

Regionálna politika Európskej únie

Jej opodstatnenosť a výzvy pre nové programovacie obdobie

Dana Miškovičová

Resumé

There is a lively debate on the future of the Regional Policy of the European Union. The debate becomes a special heated up facet when we start to speak about the financial framework for the forthcoming seven years period 2007 – 2013. This article provides the definition of the regional policy itself, its economic justification according to the Krugman, Venables theory and describes the current issues discussed. The text also explains the presented reforms in the debate. The Dows's theory of the new political economy provides the evidence that regional policy can be in the current EU policy systems used as a tool for the EU politicians. Author recommends an coherent attitude to the regional policy and concentration of the financial instruments regarding to the next programming period in the regional policy field.

Pojem regionálnej politiky v rámci Európskej únie

Jedným z hlavných cieľov Európskej únie na ceste k zvyšovaniu svojej konkurencieschopnosti je zlepšenie ekonomického vývoja každej jednotlivej členskej krajiny. Úroveň hospodárskeho vývoja, stav nezamestnanosti, opatrenia v hospodárskej oblasti, životná úroveň nie sú však v krajinách EÚ na rovnakej úrovni. Cieľom vytvorenia konkurencieschopného európskeho priestoru je rovnováha medzi regiónmi, založená na Európe ktorá nepodporuje nárast bohatstva vybraných regiónov, ale práve naopak snažiaca sa rozdiely vyrovnávať.

Už poslaním Európskeho Spoločenstva bola snaha o európsku solidaritu medzi členskými krajinami na základe použitia prostriedkov, ktoré mohli umožniť najmenej rozvinutým regiónom priblíženie sa k rozvinutým. Solidarita je aj naďalej jedným z dôležitých princípov fungovania dnešnej Európy, najmä pre potreby zdôvodnenia regionálnej politiky. Pri postupnom rozširovaní Európskej únie význam regionálnej politiky postupne narastal, pretože rozdiely v rozvoji a v životnej úrovni medzi jednotlivými regiónmi sa stávali viditeľnejšie. Na začiatku 90-tych rokov 10 najchudobnejších regiónov

Spoločenstva malo viac ako 3,5-krát menší HDP na obyvateľa v porovnaní s 10-timi najbohatšími regiónmi. Miera nezamestnanosti v 10-tich najhorších regiónoch prekročovala až 7-krát mieru nezamestnanosti 10-tich najlepších regiónov. Medzi jednotlivými krajinami boli rozdiely rádu 1 až 2 v podiele mladých ľudí v školskej dochádzke alebo na odbornom štúdiu, 1 až 3 pri základnej infraštruktúre, 1 až 7 pri podpore výskumu. Otvorenie hraníc v roku 1993 znamenalo pre znevýhodnené regióny dodatočnú výzvu, keďže z jednotného trhu ťažia najmä najlepšie umiestnené regióny, ktoré priťahujú kapitál a ľudí. V Európskej únii, ktorej rozloha sa počas posledných desiatich rokov viac ako zdvojnásobila, globalizácia hospodárstva, štrukturálna transformácia hlavne v oblasti tradičného priemyslu, nové formy organizácie podniku, rozvoj informačnej spoločnosti zmenili štruktúru zamestnanosti a spôsobili premiestnenie investičných lokalít. Na základe horeuvedeného sa Európska Unia usiluje o odstránenie regionálnych disproporcií medzi úrovňami rozvoja rôznych regiónov, vyrovnanie špecifických oblastí, znevýhodnených najmä svojou geografickou polohou s priemyselne vyspelými regiónmi členských štátov Európskej únie prostredníctvom regionálnej politiky, v rámci ktorej vytvorila nástroje, známe ako Štrukturálne fondy a Kohézny fond.

V súvislosti s regionálnou politikou EÚ a čerpaním prostriedkov zo štrukturálnych fondov je potrebné vymedziť taktiež pojmy región a štrukturálna politika (pojem Kohézie je spojený s koncentráciou a vysvetlený bude v ďalšom texte). Podľa Brunna¹ zahrňuje región v národno-štátnom kontexte všetky priestorové fenomény, ktoré nemôžu byť priradené ani centrálnej ani komunálnej úrovni. Definovať ho možno podľa Briesena ako normatívny alebo interakčný organizačný princíp, sociálny, hospodársky alebo politický územne vyčlenený systém. Regióny sa vyznačujú dôkladným teritoriálnym vymedzením a vo všeobecnom ponímaní sa regióny, ako územné jednotky, od seba navzájom odlišujú viacerými vlastnosťami, akými sú napríklad prírodné bohatstvo, štruktúra ekonomiky, či obyvateľstva.

Dôvody, prečo je potrebné uplatňovať regionálnu politiku, môžeme zhrnúť podľa Maiera a Töedtlinga nasledovne do troch oblastí:²

- *Ekonomické* - súvisia najmä s externými efektmi a nedokonalou mobilitou zdrojov, ktoré bránia optimálnej alokácii prostredníctvom trhu (napr. nedostatočné využitie výrobných

¹ Brunn, Gerhard: Regionalismus in Europa, v Nitschke, Peter (vydavateľ): Die Europäische Union der Regionen. Subpolity und Politikern der Dritten Ebene. Opladen 1999, (str. 19)

² Maier, G., Toedtling, F.: Regionálna a urbanistická ekonomika 2, Elita, 1998, strana 213 – 216; 262.

- faktorov, náklady preťaženia sídiel; statky, ktoré súkromný sektor nie je schopný produkovať v dostatočnom množstve, keďže majú charakter verejných statkov).
- *Sociálne* - sú zväčša základnými motívmi regionálnej politiky, avšak nespočívajú v ekonomických ale sociálnych cieľoch. Vychádzajú z toho, že trhovú mechanizmus nie je schopný zabezpečiť vyrovnaný regionálny rozvoj s približne rovnocennými životnými podmienkami, preto existuje snaha zabezpečiť aspoň určitú minimálnu ekonomickú a sociálnu súdržnosť medzi regiónmi.
 - *Ekologické* - zabezpečenie vhodného životného prostredia nie je možné očakávať od voľne pôsobiaceho trhového mechanizmu, preto je cieľom regionálnej politiky zabezpečiť určité kolektívne akcie.

Región ako nástroj novej štrukturálnej politiky EÚ je nomenklatúrnou jednotkou pre územnú štatistiku (NUTS* – z francúzskeho Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). Cieľom takejto regionalizácie je dosiahnuť štruktúru, ktorá by zabezpečila porovnateľnosť regiónov v nomenklatúre NUTS na každej úrovni v celom Spoločenstve. Prostriedkom merania potreby regionálnych disparít bol stanovený hlavne HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily (ďalším indikátorom dôležitým indikátorom je aj miera nezamestnanosti) na úrovni NUTS 2 (čo pre Slovensko znamená úroveň krajov). Európska komisia tak stanovila strednú úroveň agregácie, kedy NUTS 1 je totožná s hranicami štátov a predstavuje najväčšiu mieru agregácie a NUTS 3 je úroveň okresov, najviac disagregované územia. V rámci vedeckých debát je otázne, či vybrané kritérium je oprávnené. Jedným z argumentov pre NUTS 2 je, že rozdiely medzi menšími jednotkami ako NUTS 1 sú markantnejšie a naopak, že disparity, najmä pri HDP na obyvateľa sa objavujú len v prípade, ak ide o väčšie územné celky ako NUTS 3. Zástancovia väčších regionálnych území poukazujú na fakt, že NUTS 2 územia sa vo svojej rozlohe veľmi odlišujú v počte obyvateľov, ktorý variuje od 100 000 až po 1 000 000. Napriek týmto diskusiám zostáva pre EK relevantný pojem NUTS 2.

Zároveň je potrebné si uvedomiť, že regióny nie sú len prijímateľom prostriedkov štrukturálnej politiky, ktorá zabezpečuje ekonomickú a sociálnu súdržnosť, ale zohrávajú

* NUTS vytvoril Štatistický úrad EÚ a odborné útvary EK, aby mali k dispozícii jednotnú a ucelenú schému územného rozdelenia, za účelom vytvárania regionálnej štatistiky v rámci EÚ. Európska komisia využíva NUTS na definovanie regiónov EÚ, ktoré zodpovedajú kritériám na podporu zo štrukturálnych fondov. V území EÚ je tak rozdelené do regiónov úrovne NUTS I (tvoriacich regióny, spolkové krajiny, autonómne regióny), regiónov úrovne NUTS II (správne - administratívne regióny, provincie, ...) a regiónov úrovne NUTS III (časti regiónu, departmány, okresy ...). Základným kritériom na takéto členenie je počet obyvateľov aj keď EÚ môže prijať určité výnimky z hľadiska počtu obyvateľov (napr. Fínsko sa členenie NUTS sa prekrýva s tradičným administratívnym členením, regióny NUTS II nemajú 1 800 000 obyvateľov ako v iných členských štátoch, sú to regióny o veľkej rozlohe, kde žije len 25 000 obyvateľov).

dôležitú úlohu pri jej formovaní. Preberajú zodpovednosť za plánovanie, rozhodovanie a praktickú implementáciu, čo je v nemalej miere dôsledkom uplatnenia *princípu subsidiarity* (viď. ďalej). Pojem štrukturálna politika bol jednoznačne vyabstrahovaný z pojmu regionálna politika. Štrukturálna politika sa implementuje poskytovaním finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov, koordináciou politiky členských krajín, monitorovaním poskytnutých finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov s cieľom nenarušenia princípov hospodárskej súťaže.³

Ekonomická opodstatnenosť

V nadväznosti na redistribučnú, alokačnú a stabilizačnú funkciu, ktorú zohráva štrukturálna politika si môžeme položiť otázky, či v prvom rade existujú v rámci EÚ ekonomické rozdiely, ktoré sú netolerovateľné, či je opodstatnený štátny zásah do fungovania voľného trhu za účelom dosiahnutia rovnováhy a či zásah má byť realizovaný národným štátom alebo centrálnou úrovňou EÚ.

Spoločný trh, ktorý Európska únia dosiahla, implikuje zvýšenú potrebu vyrovnávania rozdielov. Klasickým sprievodným javom trhu, ktorý funguje na báze centrum – periféria je presun prostriedkov z výrobného centra do chudobnejšej periférie, ktorá poskytuje konkurenčnú výhodu vo forme napr. nižších mzdových nákladov⁴. Integrácia do spoločného trhu znižuje transakčné náklady a dochádza k posilneniu intra-priemyselného obchodu, čo zvyšuje výnosy z veľkovýroby (economies of scale) pre firmy v centre, vedie k vytlačeniu periférnej konkurencie z trhu a jej koncentrácii na konkurenčnú výhodu vo forme nižšej mzdy. Čím nižšie sú transakčné náklady, teda čím je pokročilejšia integrácia, tým väčšie mzdové výhody sa vytvárajú v periférii. Takto sa vytvára dočasná nevýhoda pre perifériu, ktorá ale po čase vďaka nižším mzdovým nákladom pritiahne výrobu späť a od určitého momentu integrácie je pozorovateľný trend konvergenie periférie. Táto takzvaná U-téza (pri grafickom zobrazení je možné vzťah medzi HDP na obyvateľa a transakčnými nákladmi zobrazit' ako krivku v tvare písmena "U") Krugman, Venablesovho modelu však neimplikuje automaticky dosiahnutie územnej rovnováhy, pretože dosiahnutý celkový blahobyt neznamená maximálny blahobyt pre jednotlivé regióny. Závěry tejto teórie sa dajú zhrnúť

³ Nováčková, D. a kol.: Európska integrácia od Ríma cez Maastricht po Amsterdam, Eurounion, Bratislava 2000, str. 315

nasledovne: divergenčné procesy (centrum - periféria) podporujú distribučné zásahy do trhového mechanizmu, ktoré vedú k zavedeniu rovnováhy. Tieto opatrenia sú však len do tej miery oprávnené pokiaľ, nenastane konvergenčná fáza, počas ktorej sú distribučné zásahy už nadbytočné. Ak teda postupná integrácia sama od seba vedie ku konvergencii, považujú sa redistribučné zásahy za nadbytočné. Otázkou teda zostáva, do akej miery je v súčasnosti integrácie v EÚ naplnená a či vedie ku konvergencii, kedy by podľa teoretického prístupu zásah štátu nebol potrebný.

V prvej Kohéznej správe EK skonštatovala, že rozdiely medzi bohatšími a chudobnými krajinami aj naďalej pretrvávajú. Podobne tomu bolo aj v druhej a tretej Kohéznej správe. Empirické údaje potvrdzujú, že indikátory HDP na obyvateľa dosahujú aj v rámci jedného národného štátu obrovské rozdiely (v rámci NSR: najbohatší Hamburg dosahuje 185% priemeru EÚ, najchudobnejší Chemnitz 63%, v rámci Rakúska: Viedeň 163% priemeru EÚ a najchudobnejší Burgenland 69%), čo potvrdzuje tézu, že v rámci EÚ existujú prehlbujúce sa rozdiely medzi centrom a perifériou.

Ak teda konštatujeme nevyhnutnosť zásahu centrálnej úrovne (v prejednávacom kontexte teda zásah EÚ) a prikláňame sa tak k tzv. polarizačným teóriám, kde je zásah štátu potrebný na vytvorenie protiváhy nerovností na trhu spôsobených trhovými podmienenými koncentračnými procesmi (opakom sú neoklasické teórie, ktoré vysvetľujú regionálne disparity ako existujúce prekážky trhového hospodárstva), zostávajú ešte nezodpovedané otázky: Ktorá úroveň by mala o rozdelení finančných prostriedkov rozhodovať? Aký by mal byť rozsah poskytovanej finančnej pomoci? A akým obsahom majú byť naplnené?

Kto má rozhodovať?

Pri rozhodnutí o úrovni, ktorá rozdeľuje finančné prostriedky, by pri dodržaní pareto-optimálneho usporiadania malo platiť, že hlavná rozhodujúca inštancia pozná všetky pozitíva a negatíva, ktoré prináša integrácia na regionálnej úrovni. Takáto znalosť je v rámci súčasnej a budúcej rozšírenej Európy nemožná.

⁴ Krugman, Venables: Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Bliss, Brada de Macedo: Unity with Diversity in the European Economy: The Community Southern Frontier, Cambridge, str. 56-75

V Európe, kde existuje 254 regiónov NUTS II (a v budúcnosti aj viac) je nemožné vykonávať takéto rozdelenie len na národnej, ale na druhej strane aj len výlučne na európskej úrovni. Aké sú argumenty, ktoré sa vyslovujú proti prerozdeleniu prostriedkov na najnižšej možnej úrovni, teda decentrálne? V prvom rade, obrovský nárast transakčných nákladov, ktorý by bol dôsledkom zvolania všetkých regiónov za jeden rokovací stôl, v druhom rade by bola efektívnosť rozhodovania takéhoto obrovského grémia na oveľa nižšej úrovni. Tretím argumentom, ktorý podporuje centrálnu rozdelenie finančných prostriedkov, je argument, že bez centrálnej inštalácie by neexistovala záruka pre chudobnejšie regióny, že bohaté regióny budú naozaj podľa dohody prispievať k ich rozvoju.

Rozdelenie kompetencií podľa súčasne platných zmlúv sa snaží o vytvorenie vyváženého riešenia v tomto optimalizačnom probléme, keďže kompetencie boli v rámci vývoja regionálnej politiky EÚ stále viac centralizované a prenesené na Európske inštitúcie. Zároveň však článok 5 Zmluvy o ES hovorí o takzvanom princípe subsidiarity, podľa ktorého môže Spoločenstvo v oblastiach, ktoré nie sú v jej výlučnej kompetencii zasiahnuť len v prípade, že zamýšľaný cieľ takéhoto opatrenia nemôže byť dostatočne naplnený na úrovni národných štátov. V tomto kontexte nám môže byť nápomocná Olsonova teória⁵ fiškálnej ekvivalencie, ktorá hovorí o tom, že statok má byť poskytovaný aj platený tou istou hierarchickou úrovňou, a teda aj verejní činitelia, ktorí rozhodli o poskytnutí a financovaní istého statku pre istú skupinu občanov musia byť pred tou istou skupinou za svoje rozhodnutia zodpovední.

Každé opatrenie verejného sektora (a teda aj z európskej úrovne) spôsobuje externé efekty. Podľa toho do akej miery sa tieto externé efekty prejavujú aj za hranicami regiónov je potrebné tieto efekty na regionálnej, národnej a supranárodnej úrovni koordinovať. Pričom je potrebné ponechať kompetencie, ktoré prinášajú úžitok z dôvodu lepšej znalosti sledovania externých efektov v regióne na najnižšej úrovni a koordináciu jednotlivých opatrení prenechať centrálnej úrovni – najvyššej úrovni, kedy dochádza k enormným úsporám časových a personálnych nákladov. Christian Weise⁶ vystihol túto dilemu vetou: "Tak centrálnu, ako je to potrebné a tak decentrálne ako je len možné."

⁵ Olson: The principle of the fiscal equivalence: in American Economic Review Papers and Proceedings 1969, str. 479 - 487

⁶ Christian Weise: Strukturfondstransfer in einer Zukunftsfähigen EU, Nomos Verlagsgesellschaft Baden Baden, 2002

Aký by mal byť rozsah poskytovanej finančnej pomoci?

Disparity v rámci Únie sa ukazujú aj v oblasti budúceho rozsahu regionálnej politiky. Obsahu finančného rámca sa budem venovať v poslednej časti svojho príspevku, napriek tomu by som rada spomenula v tejto časti aspoň hlavné tendencie a koalície pre jednotlivé návrhy. Zo strán netto platcov v rámci EÚ je počuť nesúhlas s financovaním a subvencovaním nových členských štátov z "bruselských platieb". Veľká Británia dokonca navrhla čiastočnú renacionalizáciu regionálnej politiky, podľa ktorej by všetky krajiny, ktoré prekročia svojim HDP 90% priemeru EÚ mali na vyrovnávanie regionálnych disparít použiť národné inštrumenty. Naopak krajiny ako Španielsko a Grécko sa vyslovujú za tretinový podiel z rozpočtu Únie a prípadne navrhujú aj jeho zvýšenie. S týmto návrhom súhlasia aj nové členské krajiny. Ich argumentácia apeluje na EÚ, aby nerobila rozdiely medzi starou a novou EÚ. Predošlé rozšírenia priniesli stále nový finančný inštrument, ktorý mal kompenzovať straty spojené so vstupom do Únie. Pre posledné rozšírenie nebol vytvorený žiaden nový nástroj, čo sa dá považovať za pozitívny krok, ktorý neprinesie novú byrokráciu ani nové dodatočné komplikácie a mohol by znamenať aj potvrdenie rovnocenného prístupu k starej aj novej Európe.

Obsahové vymedzenie podporného rámca v rámci regionálnej politiky

Čo sa týka vymedzenia obsahu financovania podporných programov, Európskej komisii bola doteraz vytykaná príliš komplikovaná architektúra podporného rámca, prílišná rôznorodosť oprávnených priorít na financovanie a tzv. "princíp zalievania". Nové nariadenia sa odvolávajú na lisabonskú stratégiu, poskytujú koncentráciu a vyzývajú k otvorenej koordinácii. Taktiež došlo k vyčleneniu podpory pre vidiecky rozvoj z ekonomických priorít a obsahovej redukcií v rámci jednotlivých cieľov. Prehľad historického vývoja zmien v cieľoch a nástrojoch regionálnej politiky v porovnaní predchádzajúcej, súčasnej a nasledujúcej ponúka tabuľka. Presné obsahové zhodnotenie by vyžadovalo väčší priestor, pre účely tohto príspevku sa obmedzím na hlavnú charakteristiku navrhovaných zmien. Sprievodným efektom nových nariadení by mala byť koordinácia "soft" politík, ako rozvoj miest a obcí, priestorové usporiadanie, trvaloudržateľný regionálny rozvoj, politika v oblasti životného prostredia, informačná spoločnosť a rovnosť príležitostí.

Navrhované zmeny v regionálnej politike

V návrhu nových nariadeniach⁷ o štrukturálnej a kohéznej politike Komisia navrhuje redukcii cieľov na tri základné: pričom najviac prostriedkov má plynúť do najzaostalejších oblastí, kde nedosahuje úroveň HDP za posledné tri roky 75% priemeru Európskej únie (pričom indikátor pre určenie oprávnených regiónov zahŕňa podľa článku 16 a 22 Všeobecného nariadenia COM (2004) 492 aj počet obyvateľov, regionálnu prosperitu vyjadrenú v regionálnom HDP a nezamestnanosť); ďalej regiónom, kde úroveň HDP prekročila 75% v dôsledku štatistického efektu rozšírenia; ultraperiferiálnym regiónom a taktiež regiónom, ktorých hrubý národný dôchodok nedosahuje 90% priemeru EÚ a čerpajú z Kohézneho fondu. Ide o takzvaný cieľ „*Konvergencia*“ a percento podpory predstavuje 78,54% z celkovej sumy dotácie 336,1 miliardy EUR. V texte navrhovaných nariadení sa spomína často potreba koncentrácie, ktorá bola vyžadovaná aj viacerými štúdiami, ktoré predchádzali návrhom Komisie, možno aj preto sa viac hovorí o Kohéznej politike, ako o štrukturálnej politike.

Druhou prioritou je „*Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť*“, pre všetky oblasti ktoré nespádajú pod cieľ Konvergencia, kde pôjde najmä o posilnenie konkurencieschopnosti a atraktivity regiónov formou regionálnych rozvojových programov, tak aby sa predišlo hospodárskym a sociálnym zmenám a došlo k podpore inovácií, spoločnosti založenej na vedomostiach, podnikateľského prostredia, ochrany životného prostredia a prevencie rizík. V rámci druhého cieľa pôjde aj o podporu stratégie zamestnanosti formou adaptability pracovníkov a podnikov, ako aj o rozvoj trhu práce. Pomer tohto cieľa na celkovom objeme alokovaných prostriedkov predstavuje 17,22%.

Tretím novým navrhovaným cieľom je „*Územná európska spolupráca*“, ktorá má svoj pôvod v bývalej iniciatíve Spoločenstva „Interreg“ s podporou 3,94% celkovej sumy, ktorá má byť použitá najmä pre akcie medziregionálne spolupráce.

⁷ Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 492 zo 14. júla 2004 o všeobecných usatvoveniach o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde; Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 495 zo 14. júla 2004 o Európskom fonde regionálneho rozvoja; Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 493 zo 14. júla 2004 o Európskom sociálnom fonde, Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 494 zo 14. júla 2004, ustanovujúci Kohézny fond; Návrh Nariadenia Rady COM (2004) 496 zo 14. júla 2004 o inštitúcii európskeho zoskupenia cezhraničnej spolupráce; Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 490 zo 14. júla 2004 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka a Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 497 zo 14. júla 2004 o Európskom fonde na podporu rybolovu

Tabuľka: Prehľad cieľov a finančných nástrojov regionálnej politiky za uplynulé, súčasné a budúce programovacie obdobie

1994-1999		2000-2006		2007-2013	
Ciele / Iniciatívy	Finančné nástroje	Ciele / Iniciatívy	Finančné nástroje	Ciele	Finančné nástroje
Kohézny fond	Kohézny fond	Kohézny fond	Kohézny fond	Konvergenca	EFRR ESF Kohézny fond
Cieľ 1	EFRR ESF EPVGF – Garancia a Orientácie	Cieľ 1	EFRR ESF EPVGF – Garancia a Orientácie		
Cieľ 6 (extrémne nízka hustota obyvateľstva)	EFRR ESF EPVGF				
Cieľ 2	EFRR ESF	Cieľ 2	EFRR ESF	Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť	EFRR ESF
Cieľ 5b (rozvoj vidieka)	EPVGF				
Cieľ 3	ESF	Cieľ 3	ESF		
Cieľ 4 (adaptácia pracovníkov)	ESF				
+ 13 Iniciatív Spoločenstva	EFRR ESF EPVGF	Interreg	EFRR	Územná európska spolupráca	EFRR
		URBAN	EFRR		
		EQUAL	ESF		
		Leader +	EPVGF		
		Rozvoj vidieka a reštrukturalizácia odvetvia rybolovu mimo Cieľa 1	EPVGF FNRR		
19 Cieľov	154,5 mld. EUR	9 Cieľov / Iniciatív	233 mld. EUR	3 Ciele	336 mld. EUR

Zdroj: Informačné materiály Európskej Komisie

Komisia po vydaní návrhov na nové pravidlá v kohéznej politike zahájila konzultačný proces a členskými krajinami a návrhy v súčasnosti prediskutováva aj Európsky parlament (ďalej len EP). V stanoviskách EP je vidieť veľký záujem o danú tému, ktorá poskytuje jednotlivým poslancom priestor na vlastné zviditeľnenie a presadenie podpory pre región, z ktorého pochádzajú alebo ho priamo zastupujú, a tak sú spravodajcovia EP pre jednotlivé nariadenia vystavený tlaku veľkého množstva pozmeňovacích návrhov (len pre Návrh nového všeobecného nariadenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde, kde je spravodajcom grécky poslanec Hatzidakis bola prijatých 265 pozmeňovacích návrhov). Je možné skonštatovať, že poslanci sa zhodujú na architektúre nariadení vo forme, ako ju navrhuje Komisia – čiže v pokračovaní realizácie Operačných programov. Poslanci však nesúhlasia so zahrnutím cezhraničnej spolupráce do hlavných cieľov smerovania podpory Spoločenstva v rámci štrukturálnej a kohéznej politiky a EP taktiež zastáva názor, že z pôvodného, zabehnutého systému kofinancovania programov Únie z národných štátnych rozpočtov je nutné ustúpiť a povoliť aj privátne zdroje pre kofinancovanie, čím by sa vytvoril väčší priestor pre súkromný sektor a zároveň by došlo aj

k odľahčeniu národných rozpočtov. Pri systéme financovania sa predpokladá aj ponechanie pravidla $n+2$. Pre návrhy zo strán najmä nových členských štátov, ktoré budú hlavnými prijímateľmi pomoci, o zrušení hornej hranice pomoci, ktorá bola v predošlých periódach vo výške 4% HDP a vytvorenia tak možnosti čerpať väčšie množstvo finančných prostriedkov, sa pravdepodobne nenájde postačujúca väčšina.

Ako ďalej?

Súčasnú politickú rozhodnutia sú charakterizované prepojenosťou ekonomiky a politiky. Teoreticky môžeme tento fenomén odôvodniť prenosom racionálneho ekonomického správania do oblasti politiky. Základom tejto teórie je skutočnosť, že každý účastník politického rozhodovania sa správa ako účastník trhového mechanizmu a snaží sa o maximalizáciu svojej užitočnosti⁸. V centre záujmu stoja zároveň voličské hlasy, ktoré si navzájom konkurujú podľa príslušných strán. Takto sa vládnuca strana orientuje podľa čo možno najväčšej skupiny voličov alebo záujmových skupín. Ak tento teoretický základ preniesieme na podmienky regionálnej politiky EÚ, tak dôjdeme k záveru, že regionálna politika vzbudzuje záujem veľkého počtu týchto "hlasov" a môže byť použitá ako politický nástroj v kontexte integrácie alebo jej prehĺbenia.

Rozhodnutia o legislatívnom rámci regionálnej politiky sú aj pre nasledujúcu periódu vytvorené na sedemročné obdobie a posledný krát podliehajú jednohlasnému odsúhlaseniu v Rade EÚ, nakoľko pre ďalšie obdobia platí pravidlo kvalifikovanej väčšiny. Jednohlasnosť implikuje zvýšené náklady na nájdenie kompromisu medzi EÚ 25. Ak hovoríme o dôležitosti existencie regionálnej politiky, tak sa politici Európskeho Parlamentu, Výboru regiónov, ako aj Európska Komisia zhodnú na tom, že budúca Európska únia potrebuje silnú a dobre financovanú regionálnu politiku.

Takto sa debata o regionálnej politike rýchlo prenesie do debaty o finančnej perspektíve. Európska komisia vo svojom návrhu finančnej perspektívy (vedomá si svojej silnej pozície predkladateľa návrhu) predniesla požiadavku na 1,24% národného produktu, ako hornú hranicu výdavkov ročne pre rozpočet na obdobie rokov 2007 – 2013. Jedine takto bude zabezpečené, ako argumentuje Komisia, že únia bude môcť nasledovať svoje ciele a naplňovať ich. Pričom minimálna požiadavka na podporu štrukturálnej a kohéznej politiky by mala

⁸ Anthony Downs: An economic Theory of Democracy, New York, 1957

predstavovať 0.41% európskeho národného produktu, čo je zhruba tretina celého rozpočtu EÚ. Finančný rámec je základným predpokladom pre ďalší vývoj v rámci štrukturálnej politiky Únie, nakoľko sú ním dané jasné hranice, kde sa môžu jednotlivé sumy pohybovať. Preto je mesiac v ktorom sa koná aj táto konferencia, jún 2005, kľúčovým pre napredovanie, ďalší pokrok Únie a skúškou pre prijímanie nových a odbúravanie starých kompromisov, akým je napríklad aj britský rabat. V júni sa končí luxemburské predsedníctvo v Rade EÚ, ktoré má veľmi renomovaný a uznávaný prístup ku rokovaniam. Keďže pre ďalší polrok bude Rade predsedáť Veľká Británia, experti sa obávajú prijatia kompromisov za ich vedenia, a tak sme často mohli postrehnúť výrok, buď Luxemburg alebo nikto iný. A taktiež zamietnutie referenda o Európskej ústave vo Francúzsku, vyhlásenie predčasných parlamentných volieb na september tohto roka v Nemecku situáciu vôbec nezlepšili, ba naopak. Preto je v tomto období tlak zo strán národných štátov silnejší ako obyčajne a vzájomná dohoda o finančnej perspektíve počas tohto mesiaca by bola vítaná tak Komisiou, ako aj európskymi poslancami. Ak sa tak nestane, je ohrozené aj nasledovné programovacie obdobie pre Štrukturálne fondy, ktoré si po odsúhlasení už akéhokoľvek reformného textu bude vyžadovať čas na implementáciu. A čas hrá proti Únii, ale najmä záujmom národných štátov, čo by mala Rada ministrov mať pri svojom rokovaní na pamäti.

Záver

Odhladnuc od ťažkých rokovaní, ktoré majú hlavy štátov pred sebou je možné záverom skonštatovať, že jedine komplexný pohľad na regionálnu politiku, ktorá bude silnejšie potláčať rozdiely medzi bohatšími a zaostalými regiónmi má šancu na úspech. Nejde tu však len o debatu medzi novými a starými členskými štátmi, ako sa často argumentuje. Aj nové členské krajiny potenciálne silne profitujúce z budúcich finančných inštrumentov EÚ by mali zaostalé regióny silnejšie posilňovať aj na úkor menšieho profitu pre svoje rozvinuté regióny. Nová politickej ekonómie podľa Dowsa konštatuje, trhovú orientáciu politických orgánov. Takto rozhodnutia dostávajú rozhodnutia v Rade EÚ veľký vplyv pre ďalší vývoj regionálnej politiky Únie, ktorý je odľahčený hlasovaním kvalifikovanou väčšinou, avšak až od budúcej finančnej periódy. Rokovanie o budúcnosti Regionálnej politiky a o jej financovaní jedným z kameňov úrazu, ktorý rozhodne o ďalšom smerovaní EÚ a bude zároveň novým testom pre prijímanie politických kompromisov po prvý krát v rámci EU 25 v takomto rozsahu závažnosti.

Použitá literatúra:

- Brunn, Gerhard: Regionalismus in Europa, v Nitschke, Peter (vydavateľ): Die Europäische Union der Regionen. Subpolity und Politikern der Dritten Ebene. Opladen 1999
- Maier, G., Toedtling, F.: Regionálna a urbanistická ekonomika 2, Elita, 1998
- Nováčková, D. a kol.: Európska integrácia od Ríma cez Maastricht po Amsterdam, Eurounion, Bratislava 2000, str. 315
- Krugman, Venables: Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Bliss, Brada de Macedo: Unity with Diversity in the European Economy: The Community Southern Frontier, Cambridge, str. 56-75
- Olson: The principle of the fiscal equivalence: in American Economic Review Papers and Proceedings 1969, str. 479 – 487
- Christian Weise: Strukturfondstransfer in einer Zukunftsfähigen EU, Nomos Verlagschaft Baden Baden, 2002
- Anthony Downs: An economic Theory of Democracy, New York, 1957
- Materiály EK a to najmä: Nariadenie Rady COM (2004) 492 zo 14. júla 2004 o všeobecných ustanoveniach o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde; Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 495 zo 14. júla 2004 o Európskom fonde regionálneho rozvoja; Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 493 zo 14. júla 2004 o Európskom sociálnom fonde, Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 494 zo 14. júla 2004, ustanovujúci Kohézny fond; Návrh Nariadenia Rady COM (2004) 496 zo 14. júla 2004 o inštitúcii európskeho zoskupenia cezhraničnej spolupráce; Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 490 zo 14. júla 2004 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka a Návrh Nariadenie Rady COM (2004) 497 zo 14. júla 2004 o Európskom fonde na podporu rybolovu

Príspevok odznel 1. júna 2005 na 4. medzinárodnej vedeckej konferencii doktorandov: *Ekonomické, politické a právne otázky medzinárodných vzťahov*. Organizátor konferencie FMV Ekonomickej univerzity v Bratislave.