

## Kapitola 1.

### 1. Zhodnotenie rozvojovej stratégie samosprávneho kraja.

Pri hodnotení stratégie samosprávneho kraja v oblasti regionálneho rozvoja je potrebné v prvom rade zvážiť, či máme na realizáciu stratégie príslušné legislatívne nástroje a nevyhnutné finančné zdroje. V opačnom prípade akákoľvek stratégia ostáva len v rovine našich želaní bez možnosti ich praktickej realizácie. Preto pri hodnotení rozvojovej stratégie samosprávneho kraja je nevyhnutné posúdiť súčasné reálne možnosti, ktoré má samosprávny kraj v oblasti regionálneho rozvoja.

Od roku 1918 si štát prakticky vo všetkých režimoch zachovával svoju funkciu centrálného tvorcu a kontrolóra politiky regionálneho rozvoja. V dôsledku centralizovaného riadenia ekonomiky nemali regióny vlastnú rozhodovaciu právomoc, preto zmierňovanie regionálnych rozdielov bolo vždy v rukách centrálnej vlády a regióny boli len prijímateľmi opatrení a zásahov štátu. V dôsledku toho si potom do budúcnosti odniesli aj akúsi „naučenú regionálnu bezmocnosť“ (1). V tejto „tradícii“ pokračoval aj zákon č. 503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja z októbra 2001, ktorý ponechal rozhodovanie o podporovaných regiónoch na vláde a Ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja SR, rovnako ako aj rozhodovanie o návrhu národného plánu, ktorý je základným programovacím dokumentom regionálneho rozvoja, podľa ktorého sa prerozdeľujú zdroje štátneho rozpočtu a štrukturálne fondy EÚ. Na základe týchto skutočností sme nútení konštatovať, že je v súčasnosti iluzórne považovať plánovanie regionálneho rozvoja za originálnu kompetenciu samosprávneho kraja.

Volené orgány obcí a vyšších územných celkov majú iba obmedzené možnosti ovplyvňovať zásadné rozhodnutia centrálnej vlády, ktoré musia v území realizovať. Majú minimálny vplyv na tvorbu zákonov, na valorizáciu podielu na štátnych daniach, na rôzne dohody centrálnej úrovne a záujmových skupín, ktorých následky musia znášať (1).

Podľa výskumu Sociologického ústavu Slovenskej akadémie vied z roku 2004 sa v súčasnosti na Slovensku javí ako najväčší nedostatok v oblasti verejnej správy absencia legislatívy a plánovacích nástrojov na sídelnej úrovni, na ktorej neexistuje inštitucionálna infraštruktúra, ani plánovacie a finančné nástroje, hoci je to najdôležitejšia úroveň pre formovanie kvality života občanov na danom území. Podporné nástroje vlády výrazne zaostávajú za prirodzeným vývojom a potrebami v regiónoch (1). Navyše nie vždy sú tieto podporné nástroje prerozdeľované a využívané tam, kde sú najviac potrebné. Kumuláciou týchto príčin následne dochádza k prehlbovaniu rozdielov medzi regiónmami a ku koncentrácii sociálnych a ekonomických problémov v niektorých regiónoch s následným negatívnym dopadom na kvalitu života občanov a trvalo udržateľný rozvoj v týchto regiónoch.

Z uvedeného vyplýva, že špecifiká súčasnej sociálno-priestorovej situácie na úrovni samosprávneho kraja sú do značnej miery dané celkovými legislatívnymi, organizačnými a systémovými podmienkami, ktoré vytvára štát a jeho inštitúcie. Tie preferujú skôr krátkodobý časový horizont riešenia akútnych problémov, často bez rešpektovania dlhodobých a trvalých priorít spoločnosti, ako sú kvalita života a trvalo udržateľný rozvoj (1).

Preto pri navrhovaní rozvojovej stratégie nášho samosprávneho kraja v oblasti regionálneho rozvoja nám ostávajú v podstate dve možnosti.

Prvou možnosťou je prispôbiť sa súčasnému stavu v oblasti legislatívnych, organizačných a systémových podmienok vytváraných štátom a jeho inštitúciami. Prakticky to znamená pokračovať v „naučenej regionálnej bezmocnosti“ a k tomuto existujúcemu stavu následne prispôbiť aj náš Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Touto stratégiou sme

---

(1) Mgr. L. Falt'an, CSc., Doc. PhDr. J. Pašiak, PhD., Regionálny rozvoj Slovenska východiská a súčasný stav, Sociologický ústav SAV, 2004.

postupovali aj v prvom funkčnom období 2001 – 2005, kde na základe národného plánu pod názvom Národný rozvojový plán pre obdobie 2004 – 2006 verejné finančné prostriedky neboli účelovo alokované do najviac zaostávajúcich regiónov na zmiernenie regionálnych rozdielov, ale na základe súťaže projektov náhodne prerozdeľované štátnymi inštitúciami medzi jednotlivými obcami, samosprávnymi krajinami, podnikateľskými a nepodnikateľskými subjektmi a občanmi (okrem Bratislavského samosprávneho kraja, ktorý nepatrí medzi zaostávajúce regióny). Konkrétny prínos takého prístupu k zlepšeniu kvality života občanov na danom území je dnes ťažko vyhodnotiť z dôvodu, že stanovené ukazovatele na meranie účinnosti štrukturálnych fondov EÚ boli zväčša dosť všeobecné, často ťažko kvantifikovateľné a mali malú vypovedaciu hodnotu z hľadiska možného posúdenia zmeny sociálno-priestorovej situácie v danom území. (Podobne to bolo aj u predvstupovej pomoci u programov Phare a Sapard).

Druhou možnosťou, ktorú má náš samosprávny kraj pri navrhovaní rozvojovej stratégie je pokúsiť sa postupnými krokmi per partes meniť súčasný stav v oblasti legislatívnych, organizačných a systémových podmienok vytváraných štátom a jeho inštitúciami, v prospech väčšej samostatnosti obcí a vyšších územných celkov pri tvorbe a kontrole regionálneho rozvoja. Je treba si však uvedomiť, že je to dlhodobý a náročný proces. Jednoducho sa nedá mávnutím ruky z vedomia ľudí vymazať pomaly storočná tradícia štátu, ako centrálnemu tvorcu a kontrolórovi politiky regionálneho rozvoja. Nemalo by nás to však odradiť aj napriek tomu, že naše prvé pokusy vo funkčnom období 2001 – 2005 zatiaľ nevedli k želaným výsledkom.

### **1.1. Prispôbenie rozvojovej stratégie samosprávneho kraja aktuálnym legislatívnym, organizačným a systémovým podmienkam.**

Rozvojová stratégia v rámci tejto alternatívy rešpektuje súčasný stav v oblasti prerozdeľovania finančných zdrojov na podporu regionálneho rozvoja. Je treba si uvedomiť, že realizovaný prvý stupeň fiškálnej decentralizácie prerozdelením podielových daní pomocou stanoveného koeficientu umožnil síce samosprávnemu kraju získať finančné prostriedky na bežné výdavky, no celkový objem týchto finančných prostriedkov z ďaleka nestačí na riešenie všetkých investičných potrieb samosprávneho kraja v oblasti regionálneho rozvoja. Investičné prostriedky štátneho rozpočtu pre túto oblasť sa ukrývajú v kapitolách jednotlivých ministerstiev, ktoré ich uvoľňujú nie podľa potrieb Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávneho kraja, ale podľa vlastných plánov. V dôsledku toho nastáva situácia, keď štrukturálne fondy, ktoré podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja majú slúžiť len ako doplnkový zdroj financovania regionálneho rozvoja, sa stávajú spolu so stanoveným kofinancovaním zo štátneho rozpočtu jediným reálnym nástrojom financovania regionálneho rozvoja v našom samosprávnom kraji. Tejto skutočnosti preto musíme prispôbiť aj náš Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja pre obdobie 2007 – 2013, v ktorom budeme analyzovať prednostne tie oblasti, na ktoré bude možné získať finančné prostriedky zo štrukturálnych fondov.

Národným plánom regionálneho rozvoja pre obdobie 2007 – 2013 sú dva programové dokumenty:

- Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013,
- Národný strategický plán rozvoja vidieka pre obdobie 2007 – 2013.

Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja Košického samosprávneho kraja pre obdobie 2007 – 2013 prispôbíme cieľom týchto národných strategických dokumentov, na ktoré budú alokované prostriedky štrukturálnych fondov. Ostatné oblasti regionálneho rozvoja, ktoré nie sú zahrnuté v týchto cieľoch budeme postupne analyzovať a pre nedostatok finančných

zdrojov (ak nevznikne reálna možnosť získať iné finančné zdroje ako štrukturálne fondy) plánovať až v ďalšom období.

## **1.2. Stratégia postupových krokov smerujúcich k ovplyvňovaniu zásadných rozhodnutí centrálnej vlády.**

Zastávame názor, že v dlhodobjšom horizonte by sa samosprávny kraj nemal uspokojiť s „naučenou regionálnou bezmocnosťou“, ale metódou postupových krokov per partes sa pokúšať meniť dominantné postavenie štátu a jeho inštitúcií v oblasti plánovania a kontroly regionálneho rozvoja. V novom plánovacom období 2007 – 2013 budeme síce implementovať Regionálny operačný program na úrovni NUTS III., ale to je málo na to, aby samosprávny kraj mohol skutočne samostatne plniť svoje kompetencie v pomerne rozsiahlej oblasti regionálneho rozvoja. Berieme do úvahy aj skutočnosť, že zatiaľ na to samosprávny kraj nie je materiálne ani technicky vybavený, no to neznamená, že nemožno začať s postupnou prípravou.

Preto pre zvýšenie rozhodovacej samostatnosti volených orgánov samosprávneho kraja považujeme za kľúčovú snahu o naplnenie dvoch strategických cieľov.

Prvý strategický cieľ je posilňovanie možností samosprávneho kraja ovplyvňovať zásadné rozhodnutia centrálnej vlády. V súčasnosti síce zasielame pripomienky k prerokovávaným materiálom vlády a jej ústredných orgánov, no veľmi zriedka sú akceptované. V rámci tohto cieľa by sme sa preto mali snažiť dosiahnuť, aby náš samosprávny kraj bol na Úrade vlády SR a ústredných orgánoch štátnej správy povinne zaradený do pripomienkovacieho procesu. Tým by sa oproti súčasnému stavu výrazne posilnil vplyv samosprávneho kraja na tvorbu zákonov a zásadných rozhodnutí centrálnej vlády, kde by podľa legislatívnych pravidiel pri neakceptovaní zásadnej pripomienky samosprávneho kraja prebehlo rozporové konanie na úrovni ministra a predsedu samosprávneho kraja a ak by nedospeli ku konsenzu, následne by o rozpore rozhodla vláda hlasovaním členov vlády. Tým by vláda a jej ústredné orgány pri zásadných rozhodnutiach museli viac ako v súčasnosti prihliadať na pripomienky regiónov.

Druhý strategický cieľ je vo finančnej oblasti, vo vzťahu prerozdelenia štátneho rozpočtu. Je to snaha o zmenu valorizácie podielu na štátnych daniach. Argumentom pre túto snahu by mohla byť skutočnosť, že na rozdiel od miest a obcí, samosprávny kraj nemá žiadnu miestnu daň okrem dane z motorových vozidiel, a preto nemá žiadnu inú možnosť krytia stúpajúcich nákladov vyplývajúcich z narastajúceho počtu nových kompetencií a zdedeného investičného dlhu pri presune starých kompetencií.

Naplnením týchto dvoch strategických cieľov by sa výrazne posilnila rozhodovacia samostatnosť volených orgánov samosprávneho kraja.