

Problematika vymedzovania marginálnych regiónov v plánovacích dokumentoch SR

Lucia POLÁČKOVÁ, Jana POTOMOVÁ

Abstract: *The determination of underdeveloped regions is one of the most necessary components of regional policy in Slovakia. A support of the marginal regions in Slovakia is more than inevitable considering the proper balance of Slovak regional disparities. The aim of the article is to analyse and compare a determination of marginal regions in strategic planning documents of the Slovak Republic.*

Key words: *marginal regions, strategic documents, regional development*

Úvod

V súčasnosti majú regionálne analýzy, rozvíjané práve v geografii, významné postavenie a tvoria podklady väčšiny strategických plánovacích dokumentov regionálneho rozvoja. Absencia interakcie marginálnych regiónov s podporovanými pólmi rastu a tiež opomínanie ich výraznejšej cieľovej podpory v strategických plánovacích dokumentoch ešte viac napomáha prehľbovaniu ich marginalizácie a vedie až k izolácii. Preto hlavným cieľom príspevku je poskytnúť prehľad vymedzovania marginálnych resp. podrozvinutých regiónov vo vybraných strategických dokumentoch regionálneho rozvoja na národnej a regionálnej úrovni.

Vo vedeckých prácach ako i strategických dokumentoch, zaoberajúcich sa rozvojom regiónov, sa vyskytuje rozdielne chápanie pojmu marginálny región. V rámci stredo európskeho priestoru je tendencia chápať pojmy „marginálny“, „rurálny“ a „periférny“ ako synonymá (viď napr. Jančák, V. a kol., 2006, Džupinová, E. a kol., 2008). V strategických dokumentoch Slovenskej republiky sú problémové regióny nazývané rôzne. Základný strategický dokument Národná stratégia regionálneho rozvoja používa termíny „zaostávajúci“ či „periférny“, inde sa stretávame s pojmom „problémové oblasti“ alebo „oblasti chudoby“. V programových dokumentoch krajov sa často vyskytujú i iné označenia ako napr. „hospodársky slabé oblasti, podrozvinuté, podpriemerné, zaostávajúce vo vývoji, poddimenzované či s najväčšími regionálnymi disparitami...“ V súlade s vytýčeným cieľom článku chápeme vyššie uvedené pojmy ako synonymá.

Marginálne regióny v právnych dokumentoch

Z legislatívneho hľadiska sú pre podporu regionálneho rozvoja významné najmä tri zákony, kde sú právne konkretizované podporované regióny. V zmysle Zákona 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja sa za podporované regióny podľa §2 písm. f) pokladané **a)** hospodársky slabé regióny, ktoré podľa ukazovateľov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vykazujú podstatne nižšiu úroveň rozvoja, ako je priemerná úroveň v Slovenskej republike; určujú ich ukazovatele charakterizujúce najmä trh práce, úroveň a štruktúru hospodárstva, príjmy samosprávnych krajov, obcí a obyvateľov žijúcich na ich území, ako aj hustotu osídlenia **b)** regióny s nepriaznivou štruktúrou, v ktorých sú sústredené negatívne dôsledky štrukturálnych zmien, dochádza v nich k útlmu odvetví a výrobných podnikov a k rastu nezamestnanosti; sú určované ukazovateľmi charakterizujúcimi najmä trh práce a rozvoj podnikania. Tento zákon bol v roku 2004 zmenený a doplnený Zákonom č. 351/2004 Z. z. Najnovšia aktualizácia bola prijatá v roku 2008, Zákon 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorá v malej miere modifikuje smerovanie podpory rozvoja. Za podporované regióny sú považované **a)** hospodársky zaostalé regióny, ktoré podľa ukazovateľov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vykazujú nižšiu úroveň rozvoja, ako je priemerná úroveň Európskej únie, **b)** regióny s nepriaznivou štruktúrou zamestnanosti a podnikateľského prostredia

1. Marginálne regióny vo vybraných strategických dokumentoch na národnej úrovni

V súčasnosti základným strategickým dokumentom podpory regionálneho rozvoja na štátnej úrovni je **Národná stratégia regionálneho rozvoja Slovenskej republiky** ako dlhodobý strategický plánovací dokument. Nadväzuje na ďalšie strategické dokumenty, predovšetkým Národný strategický referenčný rámec SR 2007-2013 a Koncepciu územného rozvoja Slovenska 2001 (i jej aktualizácie). V jednotlivých prílohách na úrovni NUTS 3 analyzuje sociálno-ekonomický vývoj a úroveň každého regiónu, ich vnútorný potenciál porovnáva vzájomné disparity. Ako najviac zaostávajúci (teda

marginálny) označuje Prešovský kraj, ktorý „má najhoršiu pozíciu v regionálnej štruktúre Slovenska..., pričom sa jeho pozícia naďalej zhoršuje alebo stagnuje.“ Medzi najvýraznejšie indikátory jeho zaostávania považuje napríklad jeho marginálnu excentrickú polohu, nízku dostupnosť veľkej dopravnej infraštruktúry, vysokú emigráciu, vysokú koncentráciu obyvateľstva s nízkym sociálnym statusom, neukončenú reštrukturalizáciu, nízku produktivitu práce, vysoký podiel vidieckych oblastí. Ďalšie zaostávajúce regióny z hľadiska konkurencieschopnosti regiónov dokument vymedzuje Banskobystrický a Nitriansky kraj, avšak tu upozorňuje na ich severo-južnú diferenciaciu, rozvinutého severu na úrovni priemeru SR a periférnych južných vidieckych oblastí.

Strednodobý strategický dokument na štátnej úrovni zameraný na čerpanie finančných prostriedkov z fondov EÚ je v súčasnom období **Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013** (NSRR). Nadväzuje na **Národný rozvojový plán** v skrátenom programovacom období 2004 – 2006, ktorý vymedzuje marginálne regióny ako regióny charakteristické nízkou ekonomickou výkonnosťou, nízkou životnou úrovňou obyvateľstva, minimálnym podielom investícií, rastom dlhodobo nezamestnaných a sociálne odkázaných obyvateľov, slabou rozvinutosťou priemyslu, služieb a moderných infraštruktúr. Súčasný dokument pracuje s regiónmi na úrovni NUTS 2 a NUTS 3, avšak pri územnej koncentrácii nadväzuje na Koncepciu územného rozvoja Slovenska 2001 a územne koncentruje finančnú podporu regionálneho rozvoja do inovačných a kohéznych pólův rastu a ťažísk ich osídlenia. Ako najviac zaostávajúci región vymedzuje na úrovni NUTS 2 Východné Slovensko a na úrovni NUTS 3 Prešovský kraj. Za hlavné indikátory marginality kladie vysokú mieru nezamestnanosti (podľa nej je najzaostalejší Banskobystrický kraj, druhý je Prešovský kraj), nízku produktivitu práce, nízku ekonomickú výkonnosť regiónu, vysokú energetickú náročnosť priemyselnej výroby, nízky podiel vedeckých a výskumných projektov (vo všetkých je najzaostalejší Prešovský kraj).

Marginálne regióny však v našich podmienkach zaberajú predovšetkým vidiecke regióny s minimom pólův rastu. Taktiež podľa analýz NSRR je „väčšina sociálne vylúčených skupín obyvateľstva sa nachádza mimo pólův rastu.“ Regionálna podpora vidieckych regiónov je zakotvená v strategickom dokumente **Program rozvoja vidieka SR 2007 – 2013**, ktorý rozlišuje vidiecke oblasti na výrazne vidiecke¹ a ostatné vidiecke oblasti². Na úrovni NUTS III boli tak medzi výrazne vidiecke regióny zaradené Nitriansky a Banskobystrický kraj. Všetky ostatné kraje okrem Bratislavského kraja možno zaradiť medzi ostatné vidiecke oblasti.

2. Marginálne regióny v plánoch hospodárskeho a sociálneho rozvoja vyšších územných celkov (PHSR)

Všetky programové dokumenty na úrovni NUTS III (krajov) sú kompatibilné s dokumentmi na celoštátnej úrovni a plánovacími dokumentmi Európskej únie. V PHSR jednotlivých krajov je súčasťou i sociálno-ekonomická analýza daného kraja, vo všetkých prípadoch realizovaná na úrovni LAU1 (okresy). Výsledky danej analýzy sú zväčša aj územne lokalizované, predovšetkým ako územná lokalizácia podpory jednotlivých vytýčených priorít i keď v rozličnej hĺbke.

Z hľadiska hodnotenia socio-ekonomických disparít na úrovni NUTS III vyplýva, že Bratislavský, Trnavský a Trenčiansky kraj patria medzi nadpriemerné až priemerné regióny Slovenska. Na základe Rozvojového plánu NUTS II Západné Slovensko 2007 – 2013 možno tiež konštatovať, že patria medzi kraje s pomerne malými vnútroregionálnymi diferenciami vzhľadom na rozdiely v iných krajoch. Preto sa ich programové dokumenty len v minimálnej miere zaoberajú identifikáciou marginálnych oblastí na danom území.

Bratislavský kraj je najvyspelejším krajom v rámci Slovenskej republiky, ktorý aj ako jediný dosahuje úroveň vyššiu ako 75 % priemerného HDP v EÚ 25. Je hybným ťažiskovým regiónom v rozvoji Slovenska a tak ani v makroekonomických analýzách PHSR neuvádza žiadne podrozvinuté resp. marginálne územia. Hospodársky a sociálny rozvoj **Trnavského kraja** je podľa PHSR, ktorého územná lokalizácia smerovania subvencií sa opiera o KURS 2001, zacielený na podporu ťažísk a centier osídlenia. Vnútroregionálne disparity popisuje len medzi urbánnymi a rurálnymi oblasťami, kde v ekonomickej a sociálnej sfére narastá úpadok vidieckych priestorov. Pre **Trenčiansky kraj** zatiaľ nie je dostupná aktualizácia PHSR na roky 2007 – 2013, koncepcia ďalšieho smerovania je stručne načrtnutá v dokumente Koncepcia regionálneho rozvoja a cestovného ruchu 2007 – 2013. V úvode dokumentu sú len vymenované jednotlivé okresy s najväčšími disparitami v regióne: Bánovce nad Bebravou, Partizánske, Prievidza, no nie sú jasné atribúty ich vymedzenia.

¹ viac ako 50 % obyvateľstva regiónu žije vo vidieckych obciach s hustotou osídlenia nižšou ako 150 obyvateľov na km²

² vo vidieckych obciach žije 15 – 50 % obyvateľstva regiónu

Nitriansky kraj deklaruje „určenie okresov a obcí, ktorých rozvoj je potrebné podporovať s ohľadom na potrebu rovnováhy v rozvoji kraja“. Nakoniec zaujal pri tvorbe PHSR iný prístup, kde na základe sociálno-ekonomických analýz, priamo územne nevytyčuje zaostávajúce regióny, ktoré treba podporiť v rámci znižovania regionálnych disparít, ale územne lokalizuje podporu 12 vytyčených priorít. Ak by sa podľa hlavných indikátorov zvýraznených v NSRR vybrali okresy, kam je v daných prioritách územne koncentrovaná podpora, potom za zaostávajúce a podrozvinuté by sa mohli označiť predovšetkým Levice, v menšej miere tiež Komárno a Nové Zámky s vysokou mierou nezamestnanosti, potrebou riešenia sociálnej inklúzie rómskej minority, málo diverzifikovanou poľnohospodárskou štruktúrou a vysokého podielu vidieckych obcí.

Žilinský kraj prostredníctvom analýzy hospodárstva vyčleňuje 3 kvalitatívne úrovne vyspelosti okresov. Ako podpriemerné sa javia okresy Turčianske Teplice, Bytča a Čadca. Vzájomná komparácia vnútroregionálnych rozdielov a konkurencieschopnosti regiónov potvrdila vyššie uvedené okresy ako najmenej konkurencieschopné. Ako hlavné indikátory konkurencieschopnosti boli využité: vývoj HDP v okresoch, vývoj zamestnanosti v sledovaných sektoroch, migračné saldo, vývoj priemerných miezd i samotný vývoj tržieb v oblasti cestovného ruchu.

Najpodrobnejšie identifikuje marginálne regióny **Banskobystrický kraj** a to na základe hĺbkových sociálno-ekonomických analýz. Podľa sektorovej problémovosti vyčleňuje okresy so značne problémovou situáciou: Brezno a Detva a okresy s výrazne problémovou situáciou: Krupina, Poltár, Rimavská Sobota, Revúca, Veľký Krtíš, Žarnovica. Na to nadväzuje vyčlenenie 5 kategórií okresov podľa schopnosti využívať endogénne zdroje bez vonkajšej pomoci. Pričom ako marginálne by sme mohli označiť práve okresy s najvyššou mierou potreby podpory regionálneho rozvoja zo strany Banskobystrického kraja (Revúca) a okresy s 2. najvyššou mierou potreby podpory regionálneho rozvoja (Rimavská Sobota, Poltár, Detva, Veľký Krtíš, Krupina).

Prešovský kraj spolu s Košickým predstavuje podľa Rozvojového plánu Slovensko – Východ sociálno-ekonomickú perifériu Slovenskej republiky. Aj v tomto prípade je potrebné upozorniť na výrazne vnútroregionálne disparity prejavujúce sa intenzívnejšou izolovanosťou a poddimenzovanosťou severo-východnej (okresy Svidník, Stropkov, Medzilaborce, Bardejov, Snina a Levoča) a južnej nemetropolitnej oblasti daného regiónu. Jedná sa predovšetkým o tradične poľnohospodárske regióny poznačené neúspešnou ekonomickou transformáciou a s ňou spojenými štruktúrnymi zmenami. **PHSR Prešovského kraja** podľa poklesu počtu obyvateľov a ekonomických aktivít v obciach analyzuje vnútroregionálne diferencie vo vidieckych priestoroch upadajúcich okresov a špecifikuje v nich menšie marginálne oblasti. **Košický kraj** je charakteristický výraznou polarizáciou medzi ťažiskom osídlenia (mestské okresy Košice a čiastočne okresu Spišská Nová Ves) a ostatnými prevažne vidieckymi okresmi (Rožňava, Gelnica, Košice-okolie, Sobrance, Trebišov a Michalovce). Tieto okresy sú identifikované prostredníctvom nízkej produkčnej výkonnosti, nedostatočnej technickej a komunikačnej vybavenosti infraštruktúrou, vysokou nezamestnanosťou, nízkymi príjmami, nízkou vzdelanosťou a vysokou koncentráciou sociálne zraniteľných skupín (najmä marginalizovaných rómskych komunit).

3. Marginálne regióny identifikované v PHSR voči KURS 2001

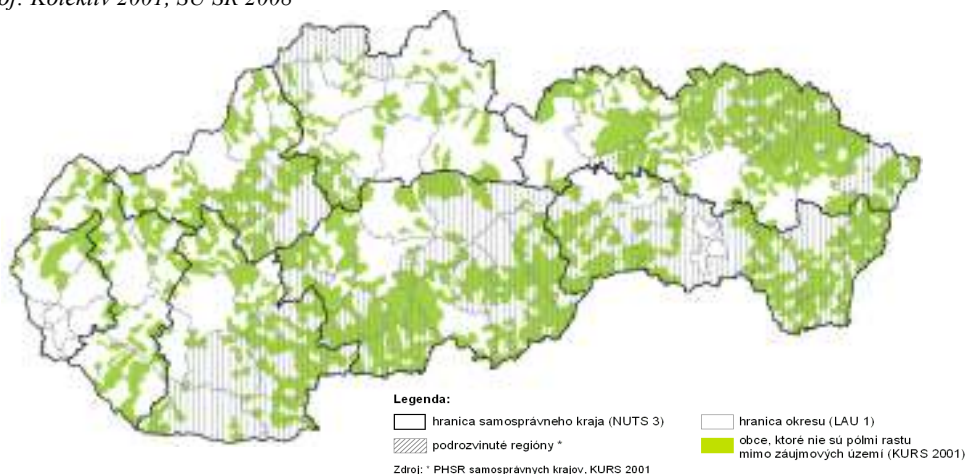
Územná lokalizácia smerovania podpory regionálneho rozvoja vo všetkých PHSR vychádza z KURS 2001, ktorá na úrovni LAU 2 (obce) vyčleňuje inovačné a kohézne póly rastu. Obce, ktoré nepatria medzi póly rastu a neležia v záujmovom území pólův rastu sú vidieckymi obcami, ktoré ani v minulosti ani v súčasnosti nepatrili medzi strediská osídlenia a teda ich rozvoju nebola venovaná adekvátne pozornosť. V súčasnom období sú podporované prostredníctvom Programu rozvoja vidieka SR 2007-2013. V dôsledku veľkej územnej koncentrácie týchto obcí s minimálnym počtom pólův rastu na hierarchicky vyššej úrovni a nerovnomerným priestorovým rozmiestnením kohéznych pólův rastu medzi nimi, by mohli tvoriť potenciálne marginálne územia (obr. 1).

Z tabuľky 1 je evidentná vysoká koncentrácia obcí zaradených mimo pólův rastu a ich záujmového územia predovšetkým v Banskobystrickom (63 %), Prešovskom (59,6 %), Trenčianskom (54 %) a Košickom (53,4 %) kraji. Zároveň v Banskobystrickom (17,8 %) a Prešovskom kraji (15,4 %) je najvyšší podiel obyvateľov žijúcich v obciach zaradených mimo pólův rastu. Ich veľká územná sústredenosť v týchto krajoch tak negatívne vplyva i na samotné póly rastu, ktoré sú ich pôsobením oslabované.

Tab. 1. Podiel obcí a počtu obyvateľov žijúcich mimo pólov rastu v krajoch v rokoch 2004 a 2008

názov kraja	podiel obcí mimo pólov rastu (%)	podiel obyvateľov žijúcich mimo pólov rastu (%) v r. 2004	podiel obyvateľov žijúcich mimo pólov rastu (%) v r. 2008
Bratislavský	19,2	1,6	1,6
Trnavský	47,4	15,2	15,5
Trenčiansky	54	13,1	13,2
Nitriansky	48	12,8	12,9
Žilinský	29,8	6,5	6,5
Banskobystrický	63	17,8	17,8
Prešovský	59,6	15,4	15,1
Košický	53,4	14	13,9

Zdroj: Kolektív 2001, ŠÚ SR 2008



Obr. 1. Komparácia vymedzených marginálnych regiónov v PHSR VÚC a KURS 2001

Záver

Sumárne možno konštatovať, že v strategických dokumentoch hospodársky najrozvinutejších krajov Slovenska (Bratislavský, Trnavský a Trenčiansky kraj) sa len v minimálnej miere venuje pozornosť vymedzeniu marginálnych oblastí. Najväčšiu pozornosť smerujúcu k vyrovnávaniu medziregionálnych rozdielov a teda aj vyčleneniu marginálnych regiónov na svojom území je možné nájsť v rozvojových dokumentoch Banskobystrického a Prešovského kraja. Hĺbkové sociálno-ekonomické analýzy ich území potvrdzujú priestorovú lokalizáciu výrazne podrozvinutých oblastí v severovýchodných a južných častiach Banskobystrického, Nitrianskeho, Prešovského ale i Košického kraja. Z hľadiska krajov sú ďalšie podrozvinuté okresy identifikované vo vnútorných horských perifériách (Bánovce nad Bebravou, Partizánske, Prievidza, Turčianske Teplice, Žarnovica, Levoča). Vzájomná komparácia týchto vymedzených okresov s územiami vyššej koncentrácie obcí zaradených mimo pólov rastu (vymedzených v KURS 2001) a ich záujmových území potvrdila ich významnú koreláciu. Práve v týchto regiónoch sa naďalej kumulujú sociálne a ekonomické problémy, naďalej klesá kvalita ich ľudského potenciálu, pretrvávajú infraštruktúrne a komunikačné bariéry rozvoja a znižuje sa ich konkurencieschopnosť voči ostatným regiónom. Bez vonkajšej podpory, iba na základe endogénnych zdrojov, nie sú schopné samostatne napredovať a tieto disparity prekonať.

Literatúra

- DŽUPINOVÁ, E., a kol., 2008: Periférnosť a priestorová polarizácia na území Slovenska. Geo-grafika, Bratislava, 186 s.
- JANČÁK, V., a kol., 2006: Research on peripheral regions in Czechia, theoretical and methodological remarks and basic results. In: Acta Geographica Universitatis Comenianae, Geographica. No. 48, Bratislava, 89-99.

KOLEKTÍV 2001: Konceptia územného rozvoja Slovenska. Aurex, s.r.o., Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava, aktualizácia 2004

Konceptia regionálneho rozvoja a cestovného ruchu pre programovacie obdobie 2007 – 2013. Trenčiansky samosprávny kraj, 2006

Národná stratégia regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2010

Národný rozvojový plán Slovenskej republiky. ProRegio s.r.o., Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2003

Národný strategický referenčný rámec Slovenskej republiky na roky 2007 – 2013. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2006

Návrh smerovania rozvoja regiónu NUTS II Slovensko – Východ. Prešovský samosprávny kraj, Košický samosprávny kraj, 2005

Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2007 – 2013. Consult Service, Bratislava, 2008

PHSR Košického samosprávneho kraja na roky 2007 – 2013. Košický samosprávny kraj, 2007

PHSR Nitrianskeho samosprávneho kraja na roky 2008 – 2015. Nitriansky samosprávny kraj, 2008

PHSR Prešovského samosprávneho kraja na roky 2008 – 2015. kolektív autorov, 2008

PHSR Trnavského samosprávneho kraja na roky 2004 – 2013. Trnavský samosprávny kraj, 2003

PHSR Žilinského samosprávneho kraja na roky 2007 – 2013. Žilinský samosprávny kraj, 2007

Program rozvoja vidieka SR 2007-2013. Ministerstvo pôdohospodárstva SR, 2007

Rozvojový plán NUTS II Západné Slovensko 2007-2013. Nitriansky samosprávny kraj, Trnavský samosprávny kraj, Trenčiansky samosprávny kraj, 2005

Štatistický úrad SR. 2008. Bilancia pohybu obyvateľstva podľa obcí SR, 2008.

Zákon č.503/2001 Z.z. z 18. októbra 2001, O podpore regionálneho rozvoja. MVRR SR Bratislava

Zákon č.351/2004 Z.z. z 13. mája 2004, O podpore regionálneho rozvoja. MVRR SR Bratislava

Zákon č.539/2008 Z.z. zo 4. novembra 2008, O podpore regionálneho rozvoja. MVRR SR Bratislava

Príspevok je súčasťou riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0454/09 Regionálne disparity v kontexte regionálneho rozvoja – analýza ich vytvárania a zmierňovania.

An Issue of Determination of Marginal Regions in Strategic Documents in the Slovak Republic

Lucia POLÁČKOVÁ, Jana POTOMOVÁ

Summary: *Summarily according to the Slovak strategic planning documents there is a minimum attention paid to the determination of marginal regions in the most developed areas of Slovakia (Bratislava, Trnava and Trenčín region). On the other side the strategic documents of Banská Bystrica and Prešov region are mainly focused on equalizing of interregional differences and determination of marginal regions. In-depth socio-economical studies of these regions confirm the spatial localization of very underdeveloped regions in north-eastern and southern parts of Banská Bystrica, Nitra, Prešov and Košice regions. Other marginal districts in Slovakia are situated in inner mountain peripheries (Bánovce nad Bebravou, Partizánske, Prievidza, Turčianske Teplice, Žarnovica, Levoča). There was a correlation proved in the comparison of the determined districts of Slovakia with the areas of higher concentration of municipalities apart from the growth poles and their interest regions (defined in KURS, 2001). The social and economical problems cumulate in these regions. Compared to other regions in Slovakia the quality of human capital still decreases, infrastructural and communication barriers of development persist and their competitiveness declines. These regions are not able to develop and independently overcome the disparities without external support.*

Adresa autora:

Mgr. Lucia Poláčková
Katedra regionálnej geografie, ochrany
a plánovania krajiny
Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského
Mlynská dolina, 842 15 Bratislava
polackova@fns.uniba.sk

Mgr. Jana Potomová
Katedra regionálnej geografie, ochrany
a plánovania krajiny
Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského
Mlynská dolina, 842 15 Bratislava
potomova@fns.uniba.sk