

# Regionálna a vzdelávacia politika a ich vplyv na regionálne disparity na Slovensku

Júlia Petrovičová<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Inštitút politológie, Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove; Ul. 17.novembra 1, 080 78 Prešov; julia.petrovicova@gmail.com

Grant: MMK

Název grantu: MMK2019

Oborové zamčrení: AD – Politologie a politiké vedy

© GRANT Journal, MAGNANIMITAS Assn.

**Abstrakt** Cieľom príspevku bola analýza toho, akým spôsobom ovplyvňuje aplikácia nástrojov regionálnej a vzdelávacej politiky (konkrétne čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov) rozvoj kvality vzdelávania (a to vo všetkých kontextoch) a tiež do akej miery je tým ovplyvňovaná eliminácia regionálnych disparít na Slovensku. Metódou komparácie jednotlivých programových a analytických dokumentov z oblasti štrukturálnych fondov, ale tiež použitím vlastných skúseností autorky nadobudnutých v rámci výkonu vládneho auditu finančných prostriedkov európskych štrukturálnych fondov sme dospeli k záveru, že regionálna politika v súčasnosti nedokáže účinne eliminovať existujúce regionálne disparity z dôvodu neexistencie vhodnej stratégie a participácie všetkých relevantných subjektov. Vzdelávacia politika taktiež neprispieva k rozvoju regiónov, nakoľko nástroje, ktoré má k dispozícii (štrukturálne fondy) nevyužíva v takej miere, aby sme mohli hovoriť o zvyšovaní kvality vzdelávania.

**Kľúčová slova** regionálna politika, vzdelávacia politika, štrukturálne fondy, regionálne disparity, rozvoj, kvalita vzdelávania

## 1. ÚVOD

O pozitívnej korelácii medzi vzdelanostnou úrovňou ľudského kapitálu a ekonomickým rastom niet pochýb. Novovytvorený vedný odbor, ktorým je ekonómia vzdelávania poskytuje dostatočne veľkú teoretickú základňu podporenú empirickými štúdiami, a to na mikroekonomickej i makroekonomickej úrovni.

Vychádzajúc z názoru, že otázka vhodnosti výberu a dostatočnosti implementácie nástrojov uplatňovaných jednotlivými parciálnymi politikami, a to predovšetkým regionálnou a vzdelávacou politikou je kľúčovou, nakoľko odráža ich vplyv na rozvoju konkrétneho územia, bude pozornosť zameraná predovšetkým na finančné nástroje, ktorými sú prostriedky poskytované Európskou úniou.

Slovenská republika dlhodobo bojuje jednak s problémom nízkej miery čerpania prostriedkov poskytnutých Európskou úniou, ako aj s problémom, ktorým sú neustále prehlbujúce sa regionálne disparity.

V príspevku sa budeme venovať aktuálnemu stavu využívania možnosti využívania štrukturálnych fondov, nástrojov regionálnej a vzdelávacej politiky ako predpokladom budúceho vývoja aplikácie finančných nástrojov na podporu rozvoja územia Slovenskej republiky.

## 2. REGIONÁLNA A VZDELÁVACIA POLITIKA

Rozdielne historické, sociálno-ekonomické, geografické a spoločenské podmienky jednotlivých regiónov vytvárajúce regionálne disparity vedú k potrebe riadiť proces ekonomického rozvoja na úrovni regiónov. K ovplyvňovaniu hospodárskych procesov v územných častiach štátu prostredníctvom verejného sektora dochádza prostredníctvom regionálnej politiky, ktorá je ako uvádza Buček, Rehák a Tvrdoň (2010) integrálnou súčasťou hospodárskej politiky štátu a realizuje sa v úzkej súčinnosti s odvetvovými politikami, štrukturálnou a urbanistickou politikou.

Potreba uplatňovania regionálnej politiky podľa Maiera a Tödlinga (1998) vyplýva z existencie nevyužitých kapacít resp. disponibilného potenciálu zaostávajúcich regiónov, ktorý je možné mobilizovať prostredníctvom verejných investícií a tiež zo sociálnych a ekologických dôvodov. Regionálna politika predstavuje cieľavedomé pôsobenie štátnej správy a samosprávy (na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni) na štruktúru a rozvoj regiónov a na zmeny v podmienkach a štruktúre priestorového usporiadania národného hospodárstva (Samson a kol., 2001).

Úlohou, resp. predmetom regionálnej politiky je zvýšenie konkurencieschopnosti regiónu. Konkurencieschopnosť regiónu vytvárajú prvky pôsobiace vnútri regiónu (ľudia, firmy, orgány verejnej správy, infraštruktúra, kultúrne dedičstvo, univerzity a celý rad ďalších prvkov občianskej vybavenosti) a vonkajšie faktory (dopady hospodárskej politiky štátu, potenciálni zahraniční investori, príležitosti regiónu na aktivizáciu potenciálu), ktoré sú spravidla jedinečné a ťažko napodobiteľné, sú konkurenčnými charakteristikami regiónu. Pod konkurencieschopnosťou regiónu teda chápeme schopnosť regiónu využiť konkurenčné výhody, ktoré sú jadrom (vnútorných alebo vonkajších) týchto charakteristických prvkov (Nevima, 2014). Maier a Čtyroký (2000) uvádzajú 3 nástroje, ktoré v súčasnosti využíva regionálna politika za účelom zvýšenia konkurencieschopnosti regiónu. Je to: priama stimulácia súkromných investorov, investície do infraštruktúry a investície do ľudských zdrojov.

Usmerňovanie verejných a súkromných investícií do periférnych regiónov má však z ekonomického pohľadu zmysel iba vo fázach dlhodobého hospodárskeho rozvoja. Predpokladom rozvoja Východoslovenského makroregiónu z pohľadu ekonóma sledujúceho primárne zvýšenie efektívnosti je čakať na obdobie, v ktorom štát strategicky dosiahne posilnenie jadrových aglomerácií. Jednoducho, verejné investície do marginálnych regiónov v súčasnosti nie sú efektívne, a to napriek tomu, že regionálna politika

väčšiny štátov (i Slovenska) je orientovaná na zmiernenie ekonomických a sociálnych problémov zaostávajúcich či štrukturálne postihnutých regiónov.

V dôsledku transformácie ekonomiky z centrálne plánovanej na trhovú a zmeny politickej orientácie zo ZSSR na Európsku úniu došlo po roku 1990, ako uvádza Výrostová (2010) k poklesu výroby, zániku mnohých podnikov neschopných adaptovať sa na novovzniknuté spoločensko-ekonomické podmienky, poklesu zamestnanosti, nárastu sociálnych a ekonomických disparít. Transformácia znamenala začiatok doteraz pretrvávajúceho procesu regionálnej diferenciacie.

Žalostne nevhodnú regionálnu politiku obdobia socializmu potláčajúcu existujúce medziregionálne rozdiely<sup>1</sup> na základe systému bilancovania dopytu a ponuky administratívno-byrokratickým spôsobom, direktívne cez centrálne národno-hospodárske plány (bližšie pozri Buček, 1998) nahradila po roku 1990 regionálna politika tzv. obdobia transformácie.

Táto sa sústreďuje iba na monitorovanie narastajúcich regionálnych disparít a vymedzenie problémových regiónov najmä na základe miery nezamestnanosti, výšky HDP na obyvateľa, štruktúry ekonomiky či najrôznejších demografických ukazovateľov. Viacerí autori (Výrostová, 2010; Buček, Rehák a Tvrdoň, 2010) upozornili na nedostatky regionálnej politiky obdobia transformácie, ktoré doposiaľ pretrvávajú a súvisia najmä s voľbou a implementáciou čo najvhodnejšej stratégie regionálneho rozvoja (ktorá by bola schopná zastaviť ekonomický pokles zaostávajúcich regiónov).

Zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov definuje najmenej rozvinutý okres ako okres zapísaný v zozname najmenej rozvinutých okresov. Na základe zápisu do zoznamu sa takému okresu poskytuje zo zákona podpora. Prijímateľmi podpory sú objekty územnej spolupráce, právnické osoby a v súlade s akčným plánom môžu byť prijímateľmi aj fyzické osoby (podnikatelia). Podpora má umožniť koncentráciu nástrojov, opatrení a peňažných tokov na stimuláciu hospodárskeho, sociálneho rozvoja a zamestnanosti.

V zozname (bližšie pozri Tabuľka č.1) sa v súčasnosti nachádza 8 okresov Prešovského samosprávneho kraja a 7 okresov Košického samosprávneho kraja, ktoré boli zaradené do zoznamu v priebehu rokov 2015 až 2018.

Tabuľka č. 1: Zoznam najmenej rozvinutých okresov (stav k 3. štvrtroku 2019)

| dátum zápisu do zoznamu | okres   |
|-------------------------|---|
| 31.12.2015              | Kežmarok, Sabinov, Svidník, Trebišov, Sobrance, Vranov nad Topľou, Rožňava, |
| 20.07.2017              | Gelnica   |
| 20.10.2017              | Bardejov, Medzilaborce  |
| 22.1.2018               | Košice - okolie   |
| 25.4.2018               | Levoča, Snina   |
| 19.10.2018              | Stropkov, Michalovce  |

(zdroj: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky)

<sup>1</sup> regionálne rozdiely definované ako rozdielnosti alebo nerovnosti znakov, javov, či procesov, ktoré možno jednoznačne priestorovo vymedziť (alokovať vo vymedzenej územnej štruktúre) a vyskytujú sa minimálne v

dvoch entitách tejto územnej štruktúry (Kutscherauer et al., 2010; Nevima, 2014).

Z tabuľky je zrejmé, že v každom roku sa zoznam najmenej rozvinutých okresov v regióne rozšíril, a to aj v situácii, že vyššie spomínaný zákon mal byť nástrojom na vyrovnanie disparít v rozvoji Slovenských okresov.

## 2.1 Implementácia nástrojov regionálnej politiky

V súčasnosti je každá odvetvová politika Slovenska (hospodárska, regionálna, sociálna, fiškálna, daňová, atď.) v rozhodujúcej miere ovplyvňovaná zvonku, predovšetkým požiadavkami Európskej únie. Realizácia regionálnej politiky na úrovni štátu je zabezpečovaná predovšetkým prostredníctvom nástrojov štrukturálnej a regionálnej politiky Európskej únie, ktorými sú štrukturálne fondy a Kohézny fond.

Paradoxne, zvyšovanie vzdelanostnej úrovne obyvateľstva (a to v akomkoľvek zmysle), ktoré je podľa odbornej verejnosti odpoveďou na riešenie problémov, akými sú nedostatočná konkurencieschopnosť, nezamestnanosť, nízka životná úroveň obyvateľov (chudoba) a pod. nie je predmetom regionálnej politiky. Ako uvádza Buček, Rehák a Tvrdoň (2010) regionálna politika sa v súčasnosti nerealizuje ako sociálna politika, ale orientuje sa na podporu technologických komplexov a vedeckých parkov a nadobúda charakter štrukturálnej politiky. Nemožno dokonca hovoriť ani o tom, že by medzi opatreniami realizovanými regionálnou politikou a sociálnou politikou (ktorej súčasťou je i vzdelávacia politika) existoval vzťah vzájomnej podmienenosti, či doplnkovosti.

Prostredníctvom regionálnej politiky je možné ovplyvniť oblasť vzdelávania výlučne prostredníctvom investícií do jeho infraštruktúry, to znamená do rekonštrukcie a modernizácie vzdelávacích zariadení. Podpora prostredníctvom jednotlivých opatrení ROP v programovacom období 2007 – 2014 bola prioritne smerovaná do inovačných a kohéznych pólov rastu, ktoré boli tvorené vybranými centrami osídlenia na území SR.

Existencia nízkej miery koordinácie medzi aktivitami podpory regionálneho rozvoja a eurofondmi, nedostatočnej miery integrácie regionálneho rozvoja a sektorových operačných programov v rámci eurofondov bola potvrdená v roku 2014 vykonanou analýzou rozvojového potenciálu regiónov a ich územných rozdielov. Navyše, podľa uvedenej analýzy systémovými slabými stránkami (pozn. autora: slabými stránkami regionálnej politiky) sú:

- legislatívne a vecne nedobudovaný systém na podporu regionálneho rozvoja
- nedostatočne rozpracovaná národná stratégia regionálneho rozvoja
- mnoho prípadov neaktuálnych plánovacích dokumentov na úrovni vyšších územných celkov a obcí
- nedostatočné využívanie partnerstva verejného a súkromného sektora v rámci podpory regionálneho a miestneho rozvoja

## 2.2 Implementácia nástrojov vzdelávacej politiky

Vzdelávacia politika sa realizuje najmä prostredníctvom nástrojov, ktoré má k dispozícii sociálna politika. Táto využíva predovšetkým Európsky sociálny fond a v programovacom období 2007 – 2013 investovala do vzdelávania cez Operačný program vzdelávania (OPV) a Operačný program výskum a vývoj (OPVaV). Samozrejme existuje predpoklad finančnej spolupráce štátu zo štátneho rozpočtu, avšak v pomere k zdrojom z rozpočtu Európskej únie tvoria tieto

pomerne zanedbateľnú časť. Finančná spoluúčasť subjektov verejnej správy na realizovaných projektoch predstavuje spravidla 5 % a výška príspevku zo štátneho rozpočtu 10 % oprávnených výdavkov (takže 85 % výdavkov bolo financovaných z rozpočtu EÚ).

V programovacom období 2014 – 2020 prebieha podpora oblasti vzdelávania predovšetkým prostredníctvom Operačného programu Ľudské zdroje (OPLZ), a to v rámci priority osi Vzdelávanie. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky plní úlohy sprostredkovateľského orgánu, pričom riadiacim orgánom je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Cieľom operačného programu je využitie finančných prostriedkov alokovaných pre prioritnú os na prepojenie vzdelávania s potrebami trhu práce a zvýšenie kvality a inkluzívnosti všetkých úrovní vzdelávacieho systému, najmä podpore pedagógov. Na prioritnú os bolo z Európskeho sociálneho fondu pre dané programovacie obdobie vyčlenených celkom 458 746 509 EUR. Podľa údajov z Výročnej monitorovacej správy OPLZ zo dňa 06.06.2019 k 31.12.2018 bolo z uvedenej alokovanej čiastky na národnej úrovni vyčerpaných len 5,04 % finančných prostriedkov.

Podpora oblasti zameranej na vytvorenie stabilného prostredia priaznivého pre inovácie a podporu zvýšenia efektívnosti a výkonnosti systému výskumu, vývoja a inovácií sa realizuje prostredníctvom Operačného programu Výskum a inovácie (OPVaI), v rámci ktorého je zahrnutá i podpora konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov. Riadiacim orgánom je Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, pričom úlohy sprostredkovateľského orgánu plní Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky. Aktuálne bolo dokonca v dôsledku problematickej implementácie programu vykonávacím rozhodnutím komisie zo dňa 11.12.2019 realizované začlenenie operačného programu do Operačného programu Integrovaná infraštruktúra (OPII).

### 3. ZÁVER

Slovenská republika dlhodobo pociťuje neúspešnosť aplikácie jednotlivých nástrojov smerujúcich k eliminácii regionálnych disparít. Svojou intervenciou prostredníctvom priameho zvýhodňovania rôznymi spôsobmi vymedzených oblastí (zaostávajúcich regiónov) nedosahuje ich elimináciu.

Zámerom vlády je efektívne využitie prostriedkov z fondov na modernizáciu a rozvoj štátu a spoločnosti. Vláda Slovenskej republiky vo svojom programovom vyhlásení na roky 2012 – 2016 deklaruje, že jej zámerom bude okrem iného, v rámci možností navýšiť objem finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na posilnenie školstva, vedy a výskumu s cieľom zvýšenia ich kvality a efektivity, podporiť diferenciáciu vysokého školstva podľa kvality a efektívnosti výsledkov vo vzdelávaní, vedeckom výskume a v prepojení na spoločensko-hospodárske potreby s väzbou na vytváranie vedecko-technologických parkov a inovatívnych výstupov. V súčasnosti prebieha proces nastavovania podmienok pre aplikáciu špecifických finančných nástrojov návratnej formy príspevkov a tzv. globálnych grantov, ktoré by mali v budúcom programovacom období o. i. predstavovať stimul pre súkromný a tretí sektor (mimovládne organizácie), aby účinnejšie vyrovnávali jestvujúce nerovnosti.

Otázkou však ostáva, akým spôsobom budú koordinované činnosti a nástroje jednotlivých partiálnych politík, nakoľko to vo veľkej miere ovplyvní dosiahnutie stanoveného cieľa, ktorým je zvýšenie kvality vzdelania.

### Zdroje

1. AUREX spol. s r. o.: *Analýza rozvojového potenciálu regiónov SR a ich územných rozdielov s priemetom na tematickú koncentraciu EŠIF v Partnerskej dohode SR na roky 2014-2020* [online]. Partnerská dohoda: Úrad vlády Slovenskej republiky © 2015 [cit. 10.12.2019]. Dostupné na: [https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/109\\_analyza-rozvojoveho-potencialu-regionov-sr-a-ich-uzemnych-rozdielov-s-priemetom-na-tematicku-koncentraciu-esif-v-partnerskej-dohode-sr-na-roky-2014-%E2%80%93-2020-aktualizacia%E2%80%9C.pdf](https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/109_analyza-rozvojoveho-potencialu-regionov-sr-a-ich-uzemnych-rozdielov-s-priemetom-na-tematicku-koncentraciu-esif-v-partnerskej-dohode-sr-na-roky-2014-%E2%80%93-2020-aktualizacia%E2%80%9C.pdf)
2. BUČEK, M. – REHÁK, Š. – TVRDOŇ, J. 2010. *Regionálna ekonomia a politika*. Bratislava: Iura Edition. 269 s. ISBN 978-80-8078-362-4
3. KUTSCHERAUER, A. et al. *Regionální disparity v územném rozvoji České republiky – jejich vznik, identifikace a eliminace*. [online]. Ostrava: Ekonomická fakulta, © AKC 2005 – 2018. Posledná zmena 25.9.2018 [cit. 10.12.2019]. Dostupné na: [http://alkut.cz/edice\\_cd/cd10\\_regdis\\_monografie/pdf/region\\_disparity\\_monografie.pdf](http://alkut.cz/edice_cd/cd10_regdis_monografie/pdf/region_disparity_monografie.pdf)
4. MAIER, G. – TÖDTLING, F. 1998. *Regionálna a urbanistická ekonomika. Regionálny rozvoj a regionálna politika*. Bratislava: ELITA, 315 s. ISBN 80-8044-049-2
5. MAIER, K. – ČTYROKÝ, K. 2000. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada Publishing, spol. s.r.o. 144 s. ISBN 80-7169-644-7
6. MINISTERSTVO ŠKOLSTVA, VEDY, VÝSKUMU A ŠPORTU SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Výročná správa o vykonávaní cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti* [online]. Bratislava: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky [cit. 10.12.2019]. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/15215.pdf>
7. NEVIMA, J. 2014. *Konkurencieschopnost regionů Visegrádske čtyřky- teoretické a empirické přístupy k vymedzení, měření a hodnocení*. Praha: Professional Publishing. 184 s. ISBN 978-80-7431-144-4
8. SAMSON, Š. a kol. 2001. *Regionálna ekonomika*. Košice: Ekonomická fakulta TUKE, 2011. 234 s. ISBN 80-7099-716-8
9. ÚRAD PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY. *Zoznam najmenej rozvinutých okresov* [online]. Bratislava: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky [cit. 10.12.2019]. Dostupné na: [https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page\\_id=561733](https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733)
10. *Vykonávacie rozhodnutie Komisie C (2019) 9078, ktorým sa mení vykonávacie rozhodnutie C (2014) 8045, ktorým sa schvaľujú určité prvky operačného programu „Integrovaná infraštruktúra“ na podporu z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu v rámci cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti na Slovensku a ktorým sa zrušuje vykonávacie rozhodnutie C (2014) 8046, ktorým sa schvaľujú určité prvky operačného programu „Výskum a inovácie“ na podporu z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu v rámci cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti na Slovensku*
11. VÝROSTOVÁ, E. 2010. *Regionálna ekonomika a rozvoj*. Bratislava: Iura Edition. 352 s. ISBN 978-80-8078-361-7
12. Zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov