



XXI. MEZINÁRODNÍ KOLOKVIUM O REGIONÁLNÍCH VĚDÁCH. SBORNÍK PŘÍSPĚVKŮ.

21ST INTERNATIONAL COLLOQUIUM ON REGIONAL SCIENCES. CONFERENCE PROCEEDINGS.

Place: Kurdějov (Czech Republic)
June 13-15, 2018

Publisher: Masarykova univerzita, Brno

Edited by:

Viktorie KLÍMOVÁ

Vladimír ŽÍTEK

(Masarykova univerzita / Masaryk University, Czech Republic)

Vzor citace / Citation example:

AUTOR, A. Název článku. In Klímová, V., Žítek, V. (eds.) *XXI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. s. 1–5. ISBN 978-80-210-8969-3.

AUTHOR, A. Title of paper. In Klímová, V., Žítek, V. (eds.) *21st International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. pp. 1–5. ISBN 978-80-210-8969-3.

Publikace neprošla jazykovou úpravou. / Publication is not a subject of language check.

Za správnost obsahu a originalitu výzkumu zodpovídají autoři. / Authors are fully responsible for the content and originality of the articles.

© 2018 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8969-3

ISBN 978-80-210-8970-9 (online : pdf)

EFEKTY PRIESTOROVO NEUTRÁLNEJ POLITIKY NA NAJZAOSTALEJŠIE REGIÓNY

Effects of spatially neutral policy on the most backward regions

MIROSLAV ŠIPIKAL

KRISTÍNA VRÁBĽOVÁ

ALEXANDRA LEŠKOVÁ

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja *Dept. of Public Adminis. and Regional Develop.*
Národohospodárska fakulta *Faculty of National Economy*
Ekonomická univerzita v Bratislave *University of Economics in Bratislava*
✉ *Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovak Republic*
E-mail: miroslav.sipikal@euba.sk, alexandra.leskova@euba.sk

Anotace

Priestorovo neutrálna politika je čoraz častejšie kritizovaná za jej neschopnosť adekvátne reagovať na rôzne potreby rôznych typov regiónov, a to najmä vo väzbe na najzaostalejšie regióny. Stále však absentujú empirické štúdie, ktoré by na efekty takéhoto typu politiky poukázali. Cieľom tohoto článku je analyzovať priestorové aspekty takejto politiky na prípadovej štúdií podpory zo štrukturálnych fondov EÚ v Slovenskej republike. Na základe porovnávacích štatistických metód a korelačnej analýzy sme poukázali na veľké medziregionálne rozdiely v jej čerpaní. Hoci celkovo nedochádza k výrazne nižšiemu objemu zdrojov pre najzaostalejšie regióny, v špecifických prípadoch sú tieto regióny výrazne znevýhodnené a veľké rozdiely existujú ešte aj v rámci nich samotných.

Klíčová slova

štrukturálne fondy, menej rozvinuté regióny, kohézná politika, obce

Annotation

Spatially neutral policy is increasingly criticized for its inability to respond adequately to the different needs of different types of regions, in particular in relation to the most backward regions. However, there is still a lack of empirical studies pointing to the effects of this type of policy. The aim of this article is to analyze the spatial aspects of such policy on a case study of support from the EU Structural Funds in the Slovak Republic. Based on comparative statistical methods and correlation analysis, we highlighted the large inter-regional variations in using EU support. Although there is not significantly lower allocation for the most backward regions, these regions are in specific cases disadvantaged and large differences exist within the regions themselves.

Key words

structural funds, less developed regions, cohesion policy, municipalities

JEL classification: R58, O23

1. Úvod

V rámci regionálnej politiky sa neustále vedú intenzívne diskusie o tom, akým spôsobom by mala byť uplatňovaná. Jednou z týchto diskusií sa týka aj toho, či by táto politika mala alebo nemala byť priestorovo orientovaná (OECD 2009; World Bank 2009; Barca, McCann and Rodriguez Pose, 2012). Prvý prístup nepodporuje regionálne zamerané intervencie a často býva prezentovaný ako politika zameraná na ľudí a poskytujúca všetkým rovnaké šance participovať na daných programoch. Zároveň je priestorovo neutrálna politika efektívna, lebo vedie k využívaniu výrobných faktorov tam, kde sú najproduktívnejšie. (Barca, McCann and Rodriguez Pose, 2012). Druhý prístup zdôrazňuje špecifickosť každého regiónu a nevhodnosť "one size fit all" politiky pre plné využitie potenciálu týchto regiónov (Tödtling and Trippel 2005). Hlavným argumentom je,

že existuje potreba takej realizácie politiky, ktorá vychádza z využitia lokálne zakorenených znalostí a tie sú v rôznych regiónoch (Barca, McCann and Rodriquez Pose, 2012). V praxi sa skôr presadzuje prvý prístup, výsledkom čoho je, že hoci regionálna politika nie je sektorovo zameraná, veľká časť programov je takto orientovaná a chýba jej zohľadnenie regionálnych špecifik (Barca 2009). Takisto len obmedzený počet štúdií sa empiricky venuje skúmaniu priestorových efektov priestorovo neutrálnych politík alebo spôsobov, ako adekvátne odhadnúť tieto vplyvy (Ortega-Argilés 2012; Varga 2017).

Takouto priestorovo neutrálnou politikou je aj podpora zo štrukturálnych fondov EÚ, ktorá je na Slovensku realizovaná najmä prostredníctvom sektorovo orientovaných operačných programov (ÚV SR, 2015). Táto politika definuje najzaostalejšie regióny ako regióny na úrovni NUTS II s menej ako 75 % priemeru HDP EÚ. V rámci SR sú to všetky kraje okrem Bratislavského kraja. Z pohľadu Slovenskej republiky však existujú ešte aj v rámci tohto územia výrazné disparity medzi menšími územnými jednotkami (Matlovič a Matlovičová, 2011, Michálek 2014), čo spôsobuje viaceré problémy najmä najzaostalejším regiónom. Predchádzajúce štúdie identifikovali napríklad oveľa náročnejšie podmienky pre zabezpečenie kofinancovania projektov (Dall'erba, 2005) či politického vplyvu (Bodenstein and Kemmerling, 2012), čo často vedie k výrazne rozdielnej priestorovej distribúcií podpory EÚ (Hájek at. al, 2012; Michálek 2014; Šipikal et al. 2017), ktorá nereflektuje socioekonomickú úroveň regiónov, ale skôr kvalitu projektov alebo schopnosť aktívne podávať projekty (Výrostová, 2016). Výsledkom takejto politiky je často nedostatočná podpora zaostalejších regiónov, ako ukázali Janiček a Vaigel (2016) na príklade Českej republiky alebo Michálek (2014) na úrovni Slovenskej republiky. Väčšina týchto analýz sa venovala celkovému objemu podpory smerujúceho do jednotlivých regiónov. V praxi sa čoraz častejšie presadzuje najmä snaha o podporu verejného sektora, kde sú dominantnými aktérmi miestne samosprávy – obce.

Cieľom tohto článku je analyzovať efekty priestorovo neutrálnej politiky na príklade podpory EÚ počas uceleného programovacieho obdobia 2007 - 2013, pričom sa zameriame najmä na podporu smerujúcu do lokálnych samospráv, ako základných rozvojových aktérov v zaostalých regiónoch.

2. Metodológia

Pre výskum je potrebné identifikovať najviac zaostané alebo marginalizované regióny a ich administratívnu úroveň. Analýzu sme realizovali na úrovni NUTS IV - t.j. na úrovni okresov, ktorých je na celom Slovensku 79. Táto úroveň v najväčšej miere umožňuje ukázať na rozdiely na úrovni NUTS II, na ktorej prebieha identifikácia zaostalých regiónov z pohľadu EÚ. Viaceré štúdie vytvorili vlastné klasifikácie pre identifikáciu marginalizovaných regiónov (napr. Michálek, 2014), pričom ich vymedzuje aj vláda SR Zákonom č. 336/2015 Z. z o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Do kategórie najmenej rozvinutých okresov tento zákon zaraďuje okresy Kežmarok, Lučenec, Poltár, Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Sabinov, Svidník, Vranov nad Topľou, Rožňava, Sobrance, Trebišov, Gelnica, Bardejov a Medzilaborce. Najmenej rozvinuté okresy sa nachádzajú na území Prešovského, Košického a Banskobystrického samosprávneho kraja.

Z časového hľadiska sme skúmali podporené projekty v rámci celého programovacieho obdobia 2007 – 2013, pri ktorých boli prijímateľom obce Slovenskej republiky. Obce mohli podporu čerpať z viacerých operačných programov – Regionálneho operačného programu, OP Životné prostredie, OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast, OP Zdravotníctvo, OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia, OP Vzdelávanie a OP Informatizácia. Pre našu analýzu sme podporu z jednotlivých OP rozdelili do 11 oblastí, ktoré sú uvedené neskôr v texte.

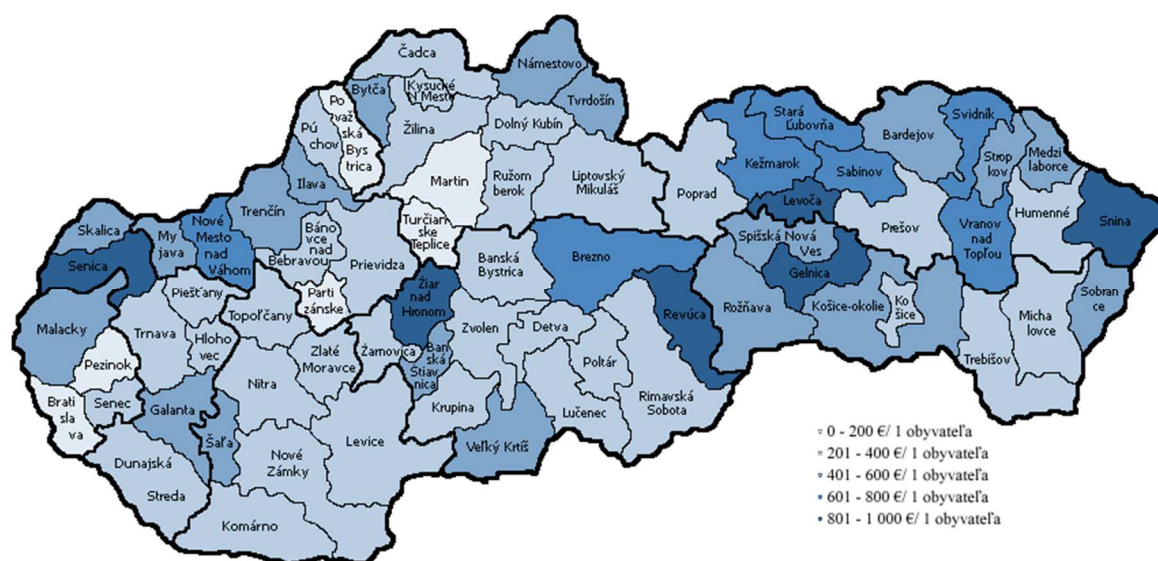
Údaje o podpore sme čerpali z oficiálnych zoznamov podporených projektov (www.nsrr.sk). Údaje o počte obyvateľov obcí sme použili z databázy registra obcí. Pre identifikáciu priestorových efektov sme použili porovnávacie štatistické metódy a korelačnú analýzu.

3. Podpora zo zdrojov EÚ pre obce

Obce predstavovali jedného z najvýznamnejších prijímateľov podpory zo zdrojov EÚ v programovom období 2007 – 2013. Celkový objem podpory smerujúci priamo do obcí predstavoval viac ako 2 mld. EUR a bolo podporených spolu 4 673 projektov. Ak teda odpočítame veľké národné projekty realizované štátnymi inštitúciami, ide o najväčšiu skupinu prijímateľov podpory, ktorej aktivita a výsledky tak výrazne ovplyvňujú regionálny a lokálny rozvoj. Táto suma pomoci však bola v jednotlivých okresoch obcami využívaná veľmi rôzne. Na obrázku 1 je možné vidieť priestorovú distribúciu podpory v prepočte na jedného obyvateľa. Z obrázku môžeme vidieť, že priestorové čerpanie nemá žiadny evidentný vzorec a okresy s vysokou či nízkou mierou čerpania sa nachádzajú vo všetkých NUTS II regiónoch. Rovnako tak sú v oboch týchto kategóriách zastúpené

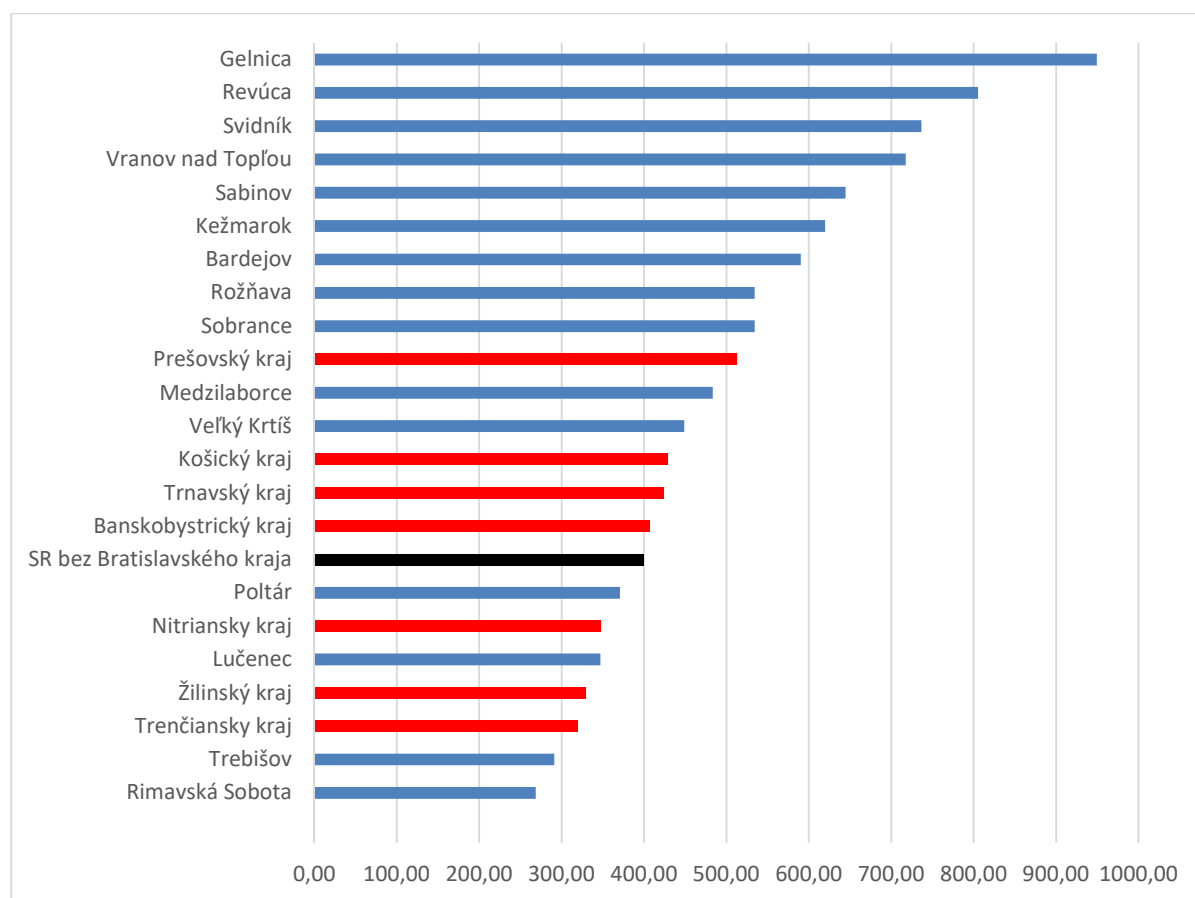
tak vyspělé ako aj marginalizované okresy. Najviac podporenými okresmi v prepočte na jedného obyvateľa boli Snina, Levoča, Gelnica, Žiar nad Hronom a Senica.

Obr. 1: Celková výška podpory zo zdrojov EÚ čerpaných obce na jedného obyvateľa okresu



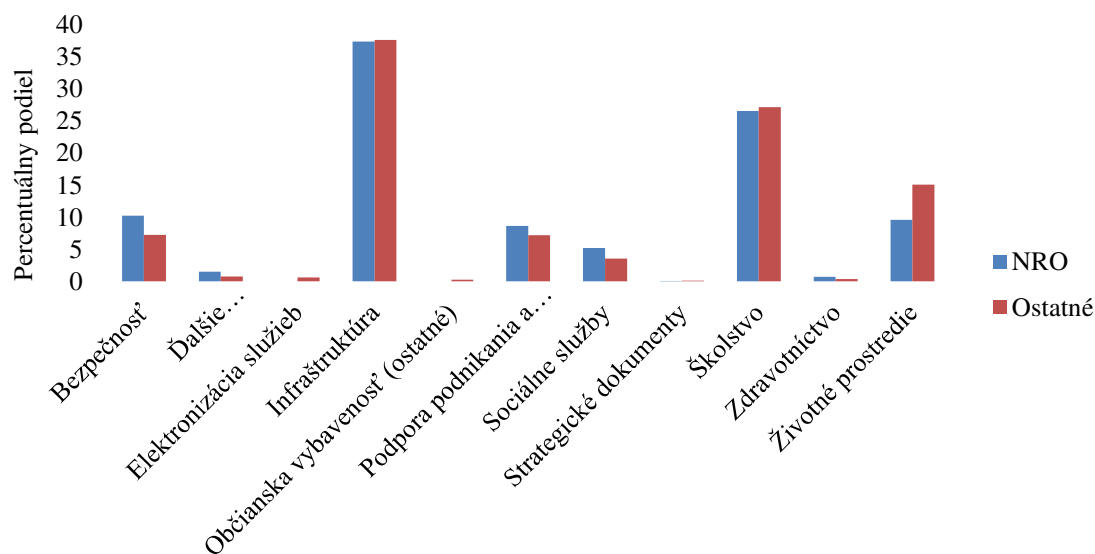
Zdroj: vlastné spracovanie

Ak sa pozrieme na rozloženie distribúcie podpory z pohľadu najzaostalejších regiónov, tieto okresy boli vo všeobecnosti schopné čerpať väčší objem podpory na obyvateľa ako iné okresy. Spolu smerovalo do týchto okresov 351 mil. EUR, teda 17,55 % všetkých finančných zdrojov, hoci reprezentujú len 11,71 % počtu obyvateľov. V rámci týchto okresov však bola výška čerpania výrazne rozdielna. Kým niektoré okresy čerpali podporu vo výške viac ako dvojnásobku priemeru SR, niektoré dosiahli len necelé dve tretiny tohto priemeru. Detailnejší prehľad tejto podpory za jednotlivé marginalizované okresy, ako aj jej porovnanie s priermi jednotlivých krajov, vidíme v grafe 1. Nízka podpora smerovala najmä do okresov Trebišov a Rimavská Sobota. Naopak, marginalizovaný okres Gelnica dosiahol v prepočte na obyvateľa vôbec najvyššiu hodnotu spomedzi všetkých okresov SR. Väčšina týchto okresov napriek priestorovo neutrálnej politike dokázala získať nadpriemerný objem zdrojov pre svoj rozvoj, čo je väčšinou v rozpore so štandardnými výsledkami, ktoré skôr predpokladajú, že vyspelejšie regióny budú mať väčšie schopnosti získať a spolufinancovať zdroje. Táto odchýlka sa už pre Slovenskú republiku oproti iným krajinám potvrdila aj pri čerpaní podpory podnikov v oblasti inovácií (Šipikal et al. 2017). Môže to byť spôsobené tým, že je tu priveľká byrokracia alebo korupcia (viď napr. Batterbury, 2002; Kemmerling a Bodenstern, 2006; Šipikal 2015), ktoré vedú k tomu, že vyspelejšie regióny, ktoré menej potrebujú tieto investície ich radšej realizujú z iných zdrojov.

Graf 1: Priemerná výška vyčerpaných prostriedkov na obyvateľa

Zdroj: vlastné spracovanie

Okrem samotnej veľkosti je pre zabezpečenie rozvojových aktivít dôležité aj vnútorné rozloženie tejto podpory na jednotlivé oblasti. Ako sme už spomínali vyššie, v rámci rôznych operačných programov mohla byť podpora čerpaná na viaceré oblasti, ktorých prehľad a kumulatívne porovnanie ukazuje graf 2. Najväčší objem zdrojov pre mestá smeroval do budovania infraštruktúry. Vysoký objem zdrojov smeroval aj na aktivity v oblasti bezpečnosti, školstva, sociálnych vecí, podpory podnikania a cestovného ruchu a životného prostredia.

Graf 2: Priemerná výška vyčerpaných prostriedkov na obyvateľa

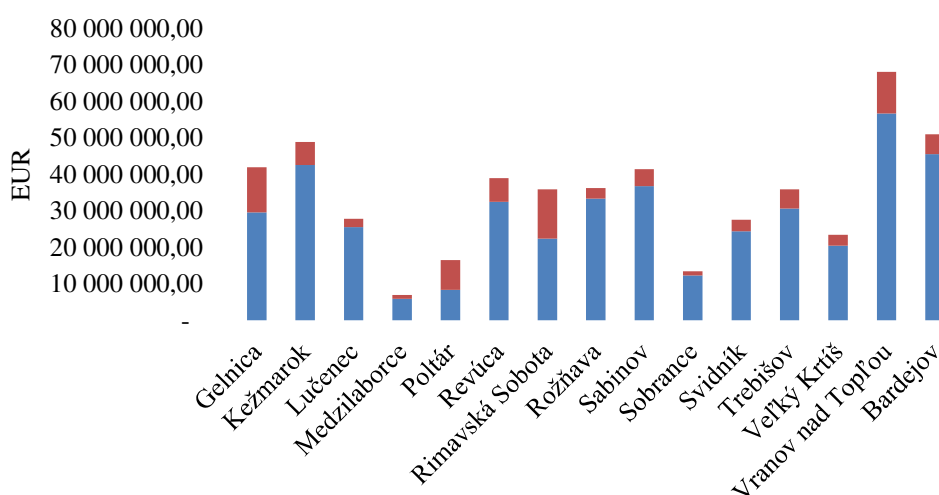
Zdroj: vlastné spracovanie

Ak sa pozrieme na rozloženie tejto podpory v najzaostalejších okresoch, nebola táto distribúcia výrazne rozdielna oproti ostatným okresom SR. Marginalizované okresy čerpali pomerovo o niečo väčší objem na bezpečnosť, sociálne služby a podporu podnikania. Naopak, relatívne menší podiel čerpania mali infraštruktúra a školstvo, aj keď tieto rozdiely neboli zásadné. Najväčší rozdiel bol pri projektoch zameraných na životné prostredie, čo môže súvisieť s tým, že pri marginalizovaných okresoch sú problémy v oblasti životného prostredia vnímané ako oveľa menej podstatné aj samotnými občanmi, čím potom klesá aj záujem samospráv realizovať takéto projekty. Uvedené oblasti čerpania tak naznačujú aj rozvojové priority z pohľadu štátu a samotných obcí.

Kumulatívne prerozdelenie tak na prvý pohľad neukazuje na zásadnejšie rozdiely v efektoch priestorovo neutrálnej politiky. Rozdiely medzi jednotlivými marginalizovanými okresmi sú však v rámci jednotlivých oblastí veľmi výrazné. Napríklad až 5 marginalizovaných okresov vôbec nečerpalo finančné zdroje na podporu podnikania a cestovného ruchu. Tri okresy (Poltár, Veľký Krtíš a Sobrance) zase nečerpali žiadnu podporu v oblasti ďalšieho vzdelávania a zamestnanosti.

Pri hodnotení celkovému objemu podpory je tiež dôležité pozrieť sa detailnejšie nato, či regióny túto podporu neboli schopné získať alebo realizovať. To je možné vidieť pri analýze objemu pridelených, ale nevyčerpaných zdrojov. Aj tu môžeme vidieť medzi samotnými marginalizovanými okresmi veľmi výrazné rozdiely. V tomto prípade najmä tri okresy Gelnica, Rimavská Sobota a Poltár - mali nadštandardne vysokú mieru nevyčerpanej podpory, čo poukazuje na možné nedostatočné vnútorné absorpčné schopnosti týchto regiónov. Detailnejší prehľad za jednotlivé okresy vidíme na grafe 3. Väčšina týchto okresov však nemala výrazne vyššiu mieru nevyčerpaných pridelených finančných zdrojov oproti iným okresom, čo poukazuje na porovnateľnú schopnosť čerpania týchto zdrojov a skôr tým naznačuje nevhodné centrálné nastavenie podpory, ktoré neprispieva k preferenčnej podpore zaostalejších regiónov.

Graf 3: Priemerná výška vyčerpaných a nevyčerpaných prostriedkov na obyvateľa v EUR



Zdroj: vlastné spracovanie

Ak pomocou korelačnej analýzy skúmame vzťah medzi čerpaním finančných prostriedkov a zlepšovaním kľúčových ukazovateľov, jediným významným ukazovateľom meranými v SR na úrovni okresov je miera nezamestnanosti. Ak vypočítame korelačný koeficient medzi investovanými finančnými zdrojmi a zmenou miery nezamestnanosti tak pri období 2007 až 2013 je korelačný koeficient 0,32 a pri období 2007 – 2017 je korelačný koeficient 0,36. To znamená, že objem zdrojov je pozitívne korelovaný s rastom nezamestnanosti v týchto okresoch a teda nie je pozitívna korelácia medzi investovanými zdrojmi a zlepšovaním socioekonomickej situácie v regiónoch, a to ani z krátkodobého, ani zo strednodobého hľadiska. To môže súvisieť najmä s tým, že pomerná časť podpory nebola investovaná do rozvojových impulzov. Ak napríklad vypočítame koreláciu medzi výškou podpory v oblasti ďalšieho vzdelávania a zamestnanosti, korelačný koeficient má hodnotu -0,17, teda už sa ukazuje čiastočný, aj keď slabý vzťah medzi zlepšovaním zamestnanosti a objemom financií čerpaných pre túto prioritu. Rovnako tak, korelačný koeficient pri podpore podnikania a zmene miery nezamestnanosti je -0,22, teda ide o podobný prípad ako v oblasti ďalšieho vzdelávania. To naznačuje, že podpora by sa skôr mala orientovať na oblasti priamo vedúce k rozvojovým impulzom ako podpora podnikania či tvorby pracovných miest.

Závěr

Většina podpory EÚ v rámci jednotlivých operačních programů v programovacím období 2007 - 2013 fungovala na principu priestorovo neutrálnej politiky. Na príklade Slovenskej republiky sme ukázali, že táto politika vedie k výrazne diferencovanej distribúcií podporných zdrojov, pričom tieto rozdiely sú veľmi výrazné aj v rámci najzaostalejších okresov. Finančná podpora pre obce smerovala najmä do projektov v oblasti školstva a infraštruktúry, pričom jej výška nie je priamo korelovaná so zlepšením kľúčového socioekonomického faktora v týchto regiónoch. Táto korelácia je pozitívna len pri podpore čiastkových oblastí priamo zameraných na rozvojové impulzy ako podpora podnikania či zamestnanosti.

Literatura

- [1] BARCA, F., MCCANN, PH., AND RODRIGUEZ-POSE, A., (2012). The case for regional development intervention: placebased versus place-neutral approaches, *Journal of Regional Science*, vol. 52, no. 1, pp. 134–152. DOI: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- [2] BATTERBURY, S. C., (2002). Evaluating policy implementation: The European Union's small and medium sized enterprise policies in Galicia and Sardinia. *Regional Studies*, vol. 36, no. 8, pp. 861-876. DOI: 10.1080/0034340022000012306.
- [3] DALL'ERBA, S., (2005). Distribution of regional income and regional funds in Europe 1989–1999: an exploratory spatial data analysis. *The Annals of Regional Science*, vol. 39, no. 1, pp. 121-148. ISSN 1432-0592.
- [4] HÁJEK, O., NOVOSÁK, J., ZAHRADNÍK, P., BEDNÁŘ, P., (2012). Regionální disparity a financování regionální politiky – některé poznatky z České republiky. *Politická ekonomie*, vol. 60, no. 3, pp. 330-349. ISSN 0032-3233.
- [5] JANÍČEK, P., VAIGEL, R., (2016). European Social Fund Investments in the Czech Republic and Slovakia. *International Journal of Public Administration, Management and Economic Development*, vol. 1, no. 1, pp. 19-28. ISSN 2533-4077.
- [6] KEMMERLING, A., BODENSTEIN, T., (2006). Partisan politics in regional redistribution: do parties affect the distribution of EU structural funds across regions? *European Union Politics*, vol. 7, no. 3, pp. 373-392. DOI: 10.1177/1465116506066264.
- [7] MATLOVIČ, R. MATLOVIČOVÁ, K., (2011). Regionálne disparity a ich riešenie na Slovensku v rozličných kontextoch. *Folia Geographica*, vol. 58, no. 18, PU Prešov, pp. 8-87. ISSN 1336-6157.
- [8] MICHÁLEK, A., (2014). Disparity v alokácii a čerpaní zdrojov s dôrazom na marginálne regióny Slovenska. *Geografický časopis*, vol. 66, no. 3, pp. 269-286. ISSN 0016-7193.
- [9] OECD, (2009). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris : Organisation for Economic Growth and Development. ISBN 9789264076518.
- [10] ORTEGA-ARGILÉS, R., (2012). Economic Transformation Strategies: Smart Specialisation Case Studies. *S3 Smart Specialisation Platform*. [online]. [cit. 07. 03. 2018]. Dostupné z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.676.7156&rep=rep1&type=pdf>.
- [11] ŠIPIKAL, M., (2015). Political and Administrative Barriers of Cohesion Policy Implementation in Slovakia. *International Journal of Social Sciences*, vol. 4, no. 2, pp. 39-48. DOI: 10.20472/SS.2015.4.2.005.
- [12] ŠIPIKAL, M., SZITÁSIOVÁ, V., PISÁR, P., URAMOVÁ, M., (2017). Spatially blind or place based policy? A comparison of innovation support in the Czech and Slovak Republic. *E+ M Ekonomie a Management*, vol. 20, no. 1, pp. 16-28. DOI: 10.15240/tul/001/2017-1-002.
- [13] TÖDTLING, F., TRIPPL, M. (2005). One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*, vol. 34, no. 8, pp. 1203-1219. ISSN 0048-7333. DOI: 10.1016/j.respol.2005.01.018.
- [14] ÚV SR., (2015). *Partnerská dohoda - Operačné programy*. [online]. [cit. 16. 03. 2018]. Dostupné z: <http://www.partnerskadohoda.gov.sk/operacne-programy/>.
- [15] VARGA, A., (2017). Place-based, spatially blind, or both? Challenges in estimating the impacts of modern development policies: the case of the GMR policy impact modeling approach. *International Regional Science Review*, vol. 40, no. 1, pp. 12-37. DOI: 10.1177/0160017615571587.
- [16] VÝROSTOVÁ, E., (2016). Spatial allocation of eu cohesion policy funding in Slovakia for 2007 – 2013. In *XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 130-138. ISBN 978-80-210-8273-1. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-8273-2016-15.
- [17] WORLD BANK., (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank. ISSN 0163-5085. DOI: 10.1596 / 978-0-8213-7607-2.

Príspevek byl zpracován v rámci grantu č. APVV- 14-0512 podporeného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (APVV).