

**Milan Buček**

## **REGIONÁLNE DOSAHY A IMPULZY EKONOMICKEJ KRÍZY**

**Abstract:** *The paper deals with the impact of global and economic crisis on regions. The focus is on selected factors of regional threats as presented in the EU study "Region 2020". The starting point of the methodology is the calculation of the so-called threat index. This index is based on the following four factors: changes in globalization, in demography, in climatic conditions, and those in energy availability. Advanced industrial regions and cities will be influenced in several dimensions. Impacts of the crisis on these regional holders of macroeconomic growth are described in the paper. The author identifies challenges and makes proposals for dealing with the crisis on the self-government level. In the conclusion, the author states that even during the crisis, it is necessary consider traditional well-tried theoretical concepts, which are also aimed at regional competitiveness during post-crisis period.*

**Key words:** *regions in crisis, factors of global and regional crises, impulses for handling of crisis*

**JEL:** 0 18, R 1, R 5, E 32

### **Regionálne ohrozenia v strategickom horizonte**

Európska komisia spracovala správu o budúcich výzvach [5], ktorým budú čeliť regióny v roku 2020, pričom za najzraniteľnejšie sa považujú regióny, kde sú a budú regionálne disparity zvlášť výrazné. Keďže budúca regionálna politika EÚ po roku 2013 bude výraznou mierou ovplyvnená týmito identifikovanými ohrozeniami, venujeme sa tým častiam, ktoré sa slovenských regiónov priamo týkajú.

Metodologicky sa vychádzalo z prepočtu tzv. indexu ohrozenia, postaveného na štyroch faktoroch, o ktorých sa predpokladá, že budú mať najvýraznejší vplyv na budúcnosť regiónov EÚ: zmeny v globalizácii, v demografii, v klimatických

podmienkach a v dostupnosti energií.<sup>1</sup> Súčasťou tejto správy v prílohe je zoznam všetkých európskych regiónov s prepočítanými indexmi ohrozenia vrátane súhrnného indexu. (Index dosahuje hodnoty od 0 – žiadne ohrozenie po 100 – najvyššie ohrozenie.)

#### 1. Index ohrozenia klimatickými zmenami

Bratislavský kraj	29
západné Slovensko	33
stredné Slovensko	26
východné Slovensko	27

#### 2. Index energetického ohrozenia

Bratislavský kraj	47
západné Slovensko	56
stredné Slovensko	52
východné Slovensko	51

#### 3. Index ohrozenia globalizáciou

Bratislavský kraj	31
západné Slovensko	47
stredné Slovensko	49
východné Slovensko	69

#### 4. Index ohrozenia demografickými zmenami

Bratislavský kraj	19
západné Slovensko	20
stredné Slovensko	15
východné Slovensko	9

#### 5. Súhrnný index ohrození

Bratislavský kraj	28
západné Slovensko	39
stredné Slovensko	34
východné Slovensko	39

Zo správy vyplývajú tieto závery:

#### *Dosah globalizácie*

Globalizácia prospeje regiónom, ktoré sa vyznačujú konkurencieschopnými a inovatívnymi ekonomikami, kým regióny, ktorým chýba kapacita na rozvoj znalostnej ekonomiky, sa pravdepodobne ocitnú v ťažkej situácii. Z odhadov vyplýva, že v najmenej výhodnej situácii sa budú nachádzať mnohé regióny južnej a východnej časti EÚ, ktorá siahla od Lotyšska po južné Portugalsko. Situácia regiónov,

<sup>1</sup> Základom prepočtu pre jednotlivé regióny NUTS 2 sú *indexy ohrozenia*. Ide o štyri indexy: *index ohrozenia globalizáciou* (produktivita, miera zamestnanosti, miera „vysokého“ vzdelania, miera „nízkeho“ vzdelania); *index ohrozenia demografickými zmenami* (podiel populácie 65+n v populácii, obyvateľstvo v produktívnom veku, podiel obyvateľov odchádzajúcich z regiónu); *index ohrozenia klimatickými zmenami* (ohrozenie záplavami, populácia pobrežných oblastí pod morskou hladinou, ohrozenie suchom, ohrozenie poľnohospodárstva, rybolovu a turistiky); *index ohrozenia energetickými problémami* (spotreba energie domácnosťami – vrátane súkromnej dopravy, odhad spotreby energie komerčnou dopravou, priemyslom, službami a poľnohospodárstvom, národnou produkciou uhlíka, závislosťou od dovozu energie); posledný index je *syntetický* a identifikuje regióny s väčším počtom problémov.

v ktorých sa nachádzajú významné mestské centrá, ktoré sú zvyčajne magnetom pre ľudí s vyšším vzdelaním, a najnovšie technológie, by mala byť naopak relatívne priaznivá. Zo slovenských regiónov je najviac ohrozené globalizáciou východné Slovensko s hodnotou indexu 69.

#### *Rôznorodosť v demografických modeloch*

Zo správy vyplýva, že približne tretinu európskych regiónov čaká do roku 2020 pokles populácie. Veľká väčšina týchto regiónov sa nachádza v nových členských štátoch strednej a východnej Európy, vo východnom Nemecku, v južnom Taliansku a v severozápadnom Španielsku. Správa takisto predpovedá, že v mnohých krajinách strednej a východnej Európy sa demografické problémy vyskytnú v neskoršej fáze. Odporúča sa, aby tento čas využili na prípravu ekonomiky a sociálnych systémov na dôsledky starnúcej populácie. Slovenské regióny sú z celoeurópskeho pohľadu v pomerne priaznivej situácii s indexom ohrozenie 20 a menej.

#### *Ďalekosiahle následky zmeny klímy*

Správa predpokladá, že väčšina európskych regiónov pocíti vo väčšej či menšej miere negatívne dôsledky zmeny klímy. Napätá situácia postihne niekoľko hospodárskych sektorov, najmä cestovný ruch, výrobu energie, poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo. Viac ako 170 mil. ľudí – čo je viac ako tretina populácie EÚ – žije v regiónoch, ktoré budú vystavené najväčšiemu tlaku. V južnej a východnej Európe dôjde k zmene zrážok a k zvýšeniu teploty, kým v regiónoch na severe a západe sa vyskytne skôr erózia pobrežia a extrémne poveternostné javy (napríklad víchrice). Aj z hľadiska klimatických zmien je situácia v slovenských regiónoch relatívne priaznivá, najvyšší index na západnom Slovensku dosahuje hodnotu 33.

#### *Nestále trhy s energiou*

Všetky regióny v EÚ sa čoraz viac stretávajú so zmenami trhov s energiou, čím sa otvára otázka bezpečnosti dodávok a vznikajú problémy v súvislosti s energeticou účinnosťou a environmentálnou udržateľnosťou. Analýza poukazuje na to, že regióny severnej a západnej Európy sú podľa všetkého vo všeobecnosti lepšie pripravené riešiť tieto problémy, ktoré sa vyskytnú počas nasledujúcich rokov. Na druhej strane sa ako obzvlášť zraniteľné javia byť okrajové regióny, ktoré sa nachádzajú v členských štátoch východnej a južnej Európy. Platí to aj o slovenských regiónoch, v ktorých sa hodnoty indexu pohybujú nad 50 a v Bratislave sa jej približujú (47).

Na záver správy sa uvádza, že európsky politický rámec sa musí prispôbiť, aby pomohol regiónom zvládnuť problémy roku 2020, a že všetky regióny budú musieť nájsť riešenia „šité na mieru“ konkrétnej kombinácii problémov, ktoré ich očakávajú.

*Dosah a impulzy hospodárskej krízy*<sup>2</sup>

Vyspelých regiónov a miest ako nositeľov regionálneho, ale aj národohospodárskeho rastu a zamestnanosti sa kríza dotkne vo viacerých rozmeroch. Medzi najviac ohrozené odvetvia patrí kovovýroba, strojárstvo, automobilový priemysel a elektrotechnický priemysel, ktoré sú v Bratislave a vôbec vo významných mestských aglomeráciách koncentrované. Zníženie objednávok u finálnych výrobcov sa presúva v reťazci na nižšie dodávateľské stupne, teda až po subdodávateľské firmy. Znižovanie nákladov dodávateľských firiem vyústi na jednej strane do redukcie zamestnanosti vo výrobných firmách, tá sa bude týkať v prvom rade veľkého počtu pracovníkov s flexibilným pracovným úväzkom (napr. agentúrnych pracovníkov), a na druhej strane do odstavovania prebytočných kapacít a preskupovania výroby v rámci SR v podnikoch s viacerými prevádzkami. Malé a stredné podniky pôsobiace ako subkontraktori pre veľké korporácie budú zasiahnuté ako prvé (kaskádovité premietanie dôsledkov recesie). Pomôcť im priamo je ťažké, riešenie je skôr v dohode s centrálnymi veľkými korporáciami na národnej a nadnárodnej úrovni. V slovenských podmienkach to znamená ohrozenie približne 50 tis. pracovných miest v subkontraktorských firmách, ale prebieha zároveň i zostrovanie problémov v oblasti kmeňových pracovníkov vo finalizujúcich firmách. Dlhodobý dosah môže mať aj postupné narušenie sľubne sa tvoriacich klastrov a networkov firiem na mestskej a regionálnej úrovni.

1. Hospodárska kríza na západnom Slovensku, kde je zamestnanosť viac sektorovo diverzifikovaná, bude prebiehať skôr plošne a nebude mať taký silný sociálny dosah vzhľadom na vyššiu mieru zamestnanosti. Aj v tejto časti však firmy ohlasujú redukciiu pracovných miest.

2. Malé a stredné podniky závislé od domácej spotreby je možné podporovať jednak prostredníctvom finančných impulzov, jednak prostredníctvom stimulácie domácej spotreby obyvateľstva. Pre obidve skupiny je dôležitou otázkou cien energií (20 % výdavkov domácností) a komplexnosť riešení (multiplikačné efekty programov – napr. programy úspor energií, recyklačných projektov alebo ekologizácie regiónov).

3. Okrem redukcie pracovných miest na Slovensku môže nezamestnanosť ovplyvniť aj strata zamestnania občanov pracujúcich v zahraničí.

4. Treba upozorniť aj na to, že budovanie cestnej infraštruktúry bez súčasnej komplexnej podpory rozvoja ostatných faktorov rozvoja (najmä hospodárskych a obslužných aktivít s príslušnou infraštruktúrou) začne na rozvoj v území pôsobiť opačným efektom; v napojenom území dochádza k tzv. vysávaciemu efektu (napr. k zvýšenému odchodu pracovníkov do iných oblastí a do zahraničia).

<sup>2</sup> Táto časť vychádza zo Stratégie regionálneho a územného rozvoja SR, EÚ SAV, 2009 (interný materiál), na ktorom spolupracovali ako gestori : E. Žárska, J. Tvrdoň a Š. Rehák.

## Výzvy a riešenia pre samosprávu

Problémom sa stane riešenie regionálne a miestne viazanej zamestnanosti, závislej od malých a stredných firiem. Z tohto hľadiska kľúčovou otázkou slovenskej stratégie by mala byť podpora podnikateľských subjektov v regiónoch v kategórii malých a stredných firiem, ktorých multiplikačným výsledkom by malo byť udržanie regionálnej a miestne viazanej zamestnanosti. To zároveň umožní zvýšiť miestny dopyt a spotrebu a tak vytvárať mechanizmus fungovania hospodárskeho rastu

Oživenie domácej spotreby je priamo spojené s celkovou príjmovou situáciou väčšiny populácie. Pokiaľ väčšina populácie v situácii, v ktorej viac ako 70 % pracovníkov má mzdu menšiu, ako je priemerná mzda a v čase, keď dôjde k výraznému tlaku na zmrazenie miezd, bude kľúčovou otázkou pre vládne štruktúry udržanie domáceho dopytu. Keďže dopyt na základe zvýšenia spotreby obyvateľstva vzhľadom na celkové zvýšenie úverov už nebude možný tak ako doteraz, zostáva v podstate pre Slovensko jediná možnosť, a to zvýšenie *dopytu verejného sektora*. Rozsah verejných objednávok by mal takto v horizonte 2–3 rokov dosiahnuť hodnotu približne 3,98–4,65 mld. eur. Znamená to oproti súčasnosti zvýšenie o 1,33–1,66 mld. eur, teda zhruba o tretinu.

Hlavným nástrojom vlády na antirecesnú politiku sa stáva fiškálna politika na strane príjmov i výdavkov verejných financií. Dôsledky recesie na verejné financie možno zhrnúť takto: pozri [10].

### *A. Faktory znižujúce príjmy verejných financií*

1. Zníženie výberu priamych aj nepriamych daní a odvodov v dôsledku poklesu ekonomickej aktivity, poklesu zamestnanosti i dôchodkov domácností.

2. Dôsledky poklesu cien ropy na zníženie výberu spotrebných daní.

### *B. Faktory pôsobiace na zvýšenie výdavkov verejných financií*

1. Rast nákladov na zvýšenie sociálnej ochrany (presun zvyšovania dôchodkov na začiatok roka, rast nákladov v oblasti sociálnych dávok, náklady na propopulačné opatrenia).

2. Investície na energetickú bezpečnosť.

3. Náklady ekologickej povahy.

4. Rast účasti verejných zdrojov na financovaní dopravnej infraštruktúry.

5. Rast účasti štátu na kofinancovaní programov využitia európskych štrukturálnych fondov v dôsledku ich lepšieho čerpania.

Dosah hospodárskej krízy bude citeľný aj na regionálnu a miestnu verejnú správu a môže významne limitovať nielen rozvojové procesy, ale aj obligatórne aktivity.

Priama väzba sa môže prejavovať osobitne na samosprávy VÚC a obcí minimálne v troch súvislostiach:

– prostredníctvom podielových daní: celkový hospodársky vývoj a osobitne očakávané zvyšovanie nezamestnanosti zníži celkový výnos dane z príjmov fyzic-

kých osôb, z ktorej okolo 94 % sa rozdeľuje obciam a VÚC a predstavuje v ich rozpočtoch objemovo najvyšší príjem na úrovni zhruba 40–45 %;

- prostredníctvom dotácií: obce a VÚC vykonávajú prenesené kompetencie štátnej správy, ktoré štát financuje dotáciami z kapitol príslušných ministerstiev; tento zdroj príjmov je druhým najvýznamnejším a predstavuje okolo 22–24 % rozpočtov obcí a VÚC. Napätosť a priority štátneho rozpočtu môžu ohroziť doterajšie výšky dotácií;

- prostredníctvom spolufinancovania fondov EÚ: samosprávy obcí a VÚC ako beneficianti fondov EÚ nemajú dostatok zdrojov na spolufinancovanie a predpokladajú prostriedky od štátneho rozpočtu; osobitne zložitá môže byť situácia pri rozbehnutých projektoch predpokladajúcich spolufinancovanie v tomto roku.

Vážnym aspektom zostávajú úlohy, resp. záväzky prístupových protokolov v ekologickej oblasti (odkanalizovanie obcí, likvidácia neriadených skládok odpadu, zabezpečenie celoplošného separovania odpadu na určené komodity a pod.), ktoré kladú nároky na štátny, ako aj na územné rozpočty.

K postupom, ktoré môžu pomôcť eliminovať rozsah a hĺbku dosahu krízy, možno zaradiť:

- prehodnotenie (rozvojových) priorít vo väzbe na výdavkovú politiku štátneho rozpočtu,

- sociálne programy treba chápať nie ako sociálne, ale ako nástroj formovania globálnej a regionálnej spotreby,

- je nevyhnutné definovať nové oblasti spotreby (napr. ekologizácia spoločnosti) ako projekty verejného sektora a obyvateľstva (spoločné financovanie),

- dôsledný monitoring a kontrola hospodárneho narábania s verejnými prostriedkami zapojením všetkých príslušných inštitúcií kontrolného systému SR,

- presadzovanie metód kvality a efektívnosti existujúcimi postupmi (rozpočtová disciplína, programové rozpočtovanie, zverejňovanie súťaží a fakturácií na webe, elektronické aukcie a pod.),

- eliminácia korupcie na všetkých úrovniach riadenia (je to aj vo väzbe na použité postupy v predchádzajúcich dvoch riešeniach).

V rokoch 2011–2015 vypršia časové limity pre mnohé posuny záväznosti riešenia ekologických dosahov. Rozsah ilegálnych skládok komunálneho odpadu, kde v podstate iba desatina sa oficiálne eviduje a plní normy EÚ, znamená veľkú záťaž pre rozpočty samospráv na miestnej regionálnej úrovni. Ide o sumu viac ako 1,16 mld. eur, kde samosprávy musia do roku 2013 odstrániť ilegálne skládky tuhého komunálneho odpadu. S tým súvisí aj celková úroveň zásobovania a odkanalizovania pitnou vodou, čo znova znamená časový horizont 2012–2015. Obidve úlohy, aj vzhľadom na novú smernicu o substanciiach sledovaných vo vode, budú znamenať potrebnú investíciu v sume, ktorá prevyšuje výšku 3,32 mld. eur. Opätovne pôjde predovšetkým o investície regionálnych a miestnych samospráv, avšak nie je možné vylúčiť ani potrebu štátnej spoluúčasti na týchto projektoch.

Pritom je zrejmé, že stále väčšia časť celkového systému *verejného obstarávania*, i keď je formálne podriadený pravidlám pre verejné obstarávanie a je aj určený smernicami EÚ, stále pokračuje v *neefektívnom* plytvaní verejnými zdrojmi. Svedčia o tom aj mnohé prípady a kauzy, ktoré sú neustále predmetom záujmu médií. Na druhej strane je zrejmé, že pokiaľ bude pokračovať tento proces plytvania, nebude možné objektívne splniť všetky záväzky, ktoré spomíname, pri nezmenených výdavkoch štátneho rozpočtu a teda pri dodržaní pokračujúceho poklesu deficitu verejného sektora tak, ako je stanovené v Pakte stability pre Slovensko a ostatné členské štáty.

Mnohé investičné aktivity vlády sú napojené na využívanie štruktúrnych fondov EÚ. Zlepšenie ich doteraz nedostatočného využívania bude síce viazať rastúce zdroje verejných financií (kofinancovanie), no výsledok sa prejaví v takom posilnení domáceho dopytu, ktoré môže mať multiplikačné efekty. Platí to obzvlášť pre investície samospráv smerujúce na opravu a výstavbu školských budov, na opravu a výstavbu ciest, na zateplňovanie, výstavbu vodovodov, kanalizácií a skládok odpadov. Sú to napospol investície s pomerne nízkou dovoznou náročnosťou. Dôležité je aj to, že pripravenosť uvažovaných investícií je vysoká a že sa ich realizácia môže začať už v úvodných fázach recesie. Z uvedených dôvodov je žiaduce podstatne zlepšiť čerpanie štruktúrnych fondov EÚ, pokúsiť sa ho koncentrovať na úlohy, ktoré môžu najviac prispieť k posilneniu domáceho dopytu a zlepšiť jeho využívanie aj odstránením klientelizmu a úplatkárstva v danej oblasti.

Ukazuje sa, že síce na Slovensku bolo vybudovaných viac ako 68 priemyselných parkov, avšak reálne z nich funguje iba 12. Očakávanie jednotlivých obcí alebo sídelných štruktúr na získanie prostriedkov príchodom zahraničných investorov sa ukazuje ako nereálne, a to nielen vzhľadom na finančnú krízu.

Záverom možno pripomenúť, že aj v čase krízy treba mať na pamäti osvedčené teoretické koncepty, ktoré sú zacielené aj na regionálnu konkurencieschopnosť po kríze. Týka sa to klastrov (Porter), inovácií (Schumpeter, Chesbrough), ľudského, sociálneho a kreatívneho kapitálu (Becker, Florida), globalizácie (Friedman) a regionálneho marketingu (Kottler) atď. „Preto je dôležité snažiť sa udržať Kyenesov príspevok v kontexte s ostatnými expertmi a venovať pozornosť faktu, že zdroje dostupné prostredníctvom keynesianskej politiky môžu byť skutočne efektívne – ak majú priniesť konkurenčné výhody ku koncu krízy – iba ak prispievajú k rozvoju alebo posilňujú aktíva identifikované ostatnými expertmi“. [6]

## Literatúra

- [1] ADAMASCHEK, B. (2000): *Efektivita vo verejnej správe*. Bratislava: Vydavateľstvo Bertelsmannovej nadácie, 2000. ISBN 980-968308-3-X.
- [2] AURIACOMBE, CH. (2000): *Reflection of the New Public Management*. University of South Africa, The World Bank, Washington 2000.
- [3] BUČEK a kol.: *Regionálny rozvoj: novšie teoretické koncepcie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2006.

- [4] COMBES, D. – VERHIJEN, T. (1997): *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu*. Bratislava: NISPAcee, 1997, ISBN 80-967616-2-5.
- [5] Commission of the European Communities: Commission Staff Working Document – Regions 2020 An Assessment of Future challenges for EU Regions. Brussels 2008.
- [6] Global crisis: regional solution, AGORADA, Brussels, Scoping Paper, May 2009.
- [7] Národný strategický a referenčný rámec v programovom období 2007–2013 (2007), MVRR, Bratislava.
- [8] PORTER, M. (2000): Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly* 14 (1), s. 15–34, Sage Publications.
- [9] SCHEDLER, K. – PROELLER, I. (2000): *New Public Management*. Bern, 2000. Vízia rozvoja slovenskej spoločnosti, EÚ SAV, Bratislava, 2009.
- [10] STANEK, P.: *Dopady ekonomickej krízy na verejný sektor*. Podkladová štúdia pre Stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti. Interný materiál EÚ SAV, Bratislava, august 2009.