

## Regionálna súdržnosť a regionálna politika v ekonomickej transformácii

Elena ŽÁRSKA\*

---

### Regional Cohesion and Regional Policy in Economic Transformation

#### Abstract

*Process of economy transformation has had various impacts to individual regions of Slovakia. Developed regions with diversified branch structure were able to adapt with no serious problems, traditionally fossil and stagnant regions were not able to react to transformation process running and their stagnancy was getting deeper. Accordingly the number of regions with acute problems in economic and social development was extended. Different position, great contrasts in regions efficiency and level became a starting point that did not give a chance to solve their problems in medium horizon. It creates hard and very difficult emplacement of troubleshooting (fossil and stagnant) regions in their effort to achieve regional cohesion.*

**Keywords:** *economy transformation process, regional disparities, regional system policy, regional cohesion*

**JEL Classification:** O18, P25, R11, R58

---

### 1. Transformačný proces a regionálna hospodárska štruktúra

Transformácia ako základný a nevyhnutný proces prechodu ekonomiky a celej spoločnosti na nové podmienky fungovania krajiny je proces zložitý, dlhodobý, pričom jeho vnútorný obsah je výrazne podmienený východiskovým stavom. Slovenská ekonomika pred transformačným procesom disponovala znakmi, ktoré do súčasnosti podmieňujú formovanie jej regionálnej kohézie, t. j. súdržnosti dosiahnuteľnej koordinovaným prístupom k cieľovému zameraniu znižovania rozdielov v úrovni rozvoja jednotlivých regiónov a odstraňovaním zaostalosti

---

\* doc. Ing. Elena ŽÁRSKA, CSc., Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Dolnozemska cesta 1, 852 19 Bratislava 5; e-mail: zarska@dec.euba.sk

najviac znevýhodnených (najchudobnejších) regiónov. Priestorové usporiadanie krajiny bolo predmetom priestorového plánovania, ktoré sa realizovalo systémom oblastného a územného plánovania. Základnými princípmi uvedených systémov vychádzajúcich z centralistického prístupu riadenia boli plánovitosť a proporionalita rozvoja oblastí. Napriek tomu sa nedosiahol vyvážený rozvoj a racionálne usporiadanie regiónov. Výsledkom boli regionálne disparity, s ktorými regióny Slovenska vstupovali do prechodu na trhovú ekonomiku. Vytváralo to náročné a realizačne veľmi zložité postavenie problémových (zaostalých a zostávajúcich) regiónov pred transformačným procesom. Ich adaptabilita na tento proces bola od prvého momentu problematická a znásobená ďalšími faktormi, ktoré sa v rámci obdobia transformácie do slovenskej ekonomiky etablovali (konverzia zbrojárskeho priemyslu, problémy poľnohospodárstva, strata východných trhov). Aj keď dopad týchto faktorov mal diferencovaný účinok, pozícia problémových regiónov sa ešte viac zhoršila a do stavu depresie sa dostali aj regióny, ktoré v predchádzajúcom období patrili k rozvinutým. Ich slabou stránkou bola málodiferzifikovaná odvetvová štruktúra, ktorú reprezentovali jeden-dva veľké podniky viažuce rozhodujúcu časť zamestnanosti regiónu (okresu). Uvedený stav bolo možné riešiť len účinnou regionálnou politikou.

### 1.1. Regionálny rozvoj a regionálna politika 90. rokov

Riešenie disparít vyžaduje uplatňovať systémovo a prierezoivo koncipovanú regionálnu politiku. Napriek poznatkom o výrazných regionálnych rozdieloch sa postupy a procesy regionálneho rozvoja výraznejšie nezmenili. Naďalej ich charakterizoval odvetvový a nekoncepčný prístup k uplatňovaniu regionálnej politiky. Odvetvosť riešenia regionálneho rozvoja možno dokumentovať aj tým, že rozsiahle fondové hospodárstvo (do roku 2002 malo Slovensko 14 štátnych fondov), ktoré nepriamo podporovalo regionálny rozvoj, bolo odvetvovo organizované podľa jednotlivých ministerstiev. Určité práce a snahy o koncepčný prístup s plošným riešením regionálneho rozvoja a s ambíciou postupne jednotlivými krokmi vybudovať ucelený systém regionálnej politiky tu boli hlavne v prvej polovici 90. rokov, no nedostalo sa im reálneho aplikačného naplnenia. Kreovaniu systému regionálnej politiky neprospera ani častá zmena jeho nositeľa na centrálnej úrovni – až od roku 2001 pôsobí v tejto úlohe Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja.

Regionálna politika nemala kompetentného nositeľa na regionálnej úrovni. Po zmene administratívneho členenia v roku 1996 sa síce na krajských a okresných úradoch vytvorili odbory regionálnych a iných odvetvových vzťahov, ale nevytvorila sa adekvátna samosprávna jednotka ako predpoklad a nositeľ decentralizácie rozhodovacích a riadiacich procesov smerujúcich do regionálne

iniciovanej politiky založenej na mobilizácii endogénnych zdrojov rozvoja. Regionálna politika nemohla využiť tento potenciál a zostala len v kompetencii štátnej správy až do 1. 1. 2002, keď došlo v rámci reformy verejnej správy k vytvoreniu samosprávy vyšších územných celkov (VÚC) s prenesením kompetencie za regionálny rozvoj.<sup>1</sup>

Absencia systémových prvkov sa premietala do takej regionálnej politiky, ktorá sa sústreďovala prevažne na monitorovanie narastajúcich regionálnych disparít a na ich riešenie ponúkala nástroje a parciálne opatrenia, ktoré mali zastaviť ďalší negatívny vývoj.<sup>2</sup> Určitý tlak na systémovejšie riešenie regionálnej politiky sa prejavoval až v období prístupového procesu do EÚ, čo dokumentujú jednak uvedené zákony, jednak tvorba inštitucionálneho zabezpečenia – okrem ministerstva zodpovedného za regionálny rozvoj sa vytvorila *Rada vlády pre regionálnu politiku*, v roku 2000 vláda prijala uznesenie na vytvorenie integrovanej siete *regionálnych rozvojových agentúr (RRA)*, ktoré spolu s *regionálnymi poradenskými a informačnými centrami (RPIC)* a *podnikateľskými informačnými centrami (BIC)* majú v regiónoch prispievať k rozvoju podnikateľských aktivít a vitalizácii potenciálu.

Postúpilo sa aj v tvorbe dokumentov. V roku 1999 bol vypracovaný *Integrovaný plán regionálneho rozvoja* ako podmienka čerpania predvstupových fondov EÚ (PHARE, ISPA, SAPARD) s vymedzením tzv. prioritných regiónov pomoci, ktoré tvoria najproblémovejšie regióny SR. V súlade s negociačnou kapitolou 21. *Regionálna politika* bol v roku 2001 vypracovaný *Národný plán regionálneho rozvoja (NPRR)*, ktorý vláda SR schválila a predložila Európskej komisii. Bol spracovaný so šiestimi cieľmi a rozdelený na šesť sektorových operačných plánov (SOP) a štyri regionálne operačné plány (ROP).<sup>3</sup> Komisia vzniesla k NPRR

<sup>1</sup> Zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov a zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu.

<sup>2</sup> K týmto opatreniam patria napríklad zákony:

Zákon č. 231/1999 Z. z. v znení zákona č. 434/2001 Z. z. o štátnej pomoci pre štrukturálne postihnuté a ekonomicky slabé okresy s vysokou mierou nezamestnanosti, čo sa týkalo 31 okresov prevažne južného a východného Slovenska a štyroch okresov Žilinského kraja.

Zákon č. 193/2001 Z. z. o podpore na zriadenie priemyselných parkov. Podľa štúdie umiestnenia priemyselných parkov boli v roku 2002 zriadené štyri – Vrábľa, Devínska Nová Ves, Záhorie a Kechnec. Celkovo sa uvažuje až s 55 parkmi (!), pričom o podporu požiadalo zatiaľ 7 lokalít. Umiestnenie priemyselných parkov je orientované prevažne do nezastavaných lokalít, tzv. na zelenej lúke, pričom existencia nevyužívaných terajších priemyselných území (tzv. hnedé parky) je aj otázkou efektívnosti funkčného a racionálneho využívania územia.

Zákon č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch upravuje podmienky poskytovania individuálnej štátnej pomoci na rozvoj regiónov viazanej na začiatkové investície a tvorbu nových pracovných miest do výšky max. 50 % pri min. 400 mil. Sk vynaložených investícií.

<sup>3</sup> Základom ROP boli NUTS II – Bratislava (Bratislavský kraj), Slovensko – juhozápad (Trnavský, Nitriansky kraj) Slovensko – severozápad (Trenčiansky, Žilinský kraj) a Slovensko – východ (Banskobystrický, Košický a Prešovský kraj).

celých rad závažných pripomienok, na základe ktorých bol prepracovaný na *Národný rozvojový plán* (NRP) s piatimi SOP a jedným ROP (Slovensko),<sup>4</sup> pričom strategický cieľ sa zrealizoval na dosiahnutie úrovne prevyšujúcej zo 60 – 65 % na 50 % HDP na obyvateľa priemeru krajín EÚ do roku 2006.

Regionálnu politiku a regionálne rozvojové procesy počas 90. rokov možno charakterizovať nasledovne:

- pretrvávala nesyistémovosť v tvorbe regionálnej politiky;
- naďalej sa zachovávala odvetvovosť a nekonceptnosť v riadení procesov regionálneho rozvoja;
- absentovala stratégia regionálneho rozvoja, i keď jej potreba sa akcentuje od roku 1991 až doposiaľ, pričom nie je spracovaná ani hospodárska stratégia krajiny ako jedno z jej východísk;
- opatrenia mali parciálny charakter s orientáciou na najproblémovjšie regióny, napriek tomu sa posilňovali rozvinuté regióny;
- výsledky ukazujú, že predvstupová pomoc sa koncentrovala na západnom a strednom Slovensku, čo bolo spôsobené tým, že sa neuprednostňovali zaostávajúce regióny a nesledoval sa zámer vyrovnávania rozdielov zo strany štátnej politiky;
- nekoordinovanosť sa prejavila aj v podpore malých a stredných podnikov;
- regionálny rozvoj zostával v rukách orgánov štátnej správy;
- nebol vytvorený regionálny samosprávny nositeľ regionálnej politiky ako predpoklad decentralizácie rozhodovacích procesov a aktér regionálne iniciovanej politiky na báze aktivizácie endogénnych faktorov;
- zmeny a rušenia centrálnych inštitúcií zodpovedných a činných v regionálnych rozvoji sa premietli aj do strát odborníkov – regionalistov;
- nedostatočne je vybudované inštitucionálne zabezpečenie regionálnej politiky znásobené nedostatkom kvalifikovaných a flexibilných odborníkov s projekčno-manadžerskými zručnosťami;
- napriek poznaniu cieľov regionálneho plánovania z *Charty európskeho regionálneho plánovania*,<sup>5</sup> ktoré sa opakovali od roka 1991 v každom materiáli vrátane NRP, neboli presadené do reality regiónov a zostali cieľmi s platonickým účinkom;
- práce na dokumentoch s regionálnym obsahom a dosahom sa zintenzívnili tlakom predvstupového procesu a aproximácie s legislatívou EÚ;

<sup>4</sup> V NRP sú NUTS II – Bratislavský kraj, západné Slovensko (Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky kraj), stredné Slovensko, (Žilinský, Banskobystrický kraj), východné Slovensko (Košický a Prešovský kraj).

<sup>5</sup> Základne ciele regionálneho plánovania sú:

1. vyvážený sociálno-ekonomický rozvoj regiónov,
2. zlepšovanie kvality života obyvateľov,
3. zodpovedné zaobchádzanie s prírodnými zdrojmi a ochrana životného prostredia,
4. racionálne využívanie územia.

• transformačný proces mal na jednotlivé regióny rôzny vplyv – regióny rozvinuté s diverzifikovanou odvetvovou štruktúrou sa dokázali adaptovať bez vážnejších problémov, regióny tradične zaostalé a zaostávajúce nedokázali na jeho priebeh reagovať a ich zaostávanie sa prehĺbilo a rozšíril sa počet regiónov s akútnymi problémami disparít ekonomického a sociálneho rozvoja.

## 1.2. Analýza regionálnych disparít

Od začiatku 90. rokov sa regionálne disparity sledovali a rôznymi metódami a technikami neustále monitorovali, no nepodarilo sa ich riešiť a najproblémovejšie regióny (okresy) sa veľmi ťažko adaptovali na trhové podmienky, ich problémy sa prehľbovali, čím sa v postavení ekonomiky Slovenska ich marginalita zintenzívňovala. Vážne ohrozenou skupinou sa stali aj niektoré regióny s depresívnym vývojom, čím sa počet problémových regiónov zvyšoval a zvyšovala sa aj početnosť vecných problémov, často s koncentrovaným účinkom v jednom regióne, a prerastala z ekonomických do sociálno-patologických javov.

Na potvrdenie konštatovaní o výrazných regionálnych disparitách sme použili základné charakteristiky<sup>6</sup> – HDP na obyvateľa, podiel HDP/obyv. regiónu na HDP/obyv. SR, HDP regiónu na HDP Slovenskej republiky, miera nezamestnanosti, priemerná mesačná mzda.

Tabuľka 1

### HDP na obyvateľa v Sk (v bežných cenách)

Kraj	1999	2000	2001
Bratislavský	340 640	380 329	425 435
Trnavský	165 857	183 601	187 467
Trenčiansky	145 408	160 090	172 691
Nitriansky	136 429	152 120	157 154
Žilinský	127 191	140 521	152 191
Banskobystrický	129 368	143 293	157 122
Prešovský	95 200	104 302	112 741
Košický	141 167	153 745	172 695
<b>SR</b>	<b>156 432</b>	<b>172 946</b>	<b>186 903</b>

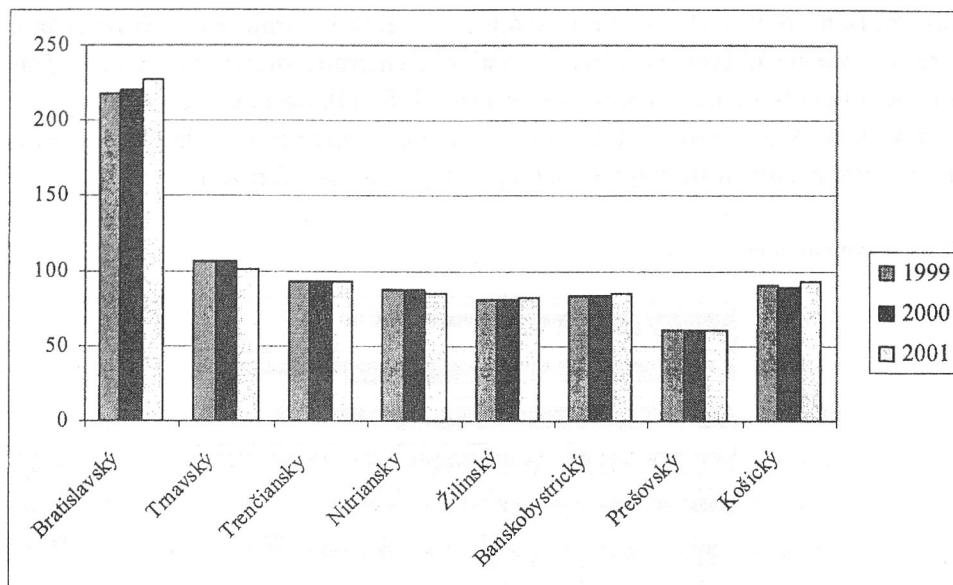
Prameň: [http://www.statistics.sk/webdata/ks/reghdp/rhdp\\_obyv.htm](http://www.statistics.sk/webdata/ks/reghdp/rhdp_obyv.htm)

Základný indikátor ekonomickej úrovne regiónu dokumentuje výraznú silu Bratislavského kraja, ktorý determinuje výšku HDP na obyvateľa SR, čo spôsobuje, že len Trnavský kraj je nad slovenským priemerom a ostatné regióny sú pod týmto priemerom. Toto postavenie ešte zhoršuje medziročný index rastu, ktorý je opäť najvyšší v Bratislavskom kraji (okrem roka 2001, keď je o 0,4 percentného bodu lepší Košický kraj).

<sup>6</sup> Vychádzali sme z údajov NBS a <[www.statistic.sk](http://www.statistic.sk)>; údaje HDP sú z bežných cien v Sk, miera nezamestnanosti je podľa výberového zisťovania pracovných síl, priemerná mesačná mzda je bez podnikateľských príjmov.

Graf 1

Pomer HDP na obyvateľa k priemeru SR v % (priemer SR = 100)



Údaje použité na zostavenie grafu 1 vykazujú výrazne postavenie Bratislavského kraja, ktorý má 2,2 – 3,77-krát vyšší HDP/obyv. oproti ostatným krajom. Zároveň je možné vidieť, že tento kraj má aj najvyššie tempo rastu a okrem Košického kraja ostatné kraje viac-menej stagnujú, čo disparitu meranú týmto ukazovateľom ešte prehĺbuje. Ak si porovnáme celkový HDP kraja na celkovom HDP Slovenska, situácia už nevyznieva tak dramaticky – disparita predstavuje cca 2,0 – 2,5-násobok v neprospech všetkých krajov voči Bratislavskému. V prvom ukazovateli to spôsoboval efekt počtu obyvateľstva, ktorého najviac žije v Prešovskom a Košickom kraji. Údaje nám tiež potvrdzujú nepriaznivý jav, že za sledované obdobie 1996 – 2001, čiže za 5 rokov, sa podiely krajov nezmenili!

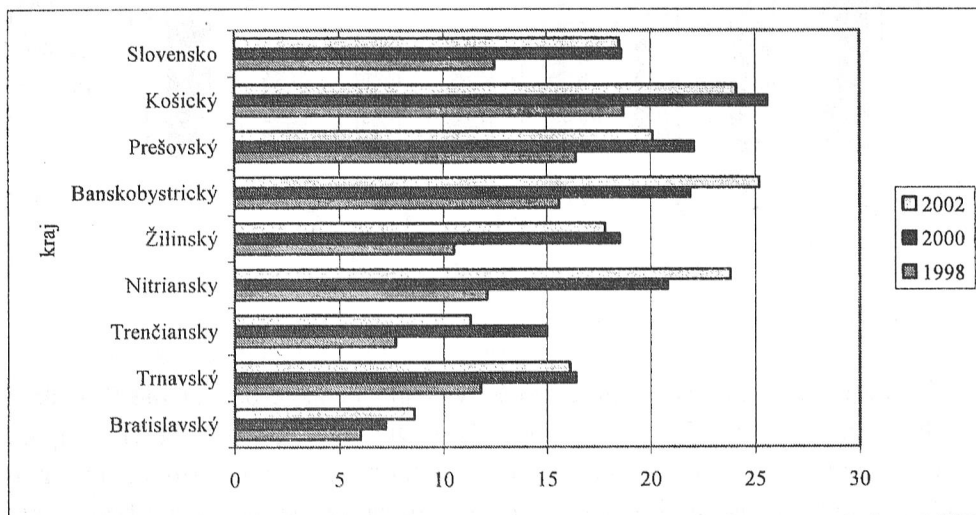
T a b u ľ k a 2

Podiely krajov na HDP Slovenska (v %)

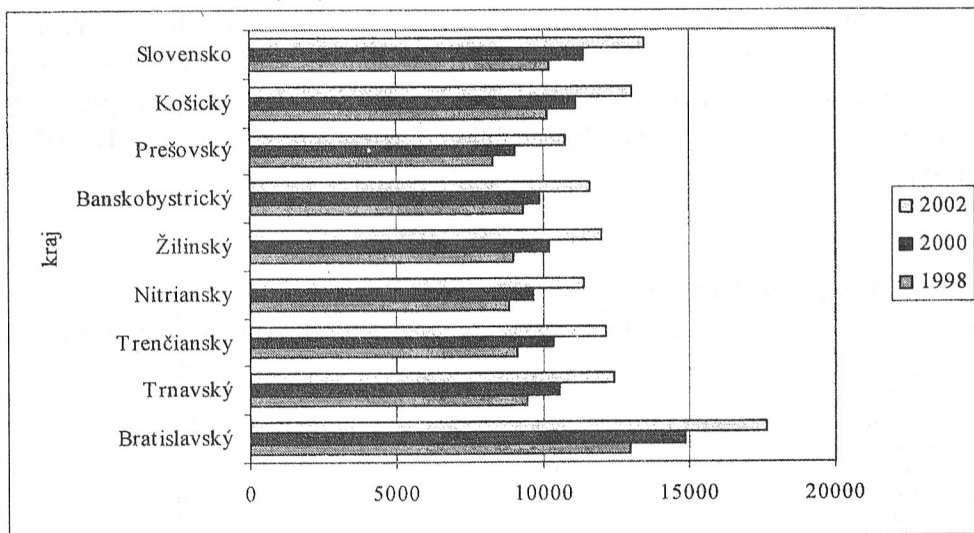
Kraj	Podiely na HDP Slovenska v roku 1996	Podiely na HDP Slovenska v roku 2001
Bratislavský	25	25
Trnavský	11	11
Trenčiansky	11	10
Nitriansky	12	12
Žilinský	10	10
Banskobystrický	10	10
Prešovský	9	9
Košický	12	13

So situáciou v hodnotách HDP viac-menej korešpondujú aj hodnoty miery nezamestnanosti. Najvyššie hodnoty dosahuje v celom sledovanom období v Košickom, Banskobystrickom, Prešovskom a Nitrianskom kraji. Ešte výraznejšia je korelácia medzi mierou nezamestnanosti a priemernou mesačnou mzdou. Túto koreláciu nepotvrďuje len Košický kraj (U. S. Steel), no je evidentná v krajoch Prešovskom, Nitrianskom a Banskobystrickom, to znamená, že kraje s vysokou mierou nezamestnanosti majú aj nízku priemernú mesačnú mzdu.

Graf 2  
Miera nezamestnanosti (v %)



Graf 3  
Priemerná mesačná mzda (v %)



Regionálne analýzy pracujúce s uvedenou sústavou ukazovateľov, resp. doplnenou podľa cieľov analýzy, mali vyústenie do rôznej kategorizácie regiónov – podľa miery adaptability [17, s. 1 – 9], podľa stupňa rozvinutosti [14, s. 5 – 8], podľa charakteru vecných problémov [19, s. 703], podľa predpokladov využitia štátnej alebo nadnárodnej pomoci [13, s. 35].

Z uvedených regionálnych analýz možno formulovať niekoľko čiastkových záverov:

- rôzna metodika analýzy a rôzna kategorizácia regiónov sa stotožňujú vo vecných problémoch regiónov aj v plošnom vymedzení;
- analýzy vychádzajúce z krátkočasového radu poukazujú na dve skutočnosti: regionálne disparity sa prehĺbujú v neprospech dlhodobých problémových regiónov a celkový počet problémových regiónov narastá;
- problémové regióny sú koncentrované do južných okresov západného a stredného Slovenska a severných okresov Oravy a Kysúc a zaberajú rozhodujúcu časť východného Slovenska;
- posilňuje sa severná sídelno-dopravná rozvojová os;
- územnou jednotkou analýz sú kraje, ale analýzy sú vždy rozpracované až po úroveň okresov, ktoré presnejšie identifikujú vecné problémy územia.

Analýza na báze okresov však potvrdzuje aj ďalší fakt, že kraje sú pomerne heterogénne vzhľadom na rozdielnu úroveň rozvoja okresov, ktoré ho tvoria. Tento záver evokuje potrebu diferencovane uplatňovanej regionálnej politiky už z úrovne regiónu (kraja) spolu s taktou aplikovanou národnou regionálnou politikou.

Analýzy disparít regionálnej štruktúry vyústili do formulovania zovšeobecneného záveru, ktorý si identicky „osvojili“ aj autori dvoch dokumentov projektujúcich nasledujúce obdobie [13, s. 46; 15, s. 19]: „Prehĺbuje sa fragmentácia a polarizácia slovenskej spoločnosti, ktorá priberá podoby horizontálnej sociálno-priestorovej diferenciácii (regióny diferencované navzájom z hľadiska typov problémov a ich kumulácie) a vertikálnej sociálno-ekonomickej polarizácie (diferenciácia spoločnosti z hľadiska bohatstva). Zložitost' súčasnej situácie spočíva v tom, že obe tieto problémové dimenzie sa stretávajú spravidla v tých istých regiónoch a územiach.“

## 2. Formovanie hospodárskej kohézie regiónov – možnosti a riziká

Transformačný proces sa v jednotlivých regiónoch vyvíjal veľmi diferencovane. Regióny rozvinuté, s diverzifikovanou odvetvovou štruktúrou sa dokázali adaptovať bez vážnejších problémov, regióny tradične zaostané a zaostávajúce nedokázali na jeho priebeh reagovať, ich zaostávanie sa prehĺbilo a počet regiónov s akútnymi problémami disparít ekonomického a sociálneho rozvoja sa



rozšíril. Na základe poznania tohto stavu v jednotlivých regiónoch sa identifikovali základné vecné problémy regionálnych disparít. Opatrenia, ktoré sa prijali na nich riešenie, a mechanizmus ich aplikácie v územiach umožnili definovať nedostatky v systémovom prístupe.

Obe skutočnosti dávajú šancu a priestor nastaviť na ďalšie obdobie taký proces a mechanizmus, ktorý by postupne viedol k eliminácii rozdielov. Využitie týchto znalostí pomôže pri riešení regionálnych disparít. Nerešpektovanie nedostatkov a parciálne riešenia problémov však zvyšujú riziká ďalšieho prehlbovania, príp. konzervovania súčasného stavu.

## 2.1. Predpoklady dosahovania regionálnej kohézie

Eliminácia regionálnych disparít spočíva v dosahovaní regionálnej kohézie, ktorá má viacero predpokladov. K rozhodujúcim patrí:

- rešpektovanie systémovosti a prierezovosti regionálnej politiky,
- presadenie princípu regionálnej samosprávy,
- uplatňovanie a efektívne prepojenie úrovni regionálnej politiky,
- využívanie potenciálu štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ,
- využívanie princípu partnerstva,
- tvorba podnikateľského prostredia pre malé a stredné podniky,
- zvyšovanie inovačnej kapacity regiónov,
- zvyšovanie konkurencioschopnosti regiónov.

Účinnosť regionálnej politiky je podmienená aj rešpektovaním jej princípov, cieľov a jednotlivých úrovní. Ak sa regionálna politika vykonáva systémovo, je podmienená princípmi komplexnosti, demokratickosti, koordinácie a programovosti.

*Komplexnosť* predstavuje regionálnu politiku ako politiku celoplošnú. Jej objektom je celé územie krajiny pozostávajúce z regiónov rôznych vecných problémov s rozdielnou úrovňou sociálno-ekonomického rozvoja. Regióny sú špecifikované takto: vyspelé regióny, regióny štrukturálne postihnuté, hospodársky slabé regióny, regióny s devastovaným životným prostredím a regióny so špecifickými problémami (napr. prihraničné regióny). Výsledky analýz slovenských regiónov dokumentujú, že je možné pomerne presne takúto špecifikáciu urobiť, no regionálna prax ukazuje, že objektom regionálnej politiky štátu sa stali len regióny štrukturálne postihnuté a hospodársky slabé regióny.

Naplnenie princípu *demokratickosti* znamená v Slovenskej republike dohodať legislatívne, inštitucionálne, kompetenčne a finančne regionálnu samosprávu (samosprávu VÚC) ako plnohodnotnú súčasť verejnej správy, ktorá bude zodpovedajúcim subjektom regionálnej politiky na svojej úrovni.

Princíp *koordinácie* vychádza z potreby prepojenia a spolupráce zainteresovaných orgánov a organizácií v horizontálnej i vo vertikálnej línii, pričom uvedená

spolupráca musí vyúsťovať do koncentrácie úsilia a prostriedkov na riešenie rozdielnych problémov jednotlivých regiónov.

*Programovosť* je kontraproduktívna nekoncepcnosť, musí sa vyhnúť izolovanému prístupu v riešení regionálneho rozvoja, aby sa koordináciou aktivít rôznych subjektov zainteresovaných na rozvoji regiónu dosiahol vyšší synergický efekt regionálnej kohézie.

Mechanizmus regionálnej kohézie musí mať jasne stanovené *všeobecné a špecifikované ciele*. Regionálna politika si osvojila štyri všeobecne akceptovateľné ciele Charty európskeho regionálneho plánovania (uviedli sme ich na inom mieste), ktoré deklarovali aj všetky dokumenty prijímané pre rozvoj regiónov SR. Interpretácia cieľa – vyvážený sociálno-ekonomický rozvoj regiónov – je rôzna, závisí od typu uplatňovanej regionálnej politiky. Prechod väčšiny európskych krajín na liberálnejší model regionálnej politiky, ktorý akceptovala aj Rada Európy, sa chápe ako vytvorenie rovnosti šancí pre rast všetkých regiónov – teda rovnosť šancí, a nie rovnosť vo výsledkoch. Uvedený cieľ sa v slovenských podmienkach uvádza najčastejšie, je najviac rozpracovaný a z neho vychádza aj Národný rozvojový plán. Ďalšie ciele nemajú až takú výraznú pozíciu, sú pod tlakom presadzovania ekonomicky orientovaných opatrení. Vyžadovalo by si to výraznejší posun v zameraní na sociálnu kohéziu regiónov, ekologickú udržateľnosť rozvoja a prepojenie systémov regionálneho a územného plánovania do jednotného priestorového plánovania. V súčasnosti funkciu cieľov Charty viac-menej plnil strategický cieľ a čiastkové ciele NRP,<sup>7</sup> ale tie nepokrývajú celý rozsah cieľov, ktoré by regionálna politika mala identifikovať v rozvoji regiónov pri špecifikácii ich problémov a rešpektovaní jednotlivých úrovní regionálnej politiky.

Rešpektovanie a prepojenie *úrovní regionálnej politiky* je dôležitým predpokladom a východiskom účinnej regionálnej politiky s vplyvom na zvyšovanie absorpčnej schopnosti regiónov SR a rastu ich konkurencieschopnosti. Regionálna politika sa realizuje a zabezpečuje v štyroch vzájomne prepojených úrovniach, ktoré si zachovávajú svoju autonómnosť.

*Nadnárodná úroveň* je daná jednak prirodzenými javmi – spoločné využívanie hraničného polohového potenciálu, príbuznosť fyzicko-geografických a morfológických podmienok (spoločné horstvo a vodstvo), jednak integračnými

<sup>7</sup> „Strategický cieľ NDP pre obdobie 2004 – 2006:

Zabezpečiť pri rešpektovaní trvalo udržateľného rozvoja taký rast HDP, aby Slovenská republika do roku 2006 dosiahla úroveň prevyšujúcu 50 % z priemeru HDP na obyvateľa v krajinách EÚ.

Na dosiahnutie strategického cieľa NDP bude Slovenská republika podporovať štyri špecifické ciele NDP:

1. Zvyšovať konkurencieschopnosť priemyslu a služieb
2. Rozvíjať ľudské zdroje a zvyšovať ich adaptabilitu
3. Zvyšovať efektívnosť poľnohospodárskej produkcie a kvalitu života vidieckej populácie
4. Podporovať vyvážený regionálny rozvoj.“ [13, s. 161]

procesmi, ktoré nadnárodný rámec zvyrazňujú. Aj keď nadnárodný aspekt domiňuje súčasnému formovaniu obsahu regionálnej politiky štátu, nemožno ju stotožniť s národnou regionálnou politikou a je potrebné zachovať autonómnosť ostatných úrovní regionálnej politiky. Regionálna politika EÚ dáva šancu regiónom SR akcelerovať svoju ekonomiku prostredníctvom využívania štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ. Úspešnosť ich absorbovania do regiónov je najdôležitejšou úlohou zainteresovaných subjektov všetkých úrovní verejnej správy i podnikateľských subjektov. Orgány centrálnej štátnej správy (ministerstvá a ich podporná infraštruktúra – agentúry) majú rozhodujúci podiel na implantovaní európskych prostriedkov do území regiónov SR. Nie je však možné *národnú úroveň* regionálnej politiky zužovať len na úlohy a pozíciu pri čerpaní fondov EÚ, i keď táto úloha bude dominovať. Národná úroveň predstavuje štátnu regionálnu politiku, zabezpečujúcu a podporujúcu priority rozvoja regiónov vo väzbe na stratégiu rozvoja celej ekonomiky pri participácii centrálnych inštitúcií v koordinácii s inštitúciami regionálnej a lokálnej úrovne. Významné sú jej aktivity podporujúce tvorbu podnikateľského prostredia z národných zdrojov – investičné stimuly, grantová, dotačná politika, rokovania a rozhodnutia o veľkých zahraničných investoroch. Význam národnej úrovne a participácie kompetentných štátnych orgánov je výsledkom doterajšieho formovania regionálnej politiky. Treba však poukázať na krátkosť existencie zodpovedného nositeľa regionálnej úrovne, ktorý sa zatiaľ „nezmocnil“ úlohy iniciátora a koordinátora tohto procesu v regiónoch. Orgány štátnej správy si zachovávajú svoju pozíciu v úlohe formovania a vytvárania rámcových legislatívnych a ekonomických podmienok na rozvoj podnikania v regiónoch, a súčasne ich pozícia vyplýva z potreby spolupráce s orgánmi samosprávy, podnikateľských subjektov a neziskového sektora na princípe partnerstva.

*Regionálnu úroveň* regionálnej politiky je možné stotožniť s regionálne iniciovanou rozvojovou politikou, ktorá je schopná vytvárať prijateľné podnikateľské prostredie a riešiť aj širšie orientované lokálne ciele. Vychádza z existencie orgánov regionálnej samosprávy (VÚC) konštituovanej s adekvátnymi kompetenciami a prostriedkami na zabezpečovanie plnohodnotného rozvoja regiónov, založeného na mobilizácii a aktivizácii vnútorných zdrojov, a schopnosťou dynamizovať tým svoj rozvoj. Dôležitou súčasťou aktivít samosprávy VÚC je získanie projektov a investorov do územia. Základom rozvoja regiónu je dostatok kvalitných projektov, ale aj dobrá marketingová stratégia [3, s. 19]. Možnosti a úlohy regionálnej samosprávy ako nositeľa regionálnych rozvojových procesov treba odvodiť od skutočností, že funguje len od 1. 1. 2002 a postupne, až do 1. 1. 2004, boli na ňu prenášané jednotlivé kompetencie. Bolo to spojené s celým radom komplikácií – legislatívne nedostatočne pripravené podklady, oneskorenie

odovzdávania kompetencií a ich financovania, náročný na kreovanie nových orgánov a výber kvalitného personálu, ešte stále nedoriešená kvalitná, resp. nekompatibilná legislatíva a zavádzanie nového modelu financovania.

*Lokálna úroveň* je najnižšia úroveň regionálnej politiky stojaca na princípe samosprávy a zodpovednosti za zverené územie, vyžadujúca koordináciu celospoločenských, regionálnych a lokálnych záujmov v danej lokalite. Nositeľom je samospráva obce, ktorá sa od vzniku v roku 1991 sústreďovala na plnenie svojich kompetencií, teda zabezpečovanie bežného chodu obce a investovanie do územia pre súčasných a potenciálnych občanov a podnikateľov. Tieto aktivity mali lokálny, resp. nadlokálny charakter a ich vplyv z pohľadu regionálnych rozvojových procesov nie je možné jednoznačne hodnotiť. Takéto ambície mohli napĺňať aktivity veľkých – krajských miest. Samospráva dedín a menších miest môže dimenzovať regionálny rozvoj prostredníctvom medziobecnej spolupráce a verejno-súkromným partnerstvom spoločnej výstavbe priemyselných parkov.

*Partnerstvo* subjektov zainteresovaných na rozvoji regiónov je základom horizontálnych vzťahov v regióne. Možno ich špecifikovať na horizontálne väzby a horizontálne siete. Aj keď je medzi nimi významová podobnosť, obsahovo sú rozdielne. Horizontálne väzby vychádzajú z klasického modelu partnerstva, založeného na spolupráci rôznych subjektov s rôznymi cieľmi (samospráva, štátna správa, obyvatelia, podnikatelia, investori, tretí sektor, RPIC, RRA, BIC), a z využitia ich potenciálu v prospech jedného cieľa – prosperitou dosahovať zvyšovanie konkurencieschopnosti regiónu. Horizontálne väzby možno úspešne aplikovať aj v podobe spolupráce pri zabezpečovaní verejných služieb s cieľom zvyšovať ich kvalitu pri úspore verejných prostriedkov (školsťvo, sociálna starostlivosť, likvidácia komunálneho odpadu a pod.). Horizontálne siete [18, s. 56] sú šancou malých podnikateľov, ktorí sa v rámci svojej výroby, resp. produktu budú orientovať (špecializovať) len na určitý druh; ďalší výrobcovia, resp. producenti služieb budú sieť jednotlivo dopĺňať o ostatné produkty, aby sa v danom území ponúkal celý sortiment výrobkov, resp. služieb. Tým by malí podnikatelia mohli eliminovať nevýhodu malých podnikov a obstať v konkurencii aj veľkých podnikov. Vyžaduje si to však úzku a koordinovanú spoluprácu podnikateľov rovnakej výroby v súčinnosti aj s podnikateľskými zväzmi a spolkami, živnostenským zväzom a cechmi pôsobiacimi v území.

Často spomínaná *nízka konkurencieschopnosť* nie je len slabou stránkou regiónov, ale celej ekonomiky SR v kontexte integračných procesov. Rast konkurencieschopnosti je jedinou reálnou možnosťou zabezpečenia hospodárskeho napredovania a vytvárania rozvojového priestoru podnikovej sféry, kde rozhodujúci význam majú a budú mať priemyselné podniky. Vyššie šance v konkurenčnom prostredí majú tie podniky, ktoré investujú do zvyšovania odborných znalostí,

výskumu, vývoja a reklamy. Dôležitým faktorom je aj zapájanie firiem v rámci tvorby nadnárodných podnikových sietí (*network* a *cluster*). „Podniky, ktoré sú do takýchto sietí zapojené, dokážu v prípade nepriaznivých ekonomických otrasov lepšie premiestňovať vnútorné zdroje. Zvyšuje sa tým prispôsobivosť celého ekonomického systému. Zároveň sa však obmedzuje priestor na realizáciu čisto domácich politík.“ [8, s. 16] Podniky nezapojené do sietí budú mať zložitejšiu pozíciu v konkurenčnom prostredí. Podniky zapojené do sietí môžu významne prispievať k celkovej konkurencieschopnosti regiónu, no za predpokladu nečakaných ekonomických zmien môžu spôsobiť vážne problémy v stabilite celového vývoja regiónu, zvlášť veľké podniky s výraznou exportnou výkonnosťou.

Súbežne je preto potrebné vytvárať vhodné podnikateľské zázemie na *rozvoji malého a stredného podnikania*. Formovanie podnikateľského prostredia regiónov, miest a obcí predstavuje významný strategický prvok regionálnej politiky. Podnikateľská kapacita malých podnikov je doposiaľ nevyužitá, čo limitoval aj zložitý procedurálny mechanizmus, roztrieštená podpora, daňová politika, nedostatočná informovanosť a poradenstvo a celkovo nízka motivácia podnikania. Odhady pri úspešnosti realizácie NRP predpokladajú, že nárast podielu malých podnikov a živnostníkov na zamestnanosti by sa mohol zvýšiť zo súčasných 44 % až na 48 % v roku 2006. Malé podnikanie a živnosť evokuje ešte jeden moment. Potreby regiónu vychádzajú jednak z absencie niektorých aktivít, ktoré môžu malé podniky pokryť, jednak z určitých regionálnych a miestnych tradícií s cieľom aktivizovať miestny potenciál.

Rast konkurencieschopnosti regiónu je podmienený zvyšovaním jeho *inovačnej kapacity*. Inovačný potenciál regiónov je do značnej miery determinovaný nedostatočným financovaním, poklesom zamestnancov vo výskume a vývoji, nízkym podielom súkromného sektora, diferencovanou kvalifikačnou štruktúrou regiónov. Do zmeny uvedeného stavu musí výrazne zasiahnuť orientácia na vzdelávanie, zvyšovanie výdavkov na vedu a výskum, podpora aktivít zrýchľujúcich prienik poznatkov a výsledkov aplikovaného výskumu do praxe, budovanie inštitúcií a centier zameraných na difúziu informácií a nových technológií.

Konkurencieschopnosť regiónu je daná aj schopnosťou regiónu etablovať sa v národnej ekonomike, dokázať predvídať zmeny jej štruktúry a reagovať na strategické hospodárske opatrenia. Takáto schopnosť regiónu je umocnená tým, pokiaľ má krajina vypracovanú hospodársku stratégiu, že dokáže presnejšie a vecne reagovať adekvátnou regionálnou politikou. Slovensko doposiaľ nemalo vypracovanú dlhodobú hospodársku stratégiu. Súčasná exekutíva pociťuje jej potrebu a uvažuje o horizonte roku 2013, no jej obsah podľa prvých informácií nemá regionálny rozmer. Má obsahovať odchodnú, priemyselnú, finančnú, energetickú a surovinovú politiku [4, s. 11].

## 2.2. Odporúčania a opatrenia na dosahovanie regionálnej kohézie

Riešenia regionálnej kohézie majú svoje úskalía – ak sa dané procesy nebudú riešiť súbežne – možnosti sa stávajú rizikami s následným prehĺbením regionálnych disparít. Skĺbenie jednotlivých procesov a dôrazné riešenie uvedených systémových a vecných predpokladov dáva šancu postupne eliminovať regionálne disparity, i keď ich účinnosť bude diferencovaná podľa regiónov. Predovšetkým je potrebné:

- vybudovať ucelený systém regionálnej politiky pri rešpektovaní jej úrovni a definovať strategické a čiastkové ciele týchto úrovni;
- vypracovanie regionálnej stratégie ako súčasť hospodárskej stratégie, ktorá umožní regiónom špecifikovať svoje možnosti rozvoja a zvyšovať konkurencieschopnosť;
- aplikovať scenár regionálnej politiky zabezpečujúci postupné odstraňovanie regionálnych rozdielov pri zachovaní rastu vyspelých regiónov;
- vybaviť VÚC takou finančnou autonómiou, aby mohol pôsobiť ako konsolidovaný a plnohodnotný nositeľ regionálneho rozvoja s flexibilným a kvalitným personálnym zabezpečením, čo zabráni tomu, aby sa regionálny rozvoj nestal len platonickou agendou VÚC;
- výrazne podporovať rast infraštruktúrneho vybavenia regiónov s dôrazom na dopravné napojenie a zvyšovanie vzdelávacích, vedeckovýskumných, informačno-poradenských a technologických kapacít regiónov;
- sústrediť kapacity na využitie potenciálu štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ;
- využívať nové prístupy a metódy – marketingové prístupy, posilňovať manažérske schopnosti a tvorbu projekčných tímov;
- využívať horizontálny princíp organizácie aktivít (spolupráca, partnerstvo) a podporovať horizontálne siete a kooperačné väzby;
- formovať podnikateľské prostredie regiónov, miest a obcí ako strategický zámer rozvoja malého a stredného podnikania.

*Regionálna kohézia – regionálny rozvoj – regionálna politika* predstavujú „magické spojené nádoby“, kde prvá je cieľ, druhá je prostriedok a tretia cesta. Akú cestu si zvolíme, podľa toho použijeme aj prostriedok, aby sme dosiahli stanovený cieľ. Výrazné regionálne disparity svedčia o tom, že použité prostriedky neboli účinné.

To nás vedie k záverom, že regionálna politika „na svojej ceste“ formovania nerešpektovala, resp. nedostatočne sa v nej presadzovali jej základné hodnoty – systémovosť a prierezovosť a niektoré princípy liberálneho modelu – interakčnej funkčnej väzby centrum – región – obec, čo spomalilo aj jej aproximáciu k štandardnému európskemu modelu.

## Literatúra

- [1] BÚŠIK, J.: Verejná správa a regionálny rozvoj. Bratislava: Ekonóm 2003.
- [2] HAMALOVÁ, M. – TVRDOŇ, J. – ŽÁRSKA, E.: Regionalistika. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu 1997.
- [3] HANULÁKOVÁ, E.: Strategické aspekty marketingu územia. *International Business Cooperation*, 14, 2003, č. 4.
- [4] Hospodárska stratégia by mala brzdiť časté povolebné zmeny. *Národná obroda*, 5. 1. 2004.
- [5] Charta európskeho regionálneho plánovania. Torremolinos 1983.
- [6] IVANIČKOVÁ, A.: Regionalizácia a priestorová organizácia regionálneho rozvoja. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm 1998.
- [7] KÁRÁSZ, P. – KÁRÁSZ, P. ml. – PALA, R.: Možnosti vývoja regiónov Slovenska. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung 1999.
- [8] KÁRÁSZ, P.: Rozvoj podnikovej sféry v ekonomike SR. *International Business Cooperation*, 14, 2003, č. 4.
- [9] KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. a kol.: Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2000.
- [10] KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. a kol.: Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2002.
- [11] Konceptcia územného rozvoja Slovenska. Bratislava: Ministerstvo životného prostredia SR 2001.
- [12] MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. a kol.: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Súvislosti, aktéri, voľby. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2002.
- [13] Národný rozvojový plán. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2003.
- [14] Návrh stratégie regionálneho rozvoja Slovenska. Bratislava: Úrad pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky SR 1998.
- [15] Prognóza rozvoja Slovenska do roku 2010. Bratislava: Prognostický ústav SAV 2002.
- [16] Regióny Slovenska. Bratislava: M.E.S.A. 10 2000.
- [17] Správa o regionálnych dôsledkoch prechodu na trhovú ekonomiku. In: *Zásady regionálnej hospodárskej politiky*. Bratislava: Ministerstvo pre hospodársku stratégiu júl 1991.
- [18] Stratégia rozvoja Košického samosprávneho kraja. [Prípadová štúdia.] Bratislava: M.E.S.A. 10 2002
- [19] TVRDOŇ, J.: Možnosti vytvárania predpokladov a podmienok zvyšovania atraktivity regiónov v období integrácie Slovenska do Európskej únie. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 50, 2002, č. 4, s. 694 – 718.
- [20] Zákon NR SR č. 193/2001 Z. z. o podpore na zriadenie priemyselných parkov.
- [21] Zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.
- [22] Zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu.
- [23] Zákon NR SR č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.
- [24] Zákon NR SR č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch.