

REDUCTION OF THE REGIONAL DISPARITIES IN THE CONTEXT OF THE ACT ON THE LAGGING REGIONS

Zuzana Polačková¹

Abstract

A significant regional disparity rate is among the characteristics of the Slovak Republic. In order to reduce the regional disparities and promote the development in the lagging regions, the Act on the Lagging districts (Act No. 336/2015 Coll.) was adopted in 2015 (hereinafter as Act). According the respective Act, the lagging districts are identified based on the rate of their registered unemployment. By the Act adopted methodology, which is based on the use of the solely indicator, resulted to the situation when one quarter of the total number of the districts in Slovakia is qualified as least-developed. Given the high portion of the districts labeled as lagging on the total number of the Slovak districts, it can be questioned whether the adequate threshold is used, or whether the selection based on the results of one indicator is sufficiently elastic. Author of the article poses the question whether the account of other indicators would influence the selection of the lagging districts, and if so, to which extend. Based on the experimental modelling and results of seven alternative models which took into account also other variables, it can be concluded, that the selection of the lagging districts through the solely indicator of registered unemployment, can be considered as distorted and not adequately reflecting the complexity of the socio-economic situation of the district in question. The list of the lagging districts has been changed most significantly in cases when the values attributed to variables related to educations outcomes were considered in a stronger manner. It can be argued, that the quality and the accessibility of the education has a crucial impact on the promotion of the district. Poor education results are then reflected in the higher unemployment rate, mostly the long-term and structural type. Given the strategic perspective, the aims of the public policies, including the Act on the Lagging districts, should focus primarily on the issues of education. Analysis of the support distributed according the Act on the lagging regions, showing the marginal focus on issues of education, is therefore, surprising.

Keywords

Lagging regions, Identification of the lagging regions, Support for the lagging regions, Human capital

I. Úvod a metodológia

Významná miera regionálnych disparít patrí medzi charakteristiky Slovenskej republiky. Podľa údajov OECD, HDP na obyvateľa Bratislavského samosprávneho kraja dosahuje viac ako dvojnásobok hodnoty v krajine, zatiaľ čo HDP na obyvateľa Prešovského samosprávneho kraja nedosahuje ani 60 percent národného priemeru (OECD, 2015). Riešenie otázky významných a narastajúcich regionálnych rozdielov patrí medzi veľké výzvy tvorcov verejných politík. Okrem vysokej miery rozdielov medzi územiaми klasifikovanými ako NUTS3 (v administratívnom členení

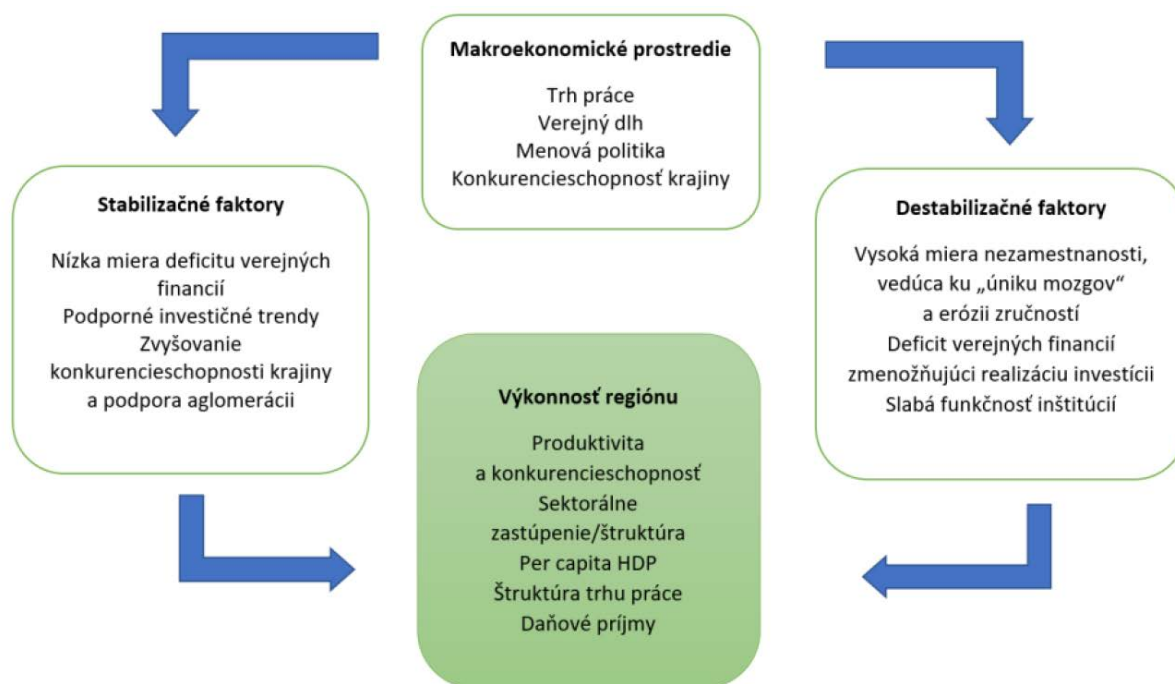
¹ Centre of Social and Psychological Sciences, SAS, Šancová 56, 811 05 Bratislava, Slovakia. E-mail of author polackova.zuza@gmail.com

SR známe ako vyšší územný celok), rozdiely sa významne prejavujú i vo vnútri regiónov (na územiach klasifikovaných ako LAU1, teda na úrovni okresov).

S cieľom znižovať regionálne disparity a posilniť rozvoj zaostávajúcich regiónov, bol 11.11.2015 prijatý Zákon 336/2015 Z.z. o najmenej rozvinutých okresoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako Zákon o NRO). Podľa Zákona o NRO je za najmenej rozvinutý okres označený ten, v ktorom miera evidovanej nezamestnanosti vykazovaná Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny SR, bola v období za aspoň deväť kalendárnych štvrt'rokov počas predchádzajúcich dvanástich, po sebe nasledujúcich, kalendárnych štvrt'rokov, vyššia ako 1,5 násobok priemernej miery evidovanej nezamestnanosti v krajine.

Metodológia pre zaradenie okresu do zoznamu najmenej rozvinutých okresov realizovaná v zmysle Zákona o NRO je teda postavená na výsledku jedného ukazovateľa. Výhodou takéhoto prístupu je jeho jednoduchosť. Je však možné pochybovať, či je takýto prístup dostatočne plastický a či dokáže reflektovať komplexnosť socioekonomickej situácie okresu často ukotvanej v historickom a spoločenskom kontexte daného územia.

Dynamika rozvoja a výkonnosti konkrétneho územia je výsledkom viacerých, vzájomne sa ovplyvňujúcich, faktorov. Tieto je v základnom členení možné rozdeliť na stabilizačné a destabilizačné (Európska Komisia, 2017b). Viaceré z faktorov výkonnosti sú podmienené alebo významne ovplyvnené, makroekonomickou situáciou krajiny a je ťažké ich ovplyvniť z miestnej úrovne. Napriek širokému spektru najrôznejších premenných však existuje vysoká miera konsenzu ohľadom vplyvu faktorov súvisiacich so stavom ľudského kapitálu v regióne na celkovú situáciu daného územia (viď obrázok 1).

Obrázok č. 1: Faktory výkonnosti regiónu

Zdroj: Európska komisia (2017a)

Miera registrovanej nezamestnanosti medzi ukazovatele stavu ľudského kapitálu určite patrí. Bez zohľadnenia ďalších premenných (akými sú napr. vzdelávacie výsledky, prístup ku príležitostiam celoživotného vzdelávania, funkčnosť inštitúcií, populačné trendy, štruktúra trhu práce atď.), je však možné o schopnosti ukazovateľa miery registrovanej nezamestnanosti komplexne ilustrovať stav daného regiónu, pochybovať.

Okrem nedostatočnej výpovednej hodnoty, môže byť informácia o miere registrovanej nezamestnanosti i výrazne skreslená a ovplyvnená konaním registračného úradu, ktorým je miestny úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (úrad PSVaR). Vzhľadom na možnú manipuláciu interpretácie ukazovateľov registrovanej nezamestnanosti, odborná literatúra ako i odborná diskusia sa snažia opúšťať maximum, v ktorej je sociálno-ekonomická situácia ilustrovaná mierou registrovanej nezamestnanosti a nahrádzať ju prístupom opierajúcim sa o mieru zamestnanosti ako ukazovateľa vhodnejšie ilustrujúceho socio-ekonomickú situáciu (Európska komisia, 2017b).

V rámci výskumu, ktorý je podkladom tejto práce a ktorý bol realizovaný v období rokov 2015 až 2018, bolo prostredníctvom kvalitatívnych metód potvrdených 10 kategórii ovplyvňujúcich celkovú situáciu regiónu, a to: i.) celková ekonomická situácia krajiny; ii.) dopravná infraštruktúra; iii.) demografické trendy; iv.) nezamestnanosť; v.) prítomnosť ľudí z prostredia marginalizovaných

rómskych komunít; vi.) úroveň vzdelania a výsledky žiakov; vii.) miera investícií; viii.) kvalita podnikateľského prostredia; ix.) sociálna situácia; x.) zdravotný stav obyvateľov (Polačková, 2019).

Autorka tejto práce jednoznačne odmieta zaradiť prítomnosť akejkoľvek etnickej alebo národnostnej menšiny medzi dôvody zaostávania regiónu len na základe príslušnosti ku konkrétnej etnickej alebo národnostnej skupine bez zohľadnenie širšieho kontextu, ktorý je prostredníctvom administratívnych dát zložitý zachytiť. Preto kategória „prítomnosť marginalizovaných rómskych komunít“ bola pre účely tejto práce zastúpená kategóriou pomenovanou ako „prítomnosť koncentrovanej chudoby“ (táto bola následne vsunutá do kategórie „sociálna situácia“), ktorá je pre marginalizované rómske komunity charakteristická.

Rovnako bola vylúčená kategória „celková ekonomická situácia krajiny“, nakoľko jej vývoj jednotlivé regióny môžu ovplyvniť len čiastočne a jej hodnota je identická v prípade všetkých okresov Slovenska. V prípade kategórie dopravnej infraštruktúry dáta dostupné na úrovni LAU1 (okres) boli vyhodnotené ako nie dostatočne ilustratívne, preto neboli ďalej zohľadňované. Pre zvyšných sedem identifikovaných kategórií boli následne vytvorené ukazovatele popisujúce stav v danom okrese. Vo viacerých kategóriách dáta na úrovni LAU1 (okres) nie sú dostupné, preto boli vytvorené zástupné ukazovatele.

Ukazovatele boli na základe administratívnych údajov následne kvantifikované. Pre potreby tejto práce boli spracované administratívne dáta zbierané Štatistickým úradom SR, Ústredím práce, soc. vecí a rodiny SR, Ministerstvom vnútra SR, Úradom podpredsedu vlády pre informatizáciu a inovácie, Národným ústavom certifikovaných meraní vzdelávania, Centrom vedecko-technických informácií SR, Sociálnou poisťovňou, Okresnými súdmi a Finančnou správou SR.

Dáta boli spracované na okresnej úrovni. Následne boli vyčlenené okresy zaradené do zoznamu najmenej rozvinutých okresov (celkom 20 okresov). Dáta za jednotlivé kategórie okresov (najmenej rozvinuté okresy a iné okresy) boli priemerované a priemerné výsledky (v niektorých prípadoch bol zohľadňovaný aj medián) boli porovnávané vzájomne a voči priemeru za celé Slovensko. Spracované administratívne dáta boli následne využité pre tvorbu tzv. alternatívneho indexu identifikácie najmenej rozvinutých okresov.

Pre účely indexu boli hodnoty zohľadňovaných ukazovateľov na okresnej úrovni porovnávané voči priemernej hodnote Slovenska a jednotlivé ukazovatele boli váhové, pričom súčet bodového ohodnotenia priemerných hodnôt bol 100. Čím bol súčet váhových premenných vyšší, tým bolo zostávanie okresu považované za významnejšie.

II. Model identifikácie najmenej rozvinutých okresov

Výsledkom metodológie pre identifikáciu najmenej rozvinutých okresov, tak ako je realizovaná v zmysle Zákona o NRO, je situácia, kedy do zoznamu najmenej rozvinutých okresov patrí štvrtina všetkých okresov Slovenska s celkovým počtom 1 152 430 obyvateľov, čo predstavuje 20,3 percenta celkovej populácie Slovenska.

Vzhľadom na počet aktuálne zaradených okresov (20 z celkového počtu 79, pričom Bratislava a Košice spoločne predstavujú 9 okresov) je možné polemizovať, či vstupná hranica nie je postavená príliš nízko a či výber postavený na výsledkoch jedného ukazovateľa je dostatočne plastický.

Rovnako je možné položiť otázku či by zohľadnenie aj iných ukazovateľov zoznam najmenej rozvinutých okresov ovplyvnil, a ak áno, tak do akej miery.

Analyzované administratívne dáta a hodnoty jednotlivých ukazovateľov priemerované na okresnej úrovni jednoznačne poukazujú na horšie výsledky viacerých premenných v okresoch klasifikovaných ako najmenej rozvinuté.

Tvrdenie však nie je jednoznačné, ak sú hodnoty ukazovateľov za jednotlivé okresy analyzované individuálne. Zaujímavým zistením je, že niekoľko málo okresov zo skupiny najmenej rozvinutých dosahuje vo vybraných ukazovateľov priemer Slovenska. Je však možné tvrdiť, že ak ku takejto situácii dôjde, tak ide skôr o výnimku. Nie je však výnimočné, ak viaceré z okresov, ktoré do skupiny najmenej rozvinutých zaradené neboli, vo vybraných ukazovateľov priemer Slovenska nedosahujú.

Situácia je najvypuklejšie v oblasti vzdelávania, kde je síce možné tvrdiť, že najmenej rozvinuté okresy vo všeobecnosti vykazujú horšie výsledky (ilustrované či prostredníctvom výsledkov celonárodných testovaní alebo vzdelanostnej štruktúry obyvateľov) v porovnaní s priemerom okresov nezarađených do skupiny najmenej rozvinutých. Ak však hodnoty nie sú priemerované, individuálna situácia jednotlivých okresov sa môže výrazne líšiť. Napr. okres Snina zo skupiny najmenej rozvinutých výrazne prekročil celonárodný priemer výsledkov v testovaní deviatakov, alebo okresy Stropkov, Svidník a Sobrance celonárodný priemer v prepadávaní žiakov nedosahujú. Na opačnej strane je viacero okresov, najmä južného Slovenska, alebo Oravy, ktoré v celonárodnom testovaní žiakov a vzdelanostnej štruktúre obyvateľov dosahujú len priemer alebo podpriemer najmenej rozvinutých okresov, ktorý je výrazne nižší v porovnaní s celonárodným priemerom. Za pozornosť stojí i okres Spišská Nová Ves, ktorý vedie rebríček v prepadávaní žiakov a dosahuje podpriemerné výsledky vo vzdelávaní, do zoznamu najmenej rozvinutých okresov však zaradený nebol.

Podobné zistenia sa vynárajú i v prípade ďalších analyzovaných ukazovateľov, akými sú napr. hustota podnikateľských subjektov v okrese, ktorá je podľa viacerých štúdií jedným z najilustratívnejších indikátorov životaschopnosti regiónu (Stephen, Partidge; 2011 a Stephen, Partidge a Faggian; 2013 alebo Rupasingha a Goetz, 2013).

Na základe vyššie uvedeného je možné polemizovať o správnosti identifikácie najmenej rozvinutých okresov realizovanej v zmysle Zákona o NRO. Tvrdenie je možné demonštrovať prostredníctvom experimentálneho modelovania a výsledkov siedmich alternatívnych modelov identifikácie najmenej rozvinutých okresov (viď príloha 1). Tieto boli vytvorené s cieľom rozšíriť diskusiu ohľadom takej metodológie pre identifikáciu najmenej rozvinutých okresov, ktorá by dokázala reflektovať komplexnosť socio-ekonomickej situácie daného okresu i v kontexte širších súvislostí akými je miera registrovanej nezamestnanosti.

V prípade každého z modelov boli hodnoty zohľadňovaného ukazovateľa² na okresnej úrovni delené priemernou hodnotou daného ukazovateľa na celoslovenskej úrovni a výsledok bol násobený počtom bodov pridelených pre konkrétny ukazovateľ. Súčet bodového vyjadrenia všetkých zohľadňovaných ukazovateľov, v prípade každého zo siedmich modelov, predstavoval hodnotu 100. Nižší výsledok indikoval lepšiu situáciu v okrese, vyšší horšiu.

Výber zohľadňovaných premenných, ich kombinácia ako i váhové ohodnotenie boli realizované experimentálne. Váhy jednotlivých premenných boli volené autorkou ako nástroj modelovania jednotlivých scenárov, určenie ich miery nebolo podmienené ďalším výskumom.

V prípade piatich modelov bola ako základná premenná určená miera registrovanej nezamestnanosti. Toto rozhodnutie vychádzalo z aktuálne platnej metodológie pre identifikáciu najmenej rozvinutých okresov, ktorá mieru registrovanej nezamestnanosti považuje za jedinú zohľadňovanú hodnotu. Ku premennej o registrovanej nezamestnanosti boli následne pridávané ďalšie ukazovatele a ich váhové vyjadrenia boli menené.

V prípade jedného z modelov bola premenná registrovanej nezamestnanosti experimentálne vynechaná a nahradená mierou dlhodobej nezamestnanosti, v prípade jedného modelu bola premenná registrovanej nezamestnanosti zohľadnená len marginálne. V oboch prípadoch bola ako kľúčová zvolená premenná súvisiaca so vzdelaním.

² Pre zoznam a váhové vyjadrenie jednotlivých ukazovateľov zohľadňovaných v jednotlivých modeloch viď prílohu 1

V prípade, ak by za vstupnú hranicu pre zaradenie okresu do zoznamu najmenej rozvinutých bol považovaný 1,5 násobok priemerného súčtu všetkých sledovaných premenných³, do zoznamu najmenej rozvinutých okresov by na základe jednotlivých modelov bolo zaradených od 5 do 18 okresov.

Avšak, v prípade, ak by vstupnú hranicu určoval okres, ktorý je aktuálne do zoznamu zaradený a ktorý v rámci konkrétneho modelu získal najlepšie hodnoty spomedzi všetkých, zoznam najmenej rozvinutých okresov by sa v každom z modelov zásadne rozšíril a zaradených by bolo od 21 do 28 okresov.

Pre účely alternatívneho indexu identifikácie najmenej rozvinutých okresov je možné ponúknuť ľubovoľný počet ďalších modelov, s ktorých každý sa môže odlišovať výberom premenných, ich kombináciou alebo intenzitou ich váhovania. Vytváranie vysokého počtu modelov však nie je cieľom. Cieľom modelovania vyššie uvedených alternatív je ilustrovať plasticitu zaostávania jednotlivých okresov, pričom premenná registrovanej nezamestnanosti predstavuje len jeden z aspektov.

Na základe výsledkov jednotlivých uvedených modelov je možné tvrdiť, že v prípadoch, v ktorých bolo pripísané vyššie váhovanie premenným z oblasti vzdelávania, počet okresov, ktoré oproti priemeru vykazovali horšie hodnoty stúpali. Rovnako stúpali i rozdiely vo výsledných hodnotách jednotlivých okresov.

Vzhľadom na vysokú mieru medzigeneračnej reprodukcie vzdelávacích výsledkov, ktorá je pre Slovensko charakteristická (OECD, 2014; 2017b) by pre identifikáciu najmenej rozvinutých regiónov bolo vhodné zohľadniť i premenné ilustrujúce mieru vzdelávacích výsledkov a vzdelanostnú štruktúru obyvateľov okresu. Vzhľadom na štruktúru dlhodobu nezamestnaných uchádzačov, medzi ktorými najväčšiu časť tvoria ľudia s nízkou mierou kvalifikácie je možné tvrdiť, že vzdelávacie výsledky žiakov v okrese vo veľkej miere predikujú budúcu mieru nezamestnanosti v okrese. Uvedené tvrdenie potvrdzujú i závery hodnotenia dopadov aktívnej politiky trhu práce (Karasová, Baláž a Polačková, 2018), ktoré na základe výsledkov logistickej regresie zaradili mieru dosiahnutého vzdelania medzi hlavné premenné ovplyvňujúce úspešnosť jedinca na trhu práce. Je možné tvrdiť, že výsledky vzdelávania detí v okrese sú významne určujúcim ukazovateľom v prognóze vývoja konkrétneho územia.

³ Hodnota násobku 1,5 vychádza z aktuálne uplatňovaného modelu, kedy je za vstupnú hranicu považovaný 1,5 násobok priemeru registrovanej nezamestnanosti v okrese.

Na základe výsledkov jednotlivých modelov je teda možné tvrdiť, že v prípade, ak by pre identifikáciu najmenej rozvinutých okresov boli zohľadňované i iné premenné ako miera registrovanej nezamestnanosti, zoznam najmenej rozvinutých okresov by sa zásadne odlišoval. Konkrétny zoznam je však podmienený zoznamom zohľadňovaných premenných, pričom v prípade silnejšieho dôrazu na výsledky vzdelávania by bol zoznam dlhší, ako v prípade, ak by ukazovateľom z oblasti vzdelávania bola pripisovaná len marginálna váha.

III. Prioritné témy rozvoja v najmenej rozvinutých regiónoch

Zaradením okresu do zoznamu najmenej rozvinutých, konkrétny okres získava príležitosť sa uchádzať o systematickú podporu zameranú na vyrovňovanie príležitosti a realizáciu adresných programov, ktorých cieľom je zlepšenie celkovej situácie v okrese.

Na základe realizovaného kvalitatívneho výskumu je možné tvrdiť, že zástupcovia jednotlivých okresov zaradenie do zoznamu najmenej rozvinutých okresov považovali za príležitosť a zaradeniu sa v žiadnom prípade nebránili. Práve naopak, v okresoch, ktoré do zoznamu doposiaľ zaradené neboli zaznievali hlasy volajúce po zaradení.

Špecifikom podpory realizovanej v zmysle Zákona o NRO je, že jej zameranie vychádza z obsahu tzv. Akčného plánu najmenej rozvinutého okresu. Tento vzniká na miestnej úrovni, je teda možné predpokladať, že zameranie realizovanej podpory je určené miestnymi aktérmi a nie centrálnym orgánom štátnej alebo verejnej správy.

Pri analýze podpory v prospech najmenej rozvinutých okresov realizovanej v zmysle Zákona o NRO je prekvapením, že otázka lepšieho prístupu ku kvalitnejšiemu vzdelávaniu v regiónoch rezonuje len marginálne. A to i napriek tomu, že prepad ukazovateľov ilustrujúcich výsledky vzdelávania v najmenej rozvinutých okresoch v porovnaní so zvyškom Slovenska patrí medzi najvýraznejší spomedzi všetkých sledovaných ukazovateľov.

Na základe analýzy 16 verejne dostupných Akčných plánov⁴ a správ o plnení Akčného plánu za konkrétny okres⁵ je možné tvrdiť, že v poradí prvou prioritou v prípade všetkých skúmaných okresov je „systémové opatrenia potrebné pre zabezpečenie akčného plánu“, čo v praxi znamená

⁴ Praktický výkon zákona o NRO je realizovaný prostredníctvom plnenia tzv. akčných plánov. Tieto sú vnímané ako východiskové dokumenty popisujúce jednotlivé prioritné oblasti rozvoja v okrese opierajúce sa potenciál konkrétneho okresu.

⁵ V prípade zvyšných 4 okresov akčný plán v čase písania tejto práce ešte nebol schválený, preto ho nebolo možné hodnotiť

zriadenie novej alebo identifikáciu už existujúcej organizácie zameranej na výkon a koordináciu opatrení akčného plánu v danom okrese.

V prípade všetkých akčných plánov sa objavujú priority zamerané na podporu zamestnanosti, vo viacerých sa však odlišuje uhol, z ktorého je na tému nazerané. Vo viacerých akčných plánoch to je podpora regionálnej/miestnej ekonomiky, v iných podpora podnikania, v ďalších dôraz na prepájanie odbornej prípravy s trhom práce.

Napriek tomu, že všetky akčné plány zahŕňajú priority súvisiace so zvyšovaním počtu pracovných príležitostí, len tri z analyzovaných akčných plánov sa explicitne sústreďujú na zvyšovanie kvality dostupných pracovných príležitostí. Slabý dôraz na kvalitu pracovných miest je možné hodnotiť negatívne, nakoľko v aktuálnej situácii nedostatku pracovnej sily je kvalita pracovných miest zásadnou otázkou. Podľa metodiky hodnotenia kvality pracovných miest uplatňovanej OECD (OECD, 2017b), Slovensko patrí do kategórie krajín vykazujúcich najhoršie hodnoty. V prípade mnohých pracovných miest je ich odmietnutie racionálnou voľbou. Kvalita pracovných miest teda v analyzovaných akčných plánoch významne ustupuje orientácii na ich kvantitu.

Negatívne je možné hodnotiť i fakt, že nie všetky akčné plány medzi svoje priority zahrnuli otázku vzdelávania. Vo väčšine prípadov, kedy sú témy súvisiace so vzdelávaním uvedené, sú tieto striktne viazané na trh práce a zvyšovanie zamestnanosti. Iba jeden akčný plán zahrnul dôraz na vzdelávanie, bez toho, aby vzdelávanie vnímal v bezprostrednom spojení s trhom práce, témy celoživotného vzdelávania v plnej miere absentujú.

Na základe výsledkov kvalitatívneho výskumu nie je jednoznačne jasné, z čoho nízka miera dôrazu na budovanie a podporu ľudského kapitálu v zmysle podpory zručností a vzdelávania pramení. Nie je jasné, či táto je prejavom nevedomosti, kedy si zapojení aktéri neuvedomujú, že jeden z hlavných motorov rozvoja okresu sú práve ľudské kapacity, alebo je prejavom dešpektu voči dôležitosti vzdelávania a podpory ľudského kapitálu, prípadne, či je prejavom nízkej miery dôvery voči potenciálu obyvateľov okresu, ktorých zapojení aktéri nepovažujú za dostatočne schopných, preto im ani žiadne vzdelávacie aktivity neponúkajú.

Slabú orientáciu na otázky vzdelávania v realizovaných akčných plánoch reflektuje aj štruktúra podporených projektov, či prostredníctvom tzv. „regionálneho príspevku“ (teda štátneho rozpočtu) alebo prostredníctvom európskych štrukturálnych a investičných zdrojov. Na základe analýzy zoznamu podporených projektov a „zmlúv o podpore“ dostupných v Centrálnom registri zmlúv, je možné tvrdiť, že na realizáciu akčných plánov bolo ku 31.12.2018 prostredníctvom „regionálneho príspevku“ prerozdelených 22 964 700,- EUR zo štátneho rozpočtu. Verejne dostupné správy

o plnení akčných plánov indikujú podporu 257 554 700.- EUR z prostriedkov európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF).

V prípade tzv. „regionálneho príspevku“, napriek tomu, že takmer štvrtina všetkých prerozdelených prostriedkov bola určená v prospech projektov súvisiacich so vzdelávaním, viac ako 98% tejto sumy bolo určených na nákup zariadení, opravu budov alebo zabezpečenie projektovej dokumentácie potrebnej na rekonštrukciu/rozšírenie budov. Na základe analýzy dostupných dokumentov, je teda možné tvrdiť, že prostredníctvom regionálneho príspevku možno bolo zabezpečené zlepšenie fyzickej infraštruktúry, zatiaľ čo na zvyšovanie kvality obsahu nebol kladený dôraz.

V prípade podpory realizovanej prostredníctvom príspevku európskych štrukturálnych a investičných fondov, sa tieto v plnej miere sústreďujú na tvorbu pracovných miest, zamestnávanie, prípadne investície do vybavenia centier odborného vzdelávania.

V prípade tzv. centier odborného vzdelávania (ako i množstva ďalších, z európskych zdrojov, podporených projektov) nie je možné zistiť, či (a ak, tak v akej miere) bola podpora/realizácia projektu ovplyvnená zaradením okresu do zoznamu najmenej rozvinutých okresov. Viacerí respondenti kvalitatívneho výskumu počas realizovaných rozhovorov uviedli, že napriek možnému bodovému zvýhodneniu neveria, že zaradenie okresu na zoznamu najmenej rozvinutých, má výrazný vplyv na podporu / nepodporu projektu z prostriedkov EŠIF, ktorý v prvom rade musí spĺňať štandard kvality a administratívnej správnosti.

Iná situácia však nastáva v prípade projektov, ktorých realizácia je limitovaná na územie najmenej rozvinutého okresu. V takomto prípade respondenti výskumu existenciu politiky výrazne oceňujú. Príkladom takéhoto prístupu je napr. národný projekt financovaný z prostriedkov operačného programu Ľudské zdroje s názvom „Cesta na trh práce“ alebo „Cesta na trh práce 1“.

Z finančných prostriedkov uvedeného projektu každý z okresov výrazne profitoval a prostredníctvom projektu boli vytvorené stovky pracovných miest pre ľudí registrovaných v evidencii uchádzačov o zamestnanie, vďaka čomu nepochybne došlo ku podpore ich zručností a ľudského kapitálu.

Slabou stránkou vytvorených pracovných miest je ich udržateľnosť. Najväčšia časť preinvestovaných finančných prostriedkov (47%) bola využitá v prospech tvorby pracovných miest u verejných zamestnávateľov. Podľa opisu projektu išlo o pracovné miesta vytvorené vo vymedzených oblastiach zamestnávania (oblasti súvisiace s verejnoprospešnou činnosťou) v trvaní troch až dvanástich mesiacov bez povinnosti ďalšieho udržania pracovného miesta. Existujúce

administratívne dáta ÚPSVaR neposkytujú dostatočnú detailnosť potrebnú na exaktné vyhodnotenie udržateľnosti vytvorených pracovných miest, avšak vzhľadom na finančnú situáciu jednotlivých obcí a neziskový charakter vykonávaných činností je možné predpokladať, že po vyčerpaní príspevku boli pracovné miesta ukončené a podporený účastník sa s vysokou mierou pravdepodobnosti vrátil do evidencie úradu práce. Predpoklad bol potvrdený i vybranými respondentami výskumu (starostami obcí), ktorí príspevok využili.

Podľa prognózy CEDEFOP (2019) sa predpokladá, že v období do roku 2030 počet pracovných príležitostí pre nízko-kvalifikovaných uchádzačov klesne na 4 percentá a počet pracovných príležitostí pre vysokokvalifikovaných stupne na 36% (z pôvodných 22% v roku 2016). Vývoj v prospech pracovných príležitostí pre ľudí s vysokou mierou kvalifikácie alebo ukončeným vysokoškolským stupňom vzdelania potvrdzujú aj zistenia výberového zisťovania pracovných síl realizovaného Štatistickým úradom SR. Vzhľadom na vyššiu mieru prevalencie ľudí s ukončeným formálnym vzdelaním na úrovni ISCED 1-2, výraznejší rast registrovanej nezamestnanosti v rokoch 1997-2018, ako i výsledky celonárodného testovania žiakov, je možné predpokladať, že vývoj na trhu práce smerom ku vyššej kvalifikácii bude mať najvýraznejšie negatívny dopad v zmysle nárastu štrukturálnej nezamestnanosti práve v okresoch, ktoré sú klasifikované ako najmenej rozvinuté.

Je preto možné tvrdiť, že v prípade, ak nebudú uskutočnené masívne nápravné opatrenia a realizovaná podpora sa nezačne významne orientovať práve na témy súvisiace so zlepšovaním vzdelanostnej úrovne v danom okrese, rozsah negatívnych dopadov a marginalizácia najmenej rozvinutých okresoch sa v budúcnosti budú zväčšovať.

IV. Záver

Miera registrovanej nezamestnanosti, ktorá je jediným kritériom pre zaradenie okresu do zoznamu najmenej rozvinutých, nepochybne patrí medzi ukazovatele stavu daného regiónu.

Na základe realizovaného výskumu je však možné konštatovať, že výsledky vzdelávacieho systému v regióne a miera zaostávania regiónu sú výrazne prepojené. Vzhľadom na vysokú mieru medzigeneračnej reprodukcie vzdelávacích výsledkov ako i vzdelanostnú štruktúru dlhodobo nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie, je možné tvrdiť, že vzdelávacie výsledky žiakov v okrese vo veľkej miere predikujú budúcu mieru nezamestnanosti v okrese. Z pohľadu prognózy vývoja konkrétného územia, je preto možné tvrdiť, že výsledky vzdelávania detí sú významným ukazovateľom určujúcim mieru nezamestnanosti v okrese v budúcnosti. Zohľadnenie ukazovateľov

ilustrujúcich výkonnosť vzdelávacieho systému v regióne pri určovaní najmenej rozvinutých okresov, by preto bolo vhodné. Zúženie problematiky výberu najmenej rozvinutých okresov na otázku zamestnanosti a vnímanie rozvinutosti okresu výlučne cez prizmu trhu práce bez zohľadnenia ďalších faktorov je možné považovať za skresľujúce.

Tvrdenie potvrdzujú výsledky experimentálneho modelovania a výsledkov siedmych alternatívnych modelov identifikácie najmenej rozvinutých okresov. Zoznam najmenej rozvinutých okresov sa významne odlišuje ak je pre identifikáciu najmenej rozvinutého okresu v zmysle Zákona o NRO zohľadňovaný iba ukazovateľ registrovanej nezamestnanosti a ak sú zohľadňované i ďalšie premenné, najmä ak sú zohľadňované premenné súvisiace s mierou vzdelania obyvateľov okresu alebo výkonnosťou vzdelávacieho systému v okrese.

Na základe výsledkov analýzy administratívnych dát je možné tvrdiť, že verejné politiky zamerané na prekonávanie zaostávania regiónov sa prioritne zameriavajú na riešenie problémov trhu práce a znižovanie registrovanej nezamestnanosti. Zo strategického pohľadu by sa ciele verejných politík však mali viac zameriavať na kvalitu a dostupnosť vzdelávania (všetkých foriem a stupňov) a rozvoj ľudského kapitálu realizovaný i mimo trhu práce. Tento rozmer iniciatív zameraných na prekonávanie zaostávania regionálnych celkov realizovaných na Slovensku však vo verejných politikách ako i diskusii zatiaľ nie je dostatočne reflektovaný. Ľudský kapitál vo väčšine najmenej rozvinutých okresov sa tak nie len nerozvíja ale dochádza i ku jeho devalvácii.

Z pohľadu prognózy ďalšieho vývoja zaostávajúcich okresov je preto potrebné venovať extrémnu pozornosť práve otázkam súvisiacim s podporou prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu pre všetky skupiny obyvateľov a ukazovatele ohľadom úrovne vzdelania by v metodike výberu najmenej rozvinutých okresov realizovanej v zmysle Zákona o NRO mali byť významne zohľadnené.

Financovanie

Príspevok vznikol v rámci projektov: VEGA č. 2/0002/18 „Inštitucionálne rámce ekonomického rozvoja SR v novej etape globalizácie

Literatúra

Annoni, P., Djikstra, L. (2013). *EU Regional Competitiveness Index*: JRC Scientific and Policy Report: 2013, Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2013. ISBN 978-92-79-32370-6.

CEDEFOP. (2018). *Skills forecast for Slovakia. 2018*. Dostupné z <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/skills-forecast>. (05.08.2019).

- Dijkstra, L., Annoni, P., Kozovska, K. (2013). *A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings*: European Union Regional Policy Working Paper: 02-2011. EC. Brussels.
- Demnou, L. et al. (2015). *Spurring Growth in Lagging Regions in Slovak Republic*, OECD Economics Department, Working Papers, No. 1211, OECD Publishing, Paris. Dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzv05lkd-en>. (05.08.2019).
- EURÓPSKA KOMISIA. (2017a). *Competitiveness in low-income and low-growth regions The lagging regions report*: Pracovná správa pre zamestnancov komisie: EC. 2017.
- EURÓPSKA KOMISIA. (2017b). *Economic Challenges of Lagging Regions*: Záverečná správa: EK 2017.
- Karasová, K., Baláž, V., Polačková, Z. (2019). *Efficiency of the Active Labour Market Policies: Evidence from the Slovak Republic*, In Ekonomický časopis, ISSN: 0013-3035, vol. 67, no. 1, p. 11 - 33.
- OECD. (2014a). PISA 2012. *Results in Focus What 15-year-olds know and what they can do with what they know*: správa: OECD Publishing.
- OECD. (2014b). *How good is your job? Measuring and assessing job quality*, Chapter 3. OECD Employment Outlook 2014. OECD Publishing, Paris. p. 79-139.
- OECD. (2015). *Better Life Initiative: How's Life in the Slovak Republic?*: správa: OECD Publishing.
- OECD, (2017a). *Employment Outlook*: Záverečná správa: OECD Publishing, 2017. ISBN 9789264274860.
- OECD. (2017b). *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, ISBN 9789264279834.
- Podpora najmenej rozvinutých okresov a regionálny rozvoj. Dostupné z <https://www.nro.vicepremier.gov.sk/index.html>. (05.08.2019).
- Polačková, Z. (2019). *Ľudský kapitál ako faktor konkurencieschopnosti a rozvoja regionálnych celkov v SR a v Európe - súčasný stav a prognózovanie budúceho vývoja*: Slovenská technická univerzita v Bratislave, Ústav manažmentu STU, Bratislava, dizertačná práca, 2019, 109 p.
- Rupasingha, A., Goetz, S. (2013). *Self-Employment and Local Economic Performance: Evidence from US Counties*, Papers, In Regional Science, ISSN: 1435-5957, vol. 92, p. 141–161.

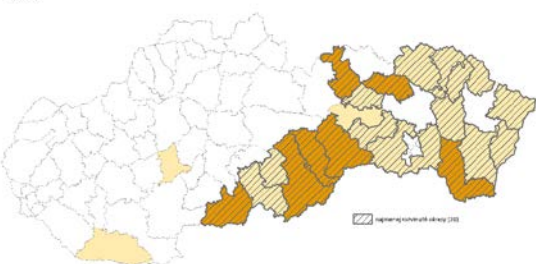
SLOV-LEX Zákon 336/2015 z 11. novembra 2015 o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupné na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/336/20180401>.

Stephens, H., Partridge, M. (2011). *Do Entrepreneurs Enhance Economic Growth, In Lagging Regions?*, In Growth and Change, ISSN 1468-2257, vol. 42, 431 – 465 .

Stephens, H., Partridge, M., Faggian, A. (2013). *Innovation, Entrepreneurship and economic growth, In lagging regions*. In Journal of Regional Science, ISSN:1467-9787, vol. 53, no. 5, p. 778 – 812.

Príloha 1

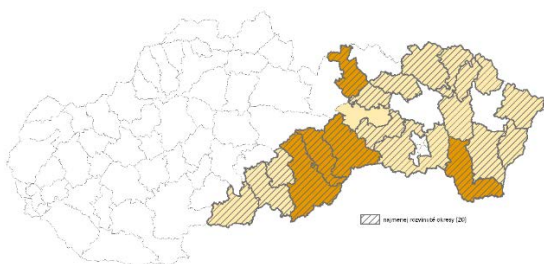
Mapové zobrazenie jednotlivých alternatívnych modelov Indexu identifikácie najmenej rozvinutých okresov⁶

Model 1:	
	Zaradené premenné a ich váhové vyjadrenie - Miera registrovanej nezamestnanosti – 50 bodov - Výsledky testovania piatakov – 25 bodov - Pomer obyvateľov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 1-2 – 25 bodov
Zaradený počet okresov: 7	

⁶ Tmavšie zobrazené okresy sú okresy, ktoré dosiahli 1,5 násobok priemerného súčtu všetkých sledovaných premenných. Bledšie zobrazené okresy sú okresy, ktoré dosiahli minimálne hodnotu okresu, ktorý je do zoznamu zaradený ku 30.6.2019 a so všetkých aktuálne zaradených okresov dosiahol najlepšieho hodnoty. Okresy zaradené do zoznamu najmenej rozvinutých okresov ku 30.6.2019 sú označené šrafúrou.

Model 2

Model 2



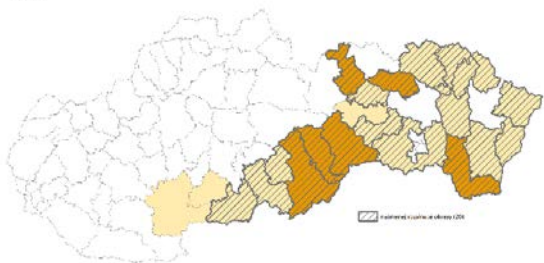
Zaradený počet okresov: 5

Zaradené premenné a ich váhové vyjadrenie

- Miera registrovanej nezamestnanosti – 25 bodov
- Miera dlhodobej registrovanej nezamestnanosti – 25 bodov
- Výsledky testovania piatakov – 20 bodov
- Pomer obyvateľov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 1-2 – 20 bodov
- Pomer poberateľov dávky v hmotnej núdzi voči celkovému počtu domácnosti – 10 bodov

Model 3

Model 3

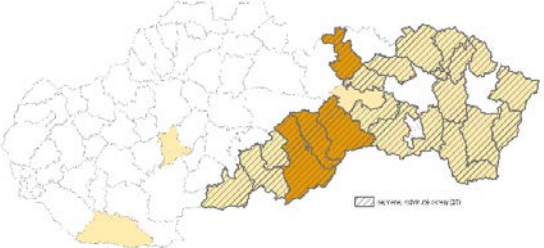


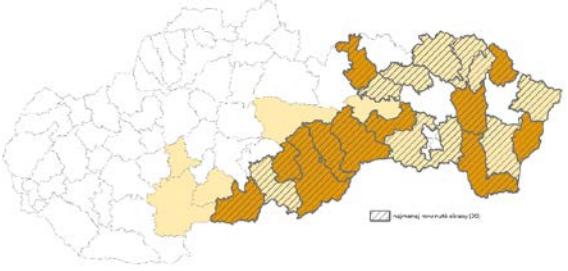
Zaradený počet okresov: 6

Zaradené premenné a ich váhové vyjadrenie

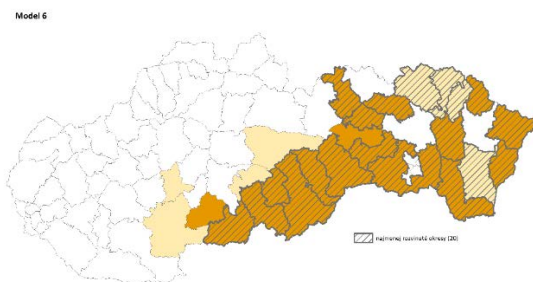
- Miera registrovanej nezamestnanosti – 20 bodov
- Miera dlhodobej registrovanej nezamestnanosti – 20 bodov
- Výsledky testovania piatakov – 20 bodov
- Pomer obyvateľov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 1-2 – 20 bodov
- Pomer poberateľov dávky v hmotnej núdzi voči celkovému počtu domácnosti v okrese – 20 bodov

Model 4

Model 4  Zaradený počet okresov: 5	Zaradené premenné a ich váhové vyjadrenie - Miera registrovanej nezamestnanosti – 25 bodov - Miera dlhodobej registrovanej nezamestnanosti – 25 bodov - Výsledky testovania piatakov – 25 bodov - Pomer obyvateľov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 1-2 – 25 bodov
---	---

Model 5  Zaradený počet okresov: 11	Zaradené premenné a ich váhové vyjadrenie - Miera registrovanej nezamestnanosti – 10 bodov - Miera dlhodobej registrovanej nezamestnanosti – 10 bodov - Podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovom počte obyvateľov okresu v produktívnom veku – 10 bodov - Výška priemernej mzdy v okrese – 10 bodov - Pomer obyvateľov vo veku 24-65 rokov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 1-2 – 10 bodov - Pomer obyvateľov vo veku 24-65 rokov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 5 – 10 bodov - Výsledky testovania piatakov (priemerná hodnota za matematiku a slovenský jazyk) – 10 bodov - Pomer poberateľov dávky v hmotnej núdzi voči celkovému počtu domácnosti v okrese – 10 bodov - Počet dospelých obyvateľov na jednu s.r.o. registrovanú v okrese – 10 bodov - Pomer ľudí posúdených ako osoby s ťažkým zdravotným postihnutím na celkovej populácii okresu – 10 bodov
--	---

Model 6

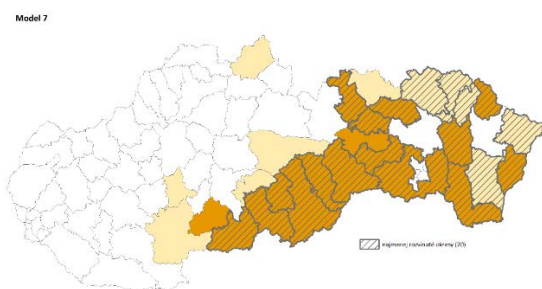


Zaradený počet okresov: 18

Zaradené premenné a ich váhové vyjadrenie

- Miera dlhodobej nezamestnanosti – 20 bodov
- Pomer obyvateľov vo veku 24-65 rokov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 1-2 – 20 bodov
- Výsledky testovania piatakov (priemerná hodnota za matematiku a slovenský jazyk) – 20 bodov
- Podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovom počte obyvateľov okresu v produktívnom veku – 10 bodov
- Pomer poberateľov dávky v hmotnej núdzi voči celkovému počtu domácnosti v okrese – 20 bodov
- Počet dospelých obyvateľov na jednu s.r.o. registrovanú v okrese – 20 bodov

Model 7



Zaradený počet okresov: 17

Zaradené premenné a ich váhové vyjadrenie

- Pomer obyvateľov vo veku 24-65 rokov s ukončeným vzdelaním na úrovni ISCED 1-2 – 50 bodov
- Miera dlhodobej nezamestnanosti – 25 bodov
- Počet dospelých obyvateľov na jednu s.r.o. registrovanú v okrese – 25 bodov