

Eva Výrostová, Zuzana Hrabovská, Milan Douša

Financovanie rozvoja regiónov a miest z fondov Európskej únie na Slovensku



Financovanie rozvoja regiónov a miest z fondov Európskej únie na Slovensku

Eva Výrostová, Zuzana Hrabovská, Milan Douša

leges

Vzor citácie:

VÝROSTOVÁ, E., HRABOVSKÁ, Z., DOUŠA, M. *Financovanie rozvoja regiónov a miest z fondov Európskej únie na Slovensku*. Praha: Leges, 2023. 178 s.

Autori:

Ing. Eva Výrostová, PhD. – kapitola 1 (4,5 AH)

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD. – kapitola 2 (1,5 AH)

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

PhDr. Milan Douša, PhD. – kapitola 3 (3 AH)

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Recenzentky:

doc. Ing. Lenka Maličká, PhD.

Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra financií

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.

Masarykova univerzita, Brno, Ekonomicko-správní fakulta, Katedra regionální ekonomie

Vedecká monografia vznikla s podporou Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR projektu VEGA 1/0837/21 „Priestorové a časové aspekty politiky súdržnosti EÚ: skúsenosti a perspektívy“.

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2,
v roce 2023 jako svou 922. publikaci.

Vydání první

Edice Teoretik

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Mgr. Mária Pavláková

Tisk Tiskárna PROTISK, s. r. o., České Budějovice

www.knihyleges.cz

© Eva Výrostová, Zuzana Hrabovská, Milan Douša, 2023

ISBN 978-80-7502-721-4

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Výrostová, Eva

Financovanie rozvoja regiónov a miest z fondov Európskej únie na Slovensku /

Eva Výrostová, Zuzana Hrabovská, Milan Douša. -- Vydání první. -- Praha : Leges, 2023. --

178 stran. -- (Teoretik)

Obsahuje bibliografii

ISBN 978-80-7502-721-4 (brožováno)

* 332.055.2 * 711.4/.8 * 336 * 339.926(4) * 339.926 * (437.6) * (4) * (048.8:082)

– regionální rozvoj -- Slovensko

– regionální rozvoj -- financování

– rozvoj měst -- Slovensko

– rozvoj měst -- financování

– evropské fondy

– politika soudržnosti -- země Evropské unie

– kolektivní monografie

332 - Regionální ekonomie, regionální ekonomika [4]

OBSAH

Zoznam skratiek.....	9
Zoznam obrázkov	13
Zoznam tabuliek	15
Úvod	17
1 Význam zdrojov EÚ pre financovanie rozvoja regiónov a miest Slovenska	21
1.1 Finančné zdroje EÚ dostupné pre Slovenskú republiku	23
1.2 Alokácia finančných zdrojov EÚ pre Slovensko v komparácii s ostatnými krajinami EÚ	37
1.3 Komparácia implementácie fondov EÚ na Slovensku v programových obdobiach 2014 – 2020 a 2021 – 2027	40
1.3.1 Zmena alokácie operačných programov politiky súdržnosti SR v období 2014 – 2020	47
1.3.2 Zhodnotenie implementácie politiky súdržnosti v SR za obdobie 2014 – 2020	54
1.4 Zmeny v alokácii fondov politiky súdržnosti EÚ v dôsledku COVID-19 krízy a energetickej krízy	67
1.4.1 Investičné iniciatívy v reakcii na koronavírus – realokácia fondov EÚ	70
1.4.2 REACT-EU – dodatočné zdroje pre politiku súdržnosti EÚ	74
1.4.3 CARE a FAST-CARE – realokácia na migračné výzvy v dôsledku vojny na Ukrajine	77
1.4.4 SAFE – opatrenia na riešenie energetickej krízy	79
1.4.5 Ďalšie opatrenia v rámci politiky súdržnosti v súvislosti s riešením dôsledkov kríz	81
1.5 Priestorová alokácia fondov EÚ v rámci obdobia 2014 – 2020 na Slovensku	83
2 Regionálna konkurencieschopnosť krajov SR v rokoch 2014 – 2020	91
2.1 Meranie regionálnej konkurencieschopnosti	93
2.2 Hodnotenie úrovne konkurencieschopnosti krajov SR	98
2.3 Hodnotenie dynamiky konkurencieschopnosti krajov SR	101

2.4 Konkurencieschopnosť krajov a priestorová alokácia fondov politiky súdržnosti EÚ	105
3 Udržateľný mestský rozvoj a spôsob financovania mestských projektov	117
3.1 Financovanie mestského rozvoja z fondov politiky súdržnosti EÚ	120
3.2 Financovania rozvoja miest z fondov politiky súdržnosti v SR v období 2014 – 2020	123
3.3 Udržateľný mestský rozvoj v EÚ	129
3.4 Udržateľný mestský rozvoj v SR	139
3.4.1 <i>Zelené mestá</i>	141
3.4.2 <i>Inteligentné (SMART) mestá</i>	143
3.4.3 <i>Odolné a inkluzívne mestá</i>	147
Záver a návrh opatrení pre nové programové obdobie 2021 – 2027	152
Zoznam bibliografických zdrojov	165

ZOZNAM SKRATIEK

AMIF	Fond pre azyl, migráciu a integráciu
angl.	anglicky
BMVI	Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku
CARE	Kohézna akcia pre utečencov v Európe (angl. <i>Cohesion's Action for Refugees in Europe</i>)
CEF	Nástroj na prepájanie Európy (angl. <i>Connecting Europe Facility</i>)
CLLD	miestny rozvoj vedený komunitou (angl. <i>Community Led Local Development</i>)
DOP	dopytovo orientovaný projekt
EFRR	Európsky fond regionálneho rozvoja (angl. <i>European Regional Development Fund, ERDF</i>)
EIB	Európska investičná banka
EIF	Európsky investičný fond
EK	Európska komisia
ENRAF	Európsky námorný, rybolovný a akvakultúrny fond (angl. <i>European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, EMFAF</i>)
ENRF	Európsky námorný a rybársky fond (angl. <i>European Maritime and Fisheries Fund, EMFF</i>)
EP	Európsky parlament
EPFRV	Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (angl. <i>European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD</i>)
EPZF	Európsky poľnohospodársky záručný fond (angl. <i>European Agricultural Guarantee Fund, EAGF</i>)
ESF	Európsky sociálny fond
ESF+	Európsky sociálny fond plus
ESM	Európsky stabilizačný mechanizmus
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
EUI	Európska mestská iniciatíva
EVS	Operačný program Efektívna verejná správa

FEAD	Fond európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (angl. <i>Fund for European Aid to the Most Deprived</i>)
FI	finančné nástroje
FMO	funkčné mestské oblasti
FST	Fond spravodlivej transformácie (angl. <i>Just Transition Fund, JTF</i>)
HDP	hrubý domáci produkt
HND	hrubý národný dôchodok
HU	Maďarsko
IKT	informačné a komunikačné technológie
IROP	Integrovaný regionálny operačný program
ISF	Fond pre vnútornú bezpečnosť
ITI	integrované územné investície (angl. <i>Integrated Territorial Investment</i> , slovensky IÚI)
IÚS	integrované územné stratégie
IZM	Iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých (angl. <i>Youth Employment Initiative, YEI</i>)
KF	Kohézny fond
MAS	miestna akčná skupina/skupiny
MD SR	Ministerstvo dopravy SR
MF SR	Ministerstvo financií SR
MH SR	Ministerstvo hospodárstva SR
mil.	milión, miliónov
MIRRI	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
mld.	miliarda, miliárd
MPaRV	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
MPSVR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MRK	marginalizované rómske komunity
MRR	menej rozvinuté regióny (v SR všetky regióny okrem Bratislavského kraja)
MSP	malé a stredné podniky
MŠVVŠ	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva SR

MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia SR
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad SR
NSRR	Národný strategický referenčný rámec
NUTS	Klasifikácia štatistických územných jednotiek (franc. <i>Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques</i>)
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (angl. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OP	operačný program
OP II	Operačný program Integrovaná infraštruktúra
OP LZ	Operačný program Ľudské zdroje
OP TP	Operačný program Technická pomoc
OP KŽP	Operačný program Kvalita životného prostredia
OSN	Organizácia spojených národov
PO	prioritná os operačného programu
Pozn.	poznámka
PPS	štandard kúpnej sily (angl. <i>Purchasing Power Standard</i>)
PRV	Program rozvoja vidieka
REACT-EU	Pomoc na obnovu pre súdržnosť a územia Európy (angl. <i>The Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe</i>)
RIÚS	regionálne integrované územné stratégie
RRF	Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (angl. <i>Recovery and Resilience Facility</i>)
SDG	ciele udržateľného rozvoja (angl. <i>Sustainable Development Goals</i>) podľa Agendy 2030
SIEA	Slovenská inovačná a energetická agentúra
SIH	Slovenský investičný holding
SPP	Spoločná poľnohospodárska politika (angl. <i>Common agriculture policy, CAP</i>)
SR	Slovenská republika
SURE	Podpora na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (angl. <i>The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>)
ŠR	štátny rozpočet
tzv.	takzvaný

UMR	udržateľný mestský rozvoj
VRR	viac rozvinuté regióny (v SR len Bratislavský kraj)
VS	verejná správa
VZPS	výberové zisťovanie pracovných síl
WEF	Svetové ekonomické fórum (angl. <i>World Economic Forum</i>)
Z. z.	Zbierka zákonov
ZŤP	zdravotne ťažko postihnutí
ŽP	životné prostredie

ZOZNAM OBRÁZKOV

Obrázok 1	Podiel alokácie politiky súdržnosti na verejných investíciách 2015 – 2017	22
Obrázok 2	Porovnanie alokácie jednotlivých fondov pre SR v programových obdobiach 2014 – 2020 a 2021 – 2027	26
Obrázok 3	Štruktúra zdrojov EÚ v obdobiach 2014 – 2020 a 2021 – 2027	27
Obrázok 4	Oprávnené územia SR pre čerpanie z FST v období 2021 – 2027	29
Obrázok 5	Vývoj finančnej pozície Slovenska voči rozpočtu EÚ za obdobie 2014 – 2020	32
Obrázok 6	Alokácia Plánu obnovy SR	34
Obrázok 7	Vzťah finančnej bilancie krajiny s rozpočtom EÚ na obyvateľa a reálneho HDP na obyvateľa v eurách	37
Obrázok 8	Štruktúra projektov spolufinancovaných z fondov EÚ v rámci politiky súdržnosti 2014 – 2020 podľa typu projektu	61
Obrázok 9	Spôsob implementácie operačných programov politiky súdržnosti 2014 – 2020	62
Obrázok 10	Vzťah medzi podielom DOP projektov v rámci operačných programov 2014 – 2020 a čerpaním	63
Obrázok 11	Rozdelenie zazmluvnených zdrojov REACT-EU podľa krajov	77
Obrázok 12	Priestorová distribúcia vybraných štatistických charakteristik okresov SR	85
Obrázok 13	Vývoj regionálneho HDP na obyvateľa v PPS k priemeru EU27 za NUTS 2 na Slovensku	89
Obrázok 14	Poradie krajov podľa zmien dynamiky konkurencieschopnosti a teritoriálneho smerovania EŠIF vrátane spolufinancovania v období 2014 – 2020	115
Obrázok 15	Podiel celkových zazmluvnených zdrojov miest v rámci operačných programov cieľa 1 a zazmluvnené prostriedky v mil. eur	124

Obrázok 16	Poradie 30 najväčších miest v SR podľa výšky zazmluvnených prostriedkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu vrátane spolufinancovania zo ŠR v eurách	125
Obrázok 17	Vzťahová komparácia 30 najväčších miest v SR podľa výšky zazmluvnených prostriedkov a vyčerpanej sumy z externých zdrojov (NFP) v %	127
Obrázok 18	Podiel osôb ohrozených rizikom chudoby a sociálneho vylúčenia v krajoch SR	150

ZOOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1	Fondy EÚ patriace pod zdieľané riadenie	24
Tabuľka 2	Celkové zdroje EÚ dostupné pre Slovensko v rámci zdieľaného riadenia v období 2021 – 2027	36
Tabuľka 3	Prehľad operačných programov 2014 – 2020 a 2021 – 2027 v SR	42
Tabuľka 4	Tematická alokácia fondov politiky súdržnosti v SR v období 2014 – 2020	44
Tabuľka 5	Politické ciele politiky súdržnosti 2021 – 2027 a špecifický cieľ FST v SR	46
Tabuľka 6	Zmeny v alokáciách pre OP Integrovaná infraštruktúra	48
Tabuľka 7	Zmeny v alokáciách pre OP Kvalita životného prostredia	50
Tabuľka 8	Zmeny v alokáciách pre OP Ľudské zdroje	51
Tabuľka 9	Zmeny v alokáciách pre IROP	52
Tabuľka 10	Zmeny v alokáciách pre OP Efektívna verejná správa	53
Tabuľka 11	Zmeny v alokáciách pre OP Technická pomoc	53
Tabuľka 12	Stav implementácie EŠIF v SR k 31. 11. 2023	55
Tabuľka 13	Stav zazmluvnených projektov financovaných z fondov politiky súdržnosti v SR 2014 – 2020	57
Tabuľka 14	Podiel celkovej zazmluvnenej sumy pripadajúcej na kraj podľa operačných programov 2014 – 2020 z hľadiska sídla prijímateľa	58
Tabuľka 15	Neúspešné projekty podľa OP 2014 – 2020 a krajov k 29. 11. 2023 podľa celkovej zazmluvnenej sumy v mil. eur	60
Tabuľka 16	Vybrané indikátory vývoja ekonomiky SR	68
Tabuľka 17	Alokácia fondov EŠIF na opatrenia na eliminovanie dôsledkov COVID-19 k 30. 6. 2023	72
Tabuľka 18	Finančné nástroje na Slovensku zavedené s cieľom zmierniť dosahy pandémie na podniky	74
Tabuľka 19	Implementácia REACT-EU v podmienkach SR	76
Tabuľka 20	Implementácia CARE a FAST CARE v podmienkach SR	79
Tabuľka 21	Implementácia SAFE v podmienkach SR	80

Tabuľka 22	Dofinancovanie vybraných projektov cez dodatočný príspevok k NFP	82
Tabuľka 23	Regresné modely pre zazmluvnenú sumu a skutočné čerpanie fondov politiky súdržnosti	88
Tabuľka 24	Ukazovatele kvantifikácie konkurencieschopnosti krajov	96
Tabuľka 25	Celkový index úrovne konkurencieschopnosti krajov SR	99
Tabuľka 26	Celkový index dynamiky konkurencieschopnosti krajov SR	103
Tabuľka 27	Finančné prostriedky politiky súdržnosti vrátane spolufinancovania, ktoré boli minuté na realizáciu projektov v období rokov 2014 – 2020 v eurách	108
Tabuľka 28	Teritoriálne smerovanie projektov spolufinancovaných z fondov politiky súdržnosti za roky 2014 – 2020 v eurách	109
Tabuľka 29	Podiel kraja na čerpaných prostriedkoch na projekty spolufinancované z EÚ podľa operačných programov	111
Tabuľka 30	Čerpanie prostriedkov na projekty spolufinancované z EÚ podľa operačných programov na 1 obyvateľa	112
Tabuľka 31	Porovnanie dynamiky konkurencieschopnosti krajov SR a teritoriálneho smerovania zdrojov EÚ v rokoch 2014 – 2020	114
Tabuľka 32	Priestorová alokácia EFRR 2021 – 2027 na podporu rozvoja miest v krajinách V4	122

ÚVOD

Vzájomné prepojenie, prispôsobovanie a zblížovanie národných ekonomických štruktúr v rámci Európskej únie (EÚ) nemá rovnaký vplyv na jednotlivé regióny v EÚ. Ekonomická integrácia (budovanie spoločného trhu, hospodárskej a menovej únie atď.) prináša zvýšenie konkurencieschopnosti, lepší prístup na trh, vyššiu životnú úroveň, rast zamestnanosti či iné pozitívne aglomeračné efekty (napr. úspory z rozsahu, nižšie náklady firiem) najmä v centrálnych, ekonomicky najviac rozvinutých regiónoch EÚ. Ekonomicky menej rozvinuté regióny, ku ktorým patria periférne regióny nachádzajúce sa na okraji EÚ, najmä regióny na juhu a východe Európy (vrátane väčšiny regiónov Slovenska) sa stretávajú s mnohými problémami, ako sú vyššia nezamestnanosť vrátane nezamestnanosti mladých ľudí, sťažený prístup na trh, nižšia konkurencieschopnosť, nedostatočná infraštruktúra, nižšia životná úroveň, horší prístup k verejným službám a pod. Európska integrácia umožnila voľný pohyb pracovnej sily medzi štátmi EÚ, čo vedie k migrácii pracovnej sily do regiónov s vyšším dopytom po pracovných silách a vyššou mzdovou úrovňou. Vplyv na rozvoj regiónov v EÚ majú aj ďalšie politiky EÚ, ako menová politika, spoločná poľnohospodárska politika, politika hospodárskej súťaže či environmentálna politika. Všetky tieto dôvody vedú k tomu, že Európska únia v súčasnosti poskytuje finančnú podporu prostredníctvom rôznych fondov a programov, ktoré majú za cieľ podporiť zamestnanosť, stimulovať ekonomický rast a konkurencieschopnosť regiónov a zlepšiť kvalitu života obyvateľov obcí, miest a regiónov. Napriek tomu, že táto podpora je poskytovaná všetkým regiónom v EÚ, najviac finančných prostriedkov je určených pre najmenej rozvinuté regióny EÚ, teda regióny pod 75 % hrubého domáceho produktu (HDP) k priemeru EÚ s cieľom znižovať regionálne disparity.

Nárast regionálnych disparít v EÚ po vstupe menej rozvinutých krajín do EÚ od r. 2004 (vrátane Slovenska) viedol k nárastu zdrojov vyčlenených v rozpočte EÚ na riešenie regionálnych disparít a podporu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Zdroje pre rozvoj regiónov sa navýšili aj v súvislosti s potrebou riešenia dôsledkov posledných kríz, najmä o prostriedky Mechanizmu obnovy a odolnosti financovaného z Next Generation EU.

Táto monografia sa zaoberá možnosťami financovania rozvoja regiónov a miest z rozpočtu EÚ, ako aj iných európskych zdrojov, najmä návratných zdrojov Európskej investičnej banky, Európskeho investičného fondu a Next

Generation EU. Hlavná pozornosť je venovaná fondom politiky súdržnosti EÚ, zhodnoteniu ich implementácie v programovom období 2014 – 2020 a nastaveniu týchto fondov v novom programovom období 2021 – 2027. Publikácia prezentuje výsledky riešenia projektu VEGA 1/0837/21 „Priestorové a časové aspekty politiky súdržnosti EÚ: skúsenosti a perspektívy“.

Monografia rieši tieto výskumné otázky: Plní politika súdržnosti EÚ svoj primárny cieľ znižovania regionálnych disparít v podmienkach SR? Zodpovedá priestorová alokácia fondov EÚ v podmienkach Slovenskej republiky (SR) hlavnému cieľu politiky súdržnosti, t. j. znižovaniu regionálnych disparít? Aký dosah majú zmeny v alokácii prostriedkov na politiku súdržnosti v súvislosti s riešením dôsledkov pandémie COVID-19 a ďalších kríz na napĺňanie základného cieľa politiky súdržnosti? Prispievajú fondy politiky súdržnosti EÚ k rastu konkurencieschopnosti regiónov SR a k trvalo udržateľnému rozvoju miest v SR? Aké odporúčania možno dať pre implementáciu politiky súdržnosti do budúcnosti?

V rámci prvej kapitoly sa venujeme identifikácii rôznych európskych zdrojov pre financovanie rozvojových projektov obcí, miest a regiónov v podmienkach SR. Ukazujeme, že fondy EÚ predstavujú veľmi významný zdroj financovania verejných investícií v SR a že Slovensko patrí medzi najvýznamnejších čistých prijímateľov z rozpočtu EÚ (kapitola 1.1). Len v rámci politiky súdržnosti malo Slovensko k dispozícii v programovom období 2014 – 2020 vyše 14 mld. eur, od roku 2021 začalo nové programové obdobie 2021 – 2027, kde síce došlo k poklesu disponibilných prostriedkov v rámci politiky súdržnosti, ale narástol objem zdrojov vďaka prostriedkom z Plánu obnovy (kapitola 1.2). Komparáciou týchto dvoch programových období a zhodnotením implementácie v období 2014 – 2020 sa zaoberá kapitola 1.3. Vplyvom pandémie COVID-19, ako aj neskorších kríz súvisiacich s vojnou na Ukrajine (pomoc migrantom, energetická kríza) došlo k zmenám v alokácii prostriedkov na politiku súdržnosti EÚ. Kapitola 1.4 analyzuje alokáciu fondov EÚ vyčlenených na riešenie posledných kríz v SR s ohľadom na naplnenie hlavného cieľa politiky súdržnosti. Týmto cieľom je znižovanie regionálnych disparít, preto v kapitole 1.5 analyzujeme priestorovú alokáciu fondov EÚ v rámci SR.

Okrem znižovania regionálnych disparít, v súlade so stratégiou EÚ 2020, bola politika súdržnosti zameraná aj na zvyšovanie konkurencieschopnosti regiónov EÚ. Problematikou konkurencieschopnosti regiónov v SR sa zaoberá druhá kapitola tejto publikácie, ktorá hodnotí zmeny v regionálnej konkurencieschopnosti v SR v období 2014 – 2020 s využitím metódy eko-

nomických n-uholníkov a vzájomný vzťah medzi čerpaním fondov politiky súdržnosti EÚ a zmenou konkurencieschopnosti v sledovanom období.

Tretia kapitola sa venuje mestskému rozmeru politiky súdržnosti a udržateľnému rozvoju miest a jeho financovaniu. Mestské oblasti predstavujú 2/3 populácie EÚ a tvoria 85 % európskeho HDP (Európska komisia, 2023a), zároveň však čelia mnohým problémom, ako nezamestnanosť, segregácia, chudoba, demografické zmeny, inklúzia migrantov, preťaženie dopravy, znečistené životné prostredie či dosah klimatických zmien. Politika súdržnosti EÚ z tohto dôvodu poskytuje prostredníctvom Európskeho fondu regionálneho rozvoja prostriedky na integrované stratégie trvalo udržateľného rozvoja. Mestá a obce pred rokom 1989 vzhľadom na centrálnu plánovanú ekonomiku nemohli rozhodovať samy o svojom rozvoji, následne prešli komplikovaným transformačným procesom a decentralizáciou kompetencií vrátane fiškálnej decentralizácie (Konceptia mestského rozvoja SR do roku 2030). Tento proces nie je stále ukončený, pretože veľký počet malých obcí, trend suburbanizácie, ktorá vedie k nárastu koncentrácie populácie vo funkčných mestských územiach, ale aj pokles počtu obyvateľov v mestách v najmenej rozvinutých regiónoch, komplikované majetkové vzťahy, nedostatok financií a ďalšie faktory negatívne pôsobia na rozvoj miest a obcí. Vzhľadom na nedostatočné vlastné finančné zdroje pre zabezpečenie rozvoja územia mnohé obce a mestá vo veľkej miere využívajú prostriedky EÚ. Posledná kapitola hodnotí využívanie fondov politiky súdržnosti mestami na Slovensku, popisuje trendy a výzvy pre mestá a identifikuje možnosti financovania udržateľných mestských projektov v období 2021 – 2027.

V závere monografia zhrňa výsledky realizovaných analýz a navrhuje odporúčania pre implementáciu politiky súdržnosti v období 2021 – 2027 v podmienkach SR.

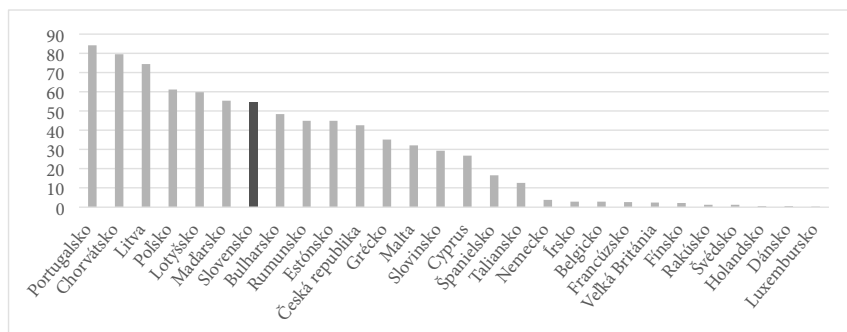
Radi by sme vyjadrili poďakovanie za cenné pripomienky a odporúčania k tejto vedeckej monografii jej recenzentkám doc. Ing. Lenke Maličkej, PhD. a doc. Viere Papcunovej, PhD., ktoré významne prispeli ku skvalitneniu textu z obsahovej i formálnej stránky.

December 2023

Eva Výrostová, Zuzana Hrabovská a Milan Douša

1 VÝZNAM ZDROJOV EÚ PRE FINANCOVANIE ROZVOJA REGIÓNOV A MIEST SLOVENSKA

Po vstupe Slovenska do EÚ sa rozšírili možnosti financovania regionálneho rozvoja o fondy a programy Európskej únie. Slovensko patrí k čistým prijímateľom z rozpočtu EÚ, pričom najväčší objem finančných prostriedkov predstavujú tzv. európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF). Ako vyplýva aj z legislatívy EÚ, finančné prostriedky z fondov Európskej únie sú doplnkovým zdrojom financovania. Medzi zdroje financovania regionálneho rozvoja podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja č. 539/2008 Z. z. patria zdroje zo štátneho rozpočtu, štátnych účelových fondov, rozpočtov vyšších územných celkov, obcí, prostriedkov právnických a fyzických osôb, príspevkov medzinárodných organizácií, prostriedkov medzinárodných zmlúv, z iných prostriedkov a doplnkovým zdrojom finančného zabezpečenia podpory regionálneho rozvoja sú fondy EÚ. Táto publikácia sa zaoberá primárne zdrojmi EÚ pre financovanie rozvoja regiónov a miest, ktoré napriek doplnkovému charakteru predstavujú veľmi významný zdroj financovania verejných investícií na Slovensku. Slovensko patrí k siedmim krajinám EÚ (pozri obrázok 1), kde viac ako polovica verejných investícií je financovaná zo zdrojov politiky súdržnosti EÚ (angl. *Cohesion policy*). Čo sa týka finančných zdrojov EÚ, Európska únia ponúka pomerne širokú paletu rôznych fondov a nástrojov, ktorých štruktúra, objem a zameranie financovania sa líši v závislosti od programového obdobia. V rámci tejto publikácie sa venujeme zhodnoteniu programového obdobia 2014 – 2020 a identifikácii možností financovania v novom programovom období 2021 – 2027.



Obrázok 1 Podiel alokácie politiky súdržnosti na verejných investíciách 2015 – 2017

Zdroj dát: European Commission, 2023a, % podiel alokácie fondov politiky súdržnosti na tvorbe hrubého fixného kapitálu verejnou správou.

1.1 Finančné zdroje EÚ dostupné pre Slovenskú republiku

Najväčší objem zdrojov (70 % rozpočtu EÚ) je dostupný v rámci tzv. **zdieľaného riadenia** (angl. *shared management*), kde Európska komisia a vnútroštátne orgány v členských štátoch spoločne zodpovedajú za riadenie a kontrolu programov. Úlohy plnenia rozpočtu EÚ sú v tomto prípade delegované na členské štáty. Sú to teda orgány členských štátov, ktoré majú primárnu zodpovednosť, pripravujú a vykonávajú programy na nimi zvolenej úrovni. Slovenská republika patrí ku krajinám, ktoré uplatňovali centralizovaný spôsob riadenia fondov a operačné programy v žiadnom programovom období neboli schválené na regionálnej úrovni. Určité právomoci sa pri implementácii fondov EÚ však postupne presúvajú na regionálnu úroveň a úroveň funkčných mestských oblastí. Tieto zmeny súvisia jednak s nastavením samotnej politiky zo strany EÚ, ale aj so zmenou, pre ktorú sa slovenská vláda rozhodla v novom programovom období 2021 – 2027 (podrobnejšie kapitola 1.2).

Z fondov EÚ patriacich pod zdieľané riadenie (tabuľka 1) sú pre regionálny a mestský rozvoj určené tzv. **Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF)**. Tento pojem sa používal pre programové obdobie **2014 – 2020** pre päť fondov, ktoré mali spoločné pravidlá riadenia (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 1303/2013) – Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR), Európsky sociálny fond (ESF), Kohézny fond (KF), Európsky námorný a rybársky fond (ENRF) a Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV). Implementácia týchto fondov bola založená na Partnerskej dohode a operačných programoch, ktoré pripravili členské štáty v súlade s pravidlami stanovenými EÚ a schválila ich Európska komisia. V podmienkach Slovenska bola Partnerská dohoda schválená medzi prvými piatimi členskými štátmi EÚ, konkrétne 20. 6. 2014. Napriek tomu jej implementácia prebiehala pomalšie ako v iných krajinách. Táto dohoda podľa Úradu vlády SR (2015a) definovala stratégiu a priority pre investície v objeme 15,3 mld. eur, z čoho fondy politiky súdržnosti EÚ predstavovali 13,8 mld. eur. Tento objem finančných prostriedkov v priebehu programového obdobia narástol aj kvôli navýšeniu cez REACT-EU (Pomoc na obnovu pre súdržnosť a územia Európy) na **16,5 mld. eur** pre EŠIF, z toho **14,3 mld. eur** pre **fondy politiky súdržnosti** (European Commission, 2023b). Ostatné fondy zdieľaného riadenia sú určené najmä pre priame platby poľnohospodárom (EPZF) a financovanie vnútorných politík EÚ, a preto nie sú objektom nášho skúmania.

V programovom období **2021 – 2027** sa spoločné ustanovenia o fondoch týkajú ôsmich fondov, a preto sa už nepoužíva pojem EŠIF, ale **fondy EÚ** (v SR sú upravené zákonom č. 121/2022 o príspevkoch z fondov Európskej únie). Koordinovaná implementácia fondov zdieľaného riadenia zahŕňa štyri pôvodné štrukturálne a investičné fondy v rámci politiky súdržnosti a spoločnej rybárskej politiky, novovytvorený Fond spravodlivej transformácie, ale aj fondy v rámci vnútorných politík EÚ, ktorých zahrnutie do spoločného riadenia má podľa Európskej komisie (EK) vytvoriť lepší priestor pri rozvoji miestnych stratégií pre integráciu migrantov.

Tabuľka 1 Fondy EÚ patriace pod zdieľané riadenie

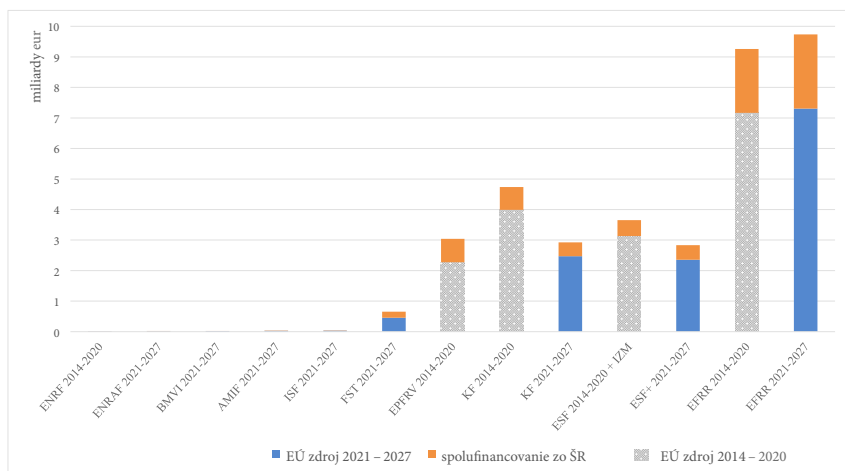
2014 – 2020	2021 – 2027
<i>Politika súdržnosti EÚ</i>	
Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR)	Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR)
Európsky sociálny fond (ESF)	Európsky sociálny fond plus (ESF+)
Kohézny fond (KF)	Kohézny fond (KF)
	Fond spravodlivej transformácie (FST)
<i>Spoločná rybárska politika a integrovaná námorná politika</i>	
Európsky námorný a rybársky fond (ENRF)	Európsky námorný, rybolovný a akvakultúrny fond (ENRAF)
<i>Spoločná poľnohospodárska politika</i>	
Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV)	Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV)
Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF)	Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF)
<i>Vnútorné politiky EÚ</i>	
Fond pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF)	Fond pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF)
Fond pre vnútornú bezpečnosť (ISF)	Fond pre vnútornú bezpečnosť (ISF)
	Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (BMVI), ktorý je súčasťou Fondu pre integrované riadenie hraníc

* Pozn.: Niektoré z fondov sú okrem zdieľaného riadenia čiastočne implementované aj cez priame a nepriame riadenie prostredníctvom EK, jej agentúr, resp. tretích strán. Napr. v rámci politiky súdržnosti EK implementuje sumu prevedenú do Nástroja na prepájanie Európy (CEF), Európsku mestskú iniciatívu, medziregionálne inovačné investície, sumu podpory prevedenú z ESF+ na nadnárodnú spoluprácu, príspevky do Programu InvestEU a časť technickej pomoci.

Zdroj: vlastný.

Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka už v tomto období nie je súčasťou týchto fondov a implementuje sa spolu s EPZF inými pravidlami v rámci reformovanej Spoločnej poľnohospodárskej politiky.

Nariadenie EP a Rady EÚ č. 2021/1060 podobne ako v predchádzajúcom období vyžaduje od členského štátu vypracovanie partnerskej dohody, ktorá stanovuje stratégiu a opatrenia na efektívne a účinné využívanie fondov. Táto dohoda sa týka len piatich fondov, a to konkrétne fondov politiky súdržnosti a spoločnej rybárskej politiky (bližšie tabuľka 1). Vzhľadom na neskoršie prijatie legislatívy na úrovni EÚ, pandémie ochorenia COVID-19 a iných politických faktorov bola Partnerská dohoda SR na roky 2021 – 2027 schválená Európskou komisiou až 18. 7. 2022, teda o 13 mesiacov neskôr v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. Celková alokácia za zdroj EÚ schválená v Partnerskej dohode SR je nižšia ako v predchádzajúcom období, je vo výške **12,6 mld. eur** (pozn. pričom však došlo k zmene fondov, pretože partnerská dohoda nezahŕňa EPFRV, ale zahŕňa FST). Zdroje EÚ sú podľa pravidiel EÚ vždy dopĺňané národným príspevkom, takže celková suma na podporu rozvoja regiónov a miest je vyššia o 3,5 mld. eur v období 2021 – 2027 a viac ako 4 mld. eur v období 2014 – 2020. V rámci fondov politiky súdržnosti došlo k zníženiu alokácie pre Slovensko (obrázok 2) o 1,5 mld. eur, pričom najväčší pokles bol v prípade Kohézneho fondu (-38 %) nasledovaný ESF+ (-25 %), vychádzajúc z alokácií k augustu 2023. Objem zdrojov pre spoločnú rybársku politiku (EMFF) síce narástol, ale spolu s fondmi pre vnútorné politiky EÚ sú tieto alokácie veľmi nízke (pod 35 mil. eur).



Obrázok 2 Porovnanie alokácie jednotlivých fondov pre SR v programových obdobiach 2014 – 2020 a 2021 – 2027

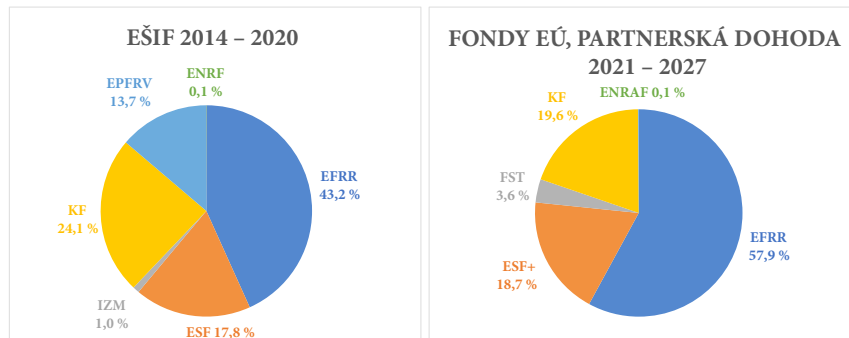
Pozn.: Výška alokácie sa môže v čase meniť kvôli rozhodnutiu EÚ (napríklad navýšenie alokácie fondov EÚ cez REACT-EU ako reakcia na pandémiu koronavírusu), ako aj kvôli dekomitmentu alebo korekciám. Údaje sú v bežných cenách (EÚ zdroj, stav k 8. 8. 2023). Alokácie EPFRV nemá zmysel porovnávať, keďže programové obdobie Spoločnej poľnohospodárskej politiky je posunuté a začalo od 1. 1. 2023. IZM – Iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých. Zdroje EFRR nezahŕňajú Európsku územnú spoluprácu.

Zdroj: vlastný, prepočty na základe údajov Európskej komisie (2023e).

Najvýznamnejším zdrojom EÚ pre financovanie projektov na Slovensku je **Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR)** (obrázok 3). Tento fond je zameraný na posilnenie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti EÚ prostredníctvom znižovania regionálnych disparít. EFRR financuje tzv. tvrdé opatrenia, ako napríklad investície do infraštruktúry, výskum a inovácie, produktívne investície do malých a stredných podnikov (MSP), podporu klastrov, prístup k službám, vytváranie sietí a európsku územnú spoluprácu (Interreg). Alokácia tohto fondu sa rovnako ako pri ESF (resp. ESF+) rozdeľuje podľa rozvinutosti regiónov. Menej rozvinuté regióny, ktoré majú HDP na obyvateľa v PPS¹ menšie ako 75 % priemeru EÚ, dostávajú najviac

¹ PPS – štandard kúpnej sily (angl. *Purchasing Power Standard*). Ide o umelú menovú jednot-

prostriedkov. V prípade Slovenska ide takmer o celé Slovensko, konkrétne tri oblasti NUTS 2, a to Západné, Stredné a Východné Slovensko, pričom miera spolufinancovania môže byť maximálne 85 %² zo zdrojov EFRR a ESF+. Vo viac rozvinutých regiónoch, pre obdobie 2021 – 2027 definovaných ako regióny s HDP na obyvateľa vyšším ako 100 % priemeru EÚ, sú projekty spolufinancované zdrojmi EÚ max. do výšky 40 %. V podmienkach SR ide len o Bratislavský kraj.³



Obrázok 3 Štruktúra zdrojov EÚ v obdobiach 2014 – 2020 a 2021 – 2027

Pozn.: bez zdrojov EFRR vyčlenených pre programy Interreg.

Zdroj: vlastný, prepočty na základe údajov Európskej komisie, 2023e (november 2023) a Partnerskej dohody SR na roky 2021 – 2027.

V programovom období 2021 – 2027 EFRR financuje investície, ktoré majú viesť k inteligentnejšej, zelenej a prepojenejšej a sociálnejšej Európe bližšie k občanom (teda financuje všetkých päť politických cieľov politiky súdržnosti) vrátane Európskej územnej spolupráce (Interreg). S cieľom zjednodušiť pravidlá implementácie je fond upravený spoločne s Kohéznym fondom v jednom nariadení EP a Rady č. 2021/1058. K významným prioritám

ku počítanú Eurostatom v spolupráci s národnými štatistickými úradmi. PPS sú podľa Eurostatu (2012, s. 19) eurá ocenené na úrovni priemerných cien EÚ, ktoré tak majú rovnakú kúpnu silu v celej Európskej únii. Takýmto spôsobom PPS eliminuje vplyv cenovej hladiny a výmenných kurzov a umožňuje reálnejšie porovnávanie ekonomickej výkonnosti.

² Miera spolufinancovania pri projektoch Interreg sa znížila v období 2021 – 2027 na max. 80 %.

³ Jedine Bratislavský kraj v podmienkach SR predstavuje zároveň územie NUTS 2 a súčasne aj NUTS 3.

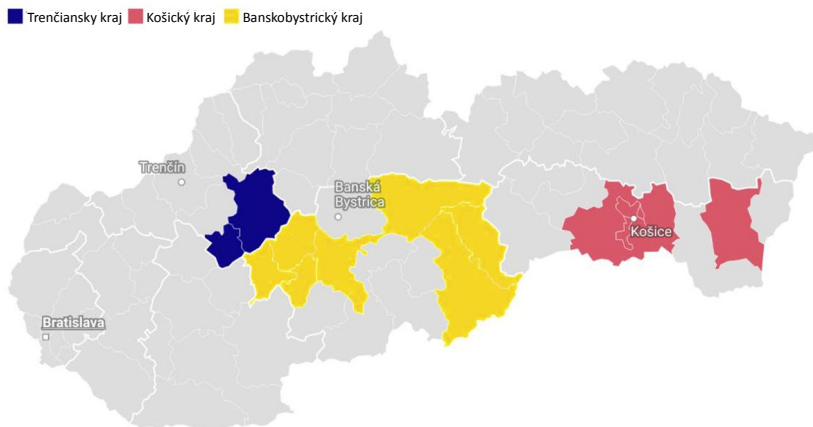
v súvislosti s Parížskou dohodou a Európskou zelenou dohodou (angl. *Euro-pean greel deal*) patrí podpora klimatických cieľov (30 % finančných zdrojov EFRR a 37 % z KF) a biodiverzity. EFRR okrem iného podporuje aj integrovaný územný rozvoj a udržateľný rozvoj miest (kapitola 3.2) a miestny rozvoj vedený komunitou v období 2014 – 2020 (kapitola 1.3.2). Rozsah podpory EFRR je väčší ako pri Kohéznom fonde. Rozdiel je aj v tom, že podpora EFRR je cieľená na regióny NUTS 2 a podpora z KF je určená pre menej rozvinuté krajiny EÚ, ktoré dosahujú pod 90 % priemerného hrubého národného dôchodku (HND) EÚ na obyvateľa v PPS. Kohézny fond v období 2021 – 2027 teda podporuje 15 členských krajín vrátane Slovenska (všetky nové členské krajiny, Grécko a Portugalsko). Keďže alokácia KF na rozdiel od ostatných fondov sa nerozdeľuje medzi regióny podľa ich rozvinutosti, možno z neho financovať projekty za rovnakých podmienok v ktoromkoľvek regióne (max. 85 % spolufinancovanie) vrátane Bratislavského kraja. KF financuje tzv. tvrdé opatrenia, investície do životného prostredia vrátane oblastí súvisiacich s udržateľným rozvojom a energetikou, ktoré majú prínos pre životné prostredie a transeurópske dopravné siete.

Tretí najvyšší objem zdrojov pre Slovensko v období 2021 – 2027 poskytuje **Európsky sociálny fond plus (ESF+)**. Fond financuje tzv. mäkké opatrenia zamerané na ľudské zdroje, ako sú napríklad projekty v oblasti zamestnanosti, vzdelávania, sociálneho začlenenia, rovného a včasného prístupu ku kvalitným, udržateľným a cenovo dostupným službám a pod. Čerpanie fondu ESF+ sa riadi zásadami Európskeho piliera sociálnych práv. ESF+ (nariadenie č. 2021/1057) vznikol v období 2021 – 2027 spojením ESF, Iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých (IZM), Fondu európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (FEAD) a Programu EÚ pre zamestnanosť a sociálne inovácie (EaSI). Väčšina zdrojov ESF+ je implementovaná cez zdieľané riadenie, teda o implementácii rozhoduje členská krajina. Cez priame riadenie sa realizuje zložka EaSI, podobne ako v období 2014 – 2020.

Novým fondom v rámci politiky súdržnosti je **Fond spravodlivej transformácie (FST)**, ktorého vznik súvisí s napĺňaním cieľov Európskej zelenej dohody. Podľa tejto dohody má EÚ dosiahnuť do roku 2050 nulové čisté emisie skleníkových plynov, hospodársky rast, ktorý nebude závisieť od využívania zdrojov, pričom sa nezabudne na žiadneho jednotlivca ani región. Napĺňanie týchto cieľov bude financované z nástroja Next Generation EU, ako aj z prostriedkov viacročného finančného rámca prostredníctvom rôznych fondov, ku ktorým patrí aj FST. Cieľom FST je riešiť ekonomické, sociálne a environmentálne dôsledky transformácie smerom ku klimatic-

kej neutralite v najviac postihnutých regiónoch. Fond podporuje produktívne investície, výskum a inovácie, udržateľnú miestnu mobilitu, digitalizáciu, obehové hospodárstvo, rekvalifikáciu či zvyšovanie úrovne zručností. Čerpanie prostriedkov z FST je založené na vypracovaní Plánu spravodlivej transformácie. V podmienkach SR sú oprávnenými územiaми pre čerpanie tieto okresy (podľa Plánu spravodlivej transformácie, 2023):

- Trenčiansky kraj – okresy Partizánske a Prievidza, tzv. región hornej Nitry, jediný uhoľný región v SR, kde bola ťažba uhlia ukončená v roku 2023, dôvodom pre podporu z FST je aj tepelná Elektráreň Nováky,
- Košický kraj – okresy Košice I-IV, Košice okolie a Michalovce najmä kvôli producentom emisií skleníkových plynov, ako sú U. S. Steel Košice, Tepláreň Košice, Slovenské elektrárne prevádzkujúce Elektráreň Vojany,
- Banskobystrický kraj – okresy Žiar nad Hronom, Žarnovica a Banská Štiavnica kvôli blízkosti a prepojenosti na hornú Nitru, ako aj negatívnemu vplyvu energetickej krízy na výrobu hliníka a potrebe štrukturálnych zmien,
- Banskobystrický kraj – okresy Brezno, Revúca, Rimavská Sobota, Zvolen kvôli kľúčovým producentom emisií skleníkových plynov, ako sú napr. Železiarne Podbrezová, SMZ Jelšava, Calmit, Zvolenská tepláreňská.



Obrázok 4 Oprávnené územia SR pre čerpanie z FST v období 2021 – 2027

Zdroj: prevzaté z Plánu spravodlivej transformácie územia schválený EK 22. 11. 2022 (MIRRI).

Všetky fondy EÚ by mali prispievať k dosiahnutiu trvalo udržateľného rozvoja (hospodárskeho, sociálneho a environmentálneho) do roku 2030, ktorý bol prijatý OSN v roku 2015. Agenda 2030 definuje 17 cieľov (angl. *Sustainable Development Goals, SDG*), ktoré sú výzvou pre všetky krajiny pre zabezpečenie mieru a prosperity pre ľudí. Takmer všetky SDG ciele je možné priradiť k intervenciám EFRR a ESF+ (podrobnejšie Böhme et al., 2023, s. 26 a príloha 1). Veľký počet intervencií je podľa štúdie Böhme et al. (2023) spojený s SDG 9 Priemysel, inovácie a infraštruktúra a SDG 11 Udržateľné mestá a komunity (tejto problematike je podrobnejšia venovaná kapitola 3).

Významný územný dosah okrem politiky súdržnosti EÚ majú aj iné politiky, ktoré EÚ realizuje, ako sú politika rozvoja vidieka, dopravná politika, politika hospodárskej súťaže, námorná a spoločná politika rybolovu, environmentálna, energetická politika a ďalšie (Böhme et al., 2011). Rozvoj vidieka možno financovať v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky. Jej druhý pilier je zameraný na podporu rozvoja vidieka prostredníctvom **Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV)**, ktorý je spolufinancovaný aj z nástroja Next Generation EU. Tento fond financuje zlepšenie konkurencieschopnosti poľnohospodárstva a lesníctva, udržateľné riadenie prírodných zdrojov a vyvážený územný rozvoj vidieckych komunít. Čerpanie prostriedkov z EPFRV bolo v období 2014 – 2020 a v nasledujúcom prechodnom období 2021 – 2022 zabezpečené cez Programy rozvoja vidieka. Kým niektoré krajiny ich vytvárali a implementovali na regionálnej úrovni, v prípade Slovenska, tak ako pri politike súdržnosti, bol zvolený centralizovaný prístup a vytvorený jeden Program rozvoja vidieka. Pre Slovensko bolo vyčlenených **2,2 mld. eur** z EPFRV (po navýšení alokácie), čo spolu s národnými zdrojmi predstavuje viac ako 3 mld. eur. Vidiecke oblasti v SR tvoria až 46 % územia a zahŕňajú 42 % obyvateľov Slovenska. Od roku 2023 je podpora rozvoja vidieka zhrnutá v Strategických plánoch spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) 2023 – 2027. Strategický plán zahŕňa podporu z oboch poľnohospodárskych fondov, t. j. Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a EPFRV. Plán financuje podporu príjmov, trhové opatrenia a rozvoj vidieka. Schválený strategický plán SR pre podporu rozvoja vidieka vyčleňuje **1,3 mld. eur**, čo spolu s národnými zdrojmi predstavuje viac ako 2 mld. eur, z nich 47 % je vyhradených na environmentálne a klimatické ciele, ďalšia podpora pôjde na tvorbu pracovných miest, podporu vidieckych podnikov, miestny rozvoj vedený komunitou realizovaný cez LEADER, ktorý má pomôcť riešiť výzvy, ktorým čelia vidiecke oblasti atď. (Európska komisia, 2023b). Najpodstatnejšia zmena oproti predchádzajúce-

mu obdobiu je silný dôraz na výsledky a výkonnosť a zameranie na 10 špeciálnych cieľov, ktoré majú viesť k tomu, že SPP bude zelenšia, spravodlivejšia a bude prispievať k zvyšovaniu konkurencieschopnosti.

Najmenší objem finančných prostriedkov Slovensko získava z **Európskeho námorného, rybolovného a akvakultúrneho fondu** (ENRAF). Tento fond financuje opatrenia rybárskej politiky vrátane chovu rýb (akvakultúra), spracovania a marketingu produktov, podporu udržateľného rybolovu a obnovu a ochranu vodných biologických zdrojov. V SR sa implementuje prostredníctvom samostatného operačného programu OP Rybné hospodárstvo.

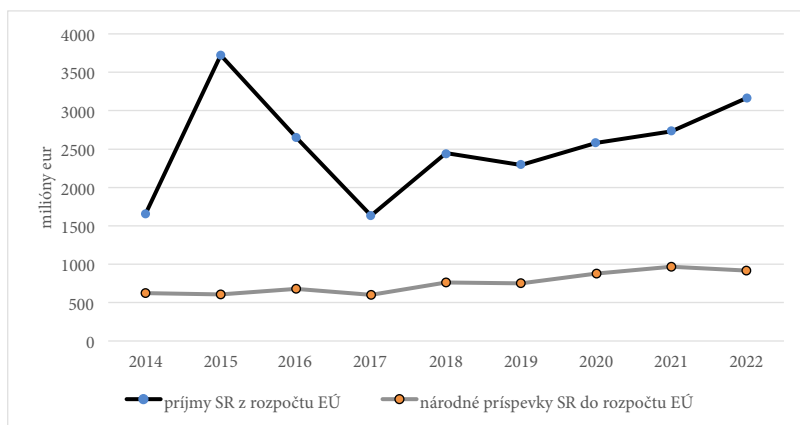
Okrem fondov zdieľaného riadenia možno rozvoj regiónov financovať aj prostredníctvom zdrojov EÚ v rámci tzv. **priameho riadenia** (angl. *direct management*), kde zodpovednosť za implementáciu programu či fondu nesie priamo Európska komisia a **nepriameho riadenia** (angl. *indirect management*) prostredníctvom vnútroštátnych orgánov (napr. národných agentúr v rámci programu Erasmus+), medzinárodných organizácií (napr. OSN, Svetová banka, Medzinárodný menový fond), Európskej investičnej banky a Európskeho investičného fondu (napr. návratné zdroje financovania cez program InvestEU), decentralizované agentúry či tretie krajiny.

Približne 20 % zdrojov rozpočtu EÚ je implementovaných cez priame riadenie. Výzvy na podávanie projektov sú vypisované v tomto prípade Európskou komisiou alebo jej výkonnými agentúrami. K priamo a čiastočne aj nepriamo riadeným programom (niekedy označované ako komunitárne programy), ktoré možno využiť na financovanie projektov rozvoja regiónov a miest, patria napríklad:

- Nástroj na prepájanie Európy, CEF (financovanie trvalo udržateľných projektov v oblasti transeurópskych dopravných sietí TEN-T, energetickej infraštruktúry a digitálnych sietí),
- Horizont Európa (financovanie špičkového výskumu a inovácií),
- Kreativná Európa (financovanie projektov v oblasti kultúry a audiovizuálneho sektora),
- Program LIFE (financovanie ochrany životného prostredia, klímy, obľahového hospodárstva, obnoviteľných zdrojov energie a pod.),
- Erasmus+ (financovanie vzdelávania, odbornej prípravy, mládeže a športu),
- EU4Health (cieľom je chrániť zdravie, zlepšiť lieky, zdravotnícke pomôcky a posilniť zdravotné systémy),

- Digitálna Európa (podporuje projekty vysokovýkonnej výpočtovej techniky, umelej inteligencie, kybernetickej bezpečnosti, získavanie pokročilých digitálnych zručností a lepšie využitie digitálnych kapacít a interoperabilitu),
- Program pre jednotný trh (program pre zlepšenie fungovania vnútorného trhu, konkurencieschopnosť podnikov vrátane MSP, pre ochranu spotrebiteľa, oblasť rastlín, zvierat, potravín a krmív a európsku štatistiku),
- Program Občania, rovnosť, práva a hodnoty [ochrana práv občanov EÚ, poskytovanie podpory organizáciám občianskej spoločnosti aktívnym pri presadzovaní práv, ochrane hodnôt únie, demokracie, transparentnosti a dobrej správe vecí verejných, podpora družobného partnerstva miest (angl. *town-twinning*); podpora rovnosti, nediskriminácie, boja proti rasizmu, ochrane práv dieťaťa, predchádzanie násiliu voči ohrozeným skupinám atď.].

Všetky doteraz uvedené zdroje financovania EÚ sú financované z vlastných zdrojov EÚ v rámci Viacročného finančného rámca. Samotné **čerpanie prostriedkov EÚ v SR je značne nerovnomerné** v čase, ako ukazuje obrázok 5.



Obrázok 5 Vývoj finančnej pozície Slovenska voči rozpočtu EÚ za obdobie 2014 – 2020

Pozn.: Príjmy z rozpočtu EÚ nezahŕňajú administratívne výdavky. Národné príspevky do rozpočtu EÚ tvoria vlastné zdroje EÚ bez tradičných vlastných zdrojov z cla a poplatkov z cukru.

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov European Commission (2023c).

Vzhľadom na prekryvanie programových období kvôli pravidlu $n+2$, resp. $n+3$, najvyššie príjmy z rozpočtu EÚ a zároveň najväčší čistý príjem (kladnú finančnú bilanciu s rozpočtom EÚ) dosiahlo Slovensko v posledných rokoch končiaceho programového obdobia, t. j. v roku 2015 za programové obdobie 2007 – 2013 a v roku 2022 za programové obdobie 2014 – 2020. Keďže za rok 2023 zostávalo dočerpať takmer 6 mld. eur, tak sa dajú očakávať ešte vyššie príjmy z rozpočtu EÚ. Kým priemerná čistá finančná pozícia s rozpočtom EÚ za roky 2014 – 2022 bola približne 1,3 % HDP bez roku 2015,⁴ v roku 2023 sa vzhľadom na ukončenie programového obdobia a implementáciu Plánu obnovy a odolnosti NBS (2023) očakáva historicky najvyššia čistá pozícia Slovenska voči rozpočtu EÚ (5,4 % HDP).

Okrem doteraz uvedených zdrojov z rozpočtu EÚ možno na financovanie rozvoja regiónov a miest využiť ďalšie **nástroje EÚ, ktoré nie sú financované z vlastných zdrojov EÚ**, ale z pôžičiek vo forme emisie dlhopisov príslušných inštitúcií, ako sú Európska investičná banka (EIB), Európsky investičný fond (EIF) a Európska komisia.

V rámci väčšiny obdobia 2021 – 2027 dôjde k súbežnému vykonávaniu fondov EÚ a **Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti** (angl. *Recovery and Resilience Facility*, RRF), ktorý sa zameriava na zmiernenie hospodárskeho a sociálneho vplyvu pandémie COVID-19 a obnovu a posilnenie odolnosti ekonomík členských štátov. Jeho cieľom bolo zmierniť riziko asymetrickej obnovy, ktoré súvisí s rozdielnymi národnými prostriedkami členských štátov. RRF je financovaný z Nástroja Európskej únie na obnovu s cieľom podporiť obnovu po kríze COVID-19 (nariadenie Rady EÚ 2020/2094) označovaného ako **Next Generation EU**.⁵ Ide o najväčší úverový program v histórii EÚ, v rámci ktorého budú do roku 2026 emitované dlhopisy, vrátane zelených dlhopisov na financovanie tzv. zelených projektov, ktoré prispievajú k zlepšeniu klímy a životného prostredia, a krátkodobé dlhové cen-

⁴ Rok 2015 bol posledným rokom čerpania za programové obdobie 2007 – 2013, preto v tomto roku čistá finančná pozícia Slovenska voči rozpočtu EÚ dosiahla podľa NBS (2023) 4,2 % HDP.

⁵ Next Generation EU financuje aj navýšenie vybraných programov a fondov EÚ, ako sú REACT-EU, Fond spravodlivej transformácie, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka, InvestEU, Horizont Európa a rescEU. Najvyšší objem prostriedkov je určený pre Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (RRF), ktorý predstavuje pre celú EÚ 672,5 mld. eur v stálych cenách, ktoré sú poskytnuté vo forme grantov (312,5 mld. eur) a úverov (360 mld. eur). Celkový objem dostupných zdrojov v rámci Next Generation EU pre celú EÚ je 750 mld. v cenách r. 2018 a 806,9 mld. eur v bežných cenách (t. j. za rok 2023).

né papiere či úvery. Tento dlh bude EÚ splácať do roku 2058. RRF tvorí 90 % rozpočtu Next Generation EU. Tieto prostriedky budú poskytnuté členským štátom vo forme grantov a pôžičiek. Slovensko využíva len formu grantov a po aktualizácii plánu obnovy (schválenej EK 27. 6. 2023) má k dispozícii **6,4 mld. eur**. Čerpanie prostriedkov z RRF je založené na vládou a Európskou komisiou schválených plánoch obnovy, ktoré financujú reformy a investície, pričom míľniky a ciele, ktoré si štát stanovil, musia byť naplnené najneskôr do konca augusta 2026. O rozdelení finančných prostriedkov síce rozhoduje členská krajina, ale toto rozdelenie musí byť v súlade s odporúčaniami EK pre Slovensko, v súlade s prioritami EÚ (t. j. príspevok pre zelenú ekonomiku musí byť aspoň 37 % celkovej alokácie a pre digitálnu ekonomiku 20 %), plán obnovy musí naplňať zásadu „výrazne nenarušiť“⁶ a v rámci aktualizácie v roku 2023 do plánov pribudla nová kapitola REPowerEU, ktorá súvisí s rovnomennou iniciatívou EÚ (podrobnejšie kapitola 1.4), ktorej cieľom je znížiť závislosť od ruských fosílnych palív a bojovať s klimatickou krízou. Najviac finančných prostriedkov je vyčlenených pre zelenú ekonomiku (vrátane opatrení REPowerEU).

ZELENÁ EKONOMIKA 2 103 mil. • Udržateľná doprava 759 mil. • Obnova budov 620 mil. • Dekarbonizácia priemyslu 368 mil. • Obnoviteľné zdroje energie a energetická infraštruktúra 207 mil. • Adaptácia na zmenu klímy 149 mil.	LEPŠIE ZDRAVIE 1 402 mil. • Moderná a dostupná zdravotná starostlivosť 1 072 mil. • Dlhodobá sociálno-zdravotná starostlivosť 247 mil. • Starostlivosť o duševné zdravie 83 mil.	EFEKTÍVNA VEREJNÁ SPRÁVA A DIGITALIZÁCIA 1 014 mil. • Digitálne Slovensko 561 mil. • Reforma justice 233 mil. • Boj proti korupcii 209 mil. • Zlepšenie podnikateľského prostredia 11 mil.
KVALITNÉ VZDELÁVANIE 818 mil. • Vzdelávanie pre 21. storočie 449 mil. • Inkluzívne vzdelávanie 210 mil. • Vyššia výkonnosť vysokých škôl 159 mil.	VÝSKUM A INOVÁCIE 670 mil. • Výskum, vývoj, inovácie a digitálna ekonomika 576 mil. • Lákanie a udržanie talentov 94 mil.	REPowerEU 403 mil. • Energetika a povoloňacie procesy 150 mil. • Obnova a spravovanie budov 149 mil. • Udržateľná doprava 85 mil. • Rozvoj zelených zručností 15 mil. • Komunikácia a koordinácia 3,5 mil.

Obrázok 6 Alokácia Plánu obnovy SR

Pozn.: sumy sú uvedené v eurách.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Plánu obnovy SR schválený Radou EÚ 14. júla 2023.

⁶ Zásada „výrazne nenarušiť“ (angl. *do no significant harm*) je definovaná v článku 17 nariadenia EP a Rady č. 2020/852 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií. Táto zásada znamená nepodporovanie takých ekonomických činností, ktoré významne poškodzujú environmentálne ciele, ako sú zmierňovanie zmeny klímy, udržateľné využívanie a ochrana vodných morských zdrojov, obehové hospodárstvo, prevencia a kontrola znečisťovania a ochrana biodiverzity.

Implementácia plánu obnovy sa v podmienkach SR riadi Vykonávacím rozhodnutím Rady EÚ a Operačnou dohodou medzi EK a Slovenskom, na základe ktorých môže Slovensko podávať žiadosti o platbu po splnení dohodnutých míľnikov a cieľov. Systém implementácie, koordináciu orgánov štátnej správy vykonávajúcich plán obnovy, kontrolu, monitorovanie, hodnotenie, finančné toky a komunikáciu s EK má v kompetencii Národná implementačná a koordinačná autorita (NIKA), ktorá vznikla na Úrade vlády SR. V súlade so zákonom 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti možno prostriedky z Plánu obnovy SR poskytovať na základe:

- priameho vyzvania určenému prijímateľovi,
- nenávratným spôsobom po vyhodnotení žiadostí podaných na základe výzvy,
- finančného nástroja,
- kombináciou nenávratného grantu a finančného nástroja.

Nie je možné dvojité financovanie z prostriedkov plánu obnovy a iných zdrojov, či už fondov EÚ, iných programov EÚ, alebo inej finančnej pomoci zo zahraničných zdrojov.

Návratné zdroje financovania na podporu dosahovania priorít a cieľov EÚ poskytuje **skupina EIB**, ktorú tvorí EIB a EIF. Za nami skúmané obdobie 2014 – 2023 Európska investičná banka poskytla pôžičky a návratné zdroje financovania vo výške 4,5 mld. eur pre subjekty zo Slovenska. Väčšina z týchto prostriedkov bola poskytnutá vo forme úverových liniek pre komerčné banky a iné finančné inštitúcie (38 %). Slovensko si od EIB požičalo 1,6 mld. eur na spolufinancovanie operačných programov obdobia 2014 – 2020 (36 % zdrojov z EIB pre Slovensko), 200 mil. eur si požičala územná samospráva (a to tak kraje, napr. Bratislavský, Prešovský, Košický samosprávny kraj, ako aj mestá, napr. Bratislava, Banská Bystrica, Prešov) a zvyšok predstavovali investície na financovanie rôznych projektov a MSP. V rámci financovania projektov najvyšší objem pôžičky z EIB získal projekt obchvatu Bratislavy (D4R7 SLOVAKIA PPP) vo výške 427 mil. eur. Uvedené údaje poukazujú na využívanie európskych návratných zdrojov financovania pri spolufinancovaní projektov z fondov EÚ, ako aj potrebu využívania návratných zdrojov pre financovanie projektov v SR.

Celkový objem prostriedkov disponibilných pre rozvoj krajiny, regiónov, obcí a miest spolu s fondmi EÚ sa výrazne navýšil oproti minulému programovému obdobiu. Slovensko bude mať k dispozícii 22,5 mld. eur (tabuľka 2), čo je doteraz najvyšší objem finančných prostriedkov, ktorý sa už v budúcnosti opakovať nebude. Preto je potrebné využiť tieto prostriedky efektívne

na zabezpečenie trvalo udržateľného rastu v budúcnosti. Nevyhnutné budú aj zmeny v nastavení implementácie fondov EÚ, pretože doterajšia implementácia fondov EÚ bola problematická (podrobnejšie kapitola 1.3).

Tabuľka 2 Celkové zdroje EÚ dostupné pre Slovensko v rámci zdieľaného riadenia v období 2021 – 2027

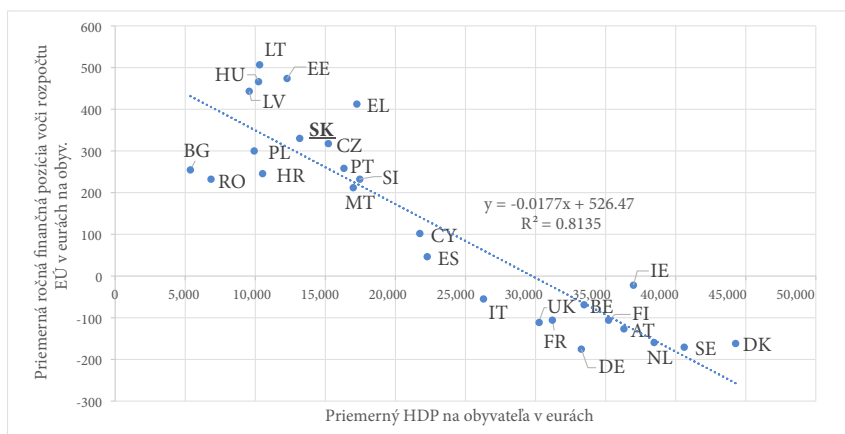
Zdroj EÚ	Alokácia EÚ v eurách	Národné spolufinancovanie z verejných zdrojov v eurách	Spolu za politiku (zdroj EÚ a národné spolufinancovanie z verejných zdrojov) v eurách
Politika súdržnosti (OP Slovensko)	12,594 mld.	2,702 mld.	15,296 mld.
ENRAF	0,015 mld.	0,007 mld.	0,022 mld.
Plán obnovy a odolnosti	6,410 mld.	-	6,410 mld.
Spoločná poľno- hospodárska po- litika			
1. pilier - priame platby a sektorová podpora	2,063 mld.	0,867 mld.	4,247 mld.
2. pilier – podpora rozvoja vidieka	1,317 mld.		
Fondy AMIF, ISF a BMVI	0,091 mld.	0,022 mld.	0,113 mld.
SPOLU	22,490 mld.	3,598 mld.	26,088 mld.

Pozn.: Tabuľka neobsahuje prostriedky 2014 – 2020, ktoré bolo potrebné dočerpať do konca roka 2023 a prostriedky Európskej územnej spolupráce. Slovenská republika je riadiacim orgánom pre spoluprácu s ČR (Interreg SK-CZ 85,3 mil. eur z EFRR) a Rakúskom (Interreg SK-AT 55,5 mil. eur z EFRR).

Zdroj: vlastný, podľa údajov Európskej komisie (2023e), Plánu obnovy SR, OP Slovensko a Európskej komisie (2023b) a MPaRV SR (2022).

1.2 Alokácia finančných zdrojov EÚ pre Slovensko v komparácii s ostatnými krajinami EÚ

Politika súdržnosti je hlavným nástrojom EÚ, ktorý plní redistribučnú funkciu, pretože táto politika je založená na princípe solidarity medzi bohatšími a chudobnejšími krajinami a regiónmi EÚ. Ako poukazuje König a kol. (2009, s. 491) redistribučná funkcia nie je viazaná na občanov EÚ. Redistribúcia v EÚ je založená na podpore dosiahnutia reálnej konvergencie, t. j. procese dobiehania vyspelejších ekonomík menej rozvinutými ekonomikami. Redistribučná funkcia je v rámci rozpočtu EÚ realizovaná na národnej a regionálnej úrovni (Výrostová, 2015). Redistribučnú funkciu plnia aj niektoré ďalšie výdavky rozpočtu EÚ, napr. spoločná poľnohospodárska politika, rybárska politika a ďalšie. Nasledujúci obrázok nám ukazuje redistribučný efekt všetkých zdrojov EÚ na národnej úrovni, aj keď je zrejmé, že viaceré krajiny s podobnou úrovňou HDP na obyvateľa vykazujú výrazné rozdiely v čistých transferoch z rozpočtu EÚ, napr. Litva, Poľsko a Chorvátsko; Belgicko a Nemecko; Grécko, Slovinsko a Malta. Negatívny sklon regresnej priamky ukazuje úroveň redistribúcie rozpočtu EÚ.



Obrázok 7 Vzťah finančnej bilancie krajiny s rozpočtom EÚ na obyvateľa a reálneho HDP na obyvateľa v eurách

Pozn.: Priemerná ročná bilancia s rozpočtom EÚ na obyvateľa v eurách (za obdobie 2014 – 2022 okrem UK, kde je priemer počítaný za 2014 – 2020). Finančná bilancia s rozpočtom EÚ je vypočítaná ako rozdiel medzi výdavkami z rozpočtu EÚ pre danú krajinu

(bez administratívnych výdavkov, ktoré plynú najmä do Belgicka a Luxemburska, ale prospech z nich majú všetky krajiny, a bez výdavkov z Next Generation EU) a príspevkami, ktorými krajina prispieva do rozpočtu EÚ (tzv. vlastné zdroje bez tradičných vlastných zdrojov z cla a poplatkov z cukru). Reálny HDP na obyvateľa je vypočítaný ako priemer troch rokov pred začiatkom programového obdobia (2011 – 2013).

Zdroj: vlastný, na základe prepočtov údajov z Eurostatu (2023a) a European Commission (2023c).

Menej ekonomicky vyspelé krajiny, ku ktorým patrí aj Slovensko, dostávajú viac príspevkov z rozpočtu EÚ, kým bohaté krajiny majú zápornú bilanciu s rozpočtom EÚ. Uvedený záver je v súlade s princípom solidarity. Jedinou výnimkou je Luxembursko, ktoré v grafe nie je znázornené pre jeho extrémnu hodnotu ukazovateľa reálneho HDP na obyvateľa (82 277 eur). Tento ukazovateľ je nadhodnotený pre vysokú dochádzku za prácou z iných krajín. Štúdia OECD (2005) poukazuje na to, že každodenná cezhraničná dochádzka z Nemecka, Francúzska, Belgicka a Holandska najmä v oblasti finančných služieb zvyšuje HDP, avšak títo dochádzajúci nie sú zahrnutí do počtu obyvateľov Luxemburska. Luxembursko ako jediná vyspelá krajina dosahovala v nami sledovanom období kladnú bilanciu voči rozpočtu EÚ. Pozíciu čistého príjemcu (205 eur na obyvateľa bez výdavkov na administratívu EÚ), na rozdiel od predchádzajúceho programového obdobia (pozri Výrostová, 2015), Luxembursko dosahuje v rokoch 2014 – 2022 vďaka jeho schopnosti intenzívnejšie využívať priamo riadené programy EÚ (najmä Horizont a CEF) najmä v posledných troch rokoch a nízkemu počtu obyvateľov. Intenzívnejšie využívanie centrálné riadených programov možno odporučiť aj v prípade Slovenska. V čerpaní programu Horizont 2020 sa Slovensko umiestnilo na 25. mieste v rámci EÚ-28, čo je dôsledkom nízkeho počtu podaných projektov a zaostávania v medzinárodnej spolupráci (podrobnejšie SLOR, 2023).

Krajiny s kladnou ročnou finančnou pozíciou voči rozpočtu EÚ na obyvateľa patria medzi čistých prijímateľov z rozpočtu EÚ. K týmto krajinám patria všetky krajiny, ktoré pristúpili k EÚ po roku 2004. Najvyšší čistý príjem z EÚ na obyvateľa majú pobaltské krajiny, Maďarsko, Grécko nasledované Slovenskom. Čistý príjem týchto krajín z rozpočtu EÚ je vyšší ako v prípade najchudobnejších krajín EÚ – Bulharska a Rumunska. V absolútnom vyjadrení je najväčším čistým prijímateľom prostriedkov EÚ Poľsko s priemernou ročnou kladnou bilanciou vyše 11 mld. eur. V prípade Slovenska je priemer-

ná ročná bilancia s rozpočtom EÚ 1,8 mld. eur, čo znamená, že za obdobie 2014 – 2022 čistý príjem z rozpočtu EÚ predstavoval vyše 16 mld. eur.

Redistribučnú funkciu má v rozpočte EÚ najmä **politika súdržnosti EÚ** (De La Fuente a Doménech, 2001; Výrostová, 2015), ktorá je zameraná na znižovanie regionálnych disparít. Jej nastavenie sa výrazne zmenilo Lisabonskou stratégiou a stratégiou Európa 2020, keď politika súdržnosti dostala podobu všeobecnej investičnej politiky zameranej na endogénny rast vo všetkých regiónoch. Vanolo (2010) tvrdí, že územná solidarita a rozdeľovanie fondov politiky súdržnosti do menej rozvinutých regiónov sa stali menej dôležitými v dôsledku väčšieho dôrazu na endogénny rast vo všetkých regiónoch a na zlepšenie konkurencieschopnosti. Táto „lisabonizácia“ politiky súdržnosti mala významný vplyv na tematické rozdelenie zdrojov, ktoré boli v období 2014 – 2020 nastavené na plnenie cieľov inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Ekonomická konkurencieschopnosť bola podporovaná cez vytváranie lepších podmienok pre rast a zamestnanosť, ktoré sa stali hlavným cieľom politiky súdržnosti. Hodnoteniu regionálnej konkurencieschopnosti samosprávnych krajov v SR sa venuje kapitola 2.

Aj keď Európska komisia tvrdí, že ciele ekonomického rastu, konkurencieschopnosti a súdržnosti sa vzájomne podporujú, Krieger-Boden (2018) argumentuje, že ekonomické teórie (nová ekonomická geografia a teória endogénneho rastu) poukazujú skôr na konflikt medzi rovnosťou (konvergenciou) a efektívnosťou (konkurencieschopnosť a rast), ktorý si vyžaduje kompromis. Okrem redistribučnej funkcie plní politika súdržnosti aj alokačnú funkciu, pretože financuje investície do fyzického a ľudského kapitálu a zabezpečuje tzv. európske verejné statky, ako sú riešenie zmeny klímy, transformácia v oblasti energií, životného prostredia, sociálne investície, inteligentná doprava a pod. Účinky politiky súdržnosti presahujú dosah na krajinu kvôli efektom prelievania (*spillovers*) vyplývajúcim z intenzívnejšieho obchodu, ako aj cezhraničným, nadnárodným a medziregionálnym programom.

1.3 Komparácia implementácie fondov EÚ na Slovensku v programových obdobiach 2014 – 2020 a 2021 – 2027

Politika súdržnosti EÚ si zachováva kontinuitu v rámci jej dvoch hlavných cieľov (tabuľka 3). Zamenenie poradia slov zamestnanosť a rast v rámci cieľa 1 naznačuje potrebu riešenia problému zamestnanosti, ktorá bola občanmi EÚ označená ako najväčšia výzva EÚ v rámci prieskumu Eurobarometer v roku 2017 (Výrostová, 2019). Pre nové programové obdobie s cieľom **zjednodušiť implementáciu a znížiť administratívnu záťaž, Európska komisia** zaviedla množstvo zjednodušení (Príručka o zjednodušení, 80 opatrení na zjednodušenie politiky súdržnosti v rokoch 2021 – 2027). Významnými zmenami sú napr. spoločné pravidlá pre osem fondov, zrušenie spoločného strategického rámca, overovania doplnkovosti i povinného *ex ante* hodnotenia (okrem hodnotenia finančných nástrojov), väčšia flexibilita, odstránenie výkonnostnej rezervy, zavedené preskúvanie výkonnosti v roku 2025, nahradenie takmer 40 *ex ante* kondicionálít z predchádzajúceho obdobia základnými podmienkami, ktoré členské krajiny musia splniť v období 2021 – 2027 (Výrostová, 2019). Novou podmienkou je dodržiavanie zásady právneho štátu, ktorá sa týka nielen politiky súdržnosti, ale aj ďalších finančných zdrojov EÚ (napr. plánov obnovy). Zjednodušilo sa nastavenie nástrojov integrovaného územného rozvoja, zrušil sa osobitný postup pre veľké projekty, úsporu administratívnych nákladov by malo priniesť zjednodušené vykazovanie nákladov, primeranejší prístup ku kontrole a auditom, nižšie požiadavky na monitorovanie, podávanie správ, zjednodušený zber údajov a vytvorila sa jedna značka Interreg pre cieľ 2, do ktorého bola oficiálne zahrnutá aj spolupráca s inými ako členskými krajinami EÚ.

Implementácia fondov EÚ je od roku 2014 založená na **výkonnostnom rámci politiky** súdržnosti, ktorý zahŕňa rozsiahlu štruktúru zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov a špeciálne mechanizmy, ako sú *ex ante* kondicionality, výkonnostná rezerva a makroekonomická podmienenosť. Tieto mechanizmy majú prepojiť výkony s prídelením finančných prostriedkov, ale napriek tomu, že ide podľa Dvora audítorov o dôležitú inováciu, ich význam pre prax vzhľadom na ich nastavenie môže byť obmedzený. V období 2014 – 2020 však monitorovanie dosiahnutých výsledkov bolo komplikované kvôli viackanálovej štruktúre vykazovania výkonnosti a veľkému počtu ukazovateľov výkonnosti (Pisár a Ľapinová, 2019). Správa Európskeho dvora audítorov (*Special report 24/2021*) uvádza, že tieto tri nové nástroje nespôsobili výrazný rozdiel v spôsobe pridelovania a vyplácania finančných prostriedkov EÚ.

Nedostatky v spoľahlivosti údajov o výkonnosti boli identifikované aj v prípade Slovenska. Navyše s cieľom rýchlo použiť zdroje v rámci obnovy po pandémie, sa tieto nástroje nepoužívali pre REACT-EU. Z uvedených dôvodov boli pre obdobie 2021 – 2027 zavedené zmeny vo výkonnostnom rámci (napr. spoločný súbor ukazovateľov a výsledkov, zníženie počtu ukazovateľov oproti predchádzajúcemu obdobiu i zmeny v ich vykazovaní).

Znížil sa strop pre spolufinancovanie z fondov politiky súdržnosti EÚ z 50 % na 40 % pre rozvinutejšie regióny, čo môže spôsobiť väčší tlak na verejné financie členských štátov, resp. problematickejšie spolufinancovanie pri čerpaní fondov EÚ u príjemcov. Na druhej strane to môže napomôcť k dosahovaniu väčšej efektívnosti. V prípade projektov realizovaných v rámci cieľa 2 cez Interreg sa spolufinancovanie zo zdrojov EÚ znížilo z 85 % na 80 %. V podmienkach SR sa Stratégiou financovania EFRR, ESF+, FST a ENRAF (verzia 1.3) zaviedli nové pravidlá financovania projektov, ktorými sa zvýšilo spolufinancovanie z národných zdrojov v prípade Bratislavského kraja (okrem mesta Bratislava), ktoré je však kompenzované nižším spolufinancovaním zo zdrojov štátneho rozpočtu v prípade ostatných krajov v SR. Zároveň sa zvýšilo spolufinancovanie projektov z vlastných zdrojov prijímateľov⁷ vo všetkých regiónoch oproti predchádzajúcemu obdobiu (s výnimkou sociálnych inovácií, vybraných prijímateľov, špecifických cieľov a opatrení). Posilnenie zainteresovanosti konečných príjemcov by mohlo prispieť k väčšej efektívnosti zdrojov, no môže spôsobiť aj nižší záujem o čerpanie fondov EÚ, prípadne vyššiu neúspešnosť projektov.

Porovnanie operačných programov a ich riadiacich orgánov v SR za programové obdobia 2014 – 2020 a 2021 – 2027 obsahuje tabuľka 3. Šesť programov v rámci cieľa 1 bolo nahradených jedným OP Slovensko. Rozhodnutie vlády SR pre jeden operačný program bolo urobené s cieľom zjednodušiť systém čerpania fondov, dosiahnuť vyššiu mieru čerpania, zaviesť jednotné pravidlá, jeden manuál pre verejné obstarávanie, jeden riadiaci orgán, znížiť počet sprostredkovateľských orgánov z 27 na 10. Analýza Výrostovej (2022a) ukazuje, že **v rámci krajín EÚ možno variabilitu miery čerpania len čiastočne vysvetliť počtom OP**. Ak sa pozrieme na krajiny s najnižším počtom OP (3 OP pre EŠIF mimo Interreg malo 5 krajín), rozdiel je značný, keďže Slovensko malo čerpanie 57 %, Estónsko a Litva 62 %, resp. 63 % a Luxembursko 74 % v roku 2020. Samotná centralizácia v rámci vytvorenia jedného OP pre politiku súdržnosti v SR preto nie je dostatočnou zmenou a musí byť spre-

⁷ Spolufinancovanie prijímateľov, ktorými nie sú subjekty štátnej správy a sú mimo pravidiel štátnej pomoci, sa zvýšilo z 5 % na 8 % a v prípade subjektov z mesta Bratislava na 15 %.

vádzaná systematickými zmenami v nastavení politiky, administratívnych kapacít, zjednodušením a zvýšením efektívnosti implementácie fondov EÚ. Na implementáciu fondov EÚ mal v SR výrazný vplyv rezortizmus a nedostatočná vertikálna i horizontálna koordinácia, preto vytvorenie jedného OP možno hodnotiť pozitívne, lebo môže zlepšiť koordináciu MIRRI a sprostredkovateľských orgánov a zjednodušiť systém implementácie. Na druhej strane jeden OP vedie k silnejšej centralizácii fondov, a teda si bude vyžadovať efektívny systém riadenia a dostatočné kapacity pre jeho implementáciu.

Tabuľka 3 Prehľad operačných programov 2014 – 2020 a 2021 – 2027 v SR

Operačné programy 2014 – 2020	Operačné programy 2021 – 2027
Cieľ 1 Investovanie do rastu a zamestnanosti	Cieľ 1 Investovanie do zamestnanosti a rastu
OP Integrovaná infraštruktúra (OP II) (spojený s OP Výskum a inovácie – OP VaI od decembra 2019) [MD] OP Ľudské zdroje (OP LZ) [MPSVR] OP Kvalita životného prostredia (OP KŽP) [MŽP] Integrovaný regionálny operačný program (IROP) [MIRRI] OP Efektívna verejná správa (OP EVS) [MV] OP Technická pomoc (OP TP) [MIRRI]	Program Slovensko (PSK) [MIRRI]
Cieľ 2 Európska územná spolupráca	Cieľ 2 Európska územná spolupráca (Interreg)
Cezhraničná spolupráca [MIRRI]	
Interreg V-A Slovenská republika – Česká republika Interreg V-A Slovenská republika – Rakúsko Interreg V-A Poľsko – Slovensko* Interreg V-A Slovenská republika – Maďarsko* ENI Cezhraničná spolupráca Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina*	Interreg VI-A Slovenská republika – Česká republika Interreg VI-A Slovenská republika – Rakúsko Interreg VI-A Poľsko – Slovensko* Interreg VI-A Slovenská republika – Maďarsko* Interreg VI-A – Next Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina*

Nadnárodná spolupráca [MIRRI]	
Program Stredná Európa 2020* Dunajský nadnárodný program 2014 – 2020*	Interreg VI-B Stredná Európa 2021 – 2027* Interreg Dunajský nadnárodný program 2021 – 2027*
Medziregionálna spolupráca	
Program ESPON 2020* [MD] Program Interreg Europe* [MH] Program URBACT III* [MD] Program Interact III [BSK]	Program ESPON 2030* [MD] Program Interreg Europe 2021 – 2027* [MH] Program URBACT IV* [MD] Interreg VI-C Interact IV [BSK]
Operačné programy mimo politiky súdržnosti EÚ	
OP Rybné hospodárstvo (OP RH) [MPaRV] Operačný program potravinovej a základnej materiálnej pomoci na roky 2014 – 2020 [MPSVR] Program rozvoja vidieka (PRV) [MPaRV]	Program Rybné hospodárstvo [MPaRV] SK - Program Slovensko – AMIF [MV] SK – Program Slovensko – ISF [MV] SK - Program Slovensko – BMVI [MV]

Pozn.: V hranatých zátvorkách je uvedená skratka riadiaceho orgánu. V prípade, ak je sídlo riadiaceho orgánu v inej krajine (*), uvádzame národný orgán podľa stavu k novembru 2023.

Vysvetlivky: MV – Ministerstvo vnútra SR, MPaRV – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, MH – Ministerstvo hospodárstva SR, MPSVR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, MŽP – Ministerstvo životného prostredia SR, BSK – Bratislavský samosprávny kraj, MIRRI - Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR vzniklo 1. 7. 2020, pričom nahradilo bývalý Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, prebralo kompetencie za oblasť regionálneho rozvoja, ktoré spadali pod MPaRV a niektoré kompetencie Úradu vlády SR (napr. riadiaci orgán pre OP TP). Ministerstvo dopravy a výstavby SR sa premenovalo na Ministerstvo dopravy SR (MD) od 1. 1. 2023.

Zdroj: vlastný.

V rámci programového obdobia 2014 – 2020 podpora z fondov EÚ smerovala k dosiahnutiu 11 tematických cieľov, ku ktorým pribudol cieľ 12 – podpora obnovy po kríze spojenej s pandémiou COVID-19. Tabuľka 4 ukazuje, že najvyšší objem prostriedkov Slovensko alokovalo na podporu udržateľnej dopravy, nasledované podporou zamestnanosti a zdrojmi na zmierňovanie kríz.

Tabuľka 4 Tematická alokácia fondov politiky súdržnosti v SR v období 2014 – 2020

Tematické ciele	Alokácia EÚ zdroja v mil. eur	% podiel na alokácii
1. Posilnenie výskumu, technologického rozvoja a inovácií	883,80	6 %
2. Zlepšenie prístupu k informáciám a IKT a zlepšenie ich využívania a kvality	426,90	3 %
3. Zvýšenie konkurencieschopnosti MSP	831,70	6 %
4. Podpora prechodu na nízkouhlíkové hospodárstvo	982,60	7 %
5. Podpora prispôbovania sa zmene klímy predchádzanie a riadenie rizika	367,10	3 %
6. Zachovanie a ochrana ŽP a podpora efektívneho využívania zdrojov	1 236,10	9 %
7. Podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach	3 513,10	25 %
8. Podpora udržateľnosti a kvality zamestnanosti a mobility pracovnej sily	1 547,40	11 %
9. Podpora sociálneho začlenenia, boj proti chudobe a akejkoľvek diskriminácii (bez CARE, FAST CARE a SAFE)	1 070,60	7 %
10. Investovanie do vzdelania a školení a odbornej prípravy, ako aj zručností a celoživotného vzdelávania (bez CARE)	558,40	4 %
11. Posilnenie inštitucionálnych kapacít orgánov verejnej správy a zainteresovaných strán a efektivity verejnej správy (bez CARE)	238,40	2 %
12. Podpora obnovy po kríze spojenjej s pandémiou COVID-19 vrátane jej sociálnych dôsledkov a príprava zeleného, digitálneho a odolného oživenia hospodárstva (REACT-EU bez TA a bez presunu zdrojov na SAFE)	693,10	5 %
Zmiernenie kríz – CARE, FAST CARE a SAFE	1 373,90	10 %
Technická pomoc (TA) (vrátane TA REACT-EU)	565,94	4 %
SPOLU	14 288,34	100 %

Zdroj: vlastné spracovanie a prepočty podľa posledných verzií operačných programov ciela 1 k 15. 12. 2023.

Na zmiernenie kríz sa použili prostriedky REACT-EU a tie, ktoré Slovensko nevedelo vyčerpať v rámci operačných programov (podrobnejšie kapitola 1.4). Tieto zdroje boli určené najmä na podporu sociálneho začlenenia a boj proti chudobe. Najmenej zdrojov bolo alokovaných na posilnenie inštitucionálnych kapacít verejnej správy, podporu prispôsobovania sa klimatickým zmenám a IKT. Technická pomoc predstavovala 4 % zdrojov EÚ a 3,87 % z celkovej alokácie spravovaných prostriedkov (vrátane národného verejného a súkromného financovania), čo je podľa našich prepočtov na základe údajov Európskej komisie (2023e) o niečo vyššie ako priemer EÚ (3,6 %).

V programovom období 2021 – 2027 EÚ znížila počet cieľov na päť širšie koncipovaných politických cieľov, čo uľahčí podávanie správ a umožní väčšiu flexibilitu pre presúvanie finančných prostriedkov pre členské štáty. Slovensko na rozdiel od predchádzajúceho obdobia najviac prostriedkov vyčlenilo pre cieľ 2. Ekologickejšia, nízkouhlíková a odolná Európa (tabuľka 5) v súlade s prioritou EÚ a podmienkami EÚ, podľa ktorých na ciele v oblasti klimatických zmien štáty musia vyčleniť min. 30 % zdrojov EFRR a 37 % KE. Štruktúra výdavkov za SR je odlišná od EÚ ako celku, kde dominuje cieľ 4. Sociálnejšia Európa pred 2. Ekologickejšia Európa. Alokácia na dopravu, ktorá dominovala v období 2014 – 2020 v SR, sa znížila a pre nové obdobie je až tretou najvyššou, aj keď výdavky na dopravu sú aj v rámci cieľa 2.

Tabuľka 5 Politické ciele politiky súdržnosti 2021 – 2027 a špecifický cieľ FST v SR

Politické ciele	Alokácia EÚ zdroja v mil. eur	% podiel na alokácii
1. Konkurencieschopnejšia a inteligentnejšia Európa vďaka presadzovaniu inovatívnej a inteligentnej transformácie hospodárstva a regionálnej prepojenosti IKT	1 890,15	15 %
2. Ekologickejšia, nízkouhlíková Európa s prechodom na hospodárstvo s nulovým čistým obsahom uhlíka a odolná Európa vďaka presadzovaniu čistej a spravodlivej energetickej transformácie, zelených a modrých investícií, obehového hospodárstva, zmierňovania zmeny klímy a adaptácie na ňu, predchádzania rizikám a ich riadenia a udržateľnej mestskej mobility	4 197,55	33 %
3. Prepojenejšia Európa vďaka posilneniu mobility	2 003,13	16 %
4. Sociálnejšia a inkluzívnejšia Európa implementujúca Európsky pilier sociálnych práv	3 251,60	26 %
5. Európa bližšie k občanom vďaka podpore udržateľného a integrovaného rozvoja všetkých typov území a miestnych iniciatív	400,41	3 %
Špecifický cieľ FST – umožniť regiónom a ľuďom riešiť dôsledky v sociálnej, hospodárskej a environmentálnej oblasti, ako aj v oblasti zamestnanosti spôsobené transformáciou smerom k energetickým a klimatickým cieľom Únie na rok 2030 a k dosiahnutiu cieľa klimaticky neutrálneho hospodárstva Únie do roku 2050 na základe Parížskej dohody	440,66	3 %
Technická pomoc	410,23	3 %
SPOLU	12 593,73	100 %

Zdroj: Európska komisia (2023f), údaje k 15. 12. 2023.

Politika má viac zahrnúť lokálne a regionálne authority do implementácie, sústrediť výdavky na aktuálne priority EÚ a posilniť väzbu tejto politiky na Európsky semester s cieľom podporiť reformy. Územný rozmer politiky súdržnosti je viditeľnejší cez cieľ 5. Európa bližšie k občanom. Avšak na základe

de sigma konvergenencie s využitím makroekonomických modelov HERMIN,⁸ Mogila et al. (2022) ukazujú, že politika súdržnosti v prípade Slovenska, ale aj Českej republiky a Poľska bude mať relatívne malý vplyv na konvergenciu v rámci krajín, pričom prevládajú krátkodobé dopytovo-orientované efekty. Tieto efekty sú silnejšie v prípade Slovenska ako v prípade Poľska a ČR, čo vysvetľujú väčšou priamou pomocou produktívnemu sektoru a silnou úlohou stavebníctva na slovenskej pridanej hodnote.

1.3.1 Zmena alokácie operačných programov politiky súdržnosti SR v období 2014 – 2020

Pôvodná alokácia fondov politiky súdržnosti (EFRR, ESF, IZM a KF) vo výške 13,7 mld. eur sa v priebehu programového obdobia navýšila na 14,3 mld. eur, čo spolu so spolufinancovaním z národných zdrojov predstavuje 17,5 mld. eur,⁹ ktoré mohli byť využité pre rozvoj Slovenska, jeho regiónov a miest. V rámci operačných programov dochádzalo k pomerne častým zmenám v alokáciách, ktoré súviseli aj s viacerými krízami, presunom zdrojov s cieľom vyčerpať finančné prostriedky, hodnotením výkonnosti OP a dekomitmentmi (rušenie viazanosti podľa pravidla n+3). Najvyšší počet revízií až 16 mali OP II a IROP.

V nasledujúcich tabuľkách uvádzame čerpanie podľa OP a prioritných osí (PO) oproti aktuálnej alokácii podľa OP schválených EK (k 15. 12. 2023), ktoré je orientačne vzhľadom na to, že ide o **čerpanie na úrovni riadiaceho orgánu** (teda nie certifikované výdavky v rámci súhrnnej žiadosti o platbu EK) **uvedené bez korekcií ku koncu novembra 2023**. Tieto výdavky reálne smerovali do regiónov, miest a obcí v SR a podporili ich rozvoj, aj keď vzhľadom na certifikáciu a prípadné nezrovnalosti nie všetky budú preplatené zo zdrojov EÚ a štátneho rozpočtu. Na druhej strane po zohľadnení korekcií očakávame za posledný mesiac, keď je možné ešte čerpanie uskutočňovať, navýšenie čerpania za ďalšie ukončené projekty, resp. fázované projekty.

Najväčší objem zdrojov bol sústredený v rámci **OP Integrovaná infraštruktúra**, ktorý sa koncom roku 2019 po schválení EK spojil s OP Výskum a inovácie (OP VaI) s cieľom zabrániť dekomitmentu. Za roky 2017 a 2018 v dôsledku nedostatkov v implementácii OP VaI Slovensko prišlo o prostriedky

⁸ Makroekonomický model HERMIN kombinuje neoklasické (ponukové) a keynesovské (dopytové) prvky pre analýzu vplyvu výdavkov politiky súdržnosti na základné makroekonomické ukazovatele. EÚ využíva aj ďalšie modely, ako sú EcoMod a QUEST.

⁹ Ak zarátame všetky EŠIF fondy, teda aj EPFRV a ENRF, tak ide o sumu 20,5 mld. eur.

vo výške viac ako 108 mil. eur, o ktoré sa alokácia znížila. Zo súhrnnej správy o aktivitách hodnotenia a výsledkoch hodnotení OP II za rok 2019 vyplynulo, že nebol pripravený systém implementácie z procesnej a technickej stránky, dlho trvalo splnenie *ex ante* kondicionality pre stratégiu RIS3, na základe auditov a kontrol sa zistili vážne nedostatky v implementácii programu a plnenie výkonnostného rámca bolo nízke. Kvôli spojeniu operačných programov a neskorších protikrizových opatrení sa počet osí v rámci OP II navýšil z pôvodných 8 na 15. Pokles celkovej alokácie OP II oproti prvej verzii OP je o 600 mil. eur, resp. o 4 % v rámci EÚ zdrojov (tabuľka 6).

Tabuľka 6 Zmeny v alokáciách pre OP Integrovaná infraštruktúra

OP Integrovaná infraštruktúra	Fond	Územie	Alokácia EÚ zdroj v mil. eur	Alokácia SR v mil. eur	Alokácia spolu v mil. eur	Miera spolufinancovania	Pôvodná alokácia EÚ v mil. eur	Pôvodná celková alokácia v mil. eur	% zmena alokácie EÚ	Δ alokácie EÚ v mil. eur	Δ celk. alokácie v mil. eur	% čerpania EÚ zdroja
PO 1 - Železničná infraštruktúra (TEN-T) a obnova mobilných prostriedkov	KF	SR	775,8	136,9	912,7	85,0%	725,8	853,9	6,9%	50,0	58,8	100,8%
PO 2 - Cestná infraštruktúra (TEN-T)	KF	SR	1 052,5	185,7	1 238,2	85,0%	1 142,5	1 344,1	-7,9%	-90,0	-1 059,0	111,2%
PO 3 - Verejná osobná doprava	KF	SR	399,3	70,5	469,8	85,0%	322,4	379,2	23,9%	76,9	90,6	98,2%
PO 4 - Infraštruktúra vodnej dopravy (TEN-T)	KF	SR	39,5	6,9	46,4	85,0%	116,5	137,0	-66,1%	-77,0	-90,6	43,5%
PO 5 - Železničná infraštruktúra a obnova mobilných prostriedkov	EFRR	MRR	343,9	60,7	404,6	85,0%	282,2	332,0	21,9%	61,7	72,6	87,0%
PO 6 - Cestná infraštruktúra (mimo TEN-T)	EFRR	MRR	494,6	87,3	581,9	85,0%	484,8	570,3	2,0%	9,8	11,6	86,1%
PO 7 - Informačná spoločnosť	EFRR	MRR	426,9	75,3	502,2	85,0%	805,5	947,7	-47,0%	-378,6	-445,5	98,5%
PO 8 - Technická pomoc	EFRR	MRR	86,9	15,4	102,3	84,9%	87,0	102,4	-0,1%	-0,1	-0,1	88,3%
PO 9 - Podpora výskumu, vývoja a inovácií	EFRR	MRR	776,9	694,8	1 471,7	52,8%	1 651,4	2 708,0	-71,3%	-874,5	-1 236,3	100,1%
PO 10 - Podpora výskumu, vývoja a inovácií v BSK	EFRR	VRR	106,9	111,8	218,7	48,9%	144,3	300,2	-25,9%	-37,4	-81,5	102,2%
PO 11 - Posilnenie konkurencieschopnosti a rastu MSP	EFRR	MRR	723,5	195,9	919,4	78,7%	376,4	565,4	92,2%	347,1	354,0	98,5%
PO 12 - Rozvoj konkurencieschopných MSP v BSK	EFRR	VRR	108,2	108,2	216,4	50,0%	24,6	49,3	339,8%	83,6	167,1	97,1%
PO 13 - Technická pomoc Val	EFRR	SR	70,1	14,3	84,4	83,1%	70,0	84,3	0,1%	0,1	0,1	107,7%
PO 14 - Podpora utečencov v Európe (CARE)	EFRR	MRR	30,0	-	30,0	100,0%	-	-	-	30,0	30,0	91,7%
PO 15 - Podpora pre zmiernenie dôsledkov energetickej krízy (SAFE)	EFRR	MRR	574,8	-	574,8	100,0%	-	-	-	574,8	574,8	87,0%
SPOLU			6 009,8	1 763,7	7 773,5	77,3%	6 233,4	8 373,8	-3,6%	-223,6	-600,3	98,0%

Pozn.: MRR – menej rozvinuté regióny, VRR – viac rozvinutý región, Bratislavský kraj.

Zdroj: vlastné prepočty na základe OP (verzia 1 a verzia 16.1 z 11. 8. 2023) a ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

Najväčší pokles zdrojov bol v prípade podpory výskumu a inovácií, ktoré sa v období 2014 – 2020 nedarilo čerpať. Pritom práve veda, výskum a inovácie sú považované za dôležitý faktor regionálneho rozvoja podľa novej teórie rastu aj inštitucionálneho prístupu k regionálnemu rozvoju. Némethová et al. (2019) hodnotili efektívnosť podpory inovácií a technológií v rámci firiem v MRR za programové obdobie 2007 – 2013 a zistili významný, aj keď krátkodobý efekt na produktivitu práce. Špecifikovaním optimálnej výšky pomoci zistili, že podporované firmy by boli úspešnejšie pri väčšej výške alokácie. V praxi však v období 2014 – 2020 došlo k poklesu podpory inovácií, pričom

zdroje EÚ poklesli o viac ako 70 % pre MRR. Zlé nastavenie procesov a chyby pri implementácii v rámci podpory výskumu a vývoja je potrebné v nasledujúcom období odstrániť. Výraznejší pokles disponibilných prostriedkov oproti pôvodným plánom zaznamenala aj oblasť informačnej spoločnosti (pokles o 47 %) a infraštruktúra vodnej dopravy, ktorá sa javí ako najproblematickejšia os z hľadiska čerpania zdrojov. Najvýraznejší nárast prostriedkov bol pre rozvoj konkurencieschopnosti MSP, železničnú infraštruktúru a osobnú verejnú dopravu, čo možno hodnotiť pozitívne. Nevyčerpané zdroje na pôvodne plánované projekty boli presunuté na protikrízové opatrenia CARE a SAFE, ktoré umožnia využiť disponibilné zdroje EÚ, ale svojím charakterom nenapomáhajú znižovaniu regionálnych disparít. Pomohli však verejným financiám SR, ktoré boli menej zaťažené plošnou kompenzáciou zvýšených nákladov na energie, ako aj nižšími nárokmi na spolufinancovanie, keďže v prípade SAFE a CARE sú prefinancované 100 % náklady zo strany EÚ.

Druhý najväčší operačný program v SR s pôvodnou celkovou alokáciou 4,3 mld. eur **OP Kvalita životného prostredia** bol znížený takmer o jednu miliardu eur. Približne 240 mil. eur z toho predstavuje úspora národných zdrojov vďaka 100 % financovaniu niektorých opatrení zo strany EÚ. Podpora bola znížená vo všetkých štyroch prioritných osiach, teda menej prostriedkov bolo alokovaných na environmentálnu infraštruktúru, adaptáciu na zmenu klímy aj energeticky efektívne nízkouhlíkové hospodárstvo (tabuľka 7). Toto sa prejavilo aj vo výsledkových ukazovateľoch, pretože prostredníctvom projektov spolufinancovaných z fondov EÚ malo menej obyvateľov zlepšenú dodávku vody, čistenie komunálnych vôd, menej obyvateľov využívalo opatrenia protipovodňovej ochrany, menej odpadu sa zrecyklovalo atď. oproti pôvodne plánovaným ukazovateľom na začiatku obdobia. Nevyužitie prostriedky z tohto programu aj ďalších OP boli alokované na národný projekt SAFE zameraný na zmiernenie dôsledkov energetickej krízy, ktorý však nemá investičný charakter a refundácia nákladov na energie pre zraniteľné domácnosti pôvodne zafinancovaná zo štátneho rozpočtu sa uskutočnila v decembri 2023. Takže za tento projekt možno očakávať 100 % čerpanie.

Tabuľka 7 Zmeny v alokáciách pre OP Kvalita životného prostredia

OP Kvalita životného prostredia	Fond	Územie	Alokácia EÚ zdroj v mil. eur	Alokácia SR v mil. eur	Alokácia spolu v mil. eur	Miera spolufinancovania	Pôvodná alokácia EÚ v mil. eur	Pôvodná celková alokácia v mil. eur	% zmena alokácie EÚ	Δ alokácie EÚ v mil. eur	Δ celk. alokácie v mil. eur	% čerpania EÚ zdroja
PO 1 - Udržiateľné využívanie prírodných zdrojov prostredníctvom rozvoja environmentálnej infraštruktúry	KF	SR	1 151,7	233,4	1 385,1	83,5%	1 441,8	1 802,2	-20,1%	-290,1	-417,1	97,8%
PO 2 - Adaptácia na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy so zameraním na ochranu pred povodňami	KF	SR	123,2	21,7	144,9	85,0%	419,3	493,3	-70,6%	-296,1	-348,4	82,0%
PO 3 - Podpora riadenia rizík, riadenia mimoriadnych udalostí a odolnosti proti mimoriadnym udalostiam ovplyvneným zmenou klímy	EFRR	MRR	243,9	43,0	286,9	85,0%	260,9	306,9	-6,5%	-17,0	-20,0	84,0%
PO 4 - Energeticky efektívne nízkouhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch	EFRR	MRR, VRR	787,8	164,7	952,5	82,7%	938,9	1 615,2	-16,1%	-151,1	-662,7	95,0%
PO 5 - Technická pomoc	EFRR	SR	77,0	15,8	92,8	83,0%	77,0	90,6	0,0%	0,0	2,2	105,1%
PO 6 - Podpora pre zmiernenie dôsledkov energetickej krízy – SAFE	KF	SR	448,9	-	448,9	100,0%	-	-	-	448,9	448,9	0,0%
SPOLU			2 832,5	478,6	3 311,1	85,5%	3 137,9	4 308,2	-9,7%	-305,4	-997,1	79,8%

Zdroj: vlastné prepočty na základe OP (verzia 1 a verzia 15.1 z 29. 11. 2023) a ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

Na rozdiel od dvoch predchádzajúcich operačných programov v rámci **OP Ľudské zdroje** došlo k navýšeniu finančných prostriedkov z dôvodu potreby riešiť sociálno-ekonomické dôsledky pandémie COVID-19 a zabezpečenie základných potrieb pre ľudí utekajúcich pred vojnou na Ukrajine. Prostriedky boli navýšené presunmi z iných operačných programov a prostredníctvom REACT-EU (podrobnejšie kapitola 1.4). K najvyššiemu 1,6-násobnému nárastu došlo v prípade zamestnanosti, pričom poklesli pôvodne alokované prostriedky na podporu zamestnanosti mladých a vzdelávanie. Vzdelávacie projekty však boli realizované aj v rámci REACT-EU. Negatívne možno hodnotiť pokles prostriedkov disponibilných pre technickú vybavenosť v obciach s prítomnosťou MRK, jedínú os spolufinancovanú z EFRR.

Tabuľka 8 Zmeny v alokáciách pre OP Ľudské zdroje

OP Ľudské zdroje	Fond	Územie	Alokácia EÚ zdroj v mil. eur	Alokácia SR v mil. eur	Alokácia spolu v mil. eur	Miera spolufinancovania	Pôvodná alokácia EÚ v mil. eur	Pôvodná celková alokácia v mil. eur	% zmena alokácie EÚ	Δ alokácie EÚ v mil. eur	Δ celk. alokácie v mil. eur	% čerpania EÚ zdroja
PO 1 - Vzdelávanie	ESF	MRR, VRR	347,5	69,1	416,6	83,4%	458,7	549,1	-24,2%	-111,2	-132,5	109,2%
PO 2 - IZM	IZM / ESF	MRR, VRR	172,3	15,2	187,5	91,9%	194,4	215,9	-11,4%	-22,1	-28,4	104,7%
PO 3 - Zamestnanosť	ESF	MRR, VRR	1 305,0	262,7	1 567,7	83,2%	795,9	950,0	64,0%	509,1	617,7	99,4%
PO 4 - Sociálne začlenenie	ESF	MRR, VRR	291,6	65,4	357,0	81,7%	294,7	368,7	-1,1%	-3,1	-11,7	112,7%
PO 5 - Integrácia marginalizovaných rómskych komunit	ESF	MRR	162,0	28,6	190,6	85,0%	139,0	163,5	16,5%	23,0	27,1	101,9%
PO 6 Technická vybavenosť v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunit	EFRR	MRR	190,7	33,7	224,4	85,0%	243,7	286,7	-21,7%	-53,0	-62,3	90,5%
PO 7 - Technická pomoc	ESF	MRR, VRR	78,6	16,1	94,7	83,0%	78,6	94,7	0,0%	0,0	0,0	102,4%
PO 8 - REACT-EU - ESF	ESF	-	371,4	1,8	373,2	99,5%	-	-	-	371,4	373,2	89,1%
PO 9 - Technická pomoc REACT-EU	ESF	-	11,8	2,8	14,6	80,9%	-	-	-	11,8	14,6	96,3%
PO 10 - CARE - ESF	ESF	MRR, VRR	35,5	10,3	45,8	77,5%	-	-	-	35,5	35,5	38,0%
PO 11 - CARE - EFRR	EFRR	MRR	30,0	0,0	30,0	100,0%	-	-	-	30,0	30,0	81,7%
SPOLU			2 996,4	505,7	3 502,1	85,6%	2 205,0	2 628,6	35,9%	791,4	873,5	99,6%

Zdroj: vlastné prepočty na základe OP (verzia 1 a verzia 13 z 12. 12. 2023) a ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

Slovensko malo pre obdobie 2014 – 2020 len jeden spoločný regionálny operačný program **IROP**, kde boli prostriedky v rámci prioritných osí osobitne rozdelené pre viac a menej rozvinuté regióny SR. Pre viac rozvinutý Bratislavský kraj (ďalej len BSK) bolo priamo určených 10 % celkovej alokácie. Podľa údajov ku koncu novembra 2023 je podiel prijímateľov so sídlom v BSK na čerpaní EÚ zdroja vyšší (15 %),¹⁰ pretože pri REACT-EU nebola uplatňovaná územná koncentrácia, ďalším faktorom sú prostriedky vyčlenené na technickú pomoc, ktoré prispievajú k rastu zamestnanosti a rozvoja BSK, aj keď sú využívané v rámci celej SR, a sídlo niektorých prijímateľov v rámci BSK (napr. RTVS). V rámci IROP tiež došlo k presunom zdrojov medzi osami, objem zdrojov z EÚ narástol aj vďaka REACT-EU (tabuľka 9). Prostriedky sa nevyužili na pôvodne plánované ciele najmä v prípade mobilizácie kreatívneho potenciálu v regiónoch, financovania prístupu k efektívnym a kvalitnejším službám a miestny rozvoj vedený komunitou (CLLD). K nárastu zdrojov došlo v rámci PO 4, kde takmer 60 % zazmluvnenej sumy tvoria finančné nástroje. Zvyšok je tvorený projektmi RIUS, ktoré sa realizujú a implementujú pomalšie. Vzhľadom na problémy pri implementácii IROP sa v nasledujúcom období 2021 – 2027 zmenil spôsob prideľovania zdrojov pre regióny a funkčné mestské oblasti v smere vyššej decentralizácie

¹⁰ Vylúčené boli finančné nástroje a národné projekty.

a upustilo sa od využívania CLLD v rámci politiky súdržnosti (podrobnejšie kapitola 1.3.2).

Tabuľka 9 Zmeny v alokáciách pre IROP

Integrovaný regionálny operačný program (IROP)	Fond	Územie	Alokácia EÚ zdroj v mil. eur	Alokácia SR v mil. eur	Alokácia spolu v mil. eur	Miera spolufinancovania	Pôvodná alokácia EÚ v mil. eur	Pôvodná celková alokácia v mil. eur	% zmena alokácie EÚ	Δ alokácie EÚ v mil. eur	Δ celk. alokácie v mil. eur	% čerpania EÚ zdroja
PO 1 - Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch	EFRR	MRR, VRR	407,5	103,8	511,3	79,7%	421,0	512,6	-3,2%	-13,5	-1,3	106,3%
PO 2 - Ľahší prístup k efektívnym a kvalitnejším verejným službám	EFRR	MRR, VRR	582,1	142,9	725,0	80,3%	755,9	916,1	-23,0%	-173,8	-191,1	98,0%
PO 3 - Mobilizácia kreatívneho potenciálu v regiónoch	EFRR	MRR, VRR	70,1	18,5	88,6	79,1%	215,9	270,4	-67,5%	-145,8	-181,8	89,9%
PO 4 - Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie	EFRR	MRR, VRR	279,2	63,6	342,8	81,4%	200,0	243,1	39,6%	79,2	99,7	100,9%
PO 5 - Miestny rozvoj vedený komunitou	EFRR	MRR, VRR	55,1	3,1	58,2	94,7%	100,0	105,9	-44,9%	-44,9	-47,7	73,1%
PO 6 - Technická pomoc	EFRR	MRR, VRR	62,0	12,7	74,7	83,0%	62,0	74,7	0,0%	0,0	0,0	99,8%
PO 7 - REACT-EU	EFRR	-	218,5	8,6	227,1	96,2%	-	-	-	218,5	227,1	69,3%
PO 8 - Technická pomoc - REACT-EU	EFRR	-	7,3	1,3	8,6	85,0%	-	-	-	7,3	8,6	52,1%
PO 9 - FAST CARE	EFRR	MRR, VRR	244,0	-	244,0	100,0%	-	-	-	244,0	244,0	98,6%
PO 10 - Podpora pre zmiernenie dôsledkov energetickej krízy - SAFE	EFRR-REACT-EU	-	10,0	-	10,0	100,0%	-	-	-	10,0	10,0	0,0%
SPOLU			1 935,8	354,5	2 290,3	84,5%	1 754,8	2 122,8	10,3%	181,0	167,5	95,4%

Zdroj: vlastné prepočty na základe OP (verzia 1 a verzia 16 z 13. 12. 2023) a ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

OP Efektívna verejná správa bol navýšený o zdroje REACT-EU a v rámci neho došlo k presunu zdrojov z posilnenia inštitucionálnych kapacít na podporu efektívnosti súdneho systému (tabuľka 10). Program sa vzťahuje na celé územie SR s väčšinou zdrojov vyčlenených pre MRR. PO 1, kde bolo alokovaných najviac zdrojov, bola zameraná na optimalizáciu procesov VS, ľudské zdroje a verejné obstarávanie. Medzi nedostatky pri vykonávaní programu podľa Výročnej správy o vykonávaní OP EVS (2022) patrili nastavenie systému merateľných ukazovateľov, intervenčnej logiky programu, pomalý nábeh implementácie národných projektov, nedostatočná miera zazmluvnenia, čo sa zlepšilo v roku 2023, riziko pri projektoch spojených so vzdelávaním a riziko fluktuácie administratívnych kapacít, keďže OP EVS nepokračuje v novom programovom období.

Tabuľka 10 Zmeny v alokáciách pre OP Efektívna verejná správa

OP Efektívna verejná správa	Fond	Územie	Alokácia EÚ zdroj v mil. eur	Alokácia SR v mil. eur	Alokácia spolu v mil. eur	Miera spolufinancovania	Pôvodná alokácia EÚ v mil. eur	Pôvodná celková alokácia v mil. eur	% zmena alokácie EÚ	Δ alokácie EÚ v mil. eur	Δ celk. alokácie v mil. eur	% čerpania EÚ zdroja
PO 1 - Posilnené inštitucionálne kapacity a efektívna VS	ESF	MRR	200,9	42,4	243,3	82,6%	234,1	282,0	-14,2%	-33,2	-38,7	98,8%
PO 2 - Zefektívnený súdny systém a zvýšená vymáhateľnosť práva	ESF	VRR	37,5	7,8	45,3	82,8%	33,2	40,0	13,0%	4,3	5,3	90,9%
PO 3 - Technická pomoc	ESF	MRR	13,2	2,7	15,9	83,0%	11,2	13,5	17,9%	2,0	2,4	91,7%
PO 4 - REACT-EU	ESF-REACT-EU	VRR	103,2	-	103,2	100,0%	-	-	-	103,2	103,2	100,0%
SPOLU			354,8	52,9	407,7	87,0%	278,5	335,5	27,4%	76,3	72,2	98,1%

Zdroj: vlastné prepočty na základe OP (verzia 1 a verzia 9 z 30. 10. 2023) a ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

Najvyššie čerpanie ku koncu novembra 2023 podľa údajov MIRRI (2023e) dosiahol **OP Technická pomoc (OP TP)**, v rámci ktorého boli zdroje presunuté zo systémovej podpory na zabezpečenie financovania administratívnych kapacít pre riadenie, kontrolu a audit EŠIF. Program je schválený pre územie MRR, ale vzhľadom na svoj charakter sa uskutočňuje na celom území SR, financovanie pre BSK, ktorý nepatrí k MRR a nie je oprávnený pre čerpanie z EÚ, je v tomto prípade pokryté zo štátneho rozpočtu (tzv. zdroj *pro rata*). Vzhľadom na charakter tohto programu nie sú z neho financované investičné priority, ale najmä refundácia mzdových a iných nákladov administratívnych kapacít, vzdelávanie, materiálno-technické zabezpečenie a rôzne služby súvisiace s implementáciou fondov, informačný monitorovací systém ITMS2014+, komunikačné aktivity, monitorovanie, externé hodnotenie atď. Prijemcami zdrojov sú najmä ústredné orgány štátnej správy so sídlom v Bratislave a Úrad vládného auditu so sídlom vo Zvolene.

Tabuľka 11 Zmeny v alokáciách pre OP Technická pomoc

OP Technická pomoc	Fond	Územie	Alokácia EÚ zdroj v mil. eur	Alokácia SR v mil. eur	Alokácia spolu v mil. eur	Miera spolufinancovania	Pôvodná alokácia EÚ v mil. eur	Pôvodná celková alokácia v mil. eur	% zmena alokácie EÚ	Δ alokácie EÚ v mil. eur	Δ celk. alokácie v mil. eur	% čerpania EÚ zdroja
PO 1 - Riadenie, kontrola a audit EŠIF	EFRR	MRR	131,5	23,2	154,7	85,0%	114,4	134,6	14,9%	17,1	20,1	107,1%
PO 2 - Systémová a technická podpora	EFRR	MRR	27,5	4,9	32,4	85,0%	44,7	52,6	-38,5%	-17,2	-20,2	76,4%
SPOLU			159,0	28,1	187,1	85,0%	159,1	187,2	-0,1%	-0,1	-0,1	101,8%

Zdroj: vlastné prepočty na základe OP (verzia 1 a verzia 6 z mája 2021) a ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

1.3.2 Zhodnotenie implementácie politiky súdržnosti v SR za obdobie 2014 – 2020

Slovenská republika patrí ku krajinám s najvyššou alokáciou fondov EÚ na obyvateľa, lenže čerpanie prostriedkov EÚ je jedno z najpomalších. V roku 2022 pomalšie ako Slovensko čerpalo EŠIF len Španielsko. Podľa údajov z polovice decembra 2023 došlo k zlepšeniu čerpania a SR predbehlo v čerpaní aj Taliansko a Írsko. Pomalé čerpanie fondov EÚ na Slovensku vedie k tomu, že hlavná pozornosť je venovaná miere čerpania a nie efektívnosti využitia prostriedkov EÚ (sledovaniu výstupov a výsledkov). Aktuálny stav čerpania za jednotlivé operačné programy zobrazuje tabuľka 12. Za všetky fondy EŠIF čerpanie dosiahlo k 31. 11. 2023 **83,9 %**. Najvyššie čerpanie dosahujú programy s nízkou alokáciou OP TP a medziregionálny program určený pre celú EÚ INTERACT III nasledovaný OP Ľudské zdroje. Štyri najväčšie operačné programy majú zároveň aj najvyššiu nevyčerpanú čiastku. Za jeden mesiac zostáva dočerpať 1,8 mld. eur, keďže Program rozvoja vidieka možno čerpať do konca r. 2025. Problematické čerpanie v rámci OP II, OP KŽP a IROP sa riešilo presunom zdrojov na opatrenia SAFE – pre zmiernenie dôsledkov energetickej krízy (podrobnejšie kapitola 1.4.4). Podľa úradníckej vlády L. Ódora,¹¹ ktorá sa venovala aj krízovému riadeniu fondov, sa riziko dekomitmentu znížilo na 0,7 %, teda 100 mil. eur pri dodržaní nastavených krokov a opatrení (Programové vyhlásenie vlády, 2023). Najväčšie problémy v implementácii má najmenší OP Rybné hospodárstvo (nepatrí do politiky súdržnosti), ktorý dosiahol koncom novembra 2023 čerpanie len 33 %. Pri tomto programe sa finančné prostriedky nepodarí dočerpať. Keďže implementácia ENRF v období 2014 – 2020 bola problematická, v tomto programe došlo k zmenám alokácie, ako aj dekomitmentom a celková alokácia sa znížila postupne na polovicu. Medzi hlavné dôvody patrí nízky dopyt zo strany potenciálnych žiadateľov o príspevok kvôli administratívnej zložitosti získania nenávratného finančného príspevku, ako aj byrokratické prekážky v implementácii, napr. pri kontrole a audite, nedostatočné administratívne kapacity pre urýchlenie procesu schvaľovania žiadostí, ako aj celkovo malý sektor v podmienkach SR (cca 100 subjektov, ktoré môžu žiadať o príspevok), z ktorých väčšina sú rodinné farmy (bližšie zápisnice zo zasadnutí Monitorovacieho výboru OP RH).

¹¹ Vláda SR od 16. 5. 2023 do 24. 10. 2023 pod vedením predsedu vlády Ľudovíta Ódora.

Tabuľka 12 Stav implementácie EŠIF v SR k 31. 11. 2023

Skratka OP	Alokácia EÚ v mil. eur	Počet výziev	Zazmluvnenie % z alokácie EÚ	Čerpanie EÚ v % z alokácie EÚ	Potrebné dočerpať z EÚ v mil. eur
OP II	6 009,9	316	118,1	88,8	670,5
OP IZ	2 996,5	200	106,0	93,6	192,6
OP KŽP	2 832,5	100	93,6	73,0	764,1
IROP	1 935,7	108	120,1	92,6	144,3
OP EVS	354,6	71	102,7	92,6	26,2
OP TP	159,1	19	99,6	99,1	1,5
OP RH	7,7	10	60,4	33,4	5,1
Interreg SK-CZ	90,1	20	102,6	86,6	12,1
Interreg SK-AT	75,9	5	99,0	82,7	13,1
INTERACT III	39,4	–	100,0	99,3	0,3
PRV	2 276,1	74	81,8	61,8	868,5
SPOLU EŠIF	16 776,5	923	106,4	83,9	2 697,3
<i>Z toho REACT-EU</i>	<i>722,3</i>	<i>42</i>	<i>100,7</i>	<i>65,3</i>	<i>250,8</i>

Pozn.: REACT-EU neobsahuje zdroje pre FEAD. Čerpanie zahŕňa sumu oprávnených výdavkov zo zdrojov schválených certifikačným orgánom v súhrnných žiadostiach o platbu zníženú o sumu nezrovnalostí a vratiek.

Zdroj: MIRRI (2023e) a vlastné prepočty.

Vzhľadom na opakujúce sa problémy Slovenska s pomalým čerpaním prostriedkov EÚ bude v novom období 2021 – 2027 výzvou **pravidlo n+2 pre posledný rok implementácie**, ktorým sa zo strany EÚ zaviedla prísnejšia rozpočtová disciplína a potreba rýchlejšieho plnenia rozpočtu. Plnenie bude pre SR o to náročnejšie, že oneskorenie programov politiky súdržnos-

ti na obdobie 2021 – 2027 je väčšie ako v predchádzajúcich obdobiach. Prvá výzva z OP Slovensko bola vyhlásená až v júni 2023. Tento problém sa netýka len Slovenska, pretože Európsky dvor audítorov (2023) konštatoval, že do konca prvého roka obdobia 2021 – 2027 nebol prijatý žiadny program krajiny EÚ v porovnaní s 56 % programov v rovnakej fáze programového obdobia 2014 – 2020 a 95 % v období 2007 – 2013.

Výzvou v novom období 2021 – 2027 je aj **paralelná implementácia fondov politiky súdržnosti a Plánu obnovy a odolnosti** (RRF, podrobnejšie kapitola 1.1), ktoré majú podobné priority, aj keď RRF je viac prepojený na reformy. Nejde pritom len o otázku absorpčnej kapacity krajiny, ale aj náročnosť z hľadiska koordinácie týchto nástrojov, aby nedochádzalo k dvojitému financovaniu, odlišný spôsob alokácie zdrojov, odlišný spôsob riadenia, monitorovania, hodnotenia a kontroly, ktorý vytvára tlak na administratívne kapacity. Zároveň dochádza k súťaži o kvalitné projekty medzi fondmi, čo môže ovplyvniť úspech implementácie politiky súdržnosti v budúcnosti, pretože prostriedky RRF je potrebné vyčerpať v skoršom termíne.

V ďalšej analýze sa zameriavame na **implementáciu fondov politiky súdržnosti** v rámci cieľa 1 v období 2014 – 2020, teda sme vylúčili programy Interreg a programy, ktoré nepatria do politiky súdržnosti (OP RH a PRV). Dôvodom vylúčenia programov Interreg financovaných z EFRR je, že v ich prípade je vzhľadom na dostupné informácie nemožné identifikovať čerpanie len pre slovenské regióny, keďže ide o projekty, ktoré sú realizované partnermi z viacerých krajín. V **období 2014 – 2020** na Slovensku bolo v rámci operačných programov cieľa 1 politiky súdržnosti zazmluvnených 17 154 projektov¹² ku koncu novembra 2023. Z toho 58 projektov výskumu a vývoja zazmluvnených v rokoch 2016 a 2017 bolo vylúčených z financovania EŠIF (tabuľka 13). Tieto projekty sme z ďalšej našej analýzy vylúčili.

¹² Celkový počet projektov so započítaním dodatočného príspevku na už prebiehajúce projekty, ktorý bol realizovaný podpísaním novej zmluvy, je 17 307.

Tabuľka 13 Stav zazmluvnených projektov financovaných z fondov politiky súdržnosti v SR 2014 – 2020

Stav projektu	Počet projektov	Celková zazmluvnená suma v mil. eur.	Zazmluvnenie EÚ fond v mil. eur	Čerpanie EÚ* fond v mil. eur	% čerpania celkovej zazmluvnenej sumy
Projekt mimoriadne ukončený – neprispel k cieľom OP	1 673	1 723, 4	1 235,1	46,3	4 %
Projekt mimoriadne ukončený – prispel k cieľom OP	20	123, 8	114,1	96,3	87 %
Projekt riadne ukončený	8 813	7 869,1	6 349,5	5 888,6	93 %
Vylúčené z financovania EŠIF	58	375,6	299,8	–	0 %
Zmluva uzavretá	6 736	12 410,1	10 090,0	7 475,1	73 %
Zmluva uzavretá – pozastavenie realizácie projektu	7	12,6	11,0	4,9	45 %
SPOLU	17 307	22 514,5	18 099,4	13 511,2	74 %
SPOLU bez projektov vylúčených z financovania EŠIF a mimoriadne ukončených, ktoré neprispeli k cieľom OP	15 576	20 415,5	16 564,5	13 464,9	81 %

Pozn.: Ide o projekty financované z ESE, EFRR, KF a IZM vrátane dodatočného príspevku.

* Čerpanie je uvádzané na úrovni riadiaceho orgánu bez korekcií. Rozdiel medzi takto uvádzaným čerpaním a skutočným čerpaním zdroja EÚ, ktorý predstavuje sumu oprávnených výdavkov zo zdrojov schválených certifikačným orgánom v súhrnných žiadostiach o platbu zníženú o sumu nezrovnalostí, a vratiek je pomerne vysoký a predstavuje 1,13 mld. eur., o ktorú je skutočné čerpanie EÚ ku koncu novembra 2023 podľa MIRRI (2023e) nižšie. Rozdiel je spôsobený časovým posunom medzi čerpaním na úrovni riadiaceho orgánu a súhrnnou žiadosťou o platbu zo strany MF SR a nezrovnalosťami. Pre rozvoj regiónov je však dôležitý objem zdrojov prefinancovaných v území, aj keď bude musieť byť čiastočne uhradený z vlastných zdrojov.

Zdroj: vlastné prepočty podľa údajov ITMS2014+ k 29. 11. 2023.

Ďalších 1 680 projektov bolo mimoriadne ukončených s tým, že neprispeli k cieľom OP, resp. boli pozastavené, ale prostriedky z nich boli čiastočne

čerpané. **38 % z celkového počtu zazmluvnených projektov nebolo ku koncu novembra 2023 ešte ukončených.** Ich čerpanie dosiahlo 73 % zazmluvnenej sumy, pričom na ich dokončenie zostával jeden mesiac. Na druhej strane objem zazmluvnených EÚ zdrojov podľa údajov MIRRI (2023e) dosiahol 110 %, pretože sa počítalo s tým, že nie všetky projekty sa podarí ukončiť, časť projektov sa fázovalo do nového programového obdobia a projekty, ktoré nebudú ukončené načas a nedočerpajú celú zazmluvnenú sumu, budú financované z vlastných zdrojov, resp. štátneho rozpočtu v prípade, ak je prijímateľom organizácia štátnej správy. **Do regiónov SR teda plynulo 74 % zazmluvnenej sumy projektov, t. j. 16,5 mld. eur zo zdrojov EÚ, ŠR a vlastných zdrojov prijímateľov ku koncu novembra 2023.**

Z hľadiska **sídla prijímateľov** výrazne dominuje Bratislavský kraj (66 % zazmluvnenej sumy). Sídlo v tomto kraji majú prijímatelia najmä v rámci OP TP, OP EVS, OP LZ a OP II (tabuľka 14). Dôvodom je najmä realizácia veľkých, národných projektov, finančných nástrojov a projektov technickej pomoci. Tieto projekty sú väčšinou realizované v rámci celej SR a majú dosah na všetky regióny. Priestorovú alokáciu zdrojov v ich prípade však nie je možné z dostupných údajov analyzovať.

Tabuľka 14 Podiel celkovej zazmluvnenej sumy pripadajúcej na kraj podľa operačných programov 2014 – 2020 z hľadiska sídla prijímateľa

Kraj (NUTS3)	OPII	OP LZ	OP KZP	OP IROP	OP EVS	OP TP	DP	SPO-LU
Banskobystrický	3 %	3 %	14 %	11 %	4 %	9 %	33 %	6 %
Bratislavský	79 %	82 %	35 %	33 %	89 %	91 %	6 %	66 %
Košický	5 %	4 %	10 %	11 %	2 %	–	12 %	6 %
Nitriansky	2 %	1 %	11 %	10 %	0 %	–	4 %	5 %
Prešovský	3 %	6 %	10 %	12 %	2 %	–	24 %	6 %
Trenčiansky	2 %	1 %	6 %	8 %	1 %	–	5 %	4 %
Trnavský	2 %	1 %	6 %	7 %	1 %	–	14 %	3 %
Žilinský	3 %	1 %	7 %	8 %	1 %	–	1 %	4 %

Pozn.: Operačné programy sú zoradené podľa veľkosti z hľadiska zazmluvnenej sumy. Údaje v tabuľke boli vypočítané zo zazmluvnenej sumy jednotlivých projektov, pričom sme nebrali do úvahy projekty vylúčené z financovania EŠIF. DP – dodatočný príspevok.

Zdroj: vlastné prepočty podľa údajov ITMS2014+ k 29. 11. 2023.

V budúcnosti by bolo pre podrobnejšie analýzy efektov politiky súdržnosti potrebné sprístupniť pre analýzy informácie o konkrétnych miestach čerpania aj pre tieto typy projektov. Minimálne časť zdrojov z týchto projektov je využitá aj v Bratislavskom kraji na administratívu projektov. Zastúpenie ostatných krajov na celkovej zazmluvnenej sume zodpovedá rozdielom v rozvinutosti krajov, pretože najmenej rozvinuté kraje: Prešovský, Banskobystrický a Košický majú najvyšší podiel na zazmluvnených projektoch a Trnavský kraj najnižší podiel. Tabuľka 14 poukazuje na úspešnosť žiadateľov pri získavaní finančných prostriedkov spolufinancovaných zo zdrojov EÚ. Sídlo prijímateľa v danom kraji neznamena automaticky miesto realizácie v danom kraji (projekty mohli byť realizované vo viac ako jednom kraji, resp. sa líši sídlo prijímateľa a miesto realizácie), preto sme analýzu doplnili o miesto realizácie. Alokáciu zdrojov podľa miesta realizácie na úrovni okresov zahŕňa kapitola 1.5 a na úrovni krajov kapitola 2.4.

Z celkovej zazmluvnenej sumy predstavovali projekty, ktoré neprispeli k cieľom OP, resp. boli pozastavené, 1,7 mld. eur (7,7 %). Bližšia analýza týchto projektov (tabuľka 15) poukazuje na **zlyhania pri implementácii** zo strany prijímateľov najmä v rámci OP II, OP KŽP a IROP. Podľa údajov z ITMS2014+ v prípade OP II išlo najmä o projekty informačnej spoločnosti, výskumu a vývoja, v rámci OP KŽP projekty environmentálnej infraštruktúry a riadenie rizík ovplyvnených zmenou klímy a v IROP najmä prioritná os 2 ľahší prístup k verejným službám. Vysoký počet projektov bol aj v rámci OP IZ, ale išlo o menšie projekty v nižšej zazmluvnenej sume. Z regionálneho hľadiska išlo najmä o projekty, ktorých prijímatelia boli z Bratislavského kraja a menej rozvinutých krajov – Banskobystrického a Prešovského kraja.

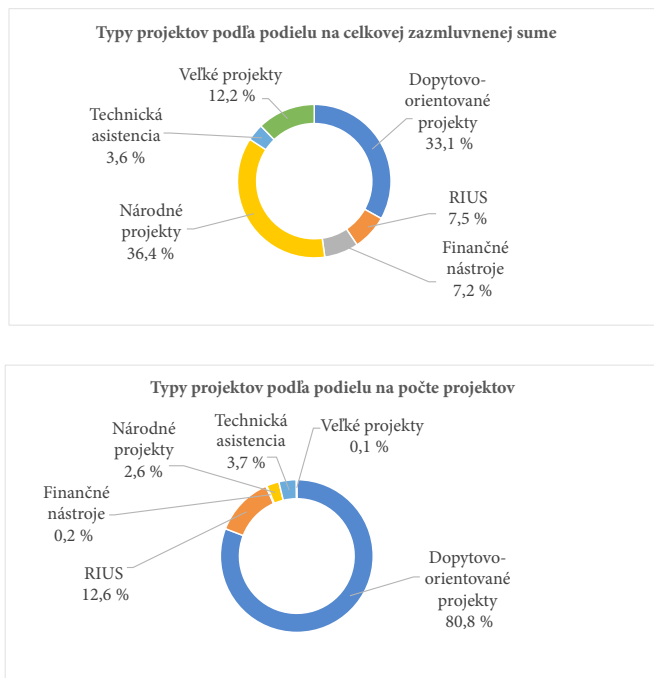
Tabuľka 15 Neúspešné projekty podľa OP 2014 – 2020 a krajov k 29. 11. 2023 podľa celkovej zazmluvnenej sumy v mil. eur

Kraj (NUTS3)	OPII	OP EZ	OP KZP	OP IROP	OP EVS	OP TP	DP	SPO-LU
Banskobystrický	91,9	20,5	72,8	23,4	11,1	–	–	219,7
Bratislavský	499,4	36,9	157,4	29,5	13,9	1,8	–	738,9
Košický	57,0	33,9	34,1	38,8	–	–	–	163,9
Nitriansky	40,7	8,0	33,7	23,5	–	–	0,1	105,9
Prešovský	79,8	35,6	53,1	34,5	0,3	–	–	203,2
Trenčiansky	36,7	5,2	16,6	42,3	0,5	–	–	101,3
Trnavský	48,5	4,3	44,3	20,0	–	–	–	117,0
Žilinský	34,4	10,1	26,8	14,6	–	–	–	86,0
Celkový súčet	888,4	154,5	438,8	226,6	25,8	1,8	0,1	1 735,9
Počet projektov	557	498	276	332	10	6	1	1 680

Pozn.: Projekty, ktoré boli mimoriadne ukončené a neprispeli k cieľom OP a pozastavené projekty.

Zdroj: vlastné prepočty podľa údajov ITMS2014+ k 29. 11. 2023.

Z hľadiska **spôsobu implementácie** (typu projektov) sa väčšina projektov realizovala prostredníctvom dopytovo-orientovaných projektov – DOP (viac ako 80 % projektov). Tieto projekty však boli v nižšej zazmluvnenej sume, pretože z hľadiska celkovej zazmluvnenej sumy dominovali národné projekty (NP) pred dopytovo-orientovanými (obrázok 8). Je to spôsobené rozdielnou veľkosťou projektov, kým priemerná veľkosť DOP bola 0,5 milióna eur, pri NP takmer 18 mil. eur.



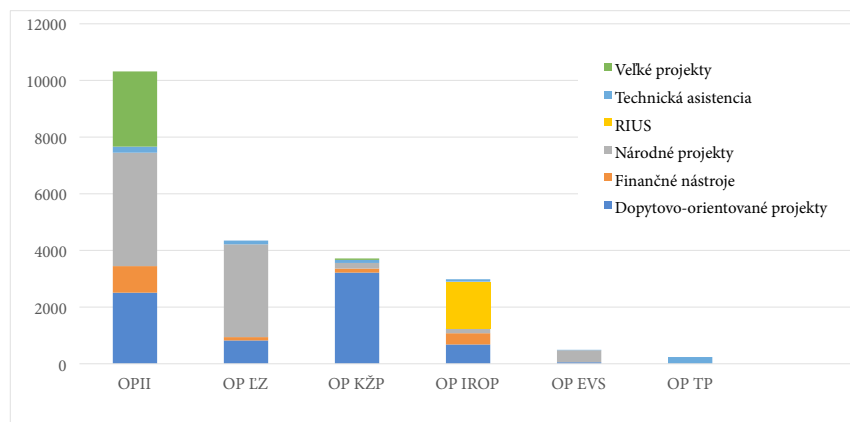
Obrázok 8 Štruktúra projektov spolufinancovaných z fondov EÚ v rámci politiky súdržnosti 2014 – 2020 podľa typu projektu

Zdroj: vlastný, podľa údajov ITMS2014+ k 29. 11. 2023.

K novembru 2023 bolo zazmluvnených 452 **národných projektov**, ktoré sa realizujú prevažne na území celého Slovenska, a to najmä v rámci OP LZ a OP EVS (obrázok 9). Keďže sú to jediné operačné programy financované z ESF, určenie priestorovej alokácie ESF je náročné a vyžadovalo by si detailnú analýzu údajov NP, ktoré nie sú verejne dostupné. Najmenší počet projektov bol realizovaný v rámci finančných nástrojov a veľkých projektov, kde priemerná veľkosť projektu podľa našich prepočtov bola 180 mil. eur.

Ako najproblematickejší spôsob implementácie projektov sa ukázali **dopytovo-orientované výzvy**. Ako uvádza Marcinčin (2022), pomalé čerpanie v rámci DOP bolo spôsobené odkladanými, opakovanými výzvami, krátkym časom na prípravu žiadosti, nastavením výziev, ktoré nereflektovali potreby v regiónoch, dlhým časom schvaľovania žiadostí, vyhodnocovania a kontro-

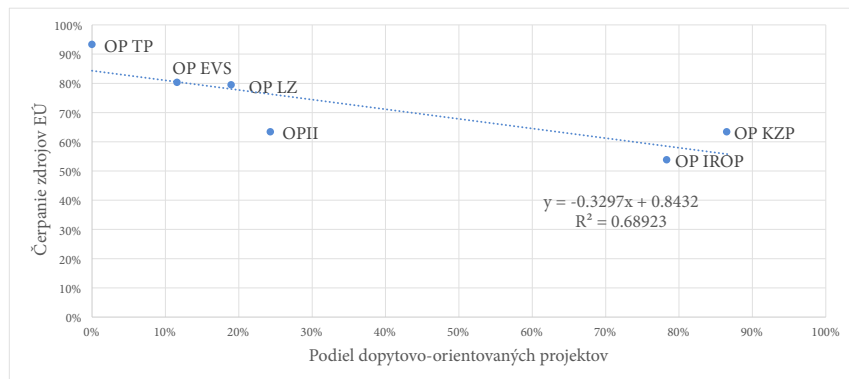
ly verejných obstarávaní, infláciou, ktorá viedla k rastu cien vstupov, nízkou flexibilitou, nákladnou administráciou, či nedostatkom zdrojov najmä pre malé obce, ktoré považovali dopytovo-orientované výzvy za rizikové kvôli potenciálne zbytočným projektovým nákladom a potrebnej finančnej rezerve pre ich realizáciu. Podľa Ernst & Young a Stengl (2020) neadresné vyhlasovanie výziev viedlo k neuspokojenému dopytu žiadateľov a nečerpaniu voľných zdrojov výziev. Ich analýza efektívnosti procesu vydania rozhodnutia ukázala, že najkratšiu mediánovú hodnotu času schválenia žiadosti mal OP TP a najdlhšiu IROP (193 dní), nasledovaný OP Výskum a inovácie (175 dní) a OP KŽP (142 dní). Stanovenú lehotu v riadiacej dokumentácii pritom prekračovali aj OP EVS a OP LZ. Dôvodov je viacero, napríklad preťaženie administratívnych kapacít, problémy s odborným hodnotením, ale aj nedostatočná kvalita predkladaných žiadostí. Podiel žiadostí vrátených na doplnenie dosiahol pri IROP, OP KŽP, OP LZ, OP VaI vyše 90 % podľa stavu k 13. 4. 2020 (Ernst & Young a Stengl, 2020). Problematické teda boli nastavenie a administrácia výziev, nastavenie procesov implementácie, administratívna náročnosť i nedostatočná podpora v predprípravnej fáze, ktoré sa následne prejavilo aj v nižšom čerpaní v rámci spomenutých OP.



Obrázok 9 Spôsob implementácie operačných programov politiky súdržnosti 2014 – 2020

Zdroj: vlastný, podľa údajov ITMS2014+ k 29. 11. 2023, zazmluvnená celková suma v mil. eur.

V podmienkach SR platilo, že čím má OP vyšší podiel dopytovo-orientovaných projektov, tým bolo čerpanie prostriedkov z neho pomalšie (obrázok 10). Výnimkou je OP II, kde je čerpanie porovnateľné s OP KŽP, aj keď podiel DOP je výrazne odlišný.



Obrázok 10 Vzťah medzi podielom DOP projektov v rámci operačných programov 2014 – 2020 a čerpaním

Zdroj: vlastný, podľa údajov ITMS2014+ k 29. 11. 2023 a čerpanie k 31. 12. 2022.

V rámci OP II sa dobre čerpali prostriedky na podporu konkurencieschopnosti MSP a siete TEN-T s výnimkou vodnej dopravy. Čerpanie na projekty informačnej spoločnosti, železničnej a cestnej infraštruktúry mimo TEN-T bolo nízke. Riešením bol presun nevyužitých prostriedkov na opatrenia proti kríze CARE, FAST-CARE a SAFE. Pre identifikáciu vzťahu medzi podielom DOP a čerpaním sme preto zvolili rok 2022 ešte pred významnejšími zmenami v alokácii zdrojov (podrobnejšie kapitola 1.4) s cieľom vyčerpať čo najviac zdrojov EÚ. Výber projektov na základe dopytu však nie je automaticky horším spôsobom implementácie. Ako príklad možno uviesť Rakúsko, ktoré používa DOP, a malo v novembri 2023 o 10 % vyššie čerpanie EÚ fondov ako SR.

V období 2014 – 2020 sa pri čerpaní fondov EÚ uplatnil aj **integrováný prístup**, ktorého zmyslom bolo zapojiť regionálnu úroveň do implementácie EŠIF. Tento prístup sa realizoval tromi základnými spôsobmi v podmienkach SR len v rámci jedného operačného programu politiky súdržnosti, a to IROP:

- Miestny rozvoj vedený komunitou (CLLD),
- Integrované územné investície (ITI, slovensky IÚI),
- Udržateľný mestský rozvoj (UMR).

CLLD sa využíva na nižšej ako regionálnej úrovni na podporu zavedenia stratégií miestneho rozvoja zdola nahor, ktoré pripravili a zaviedli miestne akčné skupiny (MAS), tvorené zástupcami miestnych verejných a súkromných spoločensko-hospodárskych záujmov (napr. podnikatelia, združenia, miestne orgány, vidiecke združenia, občianske skupiny, dobrovoľnícke organizácie). Je založený na prístupe LEADER a cieľom je podporiť najmä hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť vidieckeho územia. V období 2014 – 2020 sa podpora CLLD realizovala aj cez Program rozvoja vidieka, cez ktorý sa zazmluvnilo 1 093 projektov v celkovej sume 34,8 mil. eur, pričom najviac prostriedkov bolo zazmluvnených v Prešovskom a Banskobystrickom kraji, kde je aj najvyšší podiel malých vidieckych obcí. Podpora CLLD sa realizovala v rámci politiky súdržnosti cez IROP formou dopytovo-orientovaných projektov v rámci prioritnej osi 5, kde bola pôvodná alokácia znížená o takmer polovicu na 55 mil. eur. Ku koncu novembra 2023 bolo zazmluvnených 315 projektov v celkovej sume 91 mil. eur, pričom čerpanie bolo len 46 %, najvyššie bolo v Žilinskom kraji a najnižšie v Bratislavskom (len 12 %). Problémom využitia CLLD na Slovensku podľa Ernst & Young a Stengl (2020) boli: dlhý proces výberu a schvaľovania stratégií CLLD a udeľenie štatútu MAS, komplikovanosť systému, fragmentovaný implementačný mechanizmus v rámci dvoch odlišne implementovaných OP (IROP v rámci politiky súdržnosti a PRV v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky), dvojité kontroly projektov a nepreviazanosť financovania projektov na chod MAS a napĺňanie cieľov MAS. Vzhľadom na uvedené problémy vláda SR rozhodla, že v období 2023 – 2027 sa podpora CLLD realizuje cez EPFRV.

Zapojenie regionálnej úrovne do implementácie EŠIF sa realizovalo v období 2014 – 2020 cez osem regionálnych územných stratégií **RIÚS**, ktoré pokrývali územie kraja a boli financované tiež cez IROP. Projekty RIÚS predstavovali 12 % projektov a 7 % celkovej zazmluvnenej sumy v SR. V rámci nich sú zahrnuté aj projekty **UMR**, kde výber projektov podobne ako v prípade regiónov mal vychádzať zo stratégií UMR v rámci vládou určených ôsmich funkčných mestských oblastí tvorených krajskými mestami a ich okolím. Problémom implementácie tohto prístupu boli podľa Ernst & Young a Stengl (2020) narušená intervenčná logika (finalizácia strategických dokumentov až po schválení IROP), dlhé procesy prípravy implementačných štruktúr, nedostatočná metodická podpora projektov v prípravnej fáze a *de*

facto premena projektov RIÚS na dopytovo-orientované projekty na dvoch úrovniach napriek pôvodnému zámeru eliminácie DOP, ale aj nedostatočné administratívne kapacity vyšších územných celkov ako sprostredkovateľských orgánov. Ďalším problémom bolo paralelné vypracovávanie integrovaných územných stratégií a programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja a nepreviazanosť národnej regionálnej politiky a politiky súdržnosti EÚ.

Uvedené nedostatky predchádzajúceho obdobia sa snažila vláda odstrániť v období 2021 – 2027 väčšou decentralizáciou cez integrované územné stratégie (IÚS) a nadväzujúce integrované územné investície (ITI), ktoré umožňujú členským štátom EÚ kombinovať investície z viacerých fondov i zdrojov (Program Slovensko a iné zdroje podpory) na danom území v spolupráci s regionálnymi a miestnymi samosprávami a partnermi. Decentralizácia procesov strategického plánovania a implementácie (vrátane výberu projektov) na Rady partnerstva na úrovni krajov a Kooperačné rady UMR (podrobnejšie kapitola 3.2) umožní riešiť špecifické problémy regiónov. K tomu má napomôcť aj nastavenie špecifických územných stratégií pre novovytvorené strategicko-plánovacie regióny vychádzajúce z územia prirodzených regiónov zohľadňujúcich funkčné toky v území a medziobecnú spoluprácu.

Fondy politiky súdržnosti sa na Slovensku implementujú aj prostredníctvom **finančných nástrojov (FI)**¹³, ktoré predstavujú návratnú formu financovania cez úvery, záruky a kapitálové vklady poskytnuté za výhodnejších ako trhových podmienok. Ich výhodou je návratnosť (revolvingový charakter), menšia deformácia trhu, vyššia efektívnosť vďaka podpore dlhodobo udržateľných projektov a pákový (tzv. *leverage*) efekt, teda schopnosť pritiahnuť dodatočné verejné a súkromné zdroje. FI vzhľadom na to, že ide o návratné zdroje, sú vhodné len pre tie projekty, ktoré generujú zisk alebo úsporu. Cieľom FI je riešenie trhových zlyhaní, ktorými sú informačná asymetria a pozitívne externality. Tieto nástroje by mali v rámci politiky súdržnosti prispievať k znižovaniu regionálnych disparít v prístupe k financiám, čo sa však podľa Wishlade et al. (2019) v praxi nedeje a FI sú determinované najmä dopytom a snahou využiť dostupné finančné zdroje v rámci pravidiel.

Podľa údajov ITMS2014+ a vlastných prepočtov bolo na FI v SR zazmluvnených **1,6 mld. eur** (EFRR, resp. ESF a štátny rozpočet), z toho 1 341 mil. eur pre Slovenský investičný holding (SIH) a 257 mil. eur pre Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB). Prostriedky boli poskytnuté zo štyroch operačných

¹³ Pre obdobie 2014 – 2020 upravené zákonom č. 323/2015 Z. z o finančných nástrojoch financovaných z EŠIF. V období 2021– 2027 upravené v zákone č. 121/2022 Z. o príspevkoch z fondov EÚ.

programov (OP II, OP KŽP, OP ĽZ a IROP). Ich použitie bolo realizované SIH cez 18 rôznych finančných nástrojov pre viac ako 8 100 konečných prijímateľov najmä na podporu malých a stredných podnikov. V prípade ŠFRB boli prostriedky poskytnuté formou úverov na zlepšenie energetickej efektívnosti bytových domov prostredníctvom kompletnej alebo čiastkovej obnovy bytových domov.

Implementácia finančných nástrojov v SR má podobné **problémy** ako implementácia EŠIF cez granty. Špecifikom FI je potreba *ex ante* hodnotenia pre identifikáciu trhových zlyhaní a nastavenie investičných stratégií, čo je podľa Nyikos (2016) zložitý a časovo náročný proces, pričom správne fungovanie nástrojov si vyžaduje dobre fungujúci, efektívny inštitucionálny systém a vhodnú schému odmeňovania FI, ktorá by mala byť atraktívna pre sprostredkovateľov, ale v súlade s pravidlami štátnej pomoci. *Ex ante* hodnotenie spolu s nastavením systému riadenia a potrebou verejného obstarávania pre výber finančných sprostredkovateľov viedlo k tomu, že prvá investícia sa v SR uskutočnila až v roku 2016. K ďalším faktorom, ktoré ovplyvnili implementáciu FI podľa EK a EIB (2023), patrili pandémie, časová náročnosť administratívnych postupov a spustenia doplnkovej grantovej schémy. Implementácia FI sa realizovala v období 2014 – 2020 v rámci viacvrstvej riadiacej štruktúry a kontroly, čo spôsobovalo značné administratívne zaťaženie. Ako problematický sa tiež ukázal veľký počet finančných nástrojov a malé skúsenosti s niektorými z nich, napr. v oblasti sociálnej ekonomiky. Preto je vhodné do budúcnosti prehodnotiť počet finančných nástrojov, zjednodušiť riadiacu štruktúru, zabezpečiť lepšiu koordináciu subjektov zapojených do implementácie, zjednodušiť administratívne procesy a verejné obstarávanie. Napriek neskoršiemu začiatku bola v rámci EÚ hodnotená implementácia FI na Slovensku ako veľmi úspešná.

1.4 Zmeny v alokácii fondov politiky súdržnosti EÚ v dôsledku COVID-19 krízy a energetickej krízy

Politika súdržnosti EÚ bola aj v minulosti využívaná ako proticyklický nástroj vzhľadom na to, že viacročný finančný rámec EÚ a jeho stropy neposkytujú veľa možností pre uplatnenie stabilizačnej funkcie na nadnárodnej úrovni. Baun a Marek (2014) poukázali na využívanie politiky súdržnosti v období finančnej a hospodárskej krízy, ktorá začala v roku 2008, keď boli flexibilnejšie nastavené pravidlá využívania fondov a bol navrhnutý aj vznik Iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých financovanej z nevyužitých zdrojov ESF z obdobia 2007 – 2013. Canova a Pappa (2021) zistili, že štrukturálne fondy EÚ môžu mať pozitívny krátkodobý vplyv na regionálne makroekonomické premenné v európskych regiónoch, čo môže byť užitočné pre proticyklické účely. Rôzne krízy/šoky počas štyroch programových období skúmajú Caro a Fratesi (2023), ktorí potvrdili pozitívny vplyv politiky súdržnosti na regionálnu odolnosť, ale zistili regionálnu heterogenitu počas rôznych kríz. Potvrdili pozitívny krátkodobý vplyv fondov politiky súdržnosti na udržanie odolnosti regionálneho trhu práce najmä počas globálnej finančnej krízy, a to najmä v regiónoch s vyššou podporou EÚ fondov.

V rámci tejto kapitoly analyzujeme zmeny v nastavení politiky súdržnosti a využitie ďalších návratných zdrojov financovania na riešenie dôsledkov COVID-19 krízy a energetickej krízy v podmienkach Slovenska. Pandémia COVID-19 mala výrazný dosah na ekonomiku krajín a regiónov EÚ a vyžiadala si aj koordinované opatrenia zo strany EÚ. Slovenská republika zaznamenala pokles reálneho HDP v roku 2020 vo výške 3,3 % (tabuľka 16). Vďaka opatreniam štátu a najmä opatreniam financovaným z financií EÚ nedošlo v čase koronakrízy na Slovensku k výrazným zmenám miery nezamestnanosti na rozdiel od predchádzajúcej finančnej a dlhovej krízy. Keďže pandémia COVID-19 postihla regióny v členských štátoch odlišne, členské štáty mali najmä v rámci politiky súdržnosti nastaviť čerpanie prostriedkov v súlade s princípom partnerstva tak, aby tieto prostriedky napomohli regiónom najviac zasiahnutým krízou a posilnili odolnosť hospodárstva a riešili sociálne dôsledky krízy. Opatrenia financované z fondov EŠIF sú podrobnejšie analyzované v kapitolách 1.4.1 a 1.4.2.

Tabuľka 16 Vybrané indikátory vývoja ekonomiky SR

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (prog- nóza)*
HDP, bežné cen, v mld. eur	76,3	80,1	81,3	84,7	89,9	94,4	93,4	100,3	109,6	121,8
Reálny HDP, % zmena	2,7	5,2	1,9	2,9	4	2,5	-3,3	4,8	1,8	1,3
Priemerná miera neza- mestnanosti, podľa VZPS v %	13,1	11,5	9,6	8,1	6,5	5,7	6,7	6,8	6,1	5,8
Harmonizo- vaný index spotrebiteľ- ských cien (HICP) v %	-0,1	-0,3	-0,5	1,4	2,5	2,8	2,0	2,8	12,1	11,0
Bilancia bež- ného účtu, podiel na HDP v %	1,1	-2,1	-2,7	-1,9	-2,2	-3,3	0,6	-4,0	-7,3	-5,4

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Eurostat (október 2023), * prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy MF SR, september 2023.

Ďalšie finančné zdroje boli poskytované cez **Fond solidarity**, ktorého pôsobnosť bola rozšírená z podpory pri veľkých prírodných katastrofách aj na núdzové situácie v oblasti verejného zdravia. O túto pomoc v čase koronakrízy požiadalo 20 krajín EÚ, resp. kandidátskych krajín a celková výška poskytnutej nenávratnej pomoci bola 529 mil. eur. Slovensko prostriedky z Fondu solidarity na riešenie koronakrízy nečerpalo. Mimo rozpočtu EÚ boli pre riešenie krízy využité aj návratné zdroje financovania z **Európskej investičnej banky**, ktorá v máji 2020 vytvorila nový Paneurópsky garančný fond krytý zárukami členských krajín EÚ, určený na podporu najmä MSP. Zárukou z rozpočtu EÚ sa posilnili aj existujúce návratné zdroje financovania prevádzkového kapitálu firiem cez Európsky investičný fond. Časť zdrojov sa tak presunula z podpory dlhodobých intervencií (napr. investície do infraštruktúry a inovácií) na podporu krátkodobejších opatrení s rýchlejšim účinkom (Výrostová, 2020). Dočasný nástroj na podporu počas pandémie

(*Pandemic Crisis Support*) bol vytvorený aj v rámci **Európskeho stabilizačného mechanizmu** (ESM, hovorovo nazývaný trvalý euroval). Tento nástroj mal poskytnúť úvery pre členov ESM pri financovaní nákladov na zdravotnú starostlivosť súvisiacich s krízou COVID-19. Túto možnosť žiadna z krajín nevyužila, ale nástroj splnil užitočnú úlohu upokojenia finančných trhov (ESM, 2023). Zdrojom návratnej pomoci bol aj novovytvorený nástroj **SURE** (angl. *Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Tento dočasný nástroj (2020 – 2022) bol financovaný z emisie sociálnych dlhopisov krytej zárukami členských štátov a rozpočtu EÚ. SURE pomáhal členským krajinám pokryť verejné výdavky súvisiace s opatreniami na udržanie zamestnanosti, zmierniť riziká nezamestnanosti a znížiť stratu príjmu spôsobenú COVID-19. Nástroj bol využitý 19 členskými krajinami vrátane Slovenska. Na schémy skráteného pracovného času a ďalšie opatrenia Slovensko čerpalo 630 mil. eur formou pôžičky (European Commission, 2023d).

Významný rozsah koronakrízy viedol k tomu, že EK v máji 2020 navrhla dočasný **Nástroj EÚ na obnovu s cieľom podporiť obnovu po kríze COVID-19**, označovaný ako Next Generation EU, ktorý mal napomôcť obnove, vybudovaniu odolnejšej Európy, a to podporou reforiem a investícií, najmä v oblasti ekologickej a digitálnej transformácie. Next Generation EU financuje najmä plán obnovy, ktorý síce podporuje podobné investície ako politika súdržnosti, ale nepatrí pod túto politiku, nemá za cieľ znižovať regionálne rozdiely (podrobnejšie kapitola 1.1).

Politika súdržnosti bola opätovne využitá ako nástroj reakcie na krízu v rokoch 2022 a 2023 v súvislosti s ruskou inváziou na Ukrajinu. Podporu členským štátom a regiónom pri poskytovaní núdzovej pomoci utečencom zabezpečili dva nástroje flexibility CARE a FAST CARE (podrobnejšie kapitola 1.4.3). Po napadnutí Ukrajiny bolo zrejmé, že EÚ potrebuje alternatívne spôsoby na zabezpečenie cenovo dostupnej, bezpečnej a trvalo udržateľnej energie, preto predstavila plán REPowerEU.¹⁴ Tieto geopolitické udalosti spôsobili nárast cien energie, potravín a stavebných materiálov a spôsobili nedostatky v globálnych dodávateľských reťazcoch. Rast inflácie dosiahol podľa Európskej centrálnej banky (2023) vrchol v novembri 2022, keď inflácia v eurozóne dosiahla 10,6 %. V októbri 2023 inflácia aj vďaka spoločným opatreniam EÚ klesla na 2,9 %, pričom najvyššiu infláciu 7,8 % dosahovalo

¹⁴ REPowerEU mal za cieľ znížiť závislosť od ruských fosílnych palív, mal zabezpečiť úsporu spotreby energie, investície do obnoviteľných zdrojov energie a zaviedol cenový strop plynu a ropy. Podľa údajov EK sa za jeden rok do augusta 2022 znížil dovoz plynu zo 41 % na 8 % všetkého plynu dovážaného do EÚ (EK, 2023).

Slovensko. Plán REPowerEU financuje investície a reformy z viacerých zdrojov, primárne z Nástroja na obnovu a odolnosť (RRF) (podrobnejšie kapitola 1.1), ale aj realokáciou prostriedkov politiky súdržnosti a EPFRV a ďalších európskych a národných zdrojov. Politika súdržnosti prispieva k naplneniu cieľov REPowerEU prostredníctvom financovania dlhodobých investícií do obnoviteľných zdrojov energie, energetickej efektívnosti a pod. Priame dôsledky energetickej krízy na MSP a domácnosti mala zmierniť aj flexibilita zavedená prostredníctvom SAFE-CARE v rámci národnej alokácie EŠIF pre programové obdobie 2014 – 2020 (podrobnejšie kapitola 1.4.4).

1.4.1 Investičné iniciatívy v reakcii na koronavírus – realokácia fondov EÚ

S cieľom riešiť dôsledky koronakrízy, boli na úrovni EÚ schválené v apríli 2020 dve investičné iniciatívy v reakcii na koronavírus (*Coronavirus Response Investment Initiative*, *CRII* a *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*, *CRII+*). Prvá iniciatíva **CRII** (nariadenie EP a Rady 2020/460) umožnila využiť dovtedy nevyčerpané hotovostné rezervy fondov EÚ na riešenie dôsledkov krízy, a to najmä na výdavky na zdravotnícku starostlivosť, financovanie programov skráteného pracovného času a podporu prevádzkového kapitálu MSP. Týmto spôsobom sa uvoľnilo spolu s národným spolufinancovaním 37 mld. eur v EÚ na okamžité riešenie krízy. Druhá iniciatíva **CRII+** (nariadenie EP a Rady 2020/558) umožnila mimoriadnu flexibilitu v použití fondov EŠIF, t. j. presuny medzi fondmi i kategóriami regiónov, dočasne sa upustilo od potreby dodržiavať tematickú koncentráciu a zaviedla sa možnosť dočasnej 100 % miery spolufinancovania EÚ v prípade, ak EK schválila zmenu OP. Zjednodušila sa implementácia, znížili sa administratívne požiadavky, využívanie finančných nástrojov i audit a zmenili sa pravidlá aj pre FEAD.

Uznesením vlády SR č. 257/2020 bol schválený návrh opatrení financovaných z EŠIF na boj s pandémiou COVID-19 a odstraňovanie a zmiernenie jej dôsledkov ma Slovensku. Tieto opatrenia zahŕňali realokáciu nevyužitých prostriedkov medzi operačnými programami, prioritnými osami, či medzi návratnými (SIH) a nenávratnými zdrojmi najmä na opatrenia zamerané na podporu zamestnanosti a integrácie marginalizovaných rómskych komún z ESF (OP LZ), konkurencieschopnosti MSP vrátane podpory z finančných nástrojov (OP II), ľahšieho prístupu k efektívnym a kvalitnejším verejným službám na podporu aktivít súvisiacich s opatreniami proti šire-

niu COVID-19 a zmierňovaním dôsledkov pandémie (IROP), podporu výskumných inštitúcií (OP II) a integrovaného záchranného systému (OP KŽP). Vzhľadom na pomalé čerpanie fondov EÚ na Slovensku sa tak fondy EŠIF stali kľúčovým nástrojom financovania protipandemických opatrení. Na opatrenia, ktoré mali prispieť k **eliminovaniu dôsledkov pandémie a k naštartovaniu ekonomiky SR**, bolo realokovaných **1,105 mld. eur** a ďalších **0,17 mld. eur** bolo alokovaných na výzvy v rámci pôvodných alokácií OP (tabuľka 17). K 30. júnu 2023 bolo zazmluvnených 1,4 mld. eur a vyčerpaných 1,2 mld. eur.

Najviac prostriedkov bolo určených na podporu udržania zamestnanosti cez podporu práce na skrátený pracovný úväzok, tzv. *kurzarbeit* (čerpanie dosiahlo 406 mil. eur za zdroj EÚ). Išlo o dva národné projekty financované z ESF (NP Prvá pomoc vo výške 390 mil. eur za EÚ zdroj¹⁵ a NP Podpora udržania zamestnanosti v materských školách). Takáto rýchla a administratívne nenáročná pomoc podnikateľom bola v začiatkoch koronakrízy potrebná, avšak Transparency International Slovensko (2023) upozornila na nedostatočnú transparentnosť a prípady neoprávnene vyplatenej pomoci. Z uvedených dôvodov je potrebná vyššia kontrola zo strany štátu v rámci identifikovaných rizikových dotácií. Verejnú kontrolu by umožňovali pravidelne zverejňované zoznamy dotovaných subjektov, tak ako je to v prípade projektov financovaných z fondov EÚ. V prípade národných projektov sú však podmienky pre verejnú kontrolu vzhľadom na dostupné dáta pomerne obmedzené.

¹⁵ Prvá pomoc bola pre podniky, resp. ďalšie subjekty v SR financovaná aj z iných zdrojov, preto výška dotácií podľa Transparency International Slovensko (2023) bola 2,47 mld. eur a spolu s dotáciami na autobusovú dopravu, cestovný ruch, nájomcov, kultúru a kreatívny priemysel podpora dosiahla výšku 2,81 mld. eur. Uvedená suma nezahŕňa podporu formou úverov a záruk z Eximbanky a Slovenskej záručnej a úverovej banky, ktoré údaje o prijímateľoch nezverejňujú.

Tabuľka 17 Alokácia fondov EŠIF na opatrenia na eliminovanie dôsledkov COVID-19 k 30. 6. 2023

Zameranie opatrenia	OP	Fond	Schválená realokácia EÚ v mil. eur	Počet zazmluvnených projektov (z toho DOP)	Zazmluvnené zdroje EÚ v % z alokácie	Čerpané zdroje EÚ v % z alokácie
Podpora udržania zamestnanosti	OP LZ	ESF	410,3	2 (0)	98,9	98,9
Podpora zdravotníckeho systému	IROP	EFRR	117,3	84 (82)	95,4	53,2
	OP II	EFRR	87,0	33 (33)	111,8	59,9
Podpora MSP	OP II	EFRR	330,2	4 (0)	148,8	144,5
Podpora zložiek integrovaného záchranného systému	OP KŽP	EFRR	51,0	4 (4)	110,9	107,1
Iné opatrenia	OP LZ	ESF	109,3	5 (0)	116,2	89,6
<i>SPOLU schválené realokácie OP</i>			<i>1 105,1</i>	<i>132 (119)</i>	<i>116,72</i>	<i>104,1</i>
Ostatné opatrenia nad rámec realokácií OP	OP	Fond	Platné výzvy v mil. eur	Počet zazmluvnených projektov	Zazmluvnené zdroje EÚ v % z výzvy	Čerpané zdroje EÚ v % z výzvy
Ostatné opatrenia	OP LZ	ESF	41,2	3 (0)	84,9	47,6
	OP II	EFRR	113,6	4 (2)	74,3	21,0
	IROP	EFRR	3,0	2 (1)	13,3	0,0
	PRV	EPFRV	14,8	166 (166)	18,2	
<i>SPOLU opatrenia nad rámec realokácií OP</i>			<i>172,6</i>	<i>175</i>	<i>70,9</i>	<i>26,7</i>

Pozn.: DOP – dopytovo-orientovaný projekt.

Zdroj: upravené a vlastné prepočty podľa MIRRI (2023a), dáta ITMS 2014+ a riadiaceho orgánu pre PRV.

Vzhľadom na charakter krízy bolo 117 mil. eur vyčlenených na podporu zdravotníckeho systému a 50 mil. eur pre záchranárov a hasičov, ktorí boli v prvej línii boja proti COVIDU-19. Z OP Ľudské zdroje bolo poskytnutých 109 mil. eur na podporu inkluzívneho vzdelávania. Tieto peniaze mali

hlavne pomôcť predchádzať psychickým problémom detí a žiakov a zabrániť, aby sa počas prerušenej prevádzky škôl medzi žiakmi nezväčšovali rozdiely vo vedomostiach. Zároveň časť prostriedkov išla na zmierňovanie dôsledkov pandémie v rómskych komunitách, konkrétne na sociálne začleňovanie detí v predškolskom veku a na terénnych asistentov. Nastavenie podpory v čase pandémie i vyčlenené finančné prostriedky však neboli dostatočné, pretože pandémie rozdiely medzi žiakmi prehĺbila. Problematikou segregácie rómskych detí a prehĺbením ich diskriminácie počas pandémie sa zaoberal aj Európsky parlament (uznesenie č. 2023/2840). Rozsudky Najvyššieho súdu SR i žaloba Slovenska na Súdnom dvore EÚ v roku 2023 za porušovanie práva účinne neriešiť otázku segregácie rómskych detí vo vzdelávaní poukazujú na nedostatky v tejto oblasti. Posledné výsledky hodnotenia PISA (2023) potvrdzujú, že po pandémii sa výsledky žiakov na Slovensku zhoršili a že náš vzdelávací systém neposkytuje rovnaké príležitosti všetkým žiakom. Sociálno-ekonomický status je významným faktorom ovplyvňujúcim výsledky PISA. K znižovaniu sociálnych rozdielov medzi žiakmi, ovládaniu digitálnej techniky pri príprave a výučbe a vytvoreniu podmienok pre realizáciu dištančného vzdelávania pre všetkých žiakov mal prispieť projekt „Digitálny príspevok pre žiakov“ realizovaný z OP II po pandémii a v rámci CARE obdobný projekt pre zabezpečenie integrácie odídencom z Ukrajiny. Zlepšenie výsledkov vzdelávania s cieľom podporiť ekonomický rast a konvergenciu SR k priemeru EÚ a posilnenie inklúzie sociálne a zdravotne znevýhodnených detí vo vzdelávaní je jednou z priorít v SR, ktorá je zakomponovaná aj v Pláne obnovy SR.

Podpora MSP sa realizovala cez **finančné nástroje** prostredníctvom **Slovenského investičného holdingu (SIH)**, pričom zdroje boli navýšené nad rámec schválenej realokácie až do výšky 480 mil. eur (vyčerpané za zdroje EÚ 477 mil. eur). Finančné nástroje predstavujú návratnú formu financovania vo forme úverov, záruk, rizikového kapitálu či kvázi kapitálových investícií poskytnutých za zvýhodnených podmienok oproti trhovým podmienkam. S cieľom pokryť prevádzkové potreby MSP počas pandémie COVID-19 boli vytvorené nové finančné nástroje – SIH antikorona kapitál (SIHAK) a SIH antikorona záruka (SIHAZ) financované z OP Integrovaná infraštruktúra a štátnych finančných aktív. Prvý nástroj SIHAK poskytoval podporu vo forme konvertibilného úveru pre inovatívne MSP, ktorý sa SIH vracia vo forme obchodného podielu, resp. akcií spoločnosti (tabuľka 18).

Tabuľka 18 Finančné nástroje na Slovensku zavedené s cieľom zmierniť dosahy pandémie na podniky

Finančný nástroj	Zazmluvnená suma úverov v eurách	Počet konečných prijímateľov	Počet investícií (úverov)
SIHAK*	4 mil.	8	8
SIHAZ 1	717 mil.	4 502	4 854
SIHAZ 2 a	204 mil.	3 277	3 301
Spolu za EŠIF	925 mil.	7 787	8 163
SIHAZ 2 b (ŠFA) k 31. 12. 2021	402,8 mil.	NA	4 140

Zdroj: EIB a EK, 2023 (údaje SIH k decembru 2022) a Výročná správa SIH, 2021 (za SIHAZ 2b financovaný len zo štátnych finančných aktív, ŠFA).

V rámci implementácie finančných nástrojov na Slovensku finanční sprostredkovatelia prejavili najväčší záujem o implementáciu SIHAZ. Na základe tejto záruky 11 bánk poskytlo úvery pre MSP na zmiernenie dosahov pandémie COVID-19, konkrétne udržanie zamestnanosti, podporenie finančného zdravia a likvidity podnikov. Vysoký záujem bánk o tento nástroj možno vysvetliť tým, že SIH prebral až 90 % úverového rizika (Výrostová, 2022b). Tento program poskytoval nižšiu ako trhovú úrokovú sadzbu, umožňoval odklad splátok až na 12 mesiacov a v prípade udržania 100 % zamestnanosti aj bonusovú úrokovú dotáciu, resp. odpustenie poplatku za záruku, čo však nevedeli všetky firmy dodržať. Uplatnenie týchto finančných nástrojov je hodnotené pozitívne, pretože umožnili rýchlu reakciu na ekonomický šok spôsobený pandemiou vďaka rýchlemu výberu sprostredkovateľov bez verejného obstarávania a individuálneho rokovania o podmienkach.

1.4.2 REACT-EU – dodatočné zdroje pre politiku súdržnosti EÚ

Objem prostriedkov fondov politiky súdržnosti (konkrétne EFRR, ESF, IZM a FEAD) bol rozhodnutím EÚ v súvislosti s koronakrízou navýšený o dodatočné zdroje v rámci **Pomoci na obnovu pre súdržnosť a územia Európy** (angl. *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, REACT-EU). Tento nástroj mal napomôcť obnove po kríze spôsobenej pandemiou vrátane jej sociálnych dôsledkov a poskytnúť členským krajinám podporu pri príprave zeleného, digitálneho a odolného oživenia hospodárstva (nariadenie EP a Rady 2020/2221). Financovaný je zo zdrojov Next Generation EU. Celkovo 50,6 mld. eur v bežných cenách (47,5 mld. eur v ce-

nách r. 2018) v rámci REACT-EU predstavovalo doplnok k programom politiky súdržnosti na obdobie 2014 – 2020. Teda prostriedky bolo možné čerpať na oprávnené výdavky od 1. 2. 2020 do konca roka 2023. V podmienkach SR bolo REACT-EU implementované cez nové prioritné osi v rámci štyroch existujúcich operačných programov (tabuľka 19). Vzhľadom na dočasné uzavretie hraníc EÚ podporovala aj využitie zdrojov REACT-EU na cezhraničné programy, čo v podmienkach SR využité nebolo. Vzhľadom na oneskorenie nového programového obdobia boli prostriedky podľa Európskeho dvora audítorov (2023) v mnohých krajinách využité ako preklenovacie financie v likvidnej medzere medzi rokmi 2021 a 2023, pričom najvyšší objem financií bol pridelený Španielsku a Taliansku, ktoré patrili k štátom najviac postihnutým pandémiou, ale zároveň štátom s najnižšou mierou čerpania za obdobie 2014 – 2020.

Finálny objem zdrojov REACT-EU pre Slovensko predstavoval **745 mil. eur** (tabuľka 19), ktoré boli využité najmä v rámci OP Ľudské zdroje na podporu podnikateľom a vytváranie pracovných miest (napr. NP Prvá pomoc II a III, Chyť sa svojej šance), vzdelávanie, rozvoj zručností, poradenstvo, opatrovateľskú službu a miestne občianske poriadkové služby v obciach s MRK. Najväčší objem prostriedkov teda smeroval opäť na opatrenie skráteného pracovného času – *kurzarbeit*. V rámci IROP sa väčšinou implementácia realizovala cez dopytovo-orientované projekty a RIUS, čo sa prejavilo na nižšej miere čerpania ako v prípade ESF, kde objemovo dominovali národné projekty. IROP podporil projekty v regiónoch SR zamerané na verejnú osobnú dopravu, cyklotrasy, podporu škôl, revitalizáciu verejných priestranstiev, kultúrnu infraštruktúru, zateplenie bytových domov. Prostriedky boli určené aj na predprojektovú prípravu pre zabezpečenie kvalitných projektov pre nové programové obdobie. Toto opatrenie hodnotíme pozitívne, pretože jedným z problémov implementácie je nedostatok kvalitne pripravených projektov. Z ESF sa financovali dva národné projekty v rámci OP EVS, ktoré podporili inštitucionálne kapacity verejnej správy a zabezpečenie neodkladnej zdravotnej starostlivosti počas pandémie. Potravinové a hygienické balíčky boli distribuované cez OP FEAD.

Tabuľka 19 Implementácia REACT-EU v podmienkach SR

Operačný program	Fond	Navýšenie alokácie cez REACT-EU v mil. eur	Národné spolufinancovanie v mil. eur	Počet projektov (z toho indiv. projekty)	Počet úspešne ukončených projektov	Objem zazmluvnených zdrojov EÚ (% indiv. projektov)	Čerpanie zdroja EÚ v %
OP LZ	ESF EFRR	383,3 371,4 11,8	4,6	1101 (15)	223	431,1 (64 %)	89 %
IROP	EFRR	235,8	9,9	544 (44)	49	273,8 (20 %)	66 %
OP EVS	ESF	103,2	0,0	2 (2)	1	104,5 (100 %)	100 %
OP FEAD*	FEAD	22,9	0,0	-	-	-	NA
SPOLU	-	745,2	14,5	1647 (61)	273	809,4	NA

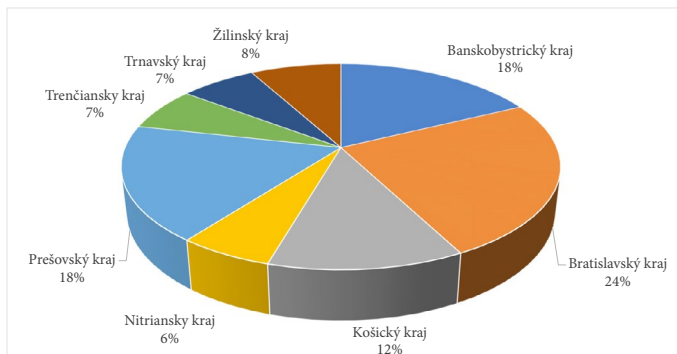
Pozn.: OP FEAD – Operačný program potravinovej a základnej materiálnej pomoci. Spolufinancovanie je uvedené za verejné aj súkromné zdroje a čerpanie na úrovni riadiaceho orgánu bez zníženia o nezrovnalosti z alokácie. Individuálne projekty zahŕňajú projekty, pri ktorých neprebíha súťaž (národné, technická pomoc, FI) a ktoré sa realizujú väčšinou na území celej SR.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ITMS2014+ ku koncu novembra 2023 a posledných verzií OP.

Z teritoriálneho hľadiska bolo možné alokovať na úroveň kraja len 43 % zazmluvnených zdrojov, keďže cez REACT-EU sa financovali národné projekty, finančné nástroje, projekty technickej pomoci, predprojektová príprava nemocnice v Martine a iné projekty s miestom realizácie vo viacerých krajoch či na celom Slovensku. Rozdelenie prostriedkov REACT-EU je rovnomerné v rámci štyroch krajov, vyššie čerpanie mali prijímatelia z najmenej rozvinutých krajov Banskobystrického, Prešovského a Košického (obrázok 11). Najviac zazmluvnených projektov však bolo v rámci Bratislavského kraja, ktorý je najrozvinutejší.

Aj pri tomto nástroji sa využívali flexibilné pravidlá implementácie, ktoré zahŕňali napríklad možnosť 100 % spolufinancovania projektov z rozpočtu EÚ, likviditu vo forme pomerne vysokého predfinancovania, žiadne požiadavky na alokáciu podľa kategórie regiónov či tematické zameranie, retroaktívne financovanie projektov od 1. 2. 2020 a žiadne požiadavky na *ex ante* kondicionality. Zvýšená miera spolufinancovania zo strany EÚ viedla k zní-

ženi zataženia vnútroštátnych rozpočtov a aj vďaka týmto opatreniam bolo čerpanie REACT-EU v SR ku koncu novembra 2023 vysoké.



Obrázok 11 Rozdelenie zazmluvnených zdrojov REACT-EU podľa krajov

Zdroj: vlastné spracovanie podľa dát ITMS 2014+, údaje o mieste realizácie projektu, vrátane technickej pomoci.

1.4.3 CARE a FAST-CARE – realokácia na migračné výzvy v dôsledku vojny na Ukrajine

V rámci politiky súdržnosti k ďalším zmenám v alokácii zdrojov dochádza z dôvodu zabezpečenia základných potrieb pre ľudí utekajúcich pred ruskou inváziou na Ukrajinu prostredníctvom **Opatrení politiky súdržnosti na podporu utečencov** (angl. *Cohesion's Action for Refugees in Europe, CARE*). CARE (nariadenie EP a Rady 2022/562) umožnil využiť prostriedky politiky súdržnosti na zabezpečenie prístupu k službám, ako sú dočasné ubytovanie, zásoby jedla, vody, vzdelávanie, lekárska starostlivosť, sociálna inklúzia, zamestnanosť, ale aj posilnenie administratívnych kapacít členských štátov na uspokojenie potrieb utečencov a riešenie dlhodobej integrácie týchto migrantov. Pomoc je doplnená aj zo zdrojov mimo politiky súdržnosti, najmä z Fondu pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF). Členské štáty mohli v rámci svojich programov politiky súdržnosti financovať rôzne investície na riešenie migračných výziev v dôsledku vojny na Ukrajine z EÚ fondov (ESF, EFRR, REACT-EU, FEAD). Prostriedky pomáhajú krajinám a regiónom, ktoré migrantov prijímajú. Na začiatku vojny bola najväčšia koncentrácia utečencov registrovaná v mestách a regiónoch členských štátov susediacich s Ukraji-

nou. Slovensko bolo a je krajinou v prvej línii tejto migračnej krízy a s Ukrajinou susedia najmenej rozvinuté regióny SR. Aj v prípade pomoci CARE sa uplatňuje flexibilita využitia fondov, ktorá sa osvedčila v prípade koronakrízy, s cieľom zabezpečiť rýchlo dostupné zdroje pre riešenie krízy.

FAST – Flexibilná pomoc územiám (angl. *Flexible Assistance for Territories*) doplnila opatrenia **CARE** o dodatočnú flexibilitu a maximálnu účinnosť investícií v oblasti politiky súdržnosti a solidarity s členskými štátmi a regiónmi, ktoré prijali milióny ľudí utekajúcich pred vojnou na Ukrajinu. Táto situácia zvýšila tlak na verejné rozpočty a oneskorila realizáciu investícií (napr. z dôvodu nárastu cien materiálov a energií, nedostatku pracovnej sily, narušenia dodávateľských reťazcov) v najviac zasiahnutých krajinách, preto FAST-CARE rozšírila flexibilitu aj na Kohézny fond a ENRF v prípade dôsledkov pre odvetvie rybolovu. FAST-CARE zaviedol možnosť financovať opatrenia riešiace migračné výzvy v oboch programových obdobiach až do výšky 100 %, podporu pre miestne orgány a organizácie občianskej spoločnosti pôsobiace v miestnych komunitách pri riešení migračných výziev v minimálnej výške 30 % prostriedkov, uľahčil prevody medzi tematickými cieľmi a prioritami, umožnil retroaktívnu úhradu projektov od začiatku vojny a zvýšil platby v rámci predbežného financovania (nariadenie Rady a EP 2022/2039). Významným prínosom FAST-CARE je uľahčenie **fázovania projektov** z jedného programového obdobia do nasledujúceho s cieľom zohľadniť oneskorenie pri vykonávaní spôsobené zvýšenými cenami materiálov a energie, ako aj nedostatkom pracovnej sily. Nariadenie o spoločných ustanoveniach č. 1303/2013 definuje procesy fázovania pre projekty, ktoré neboli v ŽoNFP rozdelené na dve fázy, a určuje postup pre priame zazmluvnenie druhej fázy projektu. Fázovanie bolo možné na základe povolenia zmeny v Zmluve o poskytnutí NFP týkajúcej sa rozdelenia projektu na fázy. V rámci operačných programov SR boli identifikované výzvy, kde projekty spĺňajú podmienku fázovania projektu a môžu byť financované z OP Slovensko v období 2021 – 2027 po splnení podmienok fázovania.

Implementácia CARE a FAST-CARE sa uskutočnila v SR cez vytvorenie piatich samostatných prioritných osí v rámci troch operačných programov (tabuľka 20). Celkový objem finančných zdrojov EÚ dosiahol v tomto prípade **315,2 mil. eur**, z ktorých 18,4 mil. eur bolo určených pre Bratislavský kraj. Najviac zdrojov bolo čerpaných v rámci IROP obcami a mestami. Oprávnené výdavky s cieľom zjednodušiť administratívu boli vykazované ako jednotkové náklady na podporu utečencov vo výške 100 eur na utečenca na max. 26 týždňov. Národný projekt bol zameraný na podporu štátnej správy pri

pomoci utečencom. V rámci OP II sa realizovali dva národné projekty pre podporu inštitucionálnych kapacít verejnej správy v súvislosti s vojnou na Ukrajine a digitálny príspevok pre žiakov z Ukrajiny. Cez OP Ľudské zdroje bolo financované poradenstvo odídencom, pomoc pri integrácii, a to aj pre mimovládne organizácie a samosprávu¹⁶, podpora výkonu opatrení sociálno-právnej ochrany detí i podpora riešenia potrieb ZŤP v súvislosti s konfliktom na Ukrajine. Vzhľadom na to, že v mnohých prípadoch išlo o spätné preplácanie už poskytnutej pomoci a vo väčšine prípadov išlo o 100 % financovanie zo zdrojov EÚ, bolo čerpanie koncom novembra vyššie ako 97 %.

Tabuľka 20 Implementácia CARE a FAST CARE v podmienkach SR

Operačný program	Fond	Alokácia zdroja EÚ na CARE/FAST-CARE v mil. eur	Národné spolufinancovanie	Počet projektov (z toho indiv. projekty)	Počet úspešne ukončených projektov	Objem zazmluvnených zdrojov EÚ (% indiv. projektov)	Čerpanie zdroja EÚ v %
OP IZ	ESF EFRR	11,2 30,0	0,0 0,0	4 (4) 4 (4)	0	51,7 (100 %)	92,2 %
IROP	EFRR	244,0	0,0	1448 (1)	640	243,8 (48 %)	98,6 %
OP II	EFRR	30,0	0,0	2 (2)	0	29,6 (100 %)	91,7 %
SPOLU	–	315,2	0,0	1458 (11)	640	325,1 (61 %)	97,1 %

Pozn.: Čerpanie je uvedené na úrovni riadiaceho orgánu bez zníženia o nezrovnalosti ako % z alokácie.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ITMS2014+ ku koncu novembra 2023 a posledných verzií OP.

1.4.4 SAFE – opatrenia na riešenie energetickej krízy

Na riešenie energetickej krízy z nadnárodnej úrovne Európska únia pripravila plán REPowerEU, ktorý je čiastočne financovaný aj z realokácie zdrojov politiky súdržnosti. Mimoriadne dočasné opatrenia v rámci politiky súdržnosti 2014 – 2020, tzv. iniciatíva SAFE bola schválená nariadením EP a Rady č. 2023/435. Podľa tohto nariadenia „ide o výnimočné opatrenia, ktoré sú nevyhnutne potrebné na riešenie energetickej krízy vyplývajúcej z vplyvu útočnej vojny Ruska voči Ukrajine“ (nariadenie č. 2023/435). Ide o flexi-

¹⁶ Mimovládne neziskové organizácie a samosprávy sa podieľali na spolufinancovaní projektov vo výške 9 mil. eur.

bilné využitie EFRR, ESF a KF pre financovanie prevádzkového kapitálu pre MSP, ktoré boli výrazne postihnuté zvyšovaním cien energie a pre zraniteľné domácnosti s cieľom pokryť ich náklady na spotrebu energie. Táto podpora mohla byť poskytnutá v rámci všetkých kategórií regiónov, teda aj v rámci Bratislavského kraja. Okrem toho revízia nariadenia č. 1303/2013 zaviedla aj možnosť financovať prístup na trh práce zachovaním pracovných miest zamestnancov a samostatne zárobkovo činných osôb prostredníctvom skráteného pracovného času, ktoré v podmienkach SR z dôvodu časovej náročnosti legislatívnych procesov nebolo implementované. Uvedené opatrenia museli členské štáty zaviesť prostredníctvom novo vyhradenej prioritnej osi v rámci OP maximálne do výšky 10 % zdrojov vyčlenených na cieľ 1 politiky súdržnosti vrátane REACT-EU. V prípade Slovenska by to predstavovalo podľa Návrhu na riešenie dopadov energetickej krízy prostredníctvom EŠIF (2022) max. 1,45 mld. eur, pričom zo strany riadiacich a sprostredkovateľských orgánov bola identifikovaná nižšia voľná finančná alokácia. Posledné revízie troch operačných programov zaviedli alokáciu zdrojov EFRR a KF vo výške **1 033,7 mil. eur** v rámci osobitných prioritných osí – podpora pre zmiernenie dôsledkov energetickej krízy (SAFE). Rovnako ako pri predchádzajúcich mimoriadnych opatreniach sa zaviedla možnosť výnimočne využiť spolufinancovanie vo výške 100 % na vyhradené prioritné osi. Oprávnenosť výdavkov bola rovnaká ako v prípade REACT-EU, CARE a FAST-CARE, teda od 1. 2. 2022 do 31. 12. 2023.

Tabuľka 21 Implementácia SAFE v podmienkach SR

Operačný program	Fond	Alokácia zdroja EÚ na SAFE v mil. eur	Národné spolufinancovanie	Počet projektov	Počet úspešne ukončených projektov	Objem za-zmluvnených zdrojov EÚ	Čerpanie zdroja EÚ v %
OP KŽP	KF	448,9	0,0	0	0	0	0
OP II	EFRR	574,8	0,0	1	0	574,8	87 %
IROP	EFRR	10,0	0,0	0	0	0	0
SPOLU	–	1033,7	0,0	1	0	574,8	55,6 %

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ITMS2014+ ku koncu novembra 2023 a posledných verzií OP.

Slovenská republika opatrenia implementovala prostredníctvom **úhrady nákladov na výdavky na energie pre zraniteľné domácnosti**, čím sa za-

bezpečí prístup k základným službám (zásobovanie energiou). Opatrenie je realizované refundáciou vyplatených kompenzácií zvýšených nákladov na energie (plynu a/alebo elektriny). V podmienkach SR boli nižšie ceny energií garantované pre všetky domácnosti od začiatku roku 2023, pričom zvýšené náklady dodávateľov energií (plyn, elektrina) boli uhrádzané zo zdrojov štátneho rozpočtu. Časť týchto výdavkov prislúchajúcu pre zraniteľné domácnosti bude refundovaná zo zdrojov OP II, OP KŽP a IROP. Z revízií operačných programov vyplýva, že cieľovou hodnotou je podporiť viac ako 1 milión zraniteľných domácností. Pre podporu týchto opatrení sa využili voľné zdroje fondov EÚ, ktoré neboli alokované a zazmluvnené, ako aj predpokladané úspory z iných projektov v implementácii, resp. ukončených.

Podpora sa realizuje cez národné projekty, kde prijímateľom je MH SR pre celé územie SR. Koncom novembra 2023 bol zazmluvnený len jeden, pričom v rámci OP KŽP bolo 1. 12. 2023 zverejnené vyzvanie na predloženie národného projektu vo výške 404 mil. eur. Uvedené opatrenia sa realizujú na celom Slovensku a nebudú mať vplyv na znižovanie regionálnych disparít, pretože kompenzácie zvýšených nákladov na energie sa v SR realizovali všetkým domácnostiam, časť z nich pre zraniteľné domácnosti bude refundovaná zo zdrojov EÚ a pre zvyšné domácnosti boli úhrady uskutočnené zo štátneho rozpočtu SR.

1.4.5 Ďalšie opatrenia v rámci politiky súdržnosti v súvislosti s riešením dôsledkov kríz

Pandémia, prebiehajúci konflikt na Ukrajine, energetická kríza a s nimi súvisiaci nárast inflácie viedol k potrebe ďalších zmien v implementácii fondov EÚ na Slovensku. Zvyšovanie cien tovarov, služieb, problémy s dodávkami tovarov a nedostatok pracovných síl viedol k novelizácii zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z EŠIF, čím sa umožnilo **dofinancovať projekty na základe tzv. dodatočného príspevku k poskytnutému nenávratnému finančnému príspevku z EŠIF**. Cieľom dodatočného príspevku bolo vykryť vecne oprávnený nárast výdavkov dopytovo-orientovaných projektov na hlavné aktivity projektov tak, aby bolo možné projekt realizovať a dosiahnuť jeho ciele. Poskytoval sa v rovnakom pomere ako nenávratný finančný príspevok, teda prijímateľ musel zabezpečiť aj vlastné zdroje financovania. Tento príspevok sa poskytoval na základe zmeny zmluvy, ak poskytovateľ disponoval finančnými prostriedkami na jeho poskytnutie prijímateľovi. Tento prístup sa do konca novembra 2023 využil v rámci troch operačných

programov (tabuľka 22). Financovanie dodatočného príspevku je zabezpečené z prebytku prostriedkov spôsobeného 100 % financovaním v rámci vybraných prioritných osí. Ku koncu novembra bolo dofinancovaných 162 dopytovo-orientovaných projektov v menej rozvinutých regiónoch. Išlo o investičné projekty so zameraním na výstavbu alebo rekonštrukciu, ktoré boli najviac postihnuté nárastom cien stavebných materiálov, najmä projekty vodárenských spoločností a čističiek odpadových vôd v prípade OP KŽP, projekty miest a obcí zamerané na rozšírenie kapacít materských škôl v MRK v rámci OP LZ a ostatných obciach a mestách v rámci IROP. Z IROP bol dodatočný príspevok poskytnutý aj na iné investičné projekty obcí, miest, vzdelávacích inštitúcií a neziskových organizácií, napr. na cesty, cyklotrasy, sociálnu a vzdelávaciu infraštruktúru a zelené opatrenia.

Tabuľka 22 Dofinancovanie vybraných projektov cez dodatočný príspevok k NFP

Ope- račný program	Dodatoč- ný príspevok z prebytku fondu	Počet pro- jektov	Počet úspešne ukončených projektov	Objem za- -zmluvne- ných zdrojov EÚ v mil. eur	Čerpanie zdroja EÚ v %
IROP	EFRR	145	0	29,9	53 %
OP LZ	EFRR	14	5	2,0	48 %
OP KŽP	EFRR	3	0	5,2	9 %
SPOLU		162	5	37,1	46 %

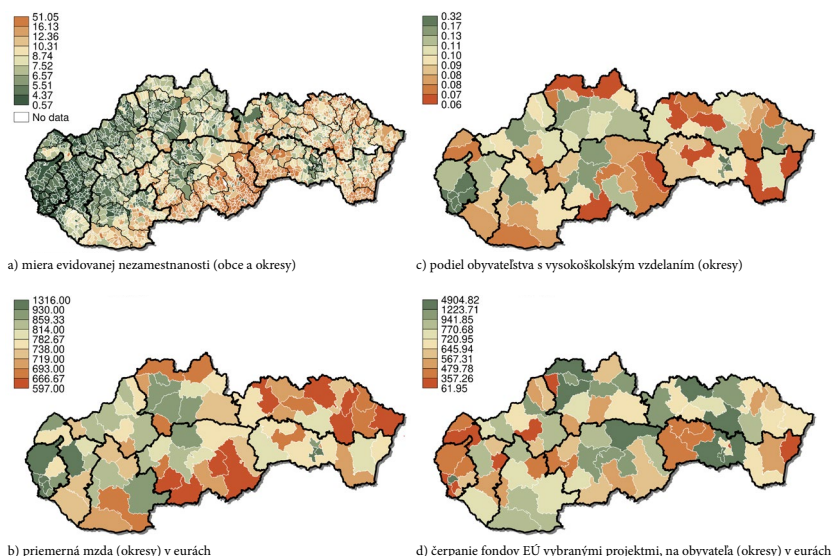
Pozn.: Technickým riešením pre evidenciu dodatočných príspevkov bolo vytvorenie samostatného operačného programu s názvom OP Dodatočný príspevok (OP DP) v ITMS2014+, v ktorom je žiadosť za evidovaná ako projekt. V realite ide však o poskytnutie dodatočného príspevku k už zazmluvnenému NFP na už existujúci projekt vo fáze realizácie.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

1.5 Priestorová alokácia fondov EÚ v rámci obdobia 2014 – 2020 na Slovensku

Pridelovanie finančných prostriedkov na politiku súdržnosti členským štátom je založené na tzv. Berlínskej metodológii zavedenej v roku 1999, pričom berie do úvahy národné a regionálne disparity, kde hlavným alokačným kritériom pre štrukturálne fondy je regionálny HDP na obyvateľa v PPS na úrovni NUTS 2. Okrem počtu obyvateľov sa zohľadňujú aj ďalšie kritériá, ako napríklad počet nezamestnaných osôb, nezamestnanosť mladých, národná prosperita meraná cez HND na obyvateľa a kritériá súvisiace s cieľmi a prioritami EÚ (napríklad v prípade vo viac rozvinutých regiónov boli v období 2014 – 2020 uplatnené aj kritériá súvisiace s cieľmi Európa 2020 a v období 2021 – 2027 kritériá súvisiace s emisiami skleníkových plynov a čistou migráciou z krajín mimo EÚ). Spôsob výpočtu pre rôzne kategórie regiónov (viac rozvinuté, prechodné a menej rozvinuté) sa líši a ako poukazujú Baun a Marek (2014) výsledná alokácia je určená v rámci širších rokovaní o rozpočte EÚ, keďže výdavky na politiku súdržnosti sú využívané ako kompenzačný mechanizmus na zaistenie súhlasu menej rozvinutých členských štátov s ďalšou ekonomickou integráciou, úpravu čistej bilancie s rozpočtom EÚ a dosiahnutie zhody, čo sa týka viacročného finančného rámca. O finálnej priestorovej alokácii fondov rozhoduje členský štát nastavením spôsobu implementácie tejto politiky. Z tohto dôvodu ekonomické kritériá (HDP na obyvateľa, miera nezamestnanosti atď.) nie sú jedinými determinantmi alokácie fondov. Bouvet a Dall'érba (2010), ktorí skúmali alokáciu v období 1989 – 1999, zistili, že politická situácia v krajine a vzťahy medzi vládnyimi úrovňami ovplyvňujú alokačný proces. Camaioni et al. (2013) zistil, že alokácia závisí aj od kapacity a schopnosti využiť finančné prostriedky. Hájek et al. (2012) uvádza, že skúmanie priestorovej alokácie je náročné z dôvodu viacúrovňového charakteru regionálnej politiky a rozdielom medzi lokalizáciou žiadateľov a miestom, kde sa projekty realizujú. Novosák et al. (2017) ukazujú na príklade Českej republiky, že tematická dekompozícia fondov EÚ je dôležitá pre pochopenie súvislosti medzi alokáciou a vnútroštátnymi regionálnymi disparitami. Analýzy na nižších priestorových úrovniach ako NUTS 2 sú menej obvyklé pre disponibilnosť dát. Za obdobie 2007 – 2013 v podmienkach SR analyzuje čerpanie s dôrazom na čerpanie v marginalizovaných regiónoch Michálek (2014), ktorý zistil, že s výnimkou okresu Rimavská Sobota alokácia nesmerovala vo zvýšenej miere do marginálnych okresov v SR.

V rámci analýzy priestorovej alokácie fondov politiky súdržnosti za obdobie 2014 – 2020 sme vytvorili niekoľko ekonometrických modelov na úrovni okresov SR, ktorých cieľom bolo stanoviť signifikantnosť možných determinantov alokácie v súvislosti so zazmluvnením, ako i čerpaním prostriedkov na projekty. Údaje pre našu analýzu čerpáme z informačného monitorovacieho systému ITMS2014+ (na úrovni realizovaných projektov), ako i databáz Štatistického úradu SR poskytujúcich informácie na regionálnej úrovni. K 29. 11. 2023 bolo v systéme ITMS2014+ evidovaných celkovo 17 307 projektov (podrobnejšie kapitola 1.3.2), ktoré boli spolufinancované z ESF, EFRR, KF a IZM, vrátane dodatočného príspevku bez programov Interreg. Z tejto databázy projektov však bolo potrebné vybrať relevantnú podvzorku, preto sme vylúčili projekty, ktoré boli mimoriadne ukončené a neprispeli k cieľom OP, projekty vylúčené z financovania EŠIF, ako aj projekty v rámci OP TP a projekty so zameraním technickej asistencie a finančných nástrojov, ktoré nesú efekty na úrovni celej SR, ale prijímateľ má väčšinou sídlo v Bratislave. Vylúčené boli aj tie projekty, kde nebolo možné jednoznačne priradiť miesta realizácie na úroveň okresu. Kritériá pre výber vzorky sme formulovali tak, aby boli výsledky analýzy interpretovateľné z pohľadu prínosov pre rozvoj konkrétneho regiónu (okresu), do ktorého plynú prostriedky politiky súdržnosti.



Obrázok 12 Priestorová distribúcia vybraných štatistických charakteristik okresov SR

Pozn.: Ako proxy miery nezamestnanosti sme použili podiel evidovaných nezamestnaných na celkovom počte obyvateľov obce. Údaje v obr. a, b sú za rok 2013, t. j. rok pred začatím programového obdobia a v obr. c za rok 2011, keď bolo realizované sčítanie obyvateľstva.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa dát Štatistického úradu SR a ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

Treba zdôrazniť, že v rámci tejto analýzy nevychádzame zo sídla žiadateľa, ale regionálnu príslušnosť projektu sme posudzovali podľa deklarovaných miest realizácie v rámci konkrétnych cieľov žiadosti o NFP pre jednotlivé projekty. V prípade viacerých projektov, ktoré mali širšie zameranie a uplatniteľnosť, dochádzalo k deklarovaniu miesta realizácie na úrovni krajov, resp. celej SR. Aj keď podobné projekty môžu mať dosah aj na úrovni okresov, tie však nie je možné merať. V našej analýze sme sa sústredili výhradne na projekty, ktoré bolo možné priradiť ku konkrétnym okresom. V prípade, ak mal projekt niekoľko miest realizácie (napr. ak by šlo o projekt investujúci do infraštruktúry niekoľkých obcí, napr. spoločná cesta a pod.), projekt bol ponechaný vo vzorke, ak všetky miesta realizácie boli v rámci rovnakého okresu. Počet pro-

jektov spĺňajúcich uvedené kritériá bol 13 062, čo predstavuje 75 % všetkých projektov.

Obrázok 12 zobrazuje niekoľko skutočností týkajúcich sa regionálnych rozdielov na úrovni okresov v SR vo svetle vybraných štatistík, konkrétne miery evidovanej nezamestnanosti, priemernej mzdy a podielu obyvateľstva s ukončeným vysokoškolským vzdelaním na priemernom stave obyvateľov okresu. Tieto tri ukazovatele sme zvolili s ohľadom na hlavné ciele politiky súdržnosti, ktoré sa dotýkajú stavu a rozvoja regiónov. Miera nezamestnanosti a výška priemernej mzdy predstavujú približné (angl. *proxy*) ukazovatele, na základe ktorých je možné merať ekonomickú rozvinutosť regiónu. Všeobecne najbežnejšie používaný ukazovateľ regionálneho HDP totiž nie je Štatistickým úradom SR sledovaný na úrovni okresov, len na úrovni krajov. Regionálna miera nezamestnanosti predstavuje súvisiaci ukazovateľ, ktorý spravidla vysoko koreluje s mierou regionálneho HDP. Podobne priemerná úroveň miezd býva spravidla vyššia v rozvinutejších regiónoch oproti zaostávajúcim. Uvedené ukazovatele preto spoločne predstavujú vhodnú náhradu za nedostupný údaj o HDP. Z obrázka sú zrejmé regionálne disparity v rámci SR, pričom hlavne v prípade evidovanej miery nezamestnanosti existujú výrazné rozdiely medzi západnou a južnou a východnou časťou Slovenska. Podobný obraz na úrovni okresov pozorujeme aj v prípade priemernej mzdy, ktorej vyššie úrovne v rámci východného Slovenska badáme hlavne v okresoch Košice I-IV. O niečo heterogénnejšie sú v rámci okresov Slovenska zastúpené regióny vo vzťahu k časti obyvateľstva s ukončeným vysokoškolským vzdelaním (VŠ) získané z cenzu Štatistického úradu SR z roku 2011, ktoré v našej analýze predstavuje indikátor charakterizujúci ľudský kapitál. Obrázok vo svojej poslednej časti zobrazuje čerpanie fondov EÚ vybranými projektmi prepočítaný na obyvateľa. Je zrejmé, že viaceré okresy, ktoré v predchádzajúcich ukazovateľoch boli identifikovateľné ako zaostávajúce, dosahujú v alokácii fondov EÚ na obyvateľa pomerne vysoké hodnoty. Tento hrubý záver založený na vizuálnom posúdení sme sa v našej analýze snažili ďalej formalizovať tvorbou ekonometrických modelov.

Ako závislé premenné v našich modeloch vystupujú štyri premenné: celková zazmluvnená suma financovania zo zdrojov EÚ a SR, celková zazmluvnená suma z fondov ERDF a Kohézneho fondu (financovanie prevažne tzv. tvrdých investícií), celková zazmluvnená suma z fondov ESF a IZM (tzv. mäkké investície do ľudského kapitálu), ako i celkové skutočné čerpanie zdrojov EÚ. Keďže mnoho projektov ešte nebolo ukončených, považujeme za užitočné okrem skutočného čerpania skúmať aj zazmluvnenosť projek-

tov – tak celkovú, ako aj v členení podľa rôznych fondov vzhľadom na ich rozdielne zameranie a ciele.

Základný ekonometrický model odhadujeme v štandardnom tvare

$$\mathbf{y} = \mathbf{X}\boldsymbol{\beta} + \mathbf{u}$$

kde vektor $\mathbf{y}$ predstavuje jednu z uvedených závislých premenných (zazmluvnenosť, prípadne skutočné čerpanie), $\mathbf{u}$ je vektor náhodných porúch a $\mathbf{X}$ je vektor vysvetľujúcich premenných, pomocou ktorých môžeme špecifikáciu ekvivalentne zapísať ako

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 PM_i + \beta_2 PP_i + \beta_3 HO_i + \beta_4 EN_i + \beta_5 PV_i + u_i$$

kde PM_i je priemerná mzda, PP_i je počet podnikov, HO_i je hustota obyvateľstva, EN_i je počet evidovaných nezamestnaných a PV_i je podiel obyvateľstva s ukončeným vysokoškolským vzdelaním v okrese $i = 1, 2, \dots, 79$. Okrem už popísaných premenných sme do modelu zaradili aj počet podnikov ako dodatočný ukazovateľ ekonomickej aktivity a hustotu obyvateľstva ako ukazovateľ intenzity osídlenia v okrese.

Výsledky modelu, ktoré zobrazuje tabuľka 23, naznačujú, že projekty sa v programovom období 2014 – 2020 realizovali v súlade s cieľmi politiky súdržnosti v tom zmysle, že so stúpajúcim počtom evidovaných nezamestnaných štatisticky významne rástli aj prostriedky alokované na projekty realizované v rôznych okresoch Slovenska, avšak primárne v okresoch s vyšším ľudským kapitálom. Tento výsledok je robustný tak vzhľadom na zazmluvnenú, ako i skutočne čerpanú sumu prostriedkov v rámci realizácie jednotlivých projektov, ako i naprieč rôznymi fondmi.

Tabuľka 23 Regresné modely pre zazmluvnenú sumu a skutočné čerpanie fondov politiky súdržnosti

	Zazml. SR a EÚ OLS (1)	Zazml. ERDF a KF OLS (2)	Zazml. ESF a IZM OLS (3)	Čerpanie EÚ OLS (4)	Čerpanie EÚ Priest. lag (5)
Priemerná mzda	-180 137.500 (183 612.600)	-150 036.600 (157 418.800)	-3 788.091 (2 910.342)	-115 187.100 (142 984.400)	-0.126 (0.137)
Počet podnikov	8,826.604 (9 199.825)	7,291.079 (7 887.397)	92.320 (145.821)	5 651.617 (7 164.166)	0.006 (0.007)
Hustota obyvateľov	-16,871.000 (35 538.140)	-14 759.290 (30 468.340)	255.777 (563 295)	-8,924.170 (27 674.560)	-0.009 (0.027)
Evidovaní nezamestnaní	12 334.040** (5 830.614)	10 493.170** (4 998.831)	803.953*** (92.418)	10,060.420** (4 540.466)	0.010** (0.004)
Podiel vzdelaných (VŠ)	8 430.506** (3,699.187)	7 169.704** (3 171.468)	94.035 (58.634)	5 293.892* (2 880.662)	0.005** (0.003)
Konštanta	98 642 575.000 (139 410 171.000)	81 850 196.000 (119 522 201.000)	2 212 219.000 (2 209 713.000)	58 587 059.000 (108 562 675.000)	60.361 (105.229)
Počet pozorovaní	79	79	79	79	79
R ²	0.347	0.342	0.709	0.299	
Upravený R ²	0.303	0.297	0.689	0.251	
F štatistika (df = 5; 73)	7.768***	7.589***	35.529***	6.239***	

Pozn.: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. Koeficient autokorelácie v (5) je nevýznamný, $\rho = 0.066$.

Zdroj: vlastné spracovanie.

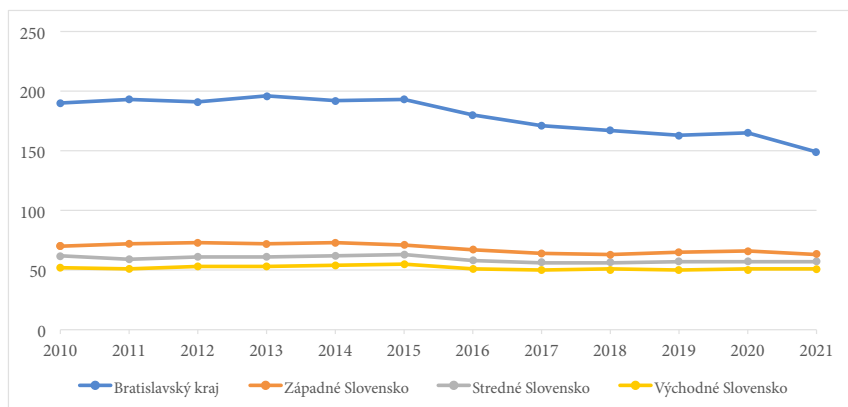
Celková miera kvality modelov z hľadiska miery vysvetlenia variability závislej premennej je stredná vzhľadom na koeficient determinácie pohybujúci sa okolo 30 %. Výnimku tvorí model pre zazmluvnenosť zo zdrojov ESF a IZM, kde koeficient determinácie dosahuje až 70 %. Tento výsledok opätovne potvrdzuje previazanie alokácie s cieľmi politiky súdržnosti, pretože hlavne v prípade zdrojov ESF je možné očakávať vysoké prepojenie s úrovňou nezamestnanosti regiónov, ktorá v modeli vystupuje ako vysvetľujúca premenná.

V rámci preskúmania robustnosti výsledkov sme dodatočne zohľadnili aj možné priestorové väzby medzi okresmi. Na tento účel sme upravili špecifikáciu modelu a odhadli sme tzv. model s priestorovým oneskorením (angl. *spatial lag model*) v tvare

$$y = \rho W y + X \beta + u$$

kde ρ je tzv. koeficient priestorovej autokorelácie a $\mathbf{W}$ je matica priestorových váh – riadkovo štandardizovaná matica susedností okresov SR. Model s priestorovým oneskorením definuje vysvetľovanú premennú ako závislú od regresorov ($\mathbf{X}$), ale aj váženému priemeru alokácie v susedných okresoch ($\rho\mathbf{W}\mathbf{y}$), pričom parameter ρ charakterizuje intenzitu priestorových vzťahov medzi regiónmi. Na základe výsledkov môžeme konštatovať, že predchádzajúce výsledky sú robustné aj pri zohľadnení možných priestorových vzťahov pri čerpaní zo zdrojov EÚ, pričom priestorové efekty susednosti okresov nie sú štatisticky významné. Celkovo preto môžeme konštatovať, že na úrovni okresov v programovom období 2014 – 2020 dochádzalo pri projektoch s realizáciou priamo priraditeľnou konkrétnym okresom k alokácii zohľadňujúcej ekonomickú výkonnosť regiónu, meranou mierou evidovanej nezamestnanosti.

Vzhľadom na to, že pre meranie ekonomických disparít sa najčastejšie používa regionálny HDP na obyvateľa v PPS, ktorý je aj hlavným alokačným kritériom pre rozdeľovanie štrukturálnych fondov na úrovni NUTS 2, tak sme sa pozreli aj na vývoj tohto ukazovateľa. Z nasledujúceho obrázka vyplýva, že regionálne rozdiely na Slovensku pretrvávajú, čo sa týka troch menej rozvinutých oblastí na úrovni NUTS 2.



Obrázok 13 Vývoj regionálneho HDP na obyvateľa v PPS k priemeru EU27 za NUTS 2 na Slovensku

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

K zníženiu rozdielov medzi Bratislavským krajom a ostatnými oblasťami nedochádza preto, že by menej rozvinuté oblasti dobiehali viac rozvinutý Bratislavský kraj, ale naopak, Bratislavský kraj znižuje dynamiku ekonomického rozvoja. Kým v roku 2013 Bratislavský kraj dosahoval 196 % priemeru EÚ, v roku 2021 to bolo len 149 %. Tento pokles bol čiastočne spôsobený pandémiou, ktorá mala najvýraznejšie dosahy pre tento kraj z hľadiska tohto ukazovateľa, ale trend poklesu Bratislavského kraja začal omnoho skôr, už v roku 2016. Práve v tomto období sa reálne začali realizovať projekty z fondov politiky súdržnosti 2014 – 2020, takže ich čerpanie neprispelo k pozitívnej zmene pozície regiónov. Ak porovnáme relatívnu pozíciu ostatných krajov pred začiatkom programového obdobia (2013) a v roku 2021, zisťujeme, že všetky oblasti si v SR zhoršili svoju pozíciu k priemeru EÚ. Západné Slovensko sa zhoršilo o 9 % priemeru EÚ, Stredné Slovensko o 4 % a pokles v rámci najmenej rozvinutého Východného Slovenska bol najnižší (2 %).

Podpora regionálneho ekonomického rozvoja a konvergenzie síce zostáva hlavným cieľom politiky súdržnosti, ale v období 2014 – 2020 k ďalším cieľom patrí rast a konkurencieschopnosť realizované cez podporu tematických priorít prepojených na ciele stratégie Európa 2020. Rozšírenie oficiálnych cieľov hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti (konvergenzie regiónov) o rast a konkurencieschopnosť všetkých regiónov (všeobecný investičný nástroj pre riešenie priorít EÚ) vyvoláva podľa Bauna a Mareka (2014) otázku kompatibilnosti cieľov a môže mať negatívny dosah na jej efektívnosť. Zmenami regionálnej konkurencieschopnosti krajov v SR sa zaoberá nasledujúca kapitola.

2 REGIONÁLNA KONKURENCIESCHOPNOSŤ KRAJOV SR V ROKOCH 2014 – 2020

Konkurencieschopnosť regiónov je spolu so zvyšovaním kvality života, využitím prírodného a ľudského kapitálu a harmonizáciou regionálneho a územného rozvoja považovaná za jednu z priorít regionálneho rozvoja definovaných vo Vízii a stratégii rozvoja Slovenska do roku 2030 (MIRRI, 2023b).

Svetové ekonomické fórum (WEF, 2023a) definuje konkurencieschopnosť ako súbor inštitúcií, politík a faktorov, ktoré určujú úroveň produktivity krajiny. Úroveň produktivity podmieňuje úroveň prosperity, ktorú je možné získať prostredníctvom ekonomických aktivít krajiny. Produktivita určuje úroveň udržateľného rozvoja, ktorú môže daná ekonomika dosiahnuť. Znamená to, že čím viac je ekonomika konkurencieschopná, tým vyššiu úroveň príjmov dokáže vyprodukovať pre svoje obyvateľstvo (Gonos, Ivanková a Čulková 2019). Úroveň produktivity zároveň ovplyvňuje mieru návratnosti dosahovaných investícií v ekonomike, pričom miera návratnosti investícií je fundamentálnou hnacou silou tempa rastu ekonomiky. Vysoká úroveň ekonomickej prosperity sa nedá udržať bez vysokej úrovne konkurencieschopnosti (WEF, 2012b).

Za konkurencieschopnejšiu je v konečnom dôsledku považovaná tá ekonomika, ktorá rastie rýchlejšie v strednodobom až dlhodobom horizonte. Pojem konkurencieschopnosť teda zahŕňa dve zložky: statickú a dynamicкую, a to znamená, že hoci produktivita ekonomiky podmieňuje jej schopnosť udržiavať vysokú úroveň príjmov, je tiež jeden z hlavných determinantov výnosov z investícií, čo je jeden z kľúčových faktorov vysvetľujúcich rastový potenciál ekonomiky.

Na makroekonomickej úrovni je teda konkurencieschopnosť vnímaná najmä ako konkurencieschopnosť jednotlivých národných ekonomík a zložitost' vymedzenia tohto pojmu spočíva v skutočnosti, že národná ekonomika nemôže prestať existovať z dôvodu svojej nekonkurencieschopnosti. Predpokladom rastu konkurencieschopnosti národných ekonomík je vytváranie podmienok na zvyšovanie konkurencieschopnosti regiónov ako čiastkových území národných ekonomík.

Pri definovaní pojmu konkurencieschopnosť, resp. regionálna konkurencieschopnosť sa stretávame s viacerými prístupmi (Hrabovská, 2018). Regionálnu konkurencieschopnosť definuje Európska komisia ako „schopnosť

generovať relatívne vysoké príjmy, zamestnanosť a kvalitu života v podmienkach externej konkurencie pri celkovej udržateľnosti zdrojov s cieľom udržateľného rastu životnej úrovne regiónov (krajín) pri nízkej miere nezamestnanosti“ (European Commission, 1999). Regionálna konkurencieschopnosť je takto daná schopnosťou regiónu poskytovať priaznivé podmienky pre život svojim obyvateľom, ktorá je spojená s jeho schopnosťou prilákať na svoje územie nielen nových obyvateľov, ale aj investorov.

Klváčová a Malý (2008) uvádzajú definíciu konkurencieschopnosti podľa OECD ako „schopnosť korporácií, odvetví, regiónov, národov a národných celkov generovať vysokú úroveň príjmov z výrobných faktorov a relatívne vysokú úroveň ich využitia na udržateľnej úrovni za súčasného vystavenia medzinárodnej konkurencii“, pričom ju možno analyzovať na úrovni produktov, odvetvia, firmy či celej krajiny. Šrédl (2001) charakterizuje konkurencieschopnosť ako „optimálne využitie ľudských i kapitálových zdrojov“. V širšom poňatí označuje konkurencieschopnosť súhrn predpokladov pre dosahovanie dlhodobou udržateľnej rastovej výkonnosti, a tým aj zvyšovanie ekonomickej úrovne v podmienkach vnútornej a vonkajšej rovnováhy (Kadeřábková, 2003). Regionálna konkurencieschopnosť je spravidla chápaná ako schopnosť zvyšovať zamestnanosť, diverzifikovať produkciu, zvyšovať produkt a pridanú hodnotu dostatočným tempom tak, aby sa obchodné vzťahy vyvíjali vyrovnaným spôsobom (Beneš, 2006).

V súčasnosti je kladený čoraz väčší dôraz na postupné zvyšovanie významu regiónov a ich zodpovednosti v oblasti vytvárania podmienok pre rast a udržiavanie ekonomicko-sociálnej konkurencieschopnosti nielen v národnom, ale aj v medzinárodnom kontexte. Jedným z dôvodov, prečo je potrebné zameriavať sa na lokálnej úrovni na identifikovanie faktorov konkurencieschopnosti, sú aj pretrvávajúce regionálne disparity. Narastajúce množstvo disparít nie je možné podľa Žitkusa (2015) odstrániť implementáciou nástrojov centrálnej regionálnej politiky Európskej únie, ale jedine stimuláciou regionálnej konkurencieschopnosti, ktorá je chápaná ako alternatíva široko podporovaných nástrojov politiky súdržnosti v rozvoji regiónov. Na druhej strane závery štúdií zameraných na posúdenie vplyvu čerpania prostriedkov EŠIF na regionálny rozvoj a konkurencieschopnosť regiónov jednoznačne poukazujú na pozitívny vplyv EŠIF na ekonomický rast regiónov najmä v dlhodobom časovom horizonte (Tijanić a Obadić 2015), ako aj v regiónoch NUTS 3 (Žáček et al., 2019) a NUTS 2 (Vukašina et al., 2022).

2.1 Meranie regionálnej konkurencieschopnosti

Meranie regionálnej konkurencieschopnosti je dôležité pre porovnávanie konkurenčnej pozície regionálnej ekonomiky, odvetvia či podnikov v národných ekonomikách, ako aj v globálnom kontexte. Nejednotnosť názorov a rôzne prístupy k definovaniu regionálnej konkurencieschopnosti sa premietajú aj do aplikovania množstva rôznych metód jej kvantifikácie. Vychádzajúc z obsahových odlišností pri definovaní regionálnej konkurencieschopnosti, sa v dostupnej literatúre možno stretnúť s množstvom prístupov k meraniu konkurencieschopnosti. Dôvodom je najmä to, že žiadna z publikovaných metód nebola všeobecne prijatá (príčinou môže byť nedostupnosť údajov, zložitosť a prácnosť výpočtov, existencia špecifických podmienok makroprostredia a mikroprostredia regiónu a pod.). V zásade však možno konštatovať, že väčšina metód hodnotenia regionálnej konkurencieschopnosti je založená na konštrukcii sústavy ukazovateľov, z vývoja ktorých sa identifikuje konkurencieschopnosť príslušného regiónu.

Napriek tomu, že v teoretickej rovine sú faktory konkurencieschopnosti regiónov medziregionálne porovnateľné, nie je možné na hodnotenie regionálnej konkurencieschopnosti použiť neupravené modely vyvinuté na hodnotenie národnej konkurencieschopnosti. Dôvodom sú najmä chýbajúce štatistické údaje na regionálnej úrovni, ako aj špecifické faktory konkurencieschopnosti regiónov (Judrupa, 2021). Ako príklad multikriteriálnych modelov možno uviesť analýzu konkurencieschopnosti 17 regiónov v Španielsku (Navaro et al., 2017), ktorá je založená na analýze 15 oblastí konkurencieschopnosti. V podmienkach Českej republiky bol testovaný (Pelantová a Kouřilová, 2016) index regionálnej konkurencieschopnosti podľa metodiky Hugginsa (2003). Konkurencieschopnosť regiónov kvantifikovaná ukazovateľmi inovačnej aktivity bola realizovaná regresnou analýzou 15 ukazovateľov zoskupených do piatich skupín (Polyakova et.al., 2019).

Viaceré štúdie (Bucher, 2018; Popescu et al, 2017; Perez-Moreno, Rodriguez a Luque, 2016) využívajú na analýzu konkurencieschopnosti upravený globálny index konkurencieschopnosti (publikovaný Svetovým ekonomickým fórom). Index globálnej konkurencieschopnosti (najmä pre jeho zrozumiteľnú konštrukciu) tvorí východisko pre vypracovanie regionálnych indexov konkurencieschopnosti aj v lokálnych podmienkach Slovenskej republiky. Príkladom je štúdia (Širá, Kiseláková a Šofranková, 2017), ktorá, vychádzajúc z indexu globálnej konkurencieschopnosti, konštruuje index regionálnej konkurencieschopnosti SR. Index regionálnej konkurencie-

chopnosti v regiónoch SR vychádzajúci z metodiky Európskej komisie bol aplikovaný aj v štúdií autoriek Jašková a Havierniková (2016), ktoré konšatovali heterogénny vývoj regionálnej konkurencieschopnosti. Hodnotenie konkurencieschopnosti regiónov na úrovni NUTS 3, ktoré vychádza z indexu regionálnej konkurencieschopnosti EÚ (RCI), bolo realizované v podmienkach Talianska na základe konštrukcie jedenástich pilierov konkurencieschopnosti (D'Urso et. al., 2022).

Ak vychádzame z toho, že základným obsahom pojmu regionálna konkurencieschopnosť je makroekonomická konkurencieschopnosť, musíme analyzovať viacero ukazovateľov makroekonomického výkonu, úrovne využitia zdrojov a úrovne životného štandardu v danom regióne. Tieto rôznorodé ukazovatele možno analyzovať prostredníctvom metódy tzv. ekonomických n-uholníkov. Táto metóda využíva ukazovatele, ktoré umožňujú použitie čo najväčšieho objemu dát. Je možné ju preto považovať za optimálnu z hľadiska dostupnosti údajov za predpokladu identifikovania ich významnosti z pohľadu uskutočňovaného hodnotenia úrovne a dynamiky regionálnej konkurencieschopnosti (Hrabovská, 2015).

Na účely kvantifikácie veľmi široko definovanej ekonomickej a sociálnej úrovne regiónov je vhodná práve metóda ekonomických n-uholníkov, pretože je dostatočne jednoducho aplikovateľná a jej závery sú prehľadné pre širokú odbornú aj laickú verejnosť. Metóda ekonomických n-uholníkov vychádza z konštrukcie tzv. magického (resp. makroekonomického) štvoruholníka, ktorý je využívaný na hodnotenie ekonomickej úrovne jednotlivých národných ekonomík. V grafickom vyjadrení sa pri použití tejto metódy využíva tzv. pavučinový graf, do ktorého sa zaznamenávajú hodnoty príslušných veličín, pričom spojením získaných bodov vznikne výsledný obrazec – n-uholník.

Vzhľadom na to, že metóda ekonomických n-uholníkov je zameraná na ekonomicko-sociálnu vyspelosť, nemožno očakávať, že bude adekvátnou odpoveďou na konkrétne zadane otázky (na to by bolo potrebné sledovať viac špecificky zamerané ukazovatele), ktoré sú zamerané na vysvetlenie príčinných vzťahov. Konečným účelom metódy je zostavenie poradia jednotlivých regiónov, ktoré je síce na jednej strane skreslené použitými (teda dostupnými) údajmi, ale ktoré na druhej strane umožňuje sledovať dlhodobý vývoj pozície daného regiónu v čase (Martinčík, 2008). Martinčík (2008) kvantifikoval konkurencieschopnosť krajov v Českej republike prostredníctvom sústavy 18 ukazovateľov, ktoré sú členené na oblasť makroekonomickej výkonnosti (MA), oblasť rastového potenciálu (RP) a kvality života (KV). Pôvodný

model obsahuje v každej oblasti sedem ukazovateľov, pričom tri z nich patria súčasne do dvoch oblastí a vytvárajú akési prechodové mostíky medzi hlavnými analyzovanými oblasťami.

Vzhľadom na viaceré podobnosti v ekonomicko-sociálnom vývoji v Českej republike a Slovenskej republike, ako aj vzhľadom na podobnosť sústavy ukazovateľov vykazovaných Českým štatistickým úradom a Štatistickým úradom Slovenskej republiky sa táto metóda javí ako vhodná pre rýchle zhodnotenie konkurencieschopnosti regiónov SR. Nemožno však opomenúť isté odlišnosti v súbore dostupných údajov, ktoré sú zároveň dôvodom a nevyhnutnosťou úpravy pôvodného modelu.

Pri kvantifikácii vybraných ukazovateľov konkurencieschopnosti krajov v SR sme vychádzali z 18 pôvodných ukazovateľov, ktoré boli použité v modeli aplikovanom na podmienky Českej republiky (Martinčík, 2008). Vzhľadom na objektívne skutočnosti, ktoré vznikli pri získavaní vstupných dát pre analýzu, bol pôvodný model upravený a niektoré ukazovatele boli z dôvodu nedostupnosti identického ukazovateľa nahradené substitučným ukazovateľom. Pôvodný model bol teda mierne modifikovaný a pre podmienky SR vznikol model tvorený ukazovateľmi, ktorých zdrojom bola databáza Štatistického úradu SR DATAcube (tabuľka 24).

V analýze boli použité ukazovatele v relatívnom vyjadrení (t. j. vo vyjadrení na jedného obyvateľa), čo umožňuje porovnanie nielen v čase, ale aj medzi analyzovanými krajinami (prípadne aj medzi regiónmi v širšom medzinárodnom kontexte) navzájom. Všetky údaje sú zhromaždené a prepočítané jednotlivo za 8 krajov v SR (NUTS 3), ako aj za Slovenskú republiku ako celok v období rokov 2014 – 2020, ktoré zodpovedá časovému rámcu programového obdobia čerpania prostriedkov z EŠIF určeného Partnerskou dohodou (Partnerská dohoda 2014 – 2020), pričom údaje za rok 2013 sú v modeli zahrnuté z dôvodu zachovania kontinuity s predchádzajúcim programovým obdobím rokov 2007 – 2013.

Tabuľka 24 Ukazovatele kvantifikácie konkurencieschopnosti krajov

	Sústava ukazovateľov podľa Martinčíka (2008)		Upravené ukazovatele pre podmienky SR	Zdroj: Štatistický úrad SR, DATAcube
Oblasť makroekonomickej výkonnosti	dokončené byty na obyvateľa	MA1=KV7	dokončené byty na obyvateľa	st3004rr
	reálny čistý disponibilný dôchodok na obyvateľa	MA2	celkový disponibilný príjem domácností*	ps3803rr
	priemerná hrubá mzda	MA3	priemerná nominálna mesačná mzda na zamestnanca*	np3110rr
	miera nezamestnanosti	MA4	miera evidovanej nezamestnanosti**	pr3108rr
	reálny HDP na obyvateľa	MA5	regionálny HDP na obyvateľa v (PKS)	nu3002rr
	reálna hrubá pridaná hodnota na obyvateľa	MA6	hrubá pridaná hodnota v bežných cenách na obyvateľa*	nu3007rr
	reálna hrubá tvorba fixného kapitálu na obyvateľa	MA7=RP1	tvorba hrubého fixného kapitálu v bež. cenách na obyvateľa	nu3008rr
Oblasť rastového potenciálu	reálna hrubá tvorba fixného kapitálu na obyvateľa	RP1=MA7	tvorba hrubého fixného kapitálu v bež. cenách na obyvateľa	nu3008rr
	počet podnikateľských subjektov na obyvateľa	RP2	počet živnostníkov a počet obchodných spoločností na obyvateľa*	og3804rr, og3808rr
	štruktúra zamestnanosti	RP3	počet zamestnaných v priemysle a stavebníctve na obyvateľa*	pr3119rr
	počet študentov VŠ na obyvateľa	RP4	výdavky na výskum a vývoj na obyvateľa*	vt3803rr
	počet živo narodených na obyvateľa	RP5	počet živo narodených na obyvateľa	om7017rr
	veková štruktúra	RP6	počet obyvateľov v predproduktívnom a produktívnom veku (0-64 rokov) na obyvateľa*	om7007rr
	priemerná pracovná neschopnosť pre chorobu	RP7=KV1	priemerná doba trvania 1 prípadu práceneschopnosti pre chorobu spolu v dňoch na obyvateľa**	zd3002rr
Oblasť kvality života	priemerná pracovná neschopnosť pre chorobu	KV1=RP7	priemerná doba trvania 1 prípadu práceneschopnosti pre chorobu spolu v dňoch na obyvateľa**	zd3002rr
	znečistenie životného prostredia	KV2	množstvo zhodnoteného komunálneho odpadu v kg na obyvateľa *,**	zp3002rr
	počet trestných činov na obyvateľa	KV3	počet trestných činov na obyvateľa**	sk3003rr
	počet kultúrnych zariadení na obyvateľa	KV4	počet galérií, múzeí, divadiel, stálych kín a zariadení na voľný čas a záujmovú činnosť na obyvateľa*	ku5005rr
	počet lekárov na obyvateľa	KV5	počet samostatných ambulancií praktického lekára pre dospelých, pre deti, stomatólogov, gynekológov a špecialistov na obyvateľa*	zd3004rr
	počet evidovaných osobných automobilov na obyvateľa	KV6	počet evidovaných osobných automobilov na obyvateľa	do3003rr
	dokončené byty na obyvateľa	KV7=MA1	dokončené byty na obyvateľa	st3004rr

Pozn.:

* modifikovaný ukazovateľ

** v modeli boli použité prevrátené hodnoty ukazovateľa vzhľadom na nepriamoúmerný vzťah zmien hodnoty ukazovateľa k úrovni/dynamike konkurencieschopnosti

Zdroj: vlastné spracovanie.

Z ukazovateľov n-uholníka boli následne vypočítané ukazovatele úrovne a dynamiky konkurencieschopnosti regiónov tak, že sa hodnoty jednotlivých ukazovateľov vyjadrili ako podiel na tzv. bázeckej hodnote. V prípade hodnotenia úrovne konkurencieschopnosti predstavovala bázeckú hodnotu hodnota ukazovateľov za celú Slovenskú republiku. V prípade ukazovateľov dynamiky bola bázeckou hodnotou hodnota jednotlivých posudzovaných ukazovateľov (18-uholníka) v roku 2013. Celková úroveň a dynamika konkurencieschopnosti boli následne vypočítané ako aritmetický priemer hodnôt ukazovateľov prepočítaných vo vzťahu k bázeckej hodnote pre jednotlivé ukazovatele zaradené do oblasti hodnotenia konkurencieschopnosti.

2.2 Hodnotenie úrovne konkurencieschopnosti krajov SR

Úroveň konkurencieschopnosti krajov je vypočítaná ako aritmetický priemer čiastkových hodnôt konkurencieschopnosti v troch hodnotených oblastiach (MA, RP, KV). Z hodnôt celkového indexu úrovne konkurencieschopnosti krajov SR (tabuľka 25) môžeme konštatovať, že v sledovanom období rokov 2014 – 2020 nedošlo k zmenám poradia regiónov pri hodnotení úrovne konkurencieschopnosti krajov (pozn. za východiskový rok sme považovali rok 2013, keďže hodnoty jednotlivých ukazovateľov boli k dispozícii ku koncu roka a hodnoty za rok 2013 predstavujú východiskové hodnoty ukazovateľov, ktorých zmeny sme sledovali v predmetnom programovom období). Z pohľadu hodnotenia poradia krajov možno Bratislavský kraj považovať dlhodobo za najkonkurencieschopnejší, pričom jeho dominancia bola zaznamenaná vo všetkých hodnotených ukazovateľoch napriek tomu, že v každom roku sledovaného obdobia došlo k poklesu hodnoty celkového indexu úrovne konkurencieschopnosti. Ani na ostatných pozíciách úrovne konkurencieschopnosti nenastali významné regionálne zmeny. Úroveň konkurencieschopnosti, ktorá je vyššia ako priemerná úroveň za celú SR, dosahovali aj Trnavský a Žilinský kraj. Na druhej strane Banskobystrický a Prešovský kraj dosahovali v sledovanom období len 80 % úroveň priemerných hodnôt skúmaných ukazovateľov (v porovnaní s hodnotami za celú SR).

V analýze hodnôt ukazovateľov čiastkových oblastí konkurencieschopnosti, v porovnaní s priemernými hodnotami za Slovenskú republiku, boli zistené odchýlky v poradí regiónov, ktoré bolo určené v celkovej úrovni konkurencieschopnosti. Výsledné poradie regiónov pri komparácii ukazovateľov hodnotiacich úroveň makroekonomickej výkonnosti kopíruje hodnoty celkového indexu úrovne konkurencieschopnosti, pričom najväčšia makroekonomická výkonnosť je dlhodobo dosahovaná v Bratislavskom kraji a najnižšia v Prešovskom kraji. Zároveň konštatujeme, že dochádza k miernemu nárastu hodnôt celkového indexu úrovne konkurencieschopnosti a makroekonomickej výkonnosti (vo všetkých krajoch okrem Bratislavského a Prešovského, kde je zaznamenaný mierny pokles hodnôt).

Tabuľka 25 Celkový index úrovne konkurencieschopnosti krajov SR

	2013	2014	Poradie 2014	2015	2016	Poradie 2016	2017	2018	Poradie 2018	2019	2020	Poradie 2020	Zmena poradia 2014/ 2020
Celkový index úrovne konkurencieschopnosti													
Slovenská republika	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		
Bratislavský kraj	194,5	183,6	1.	180,7	182,1	1.	181,5	175,1	1.	167,8	169,2	1.	
Trnavský kraj	101,1	104,7	2.	105,5	107,9	2.	108,0	108,6	2.	109,5	105,8	2.	
Trenčiansky kraj	92,5	94,7	4.	92,4	95,0	4.	96,9	96,7	4.	96,6	94,7	4.	
Nitriansky kraj	82,6	85,0	6.	85,4	85,6	5.	88,2	90,7	5.	90,7	88,5	5.	↑
Žilinský kraj	94,4	98,0	3.	99,4	97,5	3.	97,8	98,5	3.	100,3	99,9	3.	
Banskobystrický kraj	82,1	82,4	7.	82,9	83,9	7.	82,3	83,6	7.	84,5	83,7	7.	
Prešovský kraj	79,9	79,3	8.	79,6	79,9	8.	78,9	81,0	8.	81,2	80,5	8.	
Košický kraj	89,5	87,7	5.	88,7	85,4	6.	85,9	84,5	6.	84,5	86,7	6.	↓
Úroveň makroekonomickej výkonnosti													
Slovenská republika	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		
Bratislavský kraj	225,4	210,1	1.	211,9	212,3	1.	215,8	212,4	1.	201,2	195,7	1.	
Trnavský kraj	113,2	116,2	2.	113,9	123,8	2.	126,0	124,5	2.	124,2	117,3	2.	
Trenčiansky kraj	93,2	96,6	3.	94,4	96,0	3.	96,5	98,2	3.	94,6	93,5	4.	↓
Nitriansky kraj	86,3	87,1	5.	84,8	87,9	5.	91,5	92,7	5.	96,6	91,7	5.	
Žilinský kraj	90,5	95,9	4.	95,6	96,5	4.	96,4	96,6	4.	98,3	99,9	3.	↑
Banskobystrický kraj	72,8	72,4	7.	74,7	72,8	7.	70,2	71,6	7.	74,3	72,5	7.	
Prešovský kraj	70,5	71,0	8.	72,6	70,0	8.	68,5	70,1	8.	69,0	69,4	8.	
Košický kraj	78,1	77,6	6.	78,8	75,5	6.	76,5	75,5	6.	75,1	78,9	6.	
Úroveň rastového potenciálu													
Slovenská republika	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		
Bratislavský kraj	214,2	189,7	1.	178,0	190,5	1.	191,6	187,7	1.	183,1	183,2	1.	
Trnavský kraj	89,5	95,7	4.	99,5	96,4	4.	92,5	92,4	4.	93,4	92,7	4.	
Trenčiansky kraj	93,1	97,6	3.	94,0	97,9	3.	104,1	100,1	2.	102,8	99,0	3.	
Nitriansky kraj	79,8	85,9	5.	87,4	83,8	5.	83,0	87,2	5.	83,4	84,5	6.	↓
Žilinský kraj	95,2	100,2	2.	105,6	98,3	2.	98,4	99,5	3.	102,3	101,3	2.	
Banskobystrický kraj	78,9	79,3	8.	79,0	81,0	7.	77,9	78,7	8.	79,2	78,7	8.	
Prešovský kraj	79,3	80,6	7.	81,7	80,6	8.	79,3	81,4	6.	82,0	79,6	7.	
Košický kraj	84,4	83,6	6.	85,1	82,0	6.	82,6	80,9	7.	80,5	85,6	5.	↑
Úroveň kvality života													
Slovenská republika	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		
Bratislavský kraj	159,2	159,2	1.	165,4	155,7	1.	154,7	144,4	1.	134,8	143,4	1.	
Trnavský kraj	103,9	106,2	2.	105,2	109,1	2.	108,2	110,9	2.	115,0	113,2	2.	
Trenčiansky kraj	88,9	89,5	6.	86,4	88,4	6.	85,0	87,4	6.	88,0	86,9	6.	
Nitriansky kraj	80,2	80,1	8.	80,4	81,9	8.	85,7	87,0	8.	88,4	85,7	8.	
Žilinský kraj	95,0	99,2	3.	96,2	98,0	3.	99,1	100,1	3.	100,6	101,2	3.	
Banskobystrický kraj	89,1	90,4	5.	91,3	92,8	5.	91,3	93,2	5.	94,8	92,7	5.	
Prešovský kraj	91,5	87,9	7.	86,4	89,0	7.	87,8	90,6	7.	91,1	89,4	7.	
Košický kraj	99,1	95,5	4.	95,9	91,7	4.	93,0	90,9	4.	91,4	91,3	4.	

Pozn.: báza = SR.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR, databáza DATAcube.

Tento stav indikuje mierny sklon k vyrovnávaniu existujúcich regionálnych disparít a postupné približovanie úrovne regiónov k úrovni dosahovanej v Bratislavskom kraji napriek tomu, že v sledovanom období neboli zaznamenané zmeny v poradí regiónov v celkovom indexe úrovne konkurencieschopnosti.

Pozitívnu konvergenčnú tendenciu hodnotených regiónov potvrdzujú aj hodnoty identifikované v ukazovateľoch úrovne rastového potenciálu a úrovne kvality života, v ktorých tiež dominuje Bratislavský kraj, avšak hodnoty čiastkových indexov rastového potenciálu, ako aj kvality života Bratislavského kraja mali v sledovanom období klesajúcu tendenciu, na rozdiel od ostatných krajov, v ktorých dochádza k rastu hodnoty čiastkových ukazovateľov konkurencieschopnosti.

V oblasti úrovne kvality života bolo zistené identické poradie regiónov ako v celkovom indexe úrovne konkurencieschopnosti, možno teda konštatovať, že kvalita života korešponduje s celkovou konkurencieschopnosťou regiónov a v regiónoch sú vytvorené predpoklady pre ďalší priaznivý ekonomicko-sociálny rozvoj a nedochádza k prehľbovaniu existujúcich regionálnych rozdielov.

2.3 Hodnotenie dynamiky konkurencieschopnosti krajov SR

Pre hodnotenie zmiernovania regionálnych disparít nie je postačujúce izolovane porovnávať dosahované hodnoty ukazovateľov vo vzťahu k priemerným hodnotám za Slovenskú republiku. Komparácia hodnôt ukazovateľov v čase, t. j. vo vzťahu k dosahovaným hodnotám v bázičkom roku 2013, umožňuje posúdiť dynamiku (rýchlosť) zmien, ktoré nastávajú v jednotlivých oblastiach konkurencieschopnosti, a v konečnom dôsledku sa pri zachovaní identifikovanej dynamiky zmien prejavujú v zmenách poradia regiónov podľa úrovne konkurencieschopnosti.

Celkový index dynamiky konkurencieschopnosti krajov SR v porovnaní s rokom 2013 sumarizuje všetky tri analyzované oblasti konkurencieschopnosti regiónov z pohľadu dynamiky vývoja analyzovaných hodnôt ukazovateľov.

Hodnoty výsledného indexu dynamiky konkurencieschopnosti majú dlhodobu priaznivú vývojovú tendenciu, pretože v sledovanom 8-ročnom období bol zaznamenaný priebežný nárast výslednej hodnoty celkového indexu dynamiky konkurencieschopnosti a zároveň boli zistené významné medziregionálne konvergencie. Najlepšie hodnoty indexu dynamiky konkurencieschopnosti dosiahol v roku 2020 v porovnaní s bázičným rokom 2013 Nitriansky kraj. Pozitívny vývoj bol zistený aj v Žilinskom kraji, v ktorom však došlo ku koncu hodnoteného obdobia k zmierneniu dynamiky konkurencieschopnosti a v roku 2020 poklesol Žilinský kraj na 3. miesto celkového poradia krajov. Osobitne je potrebné venovať pozornosť nárastu dynamiky konkurencieschopnosti Prešovského kraja, v ktorom došlo k nárastu indexu dynamiky konkurencieschopnosti v roku 2020 o takmer 49 % v porovnaní s rokom 2013 a jednoznačne možno konštatovať, že v sledovanom období boli v Prešovskom kraji vytvorené predpoklady pre zmiernovanie existujúcich disparít (v celkovej úrovni konkurencieschopnosti dosahuje Prešovský kraj dlhodobu najhoršiu výsledku v porovnaní s ostatnými krajinami). K pozitívnym zmenám v dynamike konkurencieschopnosti Prešovského kraja prispeli najmä pozitívne zmeny hodnôt ukazovateľov v čiastkových indexoch rastového potenciálu a kvality života.

Dynamika konkurencieschopnosti Bratislavského kraja dosahovala v hodnotenom období výrazne nižšie hodnoty, čo signalizuje, že konkurencieschopnosť Bratislavského kraja sa medziročne zvyšuje len miernym tempom (hodnoty celkového aj čiastkových indexov dynamiky konkurencieschop-

nosti sú nižšie ako priemerné hodnoty za Slovenskú republiku). Vo vzťahu k existujúcim regionálnym disparitám (na ktoré poukazujú hodnoty indexu úrovne konkurencieschopnosti – tabuľka 26) môžeme konštatovať, že ide o situáciu, v ktorej nedochádza k ďalšiemu prehlbovaniu rozdielov ostatných regiónov v porovnaní s regiónom hlavného mesta.

Z vypočítaných ukazovateľov dynamiky makroekonomickej výkonnosti možno konštatovať, že v Slovenskej republike, ako aj v jednotlivých krajoch bol v roku 2020 oproti roku 2013 zaznamenaný nárast hodnoty indexu o 30 – 50 %. Významný nárast makroekonomickej výkonnosti bol zistený aj v ostatných krajoch, pričom najpriaznivejšími boli roky 2018 a 2019, keď kraje dosahovali najvyššie hodnoty ukazovateľov makroekonomickej výkonnosti. Pandémia koronavírusu a s ňou spojené opatrenia významne ovplyvnili makroekonomickú výkonnosť regiónov, čoho dôsledkom je pokles hodnôt indexu makroekonomickej výkonnosti vo všetkých regiónoch v roku 2020. Medzi jednotlivými kraji neboli zistené významné rozdiely, teda možno konštatovať, že z pohľadu dynamiky makroekonomickej výkonnosti sa regióny v SR vyvíjajú priaznivo a nedochádza k prehlbovaniu medziregionálnych rozdielov.

Najpriaznivejší vývoj v oblasti dynamiky rastového potenciálu je v sledovanom období v Nitrianskom a Trenčianskom kraji, ktoré dosiahli najpriaznivejšie pozitívne zmeny indexu v sledovanom období, a dynamika rastového potenciálu v týchto krajoch dosiahla v roku 2020 (v porovnaní s rokom 2013) až o 15 – 20 % vyššie hodnoty, ako boli priemerné hodnoty indexu za Slovenskú republiku. Najhoršie výsledky hodnôt indexu rastového potenciálu boli v Bratislavskom kraji. Hodnoty indexu boli v Bratislavskom kraji vo všetkých rokoch sledovaného obdobia takmer rovnaké, pohybovali sa na úrovni roka 2013 a v porovnaní s hodnotami indexu rastového potenciálu Slovenskej republiky ako celku boli nižšie o 6 – 12 %. Pozitívne možno hodnotiť aj vývoj indexu rastového potenciálu Prešovského kraja, ktorý zaznamenal najvýraznejší nárast hodnôt indexu, a v porovnaní s rokom 2013 nárast dynamiky rastového potenciálu o 22,8 %.

Tabuľka 26 Celkový index dynamiky konkurencieschopnosti krajov SR

	2013	2014	Poradie 2014	2015	2016	Poradie 2016	2017	2018	Poradie 2018	2019	2020	Poradie 2020	Zmena poradia 2014/ 2020
Celkový index dynamiky konkurencieschopnosti													
Slovenská republika	100	103,5		110,0	110,6		119,8	128,0		132,2	131,1		
Bratislavský kraj	100	98,8	8.	102,7	104,4	8.	113,0	116,6	8.	116,2	114,0	8.	
Trnavský kraj	100	108,8	4.	121,4	117,8	3.	128,7	142,8	2.	148,5	143,2	4.	
Trenčiansky kraj	100	109,2	3.	111,8	116,5	5.	132,7	140,6	5.	146,4	141,3	5.	↓↓
Nitriansky kraj	100	112,9	1.	127,0	119,3	1.	134,2	154,9	1.	155,5	148,8	1.	
Žilinský kraj	100	109,3	2.	118,9	116,4	6.	128,7	140,8	3.	149,1	146,6	3.	↑
Banskobystrický kraj	100	104,9	6.	112,2	117,0	4.	124,3	136,7	6.	142,7	139,7	6.	
Prešovský kraj	100	107,1	5.	115,3	119,1	2.	124,2	140,7	4.	146,9	148,6	2.	↑↑↑
Košický kraj	100	101,8	7.	110,1	107,9	7.	117,8	122,4	7.	125,8	129,2	7.	
Dynamika makroekonomickej výkonnosti													
Slovenská republika	100	103,4		111,0	113,6		127,8	139,8		147,3	133,7		
Bratislavský kraj	100	99,7	8.	107,4	110,3	7.	125,3	134,1	7.	134,0	120,0	8.	
Trnavský kraj	100	106,5	4.	112,5	125,8	1.	147,5	159,5	1.	163,8	138,7	3.	↑
Trenčiansky kraj	100	107,4	2.	112,6	117,4	3.	136,1	152,1	3.	152,7	134,2	6.	↓↓↓↓
Nitriansky kraj	100	104,4	5.	109,1	116,9	4.	139,3	157,0	2.	171,9	142,7	2.	↑↑↑
Žilinský kraj	100	111,1	1.	120,5	123,3	2.	140,0	153,3	4.	164,0	150,2	1.	
Banskobystrický kraj	100	103,3	7.	115,3	114,0	6.	122,0	137,0	6.	151,2	132,9	7.	
Prešovský kraj	100	106,8	3.	121,0	115,6	5.	126,4	139,7	5.	147,4	134,6	5.	↓↓
Košický kraj	100	103,6	6.	113,3	109,3	8.	122,4	131,0	8.	138,6	135,0	4.	↑↑
Dynamika rastového potenciálu													
Slovenská republika	100	102,2		112,1	104,7		109,1	110,3		112,5	111,1		
Bratislavský kraj	100	96,2	8.	100,1	98,9	8.	102,8	103,2	8.	103,0	98,6	8.	
Trnavský kraj	100	112,1	3.	139,0	113,5	4.	111,8	113,9	5.	119,4	115,1	5.	↓↓
Trenčiansky kraj	100	112,4	2.	114,4	115,2	3.	136,4	128,5	2.	136,3	131,4	1.	↑
Nitriansky kraj	100	125,4	1.	153,7	118,0	1.	120,0	140,6	1.	122,5	125,9	2.	↓
Žilinský kraj	100	109,5	4.	130,4	109,1	5.	113,5	116,6	4.	123,9	123,3	3.	
Banskobystrický kraj	100	103,5	6.	113,1	109,0	6.	107,7	111,0	6.	115,4	112,8	7.	↓
Prešovský kraj	100	108,7	5.	120,9	115,8	2.	114,7	123,1	3.	127,4	122,8	4.	↑
Košický kraj	100	103,0	7.	116,1	103,6	7.	109,2	106,8	7.	108,9	113,9	6.	↑
Dynamika kvality života													
Slovenská republika	100	103,5		107,7	111,9		118,9	130,0		132,9	144,3		
Bratislavský kraj	100	97,6	8.	102,3	103,1	8.	111,0	114,1	8.	111,7	120,3	8.	
Trnavský kraj	100	105,3	5.	108,3	113,2	5.-6.	120,3	144,8	5.	154,2	168,3	3.	↑↑
Trenčiansky kraj	100	107,3	3.	107,9	113,2	5.-6.	115,1	130,0	6.	136,9	148,0	6.	↓↓↓
Nitriansky kraj	100	104,4	6.	110,2	117,1	4.	132,8	149,7	4.	158,6	165,1	4.	↑↑
Žilinský kraj	100	110,7	1.	109,8	118,7	3.	132,4	151,1	3.	157,8	171,1	2.	↓
Banskobystrický kraj	100	107,4	2.	113,3	125,9	1.	134,4	152,7	2.	157,4	163,6	5.	↓↓↓
Prešovský kraj	100	106,2	4.	112,7	125,1	2.	129,5	154,9	1.	161,5	181,8	1.	↑↑↑
Košický kraj	100	99,8	7.	104,8	109,3	7.	121,6	126,8	7.	127,4	138,0	7.	

Pozn.: báza = 2013.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR, databáza DATAcube.

Situáciu v oblasti kvality života hodnotí tretia čiastková skupina ukazovateľov, v ktorej sú hodnotené vplyvy životného prostredia, zdravotného stavu obyvateľstva a ďalšie kultúrno-sociálne aspekty života v regiónoch. V roku 2020 bola najpriaznivejšie hodnotená situácia v Prešovskom kraji (oproti roku 2013 tu bol zaznamenaný kvalitatívny nárast až o 81,8 %). Paradoxne najhoršie je hodnotená dynamika kvality života v Bratislavskom kraji, ktorý dosahuje oproti základnému roku najnižšie hodnoty zo všetkých krajov, ako aj v porovnaní s hodnotami indexu na úrovni Slovenskej republiky.

V rámci porovnávania úrovne aj dynamiky konkurencieschopnosti sa potvrdili všeobecne známe tendencie regionálnej diferenciácie v Slovenskej republike, ktoré sú typické situovaním ekonomicky vyspelejších regiónov geograficky bližšie v západnej časti republiky (Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky a Žilinský kraj) a naopak sa v prezentovanom modeli potvrdilo minoritné postavenie (vyjadrené celkovým indexom regionálnej konkurencieschopnosti) najmä Banskobystrického, Prešovského a Košického kraja. Pozitívne však je, že aj relatívne menej vyspelé regióny (najmä Prešovský kraj) vykazujú rastúcu mieru dynamiky ukazovateľov charakterizujúcich rastový potenciál a kvalitu života.

V ďalšej časti sa podrobnejšie venujeme hľadaniu súvislostí zaznamenaných zmien konkurencieschopnosti regiónov a čerpaných finančných prostriedkov z EŠIF.

2.4 Konkurencieschopnosť krajov a priestorová alokácia fondov politiky súdržnosti EÚ

Skúmanie vplyvu EŠIF na ekonomický rast a konkurencieschopnosť regiónov je aktuálnou a v odborných kruhoch široko diskutovanou témou (Tijanić a Obadić 2015; Vukašina et al., 2022; Žáček et al., 2019; Žitkus, 2015). Okrem toho je problematika zvyšovania konkurencieschopnosti regiónov dlhodobo implementovaná aj do čiastkových cieľov politiky súdržnosti EÚ, preto sa v nasledujúcej kapitole venujeme posúdeniu možného vplyvu prostriedkov, ktoré boli krajinami SR čerpané v rámci projektov operačných programov programového obdobia 2014 – 2020. Vzhľadom na to, že v hodnotenom programovom období boli dočerpávané finančné prostriedky z predchádzajúceho programového obdobia 2007 – 2013, boli do analýzy zahrnuté aj finančné prostriedky za projekty, ktoré boli ukončené v rokoch 2014 a neskôr, keďže mohli mať vplyv na zmeny konkurencieschopnosti v sledovanom období. Konkurencieschopnosť krajiny a regiónov, kvantifikácia a hľadanie vhodných nástrojov na jej zvyšovanie je neoddeliteľnou súčasťou programovej dokumentácie regionálneho rozvoja SR.

Programové obdobie 2007 – 2013 bolo pre Slovenskú republiku prvým programovým obdobím, v ktorom bolo možné využívať zdroje z fondov EÚ počas celého jeho trvania. Programovým dokumentom určujúcim rámec čerpania prostriedkov EÚ bol Národný strategický referenčný rámec (NSRR), ktorý bol vypracovaný v súlade s nariadeniami Európskej únie k štrukturálnym fondom a Kohéznemu fondu. Strategickým cieľom SR bolo v tomto období: „Výrazne zvýšiť do roku 2013 konkurencieschopnosť a výkonnosť regiónov a slovenskej ekonomiky a zamestnanosť pri rešpektovaní trvalo udržateľného rozvoja“ (NSRR, 2007, s. 67).

Politika súdržnosti EÚ sa v programovom období 2007 – 2013 uskutočňovala prostredníctvom sústreďovania príspevkov z fondov na tri hlavné ciele: 1. Konvergencia, 2. Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť a 3. Európska územná spolupráca, pričom obsahovo sa NSRR zameriaval len na ciele Konvergencia a Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť. Finančná podpora z EFRR a ESF sa prioritne sústreďovala na regióny, ktorých HDP na obyvateľa za tri posledné roky pred prijatím nových nariadení nedosiahol 75 % priemeru krajín rozšírenej EÚ. V prípade Slovenska to bolo celé územie okrem Bratislavského kraja. Podpora v ciele Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť bola zameraná na oblasti, ktoré nespadajú do cieľa Konvergencia – čo bol v prípade Slovenska jedine Bratislavský

kraj. Cieľ bol zameraný na posilnenie konkurencieschopnosti a atraktivity regiónu Bratislavského kraja prostredníctvom podpory inovácií, spoločnosti založenej na vedomostiach, ochrany životného prostredia a prevencie pred rizikami, podporou adaptability pracovníkov a podnikov a rozvojom trhov práce orientovaných na sociálne začleňovanie (NSRR, 2007).

Nevyhnutnosť podpory rôznych oblastí majúciach potenciál rastu regionálnej a v konečnom dôsledku aj národnej konkurencieschopnosti sa prelínala viacerými oblasťami, ktoré boli základom formulovania priorít a cieľov ako východísk plánovania a implementácie príspevkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Národný strategický referenčný rámec vymedzil viaceré oblasti, ktorých podpora môže priamo viesť k rastu konkurencieschopnosti regiónov. Ako príklad možno uviesť podporu metropolitných regiónov prostredníctvom účelovo orientovanej regionálnej politiky, ktorá môže pomôcť znížiť regionálne disparity a stabilizovať obyvateľstvo v menej rozvinutých regiónoch (NSRR, 2007, s. 12), ako aj podporu tzv. inovačných pólů rastu, ktoré sú zviazané s centrami a vytvárajú spolu určité komplexné funkčné územia (NSRR, 2007, s. 14). Inovačné póly rastu boli územiami, ktoré mali významný potenciál hospodárskeho a sociálneho rozvoja, ako aj potenciál na zabezpečovanie konkurencieschopnosti v medzinárodnom meradle. Okrem toho NSRR (2007) vymedzil ďalšie oblasti, ktorých podpora mohla priamo viesť k rastu konkurencieschopnosti regiónov – zlepšenie zdravotného stavu obyvateľstva prostredníctvom kvalitnej, efektívnej, dostupnej a bezpečnej zdravotnej starostlivosti, zabezpečenie adekvátnej ochrany života, zdravia i majetku obyvateľov a majetku produkčnej sféry, investície do objektov kultúrneho dedičstva, rozvoj služieb cestovného ruchu, internacionalizáciu výskumu a vývoja s cieľom zvýšiť jeho kvalitatívnu úroveň.

EŠIF predstavovali významný nástroj na realizáciu štrukturálnej politiky EÚ aj v období rokov 2014 – 2020. Koordinácia štrukturálnej politiky členských krajín EÚ bola založená na troch základných prioritách Stratégie Európa 2020 – inteligentnom raste (hospodárstvo založené na znalostiach a inováciách), udržateľnom raste (podpora ekologickejšieho a konkurencieschopnejšieho hospodárstva) a inkluzívnom raste (podpora vysokej miery zamestnanosti, ktorá prispieje k sociálnej a územnej súdržnosti). Účelom finančných prostriedkov EŠIF bolo v tomto období investovať najmä do tvorby pracovných miest a do udržateľného a zdravého európskeho hospodárstva a životného prostredia. Podpora prostredníctvom finančných prostriedkov EŠIF bola v rokoch 2014 – 2020 zameraná najmä na oblasti výskumu a ino-

vácií, digitálnych technológií, podpory nízkouhlíkového hospodárstva, podporu udržateľného riadenia prírodných zdrojov a MSP.

V podmienkach SR bola stratégia a priority pre efektívne a účinné investície definovaná v tzv. Partnerskej dohode. Prioritou bolo zameranie investícií na potenciálne rastové oblasti národnej ekonomiky, ktorými boli dopravná infraštruktúra, výskum, vývoj a inovácie, podpora MSP, ochrana životného prostredia, digitálna agenda, energetická efektívnosť a obnoviteľné zdroje energie. Okrem toho bola pozornosť zameraná na podporu investícií do zamestnanosti, vzdelávania, sociálneho začlenenia, ako aj do zvýšenia efektívnosti verejnej správy.

Partnerská dohoda SR koncentrovala tematické ciele a prioritné oblasti podpory do jednotlivých geografických územných jednotiek, ktoré boli vymedzené celoštátnou územnoplánovacou dokumentáciou (Konceptia územného rozvoja Slovenska), čím bol vytvorený vhodný predpoklad vyrovnávania regionálnych disparít. Takouto klasifikáciou územných jednotiek boli lepšie využité územné výhody rozhodujúcich rozvojových geografických územných jednotiek spolu s výhodami ich sociálneho kapitálu pre zabezpečenie nielen zvyšovania ich konkurencieschopnosti a inovačnej schopnosti, ale aj s tým spojené zvyšovanie konkurencieschopnosti a inovačnej schopnosti celých regiónov, a to v ich širšom územnom a hospodárskom kontexte (Partnerská dohoda 2014 – 2020, 2014, s. 3).

Partnerská dohoda (2014, s. 8) vymedzila kľúčové faktory rozvoja regiónov – ľudské zdroje, výskum, vývoj a inovácie, základnú infraštruktúru a služby, a to na základe polycentrického a vyváženého územného rozvoja založenom na integrovanom rozvoji s ohľadom na špecifické danosti regiónov SR s cieľom zvýšiť svoju konkurencieschopnosť.

Vo vzťahu k zvyšovaniu konkurencieschopnosti regiónov SR boli v Partnerskej dohode (2014, s. 4) vymedzené tzv. rozvojové osi ako uzlovo-pásové systémy osídlenia s relatívne vysokou koncentráciou všetkých sídelných aktivít. Rozvojové osi predstavujú územia vhodné nielen na koncentráciu rozvoja dopravnej a ostatnej technickej infraštruktúry, ale aj ostatných hospodárskych a sociálnych aktivít, ktoré majú za úlohu zvyšovať konkurencieschopnosť regiónov, v súčinnosti so zabezpečovaním dostupnosti požadovaných aktivít pre čo najväčší podiel obyvateľov.

Okrem toho bolo v Partnerskej dohode vymedzených viacero rôznych oblastí, ktorých rast konkurencieschopnosti možno dosiahnuť priamou finančnou podporou z EŠIF. Ide najmä o oblasti zamerané na podporu MSP (skvalitňovanie podnikateľského prostredia, podpora nových podnikateľských

modelov a internacionalizácie, podpora inovačnej aktivity, rozvoja inovačných klastrov).

Pri posudzovaní možného vplyvu prostriedkov z EŠIF na dynamiku konkurencieschopnosti krajov v SR sme vychádzali z dostupných údajov o objeme finančných prostriedkov vyčerpaných krajinami SR v programovom období rokov 2014 – 2020. Okrem toho sme zohľadnili aj objem finančných prostriedkov predchádzajúceho programového obdobia 2007 – 2013 za projekty, ktoré končili v roku 2014 a neskôr. Objem financií čerpaných na rozvoj regiónov v nasledujúcej analýze vyjadruje **celkové čerpanie** za zdroj EÚ, spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu a vlastné zdroje prijímateľa, teda celkový objem prostriedkov plynúcich na podporu rozvoja regiónov v SR bez programov Interreg k 1. 6. 2023, keďže nie sú dostupné údaje za všetky programy Interreg a je problematické vyčleniť čerpanie len pre regióny SR.

Celkovo bolo v sledovanom období rokov 2014 – 2020 (vrátane dočerpávaných prostriedkov predchádzajúceho programového obdobia) k 1. 6. 2023 vyčerpaných v SR 21 618 099 727 eur (z toho 56 % bolo vyčerpaných v analyzovanom programovom období a 44 % bolo dočerpávaných za predchádzajúce programové obdobie). Exaktné teritoriálne smerovanie do regiónov NUTS 3 (kraje v SR) bolo možné identifikovať len v necelých 65 % čerpaných prostriedkov dočerpávaných za predchádzajúce programové obdobie a 52 % prostriedkov analyzovaného programového obdobia (tabuľka 27).

Tabuľka 27 Finančné prostriedky politiky súdržnosti vrátane spolufinancovania, ktoré boli minuté na realizáciu projektov v období rokov 2014 – 2020 v eurách

	Dočerpávané 2014+	2014 – 2020	Spolu
Spolu SR	9 558 214 897	12 059 884 830	21 618 099 727
z toho kraje	6 181 697 570	6 271 117 757	12 452 815 326
% podiel krajov	65 %	52 %	58 %

Pozn.: Vzhľadom na prelnanie programových období tabuľka obsahuje za obdobie 2007 – 2013 čerpanie za projekty, ktoré sa ukončili v roku 2014 a neskôr.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov MIRRI (2023d).

Z pohľadu na teritoriálne smerovanie finančných prostriedkov EŠIF a ich národného spolufinancovania v programovom období 2014 – 2020 (tabuľka 28) je zrejmé, že najviac prostriedkov, ktoré bolo možné identifikovať podľa krajov, bolo smerovaných do Žilinského kraja (21 %, čo predstavuje 3 795,39 eur na obyvateľa kraja). Rovnaký percentuálny podiel financií (15 %) bol alokovaný do Trenčianskeho a Prešovského kraja. Detailnejší pohľad na podiel čerpaných EŠIF a spolufinancovanie na obyvateľa je priaznivejší v prospech obyvateľov Trenčianskeho kraja, ktorého počet obyvateľov bol v roku 2020 o 24 441 nižší ako v Prešovskom kraji. Najnižší objem financií bol čerpaný v Trnavskom (6 %) a Nitrianskom (7 %) kraji, v ktorých bolo na jedného obyvateľa vyčerpaných len 1 220 eur, resp. 1 312 eur na obyvateľa.

Tabuľka 28 Teritoriálne smerovanie projektov spolufinancovaných z fondov politiky súdržnosti za roky 2014 – 2020 v eurách

	2007 – 2013 (dočerpané v 2014 a nasl.)	% podiel dočer- pávania 2014 +	2014 – 2020	% podiel 2014 – 2020	spolu	% podiel spolu	na 1 obyv.
Žilinský kraj	1 074 085 521	17 %	1 549 046 933	25 %	2 623 132 453	21 %	3 795,39
Trenčiansky kraj	1 197 440 983	19 %	675 940 977	11 %	1 873 381 960	15 %	3 215,74
Bratislavský kraj	961 883 772	16 %	629 916 792	10 %	1 591 800 565	13 %	2 351,17
Prešovský kraj	822 411 894	13 %	1 035 791 008	17 %	1 858 202 903	15 %	2 246,84
Banskobystrický kraj	630 388 319	10 %	683 863 901	11 %	1 314 252 220	11 %	2 043,61
Košický kraj	739 589 175	12 %	881 184 271	14 %	1 620 773 446	13 %	2 020,68
Nitriansky kraj	347 112 541	6 %	534 434 721	9 %	881 547 262	7 %	1 312,79
Trnavský kraj	408 785 365	7 %	280 939 153	4 %	689 724 518	6 %	1 220,05
Spolu	6 181 697 570		6 271 117 757		12 452 815 326		

Pozn.: Vzhľadom na prelínanie programových období tabuľka obsahuje za obdobie 2007 – 2013 čerpanie za projekty, ktoré sa ukončili v roku 2014 a neskôr. Údaje sú zoradené podľa objemu čerpaných finančných prostriedkov pripadajúcich na 1 obyvateľa kraja (podľa počtu obyvateľov v roku 2020).

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov MIRRI (2023d).

Detailnejší pohľad na štruktúru čerpaných prostriedkov EŠIF podľa operačných programov je uvedený v nasledujúcich tabuľkách. Farebná škála, ktorou sú označené hodnoty v tabuľkách, zodpovedá stupňovitej farebnej mierke v MS Excel, pričom najvyššia hodnota v jednotlivých krajoch je označená zelenou farbou a najnižšia hodnota červenou farbou.

Celkovo najvyšší podiel prostriedkov EÚ a ich spolufinancovania, ktoré je možné exaktne určiť podľa krajov (tabuľka 29), bol alokovaný na projekty v rámci operačných programov: Informatizácia spoločnosti (75 %, Bratislavský kraj), Zdravotníctvo (63 %, Košický kraj), Výskum a vývoj (43 %, Bratislavský kraj), Integrovaná infraštruktúra (34 %, Žilinský kraj), Zamestnanosť a sociálna infraštruktúra (36 %, Bratislavský kraj) a Doprava (33 %, Trenčiansky kraj).

Tabuľka 29 Podiel kraja na čerpaných prostriedkoch na projekty spolufinancované z EÚ podľa operačných programov

[illegible]

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov MIRRI (2023d), skutočné čerpanie podľa údajov k 1. 6. 2023.

Tabuľka 30 Čerpanie prostriedkov na projekty spolufinancované z EÚ podľa operačných programov na 1 obyvateľa

	2014 – 2020				
	OP Integrovaná infraštruktúra	OP Ľudské zdroje	OP Kvalita životného prostredia	OP IROP	OP Efektívna verejná správa
Dočerpanie 2014 + (projekty OP 2007 – 2013)	Regionálny operačný program	OP Zdravotníctvo	OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia	OP Doprava	OP Životné prostredie
	OP Vzdelávanie	OP Výskum a vývoj	OP Konkurencieschop- nosť a hospodársky rast	OP Informatizácia spoločnosti	Spolu na 1 obyv.
	Bratislavský kraj	Trnavský kraj	Trenčian- sky kraj	Nitriansky kraj	Žilinský kraj
					Banskoby- strický kraj
					Prešovský kraj
					Košický kraj

Pozn.: Prepočet na počet obyvateľov za rok 2020, objem financií vyjadruje celkové čerpanie za zdroj EÚ, spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu a vlastné zdroje prijímateľa.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov MIRRI (2023d), skutočné čerpanie podľa údajov k 1. 6. 2023.

Objektívnejší pohľad na čerpanie prostriedkov EŠIF zobrazuje tabuľka 30, v ktorej sú údaje o čerpaní prepočítané na obyvateľa kraja v roku 2020. Najpriaznivejšia situácia, t. j. najvyšší podiel čerpania prostriedkov na obyvateľa kraja bol v operačných programoch Doprava, Integrovaná infraštruktúra, Kvalita životného prostredia a Životné prostredie vo všetkých krajoch (okrem Nitrianskeho kraja v operačnom programe Doprava). Najnižší objem prostriedkov pripadajúci na obyvateľov kraja bol čerpaný v OP Informatizácia spoločnosti, Zamestnanosť a sociálna inklúzia, Zdravotníctvo (okrem Košického kraja) a Efektívna verejná správa.

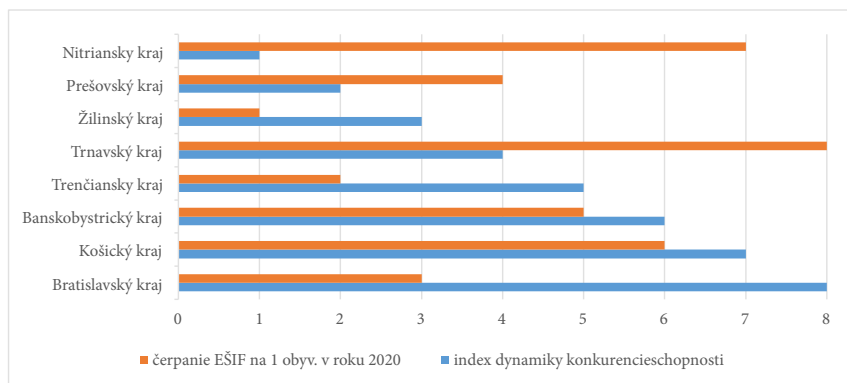
Vychádzajúc z publikovaných štúdií (Tijanić a Obadić, 2015; Žáček et al., 2019; Vukašina et al., 2022) sme predpokladali, že finančné prostriedky alokované z fondov EÚ významne prispievajú k pozitívnym zmenám v regiónoch a pôsobia ako dynamizujúce prvky regionálnej konkurencieschopnosti. Očakávali sme, že bude existovať priamoúmerný vzťah medzi čerpaním finančných prostriedkov spolufinancovaných z fondov EÚ na obyvateľa kraja a rastom indexu dynamiky regionálnej konkurencieschopnosti (t. j. zmeny hodnoty indexu v čase). Vzhľadom na to, že porovnávané hodnoty nebolo možné jednoducho matematicky porovnať (dôvodom je rozdielnosť jednotiek, v ktorých sú hodnotené ukazovatele uvádzané), zvolili sme porovnanie prostredníctvom poradia regiónov v hodnotených ukazovateľoch (tabuľka 31, obrázok 14).

Tabuľka 31 Porovnanie dynamiky konkurencieschopnosti krajov SR a teritoriálneho smerovania zdrojov EÚ v rokoch 2014 – 2020

	Dynamika konkurencieschopnosti		Čerpanie prostriedkov EÚ vrátane spolufinancovania		Rozdiel poradia dynamiky konkurencieschopnosti a čerpania EŠIF
	celkový index	poradie	EUR/obyv. kraja v roku 2020	poradie	
Nitriansky kraj	148,8	1	1 312,79	7	-6
Prešovský kraj	148,6	2	2 246,84	4	-2
Žilinský kraj	146,6	3	3 795,39	1	2
Trnavský kraj	143,2	4	1 220,05	8	-4
Trenčiansky kraj	141,3	5	3 215,74	2	3
Banskobystrický kraj	139,7	6	2 043,61	5	1
Košický kraj	129,2	7	2 020,68	6	1
Bratislavský kraj	114,0	8	2 351,17	3	5

Zdroj: vlastné spracovanie.

Z hodnôt rozdielov poradia regiónov v ukazovateľoch index dynamiky konkurencieschopnosti regiónov a podielu čerpaných EŠIF na obyvateľa kraja konštatujeme, že v prípade záporného rozdielu posudzovaných ukazovateľov, t. j. v krajoch, ktoré zaznamenali najlepší vývoj dynamiky konkurencieschopnosti (Nitriansky, Prešovský a Trnavský kraj), nepredstavovali prostriedky EÚ kľúčový element rastu konkurencieschopnosti kraja a k zmenám konkurencieschopnosti pravdepodobne prispeli iné faktory. Dôvodom rastu konkurencieschopnosti týchto krajov bolo najmä znižovanie nezamestnanosti, rast objemu výdavkov na výskum a vývoj a znižovanie objemu vyprodukovaného komunálneho odpadu. EŠIF však boli v týchto krajoch smerované najmä do projektov v oblasti dopravy. Napriek tomu konštatujeme, že v Prešovskom kraji bol zistený významný rast konkurencieschopnosti (2. miesto medzi kraji SR), čo vytvorilo predpoklad intenzívnejšieho znižovania medziregionálnych ekonomicko-sociálnych rozdielov, s ktorými sa Prešovskému kraju dlhodobo nedarí vyrovnáť.



Obrázok 14 Poradie krajov podľa zmien dynamiky konkurencieschopnosti a teritoriálneho smerovania EŠIF vrátane spolufinancovania v období 2014 – 2020

Zdroj: vlastné spracovanie.

Opačná situácia bola zistená v Trenčianskom a Bratislavskom kraji, ktoré alokovali relatívne vysoké objemy finančných prostriedkov z EŠIF, avšak zaznamenali len minimálne (Trenčiansky kraj), resp. žiadne (Bratislavský kraj) zmeny v dynamike konkurencieschopnosti regiónov. Komparáciou poradí Banskobystrického a Košického kraja sme zistili, že vývoj dynamiky konkurencieschopnosti týchto krajov korešponduje s objemom čerpaných prostriedkov EÚ, keďže rozdiel v poradiach krajov v týchto ukazovateľoch bol minimálny.

Predpoklad o pozitívnom vplyve EŠIF na rozvoj regiónov, a teda aj na rast regionálnej konkurencieschopnosti bol potvrdený iba v Žilinskom kraji, ktorý zaznamenal nárast dynamiky konkurencieschopnosti pri súčasnom najvyššom objeme čerpaných prostriedkov z fondov politiky súdržnosti EÚ vrátane spolufinancovania v období rokov 2014 – 2020.

Výsledky uskutočnenej analýzy v podmienkach regiónov NUTS 3 v Slovenskej republike nepotvrdzujú predpoklad, že EŠIF prispievajú k rozvoju regiónov, a teda ani k rastu regionálnej konkurencieschopnosti.

Pri sumárnom pohľade na zmeny v smerovaní finančnej podpory z EŠIF konštatujeme, že z rôznych dôvodov nie je možné presne identifikovať územné smerovanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov, a teda závery o vplyve

prílevu finančných prostriedkov z EŠIF, ku ktorým sme dospeli, v súvislosti so zmenami konkurencieschopnosti majú isté interpretačné obmedzenia.

Možný vplyv na presnosť formulovaných záverov môže mať štruktúra multikriteriálneho indexu regionálnej konkurencieschopnosti. Výber analyzovaných ukazovateľov v jednotlivých oblastiach regionálnej konkurencieschopnosti (ako aj voľba oblastí konkurencieschopnosti) môže (napr. vzhľadom na dostupnosť sekundárnych dát v požadovanej štruktúre) modifikovať dôležitosť jednotlivých ukazovateľov, a teda potenciálne ovplyvniť výsledok analýzy.

Ďalšou problémovou oblasťou je kvantifikácia a určenie presného teritoriálneho smerovania prostriedkov na projekty operačných programov financovaných EŠIF. Dôvodom je jednak to, že vzhľadom na zaužívaný mechanizmus čerpania prostriedkov z EŠIF nie je možné pri každom projekte určiť územie realizácie subjektu, ktorý je v konečnom dôsledku prijímateľom pozitívnych efektov realizovaných projektov (napr. niektoré projekty majú celonárodnú pôsobnosť), okrem toho je dôvodom aj skutočnosť, že efekty realizovaných projektov (napriek známemu územnému smerovaniu) sa prejavajú až v období, ktoré nie je predmetom analýzy.

Problematická sa javí aj samotná príčinná súvislosť regionálnej konkurencieschopnosti a objemu čerpaných finančných prostriedkov EŠIF. V tejto súvislosti je potrebné vziať do úvahy aj skutočnosť, že v menej rozvinutých regiónoch je vplyv EŠIF omnoho nižší ako v regiónoch rozvinutých. Tijanić a Obadić (2015) to skúmali na vzorke krajín EÚ a dospeli k záveru, že novo prístupujúce krajiny nedosahujú požadované pozitívne efekty EŠIF a zdôrazňujú potrebu koordinácie národnej politiky zvyšovania konkurencieschopnosti regiónov a regionálnej politiky EÚ.

3 UDRŽATELNÝ MESTSKÝ ROZVOJ A SPÔSOB FINANCOVANIA MESTSKÝCH PROJEKTOV

Od roku 1988 sa postupne rozvinul mestský rozmer v rámci politiky súdržnosti najmä v dôsledku rastúceho uvedomenia si úlohy, ktorú zohrávajú mestá v ekonomickom raste a konkurencieschopnosti, ako aj tlaku zo strany miest na EK, aby sa viac zapájala do mestských záležitostí (Atkinson, 2015). Mestá zohrávajú dôležitú úlohu pri napĺňaní cieľov stratégie Európa 2020, ako aj pre napĺňanie cieľov Európskej zelenej dohody. Mestský rozvoj v rámci politiky súdržnosti je dôležitým pilierom pre vyvážený rozvoj regiónov EÚ, čo vyplýva z toho, že mestá a mestské funkčné oblasti predstavujú motory ekonomického rastu, inovácií a kreativity; mestské oblasti podľa Európskej komisie (2023a) generujú 85 % HDP EÚ, spotrebujú približne 80 % energie a žije v nich viac ako 2/3 populácie EÚ. Pre obdobie 2021 – 2027 došlo k posilneniu mestského rozmeru politiky súdržnosti prostredníctvom integrovaných, participatívnych prístupov, ktorý sa prejavuje hlavne v rámci nového politického cieľa Európa bližšie k občanom (podrobnejšie tabuľka 5, kapitola 1.3). Európska komisia zaviedla niekoľko iniciatív, ako aj vyčlenila prostriedky z rozpočtu EÚ na podporu miest pri riešení ich problémov a budúcich výziev, ktorými sa zaoberá táto kapitola.

V podmienkach Slovenska je starostlivosť o všestranný rozvoj svojho územia základnou úlohou miestnych samospráv. Zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Z. z. v znení neskorších predpisov vymedzuje kompetencie miest v oblasti usmerňovania sociálneho, kultúrneho a ekonomického rozvoja, ochrany a tvorby životného prostredia na ich území prostredníctvom plánovacích a riadiacich intervencií, vlastnou ekonomickou činnosťou, výberom prostredníctvom daní a poplatkov a vydávaním všeobecne záväzných nariadení. Základnými nástrojmi v oblasti plánovania sú programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja a územné plány (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2018). „Cieľom územného plánovania je systematicky a nepretržite vytvárať podmienky pre udržateľný územný rozvoj tak, aby územie bolo využívané efektívne, bezpečne, ekonomicky, esteticky, eticky a demokraticky s ohľadom na prírodné, historické a kultúrne dedičstvo, ochranu a kvalitu životného prostredia a kvalitu života obyvateľov“ (zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní). Územné plánovanie tak poskytuje praktickú aj inšti-

tucionálnu platformu pre harmonizáciu troch pilierov udržateľnosti – ekologického, ekonomického a sociálneho.

Pre udržateľný mestský rozvoj je dôležitý nielen kompetenčný a finančný rozmer, ale aj politický a trhový rozmer v rámci ich decentralizácie a dekoncentrácie. Tieto podmieniajú jednak participáciu všetkých aktérov mesta vrátane občanov, nové spôsoby a nástroje participácie a zabezpečovania mestského rozvoja. Ekonomická sila slovenských miest v súvislosti s decentralizáciou výrazne vzrástla. Popri presune kompetencií na územnú samosprávu sprevádzanom presunom majetku bol presun výkonu viacerých verejných služieb z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu spojený s fiškálnou decentralizáciou. Fiškálna decentralizácia by mala zabezpečiť finančnú sebestačnosť územných orgánov pri výkone svojich originálnych kompetencií. Uplatňuje sa princíp samosprávy spočívajúci vo zvyšovaní vlastných príjmov územných samospráv a zároveň v rozhodovaní o efektívnej alokácii výdavkov a hľadanie nových metód a zodpovedností samospráv (Maličká, 2019). Cieľom fiškálnej decentralizácie bolo posilnenie daňových príjmov obcí a miest, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy. Základným príjmom samospráv sú podielové dane z príjmov fyzických osôb. V čase spustenia fiškálnej decentralizácie v roku 2005 sa výnos dane z príjmov fyzických osôb vybranej daňovými úradmi v príslušnom rozpočtovom roku delil v pomere 70,3 % pre obce (vrátane miest), 23,5 % pre vyššie územné celky a 6,2 % pre štát (Čavojec a Sloboda, 2005). Tento pomer platil bez zmeny až do roku 2012, keď bolo potrebné prijať konsolidačné opatrenia aj vo vzťahu k rozpočtom samospráv a reagovať na dôsledky svetovej hospodárskej krízy. V súčasnosti sa výnos dane z príjmov fyzických osôb delí v pomere 70 % pre obce (vrátane miest) a 30 % pre vyššie územné celky. K vlastným príjmom samospráv patria miestne dane a poplatky. V podmienkach Slovenska tento zdroj príjmov financovania samospráv predstavuje okolo 10 % ich nákladov. Zákom č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj dostali mestá možnosť zaviesť nový miestny poplatok za rozvoj. Zámerom tohto zákona je, aby na miestach, kde vznikne na základe stavebného rozvoja územia potreba vybudovania sociálnej a technickej infraštruktúry, plnil poplatok tri základné funkcie: príjmovú, rozvojovú a protikorupčnú. Predmetom spoplatnenia je určitý druh stavebnej činnosti, ktorý jednotkám územnej samosprávy vyvoláva ďalšie náklady. Výnos z tohto poplatku by mal byť investovaný obcou/mestom priamo v území, na ktorom sa realizuje stavba, v súvislosti s ktorou

bol poplatok vybraný, a mal by nahradiť v súčasnosti hradené vynútené investície. Obce a mestá konštatujú, že v rámci takto nastaveného mechanizmu financovania nedisponujú dostatočným objemom finančných prostriedkov potrebným na rozvoj svojho územia. Preto je vo veľkej miere využívaná možnosť financovať rozvoj z prostriedkov EŠIF (Smart Cities Klub, 2023).

3.1 Financovanie mestského rozvoja z fondov politiky súdržnosti EÚ

Európska únia sa intenzívnejšie zaoberá problematikou mestského rozvoja počas posledných 25 rokov. Dôležitým nástrojom podpory sú fondy EÚ, ktoré zohrávajú kľúčovú úlohu pri podpore udržateľného mestského rozvoja prostredníctvom rôznych programov a projektov. Niektoré z hlavných oblastí, v ktorých EÚ fondy prispievajú k udržateľnému mestskému rozvoju, zahŕňajú:

- ***Integrovaný a udržateľný urbanizmus***

Fondy EÚ podporujú rozvoj integrovaných a udržateľných urbanistických plánov, ktoré zohľadňujú sociálne, ekonomické a environmentálne aspekty. Tieto plány často zahŕňajú opatrenia na zlepšenie verejnej dopravy, obnovu *brownfieldov* (opustených alebo kontaminovaných industriálnych oblastí) a vytváranie zelených priestorov v mestách (European Commission, 2021).

- ***Podpora nízkouhlíkových technológií a energetickej efektívnosti***

Fondy EÚ finančne podporujú projekty, ktoré smerujú k využívaniu nízkouhlíkových technológií a zvyšovaniu energetickej efektívnosti v mestách. To môže zahŕňať investície do obnoviteľných zdrojov energie, šetrenia energií vo verejných budovách a podporu udržateľných spôsobov dopravy (European Commission, 2021)

- ***Sociálne začleňovanie a rozvoj***

Fondy EÚ podporujú projekty, ktoré zvyšujú sociálne začleňovanie v mestských oblastiach. To môže zahŕňať programy na podporu kvalitného bývania, sociálne služby, vzdelávanie a odbornú prípravu pre obyvateľov miest (European Commission, 2021).

- ***Digitálna transformácia miest***

Fondy EÚ prispievajú k digitálnej transformácii miest prostredníctvom investícií do moderných informačných technológií. To môže zahŕňať vytváranie inteligentných mestských systémov, digitálnej infraštruktúry a podporu digitálnej participácie občanov (European Commission, 2021).

- ***Ochrana životného prostredia a biodiverzity***

Fondy EÚ podporujú projekty na ochranu životného prostredia a biodiverzity v mestách. To môže zahŕňať vytváranie zelených plôch, obnovu ekosystémov a opatrenia na znižovanie emisií a znečistenia. Podstatná časť zdrojov

z nových eurofondov pôjde na ochranu prírody a životného prostredia. Na ochranu prírody a biodiverzity je vyčlenených 721 mil. eur, najmä na podporu chránených častí prírody a krajiny (248 mil. eur) a prieskum, sanáciu a monitorovanie environmentálnych záťaží (239 mil. eur) (MIRRI, 2023c).

• **Zlepšenie dopravnej infraštruktúry**

Investície do modernizácie dopravnej infraštruktúry a podpora udržateľných foriem dopravy, ako je cyklistika a chôdza, sú tiež súčasťou programov financovaných z fondov EÚ (European Commission, 2021). Pre zdravší život v mestách budú dôležité investície do udržateľnejestskej mobility (891 mil. eur), medzi nimi aj investície do ekologickej verejnej dopravy (491 mil. eur) a cyklodopravy (100 mil. eur). Významná časť nových eurofondov je určená tiež na riešenie problémov, ktoré boli v minulosti zanedbávané – budovanie a opravy ciest I. triedy (241 mil. eur), ciest II. a III. triedy (169 mil. eur) a rekonštrukcie miestnych komunikácií (62 mil. eur) (MIRRI, 2023c).

V období 2014 – 2020 sa do miest v rámci celej EÚ investovalo približne 115 mld. eur z fondov politiky súdržnosti. Z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) sa vyčlenilo 17 mld. eur priamo na integrované stratégie v oblasti udržateľného rozvoja miest. Tieto stratégie mohlo realizovať viac ako 900 miest v celej EÚ (European Commission, 2023). Podľa nariadenia EP a Rady č. 1301/2013 o EFRR sa muselo v každom členskom štáte EÚ minimálne 5 % z EFRR investovať do integrovaného trvalo udržateľného mestského rozvoja, o ktorom rozhodovali mestské orgány. V rámci operačných programov bolo možné aplikovať tri rôzne úpravy:

- Ako špecifická prioritná os operačného programu venovaná trvalo udržateľnému rozvoju miest.
- Ako špecifický operačný program venovaný trvalo udržateľnému rozvoju miest.
- Ako integrované územné investície (ITI): určitá časť finančnej alokácie jednej alebo viacerých prioritných osí jedného alebo viacerých operačných programov môže byť realizovaná prostredníctvom ITI.

Celková alokácia zdrojov politiky súdržnosti EÚ 2021 – 2027 (eurofondov) pre SR je 12,6 mld. eur (podrobnejšie kapitola 1.1). Slovensko si podľa MIRRI (2023f) vyjednaťo 2 354 eur na obyvateľa na 7 rokov (suma v bežných cenách). HU je na 5. mieste (2 310 eur), CZ na 8. mieste (2 032 eur) a PL na 10. mieste (1 956 eur). Napriek tomu, že SR má k dispozícii tretiu najvyššiu alokáciu na obyvateľa spomedzi EÚ-27 z politiky súdržnosti 2021 – 2027, požiadavky/potreby na investičné aktivity v SR oprávnené na

spolufinancovanie z rozpočtu EÚ sú výrazne vyššie, ako sú dostupné zdroje. Najväčšiu časť z celkového rozdelenia príjmov tvoria zdroje z Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Alokácia zdrojov EFRR je často určená na základe regionálnych a miestnych prioritných oblastí, ako aj na základe stratégií a plánov rozvoja. Programy a projekty sa vyberajú na základe prísnych kritérií a sledovateľných výsledkov s cieľom maximalizovať pozitívny dosah na rozvoj miest. Podľa čl. 9 nariadenia o EFRR a KF členský štát vyčlenil minimálne 8 % zdrojov EFRR na udržateľný mestský rozvoj. To predstavuje celkovú hodnotu 649,36 mil. eur do projektov udržateľného mestského rozvoja na Slovensku.

Tabuľka 32 Priestorová alokácia EFRR 2021 – 2027 na podporu rozvoja miest v krajinách V4

Krajina	Alokácia EFRR do mestského rozvoja v mil. eur	% podiel z celk. alokácie EFRR	Alokácia na obyvateľa z politiky súdržnosti v eurách
SR	649,4	8 %	235,4
ČR	827,7		203,2
Maďarsko	929,1		231,0
Poľsko	3 624,0		195,6

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Európskeho dvora audítorov (2019) na základe údajov Európskej komisie.

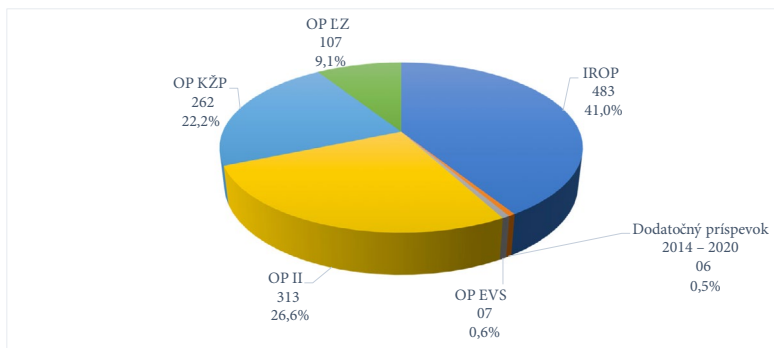
V absolútnom vyjadrení dosahuje najvyššie alokácie Poľsko a Maďarsko, avšak to automaticky neznamená, že tieto krajiny považovali uvedené oblasti za prioritné. Ak sa pozrieme na Poľsko, zisťujeme, že veľkosť alokácie na podporu mestského rozvoja a sociálnu infraštruktúru je ovplyvnená veľkosťou krajiny, ekonomickou situáciou jej regiónov, ktoré viedli k vysokej celkovej alokácii EFRR. Pri pohľade na alokáciu na obyvateľa je zrejماً skutočnosť, že Poľsko vykazuje pomerne nízku alokáciu zdrojov v porovnaní s ostatnými krajinami V4 a alokácia SR je najvyššia.

3.2 Financovania rozvoja miest z fondov politiky súdržnosti v SR v období 2014 – 2020

V Slovenskej republike má k 29. 11. 2023 štatút mesta 141 obcí, pričom všetky mali zazmluvnené projekty z fondov politiky súdržnosti (ďalej fondy EÚ) za predchádzajúce programové obdobie 2014 – 2020. Pri analýze financovania miest vychádzame z údajov ITMS2014+ zahŕňajúcich zoznam projektov k 29. 11. 2023 za obdobie 2014 – 2020 bez projektov Interreg. Analyzujeme len projekty, kde je prijímateľom mesto, resp. mestská časť, teda nezahŕňame projekty, kde boli prijímateľom prostriedkov rozpočtové a príspevkové organizácie miest s právnou subjektivitou či obchodné spoločnosti miest (napr. dopravné podniky).

Z celkového objemu zazmluvnených zdrojov podiel miest predstavoval 5 %. Mestá mali zazmluvnených 2 275 projektov, čo je 13 % z celkového počtu projektov zazmluvnených v SR v rámci cieľa 1 politiky súdržnosti. Celková výška mestami zazmluvnených prostriedkov (fondy EÚ, spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu a vlastné zdroje) dosiahla takmer 1,18 mld. eur, z toho výška spolufinancovania miest predstavovala 52,5 mil. eur (t. j. 4,5 %). Vo väčšine prípadov bolo spolufinancovanie miest z vlastných zdrojov na úrovni 5 %, ale z dôvodu eliminácie dôsledkov krízy pri 351 projektoch bolo uplatnené 100 % financovanie zo zdrojov EÚ. Podiel čerpania zazmluvnených prostriedkov všetkých miest na Slovensku k čerpaným prostriedkom dosiahol 66,5 %.

Nasledujúca analýza je obmedzená na päť operačných programov (OP EZ, OP KŽP, IROP, OP II a OP EVS), ktoré mestá využili. Mestá neboli oprávnenými prijímateľmi v rámci OP Technická pomoc a nemali financovaný ani jeden projekt v rámci OP Výskum a inovácie, ktorý bol alokovaný aj na podporu malých a stredných podnikov a zvyšovanie ich konkurencieschopnosti. Hlavným zdrojom financovania bol pre mestá Európsky fond regionálneho rozvoja, a to cez Integrovaný regionálny operačný program (zazmluvnených 482 mil. eur). Ďalšími dvoma významnými programami z hľadiska objemu finančných prostriedkov boli OP II (313 mil. eur) a OP KŽP (262 mil. eur), ktoré boli spolufinancované z EFRR a KF. Na dofinancovanie 48 projektov v súvislosti s nárastom cien dôsledkom kríz bol zazmluvnený dodatočný príspevok vo výške 6 mil. eur.



Obrázok 15 Podiel celkových zazmluvnených zdrojov miest v rámci operačných programov cieľa 1 a zazmluvnené prostriedky v mil. eur

Zdroj: vlastný, podľa údajov ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

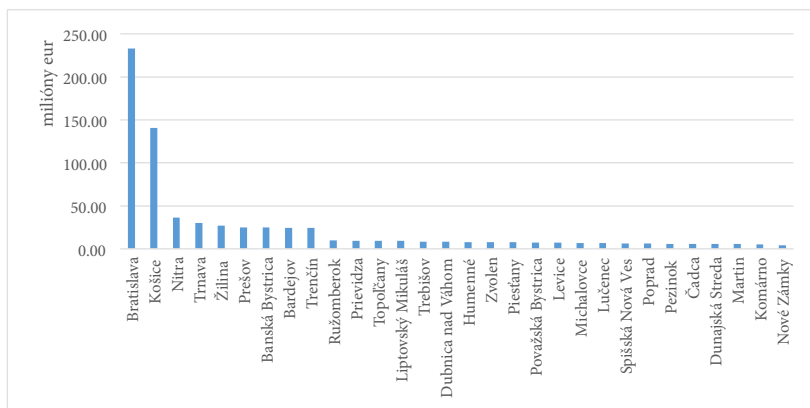
Z IROP bolo najviac projektov zazmluvnených mestami Bratislava (100), Košice (74), Nitra (57), Žilina (46), Trenčín (45), Trnava (44), Prešov (37), Banská Bystrica (34). Z OP II bolo najviac projektov zazmluvnených mestami Bratislava (10), Trnava (5), Prešov (5), Žilina (5), Košice (4), Bytča (4), Levice (4), Snina (4), Ružomberok (4), Tvrdošín (4), Zlaté Moravce (4). Z OP KŽP bolo najviac projektov zazmluvnených mestami Bardejov (22), Spišské Podhradie (11), Strážske (10), Turany (9).

V rámci cieľa 1 politiky súdržnosti mali najmenší počet zazmluvnených projektov mestá Modra, Šurany a Dudince v počte 2 projekty. Menej ako 6 zazmluvnených projektov mali mestá Vrbové, Šaštín-Stráže, Svätý Jur, Medzev, Čierna nad Tisou (4 projekty), mestá Tornaľa, Šamorín, Hriňová (5 projektov), mestá Gbely, Kolárovo, Banská Štiavnica, Turčianske Teplice, Žarnovica (6 projektov). To predstavuje 10,7 % z celkového počtu miest, ktoré mali zazmluvnené projekty. V rámci čerpania z fondov EÚ z programového obdobia 2014 – 2020 čerpalo v SR najmenej prostriedkov mesto Čierna nad Tisou nasledované mestom Sliač, ktoré malo zazmluvnené prostriedky na 9 malých projektov.

Najvyššiu sumu zazmluvnených finančných prostriedkov z fondov EÚ vrátane spolufinancovania dosiahli dve najväčšie mestá v SR – Bratislava a Košice. Bratislava dosiahla výrazne vyšší počet zazmluvnených prostriedkov najmä vďaka aktivitám výstavby novej električkovej trate do Petržal-

ky¹⁷ a modernizácii Karloveskej radiály. Košice dosiahli výrazne vyšší počet zazmluvnených prostriedkov najmä vďaka dvom aktivitám – financovaniu investičných projektov v rámci rekonštrukcie a modernizácie Slaneckej cesty a modernizácie električkových tratí. Poradie 30 najväčších miest v SR s výškou zazmluvnených prostriedkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu uvádza obrázok 16.

Ako je zrejmé z tohto obrázka, tak celkom 9 miest z 30, a to konkrétne (Bratislava, Košice, Nitra, Trnava, Žilina, Prešov, Banská Bystrica, Bardejov, Trenčín) mali zazmluvnené projekty v celkovej výške nad 20 mil. eur. Ide o všetky krajské mesta a mesto Bardejov. Ostatné mesta mali nižšie zazmluvnenie projektov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Najmenej zazmluvnených projektov mali v poradí 30 najväčších miest v SR mestá Nové Zámky, Komárno, Martin, Dunajská Streda, Čadca, Pezinok, Poprad, Spišská Nová Ves, Lučenec, Michalovce, Levice, Považská Bystrica, Priešťany, Zvolen, Humenné, Dubnica nad Váhom, Trebišov, Liptovský Mikuláš, Topoľčany, Prievidza, Ružomberok, Trenčín, Bardejov, Banská Bystrica, Prešov, Žilina, Trnava, Nitra, Košice, Bratislava.



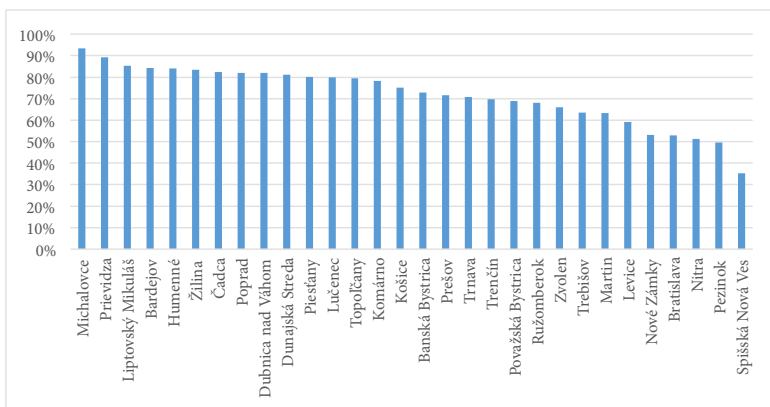
Obrázok 16 Poradie 30 najväčších miest v SR podľa výšky zazmluvnených prostriedkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu vrátane spolufinancovania zo ŠR v eurách

Zdroj: vlastný, podľa údajov ITMS2014+ ku koncu novembra 2023.

¹⁷ Projekt električkovej trate v Petržalke je financovaný z KE, pričom výška NFP v schválenej zmluve predstavovala 81,75 mil. eur. Projekt sa stal fázovaným projektom, ktorý bude financovaný z OP II a Programu Slovensko, preto je objem zdrojov pre Bratislavu v rámci obdobia 2014 – 2020 nižší.

Rozdiel medzi výškou zazmluvnených prostriedkov a reálne vyčerpanou sumou zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu vrátane spolufinancovania zo štátneho rozpočtu v percentách zobrazuje obrázok 17. Z desiatich najväčších miest na Slovensku vykazuje najhoršie výsledky v oblasti čerpania externých zdrojov (NFP) mesto Nitra. Mesto dokázalo vyčerpať ku koncu novembra 2023 iba 51 % zo zazmluvnených prostriedkov z externých zdrojov. Ako je zrejmé z tohto obrázka, tak najviac zazmluvnených prostriedkov z fondov EÚ vrátane spolufinancovania zo štátneho rozpočtu v eurách vyčerpalo mesto Michalovce, a to vo výške 93 %. Nasleduje mesto Prievidza (89 %), Liptovský Mikuláš (85 %), Bardejov, Humenné, Žilina, (84 %). Nad 60 % zo zazmluvnených prostriedkov využili všetky krajské mesta okrem mesta Bratislava (53 %) a Nitra (51 %). Druhé najväčšie mesto na Slovensku (Košice) dokázalo využiť 75 % zo zazmluvnených projektov a mesto Prešov (72 %). Naopak najmenšie percento v rámci vyčerpanej sumy z externých zdrojov zo zazmluvnených prostriedkov na jednotlivé projekty vykazujú mestá Spišská Nová Ves (35 %), Pezinok (50 %) a Nitra (51 %).

Dá sa predpokladať, že výška čerpania prostriedkov závisí nielen od veľkosti mesta, ako uvádza Gecíková (2012), ale aj od efektívneho čerpania dostupných zdrojov, ktoré majú jednotlivé mesta zazmluvnené k samotnej realizácii projektov. Príkladom je mesto Spišská Nová Ves, ktoré z 20 zazmluvnených projektov malo 11 projektov, ktoré boli mimoriadne ukončené a neprispeli k cieľom OP (nerealizované projekty RIUS). Objem čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ však závisí aj od množstva ďalších faktorov, ako je napríklad lokalizácia mesta, ktoré ovplyvňuje oprávnenosť čerpania, potreby, plány, zámery mesta formulované v programoch a stratégiách rozvoja mesta, finančná situácia mesta, keďže prostriedky nie sú poskytované v 100 % výške, dostatočný počet kvalifikovaných zamestnancov, manažérov pre fondy EÚ, ktorí sú schopní vypracovať a implementovať jednotlivé projekty a pod.



Obrázok 17 Vzťahová komparácia 30 najväčších miest v SR podľa výšky zazmluvnených prostriedkov a vyčerpanej sumy z externých zdrojov (NFP) v %

Zdroj: vlastné spracovanie údajov ITMS2014+ k 29. 11. 2023, čerpanie na úrovni riadiaceho orgánu bez korekcií.

Mestami boli v období 2014 – 2020 prevažne realizované dopytovo-orientované projekty (60 % z celkového počtu projektov), nasledované projektmi RIÚS v rámci IROP (36 %), zvyšok tvorilo 16 národných projektov, 2 veľké projekty¹⁸ z OP II a 59 projektov technickej pomoci. Aj z hľadiska objemu zazmluvnených zdrojov dominovali dopytovo-orientované projekty (47 %) pred projektami RIÚS (31 %). V nasledujúcom období 2021 – 2027 sa v SR bude uplatňovať integrovaný územný rozvoj prostredníctvom integrovaných územných investícií a realizáciou integrovaných územných stratégií (8 IÚS na úrovni kraja). Udržateľný rozvoj miest bude namiesto doterajších 8 mestských funkčných oblastí (FMO) realizovaný v rámci **18 FMO**, kde čerpanie prostriedkov bude založené na **IÚS udržateľného mestského rozvoja** (UMR). O využití vyše 2,3 mld. eur (t. j. 19 % alokácie) z OP Slovensko budú rozhodovať regióny (Rady partnerstva pre integrovaný územný rozvoj), v prípade 18 FMO Kooperačné rady UMR. Týmto dôjde k odklonu od dopytovo-orientovaných projektov, lepšej príprave projektov, ktoré budú zodpovedať potrebám a prioritám územia, očakáva sa rýchlejšia implementácia a kombinácia zdrojov financovania, keďže IÚS a UMR budú financova-

¹⁸ Nová električková trať v Petržalke a Modernizácia električkových tratí v Košiciach.

né nielen zdrojmi politiky súdržnosti cieľa 1, ale aj Programami cezhraničnej spolupráce, z Plánu obnovy a odolnosti, iných zahraničných zdrojov, štátneho rozpočtu a iných národných zdrojov a vlastných zdrojov.

Rok 2023 so sebou priniesol začiatok prvých výziev z nového programového obdobia EÚ, a tým spojené i nové možnosti dotačných programov. V programovom období EÚ 2021 – 2027 sa predpokladá efektívnejšie využitie zdrojov EÚ na financovanie potrieb miest a regiónov v oblasti inteligentného rozvoja so zameraním na systémovú podporu, ako aj na podporu rozvoja jednotlivých domén. V tomto procese je kľúčové strategické plánovanie s ohľadom na potreby a príležitosti miest a regiónov SR koordinácia v súvislosti s inými potenciálnymi formami a zdrojmi podpory tejto agendy na Slovensku.

Novým európskym finančným zdrojom, ktorý podporí dodržiavanie Európskej zelenej dohody a dosiahnutie klimaticky neutrálnej EÚ do roku 2050, je **Fond spravodlivej transformácie** (MIRRI, 2021). V súvislosti s dosahovaním ambiciózných klimatických cieľov čaká Slovensko výrazné znížovanie emisií v priemysle a vo vykurovaní. V roku 2023 sa skončila ťažba uhlia na hornej Nitre a jeho spaľovanie v elektrárni v Novákoch. Ťažký priemysel prejde v nasledujúcich desaťročiach radikálnymi zmenami. Dekarbonizačné opatrenia so sebou prinesú nové výzvy, ktorým budú musieť obyvatelia v regiónoch čeliť. Fond na spravodlivú transformáciu (FST), s alokáciou pre Slovensko vo výške 459 mil. eur, bude v programovom období 2021 – 2027 predstavovať príležitosť pre podporu inovatívnych projektov, ktoré zabezpečia zmiernenie sociálnych, hospodárskych a environmentálnych dosahov prechodu ku klimatickej neutralite so zameraním na regióny a odvetvia, ktoré sú týmto prechodom najviac ovplyvnené. Podmienkou pre budúce čerpanie financií z FST bolo vypracovanie národného Plánu spravodlivej transformácie. Plán definuje konkrétne priority a opatrenia, ktoré regiónom pomôžu zmierniť dôsledky prechodu na klimaticky neutrálne hospodárstvo (Chrapkova, 2022).

3.3 Udržateľný mestský rozvoj v EÚ

Udržateľný rozvoj sa stal najvýznamnejším konceptom konca 20. storočia a začiatku 21. storočia, ktorý sa snažil a stále má ambíciu formulovať a presadzovať koncept rozvoja ľudskej spoločnosti, ktorá by bola schopná demokratickým a pozitívnym spôsobom čeliť globálnym problémom a výzvam (Nováček, 2012).

Výrazný nárast ľudskej činnosti v posledných etapách vývoja bol neoddeliteľne spojený so zväčšovaním negatívnych dosahov na našu planétu. Výsledkom takého konania je skutočnosť, že ľudstvo pripravuje nasledujúce generácie o vhodné podmienky na život a neustále znižuje kvalitu životného prostredia. Ak by rozvoj ako prirodzený dôsledok ľudskej činnosti nebol cieľene vedený smerom k tomu, aby bol trvalo udržateľný, čoskoro by negatíva spojené so záťažou životného prostredia prevážili jeho prínosy. Takýto prístup bol predmetom iniciatív na úrovni OSN (stratégia Agenda 2030, Miestna Agenda 21) aj EÚ (stratégia Ďalšie kroky k udržateľnej európskej budúcnosti, Aalborgská charta európskych miest a obcí smerujúcich k trvale udržateľnému rozvoju, Lubľanská dohoda 2021 – mestská agenda pre EÚ). Tieto kroky boli nasledované národnými stratégiami (Akčný plán pre rozvoj inteligentných miest a regiónov pre roky 2023 – 2025), ako aj stratégiami a iniciatívami na regionálnych a miestnych úrovniach.

Odraz týchto trendov je možné pozorovať aj na úrovni miest, ktoré na jednej strane oslovujú značný podiel obyvateľstva svojou ponukou pracovných príležitostí, možností kultúrneho a spoločenského vyžitia, sú centrami vedy, kultúry a vzdelávania. Na druhej strane mestá predstavujú miesta konfliktov medzi prírodou a civilizáciou, kde sa prejavuje široká škála ekonomických, environmentálnych, dopravných, územných a sociálnych problémov. Je úlohou miest, aby k tomuto stretu rozvoja a jeho dosahov pristupovali so zásadami trvalej udržateľnosti v rámci kľúčových aktivít (Howden-Chapman, Early a Ombler, 2017). Mestá by mali prebrať na seba bremeno zodpovednosti za riešenie týchto problémov na ich úrovni a mali by začať podnikať kroky k trvalo udržateľnému mestskému rozvoju. Okrem povinností vyplývajúcich zo záväzných predpisov v jednotlivých oblastiach je však do značnej miery vecou prístupu k riadeniu jednotlivých miest, do akej miery prevezmú iniciatívu a prijímú aj na vlastnej úrovni strategické opatrenia, ktoré prispievajú k ich trvalo udržateľnému rozvoju.

Práve mestá majú totiž podľa Európskej mestskej iniciatívy najväčší potenciál ďalšieho rozvoja i v súvislosti s narastajúcim trendom urbanizácie

obyvateľov do veľkých miest (Urban Innovative Actions, 2023). Urbanizácia je komplexný sociálno-ekonomický proces, pri ktorom dochádza k presunu obyvateľstva z vidieckych do mestských oblastí. Zahŕňa zmeny v dominantných povolaniach, životnom štýle, kultúre a správaní, mení sa demografická a sociálna štruktúra mestských aj vidieckych oblastí. Hlavný dôsledok urbanizácie je zvyšovanie počtu mestských sídel a nárast ich rozlohy i počtu obyvateľov. Urbanizácia úzko súvisí s troma dimenziami trvalo udržateľného rozvoja: ekonomickou, sociálnou a environmentálnou. Dobre riadená urbanizácia môže z dlhodobého hľadiska pomôcť maximalizovať výhody aglomerácie s minimálnym zásahom do životného prostredia. Naopak, neplánovaná alebo nesprávne riadená mestská expanzia v kombinácii s neudržateľnou výrobou, spotrebou či nedostatkom kapacít verejných inštitúcií môže vplyvom rozširovania miest narušiť udržateľnosť aglomerácie, čoho dôsledkom je znečistenie a degradácia životného prostredia (Klobučník a Bačík, 2021).

Vo všetkých 27 členských štátoch únie žije v priemere 40 % ľudí v mestských aglomeráciách alebo veľkomestách. Napriek trendu urbanizácie zostáva v EÚ 28 % ľudí, ktorí žijú v riedko osídlených alebo vidieckych oblastiach. 32 % obyvateľov EÚ žije v malých mestách alebo na predmestiach väčších miest (Eurostat, 2021). To znamená, že 72 % celkovej populácie EÚ – žije v mestách a na predmestiach (Urban Innovative Actions, 2023). Medzi členskými štátmi EÚ existujú podľa Eurostatu významné rozdiely. To je aj prípad Slovenska, ktoré má stále prevažne vidiecky charakter. Vo veľkomestskom prostredí žije 19 % obyvateľov, 35,4 % zostáva žiť na vidieku a najviac Slovákov (45,6 %) býva v malých mestách (Štatistický úrad SR, 2014). Najvyššia denná miera urbanizácie na Slovensku je v Bratislavskom, Trnavskom, Nitrianskom a Trenčianskom kraji, kde je vyššia ako v susedných regiónoch Českej republiky, Rakúska a Maďarska, a Žilinskom a Prešovskom kraji, kde je podobná alebo nižšia ako v susedných regiónoch Poľska. Nižšia urbanizácia sa vyskytuje v Košickom a Banskobystrickom kraji, podobne ako v susedných regiónoch v Maďarsku (Pipan, Goose a Ilčíková, 2022).

Mestá čelia novým výzvam v oblasti klimatických zmien, migrácie a problémom spojených s týmto trendom a musia sa vyrovnáť s neustále narastajúcou požiadavkou na poskytovanie kvalitných, efektívnych, ekologických a inteligentných verejných služieb. V súčasnosti je moderným a pre budúcu existenciu či konkurencieschopnosť miestnej územnej samosprávy nevyhnutným trendom trvalo udržateľný mestský rozvoj. Jedným z nástrojov, prostredníctvom ktorého možno tento rozvoj dosiahnuť, je podpora tvorby

konceptu inteligentných, zelených, odolných a inkluzívnych miest (podrobnejšie kapitola 3.4).

Mestá sa stále viac zväčšujú a sú zodpovedné za vysokú úroveň spotreby energií a za približne 70 % celosvetových emisií skleníkových plynov, pričom sú obzvlášť citlivé na vplyvy zmeny klímy (Slovenský hydrometeorologický ústav, 2022). Mestské oblasti spotrebujú približne 80 % energie a podieľajú sa až z 85 % na HDP EÚ (Eurostat, 2021). Pretrvávajúcim problémom miest sú nezamestnanosť (predovšetkým mladých ľudí – Španielsko, Francúzsko, južné Taliansko), segregácia a chudoba, ako aj silný tlak na kvalitu mestského životného prostredia (Smart Cities Klub, 2023). Pre rozvoj dnes nestačí ponúkať prednosti a atraktivitu z predindustriálnych čias ako prírodné zdroje, dobrá dopravná dostupnosť, dostatok pracovnej sily. Mestá môžu upadať z dôvodu nedostatočnej reštrukturalizácie ekonomiky a z toho vyplývajúceho zatvárania nedostatočne konkurencieschopných podnikov sprevádzaného úbytkom pracovných miest. Problémom však môže byť aj nedostatočná podpora zo strany štátu, neatraktívna pracovná sila s nevyhovujúcou štruktúrou zručností a odbornej prípravy, ale aj zlé sociálne či životné prostredie. Úpadok miestnej ekonomiky sa väčšinou prenáša do ďalších častí miestneho života a ústi do odchodu časti produktívnych obyvateľov z mesta, čo následne sťažuje opätovné naštartovanie miestnej ekonomiky. Nová Mestská agenda EÚ by mala prispieť k podpore miestneho ekonomického rozvoja a úlohe mestských ekonomík v tvorbe primeraných pracovných miest ako základného predpokladu dôstojného života obyvateľov miest. Mala by tiež motivovať mestá k tomu, aby sa nespoliehali iba na štát, ale prijali svoju úlohu v rozvoji vlastnej ekonomiky (Národná správa o rozvoji miest SR, 2016).

Európska únia sa úlohou miest a ich rozvojom systematicky zaoberá už viac ako 25 rokov. Nová Mestská agenda EÚ spája Komisiu, ministerstvá členských štátov, mestské samosprávy a iné zainteresované strany v podpore lepších právnych predpisov, ľahšieho prístupu k financovaniu a intenzívnejšej výmene poznatkov v otázkach, ktoré sú pre mestá dôležité (Európska komisia, 2023c). V nadväznosti na novú Územnú agendu EÚ 2030 prijali členské štáty EÚ na konci roka 2020 „**Novú Lipskú chartu**“, ktorá sa zameriava na transformačný potenciál miest využiteľný pre verejné blaho a poskytuje komplexný obraz o súčasných výzvach a cieľoch udržateľného rozvoja miest. Charta vyzýva k silnejšiemu postaveniu miest pri rozhodovaní na vnútroštátnej alebo EÚ úrovni tak, aby mohli mestá získať zodpovedajúce finančné prostriedky na riešenie nových a nevyhnutných úloh a na stanovenie rámcu pre rozvoj európskych miest (Pospišová, 2021).

Nová Lipská charta poskytuje možnosť znovu sa zamerať na väzby medzi správou na mestskej úrovni a inými úrovňami správy v polycentrických mestských systémoch. Takisto poskytuje mestu ucelený rámec politík na napĺňanie globálnych a európskych dohôd, akými je program Ciele trvalo udržateľného rozvoja OSN do roku 2030, Parížska dohoda, Mestská agenda pre EÚ alebo Zelená dohoda pre Európu. Zdôrazňuje najmä potrebu dobrej správy miest, ktorá je nevyhnutná, aby pomohla rozvoju spravodlivých, zelených a produktívnych mestských systémov, predstavujúcu tri základné rozmery európskych miest (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2020).

Rozvoj mestských oblastí sa stal kľúčovým cieľom v Európe a ukazuje sa, že výzvy, s ktorými sa stretávajú, ako napríklad ekonomické, environmentálne, klimatické, sociálne a demografické, sú úzko prepojené. Úspech v mestskom rozvoji si vyžaduje aplikovať integrovaný prístup. Kľúčovými témami Mestskej agendy EÚ sú (Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2023):

- sociálno-kultúrny rozvoj,
- zamestnanosť a hospodársky rozvoj,
- ekologické mestské plánovanie a rozvoj,
- inštitúcie a riadenie miest.

Medzi 14 kľúčových mestských tém dobrovoľných partnerstiev v rámci Mestskej agendy EÚ patria: začleňovanie migrantov a utečencov, kvalita ovzdušia, bývanie, chudoba, obehové hospodárstvo, digitálna transformácia, mestská mobilita, pracovné miesta a zručnosti v miestnom hospodárstve, energetická efektívnosť, prispôbenie sa zmene klímy, inovatívne a zodpovedné verejné obstarávanie, trvalo udržateľné využívanie územia a riešenia inšpirované prírodou, bezpečnosť na mestských verejných priestranstvách a kultúra vo verejnom priestore (Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2023). Aktualizácia Mestskej agendy pre EÚ podľa Lublanskej dohody prijatej v novembri 2021 navrhla vznik dvoch nových tematických partnerstiev v roku 2022, a to udržateľný cestovný ruch a zelenšie mestá (European Commission, 2021).

Medzi ďalšie iniciatívy EÚ zamerané na mestá patrí **Sieť pre rozvoj miest** (*The Urban Development Network*). Sieť podporuje výmenu informácií medzi mestami zapojenými do integrovaného udržateľného rozvoja miest a mestských inovačných opatrení. Sieť podporuje dialóg, ktorý na tému udržateľného rozvoja miest vedie Komisia s mestami a inými zainteresovanými stranami. V novom programovom období 2021 – 2027 bude Sieť pre rozvoj miest pôsobiť ako súčasť Európskej mestskej iniciatívy (European Commission, 2023e).

Európska mestská iniciatíva (EUI) je základným nástrojom na podporu miest všetkých veľkostí, budovanie kapacít a znalostí, podporu inovácií a vývoja prenosných a škálovateľných inovatívnych riešení mestských výziev s významom pre EÚ. EUI má celkový rozpočet EFRR na roky 2021 – 2027 vo výške 450 mil. eur (European Urban Initiative, 2023). Celkovými cieľmi EUI sú (i) posilniť integrované a participatívne prístupy k trvalo udržateľnému rozvoju miest a (ii) poskytnúť pevnejšie prepojenie s politikami EÚ a najmä s politikou súdržnosti. Cieľom iniciatívy je ponúknuť koherentnú podporu mestám všetkých veľkostí, ako aj funkčným mestským oblastiam tak, aby sa prekonala súčasná roztrieštená väzba rozmanitých iniciatív, programov a nástrojov na podporu miest v rámci politiky súdržnosti. Iniciatíva podporuje mestskú agendu pre EÚ a na žiadosť jedného alebo viacerých členských štátov môže EUI podporovať medzivládnu spoluprácu v mestských záležitostiach – URBACT IV (European Commission, 2023e).

Pomoc verejným orgánom pri porovnávaní regiónov alebo miest, identifikácii nových výziev a potenciálu a formovaní úspešných rozvojových politík do budúcnosti poskytuje program **ESPON**, ktorý spadá do cieľa politiky súdržnosti Európska územná spolupráca (kapitola 1.3, tabuľka 3). Program ESPON zahŕňa územie 27 členských krajín EÚ, ako aj štyroch partnerských štátov: Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko. Celkový rozpočet programu ESPON na programové obdobie 2021 – 2027 je 60 mil. eur, z čoho príspevok EÚ (EFRR) predstavuje 80 % a príspevok 27 členských štátov je 20 %. Okrem toho program ESPON 2030 získal podporu vo výške 1,685 mil. eur od štyroch partnerských štátov (ESPON, 2023). Oproti predchádzajúcemu obdobiu došlo k navýšeniu alokovaných finančných príspevkov o približne 10 mil. eur, a to najmä takmer dvojnásobným zvýšením príspevkov členských štátov EÚ, ako aj zvýšením príspevku EÚ.

Poslaním programu ESPON, ktorý sa začal v roku 2002, bolo prispieť k tvorbe politiky odhalením a porozumením priestorových trendov navrhujúcich úpravu politík na všetkých úrovniach vládnutia a s cieľom lepšie koordinovať jednotlivé odvetvia. Program bol financovaný hlavne z projektov aplikovaného výskumu so silným územným prístupom. Tematické projekty boli zamerané na analýzu územných trendov a lepšie porozumenie európskemu územiu a územnému rozvoju (Ondrejmišková, 2021). ESPON štúdie majú územné zameranie, čo znamená, že sú prispôbené špecifikám a potrebám ľudí a miest. Národným koordinátorom pre program na Slovensku je Ministerstvo dopravy SR (Ministerstvo dopravy SR, 2023a).

V rámci programu je vytvorený Databázový portál ESPON 2020, ktorý zabezpečuje dostupnosť harmonizovaných a presných údajov o európskom území a susedných krajinách, čo umožňuje tvorcom politik, odborníkom, výskumníkom a ďalším zainteresovaným stranám riešiť širokú škálu územných otázok v dnešnej rýchlo sa vyvíjajúcej spoločnosti, hospodárstve a životnom prostredí. Databázový portál ESPON zhromažďuje, spravuje a šíri medzinárodné štatistické (ako aj geopriestorové) údaje pochádzajúce z projektov ESPON, ako aj z iných regionálnych databáz, ako je Eurostat, s cieľom sprístupniť ich užívateľsky a strojovo ústretovým spôsobom pripraveným na priame použitie v analýzach a politickej práci pre komunitu ESPON a mimo nej (ESPON, 2023).

Medzi ďalšie iniciatívy EÚ zamerané na mestá patrí program medziregionálnej spolupráce **URBACT** financovaný z EFRR. Tento program spadajúci pod politiku súdržnosti EÚ je od roku 2002 hnacou silou zmien v celej Európe tým, že umožňuje spoluprácu a výmenu nápadov medzi mestami v rámci tematických sietí, budovaním zručností miestnych zainteresovaných strán pri navrhovaní a implementácii integrovaných a participatívnych politik a zdieľaním vedomostí a osvedčených mestských postupov. URBACT podporuje integrovaný rozvoj na podporu miest pri implementácii horizontálnej a vertikálnej integrácie politik. Pozitívnu zmenu možno najlepšie dosiahnuť, keď miestne orgány spolupracujú s rôznymi úrovňami riadenia (regionálna, národná, EÚ) – vertikálna integrácia – a keď riešia výzvy a problémy holistickým spôsobom, ktorý zohľadňuje environmentálne, ekonomické a sociálne dimenzie súčasne – horizontálna integrácia (URBACT, 2023).

URBACT III, 2014 – 2020 podporil partnerské mestá v celej Európe a zameriaval sa na zdieľanie osvedčených postupov prostredníctvom prenosových sietí a implementáciu integrovaných akčných plánov (URBACT, 2023). Operačný program URBACT III v rámci programového obdobia 2014 – 2020 vyhlásil celkovo päť výziev na predkladanie návrhov na tvorbu tematických sietí, ktoré pomáhajú mestám po celej Európe plánovať, realizovať a zdieľať udržateľné riešenia súčasných hospodárskych, sociálnych a environmentálnych výziev. Z celkového počtu vyhlásených výziev vzniklo 90 unikátnych partnerstiev, ktoré združili a prepojili 678 európskych miest vrátane mestských aglomerácií, mestských častí a univerzít. V posledných troch vyhlásených výzvach v rokoch 2018, 2019 a 2020 o operačný program URBACT III prejavilo záujem 11 slovenských miest, z ktorých päť mestských projektov

(Bratislava, Michalovce, Kežmarok, Prešov, Banská Štiavnica) bolo úspešných a schválených Monitorovacím výborom URBACT III (Žák, 2021).

Mesto **Bratislava** si v rámci partnerstva „Cities4CSR“ kládlo za ambíciu rozvíjať spoluprácu s podnikateľským sektorom a neziskovými organizáciami s cieľom nastaviť model funkčnej, korektnej a transparentnej spolupráce (Žák, 2021). Sieť pre akčné plánovanie „Cities4CSR – Cities for Corporate Social Responsibility“ vznikla vďaka podpore programu URBACT III v programovom období 2014 – 2020. Projekt vychádzal z predpokladu, že spoločenská zodpovednosť firiem ponúka množstvo príležitostí pre mestá v oblasti zlepšenia stratégií, miestnych plánov, využitia hodnoty partnerstiev so súkromným sektorom a s príslušnými zainteresovanými stranami na miestnej úrovni. Cieľom medzinárodnej spolupráce siete pre akčné plánovanie „Cities4CSR“ bola vzájomná výmena skúseností v oblasti problematiky spoločenskej zodpovednosti firiem. Vedúcim partnerom tejto siete bolo mesto Miláno (Taliansko), ktoré spolupracuje, vymieňa si skúsenosti a osvedčené postupy pri hľadaní nových udržateľných riešení s hlavným mestom SR – Bratislavou a s ďalšími ôsmimi európskymi mestami: Sofia, Vraca, Molina de Segura, Nantes Metropole, Rijeka, Budaörs, Kekava County, Guimarães (Dobré mesto, 2023a).

Mesto Bratislava si spomedzi mnohých výziev, ktorým dennodenne čelí, vybralo tzv. „zelené témy“. Výsledkom projektu (2019 – 2022) je integrovaný akčný plán, ktorý nastaví efektívnejšie opatrenia na vytvorenie nových spôsobov a nástrojov, ako posilniť kapacity všetkých miestnych aktérov tak, aby sa zlepšila spolupráca v prospech udržateľného mestského rozvoja. Tento akčný plán je súčasťou strategického dokumentu Bratislava 2030 (Ministerstvo dopravy SR, 2023b). Bratislava má vďaka svojej centrálnej polohe medzi Budapešťou, Viedňou a Brnom potenciál stať sa inovačným centrom dunajského regiónu, tzv. Danube Valley. Pôsobí tu totiž množstvo aktérov, ktorí pomáhajú budovať inovatívnu ekonomiku mesta (MIRRI, 2022).

Mesto **Michalovce** si v rámci partnerstva URBSecurity kládlo za ambíciu rozvíjať spoluprácu mesta s relevantnými organizáciami a občianskou spoločnosťou s cieľom skoordinať všetky prvky verejných priestranstiev a identifikovať oblasti v meste, ktoré nie sú z pohľadu občanov bezpečné. Mesto Michalovce chce zvýšiť bezpečnosť verejných priestranstiev, dať týmto priestranstvám jednotný ráz, a tým podčiarknuť myšlienku celistvosti v plánovaní bezpečnejšieho mesta. Výsledkom projektu je integrovaný akčný plán, ktorý nastaví efektívnejšie opatrenia na vytváranie bezpečnejšieho mestského priestoru, čím prispeje aj k vyššej spokojnosti občanov. Ďalším

prínosom pre mesto Michalovce by mala byť prevencia antispoločenského správania, segregácie a tiež by sa mal celkovo zvýšiť komfort užívateľov verejných priestorov (Ministerstvo dopravy SR, 2023b).

Mesto **Kežmarok** si v rámci partnerstva „IoTxChange“ kládlo za ambíciu rozvíjať spoluprácu mesta s lokálnymi úradmi a relevantnými organizáciami s cieľom identifikovať oblasti využiteľnosti moderných riešení založených na IoT – internete vecí. Hlavnými prioritami, s ktorými sa mesto Kežmarok zapojilo do projektu, sú odpadové hospodárstvo, e-mobilita a parkovanie. V rámci pilotného experimentu mesto Kežmarok monitorovalo naplnenosť nádob ultrazvukovými senzormi, ktoré prostredníctvom IoT siete poskytujú prevádzkovateľovi komplexné údaje o percentuálnej naplnenosti odpadových nádob na sídlisku a plánovač efektívnych trás zvozu odpadu. Podstatou experimentu bolo dosiahnuť zníženie prevádzkových a personálnych nákladov. Výsledkom projektu je integrovaný akčný plán, ktorý nastaví efektívnejšie opatrenia na vytvorenie plánov digitalizácie s cieľom zvýšiť kvalitu života občanov v meste Kežmarok (Ministerstvo dopravy SR, 2023b).

Mesto **Prešov** si v rámci partnerstva „CIVICeState“ kládlo za ambíciu preniesť a opätovne použiť príklad dobrej praxe aplikovaný mestom Neapol (Taliansko), ktorý sa zaoberal kolektívnou správou mestských nehnuteľností. Jednou z priorít mesta Prešov v rámci partnerstva „CIVICeState“ bolo vybudovanie spolupráce a podpory občianskych združení, neziskových a nadačných organizácií, najmä vo vzťahu k správe verejných statkov, podpora iniciatív zameraných na rehabilitáciu a modernizáciu mesta Prešov. Výsledkom projektu je úprava pomerov k nevyužitým nehnuteľnostiam, zjednodušenie užívania nehnuteľností osobami a organizáciami vykonávajúcimi verejnoprospešné činnosti a pilotný projekt využitia opustenej nehnuteľnosti „mestská oáza“ na takýto účel v rámci otvorenej výzvy na spoluprácu so zainteresovanými subjektmi (Ministerstvo dopravy SR, 2023b).

Mesto **Banská Štiavnica** si v rámci partnerstva „Volunteering Cities+“ kládlo za ambíciu preniesť a opätovne použiť príklad dobrej praxe aplikovaný mestom Athienou (Cyprus), ktorý využíva dobrovoľníctvo ako nástroj zmiernujúci sociálne vylúčenie a chudobu. Jednou z priorít mesta Banská Štiavnica bolo rozvinúť spoluprácu mesta s lokálnymi úradmi a relevantnými organizáciami s cieľom zlepšiť medzigeneračnú spoluprácu prostredníctvom využitia prístupu dobrovoľníctva, ktorý zamedzí sociálnemu vylúčeniu a chudobe na miestnej úrovni (Dobré mesto, 2023b).

Operačný program URBACT IV v rámci programového obdobia 2021 – 2027 nadväzuje na predchádzajúce programové cykly. Tak ako aj predošlé

programy sa bude zameriavať na mestá zo všetkých členských a partnerských štátov EÚ a v rámci sietí bude zabezpečovať rovnováhu medzi zapojenými mestami a mestskými oblasťami z menej a viac rozvinutých regiónov. Vytvorí sa nový typ siete na posilnenie prepojení medzi Európskou mestskou iniciatívou a programom URBACT. Prístup programu „zdola – nahor“ umožňuje mestám definovať svoje vlastné potreby a zároveň zabezpečiť prepojenie s politikou súdržnosti. V programovom období 2021 – 2027 bude operačný program URBACT IV podporovať integrovaný udržateľný rozvoj miest a prispeje k napĺňaniu politického cieľa 5 – Európa bližšie k občanom. URBACT IV taktiež pomôže mestám budovať svoje kapacity potrebné na prípravu a realizáciu plánov a stratégií udržateľného rozvoja (URBACT, 2022).

Počas existencie operačného programu URBACT sa ukázalo, že nadnárodné výmenné siete sú efektívnym mechanizmom na vzájomné učenie sa pre všetky mestá v Európe. URBACT dôveruje mestám pri výbere tém ich spolupráce. Mestá totiž najlepšie vedia, akým problémom a výzvam musia čeliť. Praktické skúsenosti miest sú tiež bohatým zdrojom informácií a aj naďalej bude pre operačný program URBACT IV kľúčové ďalšie využívanie získaných poznatkov. Operačný program URBACT IV sa v programovom období 2021 – 2027 bude zameriavať na 3 ciele:

1. využitie nadnárodných sietí na zlepšenie kapacít európskych miest,
2. zlepšenie kapacít mestských zainteresovaných subjektov v oblasti navrhovania a realizácie udržateľných mestských politík a inovácií v integrovanom, participatívnom a miestne orientovanom prístupe,
3. zabezpečenie sprístupnenia URBACT poznatkov a skúseností odborníkom v oblasti mestského rozvoja a aktérom mestského rozvoja.

URBACT po prvýkrát poskytuje podporu aj mestám v predvstupových krajinách EÚ – Albánsku, Čiernej Hore, Severnom Macedónsku, Bosne a Hercegovine a Srbsku. Ich účasť na programe URBACT je financovaná z nástroja EÚ pre predvstupovú pomoc (IPA). Program URBACT je celkovo spolufinancovaný EFRR s rozpočtom 79,77 mil. eur a nástrojom predvstupovej pomoci (IPA) s rozpočtom 5 mil. eur na obdobie rokov 2021 – 2027 (URBACT, 2022). V minulom programovom období 2014 – 2020 bol program URBACT III spolufinancovaný len z EFRR sumou 74,3 mil. eur. Viac ako polovica prostriedkov sa vyčlenila na výmenné a vzdelávacie aktivity uskutočňované mestami, pričom ďalších 42 % rozpočtu EFRR bolo vyčlenených na činnosti programu, ako je budovanie kapacít pre mestské subjekty, odborné znalosti v oblasti projektov a úroveň programu a národ-

né kontaktné body URBACT (URBACT, 2017). Doterajšie skúsenosti zapojených miest dokazujú, že sieťovanie miest a spolupráca pri hľadaní riešení mestských problémov je v súčasnosti prakticky nevyhnutnosťou. Mestá si prostredníctvom spolupráce dokážu poradiť aj s problémami, ktoré sa často môžu zdať neriešiteľnými.

3.4 Udržateľný mestský rozvoj v SR

Slovenské regióny a mestá čelia podobným výzvam ako iné európske mestá a regióny – starnutie a migrácia obyvateľstva, postupné zvyšovanie teplôt, sucha a povodne spôsobené klimatickými zmenami, úbytok prírodných zdrojov, radikálne sa meniace podnikateľské modely a pod. Popri tom sa zvyšuje tlak na znižovanie produkcie CO₂, s čím súvisí potreba prestavby energetickej základne smerom k znižovaniu využívania fosílnych zdrojov, širšiemu zavádzaniu obnoviteľných druhov energie a celkovému znižovaniu spotreby energie. Vážnou výzvou je riešenie otázky mobility, pričom hlavne v oblasti infraštruktúry má Slovensko výrazný modernizačný dlh. Významné zmeny nastávajú aj v správaní obyvateľov a ich životných štýloch. Občania majú čoraz väčší záujem podieľať sa na rozvoji samospráv, chcú byť súčasťou rozhodovania aj mimo volebného cyklu, žiadajú transparentné procesy nakladania s verejným majetkom, ale predovšetkým chcú efektívne komunikovať s miestnymi, regionálnymi a štátnymi úradmi (Jánošková, 2021). Nástup digitálnych inovácií, technológie zberu, zdieľania a využívania dát vo väčšine prípadov umožňujú, aby sa výzvy spojené so súčasnými problémami samospráv riešili použitím konceptu inteligentných miest a regiónov. Avšak nastávajúce zmeny vo vývoji miest a regiónov si vyžadujú nielen technologické inovácie, ale čoraz dôležitejšiu zmenu prístupu k definovaniu výziev a k ich riešeniu skôr formou procesných, behaviorálnych, sociálnych a iných inovatívnych riešení. Pre úspešný rozvoj svojho potenciálu potrebujú inteligentné mestá a regióny rozvíjať spoluprácu so širokým spektrom aktérov v mnohých oblastiach (od ekonomickej až po sociálnu) pri tvorbe riešení s aplikáciami v konkrétnych územiach. Uplatňovanie konceptu by malo byť prepojené s procesmi strategického plánovania, identifikácie príležitostí a ich včasného využívania, čo v prípade Slovenska znamená programovanie hospodárskeho a sociálneho rozvoja, územné plánovanie a aktuálne aj príprava a definovanie integrovaných územných stratégií (MIRRI, 2023g).

V roku 2018 bola vládou SR schválená **Koncepcia mestského rozvoja SR do roku 2030**. Koncepcia je rámcový celoštátny dokument, ktorý popisuje existujúci stav v oblasti rozvoja miest a má ambíciu vytvoriť podmienky pre partnerský prístup všetkých úrovní verejnej správy. Zároveň navrhuje opatrenia, ktoré by mali vytvoriť predpoklady pre systémové zmeny súčasného stavu. Vychádza z predpokladu, že základom úspešného rozvoja regiónov a celého Slovenska je rozvoj miest a ich funkčných území. Príprave koncepcie mestského rozvoja predchádzal reprezentatívny prieskum potrieb z pohľadu

samosprávy. Prieskum zisťoval aj to, ako sa potreby vyvíjajú a porovnával programové obdobie 2007 – 2013 s obdobím 2014 – 2020. Nebolo prekvapením, že jednoznačne sa na prvom mieste medzi potrebami umiestnili cestné komunikácie na vlastnom území a kapitálové výdavky do vybavenosti, pričom tieto potreby v čase vzrástli. V týchto oblastiach všetky samosprávy zápasia s vysokým, modernizačným dlhom, ktorý v súčasnosti vo väčšine prípadov presiahol ich vlastné finančné kapacity. V čase konania prieskumu samosprávy pociťovali menšiu potrebu posilniť sociálne služby, a to tak terénne, ako aj v zariadeniach. Všetky odborné demografické prognózy však konštatujú starnutie populácie. Napriek tomu, že trend starnutia je založený na už existujúcej populačnej skladbe, tento problém sa samosprávam pravdepodobne zdá byť časovo vzdialený a naopak – prajú si nárast počtu svojich obyvateľov, čomu zodpovedajú aj existujúce územné plány s mnohohektárovými rozvojovými plochami. Koncepcia mestského rozvoja spracovaná ministerstvom nemôže zasahovať do právomocí samospráv a rozhodovanie o rozvoji vlastného územia, ako aj nakladanie s majetkom sú podstatou samosprávneho zriadenia, predstavuje tak len návod, ktorý by mestá mali používať na to, aby sa rozvíjali správnym smerom (Dobré mesto, 2023c).

Je dôležité zdôrazniť, že pojem „**mestský rozvoj**“ abstrahuje od predstavy mesta, ktorého územie je vymedzené len administratívnymi hranicami. Je možné ho stotožniť s pojmom „urbánny rozvoj“ týkajúcim sa celého „funkčného mestského územia“. V tejto súvislosti je takto možné hovoriť aj o mestských regiónoch. Rozvoj miest by mal vychádzať z princípov udržateľného rozvoja umožňujúcich prepojiť ekonomické, sociálne, environmentálne a kultúrne ciele. Podmienkou efektívneho udržateľného rozvoja miest je integrovaný prístup k plánovaniu rozvoja, vytváranie a ďalšie rozvíjanie vzťahov medzi mestom a jeho funkčným územím, samosprávnym krajom a medzi mestom a vidiekom, posilňovanie prirodzených funkčných vzťahov v území, uplatňovanie mechanizmov, ktoré umožnia efektívne zapojiť do spravovania a rozvoja územia partnerov z rôznych úrovní verejnej správy, súkromného sektora a občianskej spoločnosti. Spojenie zdrojov a miestnych schopností a poznatkov je základom pre stanovenie spoločných riešení a dosiahnutie prijateľných a udržateľných výsledkov (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2018).

Slovenské mestá by sa mali rozvíjať všestranne, integrovane, udržateľne naprieč svojimi sektormi a riešiť prioritné výzvy, akými sú najmä klimatická zmena, starnutie populácie, úbytok biodiverzity, sociálne nerovnosti, inteligentné spravovanie vecí verejných a rozvoj miestnej ekonomiky. Pri správne

nastavených rámcoch kompetencií a financovania za predpokladu, že mestá budú svoj rozvoj plánovať na základe korektných dát, pri uplatňovaní integrovaného prístupu, ktorý obsiahne dobré spravovanie, budovanie podmienok pre fungujúcu ekonomiku a bude vychádzať z miestneho poznania demografických, environmentálnych, sociálnych a spoločenských výziev. Pri uplatňovaní požiadaviek na kvalitnú fyzickú štruktúru sídelného prostredia vrátane vhodne nastavených podmienok pre mobilitu je možné dosiahnuť produktívne fungujúce slovenské mestá, ktoré budú poskytovať zdravé prostredie pre kvalitný život (Smart City Academy, 2023).

Jednotlivé výzvy miest naprieč vybranými sektormi približujú nasledujúce kapitoly.

3.4.1 Zelené mestá

Klimatické zmeny sa neustále uvádzajú ako najdôležitejšie dlhodobé výzvy, ktorým mestá čelia (JRC, 2019). Dňa 28. 11. 2018 vydala EÚ dlhodobú strategickú víziu prosperujúcej, modernej, konkurencieschopnej a klimaticky neutrálnej ekonomiky do roku 2050 – Čistá planéta pre všetkých, ktorá do roku 2050 vytyčuje cestu ku klimatickej neutralite. Cieľom je, aby ročný nárast teploty Zeme neprekročil hranicu 1,5 °C, ktorú stanovila Parížska dohoda. (Európska komisia, 2018).

Mestá v Európe čelia čoraz naliehavejšej výzve prispôbiť sa vplyvom zmeny klímy, čo môže zahŕňať častejšie a závažnejšie vlny horúčav, suchá, záplavy, búrky a iné extrémne výkyvy počasia. Mestá sú obzvlášť zraniteľné voči týmto nebezpečenstvám vzhľadom na ich hustú populáciu, infraštruktúru a hospodárske činnosti. Či už sú to intenzívne vlny horúčav, ktoré vedú k zdravotným rizikám pre zraniteľné skupiny obyvateľstva a zaťažujú energetické systémy, alebo záplavy a búrkové vlny, ktoré poškodzujú budovy a infraštruktúru v pobrežných mestách, alebo opäť suchá ovplyvňujúce poľnohospodárstvo, priemysel a dodávky pitnej vody: miestne samosprávy neustále zápasia so škodlivými vplyvmi zmeny klímy na svojich územiach (European Commission, 2023f).

Rozvoj vysokokvalitného mestského prostredia zahŕňa adekvátny prístup k zeleným a rekreačným priestorom pre všetkých. Klimaticky neutrálne dodávky energie, obnoviteľné zdroje, vykonávanie opatrení energetickej efektívnosti, ako aj klimaticky odolné a uhlíkovo neutrálne budovy prispievajú k výraznému zníženiu emisií skleníkových plynov a pomôžu európskym mestám prispôbiť sa dosahom zmeny klímy. Niektoré európske priekop-

nicke mestá môžu už dnes poskytnúť plány, ako dosiahnuť nulové uhlíkové emisie v mestách (JRC, 2019). Transformácia si vyžaduje investície do inovatívnych a efektívnych technológií, ako aj zásadné zmeny vo výrobe a spotrebe, ktoré umožňujú vytvorenie obehového hospodárstva, ktoré predefinuje a zabezpečí udržateľné využívanie zdrojov a zároveň výrazné zníženie odpadu a emisií uhlíka. Mestá sú vyzývané na ochranu a regeneráciu ohrozených ekosystémov a ich druhov na využívanie riešení založených na prírode, kde kvalitná zelená a modrá infraštruktúra dokáže zvládnuť extrémne poveternostné podmienky. Takto navrhnuté, spravované a prepojené zelené a modré oblasti sú predpokladom zdravého životného prostredia, pričom sú schopné sa prispôbiť zmenám podnebia a zachovania rozvoja biodiverzity v mestách. Systémy dopravy a mobility v mestách by mali byť účinné, uhlíkovovo neutrálne, bezpečné a multimodálne. Aktívna podpora by mala smerovať k nízkouhlíkovým formám mobility a logistiky vrátane prechodu na verejnú dopravu, chôdzu a bicyklovanie. Pre všetkých by mala byť prístupná verejná doprava, ktorá je cenovo dostupná, čistá, bezpečná a atraktívna. Z dôvodu zníženia potreby dopravy a mobility by polycentrická štruktúra osídlenia mala byť čo najkompaktnejšia a najhustejšia s podporou viacnásobného využitia, a to i v oblasti bývania, maloobchodu a výroby (The New Leipzig Charter, 2020).

Zelené mestá teda pokrývajú dôležité témy, ako riešenie klímy, výrobu, distribúciu a spotrebu energie, stav budov, riešenie odpadu, dopravy, vodného hospodárstva, biodiverzity, ekonomiky a sociálnej súdržnosti. Dobrým príkladom zo Slovenska pri riešení odpadov je napríklad mesto Trnava. Mesto Trnava v roku 2021 spustilo službu „Moje smeti“, ktorá je sústredená na automatizovanú elektronickú evidenciu výsypov smetných nádob. Systém monitoruje výsyp každej smetnej nádoby vrátane hmotnosti odpadu v nej. Súčasne presne zaznamenáva všetky aktivity zvozových vozidiel a zvozové trasy. Evidenčný softvér spracováva zozbierané údaje v reálnom čase a umožňuje ďalšie vyhodnocovanie a optimalizáciu každodenného riadenia zvozu odpadu. K vlastným údajom majú prístup aj občania, a to prostredníctvom webového klientskeho portálu Moje smeti s vlastným „odpadovým“ kontom. Občania si môžu na portáli priebežne sledovať vlastnú produkciu odpadu za svoju domácnosť v jednotlivých komoditách vrátane odpadu, ktorý zanesli do zberného dvora (Trnava, 2021).

Mesto Brezno realizuje projekty s názvom „Regenerácia vnútroblokov sídlisk mesta Brezno“, ktorého cieľom je zlepšiť kvalitu života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie. Špecifickým cieľom je zlepšiť environmen-

tálne aspekty v mestách a mestských oblastiach prostredníctvom budovania prvkov zelenej infraštruktúry a adaptáciou urbanizovaného prostredia na zmenu klímy, ako aj zavádzaním systémových prvkov znižovania znečistenia ovzdušia a hluku. Zároveň tieto projekty prispejú k efektívnemu a trvalo udržateľnému využívaniu krajiny (Brezno, 2022).

K prehľbovaniu väčšej spolupráce a výmeny skúsenosti medzi mestami v oblasti zelených tém a energetiky bol prijatý tzv. **Dohovor primátorov a starostov v oblasti klímy a energetiky**. Ide o najväčšie celosvetové hnutie miestnych samospráv, ktoré sa od roku 2008 zaviazali dobrovoľne implementovať prísnejšie klimatické a energetické ciele. Na Slovensku má už 40 signatárov (2022). Obce a mestá sa v rámci dohovoru zaviazali podieľať sa na zelenej transformácii a na presadzovaní spoločnej vízie, ktorej základ tvorí presvedčenie, že ľudia majú právo žiť v dekarbonizovaných a odolných mestách s prístupom k udržateľným, bezpečným a cenovo dostupným energiám (Európska komisia, 2023d).

Prešov ako jeden zo slovenských signatárov dohovoru si vypracoval Akčný plán pre udržateľnú energiu a zmenu klímy, ktorý v sebe zahŕňa posúdenie rizík a ohrození spôsobených klimatickými zmenami na svojom území. Ako najvýznamnejšie zdroje emisií boli analýzou označené obytné budovy a doprava. Preto Prešov podniká kroky k zlepšeniu a dlhodobému zabezpečeniu kvality riadenia spotreby energie v meste, vytvoreniu nepretržitého a neustáleho sledovania a vyhodnocovania spotreby energií s primárnym zameraním na objekty vo vlastníctve mesta Prešov. Mesto predpokladá, že potenciál znižovania produkcie emisií CO₂ sa na území mesta do roku 2030 v porovnaní s východiskovým rokom (okrem dopravy) zvýši až na 47,1 % (MIRRI, 2022).

3.4.2 Inteligentné (SMART) mestá

Nástup digitálnych inovácií, technológie zberu, zdieľania a využívania dát vo väčšine prípadov umožňujú, aby sa výzvy spojené so súčasnými problémami samospráv riešili použitím konceptu inteligentných miest a regiónov. Inteligentné mestá sa ukázali ako možné riešenie problémov udržateľnosti vyplývajúcich z rýchlej urbanizácie. Považujú sa za nevyhnutné pre udržateľnú budúcnosť (Toli a Murtagh, 2020). Zmeny, ktoré nastávajú vo vývoji miest a regiónov, si vyžadujú nielen technologické inovácie, ale čoraz dôležitejšiu zmenu prístupu k definovaniu výziev a k ich riešeniu skôr formou procesných, behaviorálnych, sociálnych a iných inovatívnych riešení.

Pre úspešný rozvoj svojho potenciálu potrebujú inteligentné mestá spolupracovať so širokým spektrom aktérov v mnohých oblastiach (od ekonomickej až po sociálnu) pri tvorbe riešení s aplikáciami (Pauhofová, Stanek a Stehlíková, 2019). Inteligentné mestá a regióny sú tie, ktoré sú trvalo udržateľné, zelené, inkluzívne s konkurencieschopnou a inovatívnou ekonomikou a ktoré využívajú nové digitálne a komunikačné technológie pre rýchlejšie a pohodlnejšie poskytovanie verejných služieb v prospech zvýšenej kvality života svojich obyvateľov (MIRRI, 2022). Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD) definuje inteligentné mesto z pohľadu prínosov pre jednotlivca; akcentuje pritom využitie efektívnej miery digitalizácie na zvyšovanie kvality života ľudí, vytvorenie efektívnych, udržateľných a inkluzívnych služieb a širokú spoluprácu (OECD, 2023). OSN sa na svojej konferencii Habitat III (2016) prijatím Novej urbánnej agendy zaviazala k prístupu inteligentného mesta, ktoré využíva príležitosti vyplývajúce z digitalizácie, čistej energie a technológií, ako aj technológií inovatívnej dopravy, v dôsledku čoho obyvatelia získajú možnosť zvoliť si väčšie priateľské environmentálne riešenia, zvýšiť hospodársky rast a poskytnúť kvalitnejšie služby v mestách (HABITAT III, 2016). Lnenicka, et al. (2022) tvrdia, že inteligentné mesto je také mesto, ktoré sa opiera o využívanie informačných a komunikačných technológií (IKT) a riešení internetu vecí (IoT) v každodennom živote občanov s cieľom zlepšiť kvalitu ich života a pomôcť miestnym samosprávam pri prekonávaní výziev v mestách.

Inteligentné mestá a regióny využívajú digitálne technológie na zhromažďovanie údajov, pomocou ktorých zlepšujú a zefektívňujú fungovanie mesta. Získané dáta v kombinácii s inovatívnymi riešeniami a postupmi môžu pomôcť zabezpečiť efektívne fungovanie a využívanie priestranstiev a budov, zachytávať údaje o doprave, kapacite parkovacích miest či potrebe nových priechodov pre chodcov. Dáta zároveň otvárajú možnosti prispôsobovania služieb občanom rôznych vekových kategórií či preferencií a ich správne nastavenie má potenciál meniť správanie obyvateľov k lepšiemu, a tak minimalizovať negatívne dosahy na prostredie (MIRRI, 2022). Trendom je aj digitalizácia verejných služieb, ktorá má pre spoločnosť významný potenciál, napríklad v zdravotníctve. Môžu nám pomôcť pri riešení výziev, akými je nárast chronických chorôb, alebo pri zabezpečovaní rovnakej kvality a prístupu k starostlivosti, zavádzaním digitálnych nástrojov na monitorovanie zdravia a prevencie, podporou výmeny osvedčených postupov alebo vytváraním spoločných projektov pre výskum v oblasti zdravia. Kombináciou nových technológií, inovatívnych riešení a služieb sa dá zabezpečiť zvýšená kvali-

ta života, zdravotnej starostlivosti, kultúry, športu, vzdelania, sociálnej starostlivosti a mnoho ďalších dôležitých oblastí života v mestách a regiónoch (Douša, 2019).

Koncept inteligentných miest a regiónov sa najčastejšie uplatňuje v týchto strategických doménach (prístupoch), ktorých potenciál spočíva najmä v ich vzájomnom prepájaní a kontinuite.

1. **Inteligentná verejná správa** predpokladá interakcie verejných, súkromných a občianskych organizácií pri správe vecí verejných a podpore ďalšieho rozvoja. Hlavným nástrojom sú inovatívne riešenia výziev napr. v podobe behaviorálnych prístupov, informačné a komunikačné technológie, rozhodovanie založené na dátach a efektívne procesy a služby dostupné v elektronickej forme aj prostredníctvom užitočných aplikácií (MIRRI, 2022).
2. **Inteligentná ekonomika** označuje konkurencieschopnosť mesta, ktorá podporuje nové inovácie, modely podnikania, ochranné známky, produktivitu a flexibilitu trhu práce a integráciu do domáceho trhu. IKT sa používajú na rozvoj elektronického podnikania a obchodu a na rozšírenie príležitostí súvisiacich s výrobou a poskytovaním verejných služieb a inováciami, ako aj s novými produktmi, službami (Kozłowski a Suwar, 2021).
3. **Inteligentná mobilita** znamená transformáciu dopravy (systémov), jej plánovanie a fungovanie na vyššiu úroveň, a to práve vďaka využitiu pokročilých IKT s minimálnymi zásahmi do životného prostredia. MIRRI sa téme inteligentnej mobility venuje v spolupráci s Ministerstvom dopravy SR aj prostredníctvom realizácie spoločného národného projektu „Zlepšenie verejných politík v oblasti dopravy, inovačnej kapacity v doprave a podpora partnerstva v zavádzaní inteligentnej mobility“ (MIRRI, 2023h).
4. **Inteligentné prostredie** sa vzťahuje na prírodné podmienky života v meste (napr. zelené plochy), znečistenie a manažment zdrojov (napr. opätovné použitie a nahradenie zdrojov) a ochranu životného prostredia. Riešenia v oblasti inteligentného prostredia zahŕňajú napríklad efektívne odpadové hospodárstvo, využívanie obnoviteľných zdrojov energie a zelené urbanistické plánovanie. Na zlepšenie ekologického stavu mesta sa využívajú IKT (Kozłowski a Suwar, 2021).
5. **Inteligentný život a služby** v sebe zahŕňa rôzne aspekty kvality života. Mestá by mali venovať osobitnú pozornosť oblasti zdravia, bezpeč-

nosti, kultúre a životným podmienkam obyvateľov. Mestá musia reagovať na životný štýl a správanie obyvateľov mesta. Dôležitým aspektom je aj stimulácia cestovného ruchu a informovanosť o kultúrnych a zábavných podujatiach, trávení voľného času a nočnom živote. Sociálne iniciatívy na podporu IKT sa používajú na vytvorenie nového alebo zlepšenie existujúceho životného štýlu, ako aj na zlepšenie bezpečnosti a zdravia obyvateľov (Patel a Bhagat, 2019).

V Slovenskej republike plní kľúčovú úlohu v oblasti riadenia a koordinácie regionálneho rozvoja s dôrazom na agendu inteligentného rozvoja miest a regiónov Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR. V pozícii národného koordinátora podporuje samosprávy v implementácii smart riešení ako integrovanej súčasti ich transformácie na ekologické, efektívne a konkurencieschopné celky. Aktuálne sa tak deje predovšetkým prostredníctvom projektu „Metodicko-hodnotiaci jednotka a expertná platforma pre podporu rozvoja inteligentných miest a regiónov“ ESF, resp. OP Efektívna verejná správa. Komplexný prehľad tém v oblasti inteligentného rozvoja miest a regiónov prináša dokument „Sprivodca inteligentným rozvojom miest a regiónov“. Projektový tím ministerstva v ňom okrem témy samotného inteligentného rozvoja miest prináša prehľad podporných mechanizmov pre samosprávy aj predpoklady pre udržateľnosť inovatívnych riešení (MIRRI SR, 2023g). Odborný tím ministerstva taktiež v roku 2022 zverejnil **Akčný plán pre rozvoj inteligentných miest a regiónov pre roky 2023 – 2025**. Tento plán zvyrazňuje potrebu akcelerácie tejto problematiky a vytvára strategický rámec jej riadenia. V rámci dokumentu sú riešené prioritné oblasti, ako napr. pripravenosť kapacít, využívanie dát, tvorba inovačného prostredia, financovanie, procesy verejného obstarávania a pod. Príprava prebiehala v spolupráci s expertnou platformou a ďalšími relevantnými inštitúciami na regionálnej, národnej i nadnárodnej úrovni.

Podľa Pauhofovej et al. (2019) sa v podmienkach SR a jej prístupe k regionálnemu rozvoju vo väzbe na Smart riešenia môžu doceliť pozitívne výsledky len vtedy, ak sa na všetkých úrovniach významne podporia otázky rozvíjania celoživotného vzdelávania, kompetencií a ochoty ľudí cielavedome a v záujme celej spoločnosti spájať sa pri jednotlivých riešeniach. Zatiaľ je totiž možné pozorovať skôr zameranie na individualistické prístupy, dlhodobो pôsobiace rezortné prístupy a presadzovanie záujmov rôznych skupín, ktoré sú netransparentného charakteru so širokým zázemím korupcie. Ak má byť realizácia koncepcie inteligentných miest a regiónov v SR úspešná,

mestá a regióny budú musieť pristúpiť k výraznejšej modernizácii a pokračovať v zavádzaní integrovaných, udržateľných a inovatívnych riešení vrátane inkluzívnych a participatívnych prístupov. Výsledky mnohých výskumov v tejto oblasti (Caragliu a Del Bo, 2022; Kozłowski a Suwar, 2021; Chong, Habib, Evangelopoulos a Woo Park, 2018) však ukazujú, že inteligentné mestá sú spojené predovšetkým s nižšou úrovňou nerovnosti príjmov a odbornými a personálnymi kapacitami pre ich získavanie (IMD Smart City Index Report, 2023).

V kontexte nového programového obdobia EÚ 2021 – 2027 je mimoriadne významné, že inteligentný potenciál je prítomný v každom celi politiky súdržnosti EÚ. Predpokladá sa teda efektívnejšie využitie zdrojov EÚ na financovanie potrieb miest a regiónov v oblasti inteligentného rozvoja.

3.4.3 Odolné a inkluzívne mestá

Globálna pandémia COVID-19 ukázala, že Európa musí všestranne zvýšiť svoju odolnosť, t. j. schopnosť nielen odolať a vyrovnať sa s kritickými výzvami (napr. zmena klímy, pandémie, imigrácia), ale aj udržateľným, spravodlivým a demokratickým spôsobom realizovať zmenu smerom k väčšej odolnosti. Odolnosť je v EÚ definovaná štyrmi rozmermi: sociálnym a hospodárskym, geopolitickým, digitálnym a zeleným (najmä vo vzťahu k zmene klímy, biodiverzite a ochrane ovzdušia), z ktorých najmä „zelená a digitálna odolnosť“ je považovaná dlhodobo za najdôležitejšiu (Asociace pro rozvoj infraštruktúry, 2023).

Koncept odolných miest bol reakciou na vnímanie územia, teda aj mesta ako dynamického systému, živého organizmu prechádzajúceho rôznymi cyklami vývoja, ktoré sú reakciou na vonkajšie vplyvy (Vaňová a Petříková, 2012). Zámerom bolo vytvoriť koncept, ktorý bude viac organický ako mechanický. Názov konceptu v angličtine je *resilient city*, čo možno preložiť ako odolné, pružné alebo životaschopné mesto. Pružnosť je chápaná ako schopnosť vrátiť sa späť do „pôvodnej formy“. Odolnosť v ľudských sociálnych štruktúrach je daná skutočnosťou, že ľudia majú potenciál byť schopní do istej miery predvídať a pripravovať sa na budúcnosť, čo im umožňuje reagovať na zmeny (Tollin et al., 2020). Odolné mestá sú dlhodobo schopné účinne a hospodárne reagovať na aktuálne a trvale rušivé udalosti, akými sú zmena klímy, živelné pohromy, pandémie či kybernetické a iné útoky, adaptovať sa a zlepšovať svoje systémy reakcií (Asociace pro rozvoj infraštruktúry, 2023).

Autori (Reggiani et al., 2002; Borseková a Nijkamp, 2018; Caldarice et al., 2019 a ďalší) sa zhodujú na tom, že odolnosť je štrukturálnou vlastnosťou mestských systémov a súvisí s ich schopnosťou neustále sa prispôbovať ne/predvídateľným zmenám, šokom a rizikám predovšetkým vďaka schopnosti aktérov predvídať niektoré okolnosti, vytvárať a implementovať stratégie, ktoré budú schopné zmierniť dlhodobé negatívne účinky náhlych zmien a pomôžu obnoviť rovnováhu, či už na pôvodnej, alebo kvantitatívne zmenenej úrovni.

Dôležitou otázkou je tiež to, za akých okolností môžu byť mestá odolné, do akej miery a čo všetko ovplyvňuje ich odolnosť. Borseková et al. (2018) uvádzajú, že odolnosť miest ovplyvňuje ich geografická poloha, veľkosť, hustota obyvateľov východisková sociálna a ekonomická situácia, úroveň a kvalita infraštruktúry, sociálny kapitál, kultúra, návyky, podmienky prostredia, inštitucionálny rámec a pod.

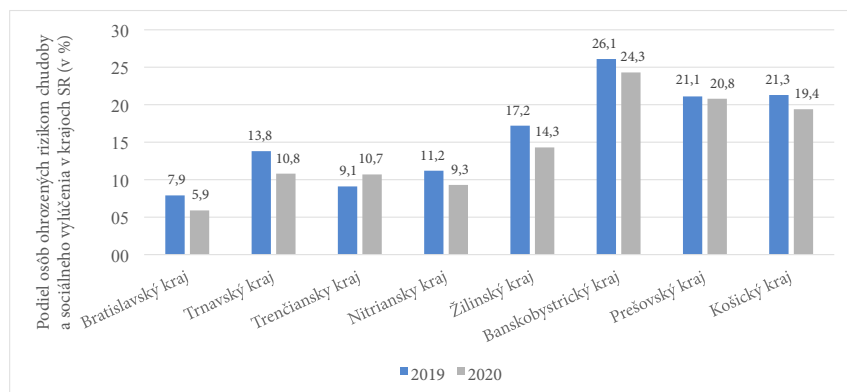
Za kľúčové v rozvoji mesta v rámci konceptu odolného mesta sú považované pripravenosť a informovanosť (vedomosti) zainteresovaných strán a vytvorenie stratégií. Adaptácia na tento koncept znamená, že miestne authority, obyvatelia mesta a relevantné subjekty, ktoré sú súčasťou mestského regulačného systému, si musia byť vedomí možných rizík rozvoja, musia byť pripravení na tieto riziká (aj tie nepredvídateľné) a nadobudnúť schopnosť okamžite a efektívne reagovať aj v prípade, že niektoré z týchto rizík nastane (Vaňová, 2021).

Inkluzívne mestá sú mestá, ktoré sa zaväzujú k vytváraniu prostredia, v ktorom sú všetci obyvatelia, bez ohľadu na ich pohlavie, vek, etnický pôvod, fyzické alebo mentálne schopnosti, sexuálnu orientáciu alebo sociálny a ekonomický status, plne začlenení a rešpektovaní. Koncept inkluzívnych miest sa zakladá na zásade rovnosti, ľudských práv a sociálnej spravodlivosti. Dôležitým aspektom je tiež zapojenie občanov do rozhodovacích procesov a dialógu medzi rôznymi skupinami obyvateľstva. Inkluzívne mestá sa snažia odstrániť prekážky, ktoré môžu brániť úplnému zapojeniu všetkých ľudí, a podporujú rovnosť príležitostí (Gebhardt, 2014). Táto koncepcia je dôležitá najmä v kontexte boja proti diskriminácii a sociálnemu vylúčeniu. Inkluzívne mestá sa usilujú o to, aby všetky ich časti boli bezpečné, prístupné a rešpektujúce rôznorodosť a individuálne potreby všetkých obyvateľov. Cieľom je vytvoriť prostredie, ktoré umožňuje všetkým ľuďom plne sa zúčastňovať spoločenského, ekonomického a kultúrneho života mesta (Asociace pro rozvoj infraštruktúry, 2023). Inkluzívne mestá často prijímajú konkrétne politiky a opatrenia, ako je budovanie bezbariérovej infraštruktúry,

podpora sociálneho bývania, programy pre začleňovanie migrantov, podpora rovnakého zamestnania a boj proti diskriminácii (Gerometta, Haussermann a Longo, 2005).

Medzi krajinami a mestami v EÚ však existujú značné rozdiely. Rozdiel v odmeňovaní žien a mužov sa napríklad pohybuje od 1,4 % v Luxembursku až po takmer 20 % na Slovensku a ešte viac v Česku, Nemecku, Rakúsku a Estónsku. Vo väčšine krajín sa rozdiely v odmeňovaní medzi mužmi a ženami znižujú. Aj keď sa situácia v Európskej únii zlepšuje, rozdiel sa za posledných 8 rokov zmenšil iba o necelé dva percentuálne body. Pri porovnaní platov na Slovensku ženy zarábajú o takmer 20 % menej ako muži. Hodnota eura zarobeného ženou je iba 0,80 eura z hodnoty eura, ktoré zarobí muž. Podľa údajov Európskej komisie každá žena v Únii pracuje v porovnaní s mužmi dva mesiace v roku zadarmo (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2022). Rozdiely sú aj na úrovni sociálneho vylúčenia. Podľa Štatistického úradu SR (2022) chudoba a sociálne vylúčenie ohrozovali v roku 2020 na Slovensku 14,8 % obyvateľov, čo predstavuje necelých 800-tisíc ľudí. Úroveň sociálneho vylúčenia na Slovensku a v jednotlivých mestách závisí od rôznych faktorov. Medzi tieto faktory patria:

1. **Chudoba:** Slovensko zaostáva v riešení výziev v oblasti chudoby. Existuje určitá časť populácie, ktorá žije pod hranicou chudoby alebo sa nachádza v riziku chudoby. Nízke príjmy, nezamestnanosť a nedostatočný systém sociálneho zabezpečenia sú faktory, ktoré môžu prispieť k sociálnemu vylúčeniu (Rochovská, Horňák a Hluško, 2021). Túto skutočnosť ilustruje obrázok 18.



Obrázok 18 Podiel osôb ohrozených rizikom chudoby a sociálneho vylúčenia v krajocho SR

Zdroj: spracované podľa údajov EU SILC 2020 zo ŠÚ SR, 2022.

2. Dlhodobá nezamestnanosť: Dlhodobá nezamestnanosť môže byť jedným z faktorov vedúcich k sociálnemu vylúčeniu. Osoby, ktoré majú dlhodobé problémy s prístupom k stabilnému zamestnaniu, môžu čeliť finančným problémom, môžu mať obmedzený prístup k základným službám. Na Slovensku je to predovšetkým Prešovský a Banskobystrický kraj, ktoré vykazujú najvyššiu mieru dlhodobej nezamestnanosti na Slovensku (Rochovská, Horňák a Hluško, 2021). Ku dňu 4. 9. 2023 tvorili najväčšiu časť nezamestnaných, vyše 105-tisíc osôb, predovšetkým ľudia bez práce jeden rok a viac. Ich podiel spomedzi nezamestnaných (158-tisíc osôb) dosahoval vyše 66 % (Štatistický úrad SR, 2023).

3. Rómska komunita: Rómska komunita na Slovensku čelí výzvam v oblasti sociálneho vylúčenia. Rómovia často trpia diskrimináciou, nízkou úrovňou vzdelania, vysokou nezamestnanosťou, nedostatočným bývaním a zlým prístupom k zdravotnej starostlivosti a ďalším službám (Rochovská, Horňák a Hluško, 2021).

4. Sociálne služby: Slovensko sa snaží poskytovať sociálne služby a podporu pre tých, ktorí sa nachádzajú v riziku sociálneho vylúčenia. Existujú programy a opatrenia, ktoré majú za cieľ znížiť sociálne nerovnosti a podporiť začlenenie marginalizovaných skupín do spoločnosti (Rochovská, Horňák a Hluško, 2021).

Všetky sociálne skupiny vrátane tých najzraniteľnejších by mali mať podľa Novej Lipskej charty v mestách rovnaký prístup k službám všeobecného záujmu vrátane vzdelávania, sociálnych služieb, zdravotnej starostlivosti a kultúry. Zodpovedajúce, bezpečné a dostupné bývanie a dodávky energie by mali spĺňať potreby rôznych skupín spoločnosti vrátane starnúcej populácie a iných špecifických skupín, napr. osôb so zdravotným postihnutím, mladých ľudí a rodín. Inkluzívne mestá majú ponúkať svojim novým aj súčasným obyvateľom príležitosti na sebaurčenie v mestských štvrtiach, ktoré môžu byť aj kultúrne a sociálne odlišné, t. j. napríklad mestské oblasti s pretrvávajúcimi problémami súvisiacimi s menšinami potrebujú navyše komplexnú integračnú a antisegregačnú stratégiu. Všetci občania by mali mať právo získavať nové zručnosti a vzdelanie. To si vyžaduje cenovo dostupné a prístupné, vysokokvalitné predškolské a školské vzdelávanie, kvalifikáciu a odbornú prípravu pre mladých ľudí, ako aj príležitosti na celoživotné vzdelávanie, najmä pokiaľ ide o digitalizáciu a technológie. Okrem toho sa zásada inkluzívnosti začlenila do nastavenia finančných zdrojov EÚ na roky 2021 – 2027 (The New Leipzig Charter, 2020).

ZÁVER A NÁVRH OPATRENÍ PRE NOVÉ PROGRAMOVÉ OBDOBIE 2021 – 2027

Zdroje EÚ predstavujú významný zdroj financovania verejných investícií na Slovensku. Slovensko patrí ku krajinám s najvyšším čistým príjmom z EÚ na obyvateľa. V období 2021 – 2027 bude mať Slovensko k dispozícii 22,5 mld. eur v rámci zdieľaného riadenia. Ide o historicky najvyšší objem finančných prostriedkov, pri ktorých je potrebné zabezpečiť ich efektívne využitie. Rozdelenie prostriedkov z rozpočtu EÚ medzi krajiny je založené na princípe solidarity medzi rozvinutejšími a menej rozvinutými krajinami a regiónmi, pričom redistribučnú funkciu plní najmä politika súdržnosti.

Hlavným cieľom politiky súdržnosti je znižovať regionálne rozdiely, posilniť ekonomickú, sociálnu a územnú súdržnosť EÚ. Okrem tohto cieľa mala politika súdržnosti v období 2014 – 2020 prispievať aj k dosiahnutiu cieľov stratégie Európa 2020 vo všetkých regiónoch a v období 2021 – 2027 má prispieť k naplneniu politických priorít EÚ najmä v oblasti zelenej a digitálnej transformácie (tabuľka 5, kapitola 1.3). Najmä v poslednom období bola politika súdržnosti využívaná aj ako nástroj stabilizácie na riešenie kríz. V čase kríz, ako napríklad COVID-19 kríza, vojna na Ukrajine a energetická kríza Európska únia prijala niekoľko rozhodnutí, ktoré umožnili využiť fondy EÚ pre podporu ekonomiky (CRII, CRII+, REACT-EU), pomoc členským štátom s príchodom vysídlených osôb z Ukrajiny (CARE a FAST CARE) a následkov energetickej krízy (SAFE). Vzhľadom na takto široké nastavenie cieľov je zrejmé, že dosiahnutie primárneho cieľa, ktorým by malo byť znižovanie regionálnych rozdielov, je komplikované. V *programovom období 2014 – 2020 na Slovensku nedošlo k zníženiu disparít v tom zmysle, že by menej rozvinuté regióny dobiehali viac rozvinutý región* (obrázok 13, kapitola 1.5). Mierny sklon k vyrovnávaniu existujúcich regionálnych disparít a postupné približovanie úrovne MRR úrovni dosahovanej v Bratislavskom kraji sme identifikovali v prípade zmien konkurencieschopnosti krajov. Pozitívne je, že aj menej vyspelé regióny (najmä Prešovský kraj) vykazujú rastúcu mieru dynamiky ukazovateľov charakterizujúcich rastový potenciál a kvalitu života. Dôvody, prečo nedošlo k výraznejšiemu zníženiu disparít v SR, treba hľadať nielen v nastavení politiky súdržnosti na úrovni EÚ, ale predovšetkým v nastavení systému implementácie v rámci SR. Opakuje sa situácia z predchádzajú-

cich programových období, keď fondy politiky súdržnosti skôr napomáhajú tomu, aby sa regionálne rozdiely nezväčšovali. K približovaniu menej rozvinutých regiónov k Bratislavskému kraju nedochádzalo ani v predchádzajúcich obdobiach (Matlovičová a Matlovič, 2005; Papcunová, 2012), pričom nastavenie nástrojov regionálnej politiky na Slovensku neodrážalo prioritu znižovania rozdielov medzi rozvinutým západom/severozápadom a zostávajúcim juhovýchodom/východom (Matlovičová, Židová a Kolesárová, 2014). Na druhej strane fondy EÚ financovali 55 % verejných investícií v období 2015 – 2017. Objem zdrojov súvisiaci s politikou súdržnosti je ešte vyšší kvôli spolufinancovaniu, resp. v prípade prijímateľa zo štátnej správy aj kvôli neoprávneným výdavkom či korekciám. Plnenie stanovených cieľov v operačných programoch bolo ovplyvnené nedostatkami v implementácii a pomalým čerpaním, ktoré viedlo k poklesu pôvodne alokovaných zdrojov EÚ a spolufinancovania zo ŠR najmä v prípade zdrojov určených pre výskum, vývoj a inovácie, infraštruktúru (cestnú, vodnú, environmentálnu vrátane vybavenosti obcí a miest s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít), informačnú spoločnosť, na adaptáciu na zmenu klímy, nízkouhlíkové hospodárstvo, ľahší prístup k efektívnejším a kvalitnejším službám, na mobilizáciu kreatívneho potenciálu v regiónoch a CLLD. Zároveň pomalé čerpanie fondov EÚ viedlo k tomu, že primárna pozornosť bola venovaná miere čerpania a nie účinnosti (angl. *effectiveness*) dosahovania cieľov a sledovaniu výsledkov.

Analýza priestorovej alokácie fondov politiky súdržnosti na úrovni okresov ukázala, že v programovom období 2014 – 2020 dochádzalo pri projektoch s realizáciou priamo priraditeľnou konkrétnym okresom k alokácii zohľadňujúcej mieru evidovanej nezamestnanosti. Pričom prostriedky sú primárne alokované do okresov s vyšším ľudským kapitálom. Samotný väčší objem financií plynúcich do menej rozvinutých regiónov však ešte nie je zárukou konvergenie v rámci krajiny. Podstatné je aj efektívne využitie týchto zdrojov a potrebné sú aj štrukturálne reformy (napr. Mogila et al., 2022). Ale ak sa pozrieme na objem finančných prostriedkov plynúcich z projektov spolufinancovaných z fondov EÚ na úrovni krajov (tabuľka 30), je zrejmé, že priestorová alokácia nezodpovedala hlavnému cieľu politiky súdržnosti. *Hlavnému cieľu politiky súdržnosti zodpovedá len priestorová alokácia na úrovni okresov.* Na úroveň okresov je možné alokovať len 56 % zazmluvnenej sumy projektov, ostatné projekty sa realizujú vo viacerých okresoch, krajoch či na celom Slovensku.

Napriek tomu, že investičný dlh SR je veľký, problémom Slovenska nie je nedostatok prostriedkov, ale nízka absorpčná kapacita. V programovom období 2014 – 2020 bolo čerpanie prostriedkov EÚ veľmi pomalé, pomalšie ako v predchádzajúcich obdobiach (Výrostová, 2022a). To umožnilo SR využiť pre riešenie kríz väčší objem prostriedkov ako v iných krajinách (viac ako 2 mld. eur vrátane REACT-EU) a dobehnúť oneskorené čerpanie alokácie EÚ zdrojov. Tieto prostriedky napomohli zmierniť dosahy pandémie najmä podporou udržania zamestnanosti cez tzv. *kurzarbeit* a podporu MSP. Vzhľadom na flexibilitu nastavenia nástrojov a žiadnych požiadaviek na alokáciu podľa kategórie regiónov v prípade REACT-EÚ nie je prekvapujúce, že najviac zazmluvnených projektov mal najrozvinutejší Bratislavský kraj nasledovaný prijímateľmi z najmenej rozvinutých krajov Banskobystrického, Prešovského a Košického (obrázok 11). V prípade CARE a FAST-CARE išlo najmä o spätné preplácanie už poskytnutej pomoci utečencom z Ukrajiny, čo zmiernilo tlak na verejné rozpočty. Prostriedky sa však nevyužili na realizáciu pôvodne plánovaných projektov, ale primárne najmä na spotrebné a redistribučné výdavky, ktoré neprispievajú k dlhodobému rozvoju a znižovaniu regionálnych rozdielov. V prípade SAFE nemožno hovoriť ani o redistribučnej funkcii, pretože nižšie ceny energií boli dotované pre všetkých občanov SR, len ich zdroj financovania sa líšil. *Zmeny v alokácii prostriedkov na politiku súdržnosti v súvislosti s riešením dosahov pandémie COVID-19 a ďalších kríz teda neprispeli k napĺňaniu základného cieľa politiky súdržnosti.*

Úroveň konkurencieschopnosti samosprávnych krajov v SR sa v období rokov 2014 – 2020 nezmenila, teda rozdiely v konkurencieschopnosti regiónov ostávajú nezmenené. Dlhodobu je najkonkurencieschopnejší Bratislavský kraj, ktorý v porovnaní s ostatnými regiónmi dominoval vo všetkých hodnotených ukazovateľoch aj napriek tomu, že v každom roku sledovaného obdobia došlo k poklesu hodnoty celkového indexu úrovne konkurencieschopnosti. Vyššiu ako priemernú úroveň konkurencieschopnosti dosiahli Trnavský a Žilinský kraj, zatiaľ čo Banskobystrický a Prešovský kraj dosahovali v sledovanom období len 80 % úroveň priemerných hodnôt skúmaných ukazovateľov. Pri sledovaní dynamiky regionálnej konkurencieschopnosti sme zistili, že v porovnaní s rokom 2013 sa najvýznamnejšie zvýšila konkurencieschopnosť v Nitrianskom kraji. Dynamika konkurencieschopnosti Bratislavského kraja dosahovala v hodnotenom období výrazne nižšie hodnoty, čo vo vzťahu k existujúcim regionálnym disparitám signalizuje, že nedochádza k ďalšiemu prehľbovaniu sociálno-ekonomických rozdielov ostatných regiónov v porovnaní s regiónom hlavného mesta. Zhodnotením vý-

voja úrovne aj dynamiky konkurencieschopnosti samosprávnych krajov sa potvrdili všeobecne známe tendencie regionálnej diferenciácie v Slovenskej republike, ktoré sú typické situovaním ekonomicky vyspelejších regiónov geograficky bližšie v západnej časti republiky (Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky a Žilinský kraj) a zároveň sa potvrdilo minoritné postavenie najmä Banskobystrického, Prešovského a Košického kraja.

Vychádzajúc z publikovaných štúdií (Tijanić a Obadić, 2015; Žáček et al., 2019; Vukašina et al., 2022) sme predpokladali, že k pozitívnym zmenám dochádza (okrem mnohých iných faktorov) aj vtedy, ak regióny čerpajú finančné prostriedky zo štrukturálnych fondov EÚ na projekty, ktorých efektom je zmiernovanie regionálnych disparít, a teda aj kvalitatívne zmeny konkurencieschopnosti. *Očakávaný nárast konkurencieschopnosti v dôsledku čerpania významného podielu finančných prostriedkov EŠIF sme však nezaznamenali vo všetkých regiónoch SR.* Predpoklad o pozitívnom vplyve EŠIF na rozvoj regiónov, a teda aj na rast regionálnej konkurencieschopnosti bol potvrdený iba v Žilinskom kraji. Objem čerpaných prostriedkov korešpondoval s dynamikou konkurencieschopnosti aj v Košickom a Banskobystrickom kraji. Opačná situácia bola zistená v Trenčianskom a Bratislavskom kraji, ktoré alokovali relatívne vysoké objemy finančných prostriedkov z EŠIF, avšak zaznamenali len minimálne (Trenčiansky kraj), resp. žiadne (Bratislavský kraj) zmeny v dynamike konkurencieschopnosti regiónov. Závery realizovanej analýzy regiónov NUTS3 v SR (kapitola 2.4) nepotvrdzujú predpoklad, že EŠIF prispievajú ku kvantitatívnym a kvalitatívnym zmenám regionálnej konkurencieschopnosti. Dôvodom je problematická identifikácia lokalizácie efektov alokovaných finančných prostriedkov štrukturálnych fondov EÚ, potenciálny oneskorený efekt investícií spolufinancovaných z EÚ fondov, ako aj skutočnosť, že realizované projekty prinášajú efekty v iných regiónoch ako v regióne, v ktorom boli prostriedky alokované (pozitívne, resp. negatívne externality). Keďže cieľom politiky súdržnosti je zmiernovať medziregionálne rozdiely, považujeme za dôležité, aby bolo možné čo najpresnejšie identifikovať, do ktorých regiónov sú prostriedky EÚ smerované, keďže chýbajú informácie o priestorovej alokácii národných projektov, finančných nástrojov a projektov, ktoré sú realizované vo viacerých regiónoch. Nepresnosť formulovaných záverov môže vyplývať aj zo štruktúry multikriteriálneho indexu regionálnej konkurencieschopnosti, keďže výber posudzovaných ukazovateľov konkurencieschopnosti môže ovplyvniť výsledok analýzy.

Politika súdržnosti v programovom období 2014 – 2020 na Slovensku bola poznamenaná nedostatkami vo všetkých fázach jej cyklu. Spôsobom jej im-

plementácie a identifikáciou nedostatkov sa zaoberali viaceré štúdie a analýzy, napríklad vládny audit, NKÚ, EK, ako aj projekty financované z OP TP, napr. Ernst, Young a Stengl (2020) a vláda L. Ódora (Úrad vlády SR, 2023). Riadiace orgány si uvedomovali administratívne zaťaženie prijímateľov, nedostatky v implementácii a realizovali opatrenia na ich zníženie a elimináciu vrátane legislatívnych zmien (napr. zákona o poskytovanom príspevku z EŠIF, zákona o verejnom obstarávaní a pod.). Mnohé nedostatky však pretrvávajú a majú vplyv na tempo implementácie a efektívnosť politiky súdržnosti na Slovensku.

Hlavné **problémy** pri implementácii politiky súdržnosti v SR a **navrhnuté opatrenia** pre nové programové obdobie sú zhrnuté v týchto bodoch:

• programovanie

Prelínanie programových období v súvislosti s pravidlom $n+3$ ($n+2$ pre rok 2027) spôsobuje SR problémy s včasným začiatkom implementácie nového obdobia vzhľadom na potrebu dočerpať zdroje z predchádzajúceho obdobia. Napriek tomu, že Partnerská dohoda SR v období 2014 – 2020 bola prijatá skôr ako napríklad vo Fínsku (malo najvyššiu mieru čerpania v roku 2020), čerpanie zdrojov začalo v SR neskôr ako vo Fínsku. Z analýzy uskutočnenej v rámci všetkých krajín EÚ vyplynulo, že miera čerpania v predchádzajúcom období, ako aj právny štát, politická stabilita a počet operačných programov sú štatisticky významnými determinantmi miery čerpania fondov EÚ (Výrostová, 2022a). Slovensko zlyháva vo včasnej príprave nového programového obdobia a oneskorené spustenie implementácie OP vedie k pomalšiemu čerpaniu, riziku prepadnutia nevyčerpaných prostriedkov, riziku vyššej chybovosti a z toho vyplývajúcich finančných korekcií a nedosiahnutia požadovaných výsledkov z dôvodu prílišného tlaku na rýchle vyčerpanie zdrojov s menším ohľadom na kvalitu projektov. Na strategický význam a vzťah medzi včasným spustením implementácie a následným čerpaním finančných prostriedkov poukázal NKÚ SR (2022) už aj v minulosti. Oneskorenie v období 2021 – 2027 je omnoho väčšie ako v predchádzajúcich obdobiach, aj keď bolo čiastočne spôsobené aj zo strany EÚ, keďže v prvom roku implementácie nebol schválený ani jeden program v žiadnej krajine EÚ. Napriek tomu, že OP Slovensko EK schválila 22. 11. 2022, bola prvá výzva vyhlásená až v júni 2023. V budúcnosti by bolo vhodné pripravovať implementáciu a prvé výzvy súbežne s prípravou OP. S cieľom zjednodušiť a urýchliť čerpanie sa vláda SR rozhodla pre jeden OP v rámci cieľa 1. Prínosom OP Slovensko je zavedenie jednotných pravidiel, jedného manuálu pre verejné obstarávanie, jedného

riadiaceho orgánu, avšak silnejšia centralizácia fondov si vyžaduje efektívny systém riadenia a kontroly, dostatočné kapacity pre jeho implementáciu a vzájomnú spoluprácu s ostatnými aktérmi na všetkých úrovniach.

• priority a výkonnosť

Prioritou Slovenska bolo čerpanie fondov EÚ, pričom spoločnosť sa málo sústredila na výsledky a diskusiu o efektívnom využití fondov, o ich ekonomickom prínose pre regióny (Marcinčin, 2022). Na riziká tlaku na rýchle čerpanie fondov EÚ upozornil NKÚ (2022), pretože môžu viesť k vyššej miere chybovosti a následných nezrovnalostí a nedosiahnutiu určených cieľov a výsledkov. Keďže čerpanie fondov EÚ v SR nevedie k znižovaniu regionálnych disparít a rastu konkurencieschopnosti regiónov tak, ako sa očakávalo, bolo by vhodné prostriedky nasmerovať do projektov, ktoré prispievajú k rastu konkurencieschopnosti a budú zohľadňovať skutočné potreby územia. K tomu by mal prispieť aj odklon od dopytovo-orientovaných projektov, ktoré sa stretli s mnohými problémami (podrobnejšie kapitola 1.3.2) k podpore integrovaných územných investícií a integrovaného územného rozvoja. Podľa Marcinčina (2022) by prostriedky nasmerované do výnosných a produktívnych investícií mohli urýchliť konvergenciu regiónov a Slovenska. Vzhľadom na obmedzené zdroje je potrebné určiť priority aj pre financovanie trvalo udržateľného rozvoja miest. Mestá v SR v súčasnosti čelia mnohým výzvam s cieľom budovať koncept inteligentných, zelených, odolných a inkluzívnych miest (kapitola 3.4), preto je potrebné stratégie rozvoja formulovať nielen s ohľadom na dostupné zdroje politiky súdržnosti, ale aj ďalších zdrojov, teda je potrebné lepšie prepojenie národnej regionálnej politiky a politiky súdržnosti. Predpoklady pre to sa vytvorili na nižších vládnych úrovniach (IÚS, UMR), avšak na národnej úrovni takéto jasné prepojenie absentuje. Súhlasíme s odporúčaním vlády SR (Úrad vlády SR, 2023), že by bolo potrebné pripraviť a následne schváliť dlhodobú stratégiu rozvoja Slovenska do roku 2050 a financovanie z verejných zdrojov nasmerovať do strategických oblastí, kľúčových pre dlhodobú udržateľnosť. Pozitívne hodnotíme využitie časti zdrojov 2014 – 2020 z IROP v rámci REACT-EU v rokoch 2022 a 2023 na predprojektovú prípravu pre čerpanie v nasledujúcom programovom období 2021 – 2027 (24 mil. eur). V tejto aktivite je potrebné pokračovať a ako navrhol Úrad vlády SR (2023) vyčleniť prostriedky každoročne na predprojektovú prípravu. Okrem sledovania výstupov projektov by sa mala väčšia pozornosť zameriavať na výsledky, ktoré by mali byť viac komunikované. Pozitívom pre obdobie 2021 – 2027 je spoločný súbor ukazova-

teľov výkonnosti za EÚ pozostávajúci z menšieho počtu ukazovateľov, avšak hodnotenie efektívnosti fondov EÚ si bude vyžadovať včasné a spoľahlivé informácie z členských štátov.

• **štruktúra riadenia fondov politiky súdržnosti**

V období 2014 – 2020 riadenie fondov EÚ zahŕňalo sedem riadiacich orgánov a 27 sprostredkovateľských orgánov, pričom každá inštitúcia mala vlastné pravidlá. Preto možno hodnotiť pozitívne zjednodušenie riadenia v novom programovom období, kde je čerpanie v rámci cieľa 1 založené len na jednom operačnom programe OP Slovensko, jednotných metodických pokynoch, jednotnom manuáli pre verejné obstarávanie a jednom riadiacom orgáne. Výrazne sa tiež znížil počet sprostredkovateľských orgánov (10). Táto štruktúra prináša potenciál pre zjednodušenie implementácie, na druhej strane aj riziká súvisiace s viac centralizovaným prístupom, teda si bude vyžadovať kvalitné a včasne fungujúce nastavenie procesov, vysokú odbornosť administratívnych kapacít, profesionalitu a transparentnosť. Napriek nižšiemu počtu orgánov zapojených do implementácie je nevyhnutné zlepšiť vzájomnú koordináciu rezortov, na čo upozornil aj NKÚ (2022), a správne definovať ich kompetencie. Pre úspešnú implementáciu fondov je však nevyhnutná aj vertikálna koordinácia s ostatnými aktérmi, najmä územnou samosprávou, ktorá bude cez IÚS a UMR implementovať značný objem finančných prostriedkov.

• **integrovaný územný rozvoj**

V období 2014 – 2020 sa v SR po prvýkrát v rámci politiky súdržnosti implementovali nástroje integrovaného územného rozvoja, avšak realizácia prístupu zdola nahor bola problematická s následným pomalým čerpaním, ktoré nezohľadňovalo skutočné potreby územia (podrobnejšie kapitola 1.3.2). Napriek pôvodnému zámeru, aby o projektoch rozhodovali regióny, RIÚS sa implementovali ako dopytovo-orientované projekty na dvoch úrovniach. V období 2021 – 2027 majú regióny prístup k financovaniu svojich rozvojových potrieb prostredníctvom integrovaných územných stratégií (IÚS) s využitím ITI, resp. integrovaného investičného balíčka, ak je spolufinancovanie zabezpečené aj z iných zdrojov, ako napríklad Plánu obnovy a odolnosti. Prostredníctvom IÚS/UMR budú realizované vybrané oblasti v rámci všetkých 5 cieľov politiky súdržnosti v súlade s kompetenciami samospráv. Na rozdiel od predchádzajúceho obdobia IÚS sú spracovávané ako časť PHSR, resp. jeho podklad. Implementácia je založená na princípe partnerstva, pri-

čom pre úspešnú implementáciu je dôležité riadenie, metodika a podpora regionálnych centier MIRRI, ako aj spôsob formovania a fungovania Rád partnerstva na úrovni krajov a Kooperačných rád UMR na úrovni 18 funkčných mestských oblastí (FMO). Z nášho predchádzajúceho výskumu zameraného na fungovanie FMO Košíc (Výrostová, 2017) vyplynulo, že spolupráca medzi obcami v rámci FMO Košíc skôr nefungovala, čo bolo spôsobené nedostatkom informácií o činnosti Rady partnerstva, nedostatočnou komunikáciou, nastavením výziev, ktoré nepodporovali regionálnu spoluprácu a prepojenosť medzi mestom a obcami v rámci FMO, čo nevedlo k vytvoreniu funkčného partnerstva v správe územia a riešenia potrieb obcí. Napriek tomu takmer všetky obce v rámci FMO Košíc mali záujem o spoluprácu po skončení programového obdobia v záujme rozvoja funkčného územia. Odstránenie týchto problémov a nastavenie funkčného partnerstva súčasne s fungujúcim systémom implementácie je kľúčové, keďže regióny a FMO budú v období 2021 – 2027 rozhodovať o 2,3 mld. eur (t. j. 19 % celkovej alokácie OP Slovensko podľa stavu ku koncu roka 2023), čo by malo zabezpečiť riešenie špecifických problémov územia a skvalitnenie života obyvateľov. Doterajšie skúsenosti poukazujú na to, že aj na úrovni miest je vzájomná spolupráca aktérov a sieťovanie pri hľadaní riešení mestských problémov prakticky nevyhnutné. K riešeniu problémov miest napomáhajú aj iniciatívy na úrovni EÚ, ako Európska mestská iniciatíva či program medziregionálnej spolupráce URBACT (podrobnejšie kapitola 3.3).

• systém implementácie a kontroly

Administratívna záťaž a nadmerná byrokracia s fondmi EÚ v SR sú všeobecne známe problémy, ktoré si vlády SR uvedomovali. Napriek prijatiu viacerých antibyrokratických balíčkov a ďalších opatrení na zníženie administratívnej záťaže (napr. aj v súvislosti s požiadavkami EK na e-Kohéziu), ktoré sú zverejňované v pravidelných správach o implementácii EŠIF vypracovaných MIRRI, problémy v tejto oblasti pretrvávali. Dôsledkom administratívnej náročnosti, absencii jasných transparentných procesov bol veľmi dlhý čas od podania projektu po prvú platbu (podľa bývalej ministerky MIRRI Remišovej 680 dní). To mohlo viesť k problémom s dodržaním stanovených termínov ukončenia projektu, naplnenia cieľov projektu spôsobených aj rizikami súvisiacimi s technologickým pokrokom, infláciou a zabezpečením financovania projektu zo strany prijímateľa. Napriek upozorneniam NKÚ pretrvávajú nedostatky pri výzvach, výbere hodnotiteľov, transparentnosti hodnotiaceho procesu, administrácii projektov a základnej finančnej kontrole,

ktoré si vyžadujú posilnenie vnútorného kontrolného systému jednotlivých subjektov (Honza, 2020). Odporúčania pre procesy výziev, hodnotenia žiadostí, elektronizácie, VO a procesy kontroly podrobne zhŕňa štúdia Ernst & Young a Stengl (2020). Už táto štúdia identifikovala viaceré problémy, ako napríklad nedostatočné strategické plánovanie výziev a z toho plynúce zahŕňanie administratívnych kapacít, nedostatočnú podporu dopytovo-orientovaných projektov, neadresné vyhlasovanie výziev, nízky počet odborných hodnotiteľov a nedostatočný tlak na kvalitu hodnotenia, zameranie kontrol na procesné pravidlá namiesto reálneho prínosu projektov, prekročené stanovené lehoty pri procesoch výberu projektov, kontroly VO a časté zmeny riadiacej dokumentácie. Zároveň táto štúdia potvrdila nefunkčnosť nastaveného systému implementácie CLLD v SR vzhľadom na neúmerné administratívne zaťaženie, oneskorenie, nepružnosť a spôsob financovania MAS. Snahu o odstraňovanie byrokratických prekážok nad rámec požiadaviek EÚ¹⁹ možno preto považovať za vhodný krok, na druhej strane je však potrebné zabezpečiť, aby nedochádzalo k neoprávnenému a neefektívnemu vynakladaniu zdrojov EÚ, keďže niektoré byrokratické postupy boli zavedené z dôvodu zistení porušení zo strany kontrolných orgánov. Domnievame sa, že by zlepšenie v SR mohlo priniesť aj širšie využívanie vhodne nastaveného systému zjednodušeného vykazovania výdavkov²⁰, jednoduchšia dokumentácia, jasné nastavenie procesov, širšia elektronizácia, opatrenia zamerané na zníženie fluktuácie a zvýšenie odbornosti ľudských zdrojov, lepšia komunikácia s potenciálnymi žiadateľmi, prijímateľmi a ďalšími partnermi a dostupnosť informácií v zrozumiteľnej forme na jednom portáli vrátane údajov o dosiahnutých výsledkoch projektov. V oblasti kontroly sa zamerať viac na dosahovanie výstupov a výsledkov, kontrolovať len výdavky na projekty, ktoré budú vyhodnotené ako rizikové, a posilniť preventívnu funkciu auditu (Úrad vlády SR, 2023). Pozitívne hodnotíme fungovanie informačno-poradenských centier pre EŠIF, ktoré boli zriadené v roku 2016 na základe projektu financovaného z OP TP v jednotlivých krajoch okrem Bratislavského, kde sú lokalizované riadiace a sprostredkovateľské orgány.

¹⁹ Odstránenie gold-platingu, ktorým je postup členského štátu EÚ, ktorý pri transpozícii právnych predpisov EÚ do vnútroštátneho práva zachádza nad rámec požiadaviek plynúcich z práva EÚ.

²⁰ Pri zjednodušenom vykazovaní výdavkov sa výdavky nepreukazujú účtovnými dokladmi, ale uplatňuje sa štandardná stupnica jednotkových nákladov, paušálne financovanie alebo jednorazová platba.

• verejné obstarávanie (VO)

V súvislosti s VO je jedným z vážnych problémov pri financovaní projektov z EŠIF jeho dĺžka. Priemerné rozhodovacie obdobie, t. j. čas medzi konečným termínom prijímania ponúk a dátumom zadania zákazky, je v podmienkach SR jedno z najdlhších v EÚ. Za rok 2021 to bolo 179 dní, pričom v roku 2018 toto obdobie bolo najdlhšie v EÚ, a to vyše 250 dní. Až v 95 % jediným kritériom bola najnižšia cena, kým v iných krajinách EÚ sa do úvahy berú aj ďalšie kritériá odrážajúce kvalitu (Single Market Scoreboard, 2021). Džupka et al. (2020) zistili, že ak predmet obstarávania je spolufinancovaný z fondov EÚ, v krajinách V4 sa nedosahujú také úspory ako pri iných zmluvách nefinancovaných z fondov EÚ, čo vysvetľujú vysokými transakčnými nákladmi dodávateľa, ktoré sa odrážajú v cene. Tieto náklady podľa nich vyplývajú z dĺžky schvaľovacieho procesu zo strany spolufinancujúcich vnútroštátnych orgánov a špecifických podmienok, ako napr. povinnosti auditu. Môže to byť spôsobené aj nekalými súťažnými praktikami, ktoré sa podľa Daňka et al. (2020) prejavujú v podobe konfliktu záujmov medzi poskytovateľom a prijímateľom príspevku alebo verejným obstarávateľom a uchádzačom alebo v podobe nesúťažného správania uchádzačov, ktorého dôsledkom je neefektívne využívanie zdrojov, prípadne zneužitie finančných prostriedkov EÚ. Nesúťažné správanie uchádzačov (angl. *bid rigging*) vyplýva z častého stretávania sa vo verejnom obstarávaní, kde ich vzájomná súťaživosť je nahradená kooperáciou a deľbou tendrových víťazstiev. Príkladom v SR je verejné obstarávanie na diaľnicu D1 Mengusovce-Jánovce z roku 2004, za ktoré Protimonopolný úrad SR udelil pokutu šiestim stavebným firmám (45 mil. eur, pričom prípad bol uzatvorený Ústavným súdom SR až v roku 2017), avšak štát nezabránil, aby firmy naďalej participovali na zákazkách spolufinancovaných z EÚ. To viedlo v roku 2018 k auditu zo strany EK a podľa správy MIRRI (2020) k nemožnosti deklarovať výdavky súvisiace s kartelovou dohodou firiem za OP KŽP, OP II, IROP a Interreg SK-CZ. Ďalšie porušenia pravidiel verejného obstarávania v rokoch 2019 a 2020 odhalila kontrola NKÚ v prípade Národnej diaľničnej spoločnosti v súvislosti s výstavbou diaľnic (Úrad vlády SR, 2022). Centralizácia kontroly verejného obstarávania na Úrad pre verejné obstarávanie, ktorá sa zaviedla, by mala viesť k zefektívneniu procesu kontroly a jeho profesionalizácii. Zjednodušenie a sprehľadnenie VO mal zabezpečiť aj národný projekt financovaný z OP II s názvom IS eForms, ktorý zavádza elektronické formuláre vo VO a prepojenie informácií z registrov. Potrebne sú však aj ďalšie opatrenia, ktoré zlepšia verejné obstarávanie a pre-

ventívne zabránia konfliktom záujmov a neefektívnemu využívaniu zdrojov EÚ a SR.

• **nezrovnalosti a korupcia**

Nezrovnalosť je akékoľvek porušenie práva EÚ alebo vnútroštátneho práva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bol negatívny dosah na rozpočet EÚ (podrobnejšie nariadenie č. 1303/2013), pričom závažné nezrovnalosti zahŕňajú podvody, korupciu a konflikty záujmov. Slovensko dlhodobo patrí ku krajinám s najvyššou mierou ohlásených nezrovnalostí, ktoré sa premietajú aj do výšky finančných korekcií. Podľa EK (2022) bola miera odhaľovania podvodov za obdobie 2014 – 2020 v celej EÚ významne ovplyvnená mierou odhaľovania v Rumunsku a na Slovensku, kde súvisela s vysokými finančnými sumami. Ku dňu 31. 8. 2023 boli za SR nezrovnalosti vyčíslené na 429 mil. eur (Úrad vlády SR, 2023). Chybovosť systému riadenia a kontroly bola najvyššia u OP Rybné hospodárstvo, kde boli aj pozastavené platby pre EK pre systémové nedostatky a OP II. Nedostatky riadiaceho a kontrolného systému boli zistené aj pri OP LZ v rámci Implementačnej agentúry na MPSVaR (MIRRI, 2020). Nezrovnalosti predstavujú významné riziko pre SR, s ktorým Slovensko dlhodobo bojuje a ktoré majú negatívny vplyv na štátny rozpočet (Úrad vlády SR, 2022). Ďalším problémom v SR je podľa Kuhna (2014) konflikt záujmov a korupcia, ktorá sa síce ťažko preukazuje, ale jeho štúdia poukazuje na pravdepodobné ovplyvňovanie verejného obstarávania firmami, ktoré externe vypracovávajú žiadosti o NFP a následne zabezpečujú externý manažment projektov. Korupcia je problémom slovenskej spoločnosti a netýka sa len EÚ fondov. V roku 2022 sa Slovensko umiestnilo na 49. mieste v rámci 180 hodnotených krajín z hľadiska vnímania korupcie podľa Transparency international (CPI, 2022), pričom z krajín V4 sa horšie umiestnilo len Maďarsko. Na negatívne vnímanie korupcie v SR poukazujú aj prieskumy Eurobarometra. Pravdepodobne najznámejšie korupčné kauzy sa týkali financovania vedy a výskumu a poľnohospodárskych subvencií. Problém korupcie pri výbere, hodnotení projektov a verejnom obstarávaní pri projektoch spolufinancovaných z fondov EÚ bol explicitne spomenutý aj s navrhnutými riešeniami v programovom vyhlásení vlády v rokoch 2021 – 2023. V období 2014 – 2020 sa zvýšila transparentnosť a zverejňovanie dát o čerpaní fondov EÚ (jednak z ITMS+, ale aj dostupnosť prostredníctvom centrálného registra zmlúv). Podrobnejšie údaje o čerpaní z teritoriálneho hľadiska najmä za veľké projekty, národné projekty či podpora cez finančné nástro-

je a dotácie podnikateľom, ako napr. Prvá pomoc pre podnikateľov (kapitola 1.4.1 a 1.4.2) však nie sú verejne dostupné. EK odporúča používať nástroje ARACHNE, ktoré umožňujú na základe súboru ukazovateľov identifikovať riziko podvodu, konfliktu záujmov a nezrovnalostí a EDES, systém včasného odhaľovania rizík a vylučovania hospodárskych subjektov, ktoré by bolo vhodné doplniť vlastným zdrojom informácií, ktoré absentujú (napríklad správa Úradu vlády SR, 2023 uvádza systém PREVENT na predchádzanie konfliktom vo VO v Rumunsku).

Potreba zmien v nastavení systému implementácie politiky súdržnosti na Slovensku je o to väčšia, že v novom programovom období 2021 – 2027 bude mať SR k dispozícii väčší balík zdrojov EÚ, ktorý vrátane národného spolufinancovania predstavuje vyše 26 mld. eur. Tento balík je tvorený zdrojmi politiky súdržnosti (pokles o 1,7 mld. eur z EÚ), Plánom obnovy a ďalšími zdrojmi EÚ (tabuľka 2, kapitola 1.1), ktoré si vyžadujú vzájomnú koordináciu, ale zároveň majú odlišný spôsob implementácie. Keďže Plán obnovy prispieva k regionálnemu rozvoju a trvalo udržateľnému rozvoju miest, aj keď jeho prostriedky nie sú vopred regionálne alokované, domnievame sa, že bude potrebné vyhodnocovať dosahy ním financovaných investícií na regionálny rozvoj spoločne s fondmi EÚ. Zjednodušeniu, urýchleniu a efektívnejšiemu čerpaniu fondov EÚ s pozitívnym vplyvom aj na Plán obnovy má napomôcť aj projekt v rámci Nástroja technickej podpory Európskej komisie na základe žiadosti slovenskej vlády, ktorý sa realizuje v období 2023 – 2025 (TSI, 2023). Projekt má prispieť k investíciám orientovaným na výsledky, posilniť administratívne kapacity v systémoch riadenia, implementácie a kontroly a zaviesť akčný plán na zníženie administratívnej záťaže, ktorá je nad rámec právnych predpisov EÚ, a prepracovanie riadenia a implementácie fondov EÚ v SR.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV

- ASOCIACE PRO ROZVOJ INFRASTRUKTURY, 2023. *Rozvoj měst*. Dostupné z: <https://www.zelena-mesta.cz/oblasti/rozvoj-mest/>
- ATKINSON, R., 2015. The urban dimension in cohesion policy: past developments and future prospects. *European Structural and Investment Funds Journal*, 3(1), 21 – 31.
- BAUN, M. J. a MAREK, D., 2014. *Cohesion policy in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- BENEŠ, M., 2006. *Konkurenceschopnost a konkurenční výhoda*. Brno: Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, 1 – 39. Dostupné z: <http://is.muni.cz/do/1456/soubory/oddeleni/centrum/papers/wp2006-05.pdf>
- BÖHME K., DOUCET P., KOMORNICKI T., ZAUCHA J. a ŚWIĄTEK D., 2011. *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy* Warsaw. Dostupné z: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf
- BÖHME, K. et al., 2023. *Cohesion Policy benchmarks beyond GDP to better reflect well-being standard of living – Overview*. Report for European Committee of the Regions. DOI: 10.2863/38442
- BORSEKOVÁ, K. a NIJKAMP, P., 2019. *Resilience and Urban Disasters: Surviving Cities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BORSEKOVA, K. et al., 2018. Urban Resilience Patterns after an External Shock: An Exploratory Study. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31, 381 – 392.
- BOUVET, F. a DALL'ERBA, S., 2010. European regional structural funds: How large is the influence of politics on the allocation process? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(3), 501 – 528.
- BREZNO, 2022. *Regenerácia vnútroblokov sídlisk mesta Brezno*. Dostupné z: <https://www.brezno.sk/regeneracia-vnutroblokov-sidlisk-mesta-brezno/>
- BUCHER, S., 2018. The Global Competitiveness Index As an Indicator of Sustainable Development. *Herald of the russian academy of sciences*, 88 (1), 44 – 57.
- CALDARICE, O., BRUNETTA, G. a TOLLIN, N., 2019. The challenge of urban resilience: Operationalization. In: *Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance: Theory and Practice*. Cham: Springer.
- CAMAIONI, B. et al., 2013. How rural is the EU RDP? An analysis through spatial fund allocation. *Bio-based and Applied Economics*, 2 (3), 277 – 300.
- CANOVA, F. a PAPPA, E., 2021. *What are the likely macroeconomic effects of the EU Recovery plan?* Pompeu Fabra University. Dostupné z: papers.ssrn.com

- CARAGLIU, A. a Del BO, C. F., 2022. Smart cities and urban inequality, *Regional Studies*, 56(7), 1097 – 1112. DOI: 10.1080/00343404.2021.1984421
- CARO, P. D. a FRATESI, U., 2023. The role of Cohesion Policy for sustaining the resilience of European regional labour markets during different crises. *Regional Studies*, 57(12), 2426-2442.
- CPI, 2022. *Corruption perceptions index*. Transparency International. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- ČAVOJEC, J. a SLOBODA, D., 2005. *Fiškálna decentralizácia a obce*. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné z: https://www.institute.sk/upload/pdf/fisk_dec.pdf
- D'URSO, P., GIOVANNI, L.D., SICA, F.G.M. et al., 2022. Measuring Competitiveness at NUTS3 Level and Territorial Partitioning of the Italian Provinces. *Social Indicator Research*, 1 – 43. DOI: 10.1007/s11205-021-02836-y
- DAŇKO, M., HODOSSY, K., KOVÁČIKOVÁ, H. A ŽÁRSKÁ, P., 2020. *Právo európskych štrukturálnych a investičných fondov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 315 s.
- De La FUENTE, A. a DOMÉNECH, R., 2001. The Redistributive Effects of the EU Budget: An Analysis and Proposal for Reform. *Journal of Common Market Studies*, 39(2), 307 – 330.
- DOBŘÉ MESTO, 2023a. *Cities4CSR – Cities for Corporate Social Responsibility OP URBACT III (2014 – 2020)*. Dostupné z: <https://dobremesto.gov.sk/urbact/skusenosti-miest/mesto-bratislava-cities4csr/>
- DOBŘÉ MESTO, 2023b. *VolunteeringCities+ from compassion to action OP URBACT III (2014 – 2020)*. Dostupné z: <https://dobremesto.gov.sk/urbact/skusenosti-miest/7016-2/>
- DOBŘÉ MESTO, 2023c. *Koncepcia mestského rozvoja SR do roku 2030*. Dostupné z: <https://dobremesto.gov.sk/mestsky-rozvoj/koncepcia-mr-sr-do-roku-2030/>
- DOUŠA, M., 2019. Veřejné služby v inteligentních městech Evropské unie. In: *Regionálna samospráva a jej vplyv na ekonomické a sociálne faktory rozvoja regiónov*, Košice.
- DŽUPKA, P., KUBÁK, M. a NEMEC, P., 2020. Sustainable Public Procurement in Central European Countries. Can It Also Bring Savings? *Sustainability*, 12(21), 9241. DOI: 10.3390/su12219241
- EIB a EK, 2023. *Slovak Investment Holding. Multi-sector financial instruments in Slovakia*. Case study, apríl 2023. Dostupné z: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/SIH_CaseStudy_RTW %5B19 %5D.pdf
- EK, 2022. 33. *Výročná správa o ochrane finančných záujmov EÚ – Boj proti podvodom – 2021*. Správa Komisie Rade a Európskeho parlamentu, Brusel, 23. 9. 2022.
- EK, 2023. *REPowerEU at a glance*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

- Ernst & Young a Stengl, 2020. *Analýza súčasného stavu riadenia a implementácie EŠIF v podmienkach SR vrátane porovnania systému riadenia a implementácie EŠIF v SR so systémami riadenia a implementácie vybraných členských krajín a identifikácie „Best Practice“ vo vybraných oblastiach*. Verzia 2.0. Čiastková zmluva o poskytnutí služieb číslo 64/2020 pre Úrad vlády SR.
- ESM, 2023. *ESM Pandemic Crisis Support*. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>
- ESPON, 2023. *How is ESPON governed?* Dostupné z: <https://www.espon.eu/espon-2030/espon-2030-programme>
- EUROPEAN COMMISSION, 1999. *Sixth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of European Union*. Luxembourg: European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION, 2021. *Ljubljana agreement*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2021/ljubljana-agreement
- EUROPEAN COMMISSION, 2023a. *Share of Cohesion Policy per Member State to public investment 2015 –2017*. Dostupné z: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other-Eurostat/Share-of-Cohesion-Policy-per-Member-State-to-public-drqq-sbh7/data>
- EUROPEAN COMMISSION, 2023b. *ESIF 2014 – 2020 finances planned details*. Dostupné z: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014 – 2020/ESIF-2014 – 2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq>
- EUROPEAN COMMISSION, 2023c. *EU spending and revenue - Data 2000 – 2022*. 31. 7. 2023 Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014 – 2020/spending-and-revenue_en
- EUROPEAN COMMISSION, 2023d. *SURE: The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. Dostupné z: https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en
- EUROPEAN COMMISSION, 2023e. *Urban Development Network*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development/network_en
- EUROPEAN COMMISSION, 2023f. *What do cities need to successfully implement adaptation measures?*. Dostupné z: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/what-do-cities-need-to-successfully-implement-adaptation-measures>
- EUROPEAN URBAN INITIATIVE, 2023. *What is the European Urban Initiative?* Dostupné z: <https://www.urban-initiative.eu/what-european-urban-initiative>
- EUROPSKÁ KOMISIA, 2018. *Komise vyzývá k tomu, aby Evropa byla do roku 2050 klimaticky neutrální*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/czech-epublic/news/181128_klimaticky_neutralni_evropa_cs
- EURÓPSKA KOMISIA, 2023a. *Sustainable urban development*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development_en

- EURÓPSKA KOMISIA, 2023b. *V skratke: Strategický plán SPP Slovenska*. Dostupné z: https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/slovakia_en
- EURÓPSKA KOMISIA, 2023c. *Mestská agenda EÚ*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda_eu_sk
- EURÓPSKA KOMISIA, 2023d. *Iniciatívy zamerané na mestá*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives_sk
- EURÓPSKA KOMISIA, 2023e. *Cohesion open data platform 2014 – 2020*. Dostupné z: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/14-20>
- EURÓPSKA KOMISIA, 2023f. *Cohesion open data platform 2021 – 2027*. Dostupné z: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/21-27>
- EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV, 2019. *Rychlý přezkum: Rozdělení prostředků na politiku soudržnosti na období 2021–2027 mezi členské státy*. Dostupné z: https://www.ec.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_cs.pdf
- EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV, 2023. *Prispôsobenie pravidiel politiky súdržnosti v rámci reakcie na COVID-19 – Osobitná správa 02/2023*. Dostupné z: https://www.ec.europa.eu/sk/publications/SR23_02
- EUROSTAT, 2012. *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5923225/KS-RA-12-023-EN.PDF.pdf/e2755b1b-68a5-4dad-86f5-6327c76da14d?t=1414781881000>
- EUROSTAT, 2021. *Applying the Degree of Urbanisation — A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons*. 2021 edition. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-20-499>
- EUROSTAT, 2023a. *Real GDP per capita*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sdg_08_10
- GEBHARDT, D., 2014. *Building Inclusive Cities: Challenges in the Multilevel Governance of Immigrant Integration in Europe*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- GEČÍKOVÁ, I., 2012. Postavenie miestnej samosprávy pri poskytovaní a zabezpečovaní infraštruktúry v obciach. In: *Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí*. Zborník statí. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, s. 162 – 173.
- GEROMETTA, J., HAUSSELMANN, H. a LONGO, G., 2005. Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City. *Urban Studies*, 42(11), 2007 – 2021. DOI: 10.1080/00420980500279851
- GONOS, J., IVANKOVÁ, V. a ČULKOVÁ, K., 2019. Hodnotenie vývoja konkurencieschopnosti ekonomiky Nemecka a Slovenskej republiky. *Journal of Global Science*, 4(2), 1 – 6.

- HABITTA III, 2016. *The New Urban Agenda*. Dostupné z: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>
- HÁJEK, O. et al., 2012. Regionální disparity a financování regionální politiky – některé poznatky z České republiky. *Politická ekonomie*, 60(3), 330 – 349.
- HONZA, T., 2020. Klúčové priority Najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2020. In: *Právo fondov EÚ v praxi*, Košice.
- HOWDEN-CHAPMAN, P., EARLY, L. a OMBLER, J., 2017. *Cities in New Zealand – Preferences, patterns and possibilities*. Wellington: New Zealand Centre for Sustainable Cities centred at University of Otago.
- HRABOVSKÁ, Z., 2015. Ekonomicko-sociálne aspekty konkurencieschopnosti samosprávnych krajov v Slovenskej republike. *Verejná správa a spoločnosť*, 16(2), 49 – 63.
- HRABOVSKÁ, Z., 2018. Multikriteriálne hodnotenie konkurencieschopnosti regiónov v Slovenskej republike. *Logos Polytechnikos*, 9(3), 19 – 35.
- HUGGINS, R., 2003. Creating a UK Competitiveness Index: Regional and Local Benchmarking. *Regional Studies*, 37(1), 89 – 96.
- CHONG, M., HABIB, A., EVANGELOPOULOS, N. a WOO PARK, H., 2018. Dynamic capabilities of a smart city: An innovative approach to discovering urban problems and solutions, *Government Information Quarterly*, 35(4), 682 – 692.
- CHRAPEKOVÁ, Z., 2022. Fond na spravodlivú transformáciu. *URBANITA*, 33, s. 17.
- IMD Smart City Index Report, 2023. Asian and European citizens see their cities as the 'smartest', finds 2023 IMD Smart City Index. Dostupné z: <https://www.imd.org/news/asian-and-european-citizens-see-their-cities-as-the-smartest-finds-2023-imd-smart-city-index/>
- JÁNOŠKOVÁ, B., 2021. Potenciál regionálnej samosprávy na Slovensku a jej budúce výzvy. In: *Výchova a vzdelávanie k demokratickému občianstvu ako prevencia extrémizmu*. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne.
- JAŠKOVÁ, D. a HAVIERNIKOVÁ, K., 2016. The assesment of slovak regions' competitiveness. In: *SGEM 2016, BK 2: Political sciences, law, finance, economics and tourism conference proceedings*, Albena, Bulgaria, (III), 1077 – 1084.
- JRC, 2019. *The Future of Cities*. European Commission.
- JUDRUPA, I., 2021. Regional Competitiveness as an Aspect Promoting Sustainability of Latvia. *European Journal of Sustainable Development*, 10(1), 650 – 667, DOI: 10.14207/ejsd.2021.v10n1p650
- KADERÁBKOVÁ, A., 2003. *Základy makroekonomické analýzy: Růst, konkurenceschopnost, rovnováha*. Praha: Linde.
- KLOBUČNÍK, M. a BAČÍK, V., 2021. Urbanizácia, mestské aglomerácie, megacities. *GEOKOS – Geografický korešpondenčný seminár*, Bratislava. Dostupné z: http://www.humannageografia.sk/geokos/stiahnutie/GSuloha1_final.pdf

KLIVÁČOVÁ, E. a MALÝ, J., 2008. *Domnělé a skutečné bariéry konkurenceschopnosti EU a ČR*. Praha: Vzdělávací středisko na podporu demokracie, 5 – 18.

Koncepcia mestského rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030. Ministerstvo dopravy a výstavby SR. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/uploads/media/dc4765f0d-90557fb2f4eeed9bdf13c78f58f128.pdf>

KÖNIG, P. a kol., 2009. *Rozpočet a politiky Evropské unie: Příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. BECK.

KOZŁOWSKI, W. a SUWAR, K., 2021. Smart city: definitions, dimensions and initiatives. *European Research Studies Journal*, 24(3), 509 – 520.

KRIEGER-BODEN, Ch., 2018. What Direction Should EU Cohesion Policy Take? *CESifo Forum*, 19(1) Spring, 10 – 15.

KUHN, I., 2015. *Štúdia pravdepodobného ovplyvňovania verejného obstarávania služieb externého manažmentu projektov ako oprávnených nákladov v rámci nenávratných finančných prostriedkov (NFP) z eurofondov*. S podporou nadácie Zastavme korupciu.

LNENICKA, M. et al., 2022. Transparency of open data ecosystems in smart cities: Definition and assessment of the maturity of transparency in 22 smart cities. *Sustainable Cities and Society*, 82, 103906, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103906>

MALIČKÁ, L., 2019. Formálna dimenzia fiškálnej decentralizácie v kontexte vertikálnej fiškálnej nerovnováhy a finančnej autonómie miestnych samospráv Slovenskej republiky. *Politická ekonomie*, 67(3), 273 – 290.

MARCINČIN, A., 2022. *Decentralizácia eurofondov – dôležitý krok pre podporu demokracie na Slovensku*. Inštitút Mateja Bela. Dostupné z: <https://www.institutmatejabela.sk/post/decentraliz%C3%A1cia-eurofondov-anal%C3%BDza>

MARTINČÍK, D., 2008. Ekonomicko-sociálny úroveň krajů – komplexní srovnávací analýza. *E + M – Ekonomie a Management*, 2008(1), 14 – 25.

MATLOVIČOVÁ, K. a MATLOVIČ, R., 2005. Vývoj regionálnych disparít na Slovensku a problémy regionálneho rozvoja Prešovského kraja. *Folia Geographica*, 43(8), 66 – 88.

MATLOVIČOVÁ, K., ŽIDOVÁ, A. a KOLESÁROVÁ, J., 2014. Dynamika regionálnych disparít na Slovensku v predkrízovom období a ich riešenie vybranými nástrojmi regionálnej politiky. In: MICHÁLEK, A. a PODOLÁK, P. (eds). *Geographia Slovaca*, 28.

MICHÁLEK, A., 2014. Disparity v alokácii a čerpaní zdrojov s dôrazom na marginálne regióny Slovenska. *Geografický časopis*, 66(3), 269 – 286.

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SR, 2018. *Koncepcia mestského rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030*. Ministerstvo dopravy a výstavby SR Odbor koncepcie bývania a mestského rozvoja. Bratislava.

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SR, 2020. *Nová Lipská Charta*. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestsky-rozvoj-6/mestsky-rozvoj/medzinarodne-aktivity/nova-lipska-charta>

- MINISTERSTVO DOPRAVY SR, 2023a. *Program ESPON 2030*. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba/mestskey-rozvoj/uzemna-agenda/espon-2030/o-programe>
- MINISTERSTVO DOPRAVY SR, 2023b. *URBACT III. (2014 – 2020)*. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestskey-rozvoj-6/urbact/urbact-iii>
- MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR, 2022. *Slovensko v projekte EÚ „Rodová rovnosť na pracovisku“*. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/projekty/narodny-projekt-rodova-rovnost-pracovisku/tlacove-spravy/slovensko-projekte-eu-rodova-rovnost-pracovisku.html>
- MIRRI, 2020. *Stav implementácie EŠIF k 31.12.2020*. Dostupné z: https://mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2021/01/Implement%C3%A1cia-ESIF_31.12.2020.pdf
- MIRRI, 2021. *Podporný dokument k určení rozsahu podpory z Fondu na spravodlivú transformáciu*. Dostupné z: https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2021/02/Podporny-dokument-k-FST-v1_09022021.pdf
- MIRRI, 2022. *Sprievodca inteligentným rozvojom miest a regiónov*. Dostupné z: https://www.smartcity.gov.sk/wp-content/uploads/2022/03/Sprievodca_web.pdf
- MIRRI, 2023a. *Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 (polročná) k 30. 6. 2023*. Dostupné z: https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/6606_informacia-o-stave-implementacie-esif-k-30062023.pdf?csrt=4208902107271368869
- MIRRI, 2023b. *Slovensko 2030*. Dostupné z: <https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2021/01/Slovensko-2030.pdf>
- MIRRI, 2023c. *Slovensko meníme k lepšiemu vďaka eurofondom z Programu Slovensko*. Dostupné z: <https://eurofondy.gov.sk/program-slovensko/>
- MIRRI, 2023d. *Informácie o čerpaní finančných prostriedkov EÚ a ŠR za jednotlivé projekty v období 2007 – 2013 a 2014 – 2020*. Informácie poskytnuté na základe žiadosti o poskytnutie informácií podľa zákona NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám k 1. 6. 2023.
- MIRRI, 2023e. *Informácia o implementácii EŠIF k 30. 11. 2023*. Dostupné z: https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/6694_implementacia-esif-k-30112023.pdf?csrt=12713498690015168726
- MIRRI, 2023f. *Informácia o príprave návrhu Partnerskej dohody SR na roky 2021 – 2027 a návrh rozdelenia národnej alokácie. Eurofondy*. Dostupné z: <https://www.eurofondy.gov.sk/wp-content/uploads/2021/06/Informacia-o-priprave-navrhu-PD-SR.pdf>
- MIRRI, 2023g. *Inteligentné mestá a regióny*. Dostupné z: <https://www.mirri.gov.sk/sekcie/inteligentne-mesta-a-regiony/index.html>
- MIRRI, 2023h. *Inteligentná mobilita*. Dostupné z: [https://mirri.gov.sk/sekcie/investicie/inteligentna-mobilita/#:~:text=Inteligentna mobilita \(IM\) znamená transformáciu dopravy - jej, prostredia.Stratégia pe inteligentnú mobilitu Slovenska](https://mirri.gov.sk/sekcie/investicie/inteligentna-mobilita/#:~:text=Inteligentna mobilita (IM) znamená transformáciu dopravy - jej, prostredia.Stratégia pe inteligentnú mobilitu Slovenska)

- MOGILA, Z., MIKLOŠOVIČ, T., LICHNER, I., RADVANSKÝ, M. a ZALESKI, J., 2022. Does Cohesion Policy help to combat intra-country regional disparities? A perspective on Central European countries. *Regional Studies*, 56(10), 1783 – 1795.
- MPaRV SR, 2022. *Európska komisia schválila slovenský Strategický plán Spoločnej poľnohospodárskej politiky na roky 2023 – 2027*. 24. 11. 2022. Dostupné z: <https://www.mpsr.sk/europska-komisia-schvalila-slovensky-strategicky-plan-spolocnej-polnohospodarskej-politiky-na-roky-2023-2027/462---18431/>
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2020/2221 z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o dodatočné zdroje a vykonávacie opatrenia na poskytovanie pomoci na podporu obnovy po kríze spojenjej s pandémiou COVID-19 vrátane jej sociálnych dôsledkov a na prípravu zeleného, digitálneho a odolného oživenia hospodárstva (REACT-EU).
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2020/460 z 30. marca 2020, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013 a (EÚ) č. 508/2014, pokiaľ ide o osobitné opatrenia na mobilizáciu investícií v systémoch zdravotnej starostlivosti členských štátov a v iných odvetviach ich hospodárstiev v reakcii na výskyt ochorenia COVID-19 (Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus).
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2020/852 z 18. júna 2020 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088.
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2021/1057 z 24. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Európsky sociálny fond plus (ESF+) a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1296/2013.
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2021/1058 z 24. júna 2021 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a Kohéznom fonde.
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2022/2039 z 19. októbra 2022, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 a (EÚ) 2021/1060, pokiaľ ide o dodatočnú flexibilitu na riešenie dôsledkov vojenskej agresie Ruskej federácie FAST (Flexibilná pomoc územiam) – CARE.
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2022/562 zo 6. apríla 2022, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 a (EÚ) č. 223/2014, pokiaľ ide o Kohézne opatrenia na podporu utečencov v Európe (CARE).
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2023/435 z 27. februára 2023, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2021/241, pokiaľ ide o kapitoly REPowerEU v plánoch obnovy a odolnosti, a ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) 2021/1060 a (EÚ) 2021/1755 a smernica 2003/87/ES.
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) č. 1301/2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti.
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Eu-

- rópskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006.*
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2020/558 z 23. apríla 2020, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1301/2013 a (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na výskyt ochorenia COVID-19.*
- Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku.*
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2021/1058 z 24. júna 2021 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a Kohéznom fonde.*
- Nariadenie Rady (EÚ) 2020/2094 zo 14. decembra 2020, ktorým sa zriaďuje Nástroj Európskej únie na obnovu s cieľom podporiť obnovu po kríze COVID-19.*
- Národná správa o rozvoji miest SR pre potreby konferencie HABITAT III, 2016. Ministerstvo životného prostredia SR a Ministerstvo dopravy a výstavby SR. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestsky-rozvoj-6/habitat-iii-a-nova-urbanna-agenda-osn/narodna-sprava-sr-habitat-iii-pdf-3-6-mb>*
- NAVARRO, M. T., M. F. DURAN a L. J. SANTOS, 2017. A regional competitiveness index for Spain. *Revista de estudios regionales*, 109, 67 – 694.
- Návrh na riešenie dopadov energetickej krízy prostredníctvom EŠIF zdrojov programového obdobia 2014 – 2020 a rámec implementácie (SAFE-CARE). UV-49121/2022. 14. 12. 2022. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/27928/1>*
- NBS, 2023. *Analýza Návrhu rozpočtu verejnej správy SR na roky 2023 – 2025. Analytický komentár.* Dostupné z: <https://nbs.sk/publikacie/analyza-navrhu-rozpocetu-verejnej-spravy/>
- NÉMETHOVÁ, V., ŠIRANOVÁ, M. a ŠIPIKAL, M., 2019. Public support for firms in lagging regions- evaluation of innovation subsidy in Slovakia. *Science & Public Policy*, 46(2), 173 – 183.
- NKÚ, 2022. *Riziká čerpania ďalších zdrojov z EÚ. Komentár 1/2022.* Dostupné z: www.nku.gov.sk/analyzy
- NOVÁČEK, P., 2012. *Udržitelný rozvoj.* Univerzita Palackého v Olomouci.
- NOVOSÁK, J. et al., 2017. Structural funding and intrastate regional disparities in post-communist countries. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 51 E/2017, 53 – 69.
- NSRR, 2007. *Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013.* Dostupné z: <https://www.nsrr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>

- NYIKOS, G., 2016. *Research for REGI committee - Financial instruments in the 2014 – 2020 programming period: First experiences of member states*. Study. European Parliament.
- OECD, 2005. GDP and GNI. *OECD Observer*, No. 246-247. December 2004 – January 2005, s. 32.
- OECD, 2023. *The OECD Programme on Smart Cities and Inclusive Growth*. Dostupné z: <https://www.oecd.org/cfe/cities/smart-cities.htm>
- ONDREJMIŠKOVÁ, J., 2021. ESPON 2030. *URBANITA*, 33, s. 19.
- PAPCUNOVÁ, V., 2012. Hodnotenie regionálnych disparít pomocou vybraných metód regionálnej ekonomickej analýzy. *Geografické informácie*, 16, 89 – 104.
- Partnerská dohoda SR na roky 2014 – 2020 v znení neskorších zmien.*
- Partnerská dohoda SR na roky 2021 – 2027 schválená Európskou komisiou vykonávacím rozhodnutím komisie z 18. 7. 2022.*
- PATEL, R. K. a BHAGAT, S. S., 2019. Review on smart city concept. *International Research Journal of Engineering and Technology*, Volume 6(12), 1264 – 1267.
- PAUHOFOVA, I., STANEK, P. a STEHLIKOVA, B., 2019. *Smart regióny v Slovenskej republike – možnosti a realita*. Praha: Wolters Kluwer.
- PELANTOVÁ, K. a KOUŘILOVÁ, J., 2016. Competitiveness of regions in the Czech republic. In: *19th International Colloquium on Regional Sciences*, Cejkovice, 74 – 81.
- PEREZ-MORENO, S., RODRIGUEZ, B. a LUQUE, M., 2016. Assessing global competitiveness under multi-criteria perspective. *Economic Modelling*, 53, 398 – 408.
- PIPAN, P., GOOSE, T. a ILCIKOVA, J., 2022. *Územné vzory a vzťahy na Slovensku*. ESPON 2020. Luxembourg. Dostupné z: [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON %20Country %20Fiche %20Slovakia.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Country%20Fiche%20Slovakia.pdf)
- PISA, 2023. *PISA 2022 Results: Factsheets Slovak Republic 05 December 2023*. Dostupné z: <https://www.oecd.org/publication/pisa-2022-results/country-notes/slovak-republic-00a54e97/>
- PISÁR, P. a LAPINOVÁ, E., 2019. *Financie Európskej únie*. Banská Bystrica: Elianum.
- Plán obnovy Slovenskej republiky*, schválený Radou EÚ 14. júla 2023.
- Plán spravodlivej transformácie územia*, schválený EK 22. 11. 2022 (MIRRI). Dostupné z: <https://eurofondy.gov.sk/dokumenty-a-publikacie/dokumenty/>
- POLYAKOVA, A., KOLMAKOV, V. a YAMOVA, O., 2019. Regional competitiveness response to innovation changes: Issues of evaluation. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 11(2), 159 – 172. DOI: 10.37043/JURA.2019.11.2.3
- POPESCU, G. H., SIMA, V., NICA, E. a GHEORGHE, I. G., 2017. Measuring Sustainable Competitiveness in Contemporary Economies-Insights from European Economy. *Sustainability*, 9(7), 1 – 26.

- POSPIŠOVA, L., 2021. Nová Lipská Charta. *URBANITA*, 33, s. 36 – 37.
- Průručka o zjednodušení: 80 opatření na zjednodušení politiky soudržnosti v letech 2021 – 2027*. Európska komisia, 2018. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/new_cp/simplification_handbook_sk.pdf
- Programové vyhlásenie vlády*, 2023. Dostupné z: https://www.vlada.gov.sk/share/uvsvr/vlada/pvvsr_odpocet.pdf?csrt=10876006677686999991
- REGGIANI, A., NIJKAMP, P. a De GRAAF, T., 2002. Resilience: an evolutionary approach to spatial economic systems. *Networks and Spatial Economics*, 2, s. 211 – 229.
- ROCHOVSKA, A., HORNAK, R. a HLUSKO, R., 2021. Na ceste z chudoby a sociálneho vylúčenia? Dostupnosť pitnej vody v rómskych komunitách na východnom Slovensku. *GEOGRAPHIA CASSOVIENSIS XV 1/2021*. DOI: 10.33542/GC2021-1-05
- Single Market Scoreboard*, 2021. EK. Dostupné z: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en
- SLOR, 2023. *Zvýšenie účasti Slovenska v programe Horizont Európa*. Styčná kancelária SR pre výskum a vývoj v Bruseli. Dostupné z: <https://www.slord.sk/aktuality/zvysenie-ucasti-slovenska-v-programe-horizont-europa/>
- SLOVENSKÝ HYDROMETEOROLOGICKÝ ÚSTAV, 2022. *Správa o emisiách 2022*.
- SMART CITIES KLUB, 2023. *Udržiateľný rozvoj miest*. Dostupné z: <https://smartcitiesklub.sk/udrzatelny-rozvoj-miest-a-sposob-financovania-udrzatelnych-mestskych-projektov/>
- SMART CITY ACADEMY, 2023. *Zelené mestá v EÚ musia reagovať na výzvy spojené s klimatickými zmenami*. Dostupné z: <https://www.smartcityacademy.sk/2023/07/28/zele-ne-mesta-v-eu-musia-reagovat-na-vyzvy-spojene-s-klimatickymi-zmenami/>
- Special report 24/2021. Performance-based financing in Cohesion policy: worthy ambitions, but obstacles remained in the 2014 – 2020 period*. Európsky dvor audítorov.
- Súhrnná správa o aktivitách hodnotenia s výsledkoch hodnotení Operačného programu Integrovaná infraštruktúra za rok 2019 časť výskum a inovácie*. Dostupné z: https://www.opvai.sk/media/101689/hodnotenie_opii-vai-suhrnna_sprava_2019-final.pdf
- ŠIRÁ, E., KISELÁKOVÁ, D. a ŠOFRANKOVÁ, B., 2017. The analysis of Slovak Republic's competitiveness. In: *European financial systems 2017*. Brno, Czech republic, 266 – 272.
- ŠRĚDL, K., 2001. *Vyjadřování podnikové konkurenceschopnosti pomocí souhrnné analýzy trhu a jeho efektivnosti*. Nitra. Zborník vedeckých prác z medzinárodných vedeckých dní, 487 – 490.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2014. *Čítanie obyvateľov, domov a bytov 2011: Fakty o zmenách v živote obyvateľov SR*. Bratislava.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2022. *EU SILC 2020: Chudoba a sociálne vylúčenie ohrozovalo každého šiesteho obyvateľa Slovenska*. Bratislava.

- THE NEW LEIPZIG CHARTER, 2020. *The Leipzig Charter*. Dostupné z: https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/sites/default/files/2022-10/new_leipzig_charter_en.pdf
- TIJANIĆ, L. a OBADIĆ, A., 2015. Can We Boost the Competitiveness of the European Union through Reducing Regional Inequalities in Human Capital? *Engineering Economics*, 26. DOI: 10.5755/j01.ee.26.3.8029
- TOLI, AM a MURTAGH, N., 2020. The Concept of Sustainability in Smart City Definitions. *Front. Built Environ*, 6, 77. DOI: 10.3389/fbuil.2020.00077
- TOLLIN, N., MORATO, J. a SANTIBANEZ GONZALEZ, E. 2020. *Resilient cities*. New York: Springer.
- Transparency International Slovensko, 2023. *Rebríčky a portály: Koronadotácie*. Dostupné z: <https://transparency.sk/>
- TRNAVA, 2021. *Moje smeti – automatizovaná elektronická evidencia výsypov smetných nádob je v skúšobnej prevádzke*. Dostupné z: <https://www.trnava.sk/sk/aktualita/moje-smeti-automatizovana-elektronicka-evidencia-vysypov-smetnych-nadob-je-v-sku-sobnej-prevadzke>
- TSI, 2023. *Increase EU Funds' Absorption and provide result-oriented Investments in the 2021 – 2027 Period*. Dostupné z: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance/increase-eu-funds-absorption-and-provide-result-oriented-investments-2021-2027-period_en
- ÚRAD VLÁDY SR, 2015. *Partnerská dohoda SR na roky 2014 – 2020*. Dostupné z: <https://partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>
- ÚRAD VLÁDY SR, 2022. *Výročná správa o aktivitách sieťových partnerov v oblasti ochrany finančných záujmov EÚ v Slovenskej republike za rok 2021*. Dostupné z: https://www.olaf.vlada.gov.sk/share/olaf/vs_ofz_eu_sr-2021.pdf?csrt=16341475884905109845
- ÚRAD VLÁDY SR, 2023. *15 rokov (ne)využitých eurofondov? Schopnosť efektívne, účelne a naplno využívať potenciál eurofondov je pre Slovensko rozhodujúca. Dobeňnúť za meškané*. Dostupné z: https://www.vlada.gov.sk/share/navodpreslovensko/white_paper%20eurofondy_online.pdf?csrt=10876006677686999991
- URBACT, 2017. *The URBACT III PROGRAMME MANUAL*. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestsky-rozvoj-6/urbact/urbact-iii/dokumenty/programovy-manual-pdf-2-1-mb>
- URBACT, 2022. *URBACT IV. Cooperation Programme CCI 2021TC16FFIR001*. Dostupné z: https://urbact.eu/sites/default/files/2022-09/urbact_iv_operational_programme.pdf
- URBACT, 2023. *URBACT drives change for better Cities*. Dostupné z: <https://urbact.eu/who-we-are>
- URBAN INNOVATIVE ACTIONS, 2023. *The European Urban Initiative*. Dostupné z: <https://www.uia-initiative.eu/en/eui/european-urban-initiative>

- Uznesenie vlády SR č. 257/2020 zo dňa 28. 04. 2020 k Návrhu opatrení financovaných z operačných programov európskych štrukturálnych a investičných fondov na boj s pandémiou COVID-19 a odstraňovanie a zmiernenie jej dôsledkov.*
- VANOLO, A., 2010. European Spatial Planning Between Competitiveness and Territorial Cohesion: Shadows of Neo-liberalism. *European Planning Studies*, 18(8), 1301 – 1315.
- VANOVA, A. a PETŘÍKOVÁ, K., 2012. Influences of the economic cycle on the product life cycle of a territory. *International review on public and nonprofit marketing*, 9, 97 – 104.
- VANOVA, A., 2021. *Trendy v rozvoji miest*. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Ekonomická fakulta.
- VUKAŠINA, M., KERSAN-ŠKABIĆ, I. a ORLIĆ, E., 2022. Impact of European structural and investment funds absorption on the regional development in the EU-12 (new member states). *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 17(4), 857 – 880. DOI: 10.2413 6/eq.2022.029
- Výročná správa o vykonávaní OPEVS*, 2022. Dostupné z: <http://www.reformuj.sk/monitorovanie/vyrocné-spravy-dokumenty/?download=7253>
- Výročná správa SIH*, 2021. Dostupné z: <https://www.sih.sk/stranky/o-nas/dokumenty>
- VÝROSTOVÁ, E., 2015. Redistribučné efekty rozpočtu Európskej únie. *Verejná správa a spoločnosť*. 16(2), 64 – 78.
- VÝROSTOVÁ, E., 2017. Empirický výskum fungovania mestskej funkčnej oblasti Košice a analýza školskej dochádzky do Košíc. In: RUČINSKÁ, S. a kol. *Funkčný mestský región ako prístup rozvoja a spravovania územia*. Košice: UPJŠ.
- VÝROSTOVÁ, E., 2019. Možnosti zefektívnenia politiky súdržnosti EÚ v novom programovom období 2021 – 2027. In: *Regionálna samospráva a jej vplyv na ekonomické a sociálne faktory rozvoja regiónov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. s. 140 – 153.
- VÝROSTOVÁ, E., 2020. Zmeny vo využití financií EÚ v súvislosti s riešením krízy spôsobenej pandémiou COVID-19. In: *Vedecká mozaika 2020*. Prešov: Bookman, s. 230 – 245.
- VÝROSTOVÁ, E., 2022a. Absorption performance of EU funds in Slovakia in 2014 – 2020. Článok prezentovaný na *The 30th NISPAcee annual conference*, 02. – 04. 06. 2022, Bukurešť.
- VÝROSTOVÁ, E., 2022b. Čerpanie fondov EÚ na Slovensku v rokoch 2014 – 2020 so zameraním na finančné nástroje politiky súdržnosti EÚ. In: *Verejná správa a spoločnosť*. 30. 09. 2022 Košice: ŠafárikPress UPJŠ, s. 200 – 210.
- WEF, 2023a. *What is competitiveness?* Dostupné z: <https://www.weforum.org/agenda/2016/09/what-is-competitiveness/>

- WEF, 2023b. *The Europe 2020 Competitiveness Report: Building a More Competitive Europe*. Dostupné z: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf
- WISHLADE, F. et al., 2019. Financial Instruments and Territorial Cohesion. *Applied research*. Dostupné z: https://strathprints.strath.ac.uk/82691/1/Wishlade_etal_EPRC_2019_Financial_instruments_and_territorial_cohesion.pdf
- Zákon č. 121/2022 Z. o príspevkoch z fondov Európskej únie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení aktuálnych predpisov.
- Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní (účinnosť od 1. 4. 2024).
- Zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z EŠIF v znení aktuálnych predpisov.
- Zákon č. 323/2015 Z. z. o finančných nástrojoch financovaných z EŠIF. v znení aktuálnych predpisov.
- Zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení aktuálnych predpisov.
- Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení aktuálnych predpisov.
- Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení aktuálnych predpisov.
- Zápisnice zo zasadnutí Monitorovacieho výboru pre OP Rybné hospodárstvo. Dostupné z: <https://www.mpsr.sk/?navID=1&sID=43&navID2=1107>
- ŽÁČEK, J., HRŮZA, F. a VOLČÍK, S., 2019. The Impact of EU Funds on Regional Economic Growth of the Czech Republic. *Finance a úvěr*. 69(1), 76 – 94.
- ŽAK, M., 2021. Zhodnotenie programu URBACT III. *URBANITA*, 33, s. 10 – 11.
- ŽITKUS, L., 2015. New Approach to Regional Competitiveness as Instrument of Regional Development. *European Integration Studies* 2015/9. DOI: 10.5755/j01.eis.0.9.12800