

Inšpirujte tvorbu politiky na základe územných dôkazov

## ESPON Stručný prehľad politiky

# Územné dôsledky lepšej právnej regulácie pre Európu do roku 2050

Lepšia právna regulácia je jednou z ústredných tém holandského predsedníctva EÚ s cieľom viesť politiky EÚ k dosiahnutiu ich cieľov najúčinnnejším a najefektívnejším spôsobom. ESPON EZÚS na požiadanie analyzoval možné dlhodobé účinky v prípade, že by návrh a realizácia regulačného rámca neboli v súlade s lepšou právnou reguláciou. Tento stručný prehľad politiky poukazuje na potrebu lepšej právnej regulácie tým, že sa zaoberá dvoma druhmi politík EÚ: Kohéznou politikou a politikou dopravných infraštruktúr. Porovnaním podmienok lepšej a menej účinnej právnej regulácie vo vzťahu k 3 územným scenárom, ktoré predpokladajú kombináciu alternatívnych politík s podporou rozvoja 1) metropolitných oblastí, 2) mestskej siete a 3) regiónov (menších miest, vidieckych a zaostávajúcich regiónov), sa stáva zrejmom regionálna rôznorodosť dôsledkov menej účinnej právnej regulácie.

### Kľúčové posolstvá politiky vyplývajúce z analýzy subvencií zo štrukturálnych fondov EÚ a politík dopravnej infraštruktúry:

- Očakáva sa, že lepšia právna regulácia bude mať pozitívny vplyv na európske územie a podporí lepšiu celkovú rovnováhu medzi európskymi regiónmi, čím sa zlepší proces konvergencie členských štátov, ktoré v súčasnosti zaostávajú, a povedie k vyššiemu celkovému hospodárskemu rastu Európy. Zároveň je pravdepodobné, že menej účinná právna regulácia spomalí proces konvergencie.
- V prípade štrukturálnych fondov sú pravdepodobné vplyvy súvisiace s nižšou absorpciou a efektívnosťou subvencií merateľné, ale nie veľké, pravdepodobne v dôsledku skutočnosti, že celkové subvencie zo štrukturálnych fondov predstavujú len 0,4 % celkového HDP Európskej únie, avšak regionálna rozmanitosť je významná.
- Dlhodobé vplyvy lepšej právnej regulácie v politikách dopravnej infraštruktúry pravdepodobne prispievajú k zvýšeniu hospodárskej výkonnosti jednotlivých regiónov v roku 2051 až o 3 percentá.
- Očakáva sa, že negatívny vplyv v menej rozvinutých členských štátoch bude značný, keďže vzhľadom na pozornosť venovanú politikám súdržnosti, konvergencie a územnej rovnováhy dostávajú najvyššie dotácie zo štrukturálnych fondov v pomere k ich HDP na obyvateľa.
- Vo všeobecnosti sa očakáva, že negatívne vplyvy menej účinnej právnej regulácie sa prejavujú v menšej miere v kľúčových oblastiach a vo vyššej miere v okrajových regiónoch Európy bez ohľadu na územný scenár podporovaný politikami. Očakáva sa, že vplyvy sa v

dôsledku účinkov dopravnej siete rozšíria aj mimo priamo postihnutých regiónov.

- Územné modely vplyvov sa však výrazne líšia v závislosti od územného scenára podporovaného z hľadiska politiky s rovnomernejším rozložením vplyvov pri podpore metropolitných oblastí a siete miest a s vyššou koncentráciou zraniteľnosti voči menej účinnej právnej regulácii vo východných a južných častiach Európy pri podpore regiónov vrátane menších miest a zaostávajúcich regiónov.
- Očakáva sa, že osobitné úsilie a investície do administratívnych a ľudských kapacít na zabezpečenie účinnej právnej regulácie, najmä v krajinách/regiónoch, ktoré sa vyznačujú vysokou relatívnou úrovňou subvencií zo štrukturálnych fondov, prispievajú k súdržnosti a rovnováhe na európskom území.
- Pokiaľ ide o územnú súdržnosť, jasná a explicitná územná orientácia smerom k vyššej regionálnej konvergencii v politike spolu s dostatočnou pozornosťou venovanou účinnému regulačnému rámcu a administratívnym kapacitám pravdepodobne zvýši pozitívne výsledky politiky.

## Lepšia právna regulácia

Občania a podniky sa čoraz viac obávajú, že pravidlá, ktoré dodáva Európska únia a jej inštitúcie, sú ťažko pochopiteľné a uplatniteľné. Lepšia právna regulácia by mala zabezpečiť, aby návrh a postupy tvorby európskych právnych predpisov zostali na najvyššej úrovni, pokiaľ ide o hodnotenie vplyvu, transparentnosť, verejné konzultácie a vykonávanie.

Európska komisia prijala program lepšej právnej regulácie 19. mája 2015. Ide o komplexný balík reforiem, ktorý pokrýva celý cyklus politiky od plánovania cez vykonávanie až po hodnotenie ex post. Jeho cieľom je zvýšiť otvorenosť a transparentnosť v rozhodovacom procese EÚ, zlepšiť kvalitu nových právnych predpisov a podporiť stálu a dôslednú revíziu existujúcich právnych predpisov EÚ.

Lepšia právna regulácia by mala viesť k tomu, aby politiky EÚ dosahovali svoje ciele čo najúčinnejším a najefektívnejším spôsobom. V prípade dvoch zvažovaných politík by lepšia právna regulácia znamenala, že projekty subvencované z EÚ budú spolufinancované v rámci členských štátov, realizované v primeranom danom časovom rámci, budú dosahovať očakávané účinky a integrácia jednotného európskeho trhu bude pokračovať.

Na druhej strane menej účinná právna regulácia je odrazom sveta, ktorý je menej charakterizovaný dobre naolejovanými mechanizmami, ako sú opísané vyššie, a to nielen vo vzťahu k tomu, ako sa pravidlá navrhujú, ale aj vo vzťahu k tomu, ako sa uplatňujú. V prípade týchto dvoch oblastí politiky to znamená, že koordinácia medzi politikami EÚ a ich vykonávaním v členských štátoch EÚ je menej účinná alebo dokonca skreslená nedostatkom inštitucionálnych a ľudských kapacít. To vedie k tomu, že projekty subvencované z EÚ sa oneskorujú, alebo dokonca ani nevykonávajú a očakávané pozitívne účinky a potenciálne synergie sú menšie.

## Scenáre územnej právnej regulácie

Scenáre sú užitočnými nástrojmi na podporu tvorby politiky, pretože zachytávajú dlhodobé želania a/alebo dôsledky budúceho vývoja. Scenáre s územným zameraním odzrkadľujú územnú rozmanitosť budúceho vývoja. V rámci projektu ESPON ET2050 bol vypracovaný základný scenár a tri protichodné územné scenáre na rok 2050, ktoré z hľadiska politiky a investícií podporovali tri rôzne územné štruktúry: 1) metropolitné oblasti, 2) sieť miest a 3) regióny (menšie mestá a zaostávajúce regióny).

Základný scenár (scenár 0) sa drží zásad inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu a riadi sa štrukturálnym opisom európskeho územia. Tieto tri územné scenáre sa vypracúvajú vo vzťahu k územnej súdržnosti a vyváženému európskemu územiu a zvažujú, ako by vyhradená zmes politík mohla v rôznych územných štruktúrach a modeloch ovplyvniť sociálnu a hospodársku budúcnosť Európy v roku 2050 a naopak. Všetky 3 územné scenáre však podporujú polycentrický rozvoj v troch rôznych geografických mierkach: globálne (scenár A), vnútroštátne/makroregionálne (scenár B) a regionálne (scenár C).

Na porovnanie územných dôsledkov lepšej verzus menej účinnej právnej regulácie sa analyzovalo celkovo osem rôznych scenárov. Existujúci východiskový scenár a 3 územné scenáre vypracované v rámci projektu ET2050 predpokladajú, že je zavedená lepšia právna regulácia (OLr, ALr, BLr, CLr). Na rozdiel od týchto scenárov boli vypracované štyri ďalšie scenáre, ktoré odrážajú hypotézu menej účinnej právnej regulácie a implementácie subvencií zo štrukturálnych fondov a dopravy (OMr, AMr,

**Tabuľka 1. Scenáre územnej právnej regulácie**

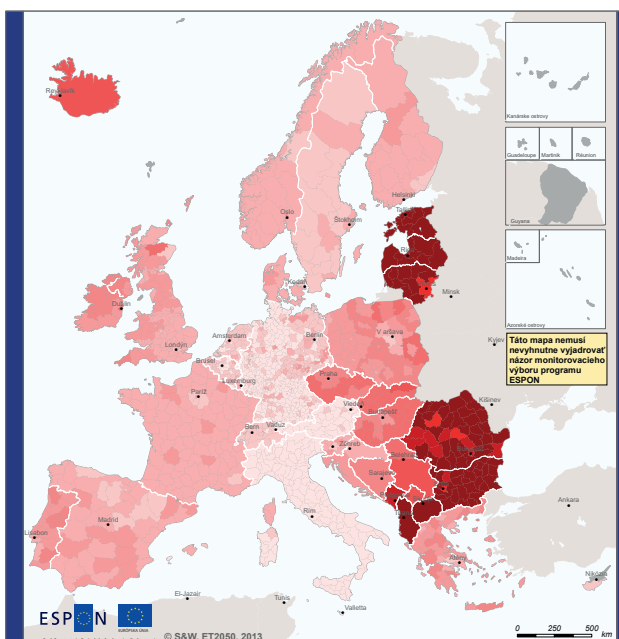
	Lr – Lepšia právna regulácia		Mr – Menej účinná právna regulácia	
0 – základná línia	OLr	Pokračovanie súčasných politík v rámcových podmienkach lepšej právnej regulácie	OMr	Pokračovanie súčasných politík v rámcových podmienkach menej účinnej právnej regulácie
A – Metropolitné globálne oblasti	ALr	Podpora veľkých metropolitných oblastí v rámcových podmienkach lepšej právnej regulácie	AMr	Podpora veľkých metropolitných oblastí v rámcových podmienkach menej účinnej právnej regulácie
B – Mestá	BLr	Podpora sekundárnych európskych miest v rámcových podmienkach lepšej právnej regulácie	BMr	Podpora sekundárnych európskych miest v podmienkach menej účinnej právnej regulácie
C – Regióny	CLr	Podpora okrajových regiónov v rámcových podmienkach lepšej právnej regulácie	CMr	Podpora okrajových regiónov v rámcových podmienkach menej účinnej právnej regulácie

## Porovnanie lepšej a menej účinnej právnej regulácie v scenároch do roku 2050

### Základná línia

Lepšia právna regulácia vykonávaná v rámci pokračovania súčasných politik, ako sa predpokladá v základnom scenári (0Lr), zlepší územnú rovnováhu v Európe, ako je to znázornené na mape vľavo. Proces dobíhania nových členských štátov EÚ v strednej a východnej Európe bude pokračovať, hoci nižšou rýchlosťou ako pred hospodárskou krízou. Očakáva sa, že najmä pobaltské štáty, Rumunsko a Bulharsko výrazne zlepšia svoju hospodársku situáciu v porovnaní so zvyškom Európy.

Mapa 1. Pokrok HDP v regiónoch s lepšou právnou reguláciou

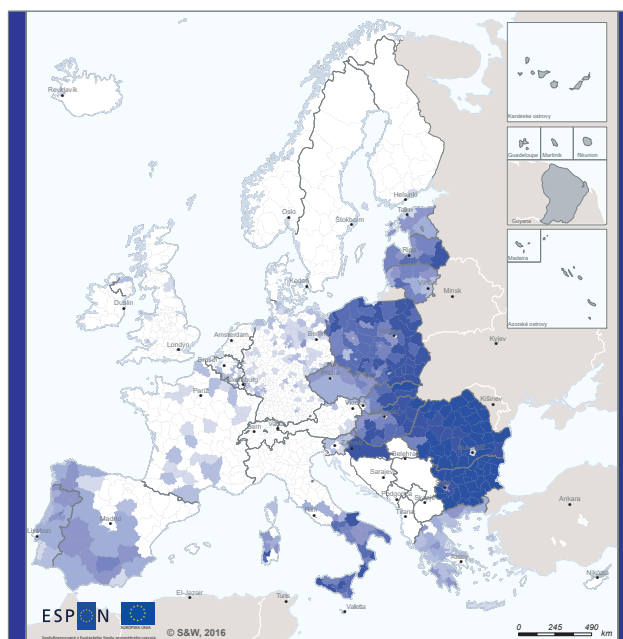


**Priemerná ročná zmena HDP na obyvateľa (%), 2011 – 2051**

2,8 – 3,0	1,8 – 2,0	údaje nie sú k dispozícii
2,6 – 2,8	1,6 – 1,8	
2,4 – 2,6	1,4 – 1,6	
2,2 – 2,4	1,2 – 1,4	
2,0 – 2,2	1,0 – 1,2	

Regionálna úroveň: NUTS 3  
Zdroj: Spekermann a Wegener  
Mestský a regionálny výskum (S&W), 2013  
Pôvod údajov: SASI Model, 2013  
© EuroGeographics Známená pre administratívne hranice

Mapa 2. Spomalenie pokroku HDP s menej účinnou právnou reguláciou



**Rozdiel v HDP na obyvateľa, 0Mr - 0Lr (%), 2051**

> -0,3	-1,8 – -1,5	údaje nie sú k dispozícii
-0,6 – -0,3	-2,1 – -1,8	
-0,9 – -0,6	-2,4 – -2,1	
-1,2 – -0,9	-2,7 – -2,4	
-1,5 – -1,2	< -2,7	

Regionálna úroveň: NUTS 3  
Zdroj: Spekermann a Wegener  
Mestský a regionálny výskum (S&W), 2016  
Pôvod údajov: Model SASI 2016  
© Zdrúženie EuroGeographics pre administratívne hranice

Menej účinná právna regulácia by však spomalila proces konvergence nových členských štátov EÚ v strednej a východnej Európe, ako aj na juhozápade Pyrenejského polostrova a v južnom Taliansku, ako vidno na mape vpravo, ktorá ukazuje tento proces v obidvoch posudzovaných oblastiach politiky.

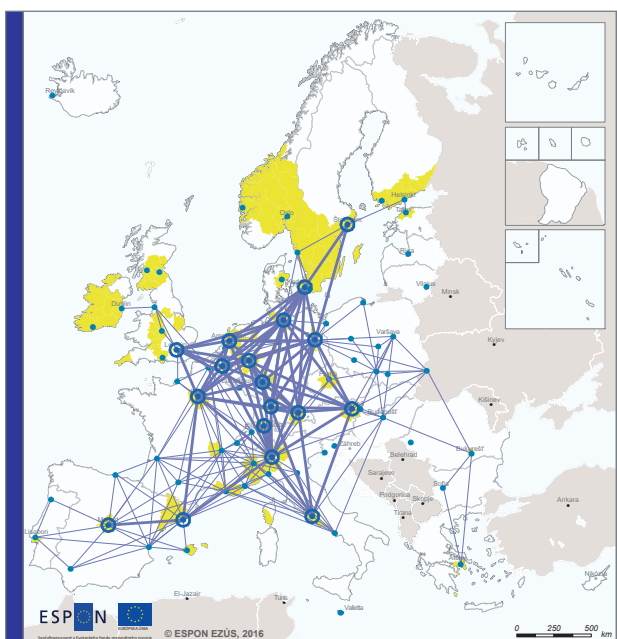
Rozdelenie vplyvov jasne odráža rozdelenie štrukturálnych fondov, ktoré majú oveľa vyššie subvencie v percentách regionálneho HDP v nových členských štátoch vo východnej Európe a najnovšie v Chorvátsku a v krajinách okolo Stredozemného mora. Zdá sa, že vplyv súvisiaci s rozvojom dopravnej infraštruktúry je vo väčšine európskych regiónov takmer zanedbateľný. Len niekoľko oblastí bude mať silnejší vplyv, ako napríklad pobaltské štáty a východné Poľsko, Rumunsko a Bulharsko. Úplná realizácia projektov dopravnej infraštruktúry, ako je napríklad projekt Rail Baltica, vedie k zvýšeniu regionálnej hospodárskej výkonnosti v porovnaní so situáciou, v ktorej sa tieto projekty realizujú len čiastočne.

Vo všeobecnosti možno celkový vplyv lepšej právnej regulácie na dve skúmané politiky považovať za mierny s najvyššími hodnotami (3 – 5 %) v Rumunsku a Bulharsku. So zreteľom na ich súčasný nominálny HDP na obyvateľa (medzi 8 000 a 10 000 EUR) to predstavuje 240 až 500 EUR na obyvateľa ročne.

## Územný scenár A: podpora metropolitných oblastí

Štrukturálne fondy v tomto územnom scenári (A) sa pridelujú 76 metropolitným oblastiam (mapa vľavo) v pomere k ich HDP. Okrem už plánovanej základnej transeurópskej dopravnej siete budú mať všetky mestá, ktoré sú od seba vzdialené menej ako 500 km, lepšie cestné a železničné spojenia (modré čiary) a samotné metropolitné oblasti budú mať zlepšené vnútroregionálne dopravné systémy. Žlté zóny, ktoré v tomto scenári zaznamenávajú rast HDP nad priemerom EÚ, sa nachádzajú najmä na severe a západe Európy a v okolí metropolitných oblastí.

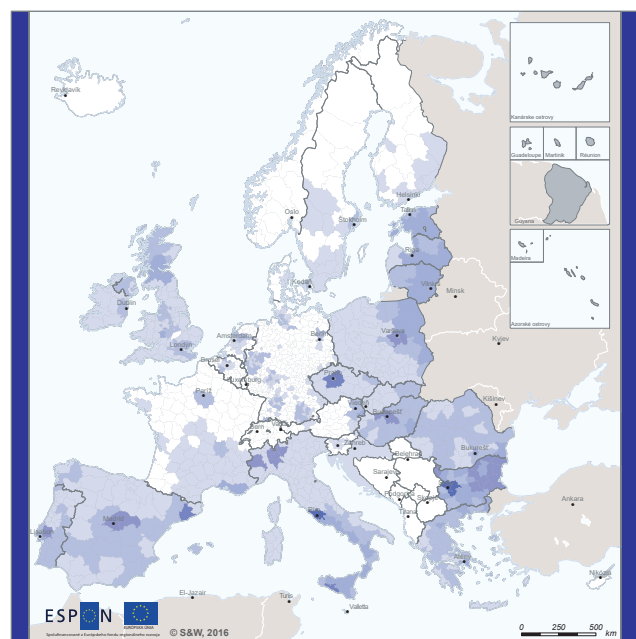
Mapa 3. Scenár A: Územná stopa s lepšou právnou reguláciou



Územné prvky scenára A, 2051

- Metropolitné globálne oblasti, kategória 1
- Iné metropolitné globálne oblasti
- Prepojenia medzi metropolitnými globálnymi oblasťami kategórie 1
- Prepojenia medzi všetkými metropolitnými globálnymi oblasťami
- Relatívne zvýšenie HDP na obyvateľa, 2051  
Scenár A/Východiskový priemer nad 50 (100 = priemer EÚ 31)

Mapa 4. Scenár A: Spomalenie pokroku HDP s menej účinnou právnou reguláciou



Rozdiel v HDP na obyvateľa, Amr - ALr (%), 2051

- > -0,3
- -0,6 – -0,3
- -0,9 – -0,6
- -1,2 – -0,9
- -1,5 – -1,2
- -1,8 – -1,5
- -2,1 – -1,8
- -2,4 – -2,1
- -2,7 – -2,4
- < -2,7
- údaje nie sú k dispozícii

Dôsledky menej účinnej právnej regulácie v rámci scenára A sú prítomné vo forme nižšieho HDP na obyvateľa (mapa vpravo) s malým, ale jasným spomalením podporovaných metropolitných oblastí. Celkovo sa očakáva, že sa nevyužije až 9,8 percenta subvencií zo štrukturálnych fondov. Vplyv na HDP je malý, pretože subvencie, ktoré dostávajú, sú relatívne nízke v percentách ich HDP, a okrem toho sa tieto metropolitné oblasti nachádzajú v krajinách s relatívne vysokou mierou absorpcie a príležitostí.

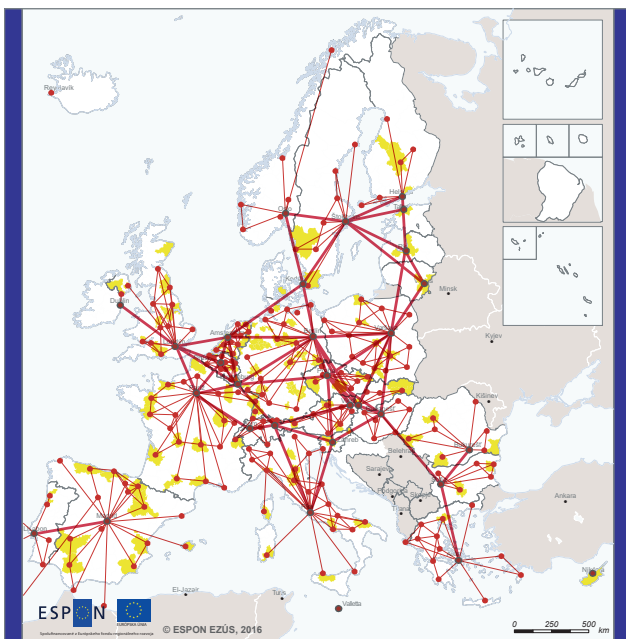
Zdá sa, že vplyvy súvisiace s investíciami do dopravnej infraštruktúry sú nižšie v kľúčových oblastiach a vyššie v okrajových regiónoch Európy. Dôvodom je pravdepodobne rozšírenie účinkov mimo regiónov, v ktorých sa zaviedli dodatočné zlepšenia siete dopravnej infraštruktúry.

BMr, CMr). Prehľad scenárov je uvedený nižšie:

### Územný scenár B: podpora siete miest

Štrukturálne fondy v tomto územnom scenári (B) sa pridelujú 260 sekundárnym európskym mestám (mapa vľavo) v pomere k počtu obyvateľov podporovaných miest. Okrem už plánovanej základnej transeurópskej dopravnej siete budú mať všetky mestá, ktoré sú od seba vzdialené menej ako 300 km, lepšie cestné a železničné spojenia (červené čiary) a zlepšené vnútroregionálne dopravné systémy. Žlté zóny, ktoré zaznamenávajú nadpriemerný rast HDP v EÚ, sú rovnomernejšie rozmiestnené v celej Európe okolo podporovaných miest.

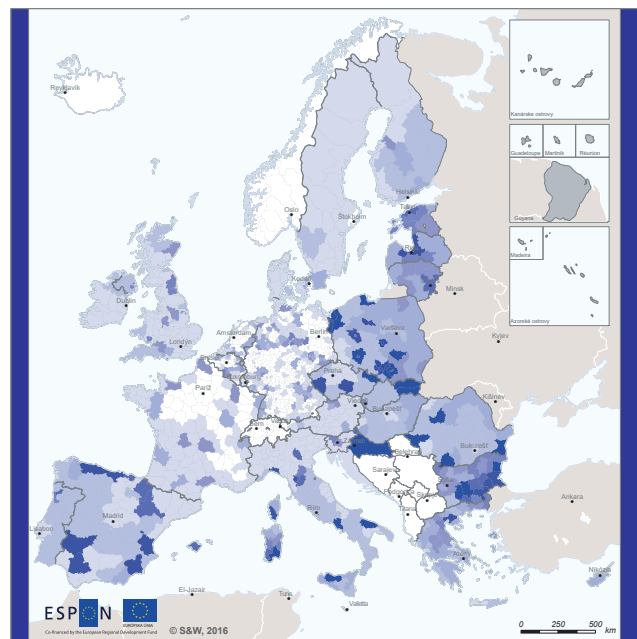
Mapa 5. Scenár B: Územná stopa s lepšou právnou reguláciou



Územné prvky scenára B, 2051

- Hlavné mestá
- Regionálne hlavné mestá
- Prepojenia medzi hlavnými mestami < 650 km
- Vnútroštátne prepojenia
- Relatívne zvýšenie HDP na obyvateľa, 2051  
Scenár B/Východiskový priemer nad 100 (100 = priemer EÚ 31)

Mapa 6. Scenár B: Spomalenie pokroku HDP s menej účinnou právnou reguláciou



Rozdiel v HDP na obyvateľa, BMr – BLr (%), 2051

- > -0,3
- -0,6 – -0,3
- -0,9 – -0,6
- -1,2 – -0,9
- -1,5 – -1,2
- -1,8 – -1,5
- -2,1 – -1,8
- -2,4 – -2,1
- -2,7 – -2,4
- < -2,7
- údaje nie sú k dispozícii

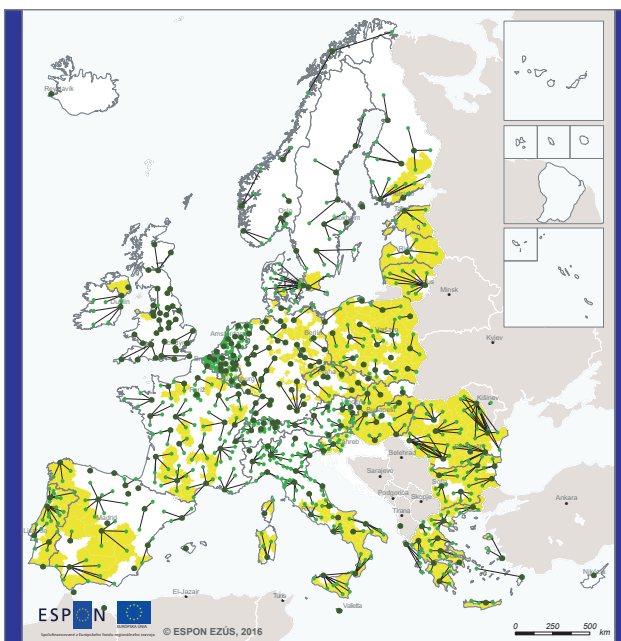
Účinky menej účinnej právnej regulácie v rámci scenára B (mapa vpravo) sa zdajú byť silnejšie ako v rámci scenára A, ktorý predstavuje až 10,0 percent nevyužitých subvencií zo štrukturálnych fondov. Účinky sa sústreďujú v podporovaných stredne veľkých mestských oblastiach, čo má zasa dôsledky na polycentrické štruktúry v rámci národných území.

Aj v tomto prípade sa zdá, že vplyvy súvisiace s investíciami do dopravnej infraštruktúry sú vyššie v okrajových regiónoch a nižšie v hlavných oblastiach Európy, hoci rozdiely sú menšie.

### Územný scenár C: podpora regiónov (menšie mestá a zaostávajúce regióny)

Štrukturálne fondy v tomto územnom scenári (C) sa pridelujú vidieckym a okrajovým regiónom podľa základnej línie (mapa vľavo). Okrem už plánovanej základnej transeurópskej dopravnej siete budú mať všetky regióny navyše zlepšené regionálne dopravné systémy a zlepšené cestné a železničné spojenia (zelené trate) s metropolitnými oblasťami a mestami scenárov A a B, ktoré sa nachádzajú vo vzdialenosti do 200 km. Žlté zóny, ktoré zaznamenávajú rast HDP nad priemerom EÚ, sa nachádzajú najmä na východe a juhu Európy.

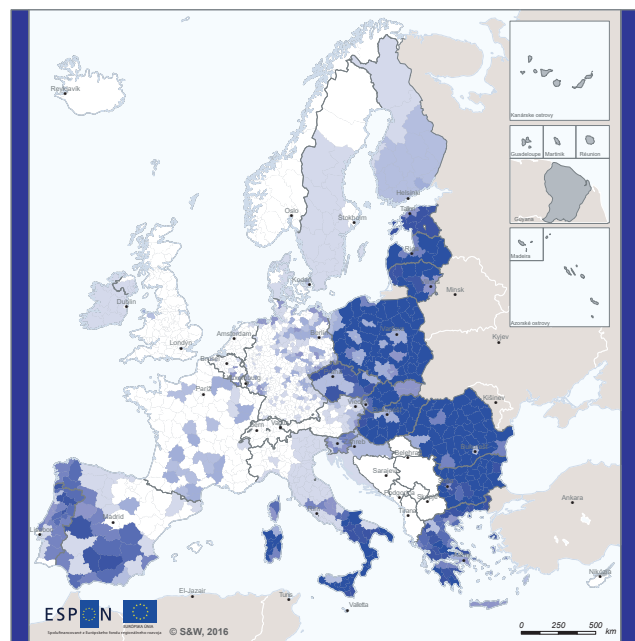
Mapa 7. Scenár C: Územná stopa s lepšou právnou reguláciou



Územné prvky scenára C, 2051

- Regionálne hlavné mestá (NUTS 2; NUTS 1 v DE a UK)
- Regionálne hlavné mestá (NUTS 3; NUTS 2 v DE a UK)
- Vnútroregionálne prepojenia
- Relatívny nárast HDP v roku 2051 na obyvateľa, Scenár C/Východiskový priemer nad 100 (100 = priemer EÚ 31)

Mapa 8. Scenár C: Spomalenie pokroku HDP s menej účinnou právnou reguláciou



Rozdiel v HDP na obyvateľa, 0Mr - CLr (%), 2051

- > -0,3
- -0,6 – -0,3
- -0,9 – -0,6
- -1,2 – -0,9
- -1,5 – -1,2
- -1,8 – -1,5
- -2,1 – -1,8
- -2,4 – -2,1
- -2,7 – -2,4
- < -2,7
- údaje nie sú k dispozícii

Účinky menej účinnej právnej regulácie v rámci scenára C (mapa vpravo) sa zdajú byť silnejšie ako v rámci scenára A a B, ktoré predstavujú až 11,2 percenta všetkých nevyužitých subvencií zo štrukturálnych fondov. Účinky sa sústreďujú vo vidieckych a okrajových regiónoch východnej Európy, v Portugalsku, Španielsku, južnom Taliansku a Grécku a môžu približne rovnako prispievať k neefektívnosti v rámci štrukturálnych fondov a investícií do dopravnej infraštruktúry.

## Pripomienky týkajúce sa územnej súdržnosti

Zdá sa, že vykonávanie rámca lepšej právnej regulácie má pozitívny vplyv na rast regionálneho HDP a územnú súdržnosť. Vyzerá to tak, že lepšia právna regulácia vo všeobecnosti zlepšuje proces konvergencie členských štátov, ktoré v súčasnosti zaostávajú, znižuje územnú nerovnováhu a vedie k vyššiemu celkovému hospodárskemu rastu v Európe.

Pri meraní územnej súdržnosti do roku 2050 na základe miery rozdielov vo vzťahu k HDP na obyvateľa medzi regiónmi NUTS 3 sa vo všetkých ôsmich scenároch zaznamenalo zlepšenie v priebehu nasledujúcich desaťročí, aj keď s určitými rozdielmi.

Pokiaľ ide o spomalenie HDP, očakáva sa, že 3 územné scenáre budú vykazovať rôzne územné modely. Metropolitný scenár sústreďuje negatívne účinky okolo týchto území, zatiaľ čo scenár podporujúci regióny (menšie mestá a zaostávajúce regióny) sa stretne s osobitne negatívnymi dôsledkami menej účinnej právnej regulácie v regiónoch východnej Európy, južného Talianska a na Pyrenejskom polostrove.

Z analýzy scenárov takisto vyplýva význam jasnej a explicitnej územnej orientácie smerom k vyššej konvergencii politik EÚ. V skutočnosti je to obsah rámca politiky, ktorý primárne definuje jej vplyv na znižovanie územnej nerovnováhy v Európe. Zároveň je pravdepodobné, že dostatočná pozornosť venovaná účinnému regulačnému rámcu a administratívnym kapacitám zvýši pozitívne výsledky politiky.

## Ďalšie čítanie:

- Pracovný dokument Modelovanie SASI pre scenáre ET2050 s „menej efektívnymi regulačnými“ rámcovými podmienkami, Spiekermann & Wegener, Urban and Regional Research (S&W), 27. apríla 2016
- Záverečná správa projektu ET2050, 2014

### ESPON 2020 – Viac informácií

ESPON EZÚS

4 rue Erasme, L-1468 Luxemburg - Luxemburské veľkovoľvodstvo

Telefón: +352 42 59 91 4700

E-mail: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

[www.espon.eu](http://www.espon.eu), [Twitter](#), [LinkedIn](#)

ESPON EZÚS je jediným príjemcom v rámci programu spolupráce ESPON 2020. Jednotnú operáciu v rámci programu vykonáva ESPON EZÚS a spolufinancuje ju Európsky fond regionálneho rozvoja, členské štáty EÚ a partnerské štáty, Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko.

### Vylúčenie zodpovednosti:

Obsah tejto publikácie nemusí nevyhnutne odrážať stanovisko monitorovacieho výboru ESPON.

ISBN: 978-2-919777-95-2

© ESPON 2020 Program spolupráce

Reprodukcia je povolená za predpokladu, že zdroj je potvrdený a kópia zaslaná ESPON EZÚS.

Uverejnené v máji 2016