



XXII. MEZINÁRODNÍ KOLOKVIUM O REGIONÁLNÍCH  
VĚDÁCH. SBORNÍK PŘÍSPĚVKŮ

22<sup>ND</sup> INTERNATIONAL COLLOQUIUM ON REGIONAL  
SCIENCES. CONFERENCE PROCEEDINGS

Place: Velké Bílovice (Czech Republic)  
June 12-16, 2019

Publisher: Masarykova univerzita (Masaryk University Press), 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.) *XXII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 1–5. ISBN 978-80-210-9268-6. DOI.

AUTHOR, A. Title of paper. In Klímová, V., Žítek, V. (eds.) *22<sup>nd</sup> International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University Press, 2019. pp. 1–5. ISBN 978-80-210-9268-6. DOI.

*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.*

© 2019 Masarykova univerzita  
ISBN 978-80-210-9268-6 (online : pdf)

DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-9268-2019-34

# VYBRANÉ PROCESY FORMULÁČIE A IMPLEMENTÁCIE POLITIKY PODPORY NAJMENEJ ROZVINUTÝCH OKRESOV

Selected processes in the support of least-developed districts  
policy formulation and implementation

LUKÁŠ VARECHA

MÁRIA FÁZIKOVÁ

*Katedra regionalistiky a rozvoja vidieka  
Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja  
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre*

*Department of Regional and Rural Development  
Faculty of Europ. Studies and Regional Development  
Slovak University of Agriculture in Nitra*

*✉ Tr. Andreja Hlinku 2, 949 01 Nitra, Slovak Republic*

*E-mail: xvarecha@is.uniag.sk, maria.fazikova@is.uniag.sk*

## **Anotácia**

*V podmienkach Slovenska bola nedávno zavedená politika podpory najmenej rozvinutých okresov, prepájajúca štátnu správu na centrálnej a miestnej úrovni, a rozličných aktérov na miestnej úrovni, pričom sa predpokladá iniciatíva zdola. Cieľom príspevku je zmapovať a analyzovať vybrané procesy formulácie a implementácie politiky podpory najmenej rozvinutých okresov SR a poukázať na zlyhania, ku ktorým došlo. Jednotlivé procesy sú vizualizované prostredníctvom procesných máp využitím tzv. deployment diagramov a popisanim jednotlivých krokov v rámci procesov. Popísané sú procesy od momentu zaradenia okresu do zoznamu najmenej rozvinutých okresov až po začiatok implementácie politiky v danom okrese. Potenciálne úzke miesta politiky podpory NRO boli identifikované na lokálnej úrovni aj naprieč jednotlivými hierarchickými úrovňami. Identifikovaným zlyhaním na centrálnej úrovni je nedostatočná koordinácia medzi ministerstvami, pričom zavedením politiky uprostred programového obdobia došlo k výraznému obmedzeniu zdrojov z EŠIF. Na lokálnej úrovni vnímame ako problém nedostatočné kapacity miestnych aktérov a príliš silné postavenie prednostov okresných úradov.*

## **Kľúčové slová**

*najmenej rozvinuté okresy, regionálne governance, inštitucionálne prostredie*

## **Annotation**

*Recently, the Support of the least developed districts has been recently introduced in Slovakia, linking government at central and local level, and various actors at local level, anticipating a bottom-up initiative. The aim of the paper is to map and analyse selected processes of formulation and implementation of this policy and to point out the failures that occurred. The individual processes are visualized by process maps, using deployment diagrams and describing individual steps within processes. Processes are described from the moment of inclusion of the district into the list of the least developed districts to the beginning of the implementation of the policy in the district. Potential bottlenecks in LDD support policy have been identified both at local level and across hierarchical levels. One of the failures identified at central level is a lack of coordination between ministries. The introduction of the policy in the middle of the programming period caused a very limited access to ESIF funds. At the local level, very limited capacity of local actors and the overly strong position of the heads of the district offices are perceived as bottlenecks.*

## **Key words**

*the least developed districts, regional governance, institutional arrangement*

**JEL classification:** R58, D73

## 1. Úvod

Instituce ekonomického rozvoja sú situované v rámci inštitucionálneho prostredia a usporiadania, ktoré je tvorené širokým spektrom aktérov naprieč rôznymi hierarchickými úrovňami. Viacerí autori prikladajú inštitucionálnemu prostrediu význam aj z hľadiska regionálneho a miestneho rozvoja (napr. Gertler, 2010; Rodriguez-Pose, 2013; Pike et al., 2015; Melichová et al., 2017). Ekonomický rast a sociálny progres závisí na evolúcii a interakcii miestnych, národných a globálnych inštitúcií. Kvalita lokálnych inštitúcií ovplyvňuje rozhodovací proces firiem, organizáciu produkcie a zavádzanie inovácií, teda proces ekonomického rozvoja v regióne (Rodríguez-Pose a Garcilazo, 2015; Vázquez-Barquero, 2002; Hanáčková a Bumbalová, 2016). Lokálne a regionálne inštitúcie určujú rozsah aktivít realizovaných na území, a ich efektívnosť. Teda vytvárajú vhodné podmienky pre vytváranie ekonomických interakcií (Vázquez-Barquero, 2002). Vhodné a efektívne inštitúcie vo veľkej miere závisia od kontextu a konkrétneho územia (Easterly a Levine, 2003). Komunity s nedostatočnými alebo neefektívnymi inštitúciami majú nízku pravdepodobnosť dosiahnutia udržateľného ekonomického rozvoja (Amin, 2002). Ak berieme do úvahy dôležitosť inštitúcií, pre maximalizáciu efektívnosti intervencií pri formulácii a implementácii rozvojových stratégií je nutné venovať pozornosť fungovaniu a potrebám miestnych inštitúcií (Vázquez-Barquero, 2002). Ich pochopenie je z hľadiska formulácie a implementácie efektívnych rozvojových stratégií rozhodujúce (Rodríguez-Pose, 2013).

Tradične mali modely verejných politík a štruktúr spravovania formu lineárneho prístupu zhora-nadol. Moc v tomto systéme je uplatňovaná hierarchicky, pričom strategické rozhodnutia vykonávajú aktéri na najvyššej hierarchickej úrovni, čo má zabezpečiť celkovú súdržnosť činností a výstupov realizovaných v rámci danej politiky (Hodge a Adams, 2013; Gløersen a Michelet, 2014). V tomto systéme je náročné do rozvojových procesov zainteresovať miestnych aktérov pretože nie je zaručené, že zavedené inštitucionálne rámce budú korešpondovať s ich potrebami. Celkovo takéto usporiadanie nemusí odrážať špecifické problémy územia, v ktorom sa bude politika regionálneho rozvoja uskutočňovať (Gløersen a Michelet, 2014). Rozvojové politiky „one size fits all“ sú stále menej účinné (Rodrik, 2010), pretože každé územie sa vyznačuje veľkou rozmanitosťou a špecifickými problémami (Barca et al., 2012). Na nedostatky takejto politiky poukázali v podmienkach SR napr. aj Šipikal et al. (2018) alebo Výrostová (2016). Vo všeobecnosti existuje konsenzus o tom, že problémy vznikajúce v tomto komplexnom prostredí je možné riešiť spoluprácou rozličných aktérov zapojených do rôznych, často veľmi flexibilných zoskupení vytvorených naprieč hierarchickými úrovňami (Schwab et al. 2017).

Inštitucionálne usporiadanie, ktoré je efektívne v jednom regióne nemusí byť efektívne v druhom (Chang, 2003). Naopak rôzne inštitucionálne usporiadania môžu prinášať podobné výsledky. Napriek ich kľúčovej úlohe v rozvoji sa inštitúcie nedajú imitovať (Asheim a Gertler, 2006) a teda je náročné preniesť ich do iných kontextov (Dunford et al. 2016). Rozvojové stratégie preto musia byť prispôbené inštitúciám na danom území. To znamená, že rozvojová stratégia by sa mala zamerať na inštitucionálne usporiadanie zahŕňajúce miestne špecifické zvyky a normy, ktoré formujú sociálne a ekonomické interakcie, konkrétne na inštitucionálne faktory, ktoré predstavujú bariéry pre účinnosť iných faktorov ovplyvňujúcich ekonomický rozvoj (Vázquez-Barquero, 2002; Martin, 2000; Rodríguez-Pose, 2013). V počiatočných štádiách by mala byť stratégia zameraná na budovanie kapacít, pričom by sa malo prihliadať na procesy. Hlavným cieľom budovania miestnych kapacít by mala byť podpora prepojenia medzi miestnymi aktérmi a zahrnutie širšej skupiny aktérov do rozvojového procesu (Rodríguez-Pose, 2013). Relatívna moc a možnosť využívania zdrojov robia z pôsobenia miestnych aktérov proces, ktorý je kľúčový pre ekonomický rozvoj. Vzhľadom na istú autonómiu miestnych aktérov nie je možné z vyššej hierarchickej úrovne (z centra) determinovať konkrétnu formu inštitucionálnej štruktúry na miestnej úrovni (Gertler, 2010). Pokračujúce zmeny v spôsobe spravovania prinášajú nejasné hranice medzi kompetenciami a hybridnosť aktérov (Hodge a Adams, 2013). Úlohou štátu už nie je priama intervencia. Zasahovať má nepriamo, stimulovaním regionálnych aktérov. Má umožniť realizáciu regionálnych stratégií prostredníctvom zabezpečenia rozpočtových, administratívnych a demokratických predpokladov (Böcher, 2008), vymedziť územie regiónov určených pre intervenciu, a poskytovať priestor pre aktivity regionálnych aktérov (Jordan a Schout, 2006). Výzvou pre verejné politiky je poskytnúť nástroje, ktoré v dostatočnej miere odzrkadlia špecifické potreby územia no na druhej strane zachovávajú celkovú koherentnosť a dlhodobé smerovanie, ktoré miestni a regionálni aktéri na individuálnej úrovni nemusia schvaľovať. Nástroje politiky musia byť diverzifikované a musí medzi nimi existovať synergie. To podľa Morrison (2014) nastáva vtedy ak je implementácia týchto nástrojov koordinovaná medzi-sektorovo. Politiky by mali cieľiť na štruktúrne nerovnováhu, organizačné a infraštruktúrne úzke miesta a zlyhania trhov aby umožnili vznik teritoriálnej dynamiky a s tým korešpondujúcej štruktúry spravovania. Tieto štruktúry následne môžu zabezpečiť účinný, vyrovnaný a udržateľný proces regionálneho rozvoja (Gløersen a Michelet, 2014).

V podmienkach Slovenska bola nedávno zavedená politika podpory najmenej rozvinutých okresov, usilujúca o prepojenie Vlády SR, štátnej správy na miestnej úrovni a rozličných aktérov na miestnej úrovni, pričom sa predpokladá iniciatíva zdola. Nie len vláda SR ale aj medzinárodné organizácie v tomto modeli vidia značný

potenciál, v procese implementácie sa však objavili úzke miesta, spôsobujúce jeho zlyhávanie. Doterajší pozorovaný vývoj implementácie politiky od roku 2016 bol sprevádzaný zmenami či už v transfere agendy politiky najmenej rozvinutých okresov v rámci centrálnych orgánov alebo zmien v inštitucionálnom usporiadaní na miestnej úrovni. Podobne doterajšie výsledky monitorovania a hodnotenia tejto politiky poukazujú na neefektívnosť tohto systému.

## 2. Cieľ a použité metódy

Cieľom príspevku je zmapovať, analyzovať a zhodnotiť vybrané procesy formulácie a implementácie politiky podpory najmenej rozvinutých okresov SR v zmysle Zákona č. 336/2015 Z. z. Jednotlivé procesy realizované v rámci skúmanej politiky vizualizujeme prostredníctvom procesných máp využitím tzv. deployment diagramov a popísaním jednotlivých krokov v rámci procesov. Jedná sa o manažérsky nástroj využívaný najmä v súkromnom sektore na analýzu procesov. Vizualizuje jednotlivé kroky v procese vzhľadom na zodpovednosť, zameraný najmä na aktérov zasahujúcich do procesov. Účinne identifikuje vzájomné vzťahy medzi subjektami a umožňuje odstránenie nedostatkov v procesoch prostredníctvom ich racionalizácie, reorganizácie alebo štandardizácie (McNary, 2008; Orr a Orr, 2014).

Konkrétne popisujeme proces formulácie politiky Najmenej rozvinutých okresov od momentu zaradenia okresu do zoznamu najmenej rozvinutých okresov až po začiatok implementácie politiky v danom okrese. Taktiež popisujeme proces formulácie Ročných priorít najmenej rozvinutých okresov. Procesné mapy sú vytvorené na základe štúdia relevantnej legislatívy, strategických a ďalších dokumentov a súčasne aj na základe dvoch uskutočnených rozhovorov so zamestnancami Odboru stratégie a metodiky regionálneho rozvoja ÚV SR (v súčasnosti Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu SR). Popísaním jednotlivých krokov týchto procesov poukážeme na kompetencie a moc jednotlivých aktérov a taktiež na viaceré úzke miesta existujúce v súčasnom inštitucionálnom usporiadaní. Schémy sú rozdelené horizontálne, pričom jednotlivé línie vymedzujú zodpovednosť jednotlivých entít. Prebiehajúce procesy sú vizualizované v podobe obdĺžnikov a ďalšie entity zasahujúce do procesov sú vizualizované elipsou. Popísané procesy odzrkadľujú podobu inštitucionálneho prostredia na konci roku 2018 no zahrnuté sú aj zmeny vyvolané novelou zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov účinnou od 01. 01. 2019.

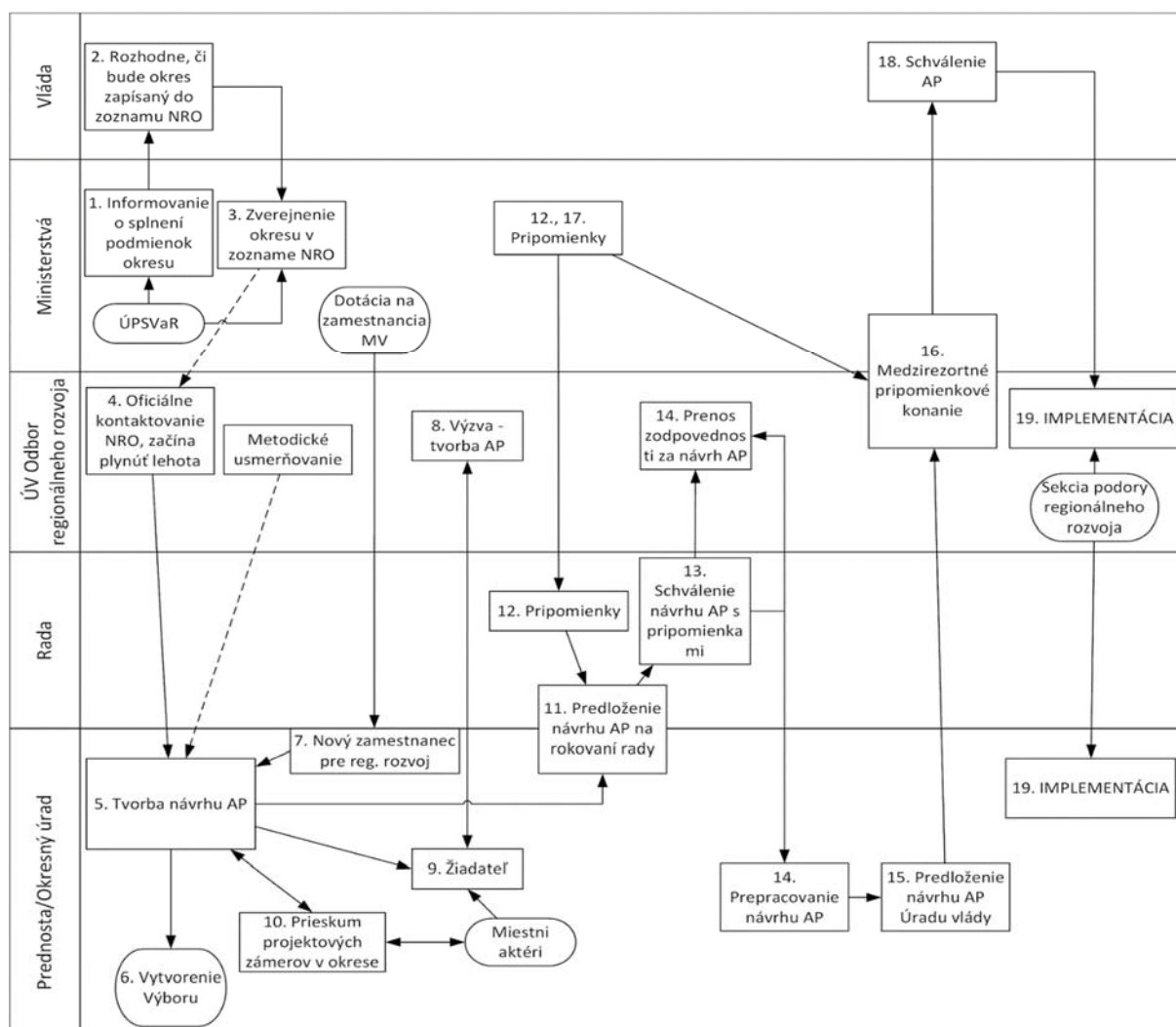
## 3. Tvorba a schválenie Akčného plánu a Ročných priorít najmenej rozvinutého okresu

Proces je vizualizovaný na obrázku 1, pričom pri popise procesov uvádzame v zátvorkách číslo realizovaného kroku. Proces iniciuje ÚPSVaR, ktorý vykazuje štatistiku uchádzačov o zamestnanie na úrovni okresov. Podľa zákona o podpore NRO je podmienkou zapísania do zoznamu NRO miera nezamestnanosti v období za aspoň deväť kalendárnych štvrt'rokov počas predchádzajúcich dvanástich po sebe nasledujúcich kalendárnych štvrt'rokov vyššia ako 1,5-násobok priemernej miery evidovanej nezamestnanosti v Slovenskej republike. Doteraz bol tento proces automatický a počet NRO postupne narástol z 12 v roku 2015 až po súčasných 20. Avšak novelou zákona je od 01. 01. 2019 zapísanie do zoznamu podmienené rozhodnutím vlády SR a splnením podmienky 8% miery nezamestnanosti. Preto po zistení splnenia podmienok okresu pre zápis do NRO ÚPSVaR predloží na rokovanie Vlády materiál obsahujúci návrhnutie okresu do zoznamu NRO (1). Napriek tomu, že okres podmienky spĺňa, vláda môže rozhodnúť, že okres do zoznamu nebude zapísaný. Hypoteticky táto situácia môže nastať v prípade, že v okrese má byť lokalizovaný významný investor, no tieto informácie ešte verejnosti nie sú známe. Po schválení Vládou (2) ÚPSVaR okres zapíše do zoznamu NRO (3) do 20. dňa v príslušnom mesiaci.

Po zistení, že do zoznamu NRO pribudol nový okres Odbor regionálneho rozvoja Úradu vlády SR oficiálne kontaktuje prednostu okresného úradu daného okresu a následne sa uskutoční výjazd do okresu (4) (prepojenie medzi ÚPSVaR a ÚV nie je nijakým spôsobom formalizované, ÚPSVaR zoznam NRO zverejňuje na svojej web stránke). Okresnému úradu zapísaním do zoznamu NRO vznikajú nové kompetencie v oblasti regionálneho rozvoja - príprava a plnenie strategického dokumentu tzv. Akčného plánu. Prednostovi okresu vzniká povinnosť vypracovať návrh Akčného plánu okresu (5) a do 6 mesiacov ho predložiť Rade pre najmenej rozvinuté okresy. Táto lehota je súčasťou širšej lehoty 9 mesiacov, do kedy je potrebné predložiť Akčný plán na schválenie vláde. Za dodržanie širšej lehoty zodpovedá Úrad vlády. Sekcia regionálneho rozvoja ÚV od tejto chvíle spolupracuje s prednostom na tvorbe návrhu Akčného plánu. Prednosta v prvom rade zriadi Výbor pre najmenej rozvinutý okres (6). Podľa zákona Výbory pôsobia v rámci Rady pre najmenej rozvinutý okres. Výbory zohrávajú úlohu v procese tvorby ročných priorít a výberu projektov. Zákon hovorí o zostavení členov Výboru len všeobecne - sú to socio-ekonomickí partneri pôsobiaci na území daného okresu. Je však na konkrétnom rozhodnutí prednostu kto sa stane jeho členom. Treba podotknúť, že Výbor nefiguruje v politike NRO od jej začiatku. Bol zavedený až novelou zákona 58/2018 Z. z. účinnou od 1. 4. 2018. Výbory nahradili dovtedy fungujúce Rady pre najmenej rozvinutý okres (Rada bola zriadená v každom NRO). Spomínaná novela zákona výrazným spôsobom posilnila pozíciu prednostu okresného úradu v procese implementácie politiky NRO. Počas existencie Rád v každom okrese plnil

prednosta v týchto zoskupeniach funkciu tajomníka, teda administratívnu funkciu a o podporených projektoch rozhodovali členovia Rady. V súčasnosti sú Výbory poradným orgánom a po prerokovaní projektov o ich výbere rozhoduje prednosta. V súvislosti s novými kompetenciami dostáva okresný úrad dotáciu na jedno pracovné miesto v gescii Ministerstva Vnútra (7) a je to väčšinou pracovník organizačného odboru, ktorý sa má venovať regionálnemu rozvoju - má na starosti vypracovanie návrhu akčného plánu a s ním následne komunikuje aj ÚV.

Obr. 1: Proces zápisu okresu do zoznamu NRO, tvorba a schvaľovanie Akčného plánu okresu



Zdroj: vlastné spracovanie

Akčný plán je strategický dokument, ktorý sa vypracováva spravidla na obdobie piatich rokov a do jeho tvorby mali byť zapojení aj miestni aktéri. Počas trvania politiky podpory NRO došlo k modifikácii požadovanej formy Akčného plánu. V súčasnosti je k dispozícii stručný odporúčací dokument "Priprava a obsahové náležitosti akčného plánu rozvoja najmenej rozvinutého okresu", ktorý metodicky usmerňuje jeho formu. Väčšina okresov, ktoré sa stali súčasťou politiky NRO v nedávnej dobe sa však pri tvorbe Akčného plánu riadila už existujúcimi Akčnými plánmi, ktoré modifikovali pre svoje potreby. Za tvorbu Akčného plánu je zodpovedný prednosta a okresný úrad a je na voľbe prednostu ako bude reálne tvorba tohto dokumentu prebiehať a kto bude do nej zapojený. Odbor stratégie a metodiky regionálneho rozvoja ÚV mu v tom poskytuje metodickú podporu. Medzi ÚV a okresným úradom, bez toho aby boli nejakým spôsobom formalizované, prebiehajú konzultácie a metodická pomoc. ÚV vyhlási výzvu, v rámci ktorej môže dotáciou podporiť tvorbu Akčného plánu (8). Podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja však samotný okresný úrad nemôže byť žiadateľom. O dotáciu musí požiadať samospráva, RRA, MAS, resp. iné ďalšie subjekty územnej spolupráce. Väčšinou je žiadateľom mesto, v ktorom okresný úrad sídli. Ako už bolo naznačené, samotná analýza a miera zapojenia miestnych aktérov do procesu sa medzi okresmi rôznili. Zákon nenariaďuje tvorcom akčného plánu nijakú jednotnú metodiku a neexistujú ani odporúčané postupy. V niektorých okresoch bol napríklad realizovaný prieskum, o aké projekty by mali miestni aktéri záujem a tie preddefinovali obsah strategického dokumentu. Na základe tohto zoznamu boli vytvorené

priority, no tie však neodrážali reálne potreby okresu. V iných okresoch boli priority vytvorené na základe prieniku analýzy územia a potrieb aktérov. Podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja a vyhlásených výziev nemusí ísť o subjekty fungujúce na území daného okresu. Respektíve môže dôjsť k situácii kedy je na vypracovanie Akčného plánu kontraktovaný subjekt mimo územia, ktorý do tvorby dokumentu nemusí miestnych aktérov zapojiť. Na základe toho a na základe neexistencie spoločnej metodiky tvorby a zapojenia miestnych aktérov sa pri formulácii stratégie vôbec nemusí rešpektovať participatívny prístup.

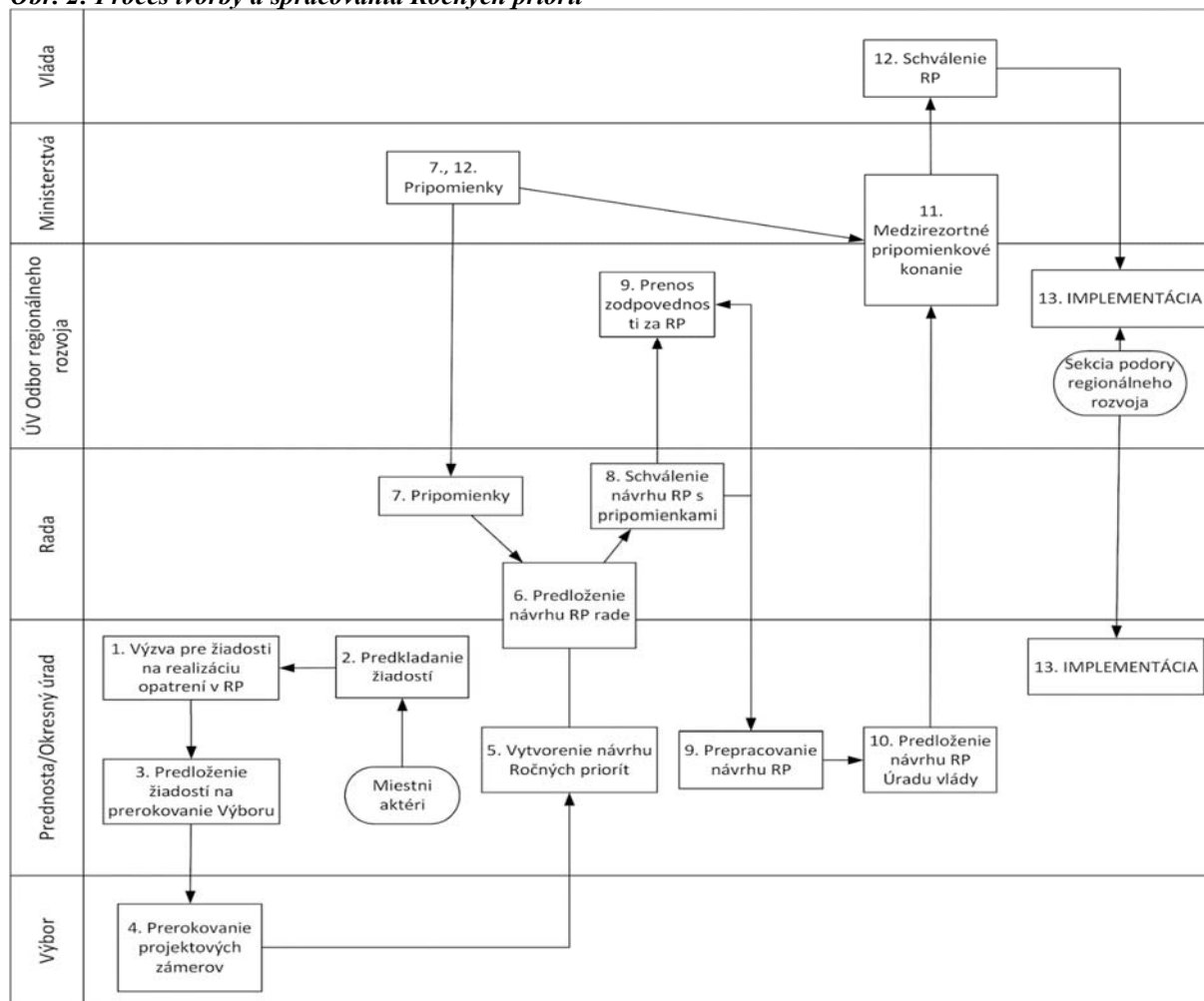
Politika podpory NRO pracuje s tromi druhmi finančnej podpory. Je to tzv. regionálny príspevok, zdroje z EŠIF a štátne schémy (napr. Envirofond). V rámci priorit sú rozpočtované len zdroje týkajúce sa regionálneho príspevku. Tie sa viažu na konkrétne prioritné oblasti a podľa jednotlivých rokov. Ako objasníme nižšie, schválenie Akčného plánu vládou znamená záväzok poskytnúť prostriedky na regionálny príspevok, v prípade ostatných zdrojov má schválenie len odporúčací charakter využitia týchto zdrojov. Po vypracovaní návrhu Akčného plánu je tento dokument predložený na rokovanie Rade pre najmenej rozvinuté okresy (11). Členmi Rady je jej predseda, prednostovia okresných úradov NRO, zástupcovia relevantných rezortných ministerstiev a zástupcovia ďalších ústredných orgánov štátnej správy. Jedná sa preto o prvý moment, kedy s návrhom dokumentu prídu do kontaktu rezortné ministerstvá. Na zasadnutí Rady členovia vystúpia a predložia pripomienky k návrhu Akčného plánu (12). Pripomienky členov nie sú vždy korektne a adresne formulované. Následne je preto nutné tieto odporúčania s členmi Rady odkomunikovať a objasniť. Rada následne Akčný plán schváli s pripomienkami (13). Schválením návrhu s pripomienkami vráti Rada dokument okresnému úradu na prepracovanie no súčasne prechádza zodpovednosť na ÚV (14). Po prepracovaní návrhu Akčného plánu je tento dokument predložený ÚV (15).

Úrad vlády dokument spracuje a materiál predkladá na medzirezortné pripomienkové konanie (16). V procese MPK sa zopakujú pripomienky, ktoré odzneli na rokovaní Rady. Z dokumentov MPK vyplýva, že veľké množstvo (priemerne 20) zásadných pripomienok prichádza z rezortných ministerstiev vystupujúcich ako riadiace orgány pre Operačné programy (17). Ich pripomienky sa týkajú práve zdrojov financovania - ministerstvá namietajú, že obsah Akčných plánov nie sú schopní financovať pretože prostriedky z daného OP sú už vyčerpané. V neskôr vypracovaných Akčných plánoch bola táto skutočnosť ošetrená dĺžkou platnosti dokumentu - ak je Akčný plán stanovený na obdobie 5 rokov, tak presahuje súčasné programové obdobie pre EŠIF a prostriedky budú čerpané až v nasledujúcom období. Taktiež sa postupnou zmenou formy Akčných plánov docielilo zovšeobecnenie formulácie zdrojov financovania - nespomínajú sa konkrétne OP ale len EŠIF. Následne je Akčný plán predložený na schválenie Vládou (18). Po schválení Akčného plánu prechádza zodpovednosť na Sekciu podpory regionálneho rozvoja ÚV a nastáva fáza implementácie politiky NRO (19). Prvým krokom v rámci implementácie je v zásade zriadenie rozvojového centra v okrese.

Ďalšou zmenou, ktorú do politiky NRO priniesla novela zákona 58/2018 Z. z. je tvorba Ročných priorit. Podľa dôvodovej správy sa „samotné opatrenia v Akčnom pláne ukázali v mnohých prípadoch ako nepružné na úkor ich realizácie. Preto sa navrhuje vykonávať akčný plán prostredníctvom ročných priorit akčného plánu“. Implementácia na základe Ročných priorit sa začne od 1.1. 2019. Proces je vizualizovaný na obrázku 2. Proces začína na úrovni okresu, ktorý je povinný do 31. októbra predložiť Úradu vlády plán projektov na nasledujúci rok. Okresy preto v „rozumnom“ čase vyhlasujú výzvu (1), prostredníctvom ktorej subjekty pôsobiace v okrese zadajú žiadosti na realizáciu opatrení, ktoré sú uvedené v Akčnom pláne (2). Objem žiadaných prostriedkov v rámci jednotlivých prioritných oblastí je však obyčajne väčší ako rozpočtovaná suma. O tom, ktoré projekty budú zaradené do zoznamu projektov na daný rok prerokuje okresný úrad s Výborom (3), ktorý sa jednotlivými žiadosťami zaoberá (4). Okresný úrad po prerokovaní aktivít a projektov výborom vytvorí návrh ročných priorit (5). Následne je návrh Ročných priorit predložený na schválenie Rade pre najmenej rozvinuté okresy (6). Okresný úrad predkladá výborom prerokovaný návrh ročných priorit rade najneskôr do 30. septembra. Nasledujúci proces je analogický ako pri schvaľovaní Akčného plánu. Členovia rady návrh ročných priorit pripomienkujú (napr. ak dôjde ku chybnému výberu projektu). Následne Rada schváli návrh s pripomienkami a vráti ho okresu na prepracovanie. Zodpovednosť opäť prechádza na ÚV no v tomto prípade nie je stanovená lehota (logicky by Ročné priority mali byť schválené do konca roka). Pokiaľ Vláda uznesením ročné priority neschváli, nemôže dôjsť začatiu vyplácania regionálneho príspevku. Ďalší proces ešte nebol realizovaný - predpokladá sa, že situácia bude rovnaká ako pri schvaľovaní Akčného plánu, teda veľké množstvo zásadných pripomienok od rezortných ministerstiev. Po schválení Ročných priorit vládou prichádza k samotnej implementácii politiky.

V tabuľke 1 sú zosumarizované procesy a identifikované potenciálne zlyhania analyzovaných procesov na jednotlivých hierarchických úrovniach.

Obr. 2: Proces tvorby a spracovania Ročných priorit



Zdroj: vlastné spracovanie

Tab. 1: Sumarizácia popísaných procesov

Hierarchická úroveň	Procesy	Zlyhania
Vláda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rozhodnutie o zaradení okresu medzi NRO;</li> <li>▪ Schválenie Akčného plánu a Ročných priorit uznesením</li> </ul>	Nekoordinované aktivity medzi ministerstvami. K zavedeniu politiky NRO došlo uprostred programového obdobia, pričom využitie zdrojov z EŠIF nebolo odkomunikované. Zdroje prúdiace do NRO predstavuje zväčša len Regionálny príspevok.
Ministerstvá	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vykazovanie štatistiky zamestnanosti a zverejňovanie zoznamu NRO (ÚPSVaR);</li> <li>▪ Pripomienkovanie v rámci MPK; zastúpenie v Rade</li> </ul>	Neexistuje prepojenie ministerstiev a lokálnej úrovne pri definovaní priorit, na stanovené priority následne nemusia vôbec existovať zdroje z EŠIF
Sekcia regionálneho rozvoja ÚV SR	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kontaktovanie a spolupráca s okresom na príprave návrhu AP a RP;</li> <li>▪ Metodické usmerňovanie;</li> <li>▪ Poskytnutie dotácie na tvorbu AP;</li> <li>▪ Zodpovednosť za návrh AP po jeho schválení Radou;</li> <li>▪ Predloženie materiálu na MPK;</li> <li>▪ Proces implementácie;</li> </ul>	Absencia jednotnej metodiky a odporúčaných postupov tvorby návrhov Akčných plánov a zapojenia miestnych aktérov spôsobujú veľké rozdiely v aplikácii participatívneho prístupu.
Rada pre najmenej rozvinuté okresy	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pripomienkovanie návrhu AP a RP;</li> <li>▪ Schválenie AP a RP;</li> </ul>	Nie vždy korektné a adresne formulované pripomienky členov. Vzhľadom na zastúpenie relevantných rezortných ministerstiev v Rade sa ich pripomienky duplikujú v ďalšom procese schvaľovania a schválenie návrhu Akčného plánu s pripomienkami je s častí redundantné.
Prednosta / Okresný úrad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tvorba návrhu AP;</li> <li>▪ Vytvorenie Výboru;</li> <li>▪ Zapojenie miestnych aktérov do tvorby AP;</li> <li>▪ Predloženie návrhu AP a RP Úradu vlády;</li> <li>▪ Vyhlásenie výzvy na realizáciu opatrení RP;</li> <li>▪ Vytvorenie návrhu RP;</li> </ul>	Po novele zákona došlo k výraznému posilneniu postavenia prednostu Okresného výboru. Hoci členovia Výboru prerokujú zoznam projektov, ktorý má tvoriť Ročné priority, je to prednosta kto tento zoznam nakoniec schvaľuje. Toto nepovažujeme za legitímne, keďže ide o štátneho zamestnanca menovaného vládou. Výber projektov potom neodzrkadľuje potreby miestnych aktérov a je v rozpore s prístupom zdola-nahor. Príliš veľké kompetencie posúvajú Výbor do pozície len poradného orgánu a jej členovia môžu stratiť motiváciu pre identifikáciu problémov v regióne a ich riešenie.
Výbor pre najmenej rozvinutý okres	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prerokovanie projektových zámerov, ktoré majú byť zaradené do návrhu RP;</li> </ul>	Členov Výboru menuje prednosta okresného úradu. Takýmto spôsobom vybratí členovia nereprezentujú záujmy územia a nemusia byť zohľadnené ich doterajšie skúsenosti v regionálnom rozvoji čo môže viesť k nesystematickému rozhodovaniu a môže byť zdrojom korupcie. Členovia Výboru sú menovaní prednostom, čo vedie nejasným vzťahom medzi nimi a môže vyvolať nedôveru u miestnych aktérov.
Miestni aktéri	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spolupodieľanie sa na príprave návrhu AP;</li> <li>▪ Predloženie projektových zámerov do RP;</li> </ul>	Aktérom na lokálnej úrovni chýbajú kapacity na identifikovanie rozvojových priorit, na kooperáciu, na dosiahnutie synergických efektov. Pomalé procesy, obmedzené toky finančných prostriedkov a ostatné zlyhania podryvajú legitimitu politiky vedú k nedôvere miestnych aktérov k politike NRO a frustrácií.

Zdroj: vlastné spracovanie



### 3. Závěr

Hoci sa myšlienka politiky podpory najmenej rozvinutých okresov niesla v duchu prístupov zdola nahor a deklarovala sa snaha o horizontálne prepojenie aktérov naprieč hierarchickými úrovňami a zapojenie do politiky aktérov z rôznych sektorov, z analýzy vyplýva, že vo formulácii a implementácii existujú úzke miesta. Potenciálne úzke miesta politiky podpory NRO boli identifikované na lokálnej úrovni aj naprieč úrovňami. Na lokálnej úrovni sa odzrkadľuje potreba zohľadniť špecifiká inštitucionálneho prostredia daného regiónu. Tak ako to uvádzajú zahraničné štúdie aj v tomto prípade sú jedným zo zlyhaní nedostatočné kapacity miestnych aktérov. Napríklad v procese formulácie stratégie na lokálnej úrovni sa to prejavuje v dlhých rozhodovacích procesoch, pretože aktéri môžu sledovať svoje individuálne resp. skryté ciele a následne medzi aktérmi dochádza ku konfliktom. Zástupcovia štátnej správy potom stoja pred dilemou či do tohto procesu nezasahovať a v podstate tým zablokovať čerpanie prostriedkov alebo uprednostniť krátkodobé riešenie - do procesov zasiahnuť, zbyrokratizovať ich (uskutočnilo sa posilnenie kompetencií prednostu) no zároveň obmedziť participáciu miestnych aktérov v rozhodovacom procese a tým nerešpektovať jeden z princípov tejto politiky. V procese schvaľovania návrhu stratégie taktiež dochádza úzkym miestam spôsobeným absenciou koordinácie orgánov na centrálnej úrovni vedúce k príliš dlhým procesom a nemožnosti využívať finančné zdroje aktérmi. Zlyhania politiky v podobe exkludovania miestnych aktérov, príliš pomalým procesom a pomalým finančným tokom a v konečnom dôsledku vedú k ich frustrácii a nedôvere k ďalšej implementácii politik podobného charakteru.

### Literatúra

- [1] AMIN, A., (2002). An institutionalist perspective on regional development. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, no. 2, pp. 365–378. ISSN 1468-2427. DOI 10.1111/1468-2427.00201.
- [2] ASHEIM, B. T., GERTLER, M. S., (2005). The geography of innovation: Regional innovation systems. In Fagerberg, J. et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 291-317. ISBN 0-19-926455-4.
- [3] BARCA, F., et al., (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, vol. 52, no. 1, pp. 134-152. ISSN 0022-4146. DOI 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- [4] BÖCHER, M., (2008). Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis*, vol. 48, no. 4, pp. 372-388. ISSN 0038-0199. DOI 10.1111/j.1467-9523.2008.00468.x.
- [5] DUNFORD, M., et al., (2016). Area development and policy: An agenda for the 21st century. *Area Development and Policy*, vol. 1, no. 1, pp. 1-14. ISSN 2379-2957. DOI 10.1080/23792949.2016.1158621.
- [6] EASTERLY, W., LEVINE, R., (2003). Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, no. 1, pp. 3-39. ISSN 0304-3932. DOI 10.1016/S0304-3932(02)00200-3.
- [7] GERTLER, M., (2010). Rules of the game: The place of institutions in regional economic change. *Regional Studies*, vol. 44, no. 1, pp. 1-15. ISSN 1360-0591. DOI 10.1080/00343400903389979.
- [8] GLØERSEN, E., MICHELET, J., (2014). *Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy*. Ženeva: Université de Genève.
- [9] HANÁČKOVÁ, D., BUMBALOVÁ, M., (2016). Inovácie v samospráve = Innovations in self-government. *Acta Oeconomica universitatis Selye*, vol. 5, no. 2, pp. 88-96. ISSN 1338-6581.
- [10] HODGE, I., ADAMS, W., (2013). The future of public forests: An institutional blending approach to forest governance in England. *Journal of Rural Studies*, vol. 31, no. 1, pp. 23-35. ISSN 0743-0167. DOI 10.1016/j.jrurstud.2013.02.005
- [11] CHANG, H., (2003). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press. ISBN 9781843310273.
- [12] JORDAN, A., SCHOUT, A., (2006). *The Coordination of the European Union: Exploring the Capabilities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 0-19-928695-7.
- [13] MARTIN, R., (2000). Institutional approaches to economic geography. In Barnes T., Sheppard, M., (eds) *A Companion to Economic Geography*. Oxford: Blackwell, pp. 77–94. ISBN 0-631-21223-X.
- [14] MCNARY, L., (2008). Quality management in the public sector: Applying lean concepts to customer service in a consolidated government office. *Public Administration Quarterly*, vol. 32, no. 2, pp. 282-301. ISSN 0734-9149.
- [15] MELICHOVÁ, K., et al., (2017). Multiplier effects and economic impact of university spending - case study of sectoral and spatial aspects of expenditures of Slovak university of agriculture in Nitra. *Acta Oeconomica universitatis Selye*, vol. 6, no. 2, pp. 119-136. ISSN 1338-6581.
- [16] MORRISON, T. H., (2014). Developing a regional governance index: The institutional potential of rural regions. *Journal of Rural Studies*, vol. 35, no. 1, pp. 101-111. ISSN 0743-0167. DOI 10.1016/j.jrurstud.2014.04.004.

- [17] ORR, L., ORR, D., *Eliminating Waste in Business*. New York: Apress. ISBN 978-1-14302-6089-9. DOI 10.1016/j.jrurstud.2014.04.004.
- [18] PIKE, A., et al., (2015). Local institutions and local economic development: the Local Enterprise Partnerships in England, 2010–. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 8, no. 1, pp. 185-204. ISSN 1752-1386 . DOI 10.1093/cjres/rsu030.
- [19] RODRÍGUEZ-POSE, A., (2013). Do Institutions Matter for Regional Development?. *Regional Studies*, vol. 47, no. 7, pp. 1034-1047. ISSN 1360-0591. DOI 10.1080/00343404.2012.748978.
- [20] RODRÍGUEZ-POSE, A., GARCILAZO, E., (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, vol. 49, no. 8, pp. 1274-1290. ISSN 1360-0591. DOI 10.1080/00343404.2015.1007933.
- [21] RODRIK, D., (2010). Diagnostics before Prescription. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24 no. 3, pp. 33-44. ISSN 0895-3309. DOI 10.1257/jep.24.3.33.
- [22] SCHWAB, C., (2017). *The future of local government in Europe: Lessons from research and practice in 31 countries*. Berlin: Nomos Verlagsgesellschaft. ISBN 3848737566.
- [23] ŠIPIKAL, M., et al., (2018). Efekty priestorovo neutrálnej politiky na najzaostalejšie regióny. In *XXI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 231–236. ISBN 978-80-210-8969-3. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-8970-2018-30.
- [24] VÁZQUEZ-BARQUERO, A., (2002). *Endogenous development networking, innovation, institutions, and cities*. London: Routledge. ISBN 0203217314.
- [25] VÝROSTOVÁ, E., 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.
- [26] Zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov.
- [27] Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

**Príspevok bol spracovaný v rámci grantu VEGA1/0789/18.**