

ANALÝZA POSKYTNUTEJ FINANČNEJ PODPORY SKUPINE NAJMENEJ ROZVINUTÝCH OKRESOV S OHĽADOM NA VÝVOJ SITUÁCIE NA TRHU PRÁCE

ZUZANA BEŇOVÁ¹

Analysis of Provided Financial Support to the Least Developed Districts with Regard on Situation on Labour Market

***Abstract:** Regional differences are one of the most visible problems of the Slovak economy. Although they emerged in the time of the centrally planned economy before 1989, the successful transformation into a market-oriented economy could not eliminate them. The differences between the regions in the west and east of Slovakia are visible in all measurable indicators. The registered unemployment rate is one of the indicators that is most often used to express disparities between the western and eastern regions of the country. Also with regard to its reduction, a law was created on the support of the least developed districts. Based on it, a given group of districts is allowed to draw funds on terms that are more favourable. The following article analyses the impact of the provided financial funds on the labour market in the least developed districts.*

***Keywords:** Slovak Republic, regional differences, unemployment, the least developed districts*

JEL Classification: P25, P48

¹Ing. Zuzana Beňová, Ekonomická univerzita v Bratislave, Slovenská Republika;
e-mail: zuzana.benova@euba.sk

1 Úvod

Potreba skúmania regionálnych rozdielov na Slovensku je evidentná a žiadúca. Názory odborníkov na spôsoby zníženia regionálnych rozdielov sa navzájom odlišujú a autori neprichádzajú ku vzájomnému konsenzu v danej problematike. Závažným nedostatkom v danej oblasti výskumu je nedostatok a následná neprehľadnosť spôsobov využitia finančných prostriedkov zameraných na podporu menej a v prípade Slovenska najmenej rozvinutých okresov. Absentujúce štúdie následne spôsobujú, že je náročné nadviazať na príklady dobrej praxe v otázkach podpory zaostávajúcich regiónov. Vzhľadom na uvedené, nasledujúca stať sa venuje práve podrobnej analýze vzájomného vzťahu poskytnutej finančnej podpory a vývoji na trhu práce v skupine najmenej rozvinutých okresov.

Regionálne rozdiely na Slovensku sú evidentné. Zatiaľ čo regióny ležiace na západe krajiny patria k najvyspelejším v rámci Európskej únie vôbec, regióny na východe, respektíve severovýchode a juhovýchode krajiny, výrazne zaostávajú a tempo hospodárskej konvergencie nedosahuje požadujúcu úroveň. S cieľom zníženia regionálnych rozdielov v krajine bol v roku 2015 prijatý zákon výlučne zameraný len na pomoc skupine najmenej rozvinutých okresov. Berúc do úvahy zjednodušený a výrazne uľahčený prístup k finančnej pomoci práve zo strany skôr spomenutých regiónov, vznikol opodstatnený predpoklad zníženia regionálnych rozdielov v krajine a zvýšenia tempa hospodárskej konvergencie. Kľúčovým ukazovateľom, na ktorý sa pri zaradení okresu do skupiny najmenej rozvinutých okresov prihliada, je výška evidovanej miery nezamestnanosti, respektíve jej porovnanie s celoslovenským priemerom za rovnaké časové obdobie. Opodstatnene sa možno domnievať, že ponuka práce a dopyt po nej zohrávajú pri hospodárskom vývoji ktoréhokoľvek regiónu kľúčovú rolu a priamo vplývajú na vývoj iných merateľných ukazovateľov. Vzhľadom na skôr uvedené skutočnosti nasledujúca stať venuje pozornosť vývoju miery nezamestnanosti v skupine najmenej rozvinutých okresov s ohľadom na celkovú výšku poskytnutej pomoci za obdobie rokov 2016 a 2020. Vzájomné porovnanie vyššie uvedených ukazovateľov vytvára možnosť zhodnotenia využitých finančných prostriedkov s ohľadom na vývoj situácie na trhu práce.

Keďže finančná pomoc, ktorá do okresov smerovala, mala rôznu formu, v stati sa okrem všeobecného hodnotenia celkovej sumy venujeme výlučne aj vzájomnému vzťahu poskytnutej výšky regionálneho príspevku a počtu

vytvorených pracovných miest v okrese. Rovnako ako pri prvej komparácii, aj táto obsahuje zhodnotenie využitia poskytnutého regionálneho príspevku podľa jednotlivých okresov s ohľadom na tvorbu pracovných miest.

Regionálne rozdiely v krajine sú dlho pretrvávajúcim negatívnym javom a názory na dôvody ich vzniku či pretrvávania sa odlišujú. Vzhľadom na uvedené v úvode prezentujeme pohľad jednotlivých autorov na predmetnú problematiku, ktorý slúži ako vhodný teoretický základ pre nasledujúcu štúdiu.

Hlavným cieľom predkladaného článku je hodnotenie významu poskytnutej podpory pre skupinu najmenej rozvinutých okresov s ohľadom na situáciu na trhu práce. Stať prehľadne ilustruje, akým spôsobom a či vôbec celková suma podpory, zahrňujúca prostriedky z Európskych štrukturálnych a investičných fondov, súkromných zdrojov a regionálne príspevky, ovplyvnila situáciu na trhu práce. V nasledujúcej časti sa pozornosť venuje výlučne vzťahu poskytnutého regionálneho príspevku a počtu vytvorených pracovných miest. Daný postup a komparácia boli zvolené primárne z dôvodu rozličnej výšky celkovej sumy podpory a výšky regionálneho príspevku. Práve regionálny príspevok má za jeden z primárnych cieľov vytvorenie pracovných miest s ohľadom na existenciu miestnych zdrojov v regióne. Kvantifikáciu presného počtu vytvorených pracovných miest vďaka regionálnemu príspevku tak možno pokladať za vhodnejšie než zameranie sa na celkovú mieru nezamestnanosti, keďže regionálny príspevok samostatne svojou výškou neovplyvňuje do výraznej miery na celkovú mieru nezamestnanosti v sledovanom okrese.

2 Historický prehľad a primárne dôvody regionálnych rozdielov

Slovenská republika bola od konca druhej svetovej vojny ovplyvnená sériou udalostí, ktoré sa podpísali na jej súčasnej hospodárskej a sociálnej situácii. Výraznou zmenou v roku 1989 bol pád komunistického režimu a snaha o transformáciu na trhovo orientovanú ekonomiku. Jednoznačne možno zhodnotiť, že skôr spomenutý proces transformácie bol úspešne ukončený. Dovriešená euro-atlantická integrácia bola jedným z hlavných dôvodov úspešnej transformácie. Hoci momentálne patrí Slovenská republika medzi stálych a stabilných členov Európskej únie a spomedzi krajín Vyšehradskej štvorky je jediným členom eurozóny, na vnútroštátnej úrovni možno aj v súčasnosti sledovať negatívne trendy, ktoré výrazne vplývajú na ekonomickú a spoločenskú situáciu. Jedným z vyššie uvedených negatívnych trendov je

existencia regionálnych rozdielov v krajine. Európska komisia zhodnotila, že regionálne rozdiely na Slovensku stále pretrvávajú, hoci na trhu práce možno sledovať proces konvergenie hospodársky vyspelých a zaostávajúcich regiónov. Tempo však nie je dostatočne rýchle (Európska komisia, 2020).

Rozdiely možno sledovať okrem okresnej aj na krajskej úrovni, s jasnou dominanciou krajov ležiacich v západnej časti krajiny. Pri porovnaní všetkých sledovaných ukazovateľoch zistíme, že rozdiely medzi vyššími územnými celkami na Slovensku sú markantné. V porovnaní evidovanej miery nezamestnanosti dosahuje najlepšie výsledky Bratislavský kraj s evidovanou mierou nezamestnanosti na úrovni 4,71%, zatiaľ čo Prešovský kraj je v danom ukazovateli na poslednom mieste s mierou nezamestnanosti na úrovni 11,39% (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2020). Pri danej komparácii dodávame, že keďže sa jedná o porovnanie krajov, hovoríme o aritmetickom priemere miery nezamestnanosti v jednotlivých okresoch, pokiaľ by sme ku komparácii pristúpili nie na krajskej, ale výlučne okresnej úrovni, rozdiely by boli ešte viditeľnejšie. Pokiaľ sa pozrieme na ďalší ukazovateľ, konkrétne priemernú výšku mzdy, opäť možno konštatovať značné rozdiely. Priemerná nominálna mesačná mzda v Bratislavskom kraji v sledovanom období dosahovala úroveň 1 530 EUR a v Prešovskom kraji 1 007 EUR, rovnako, ako v prvom prípade, aj v tomto hovoríme o komparácii krajov s najlepším a najhorším sledovaným ukazovateľom (Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2020). Pri akejkoľvek komparácii makro či mikroekonomických ukazovateľoch by sme prišli k rovnakému záveru a síce konštatovaniu, že okresy nachádzajúce sa v Košickom, Prešovskom a Banskobystrickom kraji výrazne zaostávajú za okresmi ležiacimi v päťici hospodársky vyspelejších krajov. Pre zachovanie objektivity uvádzame, že aj v trojici krajov (Košický, Prešovský a Banskobystrický) sa nachádzajú okresy, ktoré sa približujú a v niektorých prípadoch aj vyrovnávajú vyspelejším okresom.

2.1 Teoretické zdôvodnenie vzniku regionálnych rozdielov

Dôvody dlhodobého pretrvávajúcich regionálnych rozdielov v krajine sú rôzne. Nemožno tvrdiť, že ich existencia sa objavila až v období vzniku samostatnej republiky. Práve naopak, viditeľné regionálne rozdiely existovali už v čase spoločného štátu s Českom, teda v čase centrálne plánovaného hospodárstva. Skutočnosť, že súkromné podnikanie bolo do veľkej miery eliminované a subjekty národného hospodárstva boli vlastnené a riadené štátom a jeho

ústrednými orgánmi, okrem iného spôsobila nízku efektívnosť v ich riadení a manažovaní, ktorá sa prejavila v prehnane vysokej a umelo vytvárajúcej miere zamestnanosti či výlučnej orientácii na vzájomný obchod s členskými krajinami Rady vzájomnej hospodárskej pomoci, ktorý však nereflektoval požiadavky trhu. Rajčáková a Švecová (2009) udávajú, že práve historický vývoj pôsobí popri demografických, ekonomických či sociálnych podmienkach ako jeden z kľúčových, ktorý vplýva na regionálne rozdiely v krajine. Autorky dodávajú, že významný vplyv na úroveň regionálnych disparít má aj územno-správne zriadenie v krajine. Skutočnosť, že okresy, ktoré v súčasnosti označujeme ako najmenej rozvinuté okresy, sa v období centrálne plánovaného hospodárstva sústredili výlučne na jeden alebo dva ťažiskové odvetvia priemyslu spôsobila, že po páde systému v roku 1989 sa nedokázali efektívne transformovať na nové odvetvia hospodárstva. Rusnák a Korec dodávajú, že negatívne na hospodársky vývoj v daných regiónoch pôsobila aj nízka sociálno-profesijná flexibilita pracovnej sily, ktorá mala prevažne vidiecky charakter (Rusnák a Korec, 2020). Hrabovská zas poukazuje na skupinu okresov, ktoré spoločne označuje ako takzvané okresy chudoby (Hrabovská, 2020). Tie podľa jej názoru vznikli pred rokom 1989, avšak proces transformácie v období deväťdesiatych rokov im výrazný pokrok nepriniesol. Spoločným znakom skupiny okresov chudoby sú podľa autorky vysoká miera nezamestnanosti, odliv zväčša mladej pracovnej sily do zahraničia či ich geografická poloha. Práve okresy, ktoré autorka označuje ako takzvané okresy chudoby, zároveň patria do skupiny najmenej rozvinutých okresov. Už vyššie sme uviedli, že dôvody regionálnych disparít sú rôzne a nemožno ich obmedzovať len na jednu skupinu faktorov. Matlovič a Matlovičová (2011) okrem iného poukazujú na fenomén metropolizácie v bývalých postkomunistických krajinách Európskej únie. Ten podľa nich spôsobil, že v tejto skupine krajín sa budovali mestá, ktoré plnia metropolitné funkcie, a okrem iného sa stali ekonomickými centrami v štáte s vysoko efektívnym využitím zdrojov. V absolútnom rozkole proti nim stoja periférne regióny, ktorých možnosti ekonomicky dobehnúť vyspelejšie regióny v okolí miest sa v priebehu času znižujú (Matlovič, Matlovičová, 2011).

Jedným zo spoločných znakov najmenej rozvinutých okresov Slovenska je aj ich geografická poloha, ktorá je výlučne obmedzená na Košický, Prešovský a Banskobystrický kraj. Okresy, ktoré označujeme ako najmenej rozvinuté, sú vo väčšine prípadov takzvanými koncovými okresmi. Zväčša ležia v pohraničnom regióne, čo pre nich samozrejme platilo aj v období socializmu, avšak ani

integrácia Slovenska do významných medzinárodných organizácii ich význam a postavenie nezlepšila. Z celoeurópskeho hľadiska sú vo všeobecnosti pre prílev zahraničných investícií atraktívnejšie regióny na západe krajiny v blízkosti hraníc s Českom a Rakúskom. Nerovnomernosť v geografickom rozložení priamych zahraničných investícií bolo možné sledovať už od ich samotného príchodu na Slovensku spôsobeného transformáciou miestneho trhu. V roku 2001 bolo 60% priamych zahraničných investícií umiestnených v okolí priemyselných a metropolitných centier, akými sú Bratislava, Košice, Banská Bystrica, Trnava a Trenčín (Hošková, 2001). Podobný trend zhlukovania investícií na západ krajiny, prevažne do metropolitných oblastí, pretrváva aj v súčasnosti. Hampl (2001) však nepovažuje za správne vnímať makropolohu okresu len z geografického uhla pohľadu a uvádza, že je veľmi zjednodušujúce chápať faktor makropolohy len z priestorového pohľadu. V podstate sa jedná o integrálne podmienené usporiadanie ako územné, tak aj sociálno-kultúrne formované dlhodobým vývojom (Hampl, 2001).

2.2 Teoretické prístupy k odstráneniu regionálnych rozdielov

Spôsobov, ktorými je možné odstrániť regionálne rozdiely v krajine, je viacero. Odlišné prístupy vo vybraných štátoch ukazujú, že je nevyhnutné používať prístup s ohľadom na existenciu zdrojov v daných regiónoch či štátoch. Pred samotnou podporou zaostávajúcich regiónov je podstatné správne identifikovanie rozdielov a nastavenie vhodného postupu na ich eliminovanie. Hoci na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že eliminácia regionálnych rozdielov by mala byť prirodzeným cieľom každej vlády, skôr uvedené neplatí vždy. V kontraste s teóriou regionálnej rovnováhy, ktorá sa snaží regionálne rozdiely odstrániť, existuje takzvaná teória regionálnej nerovnováhy, ktorá regionálne rozdiely považuje za prirodzené a v priebehu času sa podľa jej zástancov ešte väčšmi zvyšujú (Blažek, 1999). Teória regionálnej nerovnováhy pokladá za najpodstatnejšie diferenciačné mechanizmy, ktoré v sebe zahŕňujú kumulatívne, koncentračné a selektívne prvky. Skôr spomínaná teória považuje za podstatnejšie koncentrovať aktivity do vyspelých regiónov, než podporovať zaostávajúce regióny.

Z hľadiska skúmania vzniku regionálnych rozdielov je dôležité neobmedzovať empirický výskum len na jednu veličinu. Niektoré zo štúdií nesprávne interpretujú výsledky výskumov, ktoré zaraďujú regióny medzi menej vyspelé len na základe selektívne vybranej veličiny, akou je najčastejšie úroveň

evidovanej miery nezamestnanosti či výška HDP per capita. Takýto prístup však nemožno považovať za správny, keďže samotný vznik regionálnych rozdielov je ovplyvnený množstvom faktorov, ktoré pôsobia spoločne na vybraný región. Faktory, ktoré stoja za zaostávaním v porovnaní s vyspelejšími regiónmi, nemožno obmedziť výlučne na ekonomické, ale zaraďujeme sem aj sociálne, demografické či kultúrne oblasti (Bašťová, Hubáčková a Frantál, 2011). Skôr uvedená teória odôvodnenia vzniku regionálnych rozdielov je uplatniteľná aj na Slovensku (viď kapitola 2.1).

Ako už bolo uvedené primárnou úlohou pred samotným poskytnutím finančných prostriedkov, zameraných na zmiernenie regionálnych rozdielov je správna identifikácia zaostávajúcich regiónov a následne odstránenie vzniknutých medziregionálnych disparít. Medziregionálne disparity je možné charakterizovať ako rozdiely v úrovni sociálnych a ekonomických zdrojov v regióne v istom časovom období v porovnaní s priemernou celoštátnou úrovňou skôr spomínaných zdrojov alebo úrovňou zdrojov v najvyspelejších regiónoch (Czudec, Kata a Wosiek, 2019). Autori zdôrazňujú potrebu zamerania sa nielen na kvantitu, ale primárne kvalitu zdrojov, ktoré sú pre regionálny rozvoj najdôležitejšie. Následne na základe porovnania medziregionálnych disparít je možné určiť, či a akým tempom dochádza ku konvergencii vyspelých a menej vyspelých regiónov v krajine. Dané tempo konvergenzie je následne porovnávané s výškou poskytnutých finančných prostriedkov zameraných na podporu regionálneho rozvoja. Obdobný prístup v skúmaní vplyvu poskytnutých finančných prostriedkov na odstránenie regionálnych rozdielov autori odporúčajú použiť aj v iných empirických štúdiách. Zároveň zdôrazňujú, že pri skúmaní vzájomného vzťahu poskytnutej finančnej pomoci a konvergenzie vyspelých a menej vyspelých regiónov je potrebné skúmať daný vzťah z dlhšieho časového hľadiska (Czudec, Kata a Wosiek, 2019). Obmedzenie skúmania daného stavu z krátkočasového hľadiska môže podľa autorov spôsobiť nesprávnu interpretáciu využitia finančných prostriedkov.

Teoretické štúdie stále neprichádzajú ku vzájomnému konsenzu v otázke najvhodnejšieho spôsobu odstránenia regionálnych rozdielov v krajinách Európskej únie. V zásade je možné rozlišovať dva primárne a zároveň protichodné prístupy voči regionálnej politike. V prípade Slovenska dochádza k uplatňovaniu takzvaného územného princípu. Územný princíp vychádza z predpokladu maximálneho možného využitia miestnych zdrojov v regióne. Zároveň zdôrazňuje potrebu spolupráce endogénnych a exogénnych aktérov, ktorí sa majú spoločne podieľať na rozvojovej politike (Melichová et al.,

2020). Pod vnútornými aktérmi autori rozumejú miestnych aktérov, ktorých hlavným cieľom je určenie primárnych cieľov v agende rozvojovej politiky a následnom vytvorení projektov. Exogénnymi aktérmi sú rozvojové agentúry pôsobiace v danom území. Územný princíp rozvojovej politiky zároveň zdôrazňuje nevyhnutnú spoluprácu, a to na horizontálnej a taktiež vertikálnej úrovni. Rozvojová politika by mala byť realizovaná prostredníctvom aktívnej kooperácie verejného a súkromného sektora, a zároveň si vyžaduje potrebu zapojenia miestnej, regionálnej a štátnej správy. Participatívny spôsob riadenia regionálnej politiky autori považujú za kľúčový v územnom princípe (Melichová et al., 2020). V kontraste s územným princípom existuje priestorovo neutrálny princíp, ktorý na Slovensku podľa autorov využívaný nie je. Priestorovo neutrálny princíp vychádza z potreby presúvania zdrojov do oblastí, kde majú najefektívnejšie využitie. Tento princíp podporuje vytváranie aglomerácií a zároveň vysokú mobilitu výrobných faktorov. Priestorovo neutrálny princíp vo svojej podstate existuje v rozpore s princípmi kohéznej politiky Európskej únie.

V naplňovaní cieľov regionálnej politiky Európska únia aktuálne využíva princíp subsidiarity, čím prenáša značnú kompetenciu v danej oblasti na regionálnu úroveň. Prenášanie kompetencií na regionálnu úroveň je odôvodňované najmä potrebou zapojenia bežných občanov do verejného života s využitím ich vedomostí o danom regióne. Vadkertiová zároveň tvrdí, že Európska únia využíva v rámci regionálnej politiky takzvaný polarizačný prístup (Vadkertiová, 2020). Ten spočíva v prvom rade v identifikácii regiónov v krajine, ktoré zaostávajú. Autorka ďalej zdôrazňuje, že identifikácia spomínaných regiónov sa nesmie obmedzovať len na ekonomickú stránku, ale musí brať do úvahy aj spoločenskú a politickú oblasť. Následne je potrebné nastaviť podporu zaostávajúcich regiónov takým spôsobom, aby nielen konvergovali s vyspelejšími regiónmi, ale zároveň boli vzájomne prepojené. Dôležitú úlohu v celom procese zohrávajú práve vlády jednotlivých krajín. Tie na základe identifikácie a následnej podpory zaostávajúcich regiónov napríklad rozhodnú o výstavbe priemyselných podnikov v danom okrese. Rozhodnutie nemožno pokladať za výsledok prirodzeného správania na trhu, ale ako zasiahnutie zo strany štátu s cieľom zníženia regionálnych rozdielov (Vadkertiová, 2020).

3 Legislatívna úprava najmenej rozvinutých okresov

Vzhľadom na skutočnosť, že konvergencia hospodársky rozvinutých a zaostávajúcich okresov na Slovensku nenastávala v požadovanom tempe, bol v roku 2015 prijatý zákon č. 336/2015 o podpore najmenej rozvinutých okresov. Do skupiny najmenej rozvinutých okresov bol zaradený každý okres, v ktorom miera evidovanej nezamestnanosti vypočítaná z disponibilného počtu uchádzačov o zamestnanie, ktorú ústredie vykazuje, bola v období za aspoň deväť kalendárnych štvrt'rokov počas predchádzajúcich dvanástich po sebe nasledujúcich kalendárnych štvrt'rokov vyššia ako 1,6-násobok priemernej miery evidovanej nezamestnanosti v Slovenskej republike za rovnaké obdobie. Posudzovanie okresov na základe výšky priemernej miery nezamestnanosti možno pokladať za správny a najdostupnejší ukazovateľ, s ktorým je možné pracovať. Ostatné ukazovatele hodnotiace kvalitu života sa do veľkej miery vyvíjajú práve s ohľadom na skutočnosť, či v okrese existuje dostatočný počet pracovných miest.

Zaradenie okresu do skupiny najmenej rozvinutých okresov umožnilo uskutočniť komparáciu aj iných merateľných ukazovateľov. Akútny nedostatok pracovných príležitostí sa napríklad prejavil v rozdieloch absolútnych počtov osôb, ktoré poberajú pomoc v hmotnej núdzi v jednotlivých okresoch Slovenska. Štatistika z roku 2015 ukazuje, že v rebríčku desiatich okresov s najvyšším podielom týchto osôb k celkovému počtu obyvateľov v okrese bolo až 7 okresov tých, ktoré boli zaradené do skupiny najmenej rozvinutých okresov hneď v roku 2016. V okrese Rimavská Sobota, ktorá sa vo vyššie spomínanom rebríčku umiestnila na vôbec najvyššom mieste, bol podiel osôb, ktoré poberajú pomoc v hmotnej núdzi k celkovému počtu obyvateľov na úrovni 17,60%. Pre lepšiu ilustráciu uvádzame, že celoslovenský medián bol v sledovanom období na úrovni 2,95% (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2015). Skôr sme uviedli, že vývoj veličín, akou je napríklad počet osôb poberajúcich dávku v hmotnej núdzi, priamo závisí od miery nezamestnanosti v regióne. Dané tvrdenie potvrdzuje príklad Rimavskej Soboty, ktorá v danom období zaznamenala najvyššiu mieru nezamestnanosti, a zároveň najväčší počet osôb poberajúcich dávku v hmotnej núdzi. Výsledky porovnania akýchkoľvek ekonomických parametrov by dokázali, že skupina najmenej rozvinutých okresov výrazne zaostávala za hospodársky vyspelými okresmi, a tak právna úprava poskytovania podpory pre tieto regióny bola žiaduca a potrebná.

Podmienkou pre čerpanie prostriedkov na základe zákona č. 336/2015 je vypracovanie a následné vládou schválenie Akčného plánu pre každý okres. V ňom sú zadefinované v prvom rade dôvody zaostávania daného okresu a rovnako aj spôsoby ich odstránenia a naštartovania hospodárskeho rastu.

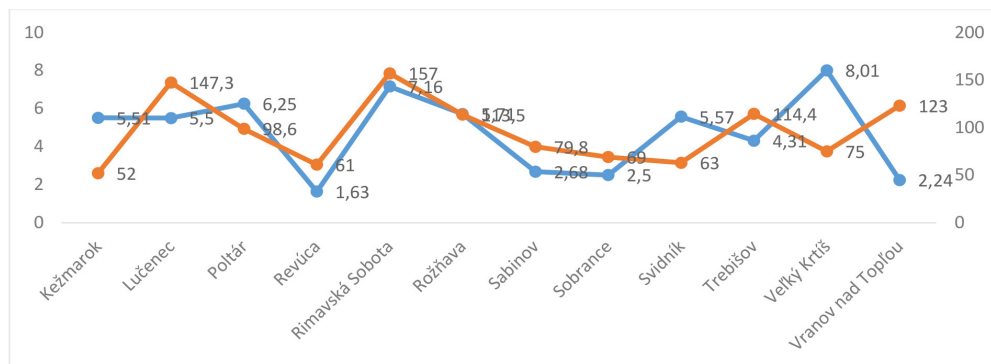
4 Vývoj miery nezamestnanosti v kontexte poskytnutej finančnej podpory

Ako už bolo vyššie uvedené, legislatívnym základom zaradenia okresu do skupiny najmenej rozvinutých okresov je zákon č. 336/2015. Kritériá na zaradenie okresu do danej skupiny dňom nadobudnutia účinnosti zákona spĺňalo 12 okresov. V súčasnosti je ich počet vyšší, a to konkrétne na úrovni 20. Skupina dvanástich okresov, ktoré spĺňali podmienky na zaradenie do danej skupiny dňom nadobudnutia účinnosti zákona, vytvára najvhodnejší základ na posúdenie vplyvu skôr spomenutého zákona na hospodársky vývoj v daných okresoch. V analýze, ktorá sa nachádza nižšie, skúmame vzájomný vzťah medzi celkovou sumou finančnej pomoci smerujúcej do jednotlivých okresov v období od roku 2016 po rok 2020 a vývoj miery nezamestnanosti v danom okrese. Pozitívne možno vnímať skutočnosť, že vo všetkých sledovaných okresoch nastal v sledovanom období pokles miery nezamestnanosti, avšak tempo poklesu bolo rôzne. Dodávame, že rovnaký trend v poklese evidovanej miery nezamestnanosti bol zaznamenaný aj na celoslovenskej úrovni, keďže jej hodnota v poslednom mesiaci roku 2015 bola na úrovni 10,63% a v rovnakom mesiaci roku 2020 dosiahla hodnotu 7,57% (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2015a, b a 2020). Z uvedeného možno konštatovať, že z celoslovenského hľadiska sa miera nezamestnanosti v sledovanom období znížila o 3,06 percentuálneho bodu, zatiaľ čo priemerný pokles v dvanástich najmenej rozvinutých okresov bol o 4,75 percentuálneho bodu. Pre úplnosť je potrebné dodať, že v roku 2020 narástla miera nezamestnanosti v celoslovenskom meradle v dôsledku krízy spôsobenej šírením vírusu COVID-19. Možno tak predpokladať, že v prípade nešírenia sa ochorenia COVID-19 by trend poklesu nezamestnanosti nastolený v predkrízovom období pokračoval aj naďalej.

Graf nachádzajúci sa nižšie prehľadne ilustruje vzťah percentuálneho vyjadrenia poklesu miery nezamestnanosti a celkovej výšky finančnej podpory, ktorá do konkrétnych okresov smerovala. Výška finančnej podpory

v sebe zahŕňa regionálny príspevok, prostriedky čerpané z Európskych štrukturálnych a investičných fondov a súkromných zdrojov za obdobie rokov 2016 až 2020. Ako možno vidieť, v grafe ležiacom nižšie tempo poklesu miery nezamestnanosti naprieč skupinou najmenej rozvinutých okresov bolo rôzne a nezáviselo výlučne od výšky poskytnutej pomoci. Vôbec najväčší percentuálny pokles zaznamenal okres Rimavská Sobota, keďže evidovaná miera nezamestnanosti sa v sledovanom období znížila o 7,16 percentuálneho bodu. Tomu istému okresu bola zároveň poskytnutá najvyššia pomoc v celkovej hodnote 157 mil. EUR, ktorá výrazne prevyšuje sumu poskytnutých prostriedkov smerujúcu do iných okresov. V tejto súvislosti doplníme, že okres Rimavská Sobota bol na začiatku, a rovnako tak aj na konci sledovaného obdobia evidovaný ako okres s vôbec najvyššou mierou nezamestnanosti na Slovensku. Naopak, najnižší percentuálny pokles miery zamestnanosti bol evidovaný v okrese Revúca, keďže v danom okrese sa znížila evidovaná miera nezamestnanosti len o 1,63 percentuálneho bodu, napriek výške podpory v celkovej hodnote 61 mil. EUR. Pri celkovom hodnotení finančnej pomoci, ktorá smerovala do skupiny najmenej rozvinutých okresov, nemožno tvrdiť, že vyššia absolútna suma poskytnutých prostriedkov automaticky znamenala vyšší pokles evidovanej miery zamestnanosti. Dané tvrdenie potvrdzujú okresy Kežmarok, Poltár, Veľký Krtíš a Svidník, ktoré napriek nižšej absolútnej sume poskytnutých prostriedkov zaznamenali vyššie tempo poklesu miery zamestnanosti v porovnaní s okresmi, do ktorých smerovala vyššia finančná pomoc. Skôr opísanú situáciu ilustruje graf ležiaci nižšie. Modrá horizontálna os informuje o percentuálnom poklese evidovanej miery nezamestnanosti v danom okrese a oranžová horizontálna os informuje o celkovej výške finančnej podpory, ktorá do okresu v období rokov 2016 a 2020 plynula.

Graf č. 1: Vyjadrenie poklesu miery nezamestnanosti a výšky poskytnutej podpory



Zdroj: Vlastné spracovanie autora podľa Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny 2015a, b a 2020, Analýza podpory 12 najmenej rozvinutých okresov za roky 2015 – 2020

5 Vzájomný vzťah poskytnutého regionálneho príspevku na tvorbu pracovných miest

Ako už bolo vyššie uvedené, do skupiny najmenej rozvinutých okresov plynula finančná pomoc z rôznych zdrojov, a regionálny príspevok je len jednou z jeho podôb, ktorého výška je rádovo nižšia ako suma poskytnutých prostriedkov z Európskych štrukturálnych a investičných fondov. Tie slúžia ako hlavný prostriedok na vykonávanie kohéznej politiky v rámci Európskej únie s cieľom zníženia, respektíve odstránenia regionálnych rozdielov na celom území spoločenstva. Nasledujúca kapitola venuje výlučnú pozornosť vzájomnému vzťahu výšky poskytnutej podpory v rámci regionálneho príspevku a počtu vytvorených pracovných miest, ktoré vznikli vďaka poskytnutej podpore. Zákon č. 336/2015 charakterizuje regionálny príspevok ako finančný príspevok poskytovaný z rozpočtovej kapitoly Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR v súlade s akčným plánom a ročnými prioritami; do schválenia ročných priorit na príslušný rok vládou sa regionálny príspevok poskytuje podľa schváleného akčného plánu alebo jeho dodatku (zákon č. 336/2015). Keďže výška poskytnutého regionálneho príspevku je rádovo nižšia v komparácii so sumou, ktorá plynula z Európskych investičných a štrukturálnych fondov, pri analýze vplyvu poskytnutého regionálneho príspevku na pracovný trh sa nezameriavame na celkový pokles evidovanej miery nezamestnanosti v okrese, ale na kvantifikáciu vytvorených priamych pracovných miest v súvislosti s poskytnutou podporou.

Výsledky analýzy prezentovanej nižšie porovnávajú výšku poskytnutej podpory vo forme regionálneho príspevku s celkovým množstvom vytvorených pracovných miest za sledované obdobie. Analýza vyjadruje cenu jedného vytvoreného pracovného miesta na základe poskytnutého príspevku, a tým pádom vytvára hodnotenie jeho vynaloženia podľa jednotlivých okresov. V prvom rade považujeme za potrebné vyjadriť absolútny počet vytvorených pracovných miest podľa okresov. V tomto rebríčku je na prvom mieste okres Rimavská Sobota, ktorý aj kvôli najvyššej absolútnej celkovej sume finančného príspevku dokázal celkovo vytvoriť 133 pracovných miest. Naopak, najmenší počet vytvorených pracovných miest bol zaznamenaný v okrese Sabinov s počtom 37 nových miest. Priemerný počet vytvorených pracovných miest v nadväznosti na poskytnutý finančný príspevok bol po zaokrúhlení 78 pracovných miest. Tabuľka nachádzajúca sa nižšie prehľadne ilustruje výšku poskytnutého regionálneho príspevku a počet vytvorených priamych pracovných miest.

Tabuľka č. 1: Vyjadrenie celkovej sumy poskytnutého regionálneho príspevku a počet vytvorených pracovných miest

Okres	Suma regionálneho príspevku	Počet vytvorených pracovných miest
Sobrance	2 257 467	45
Poltár	2 569 000	55
Veľký Krtíš	2 769 893	49
Svidník	2 806 292	110
Revúca	3 501 619	78
Sabinov	3 771 058	37
Rožňava	3 784 208	126
Lučenec	3 805 263	70,5
Vranov nad Topľou	4 692 289	61
Kežmarok	4 790 000	55
Trebišov	5 289 084	112,5
Rimavská Sobota	6 197 390	133

Zdroj: vlastné spracovanie autora na základe dát poskytnutých Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR

V prípade, že vyjadříme cenu jedného vytvoreného miesta na základe poskytnutej pomoci, uvidíme, že poradie okresov sa nám zmení tak, ako ilustruje tabuľka číslo 2.

Tabuľka č. 2: Vyjadrenie ceny jedného pracovného miesta vytvoreného na základe poskytnutého regionálneho príspevku

Okres	Cena (v EUR)
Svidník	25 512
Rožňava	30 033
Revúca	44 893
Rimavská Sobota	46 597
Poltár	46 709
Trebišov	47 014
Sobrance	50 166
Lučenec	53 975
Veľký Krtíš	56 528
Vranov nad Topľou	76 923
Kežmarok	90 364
Sabinov	101 920

Zdroj: vlastné spracovanie autora na základe dát poskytnutých Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR

Vychádzajúc z tabuľky nachádzajúcej sa vyššie možno skonštatovať, že z hľadiska skúmania vzájomného vzťahu výšky regionálneho príspevku a počtu vytvorených pracovných miest je na prvom mieste okres Svidník, ktorý patril rovnako k najúspešnejším okresom aj v prípade prvej komparácie. Okres Poltár sa nachádza v závere prvej polovice okresov v danej komparácii a dvojica okresov Kežmarok a Veľký Krtíš patria do druhej polovice okresov podľa hodnotenia použitia regionálneho príspevku s ohľadom na počet vytvorených pracovných miest. Opäť možno konštatovať, že neplatí tvrdenie, že vyššia suma poskytnutého regionálneho príspevku automaticky znamená vyšší počet vytvorených pracovných miest, a tým pádom zlepšenie podmienok na trhu práce.

Vzhľadom na to, že vyššie preukázaná analýza potvrdila, že suma poskytnutého regionálneho príspevku nepôsobí ako hlavný faktor v zlepšení situácie na trhu práce, považujeme za potrebné upriamiť pozornosť na iné faktory, ktoré vo vzájomnom vzťahu môžu pôsobiť ako rozhodujúce. V prípade analýzy účelu, na ktorý bol regionálny príspevok určený, zisťujeme, že v prvej štvorici okresov z tabuľky číslo 2 bola v trojici okresov najväčšia časť príspevku z celkovej sumy určená pre podnikateľské schémy. To znamená, že práve

investície a podpora rozvoja podnikateľských aktivít prinášajú miestnym obyvateľom najviac pracovných možností a vytvárajú tak vhodný predpoklad na dlhodobu udržateľný hospodársky rozvoj regiónu, nielen na krátkodobu udržateľné aktivity. Regionálny príspevok, ktorý smeroval do skupiny najmenej rozvinutých okresov, bol určený pre široký okruh žiadateľov a v konečnom dôsledku i prijímateľov, ktorých však možno rozdeliť do troch základných skupín, a tými sú predstavitelia súkromného sektora, verejného sektora a tretieho sektora. Okresy, ktoré preukazujú najväčší počet vytvorených pracovných miest berúc do úvahy výšku poskytnutého regionálneho príspevku, ukazujú, že väčšina z neho bola určená zástupcom tretieho a verejného sektora.

Pokiaľ sa zameriame na štvoricu okresov, v ktorých vytvorenie jedného pracovného miesta bolo finančne najnáročnejšie, zisťujeme, že oblasti, ktoré boli v rámci regionálneho príspevku podporené, sa zásadne líšia v porovnaní so štvoricou okresov, ktoré sme v tejto oblasti vyhodnotili ako najúspešnejšie. V prípade okresov Sabinov, Kežmarok a Veľký Krtíš boli najpodporovanejšími oblasťami oblasti všeobecnej infraštruktúry (Sabinov), bližšie nešpecifikované/ iné oblasti, nespádajúcej ani do jednej z uvedených oblastí (Kežmarok) a školstvo (Veľký Krtíš). Pre zachovanie objektivity uvádzame, že v prípade okresu Vranov nad Topľou bola najväčšia časť regionálneho príspevku určená pre podnikateľské schémy. Pokiaľ teda vychádzame z teórie, že všeobecným predpokladom na zlepšenie hospodárskej situácie v skupine najmenej rozvinutých okresov je trh práce, význam možno vidieť najmä v podpore subjektov, ktoré sú v rámci poskytnutej pomoci schopné vytvoriť pracovné miesta.

6 Záver

Prítomnosť regionálnych rozdielov v krajine možno vnímať ako jeden z najväčších limitov, ktorý výrazne bráni v hospodárskom rozvoji štátu. Ich prítomnosť sa síce objavila už v období existencie spoločného štátu s Českom, avšak ani hospodárska transformácia či ukončená euro-atlantická integrácia ich nedokázala odstrániť a prispieť tak k rovnomernému hospodárskemu rozvoju všetkých regiónov. Vzhľadom na pretrvávajúce negatívne trendy v oblasti hospodárskej konvergenie vyspelých a menej vyspelých regiónov vznikla opodstatnená potreba legislatívnych zmien, ktoré by proces konvergenie naštartovali, respektíve urýchlili. Zákon o podpore najmenej rozvinutých

okresov mal v prvom rade vymedziť skupinu okresov, ktoré patria medzi hospodársky najzaostalejšie, a prostredníctvom zjednodušeného prístupu k podpore naštartovať hospodársky rast v regiónoch. Za ústredný predpoklad na pozitívne vyhliadky možno bezpochyby považovať stabilnú a priaznivú situáciu na trhu práce. Práve zníženie miery nezamestnanosti vo vybraných regiónoch hrá kľúčovú rolu v ich boji s nepriaznivým hospodárskym vývojom.

Berúc do úvahy skôr uvedené skutočnosti, v stati sme analyzovali vývoj miery nezamestnanosti s ohľadom na celkovú výšku poskytnutej podpory a výšku poskytnutého regionálneho príspevku. Pozitívne možno jednoznačne zhodnotiť, že vo všetkých nami sledovaných okresoch nastal pokles miery nezamestnanosti. Na druhej strane dopĺňame, že rovnaký trend bol zaznamenaný aj na celoslovenskej úrovni, keďže sledované obdobie (2016-2020) bolo okrem iného obdobím hospodárskeho rastu. Analýza odhalila, že absolútna výška pomoci nie je vo všetkých prípadoch rozhodujúcim faktorom vo vzájomnom vzťahu k poklesu miery nezamestnanosti. Toto tvrdenie potvrdzuje štvorica okresov Kežmarok, Poltár, Veľký Krtíš a Svidník, ktoré napriek nižším absolútnym sumám celkovej podpory evidovali vyššie poklesy miery nezamestnanosti. V rámci tejto skutočnosti vidíme potenciál ďalšieho výskumu, ktorý by určil, do akých oblastí pomoc smerovala, a ich príklad by mohol byť následne aplikovaný aj na zvyšné okresy. Pre uskutočnenie spomínanej analýzy v ďalšom výskume je však potrebné zabezpečenie dostatočného množstva dát pre daný výskum. Relatívny nedostatok dát o celkovej ekonomickej situácii najmenej rozvinutých okresov bol zároveň limitom vyššie prezentovaného výskumu, zameraného na vzájomný vzťah finančnej podpory a trhu práce. V prípade existencie relevantných a dostupných informácií o najmenej rozvinutých okresoch by bolo možné výskum zamerať výlučne na vybrané odvetvia hospodárstva a poskytnúť tak exaktnejšiu analýzu. Za limit výskumu možno rovnako považovať relatívne krátke časové obdobie, počas ktorého môže skupina najmenej rozvinutých okresov na základe zákona č. 336/2015 čerpať finančné prostriedky. Možno sa domnievať, že s väčším časovým odstupom bude možné previesť odbornú analýzu s výsledkami ešte väčšej vypovedacej schopnosti.

V prípade výlučného sústredenia sa na vzájomný vzťah poskytnutého regionálneho príspevku na tvorbu priamych pracovných miest možno opätovne konštatovať, že aj v tomto vzťahu neplatí pravidlo priamej úmernosti medzi spomenutými veličinami. Konštatovanie je možné potvrdiť vyjadrením ceny jedného pracovného miesta na základe poskytnutého

regionálneho príspevku, ako sme demonštrovali v tabuľke číslo 2. Analýza odhalila, že existujú okresy, ktoré napriek nižším sumám celkovej podpory boli schopné vytvoriť viac pracovných miest ako okresy, do ktorých prúdila väčšia finančná podpora. Medzi okresy, ktoré boli najúspešnejšie z hľadiska využitia regionálneho príspevku s ohľadom na počet vytvorených pracovných miest, možno zaradiť okresy Svidník, Revúca a Rožňava. Naopak, na opačnej strane sú okresy Sabinov, Kežmarok a Vranov nad Topľou. Vzhľadom na to, že pri veľkej skupine okresov existuje priestor na zlepšenie a zefektívnenie čerpania regionálneho príspevku, považujeme za podstatné zosumarizovať oblasti, ktoré by v tvorbe pracovných miest mohli zohrať kľúčovú úlohu. Pre okresy, ktoré môžu slúžiť ako takzvané príklady dobrej praxe platí, že väčšina regionálneho príspevku bola určená na podporu podnikateľských schém a príjemcami boli primárne samosprávy. Analýza jednoznačne ukázala, že práve podpora podnikateľských aktivít môže v najväčšom meradle pomôcť znížiť evidovanú mieru nezamestnanosti. Tým samozrejme ale nemožno tvrdiť, že podpora iných oblastí, akými sú napríklad školstvo, všeobecná infraštruktúra či poľnohospodárstvo, sú zanedbateľné, avšak ich význam pre zníženie nezamestnanosti je nižší, ako v prípade podpory podnikateľských aktivít.

LITERATÚRA

- [1] Baštová, M., Hubáčková, V., & Frantál, B. (2011). Interregional differences in the Czech Republic, 2000 – 2008. *Moravian Geographical Reports*, 19(1), 2 – 16.
- [2] Blažek, J. (1999). Teorie regionálního vývoje: je na obzoru nové paradigma či jde o pohyb v kruhu? *Geografie-Sborník ČGS*, č. 3/1999, str. 141 – 159.
- [3] Czudec, A., Kata, R., & Wosiek, M. (2019). Reducing the Development Gaps between Regions in Poland with the Use of European Union Funds. *Technological and Economic Development of Economy*, 25(3), 447 – 471. <https://doi.org/10.3846/tede.2019.9483>
- [4] Európska Komisia. (2020) Správa o krajine za rok 2020 - Slovensko. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-slovakia_sk.pdf
- [5] Hampl, M. (2001). Regionální vývoj v období transformace. Hampl, M. a kol: Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská transformace a obecná teorie. DemoArt, Praha, 17 – 41.
- [6] Hrabovská, Z. (2020). *Najmenej rozvinuté okresy v Slovenskej republike - problémy a riešenia. Verejná správa a spoločnosť*. Košice: Univerzity Pavla Jozefa Šafárika.

- [7] Hošková, A. (2001). Vplyv priamych zahraničných investícií na ekonomiku Slovenska. Inštitút menových a finančných štúdií NBS.
- [8] Matlovič, R., & Matlovičová, K. (2011). Regionálne disparity a ich riešenie na Slovensku v rozličných kontextoch. *Folia geographica*, 53(18), 8 – 87.
- [9] Melichová, K., Hrivnák, M., Szabó, N., & Pospíšová, L. (2020). Politika podpory najmenej rozvinutých okresov – hodnotenie procesov a identifikácia zlyhaní. *23rd International Colloquium on Regional Sciences*, Brno : Masarykova univerzita v Brně. 91 – 97.
- [10] Rajčáková, E., & Švecová, A. (2009). Regionálne disparity na Slovensku. *Geographia Cassoviensis*, 3(2), 142 – 149.
- [11] Rusnák, J., & Korec, P. (2020). Teórie regionálneho rozvoja a výskum regiónov. Bratislava: UK v Bratislave.
- [12] Štatistický úrad Slovenskej republiky. (2020). Priemerná mesačná mzda zamestnanca národného hospodárstva vo 4. štvrtroku 2020
- [13] Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. (2020). Nezamestnanosť-mesačné štatistiky 2020.
- [14] Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. (2015a). Nezamestnanosť-mesačné štatistiky 2015.
- [15] Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. (2015b): 2015-sociálne dávky.
- [16] Vadkertiová, S. (2020). Návrh politiky súdržnosti EÚ po roku 2020 s vymedzením na regionálny rozvoj Slovenska. *Scientific Journal Public Administration and Regional Development*, 16(1), 110 – 117.
- [17] Zákon č. 336/2015 o podpore najmenej rozvinutých okresov.