

## 2 Teoretické východiská regionálnej politiky a regionálneho rozvoja a ich aplikácia v kontexte Slovenskej republiky

Eduard Donauer\*

### 2.1 Úvod

Regionálna politika je definovaná ako súbor ekonomických, sociálnych a environmentálnych politík, pomocou ktorých sa štáty snažia dosiahnuť svoje národné ciele. Tými sú ekonomický rast, udržateľný rozvoj, ochrana životného prostredia, sociálna a politická stabilita, rovnosť šancí obyvateľov a prerozdelenie príjmov spôsobom, ktorý väčšina obyvateľov považuje za spravodlivý a stimulujúci. (Blažek a Uhlíř, 2002)

Nástroje regionálnej politiky predstavujú aplikáciu teoretických náuk ako ekonómia, geografia alebo sociológia za účelom vyššieho využitia potenciálu konkrétneho územia vymedzeného ako región.

Účelom regionálnej politiky je znižovanie regionálnych rozdielov (tzv. územná kohézia) (Európska komisia, 2008) prostredníctvom externej pomoci v území a mobilizáciou jeho endogénneho potenciálu. Účinná regionálna politika by mala vychádzať z teoretických modelov regionálneho rozvoja definovaných ekonomickými teóriami a prístupmi, ktoré sa v čase vyvíjajú.

Cieľom tohto príspevku je poskytnúť krátky prehľad evolúcie prístupov k regionálnemu rozvoju, až do súčasnosti, v ktorej prevláda eklektický prístup čerpajúci z rôznych paradigiem. Teoretické ukotvenie regionálnej politiky je dôležité z dôvodu jej efektívneho nastavenia a využitia medzinárodných skúseností.

Príspevok je určený všetkým aktérom prítomným v politike regionálneho rozvoja, ktorí budú v novom programovom období implementácie EŠIF zastúpení v tzv. Regionálnych radách partnerstva, od ústredných orgánov štátnej správy, cez zástupcov regionálnych a lokálnych samospráv až po socio-ekonomických partnerov, ktorí budú v rámci mechanizmu spoluzodpovední za riadenie rozvoja územia.

Hlavným odkazom tohto príspevku je zdôraznenie potreby intenzívneho a konštruktívneho územného dialógu, v ktorom budú rezortné sektorové priority ako ťažiskové územné intervencie transparentne prediskutované a územne scitlivené, čo by malo viesť k odblokovaniu synergických efektov exogénneho a endogénneho potenciálu pre regionálny rozvoj.

-----

\* Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie,  
eduard.donauer@mirri.gov.sk

## 2.2 Neoklasická teória regionálneho rozvoja

Regionálna politika, ako samostatná disciplína, vznikla vo Veľkej Británii v 20. rokoch 20. storočia ako odpoveď na územne sa koncentrujúce negatívne externality generované v prostredí voľného trhového hospodárstva. Regionálna politika sa evolučne vyvíjala a prechádzala rôznymi štádiami od preferencie veľkých štátnych intervencií až po absolútnu minimalizáciu zásahov do ekonomiky.

Vzhľadom na dlhé obdobie plánovaného hospodárstva vtedajšieho Česko-Slovenska, boli regionálne disparity cielene minimalizované centrálnymi plánovanými intervenciami v rámci sektorových politík. Napriek absencii voľného trhového hospodárstva, ktoré by generovalo regionálne rozdiely, sa negatívne priestorové externality hospodárskej činnosti prejavovali aj na území Česko-Slovenska. Jednak v dôsledku historicko-spoločenských udalostí druhej svetovej vojny spojených so štrukturálnymi zmenami v populácii, neskôr ako dôsledok rozhodnutí o lokalizácii výrobných kapacít v území, bez domyslenia všetkých, najmä environmentálnych dôsledkov. Transformačný proces po roku 1989 a hospodárske osamostatnenie Slovenska po roku 1993 predstavovali novú výzvu pre udržanie územnej súdržnosti, ktorej dopady sú prítomné do súčasnosti.

Od roku 1957 bola ukotvená pozícia regionálnej politiky v Zmluve o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (Rímska zmluva) a ďalej rozvinutá v Zmluve o Európskej únii (Maastrichtská zmluva, 1993), vďaka čomu bola v konečnom dôsledku uvedená aj do legislatívnej praxe Slovenskej republiky.

Regionálna politika v podmienkach Slovenskej republiky nemá dlhodobú tradíciu. Explicitne bola prvýkrát sformulovaná, vrátane vymedzenia kompetencií, v Zákone č. 503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý vznikol na základe podmienok v rámci prístupových konaní do EÚ. V nasledujúcej časti je poskytnutý chronologický prehľad hlavných teoretických východísk regionálnej politiky a nástrojov regionálneho rozvoja, s príkladom ich aplikácie na území Slovenskej republiky (pokiaľ ich bolo možné identifikovať).

Neoklasická teória regionálneho rozvoja je založená na zjednodušujúcom predpoklade racionálneho rozhodovania a dokonalej informovanosti aktérov a mobility výrobných faktorov. Na základe týchto predpokladov bola sformulovaná teória, že každé územie má tendenciu k samovoľnému usporiadaniu do stavu socio-ekonomickej rovnováhy.

Za najefektívnejší spôsob riadenia alokácií zdrojov je, podľa neoklasickej teórie, považované pôsobenie voľného trhu. Z toho vyplývalo presvedčenie, že štátne intervencie by mali byť minimálne, vzhľadom na to, že nevedú k optimálnemu riešeniu.

V rámci tohto obdobia boli definované vnútorné a vonkajšie úspory, ako determinanty v zmysle lokalizačných teórií, pre rozhodnutia o najvýhodnejšom rozmiestnení výrobných aktivít. Tento proces koncentrácie hospodárskych aktivít a na to naviazaný proces vzniku a rozvoja sídiel ako ekonomických centier, či prepojených polycentrických regiónov bol popísaný ako teória centrálnych miest. (Christaller, 1966)

Základný koncept podpory regionálneho rozvoja v rámci neoklasického prístupu spočíval vo využívaní nástrojov podporujúcich mobilitu pracovnej sily do regiónov, kde nebola dostatočná ponuka, čím mal byť akcelerovaný proces dosahovania potenciálu socio-ekonomickej rovnováhy v území. Podporou migrácie sa však problém regionálnych disparít neriešil, vzhľadom na prehlbovanie štrukturálnych problémov v tzv. emigračných regiónoch, oblastiach spravidla s horšími socio-ekonomickými podmienkami. Na opačnej strane stáli imigračné regióny postihnuté postupným „prehrievaním“, kde vznikol zvýšený tlak na infraštruktúru a ďalšie potrebné investície pre udržanie kvality života.

Najvýraznejší príklad aplikácie neoklasického prístupu k regionálnemu rozvoju predstavovali aktivity Tomáša Baťu. Vzhľadom na skutočnosť že Tomáš Baťa bol starostom mesta Zlín, v ktorom vybuďoval prvú továreň, dokázal efektívne prepojiť plánovanie súkromných a verejných intervencií. V meste Zlín presadil princípy záhradného mesta a novej kultúry architektúry, čo bol dôležitý motivačný faktor priťahujúci pracovnú silu do mesta a do jeho nových výrobných kapacít. Tento koncept bol následne replikovaný aj pri budovaní sprvu robotníckych kolónií v blízkosti nových tovární na Slovensku. Robotnícke osady sa, vplyvom výraznej imigrácie ako aj zmenou spôsobu života z rurálneho na mestský, oddelili od pôvodných vidieckych sídiel a získali štatút mesta – napríklad mestá Svit a Partizánske (Baťovany). (Muñoz Sanz, 2016)

## 2.3 Keynesiánsky prístup k regionálnemu rozvoju

Keynesiánsky prístup k regionálnemu rozvoju vychádza z predpokladu prirodzenej existencie regionálnych rozdielov, vzhľadom na koncentráciu hnacích ekonomických odvetví v tzv. jadre alebo póle rastu, kde sú prítomné intenzívne kontakty ekonomických subjektov a nižšie náklady (vonkajšie a vnútorné úspory), ktoré vedú k vyššiemu potenciálu rastu ďalších odvetví. Keynesiánsky prístup teda prenáša pozornosť z faktorov ponuky územia (potenciál územia užiť obyvateľstvo) na faktory dopytu, vzhľadom na skutočnosť, že za hybnú silu regionálneho rozvoja je považovaná exportná schopnosť regiónu. (Friedmann, 1972)

Základný koncept podpory regionálneho rozvoja v rámci keynesiánskeho modelu spočíva vo veľkých štátnych intervenciách v podobe rozvoja výroby v území v tzv. hnacích odvetviach, čo má viesť k rozvoju infraštruktúry. Zároveň v ekonomicky prehrievaných regiónoch boli uplatňované reštriktívne nástroje v snahe znížením tlaku na životné prostredie, s predpokladaným tlakom na rozvoja ekonomických aktivít do menej rozvinutých regiónov.

Pozitívnym výsledkom takéhoto prístupu sú príklady veľkých výrobných závodov (často krát len pobočky nadnárodných firiem), ktoré benefitovali zo štátnej podpory a daňových úľav. Tie svojou výrobou a dodávateľsko-odberateľskými vzťahmi podporili vznik miestneho ekosystému, ktorý bol v ideálnom prípade previazaný aj na miestne výskumné kapacity.

Regionálna politika riadená podľa keynesiánskeho prístupu však generuje aj negatívne externality v podobe narušovania princípu voľnej súťaže, vysokého investičného zaťaženia štátneho rozpočtu, ale aj narušenia schopnosti územia využívať endogénne zdroje pre rozvoj regiónu, a to vzhľadom na nepomerný objem exogénnych zdrojov. (Hirschman, 1958)

Ako dôsledok nezakorenenia investície môže v území vzniknúť fenomén tzv. katedrály v púšti. Katedrálu v púšti predstavuje výrobný závod umiestnený v území na základe centrálneho rozhodnutia a za pomoci vonkajších zdrojov. Vzhľadom na nepreviazanosť na lokálnu hospodársku základňu je takýto závod závislý od vonkajších zdrojov a rozhodnutí, čím sa stáva celý model dlhodobo neudržateľným. V prípade prerušenia toku externých zdrojov a vzťahov výrobný subjekt upadá a generuje vysokú nezamestnanosť, ktorú nie je územie schopné vykryť pre nerozvinutý ekosystém lokálnych subjektov. (Massey, 1979)

Vzhľadom na skutočnosť, že keynesiánske prístupy k regionálnemu rozvoju vznikali v 50. rokoch 20. storočia v prostredí kontinuálne kapitalisticky sa rozvíjajúcich USA, neboli na území Slovenska explicitne uplatňované v rámci tejto klasifikácie. Napriek tomu v rámci povojnovej obnovy národného hospodárstva a budovania výrobných kapacít v rámci plánovaného hospodárstva RVHP boli aj na území Slovenska (Česko-Slovenska) realizované veľké štátne investície. Tieto investície nie nevyhnutne reflektovali racionálnu lokalizáciu na základe vyhodnotenia potenciálu územia generovať vonkajšie a vnútorné úspory.

Tento aspekt vyplýval z prisudzovania vysokej dôležitosti geopolitickým aspektom. Ako príklad je možné uviesť potrebu lokalizácie vojenského priemyslu v blízkosti vonkajších hraníc východného bloku a na to naviazanú potrebu lokalizácie výroby hliníku v topograficky chránenom území. Dôsledkom takéhoto rozhodnutia bola výstavba hliníkarne v Žiari nad Hronom, napriek tomu, že výroba bola nákladná vzhľadom na potrebu dovozu rudy, budovanie zdrojov energie, potrebu zabezpečenia mobility pracovnej sily ako aj vzhľadom na výrazne negatívne environmentálne dopady. Napriek tomu, že závod predstavoval typický príklad „katedrály v púšti“, prežil transformačné obdobie zmenou technológie a zefektívnením výroby. V neposlednom rade zachovaniu výroby pomohla skutočnosť, že sa nachádzala na hlavnom dopravnom a rozvojovom koridore v Žiarskej kotline, aj keď nadradená cestná infraštruktúra bola dobudovaná s výrazným časovým oneskorením (2006 – 2011).

V mestách, ktoré nemali takú výhodnú polohu bol aj transformačný proces a jeho dopady náročnejšie, s vyšším tlakom na emigráciu populácie. Ako príklad môžeme uviesť mestá v ktorých boli vybudované chemické závody, ako sú Strážske alebo Hnúšťa, prípadne magnetitové závody v Jelšave a okolí. Negatívne a dlhodobo neriešené environmentálne záťaž v týchto územiach spôsobujú špirálový efekt znižovania atraktivity územia a limitujú jeho ďalší rozvoj. (Bartošíková, 2016)

## 2.4 Kriticko-realistické prístupy k regionálnemu rozvoju

Kriticko-realistické prístupy k regionálnemu rozvoju si vzali za cieľ vysvetliť príčiny nerovnomerného regionálneho rozvoja prostredníctvom prepojenia geografie priemyslu a štúdie trhov práce s podmieňujúcimi spoločenskými štruktúrami. Pri regionálnom výskume boli ako dôležitejšie identifikované rozdiely vo vlastníckej a veľkostnej štruktúre podnikov, než ich odvetvová špecializácia.

To znamená, že centrály či vývojové centrá bývajú lokalizované v najvyspelejších metropolitných regiónoch, zatiaľ čo výrobné a montážne závody zamestnávajúce nižšie kvalifikovanú pracovnú silu sú lokalizované v zaostávajúcejších regiónoch. Ide teda o kumulatívny proces, ktorý vedie k prehĺbovaniu určitého sociálneho a ekonomického profilu regiónov.

Dôležitým poučením kriticko-realistického prístupu je skutočnosť, že na jednej strane spoločenské štruktúry (napríklad vzdelanostná štruktúra obyvateľstva) významne limitujú možnosti regiónov dosahovať svoj plný potenciál rozvoja, na druhej strane tento istý princíp priznáva miestnym aktérom schopnosť meniť priestorovú delbu práce. (Massey, 1988)

Pokiaľ ide o implikáciu kriticko-realistických prístupov v praxi, riešenie nenavrhuje v podpore tvorby pracovných miest pre vysoko kvalifikovanú pracovnú silu, ale vo vytvorení či udržaní celej hierarchie funkcií v regiónoch, tak aby bol zachovaný kontakt medzi riadiacimi, výskumnými a výrobnými funkciami.

Ďalším dôležitým odporúčaním je decentralizácia verejnej správy, resp. jej relokácia do upadajúcich regiónov. Príkladom je Fínsko, ktoré ešte v polovici 20. storočia bolo najchudobnejším zo škandinávskych štátov, závislé na lesníctve a drevárskom priemysle. Na národnej úrovni bolo prijaté strategické rozhodnutie, že vzhľadom na nedostatok nerastných surovín, bude práve zvýšenie kvality vzdelávania a vzdelanostnej úrovne obyvateľstva stavebným kameňom rozvoja územia. Transformácia na vzdelanostnú ekonomiku bola postupným a dlhotrvajúcim procesom, ktorý sa prejavil v konštantnom raste HDP a životnej úrovne obyvateľstva a postupnou zmenou priestorovej delby práce.

Kriticko-realistická metóda sa preukázala ako plodná pri štúdiu regionálnych rozdielov charakterizovaných vnútornými vlastnosťami regiónov, vonkajšími väzbami a ich vzájomnými interakciami. Zároveň však logicky zdôvodnila a empiricky dokázala, že nie je možné vytvoriť univerzálny návod na rozvoj akéhokoľvek regiónu, vzhľadom na zásadný vplyv kultúrneho prostredia a množstvo ďalších premenných faktorov. (Duncan a Savage, 1989)

## 2.5 Inštitucionálny prístup k regionálnej politike

Kriticko-realistický prístup zároveň otvoril dvere ďalšej evolúcii politiky regionálneho rozvoja, ktorý bol inšpirovaný inštitucionálnym smerom ekonómie. Inštitucionálny smer ekonómie vychádza z predpokladu, že pre pochopenie vzniku regionálnych rozdielov je kľúčové sa zamerať na 3 doposiaľ zanedbávané oblasti výskumu:

- a) oblasť technológií a technologických inovácií, ktoré predstavujú neustále narušovanie trhovej rovnováhy;
- b) porozumenie princípu fungovaniu firiem, nie ako izolovaných aktérov, ale ako subjektov, ktoré majú vzťahy a reagujú na konkurenciu, subdodávateľov, komunikujú a vnútorne sa organizujú;
- c) porozumenie inštitúciám, vo formálnom zmysle ako organizáciám a pravidlám, ale aj v kontexte neformálnych inštitúcií, akými sú inštitucionalizované praktiky, zvyklosti, kolektívne hodnoty či návyky. (Blažek a Uhlíř, 2002)

Inštitucionálny prístup k regionálnej politike kladie dôraz na regionálne zakorenenie, teda mobilizáciu a využívanie endogénneho potenciálu územia prostredníctvom podpory aglomeračných efektov.

Aglomeračný efekt spôsobuje, že aj keď si väčšie množstvo podobne zameraných firiem v území navzájom konkuruje, tak medzi nimi dochádza ku komunikácii a je zaznamenaná vyššia miera inovácií, čím sa zvyšuje aj konkurencieschopnosť celého regiónu.

Tento princíp popisuje teória výrobných okrskov, ktorá vznikla na základe štúdia spôsobu organizácie výroby a fungovania trhu práce v regiónoch Toskánsko, Emilia-Romagna a Benátsko. (Brusco,1982) Tieto regióny nepatria medzi tradičné priemyselné regióny severného Talianska a napriek tomu dosiahli v povojnovom období významný hospodársky rast spojený s vysokou mierou urbanizácie, a to v špecifických socioekonomických podmienkach. V regiónoch je prítomný vysoký počet malých rodinných firiem, medzi ktorými vznikli intenzívne vzťahy a dôvera, čo umožnilo vertikálnu dezintegráciu a špecializáciu výroby. Organicky tak vznikol previazaný ekosystém, ktorý vzhľadom na svoju štruktúru malých podnikov dokázal flexibilne reagovať na zmeny dopytu, typickými pre módný priemysel, na ktorý sa špecializujú. Zároveň však tento ekosystém dokáže dosahovať značné úspory z rozsahu, napríklad združovaním firiem pri nákupoch materiálu, získavaní spoločných úverov či využívaní zdieľaných služieb vedenia účtovníctva a pod.

Pre podporu vzniku životaschopných výrobných okrskov je dôležité, aby v území existovala medzi aktérmi dôvera a porozumenie spoločného cieľa. Druhý dôležitý faktor je podpora rozvoja podnikavosti a samostatnosti v protiklade k zamestnaneckej kultúre. (Brusco,1982)

Na podporu vzniku výrobných okrskov na Slovenku cielil nástroj európskej kohéznej politiky CLLD (community led local development), ktorý však vzhľadom na nie najvhodnejšie nastavený implementačný model, podporujúci územnú konkurenciu namiesto kooperácie, nespĺnil v programovom období 2014-2020 svoj účel. Vytváranie prirodzených kooperačných väzieb medzi malými podnikmi v území nepomáhajú ani ďalšie rezortné dotačné mechanizmy, ktoré nepodporujú rozvoj územného ekosystému firiem ako celku, a deformujú trh prostredníctvom selektívnej podpory.

## **2.6 Teórie učiacich sa regiónov a regionálne inovačné systémy**

Ďalším teoretickým modelom inštitucionálneho prístupu sú teórie učiacich sa regiónov a regionálne inovačné systémy, ktoré definujú že zdrojom globálnej konkurencieschopnosti sú vedomosti, schopnosť učiť sa a vytvárať kultúrne prostredie, ktoré napomáha tvorbe inovácií. (Malmberg, 1997)

Rozdiely v schopnosti regiónov učiť sa a inovovať svoju hospodársku základňu sú vnímané ako kľúčové aspekty regionálnej diferenciacie. Okrem prítomnosti podobne zameraných firiem, ako pri teórii výrobných okrskov, je dôležité podporovať vznik a previazanosť technologickej infraštruktúry, resp. výskumných inštitúcií spolupracujúcich s lokálnymi podnikmi, prinášajúce medzinárodné poznatky a know-how do lokálneho kontextu.

V neposlednom rade je dôležité zabezpečenie tzv. inštitucionálnej hustoty v regióne, ktorú predstavuje prítomnosť rôznych podnikateľských združení, neziskových regionálnych agentúr, formálnych inštitúcií ale aj lokálnych elít, ktoré napomáhajú neformálnemu sieťovaniu, zdieľaniu informácií a názorov. Inovácie nie sú vnímané len ako technologické či produktové inovácie, ale ako spôsob zefektívňovania či vylepšovania akýchkoľvek činností subjektov s cieľom zvýšenia pridanej hodnoty produktu a služby alebo zníženia nákladov na ich produkciu.

## 2.7 Keynesiánsky prístup v implementácii kohéznej politiky 2014-2020

V súčasnosti je regionálna politika na Slovensku podporovaná najmä nástrojmi kohéznej politiky Európskej únie, ktorá zabezpečuje zdroje pre realizáciu významných infraštruktúrnych investícií a zároveň kladie dôraz na prvky inštitucionálneho prístupu, zameraného na mobilizáciu endogénneho potenciálu územia.

Implementácia európskej kohéznej politiky v podmienkach Slovenskej republiky je však stále dominantne sektorovo orientovaná, čo dokladuje 6 tematických operačných programov v období 2014 – 2020 (OP VaI, OP II, OP ĽZ, OP KŽP, OP EVS a OP TP) a jeden „*integrováný regionálny operačný program*“ (IROP). Ten vykazuje najnižšiu mieru čerpania zo všetkých operačných programov v období 2014-2020 (cca 33 % k 28.2.2021). (Ministerstvo financií SR, 2021) Vzhľadom na to, že IROP je hlavným nástrojom regionálnej politiky na Slovensku, jeho podpriemerná implementácia sa prejavuje aj v zníženej schopnosti vyrovnávať regionálne rozdiely. (Európska komisia, 2020)

Pre koncept územnej implementácie EŠIF je dôležité stieranie rozdielov medzi regionálnou a národnou úrovňou politik a ich prepojenie v konkrétnom územnom kontexte. Pre tento účel vytvorila Európska komisia nástroj územnej implementácie kohéznej politiky (Policy Department for Budgetary Affairs, 2019), tzv. integrované územné investície, ktoré predstavujú realizáciu navzájom prepojených aktivít jedného či viacerých nositeľov, realizovateľné na vymedzenom území, na základe analyticky podložených potrieb daného územia, a s možnou kombináciou viacerých finančných zdrojov.

Pre realizáciu integrovaných územných investícií je však potrebné definovanie územia, ktoré by malo vykazovať vnútornú homogenitu, resp. minimálne spoločné štrukturálne výzvy popísané v integrovanej územnej stratégii, na ktoré by integrované územné investície reagovali. Z tohto dôvodu nie je najvhodnejšie využívať formálne administratívne jednotky (NUTS3 a LAU1), ktoré vykazujú vnútornú heterogenitu (stupeň urbanizácie; štruktúra hospodárstva v území, funkčné toky a vzťahy medzi subjektmi a pod.) (ESPON, 2018). Vzhľadom na chýbajúcu odbornú diskusiu o vhodnom územnom nastavení, boli integrované územné stratégie naďalej limitované umelými administratívnymi hranicami.

Regionálne integrované územné stratégie (RIÚS) boli vypracované ako formálne dokumenty, ktoré boli schválené Radami partnerstiev, ďalej však eliminovanými z procesu vyhlasovania výziev a výberu projektov. Regionálne integrované územné stratégie navyše neboli synchronizované s inými strategickými územnými dokumentmi (PHRSR), ktoré vznikali v zmysle zákona o podpore regionálneho rozvoja (539/2008), čo ďalej skomplikovalo prehľad územných priorít a plánov.

Napriek formálnej deklarácii „*integrovanejosti*“ investícií v rámci programu IROP, slovenský implementačný rámec neumožnil realizáciu integrovanej územnej investície. Namiesto funkčného modelu územnej implementácie EŠIF bolo z centrálnej úrovne pristúpené k vytvoreniu operačného programu, ktorý naďalej ukotvil dopytovo-orientovaný mechanizmus implementácie, podporujúci špecifickými cieľmi prísne sektorovo oddelené projektové zámery spravidla jedného prijímateľa (napr. cyklotrasy, vybavenosť ZŠ a pod). IROP bol navyše obohatený o implementáciu nástroja CLLD, ktorý však bol rovnako limitovaný na dopytovo-orientovaný mechanizmus, ktorého implementáciu však ešte viac skomplikovala decentralizácia administratívnych úkonov vyhlasovania výziev a vyhodnocovania projektov.

Dôsledkom nesprávneho nastavenia implementácie integrovaných územných investícií a nevyužívania územných nástrojov kohéznej politiky je nízka miera čerpania prostriedkov Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

Okrem miery čerpania je však oveľa viac limitujúci dopadom skutočnosť, že v programovom období 2014-2020 nebola systematicky podporovaná schopnosť regiónov aktívne sa podieľať na svojom spoločnom rozvoji, viesť územný dialóg a koordinovať aktérov súkromného, občianskeho, verejného a akademického sektora. Namiesto toho bol umocnený centralistický prístup, ktorý nie je dostatočne územne citlivý a zároveň ani efektívny pri komplexnej integrovanej podpore rozvoja územia.

Nadálej prevláda presadzovanie sektorových politík prostredníctvom fragmentácie riadenia implementácie zdrojov EŠIF medzi sektorové operačné programy a preferencia národných infraštruktúrnych projektov „keynesiánskeho typu“ bez konzultácie, či zohľadnenia územných preferencií.

Ako príklad je možné uviesť projekt budovania obchvatu Bratislavy, v rámci ktorého bolo po diskusii s miestnymi partermi a samosprávami zvolený variant s 6 pruhovou diaľnicou a privádzacími kolektormi na oboch stranách, v súlade s územným plánom s amosprávného kraja. Následne bola ale investícia prehodnotená a zo strany NDS prišlo k rozhodnutiu o zmene projektu na 8 pruhový variant, ktorý si vyžiadala zmenu projektu križovatky D1-D4. (Pravda, 2016) Toto rozhodnutie vyústilo do nezosúladenia termínov výstavby D4 a jej križovania s D1, vzhľadom na potrebu prepracovania projektu a prípravy novej dokumentácie. Termín dostavby križovatky a tým pádom sfunkčnenia obchvatu Bratislavy momentálne nie je známy.

Prechod od paradigmy sektorového riadenia politík na regionálny model môže byť komplikovaný vzhľadom na zdanlivý zásah do kompetencií ústredných orgánov štátnej správy. Decentralizácia implementačnej právomoci regionálnej politiky sa môže javiť menej efektívnou, než centralisticky riadené rozhodovanie. Tento konflikt je však iluzórny, vzhľadom na to, že pozícia sektorových ministerstiev ako vecných gestorov sektorových investícií je zachovaná.

Pridaná hodnota demokratického dialógu však spočíva v generovaní projektových zámerov s vyššou pridanou hodnotou, ktoré menej narúšajú prirodzené trhové prostredie. V neposlednom rade postupne učí zástupcov regiónov a miestnych aktérov prebrať zodpovednosť za budúcu podobu svojho územia. A ako ukazujú príklady z implementačnej praxe ostatných členských krajín EÚ, energia, ktorá musí byť vynaložená na diskusiu a spoločné konsenzuálne generovanie strategických priorít a projektových zámerov, znižuje tlak na množstvo energie vynaloženej pri vyhlasovaní vyhodnocovaní výziev v rámci dopytovo-orientovanom mechanizme implementácie. (Policy Department for Budgetary Affairs, 2019)

## 2.8 Príprava nového programového obdobia 2021-2027

Nové programové obdobie implementácie EŠIF v rokoch 2021-2027 otvára väčšie možnosti pre využívanie nástroja integrovaných územných investícií, vzhľadom na posilnenie kompetencií regionálnych rád partnerstva nielen vo vzťahu k tvorbe územnej stratégie, ale aj k príprave a výberu projektových balíčkov a aktivít (MIRRI SR, 2021) v súlade s inštitucionálnym prístupom a teóriou učiacich sa regiónov. Hladkú implementáciu integrovaných územných stratégií s cieľom znižovania regionálnych rozdielov však naďalej limituje niekoľko aktuálnych výziev:

- 1) Nesúlad medzi implementačným mechanizmom integrovaných územných investícií s platným zákonom č. 539/2008 Zákomom o podpore regionálneho rozvoja. Metodika stotožňuje IÚS s PHSR VÚC, prípadne so SPHRSR (v prípade regiónu UMR alebo spoločného plánovacieho regiónu (SPR)), pričom z tohto nesúladu pramení množstvo otázok ohľadom spôsobu vypracovania a schvaľovania dokumentu, miery participácie členov regionálnej rady partnerstva alebo spôsobu harmonizácie strategického rámca IÚS a IÚS UMR, resp. IÚS SPR.
- 2) Nedostatočná odborná diskusia pri delimitácii regiónov pre IÚS, ktorá viedla k pokračovaniu ukotvenia IÚS v hraniciach NUTS3, bez ohľadu na prirodzené funkčné toky v území.
- 3) Koncentráciu zdrojov v ťažiskách osídlenia by mala zabezpečiť implementácia nástroja UMR v 17 mestských regiónoch, ktorých rozvoj bude riadený IÚS UMR a výber projektov bude zabezpečený nezávisle, kooperačnou radou UMR, mimo regionálnej rady partnerstva. Výzvou ostáva harmonizácia projektov UMR s celkovou stratégiou IÚS.
- 4) Výber projektov regionálnou radou partnerstva bude limitovaný typom aktivít v kompetencii regionálnej a miestnej samosprávy. V prípade prepojenia aktivít na investície na národnej úrovni v rámci investičného balíčka (napr. výstavba cesty 1. triedy, výstavba železničnej infraštruktúry a pod.), má príslušný rezort právomoc posúdiť a rozhodnúť o investícií aj bez diskusie v území. Zároveň nie je

nastavený žiadny motivačný mechanizmus, ktorý by viedol ústredné orgány štátnej správy k aktívnej účasti v komore štátnej správy regionálnej rady partnerstva. Tento stav sa prejavuje, okrem iného, aj deficitom štátnych investícií a priorit identifikovaných v projektových zásobníkoch regionálnych rád partnerstiev a tým pádom na oslabení ich možnosti.

- 5) Alokácia na implementáciu IÚS, ktorá predstavuje približne 1,4 mld. EUR (IROP 2014-2020 – 1,2 mld. EUR) je len sťažka dostačujúca, vzhľadom na fakt, že IÚS pokrývajú celé územie SR a mali by financovať diapazón aktivít ako to bolo v prípade IROP.
- 6) Nástroj územnej implementácie – komunitou vedený rozvoj (CLLD), bol vyňatý z procesu programovania EŠIF a riadiacich kompetencií MIRR SR, čo vedie k metodickej, finančnej a implementačnej fragmentácii podpory regionálneho rozvoja, čoho dôsledkom bude oslabená schopnosť inštitucionálneho previazania ťažísk osídlenia a ich vidieckeho zázemia.

## 2.9 Záver

Na základe prehľadu teórií regionálneho rozvoja, ich evolučného vývoja a praxou overených príkladov je možné konštatovať, že budovanie inštitúcií, teda zaužívaných zvyklostí a postupov, najmä v téme zodpovednosti za plánovanie budúceho rozvoja územia, či hľadania spoločného záujmu a rozvoja dialógu aktérov v území, je cestou k mobilizácii existujúceho potenciálu regiónov, ako aj k ich zatraktívneniu pre externé subjekty a potenciálnych investorov.

Ako poukázali kriticko-realistické prístupy k regionálnemu rozvoju, nestačí do územia priniesť externé zdroje, ale je dôležité rozvíjať jeho spoločenské štruktúry ako občianska spoločnosť či vzdelanostnú úroveň obyvateľstva. To sú faktory, na ktoré reaguje súkromný sektor, ktorý ďalej formuje hospodársku základňu regiónov.

Zdanlivá efektívnosť top-down prístupu vo forme veľkých národných projektov dlhodobo neprináša výsledky na pôde znižovania regionálnych rozdielov. Decentralizácia, posilňovanie regionálnych štruktúr a rozvoj kultúry spolupráce sú cestou k dlhodobému udržateľnému rozvoju, ktorý podporujú aj nástroje kohéznej politiky EÚ. Načrtnutá zmena paradigmy regionálneho rozvoja je vecou postupného učenia, tvorby pozitívnych príkladov a budovania dôvery medzi jednotlivými aktérmi. Táto zmena by mala byť naďalej cielene podporovaná legislatívnymi, finančnými a inštitucionálnymi nástrojmi regionálnej politiky na prekonanie vyššie popísaných výziev.



## 2.10 Zoznam použitej literatúry

- Bartošíková T., (2016) Sto rokov výstavby hlinikárni – prípadová štúdia továrni v Kinlochleven, Žiari nad Hronom a Dunkerque.
- Blažek J., Uhlíř D (2002) Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace, Praha, Karolinum, ISBN 80-246-0384-5
- Brusco S. (1982) The Emilian model: productive decentralisation and social integration. Cambridge journal of Economics, roč. 6, s167-184.
- Duncan, S. – Savage, M. (1989) Space, scale and locality, Antipode, roč. 21.
- ESPO (2018) SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas, Targeted analysis.
- Európska komisia (2008) Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength.
- Európska komisia (2020) Správa o krajine za rok 2020 – Slovensko, oznámenie komisie európskemu parlamentu, európskej rade, rade, európskej centrálnej banke a euroskupine, Európsky semester 2020: Posúdenie pokroku dosiahnutého v oblasti štrukturálnych reforiem, predchádzania a nápravy makroekonomických nerovnováh a výsledky hĺbkových preskúmaní na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011.
- Friedmann, J. (1972) A General Theory of Polarized Development. In: Hansen, N.M., Ed., Growth Centers in Regional Economic Development, The Free Press, New York.
- Hirschman, A. (1958) The Strategy of Economic Development. Yale University Press, New Haven.
- Christaller, W. (1966) Central places in southern Germany (Vol. 10). Prentice-Hall.
- Malmberg A., (1997) Industrial geography: location and learning. Progress in Human Geography, roč. 21.
- Massey D. (1979) A critical evaluation of industrial location theory. Spatial analysis, Industry and Industrial Environment, New York: J. Wiley.
- Massey D. (1988) Uneven Re-development: Cities and regions in Transition, London, Hodder.
- Ministerstvo financií SR (2021) Informácia o čerpaní fondov EÚ k 28.02.2021.
- MIRRI SR (2021) Implementačný mechanizmus integrovaných územných investícií.
- Muñoz Sanz V. (2016) Beyond the Company: Intended and Unintended Legacies of Modern Industrial Urban Planning and Design. The Case of the Bata Shoe Company Satellite Towns (1929-2015). Vol. 17 No. 3 (2016): HISTORY URBANISM RESILIENCE: Change and Responsive Planning.
- Policy Department for Budgetary Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union (2019) Integrated Territorial Investments as an effective tool of the Cohesion Policy; PE 636.472 - March 2019
- Pravda (2016) Palčák: Kolektory pri Bratislave by spôsobili kolaps, 22.11.2016.