FORUM STATISTICUM SLOVACUM Vol XIX (2023) No 2 pp 50-65

Implementácia politiky súdržnosti v členských krajinách Európskej únie medzi rokmi 2014 – 2022
Implementation of the cohesion policy of the European Union between the years 2014 – 2022

Branislav Kučerík[a], Tomáš Miklošovič[b]

[a] Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovenská republika

[b] Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, Šancová 56, 811 05 Bratislava, Slovenská republika

[a] Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Economics, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovak Republic

[b] Institute of Economic Research of the Slovak Academy of Sciences, Šancová 56, 811 05 Bratislava, Slovak Republic

branislav.kucerik7@gmail.com; tomas.miklosovic@savba.sk

***Abstrakt**: Článok sa zameriava na analýzu politiky súdržnosti Európskej únie počas rokov 2014 – 2022. V prvej časti príspevku sme opísali základné princípy a ciele politiky súdržnosti určené pre dané rozpočtové obdobie. V druhej časti sme na základe dát od Európskej komisie opísali úroveň čerpania eurofondov na úrovni členských štátov a geopolitických zoskupení ešte počas prebiehajúceho rozpočtového obdobia ku koncu roka 2022. Zaoberali sme sa vzťahom medzi politickým cyklom a úrovňou čerpania pridelených prostriedkov. Dokázali sme, že existujú výrazné rozdiely z hľadiska úrovne čerpania, celkovej výšky eurofondov a politickým cyklom.*

***Abstract:** The article focuses on the analysis of the European Union cohesion policy during the period 2014-2022. In the first part of the paper, we described the basic principles and objectives of cohesion policy for the budget period. In the second part, based on data from the European Commission, we described the level of absorption of EU funds at the level of Member States and geopolitical groupings still during the current budget period at the end of 2022. We addressed the relationship between the political cycle and the level of absorption of the allocated funds. We have shown that there are significant differences in terms of the level of absorption, the total amount of eurofunds and the political cycle.*

***Kľúčové slová:** Európska únia, politika súdržnosti, implementácia*

***Key words:** European Union, cohesion policy, implementation*

1. Úvod

Politika súdržnosti je jednou z hlavných aktivít Európskej únie, ktorá má obrovský ekonomický, sociálny a politický dosah. Je predmetom intenzívnych diskusií na jednotlivých spoločenských úrovniach (politici, akademici, laická verejnosť a pod.).

Hlavným cieľom tohto článku je predstaviť vybrané oblasti politiky súdržnosti pre rozpočtové obdobie 2014 – 2020, stručne charakterizovať vybrané fondy,

bez ktorých by nemohlo dôjsť k jej realizácii a charakterizovať hlavné ciele určené pre toto obdobie. Našim cieľom je tiež preukázať na základe oficiálnych štatistických údajov, ako úspešne jednotlivé členské krajiny EÚ čerpali dostupné financie do konca roku 2022 a pokúsiť sa porozumieť, prečo existujú tak markantné diferencie v spotrebe eurofondov medzi jednotlivými členskými krajinami. Zároveň chceme poukázať na význam tejto politiky pre jednotlivé krajiny EÚ. Považujeme za relevantné rovnako upozorniť na koreláciu medzi politickým cyklom v jednotlivých krajinách a intenzitou čerpania eurofondov. V dobe spracovania dát pre tento článok boli dostupné údaje za roky 2014 až 2022, preto naše analýzy a závery budú založené na dátach dostupných za toto obdobie. V poslednom roku možnej implementácie (rok 2023) v rozpočtovom období 2014 – 2020 predpokladáme zvýšené čerpanie prostriedkov politiky súdržnosti vo všetkých členských krajinách, kde úroveň implementácie je na podpriemernej úrovni. Preto sme sa zamerali na aktuálne čerpanie politiky súdržnosti do konca roka 2022. Jedná sa o jednu z najvýznamnejších no zároveň aj najkontroverznejších aktivít EÚ, a týmto príspevkov sa chceme pripojiť do diskusie o jej významne.

2. Príčiny vzniku politiky súdržnosti

Ekonomická nerovnosť medzi jednotlivými členský krajinami a ich regiónmi je výrazná. Za jednu z hlavných príčin si dovolíme označiť uplatnenie diferentných ekonomických systémov pri tvorbe hospodárskej politiky po ukončení 2. svetovej vojny. Ekonomiky krajín, ktoré počas obdobia existencie železnej opony patrili do tzv. východného bloku (napr. dnešná Vyšehradská štvorka, Rumunsko, Bulharsko, atď.), boli založené na princípoch centrálne riadeného hospodárstva. Tento systém sa ukázal ako dlhodobo neudržateľný a spôsobil komplexnú sociálnu a ekonomickú degeneráciu. Zároveň ide o jeden z primárnych faktorov, prečo sú tieto krajiny z hľadiska ekonomickej výkonnosti vo všeobecnosti na chvoste EÚ. Zvyšok súčasných členských štátov sa rozhodol pre zmiešanú ekonomiku a mnohé z nich (ako napr. Nemecko či Francúzsko) patria nielen z ekonomického hľadiska, medzi najrozvinutejšie krajiny sveta. I napriek skutočnosti, že členské krajiny EÚ aktuálne zdieľajú s určitými odlišnosťami rovnaký ekonomický systém (zmiešanú ekonomiku) a došlo k relatívne výraznému ekonomickému rozvoju členských krajín, ktoré patrili do východného bloku, tak rozdiely medzi jednotlivými krajinami EÚ stále pretrvávajú. HDP na obyvateľa v najbohatšej krajine Únie, v Luxembursku, v roku 2022 predstavovalo 261 % priemeru EÚ, zatiaľ čo v tej najchudobnejšej krajine, v Bulharsku, to bolo iba 59 %. Výrazná príjmová nerovnosť môže narúšať sociálnu súdržnosť, viesť k politickej polarizácii a nižšiemu ekonomickému rastu (International Monetary Fund, 2023). Tieto faktory predstavujú zásadný problém pre spoločnosť ako

celok a rovnako ohrozujú stabilitu a samotnú existenciu Európskej únie. Hlavný cieľ politiky súdržnosti je pomoc pri prekonávaní výziev 21. storočia, a to zaistiť konkurencieschopnosť európskych štátov na globálnej úrovni a zlepšiť kvalitu života svojich občanov (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, 2023).

3. Základná charakteristika politiky súdržnosti v rozpočtovom období 2014 – 2020

Ako sme už spomínali, tak hlavným cieľom tejto politiky EÚ je znižovanie rozdielov medzi jednotlivými regiónmi a podporiť nielen ich rozvoj, ale aj komplexné napredovanie krajín. Politika súdržnosti je z hľadiska formy hospodárna, sociálna, územná.

- Hospodárna politika sa snaží o vytvorenie systému, ktorý zabezpečí realizáciu vybraných ekonomických cieľov ako napr. požadovaná miera zamestnanosti.
- Hlavné oblasti sociálnej politiky sú podpora zamestnanosti, zlepšovanie životných a pracovných podmienok, rovnaké zaobchádzanie s pracovníkmi, primeraná sociálna ochrana podľa potreby, sociálny dialóg, rozvoj ľudských zdrojov a iné.
- Územná politika má za cieľ udržať kooperáciu medzi jednotlivý regiónmi Európskej únie.

V rozpočtovom období 2014 – 2020 bolo určených na projekty politiky súdržnosti 351,8 miliárd eur, čo predstavuje 37 % výdavkov EÚ v danom období. Slovensku bolo z týchto peňazí pridelených 15,3 mld. EUR (4,3 %). Z časového hľadiska je možné čerpať pridelené zdroje aj po ukončení štandardného 7 ročného obdobia, t. j. i počas nasledujúcich 3 rokov (v prípade financií určených na obdobie 2014 – 2020 je možné ich čerpanie do konca roku 2023). Za realizáciu politiky súdržnosti vrátane jednotlivých kontrolných činnosti je zodpovedaná Európska komisia (EK) a jednotlivé členské štáty EÚ.

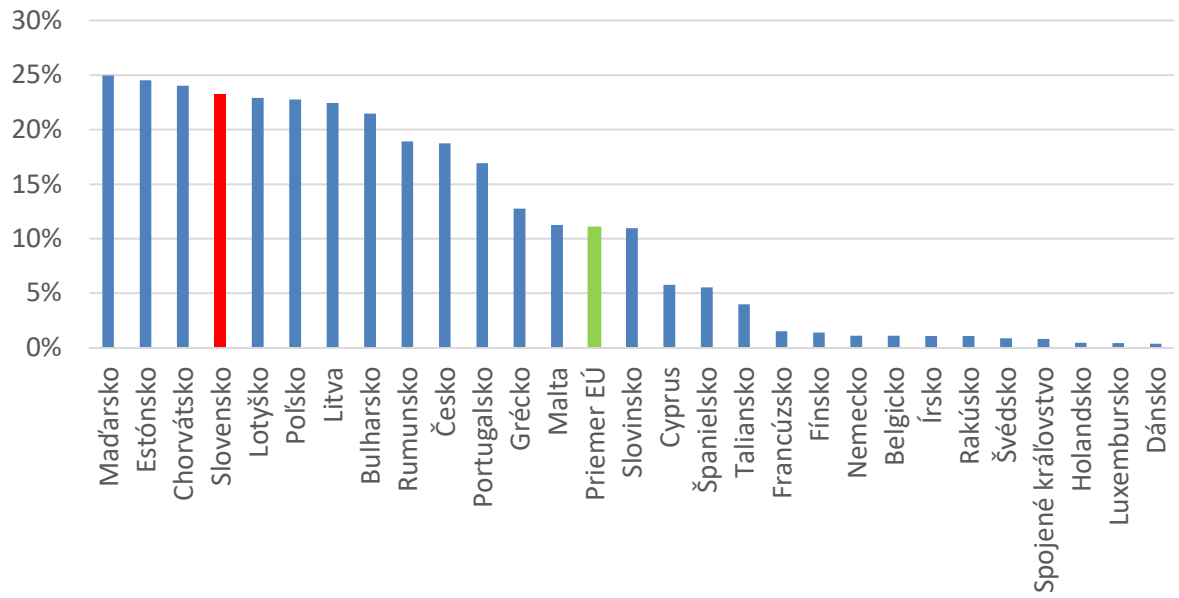
EÚ využíva na realizáciu politiky súdržnosti jednotlivé štrukturálne a investičné fondy, ktoré sú financované z rozpočtu EÚ, kde prispievajú všetky členské štáty. Ide primárne o: Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Kohézny fond, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka, Európsky námorný a rybársky fond.

- Európsky fond regionálneho rozvoja je určený na znižovanie výrazných rozdielov medzi jednotlivými regiónmi EÚ a má prispievať k hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Hlavné oblasti, na ktoré sú určené peniaze z tohto fondu v predmetnom rozpočtovom období sú: Inovácie a výskum, Digitálna agenda, podpora malých a stredných podnikov a nízkouhlíkové hospodárstvo.

- Európsky sociálny fond je najstarší zdroj zo štrukturálnych fondov. Prispieva k prioritám spoločenstva v oblasti presadzovania hospodárskej a sociálnej konzistentnosti prostredníctvom zlepšovania pracovných príležitostí, podpory vysokej miery zamestnanosti a zvyšovaniu počtu a kvality pracovných miest. Robí tak prostredníctvom podpory politík členských štátov, ktoré sa zameriavajú na dosiahnutie plnej zamestnanosti, rovnosti a produktivity práce, podporu sociálnej inklúzie vrátane prístupu znevýhodnených ľudí k zamestnaniu a znižovaniu národných, regionálnych a miestnych rozdielov v zamestnanosti.
- Kohézny fond je určený pre krajiny, ktorých hrubý národný dôchodok je nižší ako 90 % priemeru Európskej únie. Členské štáty, pre ktoré bol tento fond v počas tohto rozpočtového obdobia určení sú: Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Grécko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko. Hlavným cieľom existencie tohto fondu je zlepšenie kvality životného prostredia a prispieť k vzniku „zelenej“ ekonomiky na celoeurópskej úrovni. Peniaze môžu byť využité aj na projekty súvisiace s dopravou a energetikou, pokiaľ explicitne prispievajú k efektívnejšiemu využívaniu zdrojov, podpore verejnej dopravy, rozvoja železničnej dopravy, prechodu na „zelené“ zdroje energie, atď. Rovnako je možné využiť tento zdroj pre realizáciu transeurópskych projektov vybranými občanmi EÚ. Finančná pomoc z kohézneho fondu môže byť pozastavená rozhodnutím Rady (prijatým kvalifikovanou väčšinou), ak členský štát vykazuje nadmerný deficit verejných financií a ak nevyriešil situáciu alebo neprijal na to vhodné opatrenia.

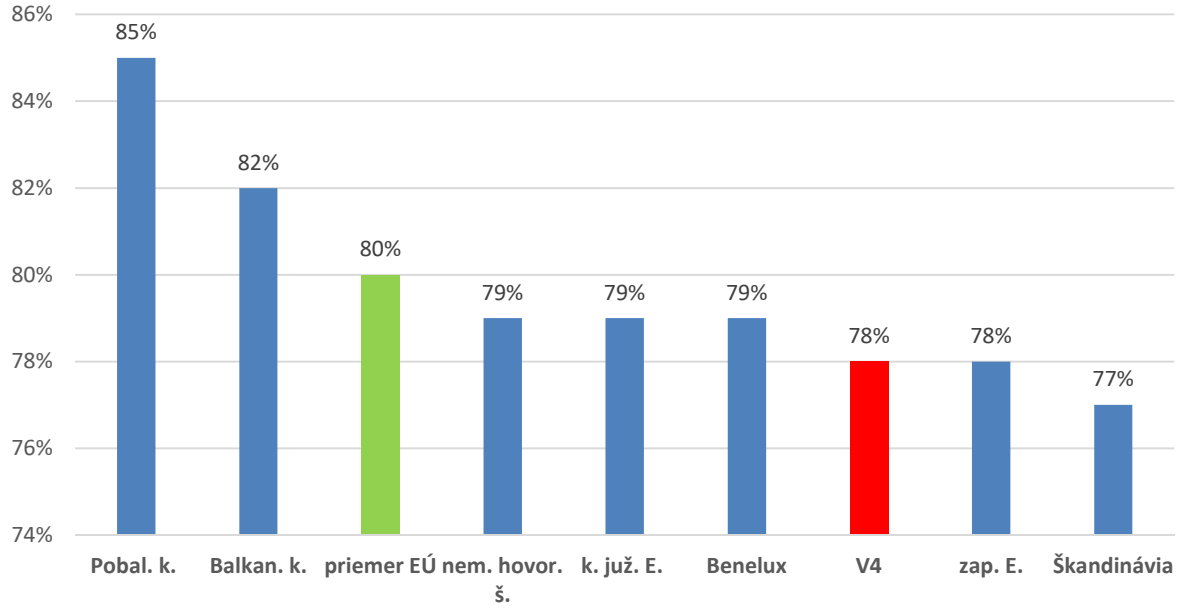
4. Čerpanie v rámci politiky súdržnosti jednotlivými geopolitickými zoskupeniami medzi rokmi 2014 – 2022

Ako sme už spomínali, tak existujú výrazné rozdiely medzi úrovňou čerpania eurofondov v jednotlivých krajinách EÚ. V tejto časti článku chceme ukázať, na základe dostupných dát od Európskej komisie, koľko z dostupných financií vyčerpali jednotlivé krajiny (a geopolitické zoskupenia) do konca roka 2022, a zároveň sa pokúsiť pochopiť, čo to pravdepodobne zapríčinilo. V nižšie uvedenom grafe môžeme vidieť akú ekonomickú relevantnosť majú finančné zdroje pochádzajúce z politiky súdržnosti v rozpočtovom období 2014 - 2020 pre jednotlivé členské krajiny v pomere k ich nominálnemu HDP na začiatku tohto obdobia, t.j. rok 2014. Pre najmenej rozvinuté krajiny (krajiny bývalého východného bloku) sa relevantnosť tejto politiky často pohybuje okolo hodnoty 20 % HDP, ale pre tie najrozvinutejšie je táto hodnota zvyčajne nižšia ako 2 %, čo dokumentuje aj graf č. 1



Graf 1 Podiel pridelených prostriedkov v krajinách Európskej únie k nominálnemu HDP 2014 vyjadrená v % *(Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)*

Na grafe č. 2 je znázornené čerpanie alokovaných zdrojov z politiky súdržnosti na konci roka 2022 podľa geopolitických zoskupení. Jednotlivé krajiny boli agregované do určitého geopolitického zoskupenia na základe zemepisnej polohy, spoločného historického vývoja alebo ekonomickej výkonnosti. Z grafu je zrejmé, že čerpanie jednotlivých skupín krajín je homogénnejšie. Rýchlosť čerpania je od 77 % do 85 % celkovej alokácie.



Graf 29 Podiel čerpaných prostriedkov politiky súdržnosti v rozpočtovom období 2014 – 2020 ku koncu roka 2022 v jednotlivých geopolitických zoskupeniach vyjadrená v % *(Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)*

5. Čerpanie v rámci politiky súdržnosti v nemecky hovoriacich krajinách a krajinách západnej Európy v rozpočtovom období 2014 – 2020 (ku konci roka 2022)

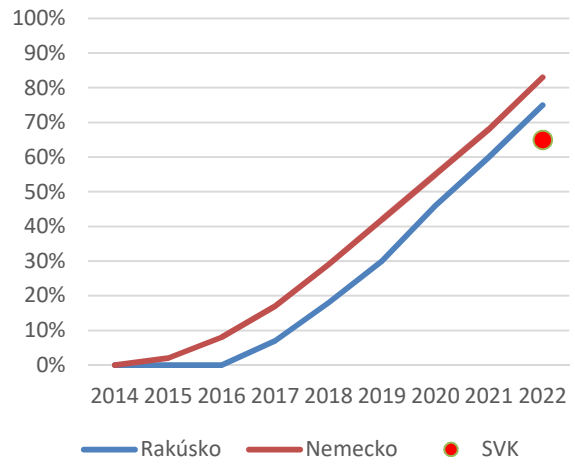
Nemecky hovoriace krajiny (Rakúsko a Nemecko) počas obdobia 2014 – 2022 vyčerpali v priemere okolo 79 % alokovaných zdrojov, čo vidno na grafe č. 3, pričom ide de facto o priemer EÚ (80 %). Pre Rakúsko je táto hodnota 75 % a pre Nemecko 83 %. Počas tohto obdobia obidve krajiny predstavovali kľúčových prispievateľov do rozpočtu EÚ a Nemecko je v absolútnom vyjadrení najväčším prispievateľom (28,1 mld. €), keďže sa jedná o najväčšiu a najvýkonnejšiu ekonomiku EÚ. Taktiež tieto štáty sú jednými z mála čistých prispievateľov. Do spoločného rozpočtu viac finančných prostriedkov prispievajú ako z neho následne dostávajú. I na toto rozpočtové obdobie získalo Nemecko a Rakúsko vrátane Švédska a Holandska špeciálny rabat tvz. „korekcia z korekcií“ vo výške 25 %. Ak berieme do úvahy počet pridelených finančných prostriedkov v pomere k nominálnemu HDP v roku 2014, pre obidve krajiny sa jedná o hodnotu pod 2 % (Nemecko 1,12 %, Rakúsko 1,07 %). Z tohto uhla pohľadu sa jedná o štáty pre ktoré má politika súdržnosti len doplnkovú funkciu pre jednotlivé ciele.

Z grafu č. 4 vyplýva, že západoeurópske štáty (Francúzsko, Írsko a Spojené kráľovstvo) v priemere vyčerpali cca 79 %, čím sú na podobnej úrovni ako nemecky hovoriace krajiny a priemer EÚ. Francúzsko vyčerpalo 89 % alokovaných zdrojov, čo ho robí najúspešnejším príjemcom politiky súdržnosti v rámci západnej Európy, a taktiež jedného z najúspešnejších v rámci celej EÚ. Na druhej strane Spojené kráľovstvo vyčerpalo 75 % zdrojov a Írsko iba 69 %, čo z nich robí podpriemerných príjemcov politiky súdržnosti. Spojené kráľovstvo a Francúzsko boli v absolútnom vyjadrení po Nemecku najväčšími platcami do rozpočtu EÚ. Spojenému kráľovstvu bol i počas týchto rokov udelený špeciálny rabat na základe ktorého získavali späť 2/3 zo svojho každoročného príspevku. Pridelené prostriedky v pomere k nominálnemu HDP 2014 mali pre všetky krajiny hodnotu pod 2 % (Francúzsko 1,52 %, Írsko 1,02 %, Spojeného kráľovstvo 0,83 %).

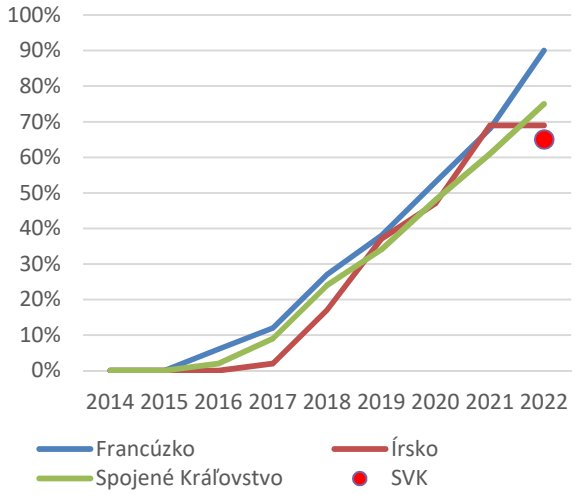
6. Čerpanie v rámci politiky súdržnosti v Beneluxe a Škandinávii v rozpočtovom období 2014 – 2020 (ku konci roka 2022)

Graf č. 5 ukazuje, že štáty Beneluxu vyčerpali v priemere 79 % zdrojov, čím sú na podobnej úrovni ako predchádzajúce krajiny. Holandsko za sledované obdobie vyčerpalo 88 % zdrojov a zaraďuje sa tak k najúspešnejším príjemcom politiky súdržnosti. Zvyšné krajiny neprekročili za sledované obdobie hodnotu 80 % (Luxembursko 76 %, Belgicko 74 %). Relevantnosť pridelených zdrojov v pomere k nominálnemu HDP roku 2014 bola pod hodnotou 2 %. Pre Luxembursko sa jedná o 0,45 %, čo je druhá najnižšia hodnota v EÚ.

Z grafu č. 6 je vidno, že škandinávske krajiny vyčerpali v priemere 77 %, čo z nich robí geopolitické zoskupenie s najnižšou úrovňou čerpania. Najúspešnejším príjemcom bolo Fínsko (84 %) a zvyšné štáty neprekročili hranicu 80 % (Švédsko 77 % a Dánsko 70 %). Taktiež sú tieto krajiny „čistými prispievateľmi“ do spoločného rozpočtu. Z hľadiska relevantnosti pridelených zdrojov v pomere k nominálnemu HDP z roku 2014 bola ich hodnota pre všetky krajiny pod 2 %. Pre Dánsko išlo iba o 0,39 %, čo je najnižšia hodnota z celej EÚ.

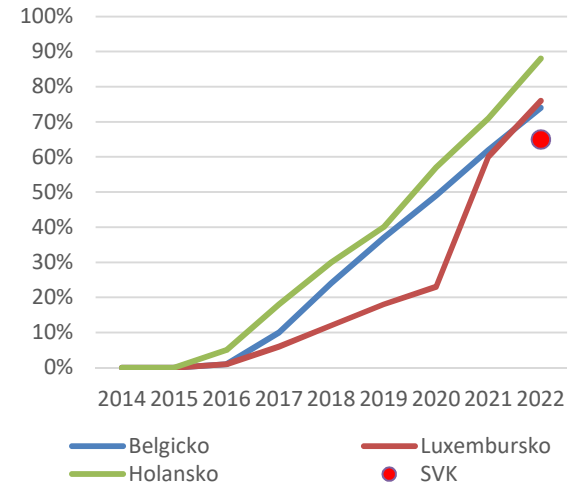


Graf 3 Čerpanie eurofondov v nemecky hovoriacich krajinách *(Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)*

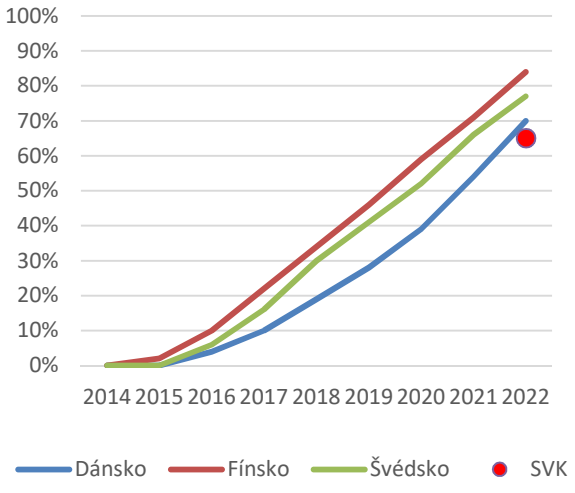


Graf 4 Čerpanie eurofondov v krajinách západnej Európy *(Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)*

Poznámka: Červená značka (bod) označuje úroveň čerpania politiky súdržnosti Slovenska v roku 2022 vyjadrenú v %.



Graf 5 Čerpanie eurofondov v krajinách Beneluxu *(Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)*



Graf 6 Čerpanie eurofondov v krajinách Škandinávie *(Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)*

Poznámka: Červená značka (bod) označuje úroveň čerpania politiky súdržnosti Slovenska v roku 2022 vyjadrenú v %.

7. Čerpanie v rámci politiky súdržnosti v krajinách južnej Európy a Pobaltí v rozpočtovom období 2014 – 2020 (ku konci roka 2022)

Všetky juhoeurópske štáty, s výnimkou Španielska a Talianska, boli počas sledovaného obdobia nadpriemernými príjemcami politiky súdržnosti. Tieto súvislosti vidno na grafe č. 7. Portugalsko s úrovňou čerpania 97 % a Malta s úrovňou čerpania 94 % boli najsilnejšími príjemcami politiky súdržnosti rámci v celej EÚ. Grécko aj Cyprus dosiahli hodnotu 84 %, no v prípade Španielska išlo iba o 54 %, čo je najnižšia hodnota v celej EÚ. Taliansko získalo počas tohto rozpočtového obdobia v absolútnom vyjadrení najviac finančných prostredníkov (64, 9 mld. €), čo predstavuje 60 % celkových prostriedkov. Zároveň išlo o kľúčového platcu do spoločného rozpočtu. Takýto objem pridelených prostriedkov mu bol určený predovšetkým kvôli tomu, že z hľadiska populácie ide o štvrtý najväčší štát EÚ. Na rozdiel od Nemecka, Spojeného kráľovstva a Francúzka, však Španielsko a Taliansko nie je tak ekonomicky rozvinuté. Ak berieme do úvahy pomer pridelených prostriedkov k nominálnemu HDP z roku 2014 tak existujú medzi krajinami taktiež markantné rozdiely. Najvyššiu hodnotu v rámci tohto geopolitického zoskupenia zaznamenalo Portugalsko (16,94 %) a najnižšiu Taliansko (3,99 %).

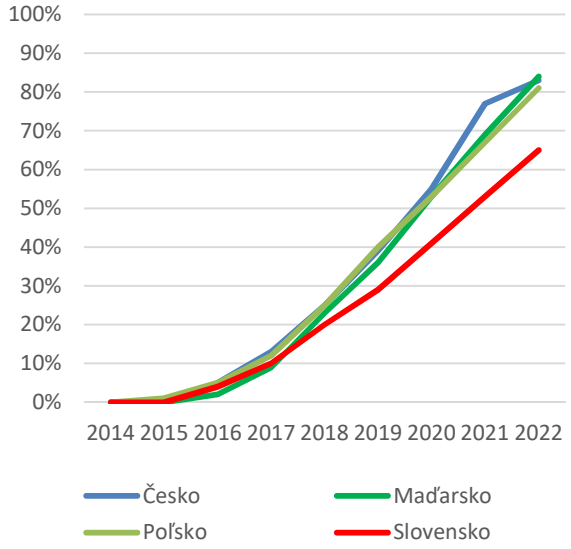
Graf č. 8 ukazuje, že pobaltské krajiny vyčerpali v priemere 85 % z dostupných zdrojov, čo je v rámci vyššie uvedených geopolitických zoskupení EÚ najvyššia hodnota. Pomer pridelených zdrojov k nominálnemu HDP z roku 2014 bol vo všetkých krajinách vyše 22 % a po Maďarsku mali tieto krajiny v rámci tohto ukazovateľa najvyššie hodnoty. Najrýchlejším príjemcom za sledované obdobie bolo Lotyšsko, ktorému sa podarilo vyčerpať 90 % z dostupných zdrojov. Ďalej s hodnotou 88 % nasledovalo Estónsko a Litve sa podarilo vyčerpať 78 %.

8. Čerpanie v rámci politiky súdržnosti v krajinách V4 a Balkánu v rozpočtovom období 2014 – 2020 (ku konci roka 2022)

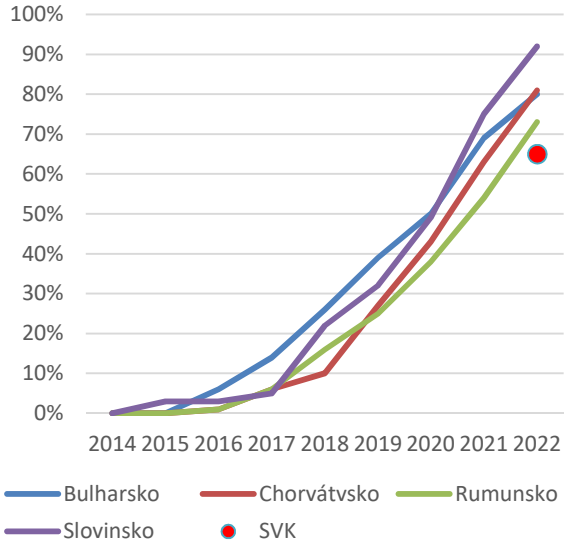
Všetky štáty V4 patria medzi príjemcov kohézneho fondu a viac finančných prostriedkov zo spoločného rozpočtu získavajú ako do neho prispievajú. Čerpanie eurofondov v krajinách V4 zobrazuje graf č. 9. V priemere toto zoskupenie krajín vyčerpalo 78 % z pridelených zdrojov (bez SR je táto hodnota 83 %, čo by robilo z V4 po Pobaltí v rámci geopolitických zoskupení druhého najrýchlejšieho príjemcu). Ak berieme do úvahy pomer pridelených zdrojov k nominálnemu HDP z roku 2014 tak hodnota je pre všetky krajiny s výnimkou ČR vyše 20 %. Pre Maďarsko ide o 24,96 %, čo je najvyššia hodnota v celej EÚ. Všetky krajiny, okrem Slovenska, za sledované obdobie vyčerpali vyše 80 % z dostupných zdrojov (ČR 84 %, Maďarsko 83 % a Poľsko 81 %). V prípade

Slovenska to bolo iba 65 %, čo bola tretia najnižšia hodnota v rámci celej Európskej únie. Pritom Slovensko patrí k chudobnejším krajinám.

Balkánske štáty vyčerpali v priemere 82 % z dostupných zdrojov, čo je v rámci geopolitických zoskupení druhá najvyššia hodnota. Úroveň čerpania sa markantne líšila, ako vyplýva aj z grafu č. 10. Zatiaľ čo Slovinsko vyčerpalo 92 % alokovaných prostriedkov, čo je tretia najvyššia hodnota v EÚ, Rumunsko bolo schopné vyčerpať len 73 %. Zvyšné krajiny prekročili hodnotu 80 %. Pomer prostriedkov politiky súdržnosti k nominálnemu HDP je taktiež pomerne rozdielny. Zatiaľ čo pre Bulharsko a Chorvátsko sa jednalo o vyše 20 %, tak v prípade Slovinska sa jednalo iba o hodnotu 10,98 %, čo je najnižší výsledok z krajín bývalého východného bloku.



Graf 9 Čerpanie eurofondov v krajinách V4 *(Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)*



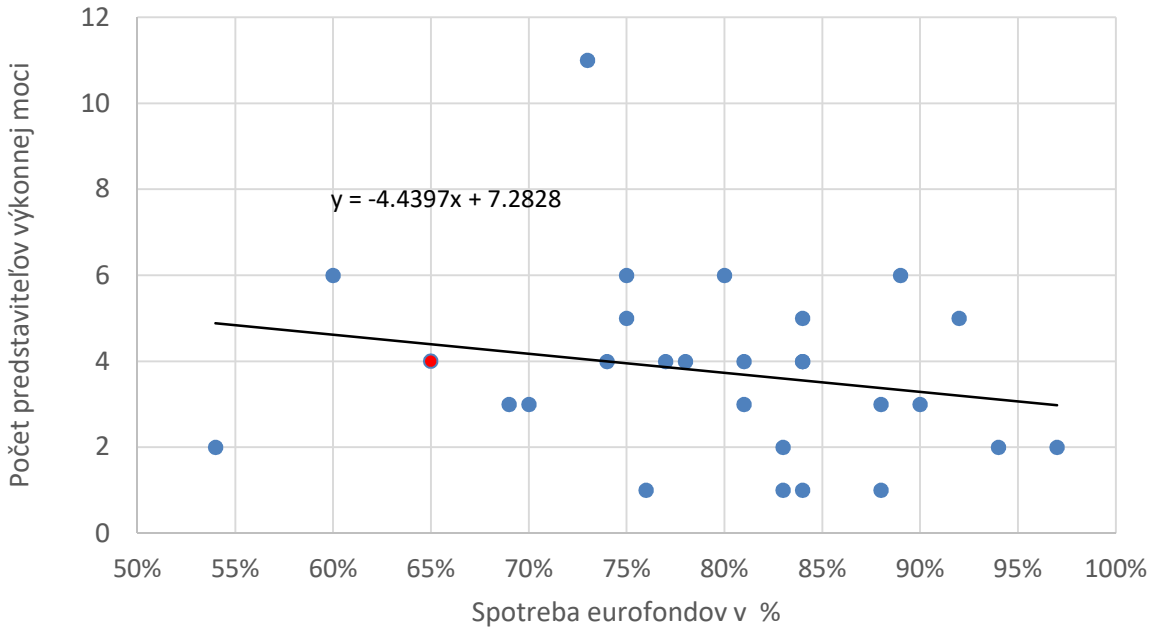
Graf 10 Čerpanie eurofondov v krajinách Balkánu (Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát od Európskej komisie)

Poznámka: Červená značka (bod) označuje úroveň čerpania politiky súdržnosti Slovenska v roku 2022 vyjadrenú v %.

9. Politický cyklus a miera čerpania eurofondov v jednotlivých štátoch

V tejto časti článku sa budeme snažiť overiť výskumnú otázku, že politický cyklus negatívne ovplyvňuje rýchlosť čerpania štrukturálnych a investičných fondov. Tieto fondy sú často krát nástrojom politického boja (hlavne v krajinách východnej a strednej Európy). Pri zmene politického cyklu prichádza k obmene výkonných vyšších úradníkov, ktorí majú implementáciu politiky súdržnosti v gescii. Častá obmena na týchto pozíciách má za následok zdržanie implementácie jednotlivých projektov, resp. prehodnotenie jednotlivých cieľov politiky súdržnosti na národnej a regionálnej úrovni.

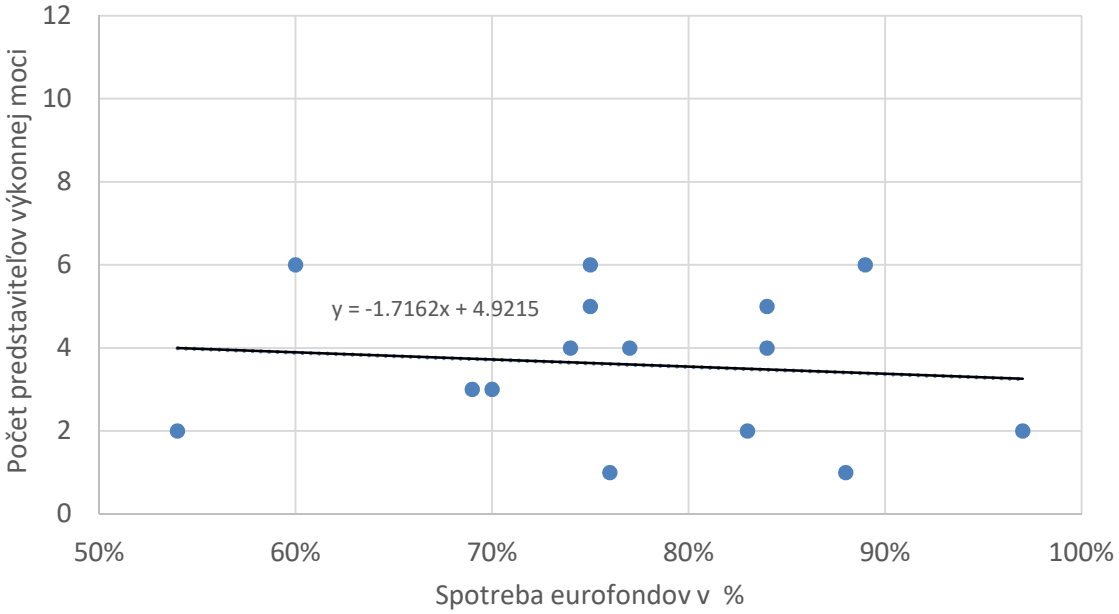
I napriek relatívne výrazným rozdielom v politických systémoch medzi členskými štátmi EÚ sú všetky krajiny založené na demokratických princípoch a až na pár výnimiek stojí na čele predseda vlády, resp. premiér. V sledovanom období existovala výrazná diferencia v počte hlavných predstaviteľov výkonnej moci. V niektorých krajinách, napr. v Holandsku či Maďarsku, počas sledovaného obdobia (medzi rokmi 2014 až 2022) zastávala post hlavného predstaviteľa výkonnej moci iba 1 osoba, zatiaľ čo v Rumunsku sa ich vystriedalo vyše 10. Niektoré krajiny sa počas týchto rokov nevyhli pádu relatívne stabilných vlád v dôsledku rôznych škandálov (napr. takáto situácia nastlala v Rakúsku a na Slovensku). Dovolíme si konštatovať, že vo všeobecnosti v členských krajinách, kde dochádzalo k nižšej miere striedania hlavných predstaviteľov výkonnej moci, tak tieto krajiny rovnako patrili k najsilnejším prijímateľom eurofondov. Toto vidno na obrázku č. 1. Na druhej strane v krajinách ako Taliansko či Rumunsko sa predsedovia vlád menili najčastejšie a tieto krajiny patrili k slabším príjemcom politiky súdržnosti počas sledovaného obdobia. Prehľad politického cyklu v jednotlivých krajinách EÚ sa nachádza v prílohe v tabuľke 1.



Obr.1 Počet politických predstaviteľov výkonnej moci a rýchlosť čerpania politiky súdržnosti v krajinách Európskej únie v % *(Zdroj: vlastné spracovanie)*

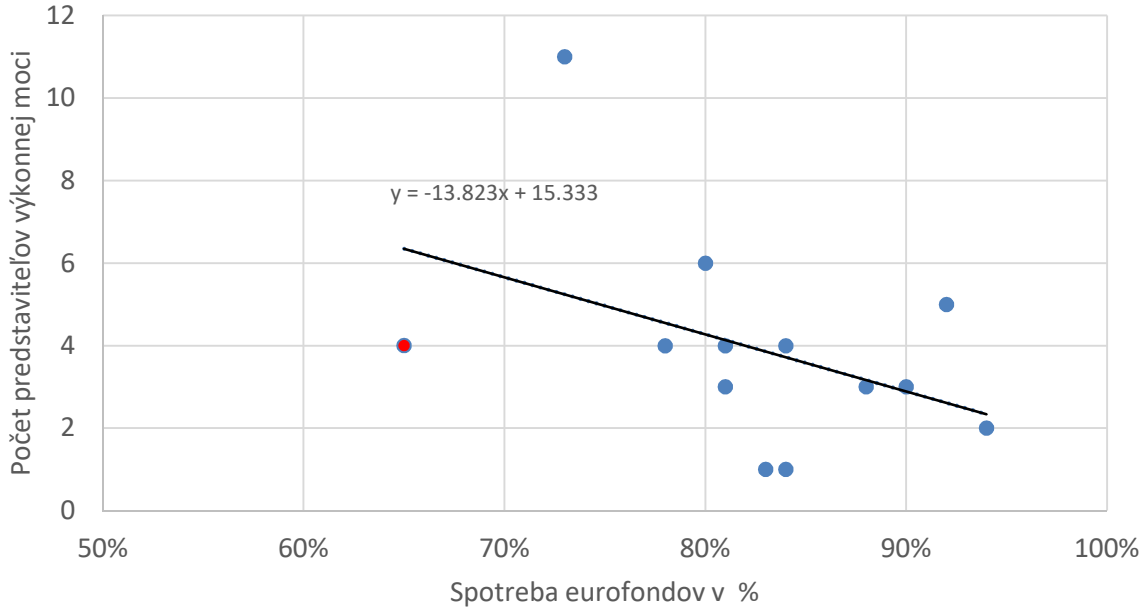
Ak porovnávame rýchlosť čerpania v starých a nových členských krajinách, tak existuje v obidvoch celkoch relatívne výrazná heterogénnosť. Taliansko je jedným zo zakladateľských štátov, a zároveň malo druhú najnižšiu mieru čerpania politiky súdržnosti. Ďalšie z krajín tohto zoskupenie ako napr. Dánsko, Luxembursko, Írsko, Spojené kráľovstvo a ďalšie mali taktiež podpriemerné čerpanie. Je však nutné mať na pamäti skutočnosť, že politika súdržnosti má pre

vyššie menované krajiny skôr doplnkovú funkciu. Môžeme skonštatovať, že v starých členských krajinách EÚ politický cyklus má menší (až zanedbateľný) dopad na rýchlosť čerpania politiky súdržnosti.



Obr. 2 Počet politický predstaviteľov výkonnej moci a rýchlosť čerpania politiky súdržnosti v starých členských krajinách Európskej únie v % *(Zdroj: vlastné spracovanie)*

Všetky nové členské krajiny s výnimkou Slovenska a Rumunska boli nadpriemernými príjemcami politiky súdržnosti (ohľadom na rýchlosť implementácie) počas sledovaného obdobia. Vo všeobecnosti má politika súdržnosti pre toto zoskupenie výrazne vyšší význam ako v prípade starých členských krajín (ako podiel na HDP). Na rozdiel od väčšiny starých členských krajín má táto skupina krajín rôznorodejšie príležitosti pri implementácii politiky súdržnosti (napr. možnosť čerpania aj z kohézneho fondu). Výsledok regresie zobrazenej na obrázkoch č. 2 a 3 naznačuje, že zmena politického cyklu v týchto krajinách má omnoho silnejší a negatívny efekt v porovnaní so starými členskými krajinami. Potvrdzuje sa, že častejšie zmeny vo vedení krajiny majú negatívnu koreláciu s rýchlosťou čerpania prostriedkov z politiky súdržnosti. Môže to byť spôsobené politickou kultúrou v nových členských krajinách, kde politika súdržnosti predstavuje veľkú časť investícií verejnej správy, a každou zmenou vlády často krát dochádza k narušeniu implementačného procesu. Preto je jedným zo základných predpokladov na rýchlu implementáciu politiky súdržnosti mať kontinuálnu politiku v tejto oblasti.

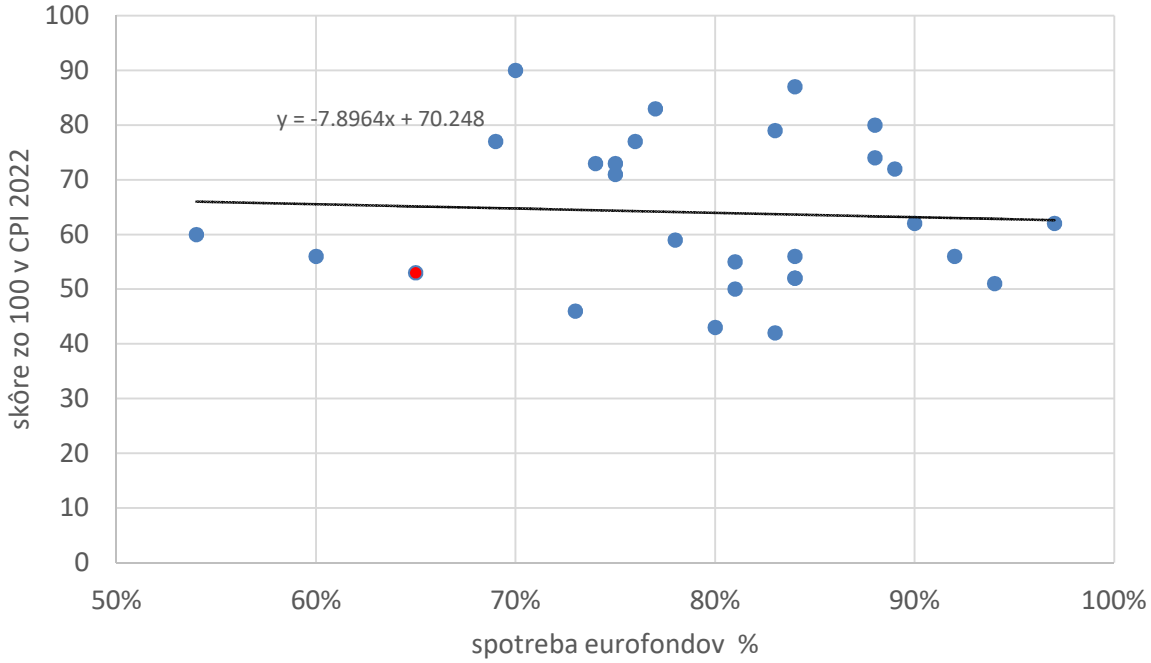


Obr. 3 Počet politický predstaviteľov výkonnej moci a rýchlosť čerpania politiky súdržnosti v nových členských krajinách v % *(Zdroj: vlastné spracovanie)*

Medzi ďalšie významné faktory, ktoré môžu ovplyvňovať rýchlosť čerpania finančných prostriedkov z politiky súdržnosti je často krát považovaná aj korupcia. Tento faktor prispieva k ekonomickým stratám, nefunkčnosti verejného a súkromného sektora, rastu populizmu a dokonca môže negatívne ovplyvňovať aj zmenu klímy (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023). Preto naša ďalšia výskumná otázka spočíva v prepojení rýchlosti čerpania politiky súdržnosti s veľkosťou korupcie. V praxi by mali krajiny s vysokou mierou korupcie mať výraznejšie problémy s čerpaním eurofondov.

Na základe dát od CPI (Corruption Perceptions Index - Index vnímania korupcie) a Európskej komisie si však dovolíme konštatovať, že neexistuje jednoznačné prepojenie medzi rýchlosťou čerpania prostriedkov politiky súdržnosti a CPI v roku 2022, ako to vidno na obrázku č. 4. Dánsko v tomto indexe globálne získalo skóre 90 %, čo znamená prvé miesto na globálnej úrovni (najmenej korupčné prostredie), no patrilo k podpriemerným príjemcom eurofondov (70 %). Podobný scenár nastal aj v Luxembursku a Írsku. Medzi Slovenskom a Slovinskom bol rozdiel v skóre iba 8 bodov v prospech Slovinska, ale existuje výrazný rozdiel v implementovaných zdrojoch vyjadrených v percentách. Najhoršie sa v rámci EÚ umiestnilo Maďarsko s hodnotou 42 % a Bulharsko 43 %, no tieto štáty patria k rýchlejším prijímateľom politiky súdržnosti. Toto platí aj pre krajiny ako Chorvátsko či Malta, ktoré sa taktiež umiestili na spodných priečkach indexu korupcie, ale mali nadpriemerné čerpanie. Malta bola druhým najrýchlejším prijímateľom politiky súdržnosti. No i napriek týmto zisteniam mala väčšina nadpriemerných prijímateľov vysoké

hodnoty „proti korupčného skóre“ v tomto rebríčku (Fínsko - 2. miesto: 87 %, Holandsko - 8. miesto: 80 % , Nemecko – 10. miesto:79 %).



Obr. 4 Umiestnenie v CPI 2022 a rýchlosť čerpania prostriedkov politiky súdržnosti v %
(Zdroj: vlastné spracovanie)

10. Záver

V tomto príspevku sme predstavili základné charakteristiky politiky súdržnosti pre rozpočtové obdobie 2014 – 2020, ktoré momentálne členské štáty dočerpávajú. Na základe oficiálnych dát od Európskej komisie sme poukázali na rýchlosť čerpania politiky súdržnosti v predposlednom možnom roku čerpania (rok 2022) v jednotlivých členských krajinách EÚ. Existujú výrazné rozdiely vo význame tejto politiky pre jednotlivé členské krajiny na základe podielu politiky súdržnosti a veľkosti HDP jednotlivých krajín. Význam politiky súdržnosti pre krajiny EÚ nie je rovnaký. Pre Maďarsko predstavuje politika súdržnosti takmer 25 % HDP v roku 2014. Na druhej strane pre Dánsko bol tento pomer na úrovni necelého 0,4 % HDP. Medzi jednotlivými geopolitickými zoskupeniami nie sú až tak markantné rozdiely v rýchlosti čerpania pridelených zdrojov ku koncu roka 2022. Najrýchlejšie čerpajúcim geopolitickým príjemcom EÚ patria krajiny Pobaltia. Najpomalším geopolitickým príjemcom patria krajiny Škandinávie. Na druhej strane existujú medzi jednotlivými krajinami výrazné rozdiely. Napríklad Portugalsko vyčerpalo v roku 2022 najviac pridelených prostriedkov, a to až 97 %. Španielsko naopak ku koncu roka 2022 vyčerpalo len 54 % pridelených prostriedkov. Slovensko patrí ku krajinám, pre ktoré má táto politika kľúčový význam, no miera čerpania bola počas sledovaného obdobia tretia najpomalšia.

Jedná sa o komplexnú problematiku a považujeme za neadekvátne len na základe dát v tomto článku vyvodiť jednoznačný záver.

Ďalej sme preukázali, že v krajinách, kde dochádzalo k nižšej miere fluktuácie hlavných predstaviteľov výkonnej moci bolo vyššie percento vyčerpaných eurofondov. Toto tvrdenie platí predovšetkým pre nové členské štáty. V prípade starších členských štátov EÚ sa nepreukázala závislosť medzi rýchlosťou čerpania politiky súdržnosti a častou zmenou výkonnej moci v krajine. S využitým indexu korupcie a rýchlosťou čerpania politiky súdržnosti si dovolíme tvrdiť, že neexistuje jednoznačné prepojenie medzi nízkou mierou korupcie verejného sektora a vysokou mierou čerpania eurofondov. Tento príspevok predstavuje len jednoduchý pohľad do problematiky čerpania politiky súdržnosti a identifikovať zaostávanie v rýchlosti čerpania je zložitejšia výskumná téma, ktorá si vyžaduje ešte ďalší výskum.

11. Literatúra

International Monetary Fund (2023). Income inequality. https://www.imf.org/en/topics/inequality

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (2023). Politika súdržnosti EÚ. https://mirri.gov.sk/sekcie/cko/politika-sudrznosti-eu/

United Nations Office on Drugs and Crime (2023). Effects of corruption. https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-1/key-issues/effects-of-cor ruption.html

Potvrdenie projektovej podpory

Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu APVV-20-0621 financovaného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja a projektu VEGA 2/0150/21 financovaného Vedeckou grantovovou agentúrou Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied.

Príloha

Tab. 1 Politický cyklus v členských krajinách Eur *(Zdroj: vlastné spracovanie)*

Názov štátu	Štátne zriadenie	Hlavný predstaviteľ výkonnej moci	Počet hlavných predstaviteľov výkonnej moci medzi rokmi 2014 –2022
Belgicko	Konštitučná federálna monarchia	Predseda vlády	4
Bulharsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	5 1*

Tabuľka pokračuje na ďalšej strane.

Pokračovanie tabuľky č. 1

Názov štátu	Štátne zriadenie	Hlavný predstaviteľ výkonnej moci	Počet hlavných predstaviteľov výkonnej moci medzi rokmi 2014 –2022
Cyprus	Prezidentská republika	Prezident	1
Česko	Parlamentná republika	Predseda vlády	3 1*
Dánsko	Konštitučná monarchia	Predseda vlády	3
Estónsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	3 1*
Fínsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	4
Francúzsko	Poloprezidenská republika	Predseda vlády	6
Grécko	Parlamentná republika	Predseda vlády	4 1*
Holandsko	Konštitučná monarchia	Predseda vlády	1
Chorvátsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	2 1*
Írsko	Parlamentná republika	Predseda vlády (taoiseach)	3
Litva	Parlamentná republika	Predseda vlády	3
Lotyšsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	3 1*
Luxembursko	Konštitučná monarchia	Predseda vlády	1
Maďarsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	1
Malta	Parlamentná republika	Predseda vlády	2
Nemecko	Federálna parlamentná republika	Predseda vlády	2
Poľsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	4
Portugalsko	Poloprezidenská republika	Predseda vlády	2
Rakúsko	Federálna parlamentná republika	Predseda vlády	5 1*
Rumunsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	9 2*
Slovensko	Parlamentná republika	Predseda vlády	4
Slovinsko	Parlamentná republika	Predseda vlády	5

Tabuľka pokračuje na ďalšej strane.

Pokračovanie tabuľky č. 1

Názov štátu	Štátne zriadenie	Hlavný predstaviteľ výkonnej moci	Počet hlavných predstaviteľov výkonnej moci medzi rokmi 2014 –2022
Spojené kráľovstvo	Konštitučná monarchia	Predseda vlády	3 2*
Španielsko	Konštitučná monarchia	Predseda vlády/prezident	2
Švédsko	Konštitučná monarchia	Predseda vlády	3 1*
Taliansko	Parlamentná republika	Predseda vlády	4 2*

Poznámka: Symbol *označuje počet hlavných predstaviteľov výkonnej moci, ktorí vykonávali funkciu kratšie ako 3 mesiace.