

Možnosti vytvárania predpokladov a podmienok na zvyšovanie atraktivity regiónov v období integrácie Slovenska do Európskej únie¹

Jozef TVRDOŇ*

1. Stručný náčrt východiskovej situácie

Vývoj v jednotlivých regiónoch Slovenska v 90. rokoch bol významnou mierou determinovaný procesom transformácie slovenskej ekonomiky na štandardnú trhovú ekonomiku.

Východisková pozícia Slovenska na prahu transformačného procesu (podobne to bolo aj v ostatných krajinách strednej a východnej Európy) sa z pohľadu rozvoja regiónov vyznačovala celým radom vecných aj systémových rozdielností od pozície krajín s vyspelou trhovou ekonomikou.

Z *vecných rozdielov*, ktoré ovplyvňovali stav priestorovej štruktúry ekonomiky, možno uviesť predovšetkým nízku konkurencieschopnosť regiónov, ktorá sa prejavovala najmä:

- nevýhodnou sektorovou štruktúrou s vysokým podielom zamestnanosti v sekundárnom a primárnom sektore a s nízkym podielom zamestnanosti v terciárnom sektore, ako i vysokou energetickou a materiálovou náročnosťou;
- nedostatkom inovačnej kapacity regiónov;
- diferencovanou kvalitou ľudského potenciálu;
- rozdielnou štruktúrou veľkostných typov výrobných jednotiek, v ktorej dominovali veľké jednotky, zakladajúce monoštruktúrnú ekonomickú základňu regiónov;
- nízkou úrovňou dostupnosti regiónov ako dôsledku nedostatočnej infraštruktúrnej vybavenosti regiónov – cestnou, telekomunikačnou a železničnou sieťou, v dôsledku čoho sa neuspokojivo realizovala vnútroštátna, cezhraničná a medzinárodná spolupráca;
- absenciou environmentálnych kritérií pri základní produkčnej štruktúry regiónov.

* doc. Ing. Jozef TVRDOŇ, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra regionálneho rozvoja a geografie, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava 5

¹ Príspevok vychádza zo štúdie: BUČEK, M. – TVRDOŇ, J. – IVANIČKOVÁ, A. – SLI-MÁK, D.: Východisková ekonomicko-sociálna pozícia SR v prípravnom procese na vstup do EÚ – regionálne problémy SR. Bratislava, jún 2002.

Zo *systémových rozdielov* je potrebné uviesť predovšetkým nasledujúce:

- absenciu hodnotových kritérií pri koncipovaní programov rozvoja ekonomiky regiónov a následné nekomplexné a neracionálne využívanie vnútroregionálnych zdrojov rozvoja;
- absenciu vnútroregionálneho trhového prostredia, s ktorým súvisí nedostatočná previazanosť jednotiek ekonomickej aktivity v regiónoch;
- centralisticko-administratívnu reguláciu regionálnych rozvojových procesov, ktorá neiniciovala rozvinutie demokratických inštitúcií riadenia tak na lokálnej, ako aj regionálnej úrovni;
- uplatňovaný systém riadenia, ktorý preferoval v procesoch rozhodovania odvetvové kritériá ekonomickej aktivity a nevytvoril reálne predpoklady na ich horizontálnu koordináciu.

Uvedené i ďalšie predpoklady determinovali formovanie priestorovej štruktúry ekonomiky Slovenska, ktorá bola vnútorne nevyvážená a nevytvárala predpoklady na efektívny regionálny rozvoj. Podmienky, ktoré sa vytvorili v procese transformácie slovenskej ekonomiky z centrálne plánovanej na trhovú, priestorovú nerovnováhu ďalej prehľbovali.

2. Doterajší vývoj a identifikácia regionálnych disparít v ekonomike Slovenska

2.1. Východisková situácia v základných ukazovateľoch

Dosiahnutú hospodársku a sociálnu úroveň v jednotlivých regiónoch v rozhodujúcej miere charakterizuje syntetický ukazovateľ *regionálneho hrubého domáceho produktu*² (ďalej HDP).

Hodnotenie úrovne rozvoja regiónov, ktoré zodpovedá požiadavkám a kritériám Európskej únie, ukazuje, že v HDP/obyvateľa v ekonomike Slovenska sa výrazne odlišuje len bratislavský región. Medzi ostatnými regiónmi nie sú výrazné rozdiely a úroveň tohto ukazovateľa určuje, že Slovenská republika ako celok v HDP/obyvateľa dosahuje 10 234 EUR (v PKS), čo predstavuje 48,1 % z priemeru EÚ v roku 1999.

Porovnanie dynamiky tvorby HDP/obyvateľa regiónu za obdobie 1996 – 1999 (tab. 1) naznačuje miernu, i keď diferencovanú dynamiku vývoja. V súčasnosti

² Použitý indikátor je v zmysle metodológie Eurostat zostavovaný na úrovni NUTS II a NUTS III (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Hodnota HDP je na účely porovnania medzi štátmi vyjadrená v parite kúpnej sily – PKS (*Purchasing Power Standard – PPS*). Berie do úvahy rozdielne úrovne kúpnej sily obyvateľstva a nie len výmenné kurzy medzi národnými menami a euro (podľa: www.statistics.sk/webdata/ks/reghdp/mctoys.htm).

možno v porovnaní s rokom 1996 pozorovať mierne zvýšenie úrovne HDP na obyvateľa jednak za ekonomiku Slovenskej republiky, ako i za jednotlivé regióny. Túto úroveň ovplyvňuje predovšetkým Bratislavský kraj. V tomto kraji bol totiž v roku 1996 vytvorený HDP/obyvateľa vo výške 16 994 mil. PKS, čo je takmer dvakrát viac v porovnaní s priemerom Slovenska a v roku 1999 tento index predstavoval 1,98. Tvorba HDP/obyvateľa v Trnavskom kraji bola za celé skúmané obdobie mierne nad úrovňou priemeru Slovenska. Ostatné kraje dosahovali v tomto ukazovateli za celé skúmané obdobie nižšiu úroveň, ako bol priemer za Slovensko.

T a b u ľ k a 1

Regionálny hrubý domáci produkt v PKS na obyvateľa regiónu v rokoch 1996 až 1999 ako podiel z priemeru EÚ 15¹ (v %)

Kraj	1996	1997	1998	1999
Bratislavský	92	100	99	95
Trnavský	51	50	50	52
Trenčiansky	44	44	44	44
Nitriansky	37	39	40	40
Žilinský	38	40	40	40
Banskobystrický	42	43	43	43
Prešovský	30	31	31	31
Košický	44	44	47	47
Slovensko	46	48	48	48

¹ Zdrojom údajov za regionálny hrubý domáci produkt vyjadrený v PKS a EÚ 15 je Eurostat, posledný disponibilný údaj časovej rady je rok 1999.

Európska únia (EÚ 15): Belgicko, Dánsko, Nemecko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Írsko, Taliansko, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko, Fínsko, Švédsko, Veľká Británia, Luxembursko.

Prameň: <http://www.statistics.sk/webdata/ks/reghdp/porrhdp.htm>

Ak analyzujeme regióny v ekonomike Slovenska podľa dosiahnutej úrovne HDP/obyvateľa z pohľadu dekompozície tohto ukazovateľa, rozloženého na vzťah HDP/pracovníka, vyjadrujúceho produktivitu, a na vzťah ekonomická aktivita obyvateľstva k celkovému počtu obyvateľstva, ktorý vyjadruje mieru zamestnanosti, potvrdzujú sa regionálne rozdielnosti s dominujúcim postavením v produktivite a zamestnanosti Bratislavského kraja.

Bližšia analýza týchto dvoch komponentov (bližšie pozri tab. 2) ukazuje, že rast hrubého domáceho produktu na obyvateľa medzi rokmi 1996 – 1999 sa v jednotlivých regiónoch dosiahol vplyvom rôznych faktorov. Rast produktivity sa prejavil prakticky vo všetkých krajoch, ale s rôznou mierou zamestnanosti. Bratislavský a Trnavský kraj popri raste produktivity zabezpečovali aj rast zamestnanosti, zatiaľ čo v ostatných krajoch Slovenska zamestnanosť medzi rokmi 1996 – 1999 vo výraznej miere klesla.

T a b u l k a 2

Dekompozícia HDP/obyvateľa podľa krajov za obdobie 1997 a 1999 (v PKS) a ekonomická aktivita obyvateľstva v roku 1999

Kraj	HDP/obyvateľa		HDP/pracovníka		Pracovníci/EAO ¹	EAO/obyv.
	index priemeru SR		index priemeru SR			
	1997	1999	1997	1999	1999	1999
SK spolu	1.00	1.00	1.00	1.00	0.757	0.477
Bratislavský	2.08	1.98	1.40	1.27	1.028	0.544
Trnavský	1.04	1.08	1.20	1.14	0.707	0.483
Trenčiansky	0.91	0.91	0.85	0.90	0.772	0.473
Nitriansky	0.81	0.82	0.89	0.91	0.707	0.458
Žilinský	0.82	0.82	0.86	0.87	0.707	0.480
Banskobystrický	0.90	0.90	0.89	0.95	0.725	0.473
Prešovský	0.65	0.64	0.82	0.80	0.654	0.456
Košický	0.92	0.99	0.95	1.07	0.724	0.458

¹ EAO – ekonomicky aktívne obyvateľstvo.

Prameň: <http://www.statistics.sk/webdata/ks/reghdp/rhdpo.htm>; vlastné prepočty.

Štruktúra populácie má tiež svoje regionálne rozdielnosti. Index ekonomického zaťaženia v priebehu rokov 1997 – 2000 trvalo klesal. Odráža sa v ňom výraznejší pokles populácie v predproduktívnom veku, nárast počtu produktívnych a iba mierne zvyšovanie poproduktívnych obyvateľov.

Regionálne zmeny v reštrukturalizácii sektorov a odvetví sa zákonite prejavili aj v miere nezamestnanosti. Vývoj za časové obdobie 1997 až 2000 jednoznačne naznačil trend veľkých regionálnych rozdielností, spôsobených spomalením hospodárskeho rastu, problémami verejných rozpočtov, chýbajúcou modernizáciou a útlmom priemyslu, ekonomickou recesiou stavebníctva a poľnohospodárstva a pod., ktoré vyústili do vysokej nezamestnanosti. Rast nezamestnanosti za uvedené obdobie vzrástol priemerne 1,50-krát (priemer rastu za Slovensko v roku 2000 bol 1,43-krát vyšší oproti roku 1997). Takmer dve tretiny okresov sa prepadlo do najhoršej skupiny regiónov, v ktorých pretrvávajú dlhodobé sociálno-ekonomické problémy.

Ak analyzujeme dosiahnutý príjem z pracovnej činnosti v jednotlivých krajoch, ten vysoko koreluje s rozložením nezamestnanosti na Slovensku. Situácia, ktorá vznikla pôsobením týchto dvoch ukazovateľov, zvýšila polaritu medzi tzv. bohatými a chudobnými regiónmi. V roku 1997 priemerný mesačný príjem z pracovnej činnosti na obyvateľa (tab. 3) dosiahol najvyššiu hodnotu v Bratislavskom kraji (8 255 Sk) a bol päťkrát vyšší ako v Prešovskom kraji (1 522 Sk/obyv.) a trikrát vyšší, ako je priemer za Slovensko (2 822 Sk/obyv.). V roku 2000 sa všeobecne priemerný mesačný príjem na obyvateľa zvýšil, iba s tým rozdielom, že sa zväčšilo rozpätie medzi najvyšším príjmom (Bratislavský kraj 10 434 Sk/obyv.) a najnižším príjmom (Prešovský kraj 1 791 Sk/obyv.). Rozdiely medzi jednotlivými okresmi sú ešte výraznejšie.

T a b u ľ k a 3

Priemerný mesačný príjem z pracovnej činnosti na obyvateľa kraja za obdobie 1997 a 2000 (v Sk)

Kraj	Príjem z pracovnej činnosti na obyvateľa kraja v Sk		Index
	1997	2000	2000/1997
Bratislavský	8254.90	10289.66	1.25
Trnavský	1917.89	2287.53	1.19
Trenčiansky	2372.86	2770.54	1.17
Nitriansky	1814.05	2032.13	1.12
Žilinský	2168.50	2406.08	1.11
Banskobystrický	2660.37	3152.94	1.18
Prešovský	1522.32	1790.86	1.18
Košický	2428.10	2574.37	1.06
Slovensko	2821.92	3328.36	1.18

Prameň: Účelovo spracovaná databáza [14].

Vychádzajúc z uvedenej analýzy a z demografickej vitality obyvateľstva Slovenska, hlavnými diferenciálnymi osami je lúnia južný a severný región, a potom východný a západný, ďalej sú to mestá a priemyselné oblasti s koncentráciou obyvateľstva verzus vidiek, a napokon prímestské oblasti oproti izolovaným, marginalizovaným.

Tieto diferenciácie určujú súbor miest s viac ako 10 tis. obyvateľmi, ktoré tvoria prirodzené regionálne centrá (77) a okolo nich sa vytvárajú reálne pracovné trhy, keďže viažu viac ako 75 % pracovných príležitostí. Súvisiace sociálne problémy s regionálnymi trhmi práce sa koncentrujú hlavne do okresov s nezamestnanosťou viac ako 15 %.

Z hľadiska druhov činností je ekonomická výkonnosť výslednicou *sektorovej diferenciácie* v regiónoch a jej zodpovedajúcej intenzity zamestnanosti.

Hospodársku základňu výstižne charakterizuje ukazovateľ *počet pracovných príležitostí na 100 obyvateľov*. Najvyššiu hodnotu tohto ukazovateľa dosahuje Bratislavský kraj (56,7), čo je ovplyvnené najmä mestom Bratislava, kde pripadá až 64,1 pracovných príležitostí na 100 obyvateľov. Najnižšiu hodnotu dosahuje Prešovský kraj (29,8). Ostatné kraje sa pohybujú v rozpätí 40,8 – 33,2 pracovných príležitostí na 100 obyvateľov.

V *primárnom sektore* v počte pracovných príležitostí na 100 obyvateľov najvyššiu hodnotu dosahuje Nitriansky kraj (3,7), nasleduje Trnavský kraj (3,5); najnižšiu hodnotu dosahuje Bratislavský kraj (1,0).

V *sekundárnom sektore* pripadá na 100 obyvateľov v Trenčianskom kraji 18,3 pracovných príležitostí a v Prešovskom kraji len 8,6 pracovných príležitostí.

Terciárny sektor je najsilnejšie zastúpený v Bratislavskom kraji, kde pripadá až 45,7 pracovných príležitostí v tomto sektore na 100 obyvateľov a v Trenčianskom kraji iba (17,1).

Úroveň ekonomickej výkonnosti krajov vyjadrenej podľa vytvorenej *hrubej produkcie* a podielu *pridanej hodnoty* k tejto produkcii poukazuje na osobitné postavenie Bratislavského kraja. Najnižšiu ekonomickú výkonnosť má Prešovský kraj. V prípade Prešovského kraja vysoký podiel pridanej hodnoty nestačí vyvážiť extrémne nízky objem produkcie spojený s hlbokou podkapitalizáciou kraja. V ostatných krajoch sú vo výkonnosti ekonomiky rozdiely, ktoré vznikajú pri relatívne vysokom objeme produkcie s nízkym podielom pridanej hodnoty.

2.2. Faktory podmieňujúce regionálne disparity

2.2.1. Zahranické rozvojové investície

Zahraničný kapitál má pozitívny vplyv na reštrukturalizáciu ekonomiky regiónov, zvyšovanie kvality výroby, transfer moderných technológií a zlepšuje aj podnikateľskú klímu a etiku. Celkové zahraničné investície do konca roku 1999 dosiahli len 85 mld Sk, čo bolo na ročnej báze približne 1,5 % HDP krajiny; k 31. 12. 2001 priame zahraničné investície dosiahli úroveň 174 mld Sk [10].

V počiatočnej fáze značná časť zahraničných investícií bola lokalizovaná v Bratislavskom kraji (vyše 65 % zahraničného kapitálu do roku 1996). Dôvodom bola najmä vysokokvalifikovaná pracovná sila, relatívne veľký trh (dôležitý najmä pri vstupe bankových a obchodných podnikov). Nasýtením tohto trhu, ako aj vyčerpaním voľnej pracovnej sily (čo viedlo k zvýšeniu jej ceny) sa kapitál postupne presúval aj do iných regiónov. Pozitívnu úlohu najmä pri vstupe na západné Slovensko zohralo aj dobudovanie základnej infraštruktúry. To všetko viedlo k poklesu podielu Bratislavského kraja až o 10 % na súčasných 52,2 % (tab. 4).

Zmeny, ktoré významnejšie ovplyvnili priemyselnú štruktúru regiónov, priniesli až investície do *greenfield* území v posledných rokoch, napríklad výrazným posilnením elektrotechnickej výroby na juhozápadnom Slovensku oproti tradičným regiónom severného Slovenska.

T a b u ľ k a 4

Zahraničné investície do podnikovej sféry podľa krajov k 31. 12. 2001

Kraj	Zahraničné investície v mil. Sk	Zahraničné investície v mil. USD	Podiel krajov v %
Bratislavský	90 876	1 875.0	52.2
Trnavský	9 794	202.1	5.6
Trenčiansky	6 946	143.3	4.0
Nitriansky	6 601	136.2	3.8
Žilinský	9 863	203.5	5.7
Banskobystrický	7 568	156.1	4.3
Košický	37 033	764.1	21.3
Prešovský	5 413	111.7	3.1
Slovensko	174 094	3 592.0	100.0

Na základe uskutočnenej analýzy možno konštatovať, že regionálne rozloženie zahraničného kapitálu v ekonomike Slovenska je výrazne nerovnomerné. Zahraničné investície sú sústredené prevažne do vybraných priemyselných centier, z ktorých dominuje hlavné mesto Bratislava. Výraznejšie je zahraničný kapitál zastúpený aj vo väčších mestských centrách, ako je Banská Bystrica, Poprad, Humenné, Nitra, a zvyšok je nerovnomerne rozmiestnený v jednotlivých okresoch po celom území Slovenska.

Medzi základné príčiny tohto stavu možno z hľadiska podmienok formovaných v jednotlivých regiónoch uviesť, že koncentrácia zahraničného kapitálu do vybraných centier súvisí s podmienkami, ktoré tam vstupujúci kapitál získa.

Ide hlavne o podmienky v oblasti:

- infraštruktúry, a to predovšetkým dopravnej, ale v poslednom období aj informačnej;
- kvalifikovanej pracovnej sily;
- nízkych nákladov na jednotku produkcie;
- výhodnosti lokalizácie firmy v administratívnom a správnom centre.

Na základe vývoja vstupu zahraničného kapitálu do jednotlivých regiónov Slovenska za obdobie 1993 – 2001 môžeme konštatovať, že na jeho vstup sú vytvorené v jednotlivých regiónoch značne rozdielne podmienky.

Príčin je niekoľko, ale zrejme rozhodujúce sú tieto:

- nie je vytvorený ekonomický mechanizmus, ktorý by vytváral dostatočný ekonomický stimul k alokácii zahraničných investícií do cielene vybraných problémových regiónov;
- nie sú vytvorené ďalšie podmienky na vstup zahraničného kapitálu; je to predovšetkým infraštruktúra, ktorej budovanie je nielen časovo, ale najmä investične veľmi náročné.

2.2.2. Rozvoj podnikania

Na území Slovenska v dôsledku predchádzajúceho vývoja lokálne pracovné trhy tvoria spádové územia miest, ktoré plnia funkciu stredísk regionálneho, resp. vyššieho regionálneho významu. S malými výnimkami spádové územia týchto centier tvoria súčasné okresy.

Pri formovaní stratégie regionálneho rozvoja a konkrétnej regionálnej politiky bude potrebné rešpektovať skutočnosť, že i naďalej prebieha proces koncentrácie ekonomických aktivít do obcí mestského charakteru.

V celoslovenskom meradle je v mestách sústredených 86,4 % podnikateľských subjektov – právnických osôb. Z uvedeného počtu je v 77 mestách (ktoré v strediskovej sústave osídlenia plnili funkcie stredísk osídlenia regionálneho významu)

sústredených 79,3 % a v 8 centrách vyššieho regionálneho významu (súčasné krajské mestá) 53,3 % podnikateľských subjektov.

Z počtu evidovaných fyzických osôb v roku 2000 tvorili živnostníci 90,83 %, slobodné povolania 3,93 % a samostatne hospodáriaci roľníci 5,24 %.

V priemete jednotlivých krajov vykazuje najvyšší podiel fyzických osôb Bratislavský kraj, ďalej nasleduje Nitriansky, Žilinský, Prešovský, Košický, Banskobystrický a Trnavský kraj. Najnižší podiel súkromných podnikateľov je v Trenčianskom kraji. Z regionálneho pohľadu najvýraznejší rast podnikateľskej aktivity oproti roku 1997 sa prejavil v Žilinskom kraji, a naopak, Košický kraj vykazuje pokles tejto aktivity.

2.2.3. Inovačný potenciál a kvalifikácia

Reštrikcia rozpočtu pre výskumné inštitúcie, značná redukcia počtu zamestnancov, zrušenie mnohých vedeckých inštitútov, nízky podiel súkromného sektora, značne veľká emigrácia vedeckých pracovníkov, ako aj ďalšie faktory znamenajú veľkú depresiu vedy a výskumu a s ním spojených nadväzujúcich aktivít. Reštrikcia v tejto oblasti mala osobitne nepriaznivý účinok na rozvoj jednotlivých regiónov.

V Bratislavskom regióne je koncentrovaný trikrát väčší podiel výdavkov na výskum a vývoj, ako je priemer za Slovensko a 17-krát viacej ako v Prešovskom kraji (za rok 2000). V tomto regióne sa z celkových nákladov na vysoké školy a univerzity vynakladá 48 %, pôsobí tam 49 % pedagógov a študuje 41 % denných študentov.

Kvalifikačná štruktúra pracovníkov vedy a výskumu podľa jednotlivých regiónov (pozri tab. 5) je výrazne diferencovaná.

Positívny vývoj v roku 2000 v porovnaní s rokom 1997 možno zaznamenať predovšetkým v Košickom kraji, kde popri raste počtu pracovníkov (index 1,04) rastie i podiel pracovníkov s vysokoškolským vzdelaním. Pokles počtu pracovníkov za uvedené obdobie sa zaznamenal vo všetkých ostatných krajoch, pričom najvyšší bol v Trenčianskom kraji (na 56,6 % stavu v roku 1997), ďalej v Nitrianskom kraji (na 70,4 %) a v Prešovskom kraji (na 82,6 %). Takýto vývoj bol v rozhodujúcej miere ovplyvnený rozpadom hospodárskej štruktúry uvedených regiónov, ktoré sa v nedostatočnej miere adaptovali na meniace sa ekonomické podmienky.

Podiel vysokoškolsky vzdelanej pracovnej sily na ekonomicky aktívnom obyvateľstve podľa regiónov nie je tak dramaticky rozdielny, avšak existuje. Región Bratislava s 11 %-ným podielom na obyvateľstve má 25 %-ný podiel vysokoškolsky vzdelanej pracovnej sily.

T a b u ľ k a 5

Kvalifikačná štruktúra pracovníkov výskumu a vývoja podľa krajov v rokoch 1997 a 2000

Kraj	Podiel v roku 1997 (v %)			Podiel v roku 2000 (v %)		
	vysokoškolské a vyššie	stredoškolské	základné	vysokoškolské a vyššie	stredoškolské	základné
Bratislavský	74.83	23.53	1.64	75.56	22.12	2.32
Trnavský	55.97	40.46	3.57	63.09	34.03	2.88
Trenčiansky	37.84	59.13	3.03	43.82	51.43	4.75
Nitriansky	74.88	19.81	5.31	75.79	20.14	4.07
Žilinský	71.98	25.91	2.11	82.68	16.03	1.28
Banskobystrický	70.70	28.01	1.29	72.10	23.66	4.24
Prešovský	64.16	28.81	7.03	78.32	16.67	5.01
Košický	81.70	17.78	0.52	83.85	14.92	1.22
Slovensko	70.40	27.19	2.44	74.59	22.76	2.65

Prameň: Výskum a vývoj. Štatistický úrad SR [15].

2.3. Identifikácia regionálnych disparít v ekonomike Slovenska

Ako vyplýva z uvedených analýz, hodnotenie stavu regiónov na úrovni krajov umožňuje robiť určité závery, ale je zrejme, že v rámci jednotlivých krajov existujú menšie i väčšie rozdiely v sociálno-ekonomickej úrovni okresov, ktoré ich tvoria. Hodnotením sociálno-ekonomickej úrovne jednotlivých okresov Slovenska na základe vybraných ukazovateľov (príjem z pracovnej činnosti a miera nezamestnanosti za obdobie 1997 a 2000) možno identifikovať štyri základné kategórie okresov v ekonomike Slovenska.

Okresy zaradené do kategórie A predstavujú rozvinuté regióny s mnohosektorovou ekonomickou základňou. Do tejto kategórie možno zaradiť spolu 10 okresov a aglomeráciu Bratislava.³ V okresoch zaradených do tejto kategórie žije 24,89 % obyvateľov Slovenska, čo je oproti roku 1997 (31,63 %) pokles takmer o 7 bodov.

Okresy zaradené do kategórie B predstavujú ekonomicky stabilizované regióny, disponujúce podmienkami ich ďalšieho rozvoja za predpokladu selektívnej podpory progresívnych odvetví. Do tejto kategórie možno zaradiť 23 okresov, v ktorých žije 29,73 % obyvateľov Slovenska, čo je oproti roku 1997 (25,46 %) nárast.

Okresy zaradené do kategórie C majú charakter stagujúcich regiónov s jednostranne orientovaným ekonomickým potenciálom, ktorý nie je schopný absorbovať disponibilné pracovné sily, čo sa prejavuje v rastúcej miere nezamestnanosti. Do tejto kategórie možno zaradiť 10 okresov a žije v nich 10,15 % obyvateľov Slovenska, čo je oproti roku 1997 (17,25 %) pokles.

Okresy zaradené do kategórie D predstavujú ekonomicky depresné regióny, ktoré sú v dôsledku útlmu tradičných odvetví v štruktúrnej kríze, alebo v dôsledku

³ Do aglomerácie Bratislava je zaradených päť okresov a do aglomerácie Košice štyri okresy.

predchádzajúceho vývoja nemajú zodpovedajúci ekonomický potenciál a pre nerozvinutú infraštruktúru ani predpoklady na lokalizáciu významnejších ekonomických aktivít, aj keď disponujú využitelnými primárnymi zdrojmi. Ekonomická depresia týchto regiónov sa vzhľadom na absenciu vlastných zdrojov neustále prehľbuje. Do tejto kategórie možno zaradiť 29 okresov, v ktorých žije 35,23 % obyvateľov Slovenska, čo predstavuje oproti roku 1997 (25,66 %) nárast o viac ako 10 bodov.

Z uvedenej analýzy vyplýva, že v problémových regiónoch (tvorí ich 39 okresov zaradených do kategórií C a D) žije 45,38 % obyvateľov Slovenska, čo je oproti roku 1997 (42,91 %), nárast takmer o 2,5 bodu. Pritom možno pozorovať tendenciu, že do nižších kategórií sa presúvajú predovšetkým okresy z južného Slovenska, presnejšie, z jeho juhozápadnej časti.

3. Možnosti vytvárania podmienok a predpokladov na zvyšovanie atraktivity regiónov a znižovanie medziregionálnych disparít v ekonomike Slovenska

3.1. Základné predpoklady a podmienky rozvoja regiónov v ekonomike Slovenska

Celý rad štúdií, ktoré sa zaoberajú analýzou nových trendov v lokalizácii ekonomických aktivít, preukazuje, že podnikateľské subjekty preferujú regióny (mestá), ktoré disponujú:

- diverzifikovanou odvetvovou štruktúrou ekonomickej základne,
- kvalifikovanou pracovnou silou a zodpovedajúcou vzdelávacou základňou zabezpečujúcou jej reprodukciu,
- vedeckovýskumnou a vývojovou základňou,
- dopravnou dostupnosťou koncentrovaných trhov.

Ako vyplýva z predchádzajúcej analýzy, prechod na podmienky trhovej ekonomiky zachytili len tie regióny, ktoré zodpovedajú uvedeným kritériám. V podmienkach SR ide najmä o Bratislavský región. Disponuje všetkými uvedenými faktormi atraktívneho, konkurencieschopného regiónu. Súbežne sa zlepšovaním podmienok dostupnosti sa zóna atraktivity rozširuje aj na regióny mestských centier západného Slovenska (okresy Trnava, Hlohovec, Piešťany, Trenčín).

V ostatných krajoch len väčšie mestá spĺňajú niektorú z podmienok, čo sa prejavuje na ich rozvoji a postavení v rámci kraja. Ide v podstate o krajské mestá Žilina, Banská Bystrica, Košice, Nitra a Prešov. Tieto mestá so svojimi regiónmi tvoria kategóriu rozvinutých regiónov. Vývoj v ostatných územiach tvorených najmä okresmi, zaradených do kategórie C a D má depresný charakter.

Vzhľadom na stav, v akom sa v súčasnosti nachádzajú regióny v ekonomike Slovenska, ako aj v súvislosti so vstupom do EÚ stojí Slovensko pred významnou úlohou v oblasti regionálneho rozvoja. Táto úloha pozostáva v *dobudovaní uceleňného systému národnej regionálnej politiky* vo väzbe na predpokladanú realizovanú regionálnu politiku EÚ, kde významné miesto má proces programovania a projektovania rozvoja regiónov.⁴

Proces programovania a projektovania ako cieľavedomý a permanentný proces by mal byť zameraný na vypracovanie rozvojových dokumentov a projektov podľa jednotlivých regiónov tak, aby bola zabezpečená ich konkurencieschopnosť v domácich i zahraničných podmienkach. Vzhľadom na špecifické podmienky rozvoja jednotlivých regiónov v ekonomike Slovenska budú ich konkurencieschopnosť ovplyvňovať predovšetkým tieto faktory:

- *Využitie, reštrukturalizácia a rozvoj produkčného potenciálu regiónov.* Cieľom je podporovať tie podnikateľské aktivity, ktoré okrem využitia vlastných primárnych zdrojov regiónov sa budú orientovať najmä na rozvoj a zakladanie nových sofistikovaných výrobných odborov v priemysle a službách s vyšším podielom pridanej hodnoty a proexportným charakterom. V záujme ekonomickej a sociálnej stability regiónov podpora týchto aktivít by mala viesť k udržaniu a posilneniu *odvetvovej diverzifikácie ekonomickej základne regiónov* ako jedného z rozhodujúcich faktorov zvyšovania atraktivity regiónov pre zahraničných i domácich investorov.

- *Zvyšovanie inovačnej kapacity regiónov.* Súčasný stav vo výskume a vývoji v jednotlivých regiónoch, a najmä absencia dostatočného počtu špecializovaných inštitúcií zameraných na prenos nových technológií a *know-how* do produkčných odvetví vyžaduje pri plnení cieľov výraznú podporu transformácie vedeckovýskumnej základne a vytváranie podmienok na lokalizáciu a rozvoj technologických firiem, informačných a poradenských centier.

- *Kultivácia ľudského potenciálu a efektívne využitie zdrojov pracovných síl.* Dlhodobým cieľom je zvýšenie vzdelanostnej úrovne obyvateľstva najmä v regiónoch s podpriemerným podielom obyvateľstva s vysokoškolským a so stredným odborným vzdelaním; zachytenie moderných trendov so zodpovedajúcim technickým vybavením vzdelávacích inštitúcií a prispôsobovanie profesijnej orientácie absolventov očakávaným potrebám trhu práce hlavne s orientáciou na progresívne sofistikované výroby a služby. Pri vysokej miere nezamestnanosti je strednodobým cieľom podpora aktívnej politiky zamestnanosti vrátane prechodných opatrení na zapojenie disponibilných pracovných síl do produkčných činností aj za podmienky priamej intervencie štátu na trhu práce.

⁴ V uvedených súvislostiach poukazujeme na význam jednej časti systému plánovania a regulovania regionálneho rozvoja – programovania a projektovania, pričom na význam ďalších častí – implementáciu, hodnotenie a monitorovanie poukážeme v ďalšej časti.

- *Zlepšenie dostupnosti regiónov a dovybavenie ich územia infraštruktúrou.* Cieľom je zlepšenie lokalizačných podmienok. Ide predovšetkým o modernizáciu dopravnej infraštruktúry v multimodálnych koridoroch a podporu aktivít zameraných na dovybavenie územia regiónov zariadeniami technickej infraštruktúry s dostatočnými kapacitnými rezervami.

Uvedené podmienky by mali tvoriť základný rámec, a ten bude potrebné rozpracovať v sektorových a regionálnych programoch do cieľov, ktoré budú mať charakter opatrení zohľadňujúcich rozdielne podmienky regiónov. Z rozsiahleho súboru cieľov – opatrení sú najvýznamnejšie tie, ktoré vo veľkej miere zabezpečujú dosiahnutie viacerých cieľov, t. j. majú multifunkčný charakter.

Na základe súhrnného hodnotenia stavu rozvoja regiónov v ekonomike Slovenska možno konštatovať, že riešenie medziregionálnych disparít a vnútroregionálnych problémov možno pozitívne ovplyvniť vzájomne prepojenou a cieľavedomou sektorovou a regionálnou politikou. Preto sektorové programy sú iba jednou časťou aktivít, na základe ktorých jednotlivé sektory ovplyvňujú sociálno-ekonomický rozvoj regiónov. Rozsah a zameranie jednotlivých sektorových programov nemôžu v dôsledku svojej generalizujúcej celoplošnosti zabezpečiť riešenie problémov v jednotlivých regiónoch a tým zaistiť i riešenie regionálnych priorít a špecifik. Vyplýva to predovšetkým z toho, že jednotlivé regióny disponujú rozdielnymi podmienkami, v rámci ktorých je rozdielna aj potreba, miera a časová postupnosť riešenia všeobecných a špecifických problémov rozvoja jednotlivých regiónov. Z uvedených dôvodov vzniká potreba vypracovať regionálne programy a osobitná potreba ich previazanosti so sektorovými programami.

3.2. Scenáre možných dôsledkov vstupu Slovenska do Európskej únie na rozvoj regiónov

Na základe stavu a potenciálnych možnosti rozvoja regiónov v ekonomike Slovenska možno z hľadiska vstupu do EÚ identifikovať *nasledujúce možné scenáre*:

- bez vstupu do EÚ,
- so vstupom do EÚ s nasledujúcimi variantmi:
 - rastový scenár,
 - egalizačný scenár,
 - rastovo-egalizačný scenár.

3.2.1. Scenár *bez vstupu do Európskej únie*

Vývoj od roku 1990, keď pri absencii výraznejšej regionálnej hospodárskej politiky vlád pôsobili na rozvoj regiónov v prevažnej miere alokačné mechanizmy trhu, bol vlastne vývoj, ktorý možno charakterizovať ako rozvoj v podmienkach

bez vstupu do EÚ. Negatívne dôsledky takéhoto vývoja by sa prejavovali vo viacerých oblastiach [3]:

- Regionálna diferenciacia bude pokračovať, pričom proces globalizácie produkcie si bude vyberať zo slovenskej regionálnej ponuky veľmi selektívne a z hľadiska domáceho rozvoja často aj náhodné prvky. V takýchto regiónoch stúpne „externé riadenie“ regiónov, a to všetko by sa odohrávalo v ekonomickom prostredí regionálneho rozvoja, v ktorom by chýbali opatrenia masívnej egalizačnej a koordinačnej politiky EÚ.

- Nižší vstup priameho zahraničného kapitálu v prípade rozvoja bez vstupu bude mať negatívne dôsledky na ekonomický rozvoj všeobecne a regionálny osobitne. V širšom kontexte majú negatívne dôsledky aj rozvojové obmedzenia, vyplývajúce z vylúčenia SR z voľného pohybu tovarov, ľudí a kapitálu, z neúčasti na jednotnej európskej mene a regionálnej spolupráci.

- V stále sa zvyšujúcej konkurencii regiónov zohráva úlohu ich vybavenie „sietami“ (*network* a *cluster*) a na takto chápanú lokalizačnú konkurenciu nie sú – okrem niekoľkých – slovenské regióny vôbec pripravené a vybavené.

Platí to predovšetkým o lokalizačných rozhodnutiach globálnych investorov v jednotlivých odvetviach, ale o to viac v tých aktivitách, ktoré majú celosvetovú tendenciu koncentrovať sa v geograficky vhodných regiónoch (vzťahuje sa to najmä na *high-tech* sektor, niektoré druhy špecializovaných služieb a remesiel a podobne).

- Na uvedených procesoch by sa negatívne podpísala nižšia úroveň domácej regionálnej pomoci tak priamej, ako aj nepriamej.

3.2.2. Scenáre v prípade vstupu Slovenska do Európskej únie

Rastový scenár

Vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie sa vytvoria predpoklady na to, aby sa podstatná časť uvedených negatívnych vplyvov na ekonomický rozvoj regiónov obmedzila.

Na jednej strane v podmienkach liberalizovaných trhových vzťahov sa budú naďalej presadzovať tendencie podnikateľských subjektov alokovať svoje investície do ekonomicky rozvinutejších regiónov.

Na druhej strane sa začnú prejavovať v regionálnom rozvoji efekty opatrení vyzretej a vysoko finančne dotovanej regionálnej politiky Európskej únie, ktorá potom priamo ovplyvní i zameranie národnej regionálnej politiky.

V tabuľke 6 je uvedený predpokladaný rozsah pomoci regiónom, ktoré Slovenská republika môže získať zo *Štruktúrnych fondov* (ŠF) a *Kohézneho fondu* (KF) Európskej únie.

T a b u ľ k a 6

Predpokladaný rozsah pomoci regiónom v Slovenskej republike

	ŠF (mil. EUR)	KF (mil. EUR)	Spolu (mil. EUR)
2004	322.22	183.74	505.97
2005	371.46	211.90	583.36
2006	471.41	269.10	740.51
Spolu	1 162.09	664.74	1 829.83

Z hľadiska EÚ objektom regionálnej politiky sú štatistické jednotky na úrovni NUTS II, pričom rozhodujúca časť zdrojov je zameraná na cieľ 1, teda na tie regióny, ktoré nedosahujú 75 % HDP/obyvateľa v porovnaní s priemerom EÚ. Teda objektom regionálnej politiky EÚ sa stane SR ako celok (okrem Bratislavského kraja, ktorý nespĺňa kritériá na podporu podľa cieľa 1 Štrukturálnych fondov, ale pre tento kraj možno využiť kritériá na podporu podľa cieľa 2 a 3). Preto pripravovaný spôsob programovania predpokladá, že SR bude mať lež jeden regionálny operačný program (ROP Slovensko) a 5 sektorových operačných programov (SOP ekonomický rozvoj, SOP doprava a telekomunikácie, SOP ľudské zdroje, SOP životné prostredie, SOP poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka).

Alokácia predpokladaných zdrojov zo ŠF a KF do regiónov podľa platných pravidiel závisí od rozsahu a kvality projektov zabezpečujúcich realizáciu opatrení ROP Slovensko, resp. jednotlivých SOP.

Reálne môžeme predpokladať, že podpora zo Štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu EÚ sa bude koncentrovať do opatrení, ktoré prinesú taký efekt, aby SR ako celok čo najrýchlejšie dosiahla želanú úroveň – uvedených 75 % HDP/obyvateľa. Ten sa, pochopiteľne, dosiahne skôr už v ekonomicky vyspelejších regiónoch (mestách), pretože tie vzhľadom na vytvorený ekonomický a kvalitný ľudský potenciál budú schopné rýchlejšie a kvalitnejšie splniť náročné kritériá spojené s prípravou projektov a absorbovať podporné zdroje. Za týchto podmienok pôjde o *rastový scenár*, ktorému sa bude musieť prispôsobiť aj národná regionálna politika, pretože bude musieť zabezpečiť kofinancovanie projektov financovaných zo štrukturálnych fondov.

Za týchto podmienok by sa zvyšovala ekonomická úroveň regiónov meraná na úrovni NUTS II a NUTS III, ale v rámci nich by sa naďalej prehľbovali medzi-regionálne disparity na úrovni NUTS IV. V prípade NUTS II – stredné Slovensko a východné Slovensko by išlo o pomerne rozsiahle súvislé územie s veľkým počtom obyvateľov.

Výhodou rastového scenára by bolo:

- rýchle vytvorenie inštitucionálnych a personálnych podmienok v rozvinutých regiónoch na získanie podporných prostriedkov zo štrukturálnych fondov;
- sústredenie získaných a kofinančných prostriedkov na vysokoefektívne projekty, ktoré by následne boli základom zvýšenej tvorby domácich (vlastných)

zdrojov použiteľných v rámci národnej regionálnej politiky na rozvoj zaostávajúcich regiónov na úrovni NUTS IV.

Nevýhodou rastového scenára by bolo:

- ďalšie prehlbovanie ekonomického zaostávania pomerne veľkej časti územia SR;
- pokračujúca emigrácia ekonomicky aktívnej zložky obyvateľstva do rozvinitejších regiónov, ale i do zahraničia, čo by mohlo viesť nielen k ďalšej ekonomickej depresii, ale aj k sociálnej degradácii daného územia.

Egalizačný scenár

Z pohľadu súčasného stavu a tendencií k prehlbovaniu medziregionálnych disparít sa v doterajších plánovacích dokumentoch preferuje skôr alternatíva dosiahnutia strategického cieľa (75 % úrovne HDP/obyvateľa regiónu k priemeru EÚ) za týchto rozhodujúcich podmienok:

- *vyváženého ekonomického a sociálneho rozvoja regiónov*, t. j. plného rešpektovania *princípu egalizácie* tak, aby sa podpornými opatreniami tlmili tendencie k vzniku výrazných regionálnych disparít, ktoré sú dôsledkom rozdielných podmienok podnikania v jednotlivých krajoch, a najmä v ich mikroregiónoch tvorených spádovými územiami miest – centier terciárneho a sekundárneho sektora;

- *harmonického usporiadania a racionálneho využívania celého územia SR*, najmä dôsledným uplatňovaním *princípu polycentrickej sústavy mestského osídlenia* a primeraného rozvoja vidieckeho osídlenia so zodpovedajúcim vybavením zariadeniami sociálnej a technickej infraštruktúry, ktoré by sa malo približovať štandardom krajín EÚ;

- *ochrany a tvorby životného prostredia* tak, aby sa súbežne s ekonomickým rozvojom regiónu obnovili environmentálne funkcie územia, znižovalo sa zaťaženie územia znečisťujúcimi emisiami a podporovali sa prvky systému ekologickej stability.

Výhodou takto komplexne chápaného *egalizačného scenára* by nesporne bolo:

- znižovanie rizika rozširovania ekonomicky depresných území, ktoré by sa dostali do periférnej polohy voči ekonomicky vyspelým regiónom s ekonomicky silnými centrami;

- zníženie rozdielov v životnej úrovni obyvateľstva s pozitívnym vplyvom na stabilizáciu obyvateľstva v súčasnej polycentrickej sústave mestského osídlenia, na rozvoj malých, resp. stredných miest, ako aj na udržanie a skvalitnenie vidieckeho osídlenia;

- stabilizácia obyvateľstva, s ktorou súvisí lepšia možnosť využitia prírodných daností pre rozvoj odvetví využívajúcich vlastné primárne zdroje územia;

- vyrovnávanie podmienok podnikania, umožňujúcich zapojenie všetkých regiónov do integrovanej ekonomiky štátu a vo svojich dôsledkoch integrovanej ekonomiky EÚ.

Nevýhody egalizačného scenára:

- efekt uskutočnených opatrení, zameraných na zvyšovanie ekonomickej úrovne regiónov a SR ako celku sa prejaví po dlhšom čase, čiže predĺži sa obdobie dosiahnutia požadovanej ekonomickej úrovne jednotlivých regiónov a ekonomiky SR ako celku;
- rozptýlenie obmedzených finančných zdrojov do veľkého počtu mikroregiónov a tým aj do veľkého počtu opatrení;
- predlžovanie časového intervalu získania podporných prostriedkov zo ŠF, pretože čas potrebný na vytvorenie inštitucionálnych podmienok, najmä dostatočných kapacít implementačných jednotiek zníži absorpčnú schopnosť regiónov.

Rastovo-egalizačný scenár

Vyrovňavanie sociálno-ekonomickej úrovne regiónov je dlhodobý proces. Dlhodobým cieľom je presadiť *egalizačný scenár*. Avšak vzhľadom na disponibilné zdroje SR a schopnosti absorbovať prostriedky zo ŠF a KF, v prvej fáze (r. 2004 – 2006) bude účelnejšie koncentrovať sa na výhody *rastového scenára*.

Vzhľadom na situáciu, že dochádza k rozširovaniu depresných regiónov (kategória C a D), národná regionálna politika musí byť orientovaná tak, aby sa zabrzdil ďalší ekonomický pokles, ktorý by mohol viesť až k ich ekonomickej a sociálnej degradácii.

V rámci národnej regionálnej politiky by sa preto mal už v prvej fáze zvoliť *rastovo-egalizačný scenár*. Proces vyrovnávania musí byť ovplyvňovaný tak, aby sa:

- podporil rozvoj v regiónoch, ktoré vzhľadom na vytvorený ekonomický potenciál majú predpoklady zachytiť prebiehajúce štruktúrne zmeny, adaptovať sa na podmienky trhu a výrazne dynamizovať tvorbu zdrojov;
- obmedzili na minimum negatívne dôsledky útlmu odvetví, tvoriacich hospodársku základňu doteraz ekonomicky stabilizovaných regiónov s rozvinutou technickou a sociálnou infraštruktúrou, a to podporovaním lokalizácie nových ekonomických aktivít;
- podporil rozvoj v regiónoch, ktoré vzhľadom na stupeň demografickej vitality budú mať výrazné prírastky aktívneho obyvateľstva, pričom v dôsledku predchádzajúceho vývoja nemajú zodpovedajúci ekonomický potenciál a z dôvodu nerozvinutej infraštruktúry, ani predpoklady na lokalizáciu významnejších ekonomických aktivít;
- zabezpečila ekonomická a sociálna revitalizácia regiónov, ktoré v dôsledku dlhodobo prebiehajúcej ekonomickej depresie majú minimálne vlastné zdroje na rozvoj a v ktorých je v dôsledku nadmernej emigrácie demografická štruktúra vekovo a profesne deformovaná tak, že v budúcnosti im hrozí sociálna a ekonomická degradácia.

Bez ohľadu na to, ktorý scenár ako alternatíva cieľavedomej regionálnej politiky sa prijme na dosiahnutie cieľa, bude potrebné koncentrovať prípravné opatrenia na tie faktory, ktoré rozhodujúcim spôsobom ovplyvnia atraktivitu regiónov (resp. ich konkurencieschopnosť).

3.3. Požiadavky Európskej únie na regionálnu politiku a koordináciu štruktúrnych nástrojov

Z hľadiska formovania systému plánovania a usmerňovania regionálneho rozvoja Európska únia nevyžaduje, aby sa príslušné *acquis* transponovalo do národnej legislatívy. Slovensko sa môže samo rozhodnúť, aký systém a jeho právne zabezpečenie si v tejto oblasti vytvorí. Únia vyžaduje iba určitú harmonizáciu zavedením legislatívneho rámca implementujúceho požiadavky únie. Tieto požiadavky majú za cieľ zabezpečiť dodržanie jednotnej základnej línie štruktúrnej politiky a uplatňovanie jej princípov. Navrhovaný model systému, vypracovaný v rámci špeciálneho prípravného programu [14], reaguje na túto skutočnosť a zakladá možnosti harmonizácie národnej regionálnej politiky s regionálnou politikou EÚ tak, aby národný systém bol schopný absorbovať doplnkové podporné prostriedky EÚ.

Podľa hodnotiacej správy Európskej komisie z roku 2000 musí SR v príprave na čerpanie zo štruktúrnych fondov venovať mimoriadnu pozornosť právnemu rámcu, koordinácii ministerstiev a rozhodovaciemu procesu tak, aby boli jasne oddelené administratívne a politické funkcie, ďalej manažérskym schopnostiam a partnerstvu s regionálnymi a miestnymi partnermi, so sociálnymi partnermi, s malými a so strednými podnikmi a s podnikateľskými kruhmi. Osobitnú pozornosť treba venovať posilneniu administratívnej schopnosti potrebnej na uskutočnenie programových úloh a politik.

3.3.1. Doterajší priebeh rokovaní o Kapitole 21

Vo *Všeobecnej negociačnej pozícii* z roku 2000 vláda SR deklaruje, že Slovensko je v rámci Kapitoly 21 pripravené splniť všetky predpoklady na čerpanie pridelených prostriedkov na regionálny a štruktúrny rozvoj. Slovensko pozitívne prijalo rozhodnutia únie o zvýšení predvstupovej pomoci v rokoch 2000 – 2006 prostredníctvom programov PHARE, ISPA a SAPARD. Ich plnohodnotné využívanie vníma ako prioritu v predvstupovom procese, a zároveň ako prípravu na efektívne využívanie štruktúrnych nástrojov únie v budúcnosti. Štruktúrnu politiku únie, ktorej úlohou je zmiernovať rozdiely v rozvoji jednotlivých regiónov členských štátov, považuje za jeden zo základných pilierov jej fungovania. Očakáva, že EÚ bude aj po svojom rozšírení naďalej uplatňovať regionálnu a kohéznú politiku na princípe solidarity [6].

Rokovania o Kapitole 21 boli oficiálne otvorené 30. marca 2001 na piatom stretnutí *Konferencie o prístupení SR do EÚ*. V *Negociačnej pozícii SR*, ktorá bola pri tejto príležitosti odovzdaná Komisii na posúdenie, sa deklaruje, že Slovenská republika akceptuje *acquis* v Kapitole 21 platné k 31. 12. 1999 a je pripravená implementovať ich v plnom rozsahu k referenčnému dátumu vstupu do EÚ, teda do 1. januára 2004. Slovensko nepožaduje výnimky, ani prechodné obdobia na implementáciu legislatívy v rámci tejto kapitoly. V negociačnej pozícii je vyjadrený aj záväzok Slovenska harmonizovať legislatívu s *acquis* prijatím viacerých legislatívnych noriem, ktoré umožnia úplné uplatňovanie princípov štruktúrnej a kohéznej politiky EÚ [13].

Odvtedy boli Európskej Komisii predložené dve *Dodatkové informácie* (26. júla a 2. októbra 2001), ktoré poskytovali podrobnejšie údaje k okruhom otázok týkajúcich sa legislatívy, *Národného plánu regionálneho rozvoja* (NPRR), ako aj programovania, monitoringu, kofinancovania programov, inštitucionálneho rámca, finančného kontrolného zabezpečenia a štatistických údajov. V rámci technických konzultácií sa uskutočnilo viacero rokovaní a prijali sa rozhodnutia, dávajúce predpoklad úspešného regionálneho rozvoja Slovenska.

Ak by sme podrobne hodnotili opatrenia, ktoré sa uskutočnili v súvislosti s plnením prístupových podmienok týkajúcich sa Kapitoly 21, môžeme uviesť, že sa prijali opatrenia, ktoré posúvajú rokovania dopredu. Slovensko za posledné obdobie dosiahlo v tejto oblasti pokrok a mnohé legislatívne, organizačné a inštitucionálne predpoklady sú už vytvorené. Avšak v niektorých oblastiach Slovensko nedostatočne, resp. oneskorene reaguje na nariadenia a pripomienky EÚ.

V rámci prístupového procesu implementačný plán prípravy na využitie štruktúrnych fondov predpokladá do 1. 1. 2004 na základe odporúčania EK (prezentovaného 15. 1. 2002) uskutočniť mnohé aktivity, z ktorých najvýznamnejšie sú:

- predloženie návrhu finančného riadenia a kontroly, ktorý bude dôležitým článkom pri príprave SPD (*Single Programming Document*) (jún 2002);
- predloženie zoznamu hlavných monitorovacích indikátorov (jún 2002);
- predloženie návrhu NPD (*National Programming Document*) a operačných programov (jún 2002);
- začať konzultačný proces s partnermi a EK o obsahu NDP a operačných programoch (jún 2002);
- začatie prác na vytvorení monitorovacieho systému (september 2002);
- informácia o pokroku pri príprave finančného monitorovania a kontroly (september 2002);
- upravený NDP a operačné programy v nadväznosti na ex ante hodnotenie a konzultačný proces (november 2002);
- oficiálne preloženie NPD vládou SR aj s operačnými programami (január 2003);

- implementácia komplexného informačného systému (EDIS) aspoň na jednom ministerstve, ktoré bude vykonávať funkciu riadiaceho orgánu (v súvislosti so štruktúrnymi fondmi/PHARE ekonomická a sociálna kohézia), a implementácia ISPA/Kohézny fond (marec 2003);

- plne funkčný monitorovací systém prístupný všetkým ministerstvám a regiónom, vyškolenie pracovníkov ministerstiev zodpovedných za čerpanie zo štruktúrnych fondov a vyškolenie pracovníkov regiónov (jún 2003).

3.4. Systémové dôsledky a predpoklady vstupu

Rozsah regionálnej podpory, systém jej negociovania, štatistického a administratívneho zabezpečenia, ako aj jej implementácia, naznačujú úplne nové nároky na slovenskú regionálnu politiku. Vyplýva to z toho, že v podstate celá slovenská podporná politika by sa musela preorientovať na inštrumentárium používané v EÚ. Pri odlišných typoch používaných nástrojov a spôsobov programového plánovania a projektovania vznikajú neprekonateľné problémy so spolufinancovaním EÚ. Navyše, Európska komisia vyžaduje aj „notifikáciu“ inštrumentária.

Medzi významné riziká realizácie domácej regionálnej politiky pred vstupom a po vstupe patrí existencia:

- silných *podporných nástrojov*; ak nie sú z rôznych dôvodov k dispozícii, potom je výhodnejšie nasadiť priamo inštrumentárium EÚ;

- jasných *kompetencií domácich inštitúcií* smerom k EÚ (na rokovanie s predstaviteľmi EÚ), aj smerom k nižším regionálnym článkom;

- kvalitných *vedeckovýskumných podkladov a štatistických informácií* (konceptie, programy, projekty akceptované v EÚ, ale i doma, vhodná štatistická základňa pre jednotlivé úrovne a ukazovatele, ktoré vyžadujú jednotlivé ciele);

- *dlhodobých plánov regionálneho rozvoja*, na základe ktorých možno uskuotočniť financovanie regionálno-štruktúrnych zámerov; potreba prejsť na dlhobojší rozpočet kompatibilný s EÚ (5 – 6-ročný, a nie 1-ročný, ako je to v súčasnosti v SR; programy musia byť finančne zabezpečené počas celého obdobia);

- *zabezpečenia informačného transferu* – obojstranný tok informácií, od EK do regiónov a zdola od regiónov cez kompetentný domáci ústredný orgán až po orgány EK;

- pomoci pri zabezpečovaní konformných programov, investičného poradenstva, vnútornej kooperácie a tvorby sietí).⁵

Možno predpokladať, že v predvstupovom období, ako aj v období po vstupe do EÚ sa zvolí systém regionálnej politiky Slovenska, ktorý bude ovplyvňovať rozvoj a konkurencieschopnosť regiónov Slovenska. Prirodzene, malo by ísť o taký

⁵ Skúsenosti s rakúskym rokováním o vstupe do EÚ pozri bližšie [9].

model regionálnej politiky, ktorý bude konformný so štruktúrnou politikou EÚ. Jeden z cieľov budovania inštitúcií ako významnej podmienky fungovania celého systému bude vzájomné prepojenie činností národného systému a systému implementácie štruktúrnej politiky EÚ tak, aby nebolo potrebné vytvárať paralelné inštitucionálne štruktúry [14].

V rámci tejto činnosti by sa mala preferovať zásada, že ústredné orgány vytvárajú ekonomickými nástrojmi predpoklady na to, aby sa rozvoj regiónov, miest a obcí zabezpečoval v maximálne možnej miere vlastnými hmotnými a finančnými zdrojmi.

Základom usmerňovania regionálneho rozvoja by mali byť analytické a rozvojové dokumenty spracované jednotlivými subjektmi regionálneho rozvoja za úzkej spolupráce s orgánmi územného plánovania, pri dodržaní zásad ekologickej politiky. Opatrenia na realizáciu regionálnej politiky by sa mali uskutočňovať nástrojmi konformnými trhovej ekonomike. Nepôjde teda o špecifické nástroje, ale o regionálne diferencovanú úverovú, daňovú, dotačnú a odpisovú politiku. Pritom budú pôsobiť na území vymedzenom hranicami územnosprávnych jednotiek, alebo na účelovo vymedzených územných celkoch.

V uvedených súvislostiach, v prípade nedobudovania integrovane chápaného systému, významným rizikom po vstupe do EÚ môže byť nesplnenie podmienok v oblasti:

- plánovacích a programovacích činností,
- implementačných činností,
- monitorovacích a hodnotiacích činností.

V záujme zabezpečenia kompatibility oboch systémov (regionálnej politiky SR a EÚ) bude potrebné doplniť národný systém vo viacerých oblastiach [14].

Plánovanie

Sústavu plánovacích dokumentov dlhodobého charakteru treba doplniť o spracovanie dlhodobej stratégie regionálneho rozvoja SR; rozhodujúcim rezortom zakotviť povinnosť spracovať dlhodobé stratégie rozvoja sektorov a spracovanie regionálnych dlhodobých stratégií; iniciovať spracovanie dlhodobých stratégií obcí, resp. miest, ktoré tvoria ťažiská osídlenia a svojou ekonomickou základňou profilujú k nim spadajúce územia.

Implementácia stratégie a plánov regionálneho rozvoja

Sústavu implementačných nástrojov treba doplniť o inštitút tzv. plánovacej zmluvy medzi vládou SR a samosprávnymi krajmi a k tomu vypracovať metodiku spracovania a prerokovania plánovacej zmluvy, experimentálne overiť metodiku na vybranom samosprávnom kraji, zriadiť štátny fond regionálneho rozvoja, ktorý by zabezpečoval všetky opatrenia na podporu rozvoja v jednotlivých regiónoch vyplývajúce z plánovacích zmlúv.

Monitorovania a hodnotenie

Na monitorovanie socioekonomickej úrovne krajov, resp. ťažiskových miest, ktoré budú tvoriť objekty regionálnej politiky, je potrebné zaviesť dôslednú štandardizáciu štatistických údajov obsiahnutých v rámci štátneho informačného systému s dôrazom na striktné dodržiavanie vecnej, priestorovej i časovej identifikácie socioekonomických javov; prepojiť evidencie súvisiace s využívaním (usporiadaním) územia vrátane jednotlivých zložiek životného prostredia s evidenciami o socioekonomických javoch; zaviesť systém hodnotenia plnenia opatrení plánovacích zmlúv; nadväzane na metodiku spracovania plánovacích zmlúv vypracovať metodiku hodnotenia celého cyklu plánovacích zmlúv (predbežné, priebežné a záverečné).

Informačné činnosti

Systém informačných činností bude vyžadovať najmä vypracovanie pravidelnej „vládnej správy o regionálnom rozvoji“ (v cykle 2 – 3 rokov) a spracovať ročné správy o plnení plánovacích zmlúv.

Zabezpečenie systému doplnením legislatívy a inštitúcií

V tejto oblasti bude nevyhnutné premietnuť návrhy na doplnenie činnosti do novely zákona o podpore regionálneho rozvoja; zriadiť odborné inštitúcie pri Ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja SR, a to buď vo forme *Inštitútu plánovania regionálneho rozvoja*, resp. *Národnej agentúry regionálneho rozvoja*.

Uvedené inštitúcie by zabezpečovali koordináciu spracovanie plánovacích dokumentov, spracovanie návrhov plánovacích zmlúv, informačné podklady pre hodnotiace činnosti, a zároveň by plnili funkciu implementačných jednotiek vo vzťahu k Štruktúrnym fondom EÚ i podporám národného systému.

Návrh modelu činností, ktorý je kompatibilný so štátmi Európskej únie, sa porovnával so súčasným stavom na Slovensku v oblasti plánovania a usmerňovania regionálneho rozvoja, pričom sa osobitný dôraz kládol na jeho inštitucionálne zabezpečenie.

V súlade s Nariadením rady (ES) č. 1260/1999 pre príjem a využitie prostriedkov zo Štruktúrnych fondov EÚ sa rozhodlo vytvoriť rozhodujúce inštitucionálne predpoklady. Ide predovšetkým o vytvorenie *riadiaceho orgánu (managing authority)*, *platobného orgánu (paying authority)*, *monitorovacieho výboru (monitoring committee)* a *implementačných/realizačných útvarov (implementation realization units)*. Tieto základné inštitucionálne jednotky treba vytvoriť jednak na zabezpečenie rámca podpory spoločenstva (*CSF – community support framework*), jednak pre každý operačný program. Na optimálne zabezpečenie všetkých náležitostí a realizáciu konkrétnych projektov je z uvedených inštitucionálnych jednotiek dôležité vytvoriť fungujúcu sieť implementačných útvarov, a to na centrálnej i regionálnej úrovni.

Novými inštitucionálnymi jednotkami sú *implementačné útvary*. Implementačné útvary by mali zabezpečovať komplexnú realizáciu dohodnutých cieľov a opatrení jednotlivých operačných programov. Ide o činnosť od zabezpečenia prípravnej, predprojektovej, projektovej stránky realizácie, cez zmluvné a finančné otázky, až po kontrolnú, informačnú a monitorovaciu činnosť.

Tieto činnosti budú implementačné útvary zabezpečovať nielen vlastnou činnosťou, ale niektoré činnosti budú zabezpečovať v subdodávkach, a to prostredníctvom rôznych špecializovaných konzultačných spoločností, kancelárií, firiem a podobne.

V súčasnej etape budovania inštitucionálneho rámca sa málo zdôrazňuje nevyhnutnosť vybudovania pomerne rozsiahlej siete implementačných útvarov v rámci jednotlivých rezortov a regiónov. Nedostatok implementačných kapacít, ktorý sa prejavil už v predvstupovej fáze, môže aj po vstupe do Európskej únie ohroziť čerpanie z predpokladaných zdrojov zo Štruktúrnych fondov EÚ a Kohézneho fondu EÚ v rokoch 2004 – 2006.

Záver

Z vypracovaných analýz vyplýva, že ekonomický rozvoj SR, charakterizovaný trvalým rastom HDP, je sprevádzaný vznikom a prehlbovaním rozdielov medzi regiónmi (krajmi, ale najmä medzi okresmi).

Doterajšie vývojové trendy, keď sa pri absencii výraznej regionálnej politiky presadili alokačné mechanizmy trhu, sú charakteristické pre scenár *bez vstupu do EÚ*. Môžu sa však presadzovať aj *po vstupe do EÚ*, lebo v podmienkach liberálnejšieho trhu sa ostrejšie prejaví nízka konkurencieschopnosť (atraktivita) už teraz ekonomicky zaostávajúcich regiónov (predovšetkým regióny kategórie C a D).

Uvedený trend bude pokračovať, ak sa nepodarí *vytvoriť podmienky na budovanie národného systému plánovania a regulovania regionálneho rozvoja tak, aby bol schopný prijať a realizovať opatrenia vyzretej a finančne významne dotovanej regionálnej politiky EÚ*, a to v oblasti plánovania a programovania, implementácie programových opatrení, ako aj monitorovania a hodnotenia efektov realizovaných opatrení a projektov.

Na to je potrebné dobudovať inštitucionálnu základňu integrované chápaného systému tak, aby nevznikli paralelné inštitucionálne štruktúry charakteristické pre využívanie predvstupového fondu PHARE.

Uvedené podmienky sa mali vytvoriť už v predvstupovej fáze tak, aby hneď v prvých rokoch po vstupe do EÚ bolo možné získať finančné zdroje zo Štruktúrnych fondov EÚ a Kohézneho fondu EÚ predbežne na roky 2004 – 2006 rozpočtované vo výške 1,8 mld EUR.

V tejto súvislosti je možné konštatovať, že rozpočtované zdroje EÚ spolu so zdrojmi verejných rozpočtov SR *pozitívne ovplyvnia* vytváranie vecných podmienok zvyšovania atraktivity regiónov pre rozhodovanie podnikateľských subjektov o lokalizácii svojich aktivít a investícií, ktoré sú rozhodujúcimi faktormi ekonomického rozvoja regiónov a zabrzdenia možných negatívnych tendencií prehlbovania regionálnych disparít.

Doterajší priebeh predvstupového procesu nesie so sebou *vážne riziká*, že v zostavujúcom období (1,5 roka) sa nepodarí splniť všetky podmienky dobudovania účinne fungujúceho národného systému a tým aj podmienky EÚ na čerpanie prostriedkov zo ŠF a KF.

Čerpanie prostriedkov závisí od procesu prípravy a vzájomného odsúhlasenia CSF. Prvou podmienkou je negociácia NPD. Už tu vzniká prvý problém, pretože k vypracovanému Národnému plánu regionálneho rozvoja vzniesla Komisia EÚ celý rad závažných pripomienok. Implementačný plán pripravovaný a odporúčaný Komisiou EÚ predpokladá, že NPD, t. j. prepracovaný NPRR vrátane operačných programov sa spolu s ex ante hodnotením ukončí v novembri 2002 a vláda ho predloží EK v januári 2003.

Druhým, ešte závažnejším problémom je vytvorenie zodpovedajúcej inštitucionálnej štruktúry, a to nielen administratívnych kapacít orgánov, ktoré vo vzťahu k jednotlivým štruktúrnym fondom budú plniť funkciu manažérskych, platobných a monitorovacích jednotiek, ale najmä kapacitne dostačujúcich inštitúcií – implementačných jednotiek, ktoré musia zabezpečiť celý proces prípravy a hodnotenia realizačných projektov.

Vzhľadom na to, že mnoho výskumno-vývojových a inžiniersko-projektových organizácií, ktoré mohli plniť funkciu implementačných jednotiek, zaniklo, nebude zrejme možné v období do vstupu do EÚ zriadiť a personálne dobudovať inštitúcie – implementačné jednotky pre všetky oblasti podpory. Hrozí reálne riziko, že sa zopakuje situácia, keď sa pre nedostatok kvalitných projektov nečerpali rádovo menšie finančné prostriedky predvstupových fondov.

To bude prakticky znamenať časový odsun získania masívnej podpory plánovaných SOP, ale najmä ROP minimálne o dva až tri roky. To následne vyvolá taký časový posun pozitívnych vplyvov na rozvoj jednotlivých regiónov, že aj po vstupe do EÚ nebude dostatok zdrojov na zabrzdenie súčasného trendu prehlbovania regionálnych disparít.

Uvedený stav, ako ukazujú skúsenosti z nízkeho čerpania predvstupových fondov, môže mať ďalšie negatívne mimoekonomické dôsledky. Môže dôjsť k dezilúzii časti obyvateľstva z očakávaných politicky prezentovaných výhod vstupu do EÚ, najmä ak sa týmito prostriedkami nebudú kompenzovať negatívne účinky na niektoré odvetvia a regióny.

Pragmatickým riešením uvedeného problému je prijať *rastovo-egalizačný* scenár a koncentrovať kapacity už fungujúcich implementačných jednotiek na vypracovanie menšieho počtu veľkých, investične náročných projektov orientovaných hlavne na dve hlavné línie regionálneho rozvoja: na reštrukturalizáciu a rozvoj produkčného potenciálu regiónov a na zlepšenie dostupnosti regiónov a dovybavenie ich územia technickou infraštruktúrou.

Došlo 19. 8. 2002

Literatúra

- [1] BARÁT, I.: Slovensko odštartovalo. Euromagazín, 2000, č. 2/3, s. 2 – 3.
- [2] BELAJOVÁ, A. – MAĎAROVÁ, E.: Regional Policy and Slovak Preparation for Cohesion Policy. *Agricultural Economics*, 47, 2001, č. 8, s. 349 – 352.
- [3] BUČEK, M.: Za a proti EÚ – Regionálna politika: Vstup SR do EÚ – klady a nedostatky. Bratislava: Nadácia Friedricha Eberta, september 1997.
- [4] BUČEK, M. – ŠPIKAL, M. – ŠKOTTA, M.: The Changes of the Regional Structures in Transformation Period in Slovakia. [40-th European Congress.] Barcelona: 2000.
- [5] BUČEK, M. – TVRDOŇ, J. – IVANIČKOVÁ, A. – SLIMÁK, D.: Východisková ekonomicko-sociálna pozícia SR v prípravnom procese na vstup do EÚ – regionálne problémy SR. In: *Ekonomické a sociálne súvislosti vstupu SR do EÚ – prínosy a riziká*. [Dosahová štúdia vypracovaná pre vládu SR.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 2002.
- [6] PÍGEL, J.: Slovensko a Európska únia. Bratislava: Klub ekonómov Ekonomickej univerzity v Bratislave 2000.
- [7] Hodnotiaca správa Európskej komisie. Brussels: European Commission 2000.
- [8] HRABÁNKOVÁ, M.: Některé možnosti využívání předvstupní pomoci z fondu EU. *Životné prostredie*, 34, č. 1, s. 47 – 49.
- [9] KOHLBACHER, A.: Die Regionalökonomische Aspekte der Beitrittsverhandlungen mit der EU. Oesterreichische Erfahrungen. Wien, Bratislava: Regionalistenklub, Ekonomická univerzita v Bratislave, jún 1997.
- [10] Menový prehľad NBS. Bratislava: Národná banka Slovenska, apríl 2001.
- [11] Národný plán regionálneho rozvoja SR. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2001.
- [12] Národný plán pre prijatie *acquis communautaire* – Kapitola 21: Regionálna politika. Brussels: European Commission 2001.
- [13] Negociačná pozícia SR: Kapitola 21. Brussels: European Commission 2000.
- [14] Special Preparatory Programme for Structural Funds in the Slovak Republic: Institutional Building Group. Local Experts: J. Hanus, J. Tvrdoň, D. Slimák. PHARE, No. 9808-04-01/007. Bratislava: 2001.
- [15] Účelovo spracovaná databáza. Bratislava: ELIS, Inštitút informatiky a štatistiky 2001.
- [16] Výskum a vývoj. Bratislava: Štatistický úrad SR 1997, 2000.
- [17] Zásady regionálnej politiky SR. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2000.
- [18] www.europa.eu.int
- [19] www.build.gov.sk

FORMATION OF ASSUMPTION AND CONDITIONS POSSIBILITIES FOR THE INCREASE OF ATTRACTIVITY OF REGIONS IN THE PERIOD OF INTEGRATION SLOVAK REPUBLIC TO THE EUROPEAN UNION

Jozef TVRDOŇ

The report is oriented on the identification of possibilities and assumptions for the increase of attractivity of regions in the economy of Slovakia, regarding the EU entry. In particular, the aim was to show the state of regions in the field of regional development. A special emphasis was given to the formation of the Slovak regional policy system so, that this system is in the period of entry compatible with the realised EU regional policy.

The first part of the report is oriented on the evaluation of the social-economical development of the regions, following the selected indicators and on identification of regional disparities in the economy of Slovakia.

The second part is oriented on the identification of assumption and conditions for increase of attractivity of regions and on a draft of four possible scenarios of regional development, regarding the contribution and risks of the entry of Slovakia to the EU.

The final part of the report is oriented on the harmonisation of EU requests in the field of regional policy and the co-ordination of structural instruments with the national system of regional policy.