú v relatívne krátkom čase prekonať zaostávanie, odstrániť štrukturálnu bariéru, či diverzifikovať hospodárstvo. Funguje to v správne vymedzenom území alebo v špecifickej oblasti. Tak ako v minulosti v Írsku, či dnes najmä v Estónsku a Poľsku. Do európskeho stroja času sa nezmestí celá krajina; na to nie je dosť peňazí ani ľudských kapacít. **Determinujúcim faktorom využívania eurofondov na Slovensku** je však skutočnosť, že naše **verejné investície sú z veľkej časti financované z európskych zdrojov, ktoré do veľkej miery nahradili investície zo štátneho rozpočtu**. Od nášho vstupu do EÚ napriek dodatočnému prílevu investičných zdrojov **nedošlo k významnému nárastu verejných investícií v pomere k HDP**. Príčinou zaostávania celkových investícií je najmä nízka investičná intenzita podnikateľského sektora, ale i domácností. Na Slovensku však aj verejný sektor investuje najmenej z krajín V4. Za uplynulé roky sa tak náš investičný dlh odhadom vyšplhal na viac ako 40 miliárd eur.

Tento prístup zároveň znižuje očakávané pozitívne účinky samotných eurofondov a spôsobuje celkovú **fragmentáciu podpory**. Financovanie mnohých oblastí naraz **neumožňuje dostatočnú koncentráciu zdrojov na dosiahnutie zmeny**. Slovenský **system je zároveň pomalý a drahý na prevádzku**<sup>8</sup>, keďže sú potrební experti a procesy na všetky podporované oblasti. To dodatočne znižuje zdroje pre samotné projekty a efektivitu podpory (OECD odhaduje že až o 30 %).

Súvisiacim problémom je **neochota vopred jasne stanoviť deliace línie podpory**. Ide najmä o vymedzenie sa voči iným nástrojom EÚ a SR, kedy sa častokrát stáva, že si oprávnený subjekt s konkrétnou aktivitou môže vyberať z viacerých podporných programov, čo je v rozpore so zásadami doplnkovosti a uplatňovaním synergických a komplementárnych efektov. Dôsledkom je nevyhnutnosť prijímať dodatočné byrokratické opatrenia v čase samotnej implementácie na predchádzanie možnosti prekryvania výdavkov v rámci rôznych zdrojov financovania.

Časté zlyhávanie realizácie naplánovaných verejných investícií z eurofondov vytvorilo na Slovensku predpoklady na **presadenie alternatívnej formy podpory**, ktorá je bližšia k trhovému financovaniu – **využívanie zdrojov EÚ návratnou formou cez finančné nástroje**. Na konci obdobia 2007-2013 v štruktúre Slovenskej záručnej a rozvojovej banky vznikol SIH a.s. (Slovak Investment Holding), ktorý sa napriek náročnému začiatku v priebehu obdobia 2014 – 2020 etabloval ako centrálna verejná inštitúcia SR na realizáciu finančných nástrojov (najmä) zo zdrojov EÚ. K dnešnému dňu SIH riadi cez finančných sprostredkovateľov (banky, investičné fondy) alebo priamo portfólio finančných nástrojov s celkovou alokáciou viac ako 2,3 mld. EUR, pričom využitie 1,29 mld. EUR z programového obdobia 2014 – 2020 predstavuje 99 %. Výhody tohto prístupu investovania spočívajú najmä v jeho efektívite (zapojením komerčných prvkov - rizikovej investičnej analýzy vykonávanej finančnými inštitúciami sa znižuje riziko podpory zbytočných projektov) a dlhodobej udržateľnosti (prostredníctvom splácania istiny dochádza k vytváraniu vlastného rozvojového fondu SR, ktorý bude použitý na podporu ďalších projektov).

---

<sup>7</sup> V období 2021 – 2027 je to 336 EUR na obyvateľa ročne (3. miesto v rámci EÚ po Estónsku a Lotyšsku).

<sup>8</sup> Riadenie eurofondov stojí na Slovensku v prepočte na obyvateľa dvakrát toľko ako v iných porovnateľných krajinách.

## Plnenie cieľov podpory z fondov EÚ

Dôsledkom pomalého tempa využívania eurofondov je aj **tlak zabrániť prepadnutiu európskych zdrojov prostredníctvom presunov od pôvodných cieľov k iným** - spravidla takým, ktoré je možné rýchlo vyčerpať. Pri takýchto iniciatívach, v prípade odsúhlasenia zo strany sociálno-ekonomických partnerov a Európskej komisie, majú výhodu momentálne priority, už pripravené alebo spustené projekty, často s nižšou pridanou hodnotou z hľadiska riešenia rozvojových bariér. **Plnenie dlhodobých strategických cieľov krajiny musí počkať.**

Osobitnou výzvou je **prispôbenie programov dopadom kríz**, ktoré ohrozujú nie len ekonomickú aktivitu a rozvojový potenciál, ale často aj realizovateľnosť rozbehnutých projektov. Pomalé tempo využívania eurofondov v nedávnych rokoch umožnilo Slovensku, na rozdiel od väčšiny iných krajín, presmerovať na dopady pandémie koronavírusu 1,105 mld. EUR, ďalších 339,56 mil. EUR na poskytnutie pomoci pre odídcov z Ukrajiny, a 1,033 mld. EUR na kompenzáciu cien energií pre zraniteľné domácnosti, celkovo približne 19,2 % alokácie obdobia 2014 - 2020. Tieto projekty pomohli udržať investičnú aktivitu a spoločenskú súdržnosť v čase bezprecedentných kríz a predišli strate európskych zdrojov, keď okolnosti neumožnili realizovať viaceré pôvodne naplánované investičné projekty.

Pre Slovensko bol doposiaľ **charakteristický sektorový prístup k programovaniu**, ktorý zohľadňuje priority EÚ a investičné usmernenia v rámci Európskeho semestra predovšetkým prostredníctvom požiadaviek jednotlivých rezortov, nie cez územný prístup zdola založený na integrovaných územných stratégiách a ideálne už pripravených projektových zámeroch. Tento sektorový prístup je ešte devalvovaný politickým cyklom. Paradoxne, na Slovensku sektorové definovanie priorít, najmä z vyššie uvedených dôvodov, dlhodobo neuspokojivo plní rezortné strategické investičné ciele, ktorých podpora presahuje rámec viacerých programových období, najmä v oblasti základnej infraštruktúry životného prostredia, dopravy, digitalizácie. Zároveň **sektorový prístup prirodzene zlyháva pri realizácii integrovaných transformačných stratégií, ktoré si vyžadujú nadrezortnú koordináciu a viacúrovňové riadenie** (najmä začleňovanie marginalizovaných rómskych komunít). V rámci prípravy Programu Slovensko 2021 –2027 sa SR podarilo so sociálno-ekonomickými partnermi a s EK dohodnúť, že konkrétna časť zdrojov programu (2,3 mld. EUR – 18 % alokácie programu) bude realizovaná cez mechanizmus integrovaných územných investícií. Dopytovú súťaž samospráv tak **po prvýkrát na Slovensku nahrádza motivácia územných partnerov spoločne identifikovať kľúčové rozvojové investície**. Kapacity v území na realizáciu týchto investícií sú priamo podporené zdrojmi technickej pomoci programu, ako aj cielenou expertízou národnej úrovne (regionálne centrá a ďalšie kapacity MIRRI SR).

## Inštitucionálna fragmentácia a úroveň spoločenskej dôvery

V rámci reflexie o využívaní eurofondov na Slovensku je tiež potrebné venovať pozornosť **horizontálnym rozvojovým prekážkam, ktorými sú najmä inštitucionálna fragmentácia a nízka úroveň spoločenskej dôvery**. Neschopnosť prekonať inštitucionálnu fragmentáciu dlhodobo negatívne ovplyvňuje poskytovanie základných verejných služieb v mnohých oblastiach (roztrieštené kapacity a absencia spolupráce samospráv, neudržateľná sieť regionálneho školstva, nedostatočná integrácia sociálnej a zdravotnej starostlivosti a pod.), ako aj podporu vedy, výskumu a inovácií. Medziľudská dôvera sa od vzniku SR prakticky nezmenila – stagnuje okolo úrovne 23 % a patrí k najnižším v Európe, pričom dospieva menej kohézná generácia ako bola tá predchádzajúca; to všetko napriek 30 rokom objektívne merateľného materiálneho pokroku. Medziľudská dôvera spolu s dôverou k spoločenským inštitúciám a elitám definuje úroveň spoločenskej súdržnosti. Vyššia kohézia znamená zníženie nákladov spolupráce medzi osobami, ktoré sa nepoznajú, čo býva v pozitívnom vzájomnom vzťahu s vyššou schopnosťou spoločnosti akumulovať zdroje - a tým prosperovať.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Trendy (ne)dôvery. DEKK Inštitút, 2023

[21,9 % Slovákov si myslí, že ostatným sa dá veriť - analýza sociálnej kohézie - DEKK](#)