

Ekonomická a sociálna súdržnosť a princípy regionálnej politiky Európskej únie

Alžbeta IVANIČKOVÁ* – Alžbeta IVANIČKOVÁ ml.**

Úvod

Na začiatku integrácie v krajinách únie prevládala predstava, že na riešenie problémov, spojených s rozdielnym ekonomickým a sociálnym stupňom rozvoja štátov a ich regiónov, postačuje slobodný trh pre voľný pohyb tovarov, služieb a kapitálu. Táto predstava však bola veľmi zjednodušená.

Postupne sa do popredia začala dostávať *ekonomická a sociálna súdržnosť*, ktorej úlohou bolo prekonávať negatívne dôsledky spôsobené voľným trhom a vhodnými nástrojmi presadzovať zmeny, ktoré by trh ponechaný sám na seba nedosiahol vôbec, alebo až po určitom čase.

Cieľom tohto článku je poukázať na dôležitosť ekonomickej a sociálnej súdržnosti pre členské štáty Európskej únie a ich regióny a zviditeľniť túto tému, o ktorej sa hovorí a píše v súvislosti s prístupovým procesom do Európskej únie, aj na Slovensku.

Ekonomická a sociálna súdržnosť je novým prvkom uplatňovaným medzi štátmi Spoločenstva. Vychádza z predpokladu, že Európska únia ako celok bude tým silnejšia, čím silnejšie budú jej regióny a čím menšie budú rozdiely medzi nimi.

Európske regióny dosiahli v súčasnom časovom horizonte veľmi rozdielny vývojový stupeň. Ukazuje sa, že aj medzi územne blízskymi regiónmi existujú výrazné disparity. Výška hrubého domáceho produktu je v jednotlivých regiónoch veľmi odlišná, rovnako aj výška príjmov na obyvateľa, produktivita práce alebo zamestnanosť.

Jednotný vnútorný trh, v ktorom sa stretáva konkurencia a vznikajú informácie o ekonomicky zdôvodnenej alokácii kapitálu a o úrovni cien, pôsobí rozdielne v rôznych regiónoch, t. j. ľudia aj peniaze sa sťahujú do oblastí, kde majú najlepšie podmienky, a najsilnejšie regióny tak najviac získajú. Takýmto spôsobom sa nerovnosti ešte viac prehlbujú.

* RNDr. Alžbeta IVANIČKOVÁ, CSc., Ekonomická univerzita v Bratislave, Výskumný ústav národohospodársky, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava 5, e-mail: ivanicko@euba.sk

** Alžbeta IVANIČKOVÁ ml., Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica

Ekonomická a sociálna súdržnosť tvorí jeden z cieľov Spoločenstva, popri dosiahnutí jednotného vnútorného trhu a hospodárskej a menovej únie. Prispieva k väčšej integrácii a konkurencieschopnosti vo svetovom ekonomickom systéme. Dosahovanie tohto cieľa by mali napomáhať všetky politiky Spoločenstva vrátane regionálnej politiky.

Regionálna politika patrí ku koordinačným politikám Spoločenstva. Jej úlohou je *eliminovať rozdiely v hospodárskej úrovni regiónov, v miere nezamestnanosti a vo veľkosti dôchodkov na obyvateľa medzi jednotlivými regiónmi*. Spoločenstvo si vytvorilo vlastné ciele, programy a opatrenia európskej regionálnej politiky a na základe určených pravidiel harmonizuje regionálne politiky jednotlivých členských štátov.

Pojem *štruktúrna politika* bol následne vyabstrahovaný z *regionálnej politiky*. Štruktúrna politika sa implementuje poskytovaním finančných prostriedkov zo štruktúrnych fondov, koordináciou politiky členských štátov, monitorovaním poskytnutých finančných prostriedkov zo štruktúrnych fondov s cieľom nenarušenia hospodárskej súťaže. Právny základ implementovania regionálnej politiky členských štátov je zakotvený v preambule Zmluvy o ES a v článkoch 2, 3, 33, 146 – 148, 154, 156, 157, 158 a 161 Zmluvy o ES. Vzhľadom na náročnosť, a hlavne transparentnosť čerpania finančných prostriedkov EÚ zaviedla univerzálne nástroje na riadenie štruktúrnej politiky, ku ktorým patria (článok 159 Zmluvy o ES): *Európsky sociálny fond* – ESF (od r. 1960, článok 146 – 148 Zmluvy o ES); *Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond* – EAGGF (od r. 1962, článok 158 Zmluvy o ES); *Európsky fond pre regionálny rozvoj* – ERDF (od r. 1975 na základe nariadenia č. 724/75/EHS); *Finančný nástroj na usmerňovanie rybolovu* – FIGF.

Fond kohézie – FK nie je zaradený do skupiny štruktúrnych fondov. Jeho postavenie v rámci štruktúrnej politiky je špecifické spôsobom použitia a podmienkami na získanie pomoci. Jeho právomoci a pôsobnosť sú všeobecne vymedzené článkom 161 Zmluvy o ES. Nariadenie Rady č. 1164/94 ES o zriadení FK bližšie špecifikuje jeho postavenie, a hlavne popisuje mechanizmy jeho pôsobnosti.

1. Riešenie regionálnych disparít a regionálna politika Európskej únie

Jednou z najdôležitejších foriem, ktorou EÚ podporuje dosiahnutie ekonomickej a sociálnej súdržnosti, je finančná pomoc regiónom prostredníctvom vlastných štruktúrnych nástrojov. Činnosti vykonávané štruktúrnymi nástrojmi majú svoje presné a komplexné pravidlá, musia sa pri nich dodržiavať určité zásady a stanovený programovací mechanizmus. Na účely *štruktúrnej politiky*, ako aj na štatistické účely boli vytvorené územné jednotky NUTS.

Európska únia sa skladá z pätnástich štátov a z pätnástich rôznych systémov teritoriálnej organizácie. V 70. rokoch vytvoril Eurostat v spolupráci s niektorými oddeleniami Európskej komisie, ako aj so štatistickými úradmi členských štátov tzv. *Nomenklatúru územných štatistických jednotiek – NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques)*, na vzájomné porovnávanie členských štátov a regiónov.

Toto vymedzenie má veľký význam pre štatistické potreby EÚ a na účely zaradenia regiónov podľa cieľov štruktúrnej politiky. Vytvorený systém pokrýva celé územie krajín jednotkami NUTS rôzneho stupňa. Každý stupeň NUTS zahŕňa jednotky nižšej úrovne. Vytvára sa teda systém hierarchie, kde regióny NUTS I sa skladajú zo skupiny regiónov NUTS II, tie sú zložené z regiónov NUTS III atď. Každý štát má možnosť rozhodnúť sa, akým spôsobom rozdelí svoje územie podľa jednotiek NUTS. Systém rozlišuje NUTS 0 úroveň štátu, oddelenú od iných štátov hranicami. Jednotky NUTS I, II, III majú regionálny charakter, jednotky NUTS IV a NUTS V lokálny. Jednotky lokálneho charakteru sa nevyužívajú na finančnú pomoc z európskych fondov a na štatistické účely, a nemajú až taký význam ako jednotky regionálneho charakteru. Z toho dôvodu sa pre ich vytvorenie rozhodli iba niektoré štáty. Hranice jednotiek NUTS môžu byť vyznačené zhodne s regionálnym a lokálnym členením štátu, teda s jeho administratívnym usporiadaním. Rozdelenie štátu na jednotky NUTS podľa tohto princípu je výhodné najmä z dôvodu ľahkého prístupu k štatistickým údajom.

Utvorenie tejto schémy nebolo jednoduchým procesom najmä v prípade štátov, keď veľkosť a administratívne rozdelenie nie vždy zodpovedali potrebám NUTS. V tomto prípade sa menšie administratívne jednotky krajiny začali zoskupovať, aby spolu vytvorili vyššiu jednotku na úrovni NUTS. Takto vytvorené jednotky NUTS sa nezhodujú s administratívnym členením krajiny a majú ich krajiny ako Francúzsko, Grécko, Španielsko a Taliansko na úrovni NUTS II a Belgicko a Portugalsko na stupni NUTS III. Niektoré štáty (Fínsko, Írsko) sa rozhodli vytvoriť inú schému vlastného členenia na úrovni NUTS. Pretože nemajú vlastnú administratívnu, ani samosprávnú štruktúru, regióny NUTS si zadefinovali podľa sociálno-ekonomických ukazovateľov.

Vznik rôznych typov regiónov vychádzal z dvoch teoretických základov: *normatívne regióny* – ich hranice sú v zhode s administratívnymi hranicami v danom štáte a *analytické (funkčné) regióny* – sú definované podľa funkčných požiadaviek. Zoskupujú oblasti podľa geografických kritérií alebo sociálno-ekonomických kritérií. Ďalším kritériom na vytváranie jednotiek NUTS je počet obyvateľov. Jednotky NUTS sa v členských štátoch EÚ značne odlišujú podľa veľkosti, obyvateľstva, stupňa ekonomického rozvoja a pod. Napríklad menšie členské štáty nemajú všetky stupne NUTS. V Írsku a vo Švédsku sú jednotky NUTS 0 a NUTS I identické. V Dánsku sa dokonca prekrývajú stupne NUTS 0, I a II a v Luxembursku NUTS 0, I, II a III.

Neexistencia legislatívy spolu s perspektívou rozšírenia EÚ prispela k myšlienke zjednotenia zásad systému NUTS. Práce na *nariadení*, ktoré by dalo systému NUTS právny status, sa začali v roku 2000. O rok neskôr bol z iniciatívy Európskej komisie predstavený oficiálny projekt *nariadenia o utvorení jednotného systému NUTS*, ktorý je

v súčasnosti predmetom konzultácií členských štátov. Cieľom nariadenia je najmä uzákoniť toto rozdelenie v členských štátoch a sformovať kritériá definovania jednotiek NUTS na regionálnej úrovni.

Po reforme regionálnej politiky v roku 1988 začali regióny NUTS hrať kľúčovú úlohu pri plánovaní, programovaní a monitorovaní finančných prostriedkov zo štruktúrnych fondov a systém NUTS sa začal využívať pre potreby európskej štruktúrnej politiky. Na štruktúrne fondy majú priamu väzbu regióny NUTS II a NUTS III. Podľa nich sa vymedzujú regióny na podporu v rámci cieľov regionálnej politiky.

Ďalším prostriedkom, pomocou ktorého sa Spoločenstvo snaží prispieť k ekonomickej a sociálnej súdržnosti, je *priestorové plánovanie*. Priestorové plánovanie by malo vytvoriť súvislú víziu štruktúry európskeho priestoru, koncepciu priestorového rozvoja a implementáciu úloh, ktoré posilňujú hospodársku a sociálnu súdržnosť Spoločenstva a jeho regiónov.

2. Genéza regionálnej politiky

Od vzniku Európskych spoločenstiev (ES) prešlo formovanie regionálnej politiky piatimi vývojovými etapami. Spočiatku sa jej neprikladal veľký význam, ale postupne sa stala jednou z najdôležitejších sfér záujmu Spoločenstva.

Prvé obdobie 1958 – 1973

V Rímskej zmluve, ktorou bolo založené Európske hospodárske spoločenstvo (EHS), sa nerátalo so vznikom európskej regionálnej politiky, ktorá by pomáhala zmenšovať prípadné disparity medzi regiónmi a koordinovala politiky členských štátov zamerané na regióny. Zakladajúce štáty EHS boli hospodársky značne homogénne. Výnimku tvorilo len niekoľko oblastí, napríklad oblasť Mezzogiorna na juhu Talianska alebo Korzika. Každá krajina mala vlastný systém a intenzitu riešenia regionálnych problémov a ich zladenie v prípade, keď sa integrácia obmedzovala len na oblasť vytvorenia spoločného trhu, sa považovalo za problémové. Narušenie tohto systému by sa mohlo chápať ako zásah do suverenity štátu.

Na potrebu európskej regionálnej politiky poukazovala v tom období *Správa* Paula-Henriho Spaaka, belgického ministra zahraničných vecí, ktorý viedol práce medzinárodného výboru pripravujúceho Rímsku zmluvu.

Správa zdôrazňovala potrebu koordinácie regionálnych plánov členských štátov a odporúčala zavedenie špeciálneho investičného fondu, ktorý mal prispievať k rovnovážnemu hospodárskemu rastu [19].

Rímska zmluva nezobrala do úvahy odporúčania Spaakovej správy v súvislosti s regiónmi. Aj keď sa v *Preambule* nachádza formulácia, ktorou sa podporuje ekonomický rast a znižovanie regionálnych disparít, jediným ustanovením spomínaným

túto oblasť je článok 92 (b): „... akákoľvek pomoc poskytovaná členskými štátmi, ktorá by narušala súťaživosť uprednostňovaním určitých projektov, alebo produkcie určitých produktov, a tým by ovplyvnila obchod medzi členskými štátmi, je nezlučiteľná so spoločným trhom...“, okrem „... pomoci pri podpore ekonomického rozvoja v oblasti, kde je štandard bývania veľmi nízky, alebo kde je vysoká nezamestnanosť...“, „... pomoci pri podpore uskutočnenia dôležitého projektu, ktorý je v spoločnom európskom záujme, alebo na podporu nápravy otrasu v hospodárstve štátu...“, „... pomoci pri uľahčení rozvoja určitých hospodárskych aktivít alebo hospodárskych oblastí, ktorá nepriaznivo neovplyvní obchodné podmienky...“, „... pomoci pri podpore zachovania kultúry a dedičstva, ktorá neovplyvní obchodné podmienky a konkurenciu v Spoločenstve.“ [24] Zodpovednosť za regionálne problémy tak zostala v rukách národných vlád. Rovnomerný rozvoj v priestore celého zoskupenia malo zabezpečiť samotné vytváranie spoločného trhu.

Myšlienka európskej regionálnej politiky sa ťažko prebýjala aj v nasledujúcich rokoch, čo podporilo aj prijatie luxemburského kompromisu, ktorý zablokovovalo množstvo rozhodnutí v Rade ministrov.

K zmene v budovaní európskej regionálnej politiky došlo až v roku 1972, keď sa poskytol regionálny rozmer dvom už existujúcim fondom – *Európskemu sociálnemu fondu*, ktorý fungoval od roku 1960, a *Európskemu poľnohospodárskemu usmerňovaciemu a záručnému fondu*, ktorý bol založený v roku 1964 [8].

Druhé obdobie 1974 – 1984

Zlom v prístupe k regionálnemu rozvoju v členských štátoch spôsobilo prístupenie nových krajín, a to Veľkej Británie, Írska a Dánska k Európskym spoločenstvám v roku 1973. Štáty priniesli so sebou vážnejšie regionálne problémy, čo zmenilo charakter regionálnych rozdielov zoskupenia. Najmä Veľká Británia od začiatku veľmi presadzovala zavedenie európskeho fondu s orientáciou na regionálny rozvoj, ktorý by bol hlavným nástrojom pri budovaní európskej regionálnej politiky.

Túto myšlienku podporovalo aj Taliansko, ktoré sa už pred prístupom Veľkej Británie domáhalo vytvorenia fondu. Popularita regionálnej politiky na národnej úrovni štátov začala rásť, čo malo vplyv na ďalší vývoj európskej regionálnej politiky [21].

Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF) vznikol v roku 1975. Keďže sa nepodarilo zadefinovať kritériá, ktoré by hodnotili stupeň regionálnych problémov, systém poskytovania pomoci a veľkosť príspevkov pre jednotlivé členské štáty, rozhodovalo sa o pridelovaní na základe tzv. národných kvót. Kvóty predstavovali stále percentuálne podiely pre každú krajinu a boli určené podľa veľkosti jej vkladu do spoločného rozpočtu, a nie podľa regionálnych problémov [21].

V oblasti regionálneho rozvoja však nedošlo k žiadnemu prenosu zodpovednosti na úroveň európskeho centra [21]. Členské štáty neboli ochotné postúpiť svoje právomoci, najmä bez prísľubu čistých ziskov. Príspevky z regionálneho fondu chápali skôr ako kompenzácie nevyváženého rozdeľovania výdavkov do poľnohospodárstva [14]. Záviselo len od rozhodnutia členských štátov, ako získané príspevky z ERDF rozdelia. Často boli použité ako náhrada národných príspevkov pre regionálny rozvoj, čo je v rozpore so zásadou ich doplňujúcej úlohy k zdrojom štátu, neumiestňovali sa do najslabších regiónov štátu, alebo sa jednoducho strácali v rozpočte krajiny.

Prvá nesmelá reforma ERDF sa uskutočnila v roku 1979 a predstavovala zavedenie „nekvótneho“ prvku 5 % rozpočtu fondu [21], ktorú mohla Európska komisia vyčleniť na základe potrieb regiónov.

K druhej reforme fondu došlo v roku 1984. Celý systém bol prakticky zmenený tak, že finančná pomoc investičným projektom sa zmenila na financovanie programov [19], a to na:

- *Programy národné (Programmes nationaux d'intérêt communautaire – PNIC)* vznikali z iniciatívy jednotlivých štátov.
- *Programy iniciované Európskou komisiou (Programmes d'initiatives communautaires – PIC)* vznikali zo zavedenej „nekvótnej“ časti a predchádzali neskorším *Iniciatívam Spoločenstva*.

Najvýznamnejším dôvodom toho, prečo sa ERDF stával skutočnou súčasťou regionálnych zmien, bola snaha Spoločenstiev vytvoriť hospodársku a menovú úniu. Bohatšie krajiny, ako napríklad Nemecko, nepokladali za svoj národný záujem vytvorenie regionálnej politiky na európskej úrovni, ale perspektíva vzniku Európskeho menového systému (EMS), ktorý by uľahčil ich veľké obchodné transakcie, bola veľmi atraktívna. Obmedzenie národnej kontroly devízových kurzov by spôsobilo problémy chudobnejším krajinám, tie by sa mohli snažiť ochrániť svoje hospodárstvo a zvyšovali alebo zachovávali by svoj export pomocou devalvácie meny. Tieto okolnosti viedli štáty s výraznými regionálnymi problémami ako Taliansko a Írsko k požiadavkám o nárast funkcie ERDF ako kompenzácie za akceptovanie Európskeho menového systému (1979) [23].

Tretie obdobie 1985 – 1993

Tretie obdobie bolo pre vývoj regionálnej politiky zlomové. V roku 1986 pristúpilo k Spoločenstvám Španielsko a Portugalsko s výraznejšími regionálnymi problémami ako ostatné členské štáty (s výnimkou Grécka) [12].

Jednotný európsky akt – JEA (Single European Act) je program prehĺbenia integrácie medzi členskými štátmi Európskeho spoločenstva, ktorý vstúpil do platnosti v júli 1987. Potvrdil ich želanie pokračovať v prehľbovaní vzájomných integračných vzťahov v smeroch načrtnutých zmluvami zakladajúcimi Európske

spoločenstvo a transformovať všetky vzťahy medzi jeho členskými štátmi na Európsku úniu. Jednotný európsky akt vychádzal z obsahu *Bielej knihy o dobudovaní vnútorného trhu*, zverejnenej roku 1985, ktorá obsahovala komplex takmer 300 opatrení potrebných na dosiahnutie tohto cieľa. Išlo v nich o odstránenie zostávajúcich necolných bariér existujúcich medzi členskými štátmi ES. Boli to fyzické bariéry – odstránenie hraničných kontrol, technické bariéry a fiškálne bariéry. Jednotný európsky akt zaviazal členské štáty vybudovať do 31. 12. 1992 jednotný vnútorný trh definovaný ako *oblasť bez vnútorných hraníc* (teda dokončiť spoločný trh tovaru, služieb, kapitálu a pracovných síl medzi členskými štátmi). Z odstránenia fyzických, technických a fiškálnych bariér majú mať najväčší úžitok periférne regióny; tomu majú pomôcť fondy ES orientované na štruktúrny rozvoj, preškoloňovanie robotníkov a podporu inovačných procesov.

Ciele JEA sa k 1. 1. 1993 v podstate splnili. Na základe neho bola existencia európskej regionálnej politiky prvýkrát zmluvne zakotvená a uznaná ako jedna z politik ES pod názvom *hospodárska a sociálna súdržnosť* [11]. Hospodárska a sociálna súdržnosť sa v ňom definuje takto: *Spoločenstvo rozvíja a uskutočňuje aktivity vedúce k podpore celkového harmonického vývoja a k posilneniu svojej hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Spoločenstvo sa zameriava najmä na znižovanie disparít medzi rôznymi regiónmi a sústreďuje sa na zaostalé regióny, ktoré dostávajú najmenšiu podporu* [11]. Tri štruktúrne fondy – ERDF, ESF a EAGGF (usmerňovacia sekcia) – boli uznané ako nástroje regionálnej politiky. *Regionálna politika sa začala chápať ako vnútorné prepojenie celého zoskupenia, ktorá podporuje proces integrácie* [19].

Ďalším prelomovým bodom vo vývoji regionálnej politiky bola reforma štruktúrnych fondov v roku 1988. Bola založená na troch cieľoch [2]:

- transformácia štruktúrnych nástrojov na štruktúrnu politiku so skutočným ekonomickým vplyvom;
- prístup viacročného plánovania výdavkov, aby sa členským štátom zabezpečila stabilita a priehľadnosť pomoci Spoločenstva;
- realizovanie partnerstva medzi všetkými stranami zúčastňujúcimi sa na štruktúrnej politike, teda aj regionálnymi predstaviteľmi.

Jeden z najvýznamnejších prínosov reformy znamenal *zdvojnásobenie prostriedkov pre štruktúrne fondy* zo 6,3 mld ECU v roku 1987 na 14, 1 mld ECU v roku 1993 [21]. Zdvojnásobenie bolo spojené s koncentráciou zdrojov do šiestich jasne vymedzených cieľov [12].

Ďalšou zmenou bolo zavedenie *zásady programovania*. Pred reformou sa realizovalo veľa individuálnych projektov, čo spôsobovalo prekryvanie a neefektívnosť. Aby sa zabezpečila lepšia koordinácia, mali sa projekty zmeniť za integrované programy. Na základe rozvojových plánov predkladaných členskými štátmi

pripravovala Európska komisia *Rámec podpory Spoločenstva (Community Support Framework – CSF)*, ktorý stanovil rozvojovú stratégiu a priority pre aktivity štruktúrnych fondov, ich špecifické ciele a finančný príspevok zo štruktúrnych fondov. Na CSF nadväzovali operačné programy (OP) [2].

Iniciatívy Spoločenstva odvodené od predchádzajúcich PIC tvorili 14 programov, na ktoré sa vyčlenilo 8 % zdrojov zo štruktúrnych fondov [19]. Úloha Iniciatív bola jednou z najkontroverznejších oblastí štruktúrnej reformy. Zmysel Iniciatív bol problematický, pretože ich počet bol veľmi veľký, ich vplyv malý a pohlcovali veľké množstvo financií na administratívu [2].

Okrem programov a Iniciatív sa uskutočňovali tzv. inovačné programy, zamerané na cezhraničnú a medziregionálnu spoluprácu, aktivizáciu hospodárskych centier a pod. [19].

Kľúčovou zásadou reformy sa stalo partnerstvo, ktorého úlohou bolo podporiť spoluprácu medzi európskymi, národnými a regionálnymi subjektmi. Jedným z dôsledkov tejto zásady bolo väčšie zainteresovanie regionálnych a miestnych vlád a záujmových skupín do riadenia štruktúrnych fondov. Potvrdila sa zásada doplnkovosti, ktorá zaväzovala členské štáty, aby spolufinancovali programy, ktoré čerpali pomoc z fondov [4]. Pri príležitosti reformy došlo k zrušeniu *Výboru pre regionálnu politiku*, založeného v roku 1975. Na jeho miesto nastúpil *Výbor rozvoja a konverzie regiónov*, ktorý slúžil ako konzultačný orgán Európskej komisie [19].

Štvrté obdobie 1994 – 1999

Nová etapa európskej regionálnej politiky bola ovplyvnená ďalšou reformou štruktúrnych fondov, ktorá sa začala podpísaním Maastrichtskej zmluvy v roku 1992. Vznikol *Fond kohézie (Fond súdržnosti)*, ktorý poskytuje najchudobnejším krajinám finančné prostriedky na projekty v oblasti životného prostredia a trans-európskych sietí, týkajúcich sa dopravnej infraštruktúry [25], aby mohli zložiť konvergenčné kritériá v oblasti inflácie, verejného dlhu, deficitu a pod. [19]. Po prijatí nových finančných opatrení boli revidované aj nariadenia z roku 1988 týkajúce sa štruktúrnych fondov. Došlo k niekoľkým zmenám, napríklad čiastočná modifikácia cieľov regionálnej politiky [17]; vytvorenie nového fondu, a to *Finančného nástroja na podporu rybolovu (FIFG)* [15]; zjednodušenie procedúry programovania. Vytvorila sa možnosť skrátenia procedúry plánovania prijatím *Jednotného programového dokumentu*, ktorý je spojením Rámca podpory Spoločenstva a národného rozvojového programu [16]; posilnenie kritéria overovania zásady doplnkovosti [16]; rozširovanie inovačných akcií [17]; zmeny v Iniciatívach Spoločenstva.

Po pristúpení Rakúska, Fínska a Švédska k ES, v roku 1995, sa vytvoril nový *Cieľ 6*. Je zakotvený v *Akte o členstve* a doplnený *Protokolom 6*. Cieľ 6 pôsobí

v súvislosti s regiónmi charakteristickými arktickým a subarktickým poľnohospodárstvom s krátkym vegetačným obdobím rastlín, s veľkými dopravnými vzdialenosťami a s hustotou obyvateľstva pod 8 osôb na km² [19].

Reforma nepriniesla veľmi veľké zmeny, došlo skôr k čiastočnému pozmeneniu výsledkov prvej reformy, a to na základe skúseností z predchádzajúceho plánovacieho obdobia [21].

Piate obdobie 2000 – 2006

V júli 1997 Európska komisia vydala dokument – *Agendu 2000*, ktorá načrtávala perspektívy EÚ v 21. storočí. Obsahovala reformu finančného a organizačného rámca ekonomickej a sociálnej súdržnosti na plánovacie obdobie 2000 – 2006.

Na plánovacie obdobie 2000 – 2006 sa upravilo využitie cieľov regionálnej politiky v záujme väčšej koncentrácie, efektivity a jednoduchosti štruktúrnych operácií. Šesť predchádzajúcich cieľov sa koncentrovalo do troch nových, z ktorých Cieľ 1 a 2 sú cieľmi regionálneho charakteru a Cieľ 3 je zameraný na ľudské zdroje a má horizontálny charakter [1].

Zmenu by malo priniesť zmenšenie počtu obyvateľov, ktorým sa poskytuje pomoc zo štruktúrnych fondov. Z 51 % obyvateľstva, ktoré čerpalo pomoc z fondov v predošlom období by sa mal počet znížiť na 35 – 40 %. Tomuto zníženiu má pomôcť väčšia geografická koncentrácia štruktúrnych fondov, teda zmenšenie počtu prioritných cieľov a Iniciatív Spoločenstva tak, aby bol každý financovaný jedným fondom [4].

Pomoc zo štruktúrnych fondov sa uplatňuje v štyroch formách: financovanie iniciatív členských štátov, na ktoré sa vzťahuje pomoc v rámci prioritných Cieľov 1, 2, 3; financovanie Iniciatív Spoločenstva; financovanie inovačných opatrení a opatrení technickej pomoci; financovanie špeciálnej pomoci rybolovu.

3. Ciele regionálnej politiky

Úlohou Cieľa 1 je podpora rozvoja a štruktúrneho prispôsobenia regiónov, ktoré vo svojom rozvoji zaostávajú za ostatnými. Regióny sú oprávnené získať pomoc, ak HDP na obyvateľa je nižší ako 75 % priemeru Spoločenstva a veľkosti by mali zodpovedať NUTS II. V regiónoch Cieľa 1 sa prejavujú tieto ukazovatele [7]: nízka hladina investovania, vyššia miera nezamestnanosti než priemer, nedostatok služieb, slabá infraštruktúra.

Cieľ 2 podporuje hospodársku a sociálnu súdržnosť oblastí, ktoré majú štruktúrne problémy [7]. Mal by zahrnúť maximálne 18 % obyvateľstva; z toho bude 10 % pripadať na priemyselné oblasti, 5 % na vidiecke regióny, 2 % na mestské a 1 % na oblasti závislé od rybolovu [7]. Zaradujú sa sem typy oblastí [12],

v ktorých dochádza k hospodárskym a sociálnym zmenám v sektore priemyslu a v sektore služieb, upadajúce vidiecke oblasti, mestské oblasti, ktoré majú problémy, a depresiou prechádzajúce oblasti závislé od rybolovu. Oblasti vzťahujúce sa na Cieľ 2 by mali veľkostne zodpovedať teritoriálnej jednotke NUTS III [4].

Cieľ 3 podporuje rozvíjanie aktivít týkajúcich sa ľudských zdrojov, najmä prispôsobovanie a modernizáciu systémov vzdelávania, odbornej prípravy a zamestnanosti v členských štátoch [4]. Trhy práce by sa mali modernizovať v súlade s viacročnými plánmi zamestnanosti a s *Hlavou o zamestnanosti*, ktorá bola včlenená do Amsterdamskej zmluvy. Tento cieľ vznikol spojením predchádzajúcich Cieľov 3 a 4 [12].

Iniciatívy Spoločenstva

V rámci zmien uskutočnených na zefektívnenie fungovania regionálnej politiky a vzhľadom na pridanú hodnotu, ktorú prinášajú Iniciatívy nad rámec hlavných cieľov, bol na obdobie 2000 – 2006 zmenšený počet Iniciatív Spoločenstva z pôvodných 13 na 4 – Interreg III, URBAN II, Leader+ a EQUAL.

Aktivity členských štátov v oblasti inovačných oparení a opatrení technickej pomoci

Tieto aktivity predstavujú rôzne štúdie a pilotné projekty zamerané na výmenu poznatkov skúseností a majú za úlohu podporiť inovačné procesy a metódy na zlepšenie kvality pomoci a jej implementácie v rámci Cieľov 1, 2, 3.

Špeciálna pomoc rybolovu.

Program FIG podporuje reštrukturalizáciu sektora rybolovu v regiónoch Cieľa 1, ako aj v ostatných regiónoch, ktoré túto pomoc potrebujú [7].

4. Zásady regionálnej politiky

K sformulovaniu zásad regionálnej politiky Európskej únie došlo v čase reformy regionálnej politiky a štruktúrnych fondov v roku 1988 [19].

T a b u ľ k a 1

Delenie a charakteristika zásad regionálnej politiky

Všeobecné zásady	Zásady organizácie regionálnej politiky	Zásady financovania regionálneho rozvoja	Zásady hodnotenia realizácie programov
Subsidiarita Koordínácia Elasticita Solidarita	Programovanie Partnerstvo Kompatibilita Spojitosť Endogénnosť	Koncentrácia Doplnkovosť Komplementárnosť	Monitorovanie Hodnotenie Kontrola financovania

Prameň: [19]; vlastné zaradenie a doplnenie ďalších zásad.

Od výkonu týchto zásad závisí efektívnosť spoločných činností štátov v oblasti hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Zásady regionálnej politiky sa navzájom dopĺňajú a nadväzujú na seba.

Zásada subsidiarity

Zásada subsidiarity je zakotvená v Maastrichtskej zmluve v článku 3b: „V oblastiach, ktoré nespádajú do jeho výlučnej kompetencie, vyvíja Spoločenstvo činnosť v súlade so zásadou subsidiarity len vtedy a v tom prípade, pokiaľ ciele navrhovanej činnosti nemôžu byť uspokojivo dosiahnuté členskými štátmi a môžu byť z dôvodu rozsahu či účinkov navrhovanej činnosti lepšie dosiahnuté Spoločenstvom [25].

Tento článok teda predstavuje vymedzenie kompetencií medzi úrovňou Spoločenstva a úrovňou členských štátov a členské štáty sa ním ochránili pred možnosťou preberania kompetencií inštitúciami Spoločenstva.

Vplyv subsidiarity na región

Z hľadiska širšieho chápania zásady subsidiarity by sa dalo povedať, že zodpovednosť sa posúva čo možno najnižšie k úrovni, kde sa môžu najlepšie zohľadniť miestne podmienky tak, aby bola čo najnižšie k občanovi. Zásada subsidiarity uvedená v Maastrichtskej zmluve členské štáty nezaväzuje, aby ju uplatňovali na regionálnej úrovni, ani to, aby umožňovali regiónom aktívnu účasť. V tejto oblasti si môže každá krajina interpretovať zásadu subsidiarity voľne a Spoločenstvo musí rešpektovať prax a organizáciu členských štátov, ktoré sa rôznia podľa špecifik krajiny [22]. Federálne krajiny (Rakúsko, Belgicko, Nemecko) vytvorili špeciálnu deklaráciu týkajúcu sa subsidiarity, ktorá bola pripojená k Amsterdamskej zmluve. Podľa nej sa má v prípade týchto troch krajín zásada subsidiarity aplikovať nie na členské štáty, ale na nižšie jednotky, ak štátne právo na to ustanovilo kompetencie [19].

Vplyv subsidiarity na regionálnu politiku

Aj keď regionálna politika nepatrí do výlučnej kompetencie Spoločenstva, vytvára typický príklad realizácie princípu pomoci. Problémy regionálneho rozvoja sú predovšetkým v kompetencii štátov, ale orgány Spoločenstva poskytujú v tejto sfére pomoc, pretože sledujú efekt pre celé zoskupenie. Spoločenstvo pritom berie do úvahy regionálne rozdiely jednotlivých krajín, aj možnosti ich finančného zaangażovania [19]. Jeden z hlavných dôsledkov tohto princípu je, že príslušné národné orgány si môžu samy vyberať projekty a následne kontrolovať ich realizáciu [12].

Zásada koordinácie

Zásada koordinácie sa týka troch oblastí [19]: integrované využívanie všetkých dostupných nástrojov financovania; koordinovanie regionálnych politik členských štátov Európskou komisiou; snaha o harmonický rozvoj európskeho priestoru.

Zásada elasticity

Podľa zásady elasticity je Európska komisia povinná rešpektovať organizačnú a inštitucionálnu rozdielnosť regionálnej skutočnosti členských štátov EÚ a každý štát sám slobodne určuje svoje teritoriálne a administratívne štruktúry, ako aj rozdelenie kompetencií [13].

Zásada solidarity

Zásada solidarity sa týka skutočnosti, že Európske spoločenstvo bude ako celok silnejšie, ak ekonomicky vyspelejšie krajiny svojimi príspevkami do spoločného rozpočtu budú financovať rozvoj krajín a regiónov ekonomicky menej vyspelých [20].

Zásada programovania

Podstatou zásady programovania je komplexný prístup k riešeniu problémov regiónov na základe viacročných a viacodborových programov predkladaných vládami členských štátov Európskej komisii. Prostriedkami zo štruktúrnych fondov sa potom financujú schválené programy, na základe konkrétneho projektu [12]. V Nariadení Rady ministrov 1260/1999, ktoré zahŕňa nové pravidlá v oblasti regionálnej politiky a štruktúrnych fondov, je procedúra programovania na obdobie 2000 – 2006 rozdelená na štyri základné, po sebe nasledujúce etapy [18]:

1. Členský štát pripraví a predloží *plány rozvoja* pre každý cieľ, pre ktoré sú oprávnené podpory.

2. Na základe plánov rozvoja Európska komisia vedie vyjednávanie s členským štátom a po jeho ukončení spolu sformulujú tzv. *Rámec podpory Spoločenstva (Community Support Framework – CSF)*. Ten pre každý cieľ vymedzuje rozvojové ciele, rozvoj, ktorý sa má dosiahnuť, a priority, pre ktoré má poskytnúť pomoc Spoločenstvo.

3. Členský štát pripravuje *operačné programy*, ktoré nadväzujú na CSF a na základe nich sa po prijatí Európskou komisiou priznáva štátom finančná pomoc.

4. Členský štát vypracuje *Dokument dopĺňajúci programovanie (Complément de programmation)*, ktorý obsahuje detailné informácie týkajúce sa definitívnych beneficentov spoločnej pomoci a umiestnenia finančných prostriedkov. Dokument sa predkladá Európskej komisii. Na zjednodušenie procedúry sa prijal jednoduchší postup, ktorý zlučuje Rámec CSF a operačné programy do *Jednotného programového dokumentu (Single Programming Document – SPD)* [4].

Zásada partnerstva

Zásada partnerstva sa chápe veľmi široko a označuje záväzok koordinácie všetkých rozhodnutí vo všetkých etapách procedúry programovania. Prejavuje sa ako inštitucionálne partnerstvo, ktoré sa uplatňuje medzi vládami rôznych úrovní (na úrovni Spoločenstva, na štátnej alebo na regionálnej úrovni alebo na lokálnej úrovni) vo všetkých etapách programovania.

Zásada kompatibility

Zásada kompatibility znamená, že operácie financované štruktúrnymi a inými nástrojmi Spoločenstva musia byť v zhode s podmienkami zakotvenými v *acquis communautaire* [18].

Zásada spojitosti

V *Zmluve o Európskej únii* sú sformulované podmienky v tejto oblasti tak, že členské štáty musia koordinovať svoje hospodárske politiky, aby dosiahli hospodársku konjunktúru a aby smerovali k redukovaniu rôznych stupňov rozvoja jednotlivých regiónov [25].

Zásada endogénnosti

Zásada endogénnosti je založená na aktivizácii vnútornej inštitucionálnej, technickej a sociálnej infraštruktúry regiónov, kvalifikovanej lokálnej pracovnej sily, *know-how* a pod. [10].

Zásada koncentrácie

Cieľom zásady koncentrácie je zoskupenie činností a prostriedkov podľa priorít ekonomickej a sociálnej súdržnosti. Prejavuje sa v predurčení fondov na konkrétne ciele [7], pri voľbe kritérií, ktoré by slúžili na výber regiónov trpiacich najväčšími problémami a pri koncentrácii financovania v regiónoch s najväčšími problémami v najchudobnejších členských štátoch, a to rozdelením prostriedkov z členských štátov podľa bohatstva a štruktúrnych problémov. Snaha o rešpektovanie zásady koncentrácie spôsobila zredukovanie počtu prioritných cieľov regionálnej politiky na obdobie 2000 – 2006 na dva regionálne ciele a jeden funkcionálny (horizontálny), ako aj zmenšenie skupiny obyvateľstva, ktorého sa regionálna pomoc týka [1].

Zásada doplnkovosti

Zmysel zásady doplnkovosti je v tom, aby sa financie zo štruktúrnych fondov nevyužívali ako náhrada národných štruktúrnych príspevkov. Dotácie zo štruktúrnych fondov by mali dopĺňať výdavky zo štátneho rozpočtu v danej oblasti [18]. Európske štruktúrne podpory musia štáty chápať ako pomoc k svojpomoci a ako doplnok k vlastnému úsiliu a iniciatíve [3].

Zásada komplementárnosti

Zásada komplementárnosti predstavuje rozvinutie zásady doplnkovosti a zásady partnerstva. Určuje finančný podiel Spoločenstva a členského štátu na projektoch [19].

Zásada monitorovania

Všeobecne sa monitorovaním rozumie pravidelná kontrola priebehu materiálnej efektivity a finančnej realizácie pomoci zo štruktúrnych fondov a jej vplyv na podmienky určené cieľmi regionálnej politiky [4].

Zásada hodnotenia

Zásada hodnotenia sa uplatňuje na všetkých stupňoch procedúry programovania, dotýka sa rozvojových plánov, CSF, operačných programov. Chápe sa ako prirodzené doplnenie zásady programovania [19].

Zásada finančnej kontroly

Štáty sú povinné realizovať efektívny manažment a kontrolný systém a informovať o nich EK, garantovať, že fondy Spoločenstva sú účinne spravované, garantovať správnosť výdavkov, ktoré sú prezentované pred Európskou komisiou a garantovať dodržiavanie nariadení Spoločenstva. Európska komisia má za úlohu zabezpečiť existenciu manažérskych a kontrolných systémov v členských štátoch, vykonávať okamžité kontroly na mieste, alebo požiadať členské štáty, aby tieto kontroly vykonali, a v prípade potreby bud' znižovať, zastaviť, alebo zrušiť finančnú pomoc [19].

Záver

Ekonomické a sociálne rozdiely jednotlivých krajín brzdia proces integrácie s Európskou úniou. Preto sa jedným z cieľov Európskej únie stala ekonomická a sociálna súdržnosť, ktorá vedie k hospodárskej jednote krajín a ich regiónov.

Na tento účel si Spoločenstvo vytvorilo vlastnú regionálnu politiku. K dosahovaniu súdržnosti by mali prispievať aj samotné členské štáty vlastnými regionálnymi politikami. Regionálna politika EÚ patrí do skupiny koordinačných politik Spoločenstva, to znamená, že iba koordinuje a harmonizuje regionálne politiky štátov.

Európske spoločenstvo si počas viac ako štyridsiatich rokov svojej existencie vytvorilo rôzne nástroje, ktorých úlohou je dosiahnutie vyrovnaného hospodárskeho rozvoja vo všetkých oblastiach. Patrí k nim aj štruktúrna politika a priestorové plánovanie. Pri tom je dôležitá spoluúčasť členských štátov. Od nich musí pri programovaní vychádzať iniciatíva a musia finančne dopĺňať príspevky fondov.

Rôzne scenáre uvádzajú, že po rozšírení EÚ na 27 členov sa vykryštalizujú tri skupiny krajín. Dvanásť terajších členských štátov bude patriť do najviac prosperujúcej časti. Grécko, Portugalsko a Španielsko budú zaradované do strednej skupiny, spolu s Maltou, s Cyprom, so Slovinskom a s Českou republikou. V tejto skupine bude HDP na obyvateľa okolo 80 % európskeho priemeru. Tretiu, najslabšiu skupinu budú tvoriť: Slovensko, Poľsko, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Bulharsko, Rumunsko a Maďarsko; HDP na obyvateľa tu bude predstavovať 53 – 55 % európskeho priemeru. Solidarita sa teda bude musieť uplatňovať predovšetkým voči tretej skupine.

Preto pred vstupom nových krajín bude potrebná radikálna reforma regionálnej, ako aj poľnohospodárskej politiky, ktoré spolu pohlcujú veľkú väčšinu rozpočtu únie. Až časom sa ukáže, či dôjde k vytvoreniu *Európy rôznych rýchlostí*.

Ak uvažujeme o budúcnosti regionálnej politiky EÚ v súvislosti s jej rozšírením, je pravdepodobné, že môžu vzniknúť dve krajné situácie, a to udržanie *status quo* alebo *úplná rezignácia* z angažovania sa Európskej komisie v tejto sfére.

Prvé rozhodnutie nie je možné, predovšetkým preto, lebo okrem kandidátskych krajín vstupujúcich do EÚ sú členmi EÚ aj také krajiny, ktoré dosahujú relatívne nízku úroveň ekonomického rozvoja a zahŕňajú viac ako 100 mil. obyvateľov. Udržanie doterajších pravidiel fungovania štruktúrnych fondov v podmienkach rozšírenej EÚ by viedlo buď k vzniku obrovského rozpočtového deficitu, alebo by podstatne vzrástli finančné povinnosti bohatých krajín Spoločenstva. Obe tieto riešenia nie sú vzhľadom na uvedené skutočnosti prijateľné.

Rezignácia z aktívnej politiky vo sfére regionálneho rozvoja je, ako sa ukazuje, tiež dosť nerealistická, ak sa zoberú do úvahy ideologické základy fungovania Európskej únie, ktorých by sa v tomto prípade musela zrieknuť.

Skutočnosť, že každé rozšírenie tohto spoločenstva bolo silným impulzom zmien vo sfére politiky regionálneho rozvoja, pravdepodobne potvrdí aj budúcnosť. Takéto rozšírenie môže viesť po prvý raz k obmedzeniu okruhu intervencií v politike regionálneho rozvoja, čo vyplýva zo zložitej situácie krajín strednej a východnej Európy ako potenciálnych členov Európskej únie. Ale aj napriek tejto skutočnosti nesmieme zabúdať, že na udržanie určitého rozsahu intervencií na fungovanie politiky regionálneho rozvoja budú mať silnejší vplyv skôr politické než ekonomické, sociálne a kultúrne faktory.

Európska únia ponúka pomoc zo štruktúrnych fondov chudobnejším regiónom a regiónom prechádzajúcim procesom hospodárskej reštrukturalizácie, ale fondy EÚ predstavujú len jeden z faktorov ovplyvňujúcich ekonomický rozvoj v krajine. Úspešné odstraňovanie regionálnych rozdielov závisí aj od makroekonomických politík vlády, existujúcej infraštruktúry či efektívnosti verejnej správy. Regionálny rozvoj tak v súčasnosti, ako aj v budúcnosti bude závisieť od hospodárskej politiky štátu. Pokiaľ sa vytvoria adekvátne domáce podmienky na spravovanie a úspešné využívanie štruktúrnych fondov, môžu prispieť k rozvoju regiónov a k znižovaniu regionálnych rozdielností.

Došlo 11. 6. 2002

Literatúra

- [1] AGENDA 2000. In: <http://www.euroskop.cz/berlin> (2002-04-15).
- [2] BACHTLER, J. – MICHIE, R.: The Restructuring of Regional Policy in the European Community. *Regional Studies Journal of the Region Studies Association*, 1993, zv. 27.
- [3] BEREND, R.,: Nutnost reformy strukturálních fondů. In: *Evropa na prahu 21. století*. Praha: JSKP 1999.

- [4] BOLLEN, F. – HARTWING, I. – NICOLAIDES, P.: Európske štrukturálne fondy po Agende 2000. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave 2001.
- [5] European Commission. Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union. Luxembourg: OPEC 1999.
- [6] European Commission Unity, Solidarity, Diversity, its People and its Territory – Second Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg: European Commission 2001.
- [7] European Commission. Working for the Regions. Luxembourg: OPEC 2001.
- [8] GORZELAK, G.: Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna. Warszawa: Europejski instytut rozwoju regionalnego i lokalnego 1995.
- [9] IŠA, J.: Štruktúrna politika EÚ a proces rozširovania únie. In: Národná regionálne ekonomika III. Krajiny Višegrádu a EÚ. [Zborník z medzinárodnej konferencie.] Košice: Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach 2000.
- [10] IVANIČKOVÁ, A. – VLČKOVÁ, V.: Regionálna politika v Európskej únii: Hľadanie účelnosti. Ekonomické rozhlady, 1997, zv. 26.
- [11] Jednotný európsky akt. In: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/livre509.htm> (2002-04-15).
- [12] LUKÁŠ, Z.: Regionální a strukturální politika EU. Praha: Národní vzdělávací fond 2002.
- [13] MAIER, G. – TÖDTLING, F.: Regionálna a urbanistická ekonomika 2. Regionálny rozvoj a regionálna politika. Bratislava: Elita 1998.
- [14] Mc CORMICK, J.: Poznávame Európsku úniu. Bratislava: Centrum európskych štúdií. Edícia európskych štúdií 2000.
- [15] Nariadenie Rady ministrov 2050/1993. In: <http://europa.eu.int> (2002-04-15).
- [16] Nariadenie Rady ministrov 2081/1993. In: <http://europa.eu.int> (2002-04-15).
- [17] Nariadenie Rady ministrov 2084/1993. In: <http://europa.eu.int> (2002-04-15).
- [18] Nariadenie Rady ministrov 1260/1999. In: <http://europa.eu.int> (2002-04-15).
- [19] PIETRZYK, I.: Politika regionalna Unii Europejskiej i regiony w panstwach czlonkowskich. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2001.
- [20] ŠÍBL, D.: Európska únia. Encyklopédia. Výkladový slovník A – Z. Bratislava: Sprint 1998.
- [21] TSOUKALIS, L.: The New European Economy. Oxford: Oxford Univerzity Press 1993.
- [22] WAIGEL, T.: Naše budoucnost je Evropa. Cesta k hospodářské a menové unii. Praha: Institut pro stredoerópskou kulturu a politiku 1997.
- [23] WISE, M. – GIBB, R.: Single Market to Social Europe. Harlow/London: Longman 1993.
- [24] Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva. In: <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en> (2002-04-15).
- [25] Zmluva o založení Európskej únie. In: <http://europa.eu.int> (2002-05-16).

ECONOMIC AND SOCIAL COHESION AND PRINCIPLES OF REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Alžbeta IVANIČKOVÁ – Alžbeta IVANIČKOVÁ jr.

In the context of European Union, economic and social disparities act a brake to the integration process. Therefor economic and social cohesion leading to economic unity of countries and their regions has become one of the goals of the European Union.

For such purpose special regional policy has been developed by the Community. The cohesion should be contributed to by the Member States through their regional policies as well. Regional policy of the Union is one of those policies which are coordinated by the Community, that means that its role is just to coordinate and harmonize regional policies of Member States.

Role of economic and social cohesion is to overcome negative consequences caused by free market and enforce change(s) using appropriate tools, if such changes could not be achieved by market itself or could be achieved after considerable long time; it also results from the premise that the stronger the regions are and the smaller the differences among them are, the stronger the European Union, as one entity, is.

To enable a successful integration to take place, to increase overall harmonic development of the region and to prevent from deeper regional disparities to occur, Member States have identified, along with achieving uniform internal market and economic and monetary union, a proactive *support of economic and social cohesion of the Community* to be one of their major goals.

One of the crucial forms used by the Union to support economic and social cohesion is a financial assistance granted to the region through own structural tools. Another instrument through which the Community tries to contribute to the economic and social cohesion is a space planning which is to create a continual vision of the European space structure, coordinate planning of particular countries to assist development of the regions in such a way.

In the course of over forty years a large variety of tools have been established by the European Community to achieve a balanced economic trend in all areas. For instance, space planning contributes to a better understanding of the area and creates developmental scenarios for them while financial assistance is provided through structural policy.

Co-involvement of all Member States is crucial for the latter one as they have to provide incentives and funding.

Since establishment of the European Communities regional policy has undergone five major stages of its development. There was not much significance attributed to it at the beginning, however under the changing circumstances it has become one of the most important areas of interest of the Union.

Several factors have indicated that importance of the regional policy will increase in the next coming years. It is due to European monetary union as well as economic impact of accession of the Central and Eastern Europe countries which would substantially reduce the average gross domestic product per capita and worsen other macroeconomic indicators.

The principles of the EU regional policy was formulated during regional policy and structural funds reform in 1988.

Table 1

Overview and Characteristics of the Regional Policy Principles

General Principles	Principles of Regional Policy Organization	Principles of Regional Development Funding	Principles of Program Implementation Evaluation
Subsidiarity Coordination Elasticity Solidarity	Programming Partnership Compatibility Continuity Endogeneity	Concentration Additionality Complementarity	Monitoring Evaluation Control of financing

Efficiency of activities conducted jointly by the States in the field of economic and social cohesion is based on execution of the above principles.

The four utmost crucial principles of regional policy of Community have been identified in the course of reform of structural funds in 1993 as follows: programming, partnership, concentration and additionality.