

# POLITIKA PODPORY NAJMENEJ ROZVINUTÝCH OKRESOV – HODNOTENIE PROCESOV A IDENTIFIKÁCIA ZLYHANÍ

Least developed districts support policy – Evaluation of processes and identification of failures

KATARÍNA MELICHOVÁ<sup>1</sup>

MICHAL HRIVNÁK<sup>1</sup>

NIKOLAS SZABÓ<sup>1</sup>

LUCIA POSPIŠOVÁ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Katedra regionalistiky a rozvoja vidieka | <sup>1</sup> Department of Regional and Rural development  
Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja | Faculty of European Studies and Regional Develop.  
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre | Slovak University of Agriculture in Nitra  
✉ Tr. Andreja Hlinku 2, 949 01 Nitra, Slovak Republic  
E-mail: katarina.melichova@uniag.sk, michal.hrivnak@uniag.sk, xszabon@uniag.sk

<sup>2</sup> Katedra verejnej správy | <sup>2</sup> Department of Public Administration  
Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja | Faculty of European Studies and Regional Develop.  
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre | Slovak University of Agriculture in Nitra  
✉ Tr. Andreja Hlinku 2, 949 01 Nitra, Slovak Republic  
E-mail: xpospisova@uniag.sk

## Anotácia

Príspevok sa zameriava na zhodnotenie vybraných aspektov fungovania politiky podpory najmenej rozvinutých okresov v špecifickom prostredí okresu Svidník z pohľadu relevantných skupín miestnych aktérov s cieľom identifikovať zlyhania a bariéry v jednotlivých fázach formulácie a implementácie Akčného plánu. Metodika prípadovej štúdie vybraného okresu je postavená na dotazníkovom prieskume a realizácii riadených rozhovorov aktérov zapojených do relevantných procesov na úrovni okresu. Výsledky prípadovej štúdie indikujú existenciu typických inštitucionálnych zlyhaní: prítomnosť informačnej asymetrie medzi jednotlivými aktérmi na miestnej úrovni ako aj medzi jednotlivými úrovňami riadenia, časovú a administratívnu náročnosť, ktoré boli sčasti spôsobené a znásobené častými zmenami podmienok poskytovania podpory a inštitucionálneho zabezpečenia implementácie politiky.

## Kľúčové slová

najmenej rozvinuté okresy, politika, inštitucionálne zlyhanie, prípadová štúdia

## Annotation

The paper is focused on the evaluation of selected aspects of the support policy for the least developed districts in the specific environment of the Svidník district from the perspective of relevant groups of local actors in order to identify failures and barriers in various phases of formulation and implementation of the Action Plan. The methodology of the case study of the selected district is based on a questionnaire survey and conducting of interviews with actors involved in relevant processes at the district level. The results of the case study indicate the existence of typical institutional failures: the presence of information asymmetry between actors at local level as well as between different levels of governance, time consuming administrative burdens, which were partly caused and exacerbated by frequent changes in conditions regarding the support eligibility and in institutional arrangements for policy implementation.

## Key words

least developed districts, policy, institutional failures, case study

## 1. Úvod

Aj napriek pozitívnym hospodárskym výsledkom v posledných rokoch dochádza k prehĺbovaniu regionálnych rozdielov, ktorými sú ovplyvnené najmä hospodársky slabšie regióny. Zvýrazňujúce sa medziregionálne rozdiely pritom negatívne pôsobia nielen z hľadiska ekonomického, ale vplývajú aj na kvalitu života jednotlivcov žijúcich v danom území. Snaha o vytvorenie nových pracovných príležitostí, ako aj snaha o zmenšenie ťarchy nezamestnanosti je vážnym ekonomickým, ale aj sociálnym a politickým problémom (Hornýák Gregáňová a Pietriková, 2017). Jedným z možných riešení ako úspešne znižovať tieto rozdiely je uplatňovanie rozvojových politík založených na územnom princípe. V kontexte prístupov k rozvojovým politikám je územný prístup protipólom priestorovo neutrálneho prístupu, ktorý je založený na intervenciách zameraných na ľudí a subjekty, podporu aglomerácie a mobility (Partridge et al., 2015), tak aby výrobné faktory boli povzbudzované k tomu aby sa presunuli tam, kde sú najproduktívnejšie (Gill, 2010). Na druhej strane územný prístup vychádza z predpokladu, že interakcie medzi výrobnými faktormi, inštitúciami a geografiou sú rozhodujúce pre rozvoj (Hurter a Martinich, 1989; Rodríguez-Pose a Storper, 2006; Tabellini, 2010; Kumar a Zattoni, 2016; Gagliardi, 2008; Jankauskas a Šeputienė, 2009), keďže väčšina poznatkov a kompetencií potrebných pre plné využitie rastového potenciálu územia nie sú ľahko dostupné, ale nachádzajú sa „v držbe“ rôznych rozvojových aktérov na miestnej, regionálnej a národnej úrovni (Sen, 2009). Preto územný prístup založený na miestnych zdrojoch je podľa viacerých autorov (Rodrik, 2005; Sen, 2009; Barca, 2009; Barca et al., 2012) najlepším spôsobom riešenia pretrvávajúcich priestorových disparít, nedostatočného využitia rozvojového potenciálu a zmiernenia sociálneho vylúčenia. Okrem toho je však podľa uvedených autorov potrebná rovnováha medzi exogénnymi a endogénnymi silami a to prostredníctvom miestnych aktérov, ktorí si budú stanovovať ciele a navrhovať projekty, zatiaľ čo externé sily budú predstavovať rozvojové agentúry, ktoré majú stanovovať všeobecné podmienky, ktoré musia byť splnené a prispôbené konkrétnym lokalitám. V tomto kontexte vyzdvihujú nutnosť zapojenia všetkých miestnych a externých aktérov, pričom tvorba a implementácia podporných politík by mala byť participatívnym procesom s viacúrovňovým riadením, ktorý musí mať tak vertikálnu ako aj horizontálnu dimenziu, tzn. prechádzať medzi miestnou, regionálnou a národnou vládou, ako aj medzi verejným, súkromným, neziskovým sektorom a občianskou spoločnosťou (OECD, 2009a,b; Barca et al., 2012).

Práve takýto prístup predstavuje aj politika podpory najmenej rozvinutých okresov, ktorá bola koncipovaná v podmienkach Slovenskej republiky. Jej hlavným cieľom je odstraňovanie sociálno-ekonomického zaostávania regiónov a vysokej miery nezamestnanosti. Rozvoj najmenej rozvinutých regiónov je jednou z kľúčových aktivít rozvoja jednotlivcov, ale aj celej spoločnosti (Šoltés et al., 2019). V podmienkach SR boli pri analýze inštitucionálnych aspektov rozvojových prístupov identifikované problematické oblasti, a to najmä pri dosahovaní synergických efektov (Úrad vlády SR, 2015), čo môže indikovať absentujúcu najmä vertikálnu integráciu zapojených aktérov. Aktuálny prístup k podpore najmenej rozvinutých okresov (NRO) SR má za ambíciu zmeniť tento nepriaznivý status quo. Základným kritériom pre zaradenie okresu medzi najmenej rozvinuté okresy je miera evidovanej nezamestnanosti, ktorá predstavuje objektívne kritérium vypočítané na základne dostupnej a pravidelne publikovanej štatistiky. V Dôvodovej správe k zákonu č. 336/2015 Zb. o podpore NRO sa uvádza, že cieľom je zmierniť hospodárske rozdiely medzi okresmi a naštartovať rozvoj v NRO kombináciou spolupráce medzi Vládou SR, samosprávou a občianskou spoločnosťou. Nastavenie podpory reaguje na uvedené problémy napríklad kompozíciou Rady NRO, ktorá okrem subjektov územnej spolupráce z NRO (pôvodne tzv. „malá rada“, v súčasnosti Výbor pre rozvoj okresu) integruje aj ďalšie hierarchické úrovne riadenia, napr. relevantné ministerstvá (tzv. „veľká rada“). Výbor pre rozvoj konkrétneho okresu, v súčinnosti s „veľkou radou“ pripravujú Akčný plán, ktorý predstavuje vládou schválený strategický dokument ako hlavný plánovací nástroj pre koordináciu podpory integrovaných strategických projektov a aktivít na území okresu, ktorý sa pripravuje spravidla na obdobie 5 rokov. Finančné zdroje na realizáciu Akčného plánu predstavujú kombináciu rôznych univerzálne dostupných zdrojov financovania rozvojových aktivít (napr. štrukturálne fondy, Štátny fond rozvoja bývania, zdroje miestnych aktérov) a finančného balíka alokovaného z centrálnej úrovne špecificky pre konkrétny okres, ktorý je následne prerozdeľovaný formou regionálneho príspevku. Regionálny príspevok je nenávratnou dotáciou pridelovanou žiadateľom pôsobiacim na území okresu na základe žiadosti, pričom základným kritériom pri rozhodovaní o podpore projektov je tvorba pracovných miest.

Už spomenuté, ako aj ďalšie administratívne a politické aspekty hrajú dôležitú úlohu v účinnosti a efektívnosti všetkých podporných nástrojov. Nepriamo ovplyvňujú kľúčové aspekty, ako napríklad budovanie inštitucionálnych kapacít pre rozvoj. Napríklad politika súdržnosti sa za posledné roky stala veľmi zložitou. Na realizácii fondov Európskej únie sa podieľa relatívne vysoký počet inštitúcií. Budovanie inštitucionálnych kapacít pre regionálny rozvoj bol nahradený inštitucionálnym preťažením a administratívna a procesná zložitnosť sa

považuje za hlavný problém pri poskytovaní podpory (Ferry a McMaster, 2005). Najčastejšie sú v tomto kontexte skloňované nesprávne postupy vo verejnom obstarávaní, ako aj chyby, ktoré súvisia s aktivitami žiadateľa alebo výdavkami vynaloženými neoprávneným spôsobom (EDA, 2013). Podľa Šipikala (2015) existuje nízka transparentnosť v hodnotení projektov. Žiadatelia sú síce informovaní o všetkých formálnych aspektoch počas hodnotenia projektu a údaje sú zverejňované, ale nezverejňujú špecifické hodnotenia, ktoré by ukázali žiadateľom kde sa vyskytujú závažné problémy. To vedie k manipulácii s výsledkami, napr. v prípade chýbajúcich počtov bodov v hodnotení, ako aj pripomienky k hlavným problémom projektu. Tieto nedostatky značne obmedzujú jednu zo základných funkcií podpory a to posilniť inštitucionálnu kapacitu smerom k zlepšeniu manažérskych zručností pre rozvoj žiadateľov. 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, napríklad analýza Varechu a Fázikovej (2019) naznačuje, že tak v koncepcnej fáze ako aj v implementácii existujú úzke miesta. Na lokálnej úrovni sa odzrkadľuje potreba zohľadniť špecifiká inštitucionálneho prostredia daného regiónu. Aj v tomto prípade sú jedným zo zlyhaní nedostatočné kapacity miestnych aktérov. V procese schvaľovania návrhu Akčného plánu taktiež dochádza úzkym miestam spôsobeným absenciou koordinácie orgánov na centrálnej úrovni, ktoré vedú k príliš dlhým procesom a nemožnosti využívať finančné zdroje aktérmi.

## 2. Ciele a metodika


Cieľom príspevku je na základe prípadovej štúdie vybraného okresu zaradeného do skupiny najmenej rozvinutých okresov SR identifikovať bariéry, tak vo fáze prípravy Akčného plánu, ako aj vo fáze jeho implementácie. Okrem toho sa prípadová štúdia venuje aj zhodnoteniu vybraných aspektov fungovania politiky podpory najmenej rozvinutých okresov z pohľadu viacerých skupín miestnych aktérov. Pri výbere skúmaného okresu bol rozhodujúcim determinantom počet podaných žiadostí o regionálny príspevok, pričom v okrese Svidník, ktorý je predmetom prípadovej štúdie v čase jej realizácie (rok 2019) ich bolo podaných 31. Pri identifikácii relevantných miestnych aktérov sme vychádzali nielen zo zoznamu žiadateľov o regionálny príspevok (prioritou bolo zrespondovať všetkých žiadateľov o RP), ale aj z inštitucionálneho systému implementácie politiky zameranej na NRO. Metodika prípadovej štúdie bola založená na realizácii dotazníkového prieskumu a riadených rozhovorov s miestnymi aktérmi (žiadateľmi o regionálny príspevok, podpornými inštitúciami politiky NRO a ďalšími relevantnými zástupcami verejného, súkromného a neziskového sektora v okrese Svidník), pričom výsledky prezentované v príspevku sa opierajú o výstupy z 21 riadených rozhovorov.

## 3. Hodnotenie procesu prípravy a implementácie Akčného plánu NRO Svidník a politiky zameranej na najmenej rozvinuté okresy

Analýzu procesov politiky NRO sme rozdelili do dvoch etáp, pričom v prvej sa orientujeme na jednotlivé kroky procesu prípravy Akčného plánu a v druhej na jednotlivé kroky samotnej implementácie. Frekvenciu výskytu bariér v jednotlivých krokoch odlišujeme prostredníctvom farebnej škály. Respondované subjekty okrem toho hodnotili aj úroveň spokojnosti s určitými aspektami fungovania politiky špecificky v okrese Svidník a celkovo.

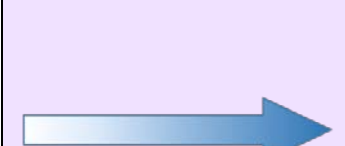
Do prípravy Akčného plánu najmenej rozvinutého okresu Svidník bola zapojená väčšina respondovaných subjektov, pričom väčšina uviedla ako formu participácie v prvých štyroch fázach procesu prípravy Akčného plánu dotazníkový prieskum. Najväčší počet respondentov uvádzal najmä nedostatok informácií a ľudských zdrojov pri identifikácii priorít a stanovených cieľov, administratívnu náročnosť pri situačnej analýze a pri formulácii návrhu opatrení a aktivít. Nedostatok ľudských zdrojov považovali za výrazný problém vo všetkých procesoch tvorby Akčného plánu. Túto nespokojnosť vyjadrovali najmä subjekty verejnej správy, menovite, že na začiatku bol zodpovedný za prípravu Akčného plánu okresný úrad, čo niekoľko respondentov nepovažovalo za najlepšie riešenie, keďže slovami jedného „v 90. rokoch došlo k rozpusteniu odboru regionálneho rozvoja, teda v súčasnosti okresný úrad nemá dostatočné kapacity na to aby sa táto príprava mohla uskutočniť“. S nedostatočným metodickým usmernením v rámci jednotlivých procesov prípravy boli respondované subjekty tiež nespokojné, ale v menšej miere. V tomto kontexte respondenti väčšinou ako problematické uvádzali metodické usmernenia z centrálnej úrovne. Podľa slov niektorých respondentov, expertné pracovné skupiny ako novovytvorené poradné štruktúry „neboli stotožnené s procesom prípravy AP a ich predstava sa odlišovala od AP navrhnutého miestnymi aktérmi“ a „niektoré zmeny predkladané expertnou skupinou neboli v konečnom dôsledku legislatívne ošetrené“. Nakoniec, po prechode kompetencií na Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu došlo k zrušeniu expertných skupín. K nedostatočným metodickým usmerneniam však podľa slov niektorých respondentov došlo aj zo strany Rady pre rozvoj najmenej rozvinutých okresov na národnej úrovni (tzv. „veľkej rady“). Uvádzajú pritom častokrát nesúhlasné a často sa meniace usmernenia z centrálnej úrovne.

**Tab. 1: Mapa bariér a problémov v jednotlivých krokoch procesu prípravy Akčného plánu NRO Svidník**

	Situačná analýza	Identifikácia a analýza zdrojov na území	Identifikácia priorit a stanovenie cieľov	Identifikácia zúčastnených strán	Formulácia návrhu opatrení a aktivít	Monitoring a hodnotenie
	Neoslovili ma					
Nedostatok informácií						
Nedostatok skúseností						
Nedostatok ľudských zdrojov						
Nedostatočné metodické usmernenie						
Nejasné kompetencie zúčastnených aktérov						
Nedostatočné kompetencie/možnosť zasahovať						
Časová náročnosť						
Administratívna náročnosť						
Konflikty medzi zúčastnenými aktérmi						

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov primárneho výskumu

**Tab. 2: Mapa bariér a problémov v jednotlivých krokoch procesu implementácie Akčného plánu NRO Svidník**

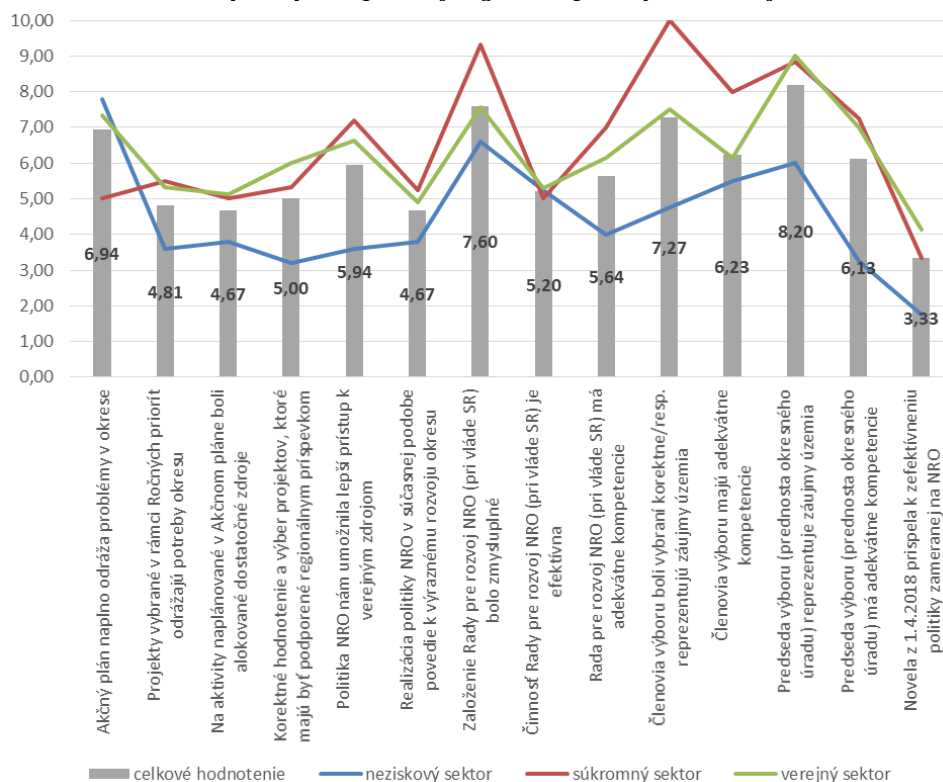
	Získavanie informácií a možnostiach a podmienkach čerpania	Príprava žiadostí	Podanie žiadostí	Výber projektov do ročných priorit	Overenie splnenia podmienok podľa zákona a metodiky	Posudzovanie súladu s pravidlami štátnej pomoci (PMÚ)	Schválenie príspevku a uzatvorenie zmluvy	Monitoring a hodnotenie	Vyúčtovanie a záverečná správa
	Nedostatok informácií								
Nedostatok skúseností									
Nedostatok ľudských zdrojov									
Nedostatočné metodické usmernenie									
Nejasné kompetencie zúčastnených aktérov									
Časová náročnosť									
Administratívna náročnosť									
Konflikty medzi zúčastnenými aktérmi									

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov primárneho výskumu

Pri analýze problémov taktiež hodnotíme problémy, s ktorými sa aktéri stretli v jednotlivých krokoch implementácie Akčného plánu. Najviac respondovaných videlo najväčšie problémy v procese prípravy žiadosti. Problémy súviseli najmä s nedostatkom informácií pri príprave, nedostatočným metodickým usmernením a administratívnou náročnosťou. Nedostatok informácií v procese prípravy žiadosti uviedol jeden podnikateľský subjekt, ktorý podával projekt financovaný z verejných zdrojov prvýkrát a nemal s tým dostatočné skúsenosti. Ďalšie podnikateľské subjekty uvádzali, že z ich strany nedošlo k žiadnym väčším problémom pri vypracovávaní žiadosti. Nedostatočné metodické usmernenie uviedlo najviac respondentov. V prípade súkromného podnikateľa išlo najmä o problém s verejným obstarávaním, ktoré neprebehlo v riadnom čase z dôvodu neskorého vyhlásenia výzvy na predkladanie žiadostí. Na tento fakt nebol nikým upozornený, čo viedlo k vyradeniu jeho žiadosti. Vo všetkých krokoch procesu implementácie projektov ako hlavný problém uvádzali respondenti príliš dlhý čas, ktorý respondenti spájali s vysokou administratívnou náročnosťou. Súvisel najmä s verejným obstarávaním v prípade súkromného sektora, posudzovaním súladu s pravidlami štátnej pomoci (Protimonopolný úrad SR) či overením splnenia podmienok podaného projektu podľa zákona a metodiky, v menšom rozsahu aj s výberom projektov do ročných priorit, schválením príspevku a uzatvorením zmluvy. Subjekty neziskového sektora považovali za problém nedostatočné metodické usmernenie, ktoré súviselo najmä s častou zmenou miest podávania žiadostí a k častým administratívnym zmenám. Zástupca miestnej akčnej skupiny ako jednu z negatívnych skúseností

uviedol, že po návrhu projektov, o ktoré boli požiadaní im bol ponúknutý omnoho menší objem finančných prostriedkov, ktoré neboli adekvátne vysoké na to aby boli vytvorené trvalo udržateľné pracovné miesta, prečo v konečnom dôsledku ani nedošlo k podaniu žiadosti. Posledné dve fázy procesu implementácie Akčného plánu (monitorovanie a hodnotenie, záverečná správa a vyúčtovanie) boli zdanlivo hodnotené ako bezproblémové. Je to však z toho dôvodu, že v čase realizácie prípadovej štúdie sa respondenti v rámci projektov ešte nedostali do tohto štádia.

**Obr. 1: Hodnotenie vybraných aspektov fungovania politiky zameranej na NRO\***



\* priemer odpovedí respondentov (kde 0 znamená vôbec sa nezhodujem, 10 znamená zhodujem sa úplne)  
Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov primárneho výskumu

V pokračovaní príspevku analyzujeme hodnotenie vybraných aspektov fungovania politiky zameranej na NRO z pohľadu respondovaných aktérov verejného, súkromného a neziskového sektora z okresu Svidník, tak súhrnne, ako aj so zreteľom na konfrontáciu názorov menovaných skupín aktérov. Najviac opýtaných sa stotožnilo s tvrdením, že prednosta okresného úradu ako predseda výboru NRO reprezentuje záujmy celého územia, menej však s tvrdením, že má adekvátne kompetencie v rámci implementácie politiky NRO. Podotknúť pritom však treba, že k týmto tvrdeniam sa badateľne menej prikláňajú zástupcovia neziskového sektora. Celkovo môžeme konštatovať, že neziskový sektor hodnotí fungovanie politiky NRO najkritickejšie. Jednotlivé skupiny aktérov sa v najväčšej miere rozchádzajú pri tvrdení, že členovia výboru okresu Svidník boli vybratí korektne a že reprezentujú záujmy územia, pričom subjekty súkromného sektora označujú niektoré aspekty fungovania politiky NRO omnoho pozitívnejšie. Môže to vyplývať z toho, že aktéri súkromného sektora sa menej zapájajú do procesov tvorby politík, tým pádom nevedia korektne ohodnotiť dané tvrdenia v porovnaní napríklad s verejným sektorom. Okrem toho medzi neziskové subjekty sú zahrnuté aj najvýznamnejšie podporné organizácie (napr. Centrum podpory rozvoja okresu Svidník a RRA Svidník), ktoré poznajú fungovanie a proces implementácie politiky NRO omnoho lepšie ako samotní žiadatelia zo súkromného sektora, a tým pádom vedia lepšie identifikovať prípadné problémy. Na druhej strane je vyššie hodnotenie zo strany respondentov patriacich do súkromného sektora prirodzené, nakoľko je implementácia Akčného plánu zameraná na aktivity generujúce nové pracovné miesta, pričom verejný sektor mal skôr záujem realizovať projekty infraštruktúrneho charakteru, ktoré z pohľadu aktuálneho nastavenia politiky zameranej na najmenej rozvinuté okresy nie sú oprávnené. Najkritickejšie hodnoteným mílnikom vo fungovaní politiky NRO je práve novela zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov z 1.4.2018, ktorá priniesla inštitucionálne zmeny v jej fungovaní, ako aj prerozdelenie kompetencií medzi aktérmi. Novelou zákona č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov z 1. 4. 2018 došlo k zrušeniu Rady pre rozvoj NRO tzv. „malej rady“ na úrovni okresu a vytvoreniu Výborov, ktoré sú spoluzodpovedné za prípravu Akčného plánu. V praxi novela predstavovala oklieštenie kompetencií aktérov na miestnej úrovni a zároveň posilnenie postavenia okresného úradu a konkrétne prednostu okresného úradu v implementačnom

procesu. Napriek tomu však v priemere aktéri hodnotili inštitucionálnu dimenziu predmetnej politiky lepšie ako samotný spôsob implementácie Akčného plánu. Aj keď Akčný plán v nadväznosti na existujúce reálne problémy v okrese hodnotili nadpriemerne (súvisí to najmä s participáciou miestnych aktérov pri príprave Akčného plánu), samotné hodnotenie projektov a ich výber označovali za kritické. Napríklad neziskové subjekty ako dôvod často uvádzajú nedostatočné skúsenosti niektorých hodnotiteľov projektov. Podobne však ako aj v prípade verejného sektora môžeme predpokladať, že nespokojnosť aktérov z neziskového sektora pramení aj z faktu, že prevažná väčšina ich aktivít nie je z pohľadu regionálneho príspevku oprávnená získať finančnú podporu, keďže nemá potenciál generovať pracovné miesta. Pri hodnotení procesov hodnotenia a výberu projektov boli niektorí respondenti výrazne nespokojní aj s nízkou transparentnosťou pri hodnotení projektov, ktoré nezahŕňalo špecifické hodnotenie projektov, len celkové bodové hodnotenie a následné zamietnutie. Na zdôvodnenie tejto nespokojnosti uvádzali aj prílišnú flexibilitu Akčného plánu, v zmysle nezáväznosti projektov vybraných v rámci Akčného plánu. Aj napriek tomu, že projekty môžu odrážať potreby okresu častokrát neboli podľa respondentov podporené. Na druhej strane však niektorí respondenti schvaľovali upustenie od indikatívneho zoznamu projektov, ktorý bol schválený ako súčasť Akčného plánu na začiatku implementácie politiky. Ako dôvod uvádzali aj to, že prílišné obmedzenie okruhu žiadateľov už na začiatku implementácie politiky vedie k demotivácii miestnych aktérov zapájať sa do rozvojových procesov, a že v konečnom dôsledku určitá miera flexibility Akčného plánu je nutná, najmä pri meniacich sa podmienkach. V prípade politiky NRO však tento krok mal aj opačný efekt. Totižto mnohí žiadatelia, ktorých projekty boli uvedené v indikatívnom zozname projektov, ktoré mali byť podporené a nakoniec neboli, to pochopili ako zavádzanie.

#### 4. Záver

Politika zameraná na podporu najmenej rozvinutých okresov mala zabezpečiť absentujúcu integráciu miestnych, regionálnych a centrálnych rozvojových aktérov tak v horizontálnej dimenzii ako aj vo vertikálnej, s cieľom koncipovať rozvojové stratégie šité na mieru pre konkrétne najmenej rozvinuté okresy. Napriek tejto snahe, na základe prípadovej štúdie okresu Svidník môžeme konštatovať, že procesy tvorby Akčného plánu a jeho následnej implementácie sprevádzali bariéry rôzneho druhu, ktoré vznikali nielen na úrovni okresu, ale aj medzi jednotlivými úrovňami riadenia. Určitá miera informačnej asymetrie, nedostatočné metodické usmernenie a časová a administratívna náročnosť, ktoré sú častokrát skloňované aj ako zlyhania ostatných podporných mechanizmov boli preukázané aj v prípade predmetnej politiky. V prípade politiky NRO boli tieto zlyhania znásobené častými zmenami podmienok nielen poskytovania podpory ale aj fungovania samotného inštitucionálneho zabezpečenia jej implementácie. Na druhej strane však treba poznamenať, že určitá miera nespokojnosti vychádza aj zo skutočnosti, že niektoré skupiny miestnych aktérov neboli s týmito podmienkami stotožnené, predovšetkým so základnou podmienkou tvorby pracovných miest.

#### Literatúra

- [1] BARCA, F., McCANN, P., RODRÍGUEZ-POSE, A., (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 1467-9787. DOI 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- [2] BARCA, F., (2009). *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.* [online]. [cit. 2020-04-09]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf).
- [3] EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV (EDA). (2013). *Audit EÚ v skratke - informatívna správa o výročných správach za rok 2012.* [online]. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. 41 p. ISBN 978-92-9241-351-4.
- [4] FERRY, M., MCMMASTER, I., (2005). Implementing structural funds in Polish and Czech regions: convergence, variation, empowerment?. *Regional & Federal Studies*, vol. 15, no.1, pp. 19-39. ISSN 1359-7566. DOI 10.1080/13597560500084046.
- [5] GAGLIARDI, F., (2008). Institutions and Economic Change: A Critical Survey of the New Institutional Approaches and Empirical Evidence. *The Journal of Socio-Economics*, vol. 37, no.1, pp. 416-443. ISSN 1053-5357. DOI 10.1016/j.socec.2007.03.001.
- [6] GILL, I., (2010). *Regional Development Policies: Place-Based or People-Centred?*. Paris: OECD Regional Development Policy Division. [online]. [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644>.
- [7] HORNYÁK GREGÁŇOVÁ, R., PIETRIKOVÁ, M., (2017). Zmeny vo vývoji regionálnej nezamestnanosti a v priamych zahraničných investíciách v podmienkach SR. In *XX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků.* Brno: Masarykova univerzita, pp. 147-154. ISBN 978-80-210-8587-9. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-8587-2017-18.

- [8] HURTER, P. A., MARTINICH, S. J., (1989). *Facility Location and the Theory of Production*. Boston, MA: Kluwer Academic Press. 252 p. ISBN 978-94-009-2518-2.
- [9] JANKAUSKAS, V., ŠEPUTIENĚ, J., (2009). The impact of the institutional environment on the economic development. *Ekonomika*, vol. 87, pp. 141-153. ISSN 1392-1258. DOI 10.15388/Ekon.2009.0.1040.
- [10] KUMAR, P., ZATTONI, A., (2016). Institutional Environment and Corporate Governance. *Corporate Governance: An International Review*, vol. 24, no.2, pp. 82-84. ISSN 1467-8683. DOI 10.1111/corg.12160.
- [11] OECD, (2009a). *How Regions Grow*. Paris: Organisation for Economic Growth and Development. 140 p. ISBN 978-92-64-03945-2.
- [12] OECD, (2009b). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris: Organisation for Economic Growth and Development. 197 p. ISBN 9789264076518.
- [13] PARTRIDGE, D. M., RICKMAN, S. D., OLFERT, M. R., (2015). When Spatial Equilibrium Fails: Is Place-based Policy Second Best? *Regional Studies*, vol. 49, no.8, pp. 1303-1325. ISSN 1360-0591. DOI 10.1080/00343404.2013.837999.
- [14] RODRÍGUEZ-POSE, A., STORPER, M., (2006). Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects. *Economic Geography*, vol. 82, no.1, pp. 1-25. ISSN 1944-8287. DOI 10.1111/j.1944-8287.2006.tb00286.x.
- [15] RODRIK, D., (2005). Growth Strategies. In AGHION, Philippe – DURLAUF, Steven. (eds). *Handbook of Economic Growth*. North Holland: Elsevier Academic Press, pp. 967-1014. ISBN 9780080461137.
- [16] SEN, A., (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University press. 468 p. ISBN 978-0-674-03613-0.
- [17] 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. ISSN 2324-8041. DOI 10.20472/SS.2015.4.2.005.
- [18] ŠOLTĚS, V., REPKOVÁ ŠTOFKOVÁ, K., LENKO, F., (2019). New approaches of regional policy as a supporting factor of the socioeconomic development of the region. In *International conference on innovations in science and education*. Prague, pp- 296 – 301. ISSN 1805-9961. DOI 10.12955/cbup.v7.1377.
- [19] TABELLINI, G., (2010). Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, vol. 8, no.4, pp. 677-716. ISSN 1542-4766. DOI 10.1111/j.1542-4774.2010.tb00537.x.
- [20] Úrad vlády Slovenskej republiky. (2015). *Čo znamená podpora najmenej rozvinutých okresov?* [online]. [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: <http://www.nro.vlada.gov.sk/podpora-najmenej-rozvinutych-okresov/>.
- [21] VARECHA, L., FÁZIKOVÁ, M., (2019). Vybrané procesy formulácie a implementácie politiky podpory najmenej rozvinutých okresov. In *XXII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 272-280. ISBN ISBN 978-80-210-9268-6. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-9268-2019-34.
- [22] Zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov.

**Príspevok bol spracovaný v rámci grantu VEGA1/0789/18 (Inštitucionálne prostredie ako nositeľ rozvojových politík v najmenej rozvinutých okresoch).**