

RRT!

Inštitút Běl
Mateja Mátýás
Bela Intézet

SPEKTRUM
STU

Ročenka regionálneho rozvoja 2022

Anton Marcinič a Jakub Csabay (editori)

Ročenka regionálneho rozvoja 2022

Editori: Ing. Anton Marcinčin, PhD. a Jakub Csabay, M.A., MPhil.

Autori: doc. Mgr. Juraj Buzalka, M.A., PhD., Mgr. Patrik Gažo, Martin Hochel, B.A., Ing. Anton Marcinčin, PhD., prof. Guillaume Marois, PhD., doc. PhDr. Paulína Mihaľová, PhD., Mgr. Michal Páleník, PhD., RNDr. Miroslav Pollák, Mgr. Gábor László Porhajás, Mgr. Michaela Potančoková, PhD.

Vedecká rada: Mgr. Brian Fabo, M.A., PhD., Mgr. István Kollai, PhD. a doc. Ing. arch. Katarína Smatanová, PhD.

Recenzenti: doc. Mgr. Juraj Buzalka, M.A. PhD., Jakub Csabay, M.A., MPhil., Mgr. Brian Fabo, M.A., Martin Hulényi, MSc., Mgr. István Kollai, PhD., Ing. Anton Marcinčin, PhD., Mgr. Alexander Mušinka, PhD., Mgr. Lucia Mýtina Kureková, M.A. PhD., Mgr. Ábel Ravasz, M.A., doc. Ing. arch. Katarína Smatanová, PhD., doc. RNDr. Branislav Šprocha, PhD.

Grafické spracovanie, ilustrácie a layout: Mgr. art. Eduard Klena

Vydala Slovenská technická univerzita v Bratislave vo Vydavateľstve SPEKTRUM STU
Bratislava, 2022

Náklad: 300 ks

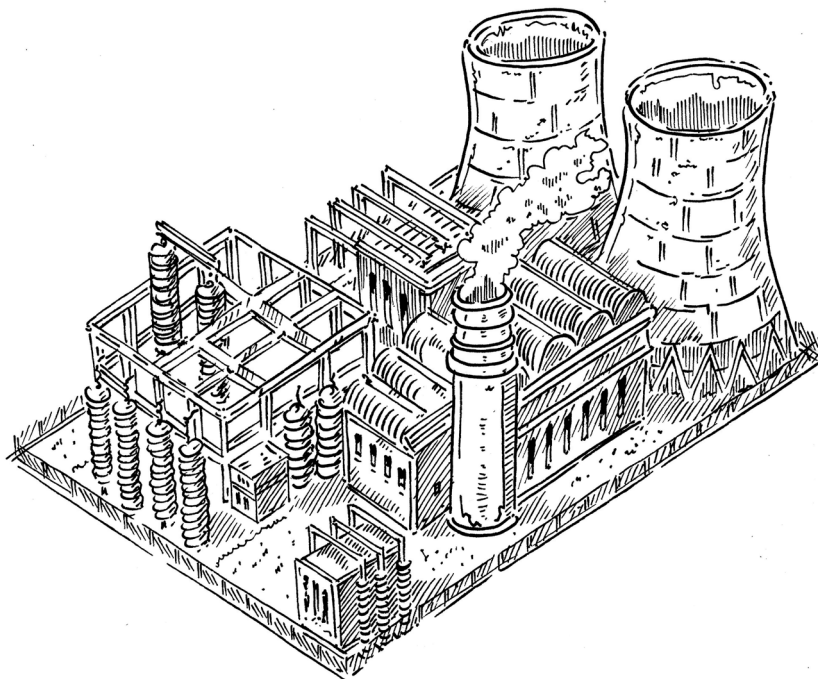
Tlač: ForPress NITRIANSKE TLAČIARNE, s. r. o.

ISBN: 978-80-227-5276-3

Obsah

1	Rok 2021: pandémia	9
	<i>(Anton Marcinčin)</i>	
1.1	Použitá literatúra	15
2	Postsedliaci. O potrebe emancipácie vidieka	17
	<i>(Juraj Buzalka)</i>	
2.1	Vidiecke vodcovstvo, postagrárna dedina	17
2.2	Dedinskí fašisti	20
2.3	Pokrokársky populizmus	21
2.4	Green Deal „o nás bez nás“?	23
2.5	Záver	24
2.6	Použitá literatúra	25
3	Spravodlivá transformácia v teórii a praxi	27
	<i>(Patrik Gažo)</i>	
3.1	Historické a myšlienkové korene	27
3.2	Nekompromisný ideál alebo nástroj pre tvorbu reálnych politík?	28
3.3	Spravodlivá transformácia na Slovensku	30
3.4	Záver a odporúčania	30
3.5	Použitá literatúra	31
4	Programy inovácií regiónov a Plán obnovy	33
	<i>(Martin Hochel)</i>	
4.1	Úvod	33
4.2	Európska únia a regióny	34
4.3	Regióny a tvorba inovačných politík na Slovensku	35
4.4	Pohľad zdola	37
4.5	Záver	39
4.6	Zoznam použitej literatúry	40
4.7	Príloha: rozhovory	41
5	Podmienенý reflex obecných samospráv na Slovensku	43
	<i>(Miroslav Pollák)</i>	
5.1	Niektoré chyby pri nastavení čerpania EÚ fondov	44
5.2	Odporúčania pre nové programovacie obdobie 2021 – 2027	46
5.3	Použitá literatúra	51
6	Regionálne rozdiely na Slovensku a v Maďarsku	53
	<i>(Gábor László Porhajás)</i>	
6.1	Úvod	53
6.2	Územné rozdiely v Maďarsku	53
6.3	Územné rozdiely na Slovensku	55
6.4	Záver	58
6.5	Použitá literatúra	59
7	Pohľady na regionálne rozdiely na Slovensku cez optiku trhu práce	61
	<i>(Michal Páleník, doc. Paulína Mihaľová)</i>	
7.1	Úvod – regionálne disparity a metodika uskutočnenej analýzy	61
7.2	Miera nezamestnanosti	62
7.3	Regionálne rozdiely v nezamestnanosti	63
7.4	Najmenej rozvinuté okresy v SR	66
7.5	Štruktúra nezamestnanosti	68
7.6	Záver	69
7.7	Použitá literatúra a dátové zdroje	70
8	Môže nárast participácie žien na trhu práce znížiť dopady demografického starnutia na pracovnú silu?	71
	<i>(Michaela Potančoková a Guillaume Marois)</i>	
8.1	Metodika	73

8.2	Ekonomická aktivita mužov a žien na Slovensku v medzinárodnom porovnaní	74
8.3	Zvýšenie zamestnanosti nielen žien bude nevyhnutné pre zmiernenie dopadov demografického starnutia	76
8.4	Diskusia	78
8.5	Použitá literatúra	79
9	Plodnosť a príjem z regionálneho pohľadu <i>(Anton Marcinič)</i>	81
9.1	Úvod	81
9.2	Zlá demografia na Slovensku	82
9.3	Nízka plodnosť aj miera zamestnanosti	84
9.4	Drahá starostlivosť o deti	85
9.5	Slovensko potvrdzuje teóriu	86
9.6	Pohľad z regiónov je komplexnejší	86
9.7	Záver a diskusia	88
9.8	Použitá literatúra	89



Predslov

Ročenka regionálneho rozvoja 2022 nadväzuje na Ročenku 2021, ktorá svojou pestrosťou a kvalitou príspevkov oslovila za posledný rok široké publikum. Táto kniha predstavuje výber z pôvodne pätnástich plánovaných príspevkov, ktoré vzišli z verejnej výzvy z februára 2022 v rámci iniciatívy Regionálny rozvoj teraz! (RRT!). Majú rôznu formu, ale rovnakú inšpiráciu vo verejných politikách a v potrebe informovaného reagovania na aktuálne výzvy. Každý z príspevkov bol recenzovaný dvomi oponentmi a kniha ako celok bola schválená vedeckou radou.

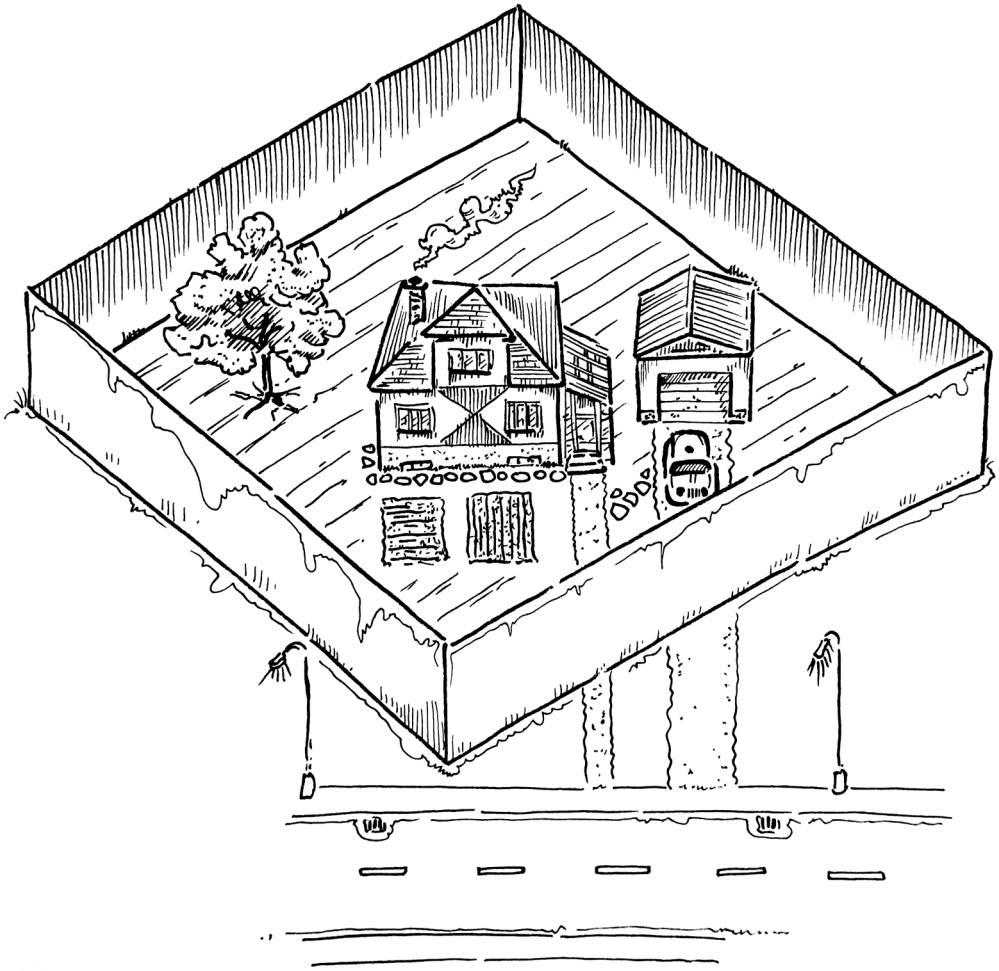
V predslove k Ročenke 2021 sme uviedli, že chceme podporiť záujem o tému regionálneho rozvoja nielen medzi výskumníkmi a odborníkmi z praxe, ale aj medzi študentmi a mladými výskumníkmi. Ich práca bude v najbližších rokoch formovať výskum a verejné politiky. V tomto ohľade môžeme považovať Ročenku za úspešnú. V Ročenke 2022 sa podarilo osloviť a zapojiť viacerých odborníkov mimo najbližší okruh spolupracovníkov RRT!. To nás, samozrejme, potešilo a v úsilí spájať výskumníkov a odborníkov zo Slovenska a Strednej Európy chceme pokračovať aj v ďalšom roku.

Iniciatíva RRT! má za sebou úspešný rok. Od januára 2022 pokračuje vo svojich aktivitách ako súčasť Inštitútu Mateja Bela. Okrem tejto Ročenky možno vyzdvihnúť aj zorganizovanie série piatich okrúhlych stolov Decentralizácia Eurofondov, ktorá tematicky vzišla z Ročenky 2021. Výsledkom diskusií je analýza a odporúčania pre reformu nastavovania eurofondov. Veríme, že toto spoločné dieło v najbližších rokoch využijú relevantní aktéri na zlepšenie riadenia verejných investícií s cieľom podpory sociálnej a hospodárskej kohézie. Podobne, ako príspevky v Ročenkách.

Naša veľká vďaka patrí autorom, recenzentom a špeciálne členom vedeckej rady, bez ktorých by táto kniha nevznikla. Za podporu publikácie ďakujeme Fakulte architektúry a dizajnu Slovenskej technickej univerzity a Inštitútu Mateja Bela.

Prajeme Vám príjemné čítanie!

Anton Marcinčin a Jakub Csabay
(december 2022)



1 Rok 2021: pandémia

Anton Marcinič*

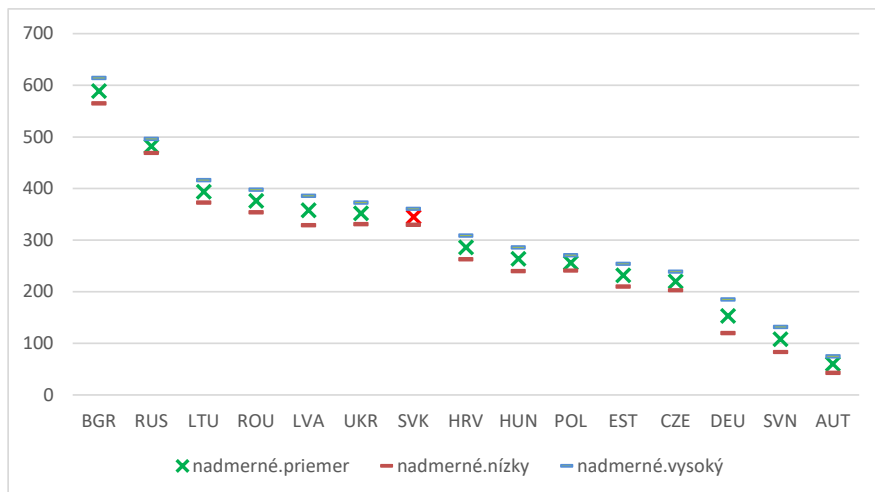
Pandémia nevídaných rozmerov. Zároveň test odolnosti – pripravenosti inštitúcií a spoločnosti čeliť krízovým situáciám. Príležitosť vyhodnocovať činnosti a výsledky inštitúcií a modernizovať ich fungovanie. O tom všetkom bol rok 2021.

Covid-19 mal za následok vysoký počet obetí: na konci júla 2022 ich bolo na Slovensku vyše 21 tisíc, z toho takmer 15 tisíc osôb zomrelo v roku 2021 (ŠÚ SR, om3801mr). Ďalší sa nedostali včas k plánovaným či urgentným zákrokom a iní si odniesli dlhodobé následky: podľa odhadu až tri štvrtiny z tých, ktorí prekonali covid, trpeli postcovidovým syndrómom alebo dlhým covidom (Redakcia NPZ, 2021). V roku 2021 sa stredná dĺžka života pri narodení u mužov vrátila na úroveň roku 2009 a u žien až takmer na úroveň roku 2007. Oproti roku 2019 sa znížila u mužov o tri roky a u žien o dva a pol roka (ŠÚ SR, om2021rs).

Šíreniu pandémie sa začiatkom roku 2021 vláda snažila zabrániť opatreniami prijatými v určitej podobe už v predchádzajúcom roku, ako zníženie mobility, vyhlásenie zákazu vychádzania, zatváranie prevádzok, prechod na distančné vyučovanie a v zdravotníctve odkladaním plánovaných zákrokov. Táto situácia trvala do apríla a pokračovala od novembra. Kopírovala trvanie dvoch vln pandémie – prvá dosiahla vrchol začiatkom marca a druhá v polovici decembra. Núdzový stav, vyhlásený v októbri 2020 skončil v máji 2021 a opätovne bol vyhlásený v novembri 2021. Prekvapujúco, vláda uvoľnila protipandemické opatrenia 14. decembra 2022. (TASR, 2021)

Slovensko pandémiu nezvládalo. Podľa modelovania Svetovej zdravotníckej organizácie s počtom nadmerných úmrtí 345 na 100 tisíc obyvateľov bolo zo 194 štátov na štrnástom mieste od konca (Graf 1.1). Lepšie ako Bulharsko, Litva a Lotyšsko, ale výrazne horšie ako Estónsko s 232 nadmernými úmrtiami, Slovinsko so 108 a Rakúsko so 60 nadmernými úmrtiami. (WHO, 2022)

Graf 1.1 Počet nadmerných úmrtí spojených s COVID-19 bol na Slovensku jeden z najvyšších na svete



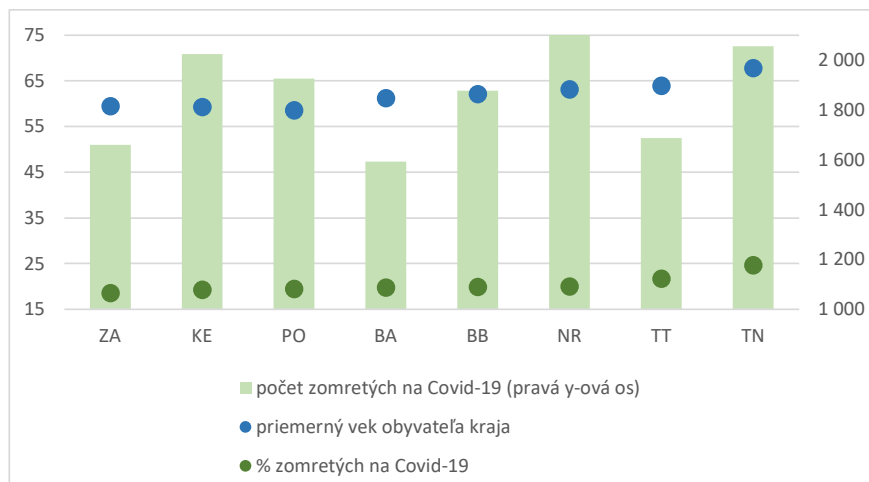
Poznámka: údaje sú za rok 2021, vybrané štáty, priemer a 95 percentný interval spoľahlivosti.

Prameň: WHO, Globálne nadmerné úmrtia spojené s COVID-19 (modelované odhady), [13.9.2022], výpočty autora.

* Iniciatíva Regionálny rozvoj teraz!, amarcin@ gmail.com.

Počet úmrtí bol najvyšší v Nitrianskom kraji, 2 106 osôb, a v Trenčianskom kraji, 2 055 osôb. Najnižší bol v Bratislavskom kraji, 1 593 osôb, a v Trnavskom kraji, 1 687 osôb. Percentuálny podiel krajov na celkovom počte úmrtí v roku 2021 sa líšil od 18,6 percenta v Žilinskom kraji po 24,6 percenta v Trenčianskom kraji (Graf 1.2), pričom slovenský priemer bol 20,3 percenta. Rozdiel medzi kraji do istej miery súvisel s vekom obyvateľov kraja, napr. Trenčiansky kraj s priemerným vekom 43,1 roka bol najstarším okresom, ale rovnako starý Nitriansky kraj mal výrazne nižší podiel úmrtí na Covid. Podobne najmladší Prešovský kraj s priemerným vekom 39,1 rokov mal vyšší podiel úmrtí na Covid než starší Žilinský kraj.

Graf 1.2 Počet úmrtí podľa krajov do istej miery korešpondoval s priemerným vekom



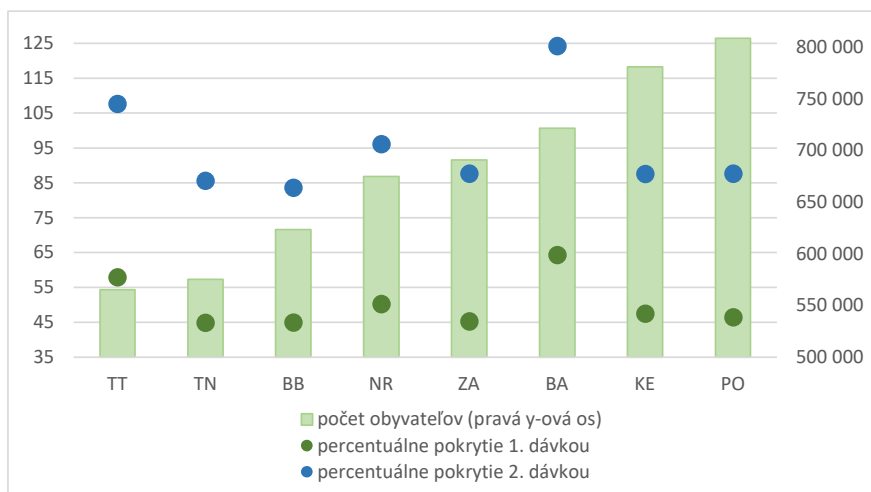
Poznámka: údaje sú za rok 2021.

Prameň: ŠÚ SR, Datacube, Zomretí podľa mesiaca úmrtia, veku, pohlavia a príčiny smrti - SR-oblasť-kraj [om3801mr], Indexy vekového zloženia - SR-oblasť-kraj-okres, m-v [om7005rr], [13.9.2022], výpočty autora.

Pre potlačenie pandémie bolo kľúčovým čím skoršie zaočkovanie čím väčšieho počtu ľudí. Očkovanie začalo už v januári 2021 pre najstarších obyvateľov, pokračovalo vo februári pre niekoľko desiatok tisíc učiteľov a v máji bolo prístupné všetkým osobám starším ako 35 rokov. V októbri sa začalo očkovanie treťou dávkou vakcíny u ohrozených skupín a starších osôb. Ku koncu roka prvú dávkou vakcíny proti ochoreniu COVID-19 dostalo vyše 2,7 milióna Slovákov a druhú dávkou viac ako 2,4 milióna ľudí. Posilňovacou treťou dávkou sa dalo zaočkovať vyše 50 000 osôb. (TADR, 2021 a Vakcinácia)

Najviac zaočkovaných bolo v Bratislavskom kraji, 460 tisíc prvou a 430 tisíc druhou dávkou. Bolo to 64 percent resp. 60 percent obyvateľov kraja. Na druhej strane, najväčšie východoslovenské okresy mali nízku zaočkovanosť: Prešovský kraj 46 percent a 41 percent a Košický 47 percent a 40 percent (Graf 1.3). Nízku zaočkovanosť mali aj malé kraje Trenčiansky, 45 percent a 41 percent, a Banskobystrický, 45 percent a 39 percent. Priemerný podiel zaočkovaných na Slovensku bol 50 percent a 45 percent.

Graf 1.3 Percento očkování prvou a druhou dávkou bolo nízke vo veľkých krajoch



Poznámka: údaje sú za rok 2021.

Prameň: Vakcinácia, data.korona.gov.sk, Počet obyvateľov podľa pohlavia - SR-oblasť-kraj-okres, m-v (ročne) [om7102rr], [13.9.2022], výpočty autora.

Zdá sa, že dosiaľ nebola vypracovaná monitorovacia správa, ktorá by vyhodnotila procesné zvládnutie pandémie inštitúciami verejnej správy a navrhla potrebné opatrenia. Podľa reakcií predstaviteľov samospráv a podľa anekdotickej evidencie však hlavné bremeno ležalo na samosprávach: *„ľudia v žiadnom okrese reálne nevedia, kto má čo robiť, čo komu patrí a čo kde platí... Človek ťažko znáša nespravodlivé útoky, máme toho fakt už dosť... Pochopili sme, že si musíme pomôcť predovšetkým sami“*. (Čertík, 2021) Samosprávy prejavili potrebnú akcieschopnosť, ktorá chýbala štátnym inštitúciám: *„Ekonomická neistota, usmernenia prichádzajúce na poslednú chvíľu. Často protichodné stanoviská a mnohé ďalšie faktory sa podpísali pod to, ako samosprávy museli meniť svoje plány, zámery, ako ustupovali od pôvodných ambícií ratovať, čo sa dá.“* (Kaliňák, 2021). Mestá dokonca verejne vyzvali vládu k aktívnejšiemu prístupu k očkovaniu: *„mestá žiadajú vládu o progresívnejšiu komunikáciu a zrozumiteľnú očkovaciu kampaň“* a poskytnutie informácií (ÚMS, 2021).

Vláda v roku 2021 vynaložila na opatrenia súvisiace s Covidom 3,5 percenta HDP – trojnásobne viac, ako plánovala. Vo výsledku však hospodárila s nižším deficitom 6,1 percenta HDP. Dôvodom boli nižšie verejné investície. Výška verejného dlhu sa medziročne zvýšila z 59,7 na 63,1 percenta HDP, čo vzhľadom na rýchlo starnúce obyvateľstvo predstavuje problém. Medzinárodný menový fond preto (opakovane) navrhuje zvýšiť príjmy formou zvýšenia dane z nehnuteľnosti a environmentálnej dane a zlepšením efektívnosti výberu daní. Zároveň odporúča zvýšiť efektívnosť výdavkov lepším riadením verejných investícií. (MMF, 2022: 10-14)

Reálna ekonomika zareagovala na vyšší dopyt vlády a domácností 3,0 percentným rastom, ktorý však nekompenzoval stratu 4,4 percent v predchádzajúcom roku. (Regionálne údaje za rok 2021 v decembri 2022 ešte neboli publikované.) Začali rásť spotrebiteľské ceny vyvolané šokmi na strane ponuky, čo sa prejavilo aj pokračujúcim zhoršením ukazovateľov trhu práce. (MMF, 2022)

Menej viditeľné no o to viac citelné straty spôsobila pandémia v školstve – nahradenie prezenčného vzdelávania distančným bude mať najhoršie dopady na deti zo sociálne slabších vrstiev, na ich zárobky a produktivitu v budúcnosti, ale negatívne sa dotkne aj zvýhodnených detí. Objem strát na budúcich zárobkoch je podľa českého modelu pri 50 percentnej účinnosti dištančného vzdelávania na

úrovni vyššej, ako ročné dôchodkové výdavky a vyše trikrát vyššie, ako ročné náklady na školstvo. K tomu treba prirátať okamžitú stratu zárobkov rodičov opatrojúcich deti. (Jann a kol., 2021)

Pritom kvalitnejšie vzdelaná pracovná sila a lepšia správa spoločnosti sú v centre odporúčaní nevyhnutných štrukturálnych reforiem. „Štrukturálne reformy a investície na urýchlenie zelenej a digitálnej transformácie... by mali byť spojené s investíciami do ľudského kapitálu, reformami vzdelávania a účinnými politikami trhu práce, aby sa posilnila ponuka pracovnej sily v rýchlo starnúcej spoločnosti, uľahčil by sa proces prispôsobenia sa štrukturálnym zmenám a zabezpečilo sa, že výhody rastu budú mať všetci. Reformy na zlepšenie inštitucionálnej kvality, posilnenie riadenia a inovácie by zvýšili efektívnosť a produktivitu ako aj zisky z iných reforiem.“ (MMF, 2022: 3, 20-24). Rovnaké odporúčania v rámci Európskeho semestra, v mnohom detailnejšie, dáva Slovensku aj Európska komisia. Podľa jej hodnotenia za roky 2019-2020 Slovensko však dosiahlo výrazný pokrok len v 3 percentách, určitý pokrok v 39 percentách a obmedzený pokrok v 61 percentách štrukturálnych odporúčaní. (Európska komisia, 2022)

Z pandémie Covid vyplýva pre Slovensko niekoľko dôležitých odporúčaní a záverov:

- Čo sme sa naučili? Je potrebné vypracovať monitorovaciu správu o tom, ako slovenské inštitúcie reagovali na pandémiu. Mal by to byť východiskový materiál pre potrebnú modernizáciu verejnej správy na Slovensku smerom k väčšej efektívnosti a odolnosti.
- Riadenie verejných investícií, vrátane európskych fondov. Vláda bude musieť pristúpiť k zvyšovaniu efektívnosti verejných výdavkov a zároveň aj k ich sekaniu. Preto bude nevyhnutné, po vzore mnohých iných štátov, vybudovať jasné riadiace štruktúry verejných investícií, vrátane integrovaných investícií samospráv.
- Reforma verejnej správy. Z pandémie vyplývajú tri závery pre samosprávy: 1) sú rozdielne, ich obyvatelia prijímajú a reagujú na plošné opatrenia rôznym spôsobom, 2) sú flexibilnejšie, ale potrebujú väčšiu finančnú samostatnosť, 3) sú na prahu zásadnej reformy dane z nehnuteľnosti. Napriek viacerým predchádzajúcim pokusom Ministerstva financií je reforma dane z nehnuteľnosti stále na začiatku a bude si vyžadovať veľmi úzku spoluprácu verejných inštitúcií. Zároveň výrazne ovplyvní súčasné nastavenie financovania samospráv.
- Regionálne zdravotníctvo a školstvo. V centre potrebných štrukturálnych reforiem je kvalita vzdelávania a rovný prístup ku kvalitným verejným službám, vrátane zdravotníctva. Špeciálnu úlohu v týchto reformách musia zohrávať samosprávy, ktoré sú ako zriaďovatelia dôležitými aktérmi v týchto kľúčových oblastiach.

Ročenka regionálneho rozvoja 2022 obsahuje osem pôvodných príspevkov v rôznej forme – od eseje po klasický odborný článok. Sú výsledkom výberu z pätnástich abstraktov a ôsmich recenzovaných príspevkov.

Prvý tematický blok tvoria príspevky Juraja Buzalku, Patrika Gaža a Gábora Lászla Porhajasa. Venujú sa historickému rámcu regionálneho vývoja, jeho hlavným determinantom a potrebe integrácie vidieka. Buzalka a Gažo sa zároveň dotýkajú aj témy zelenej transformácie. Gábor László Porhajasa porovnáva vývoj v Maďarsku a na Slovensku – dvoch štátov, ktoré začiatkom minulého storočia tvorili spoločný štát.

Druhý blok predstavujú príspevky Martina Hochela a Miroslava Polláka. Autori apelujú za kvalitnejšiu správu štátu – potrebu väčšej decentralizácie, participatívnosti, odbornosti a transparentnosti pri príprave a realizácii verejných investícií na Slovensku.

Tretím blokom je téma demografického vývoja a trhu práce, ktorej sa venujú tri príspevky. Michal Páleník a Paulína Mihaľová z pohľadu regionálnych disparít, kým Michaela Potančoková a Guillaume Marois simulujú demografický vývoj spolu so zvyšovaním miery participácie žien a staršej populácie. Anton Marcinčin analyzuje rozpor medzi úhrnnou plodnosťou a výškou príjmov na úrovni štátu a na úrovni regiónov.

Juraj Buzalka v svojej úvahe v kapitole 2 vysvetľuje úspech reakcionárskeho populizmu na vidieku a navrhuje spôsob, akým by k vidieku mali pristupovať progresívni politici a rozvíjajúci sa štát. Dôležitosť vidieka je daná až dvojtretinovým podielom vidieckych obyvateľov na Slovensku (OECD, 2012 a 2022). Buzalka tvrdí, že transformácia vidieka nikdy nebola súčasťou reformných politik a výsledkom je „najväčšie zlyhanie pokrokárskej politiky na Slovensku po roku 1989 – ignorovanie sociálneho vylúčenia ako najväčšieho kultúrneho a ekonomického problému“. Oproti ignorovaniu miestnych socioekonomických vzťahov stavia spoluprácu „urbánneho nadšencstva s vidiečanmi“, ktoré považuje za „kľúčovú agendu progresívneho populizmu“. Postagrárny vidiek obývaný modernými zamestnancami a podnikateľmi vyzýva „ideál jednoduchého života v harmonickom prírodnom prostredí“, ktorý však kultivujú reakcionári populisti. Podľa Buzalku by progresívny populizmus mal využiť roľnícky ideál „nežiť pre zisk sám osebe ako v priemyselnom kapitalizme, ale žiť dobre v súlade s okolím“ zacielením na identitu a potreby postagrárneho voliča.

Patrik Gažo v tretej kapitole vysvetľuje historický – odborový kontext a cieľ spravodlivej transformácie, aby sa ekologická transformácia uskutočnila sociálne spravodlivým spôsobom. Európska únia, ktorá transformáciu financuje, má požiadavky na proces aj obsah územných plánov transformácie. Vyžaduje širokú participáciu regionálnych socioekonomických partnerov a zameranie na klimatickú, environmentálnu a s nimi súvisiacu sociálnu zmenu. Gažo upozorňuje, že spravodlivá transformácia na Slovensku má však podobu „zhora zavádzaných politických opatrení, ktoré môžu nerovnosti dokonca prehľbovať“. Transformácia „uprednostňuje veľké zainteresované strany na úkor malých a stredných podnikov a malých obcí.“ Zároveň upozorňuje, že na Slovensku „chýbajú teoretické aj výkonné kapacity, verejné požiadavky a politiky schopné demokratizovať a viesť proces sociálno-ekologickej transformácie“.

Martin Hochel v štvrtej kapitole ďalej rozvíja tému potrebnej participatívnosti a decentralizácie v súvislosti s prípravou a realizáciou reforiem financovaných z Plánu obnovy a odolnosti. Kým Európska komisia nabáda slovenské authority k zníženiu regionálnych disparít, Hochel na základe svojho výskumu konštatuje, že „nie je miesto pre regióny pri formulovaní politik“. Plán obnovy ráta s regiónmi, „ale nie v roliach partnerov, či spolutvorcov“. Reakcie aktérov „zhora“ aj „zdola“ pritom poukazujú na hlboké nepochopenie a chýbajúce procesy a inštitúcie, ktoré sa však javia spoločensky akceptovateľné: na jednej strane je uvádzaným dôvodom nerovnej spolupráce predchádzajúca „zlá skúsenosť so samosprávami“ a „neochota županov a primátorov medzi sebou súťažiť“. Na strane druhej orientácia na financie a nie priority: mestá sledujú „externé možnosti na získavanie financií a teda ich zaujíma aj Plán obnovy a odolnosti.“

Miroslav Pollák v kapitole päť spracováva svoje skúsenosti aktivistu a bývalého splnomocnenca pre rómske komunity formou komentárového príspevku a vypracovania konkrétnych návrhov na zníženie byrokracie v súčasnom programovacom období. Najprv analyzuje súčasnú situáciu financovania samospráv, ktorú charakterizuje slovami: „chaotické financovanie a permanentné zmeny pradiel tohto financovania, meškanie platieb a prefinancovania dohodnutých alebo vynútených služieb, chaos“. Na otázku efektívneho využívania eurofondov reaguje: „Prax vyzerá niekedy dosť nedôstojne. Pavlovov podmienený reflex núti obce striehnuť na výzvy a súťažiť o úspech aj v témach, ktoré ani tak veľmi nepotrebnú, ale čo už, keď teraz dávajú peniaze práve na takéto zámery. Koniec koncov, všetko sa zide.“ Trefne charakterizuje vzťahy úrovne „zhora“ a „zdola“: „z celoštátnej riadiacej úrovne je terén (obce a mestá) nepripravený, neodborný, neznalý, robí chyby a stále mu treba vysvetľovať, pomáhať, kontrolovať“

a opravovať jeho podklady, prílohy, správy a tiež realizáciu projektov. Pohľad zo spomínaného terénu je, že riadiace orgány pracujú spomalene, byrokraticky a administratívna náročnosť sa zväčšuje a komplikuje, čo sťažujú aj ďalšie inštitúcie štátnej správy, ktorých vyjadrenia, posudky a potvrdenia sú nevyhnutné k projektovej dokumentácii minimálne ako povinné prílohy“.

Pollák preto navrhuje znížiť byrokráciu s odvolaním na výrok eurokomisárky Jourovej „*Vieme, že zhruba 80 percent z toho ako fungujú tie procesy a procedúry, to robí členský štát. 20 percent vychádza z európskych nariadení.*“ Navrhuje úpravu regulácie sociálnej ekonomiky a detailne sa venuje financovaniu komunitných centier, ktoré považuje za súčasť sociálnej ekonomiky. Nakoniec, navrhuje dôraznejšie využívať integrovaný prístup ako nástroj zvýšenia efektívnosti eurofondov.

Gábor László Porhajás v šiestej kapitole porovnáva vývoj územných nerovností v Maďarsku a na Slovensku. Porhajás vidí podobnosť vývoja v Maďarsku a na Slovensku v historickej existencii zaostalých regiónov, sústredení rastu v metro-politnom regióne a na západe štátov, chýbajúcej dopravnej infraštruktúre a administratívnom rozdelení funkčných území. To má za následok migráciu hlavne mladého obyvateľstva z východných regiónov. Výhodou Maďarska je rovnomernejšie územné pokrytie štátu dodávateľov automobilového priemyslu.

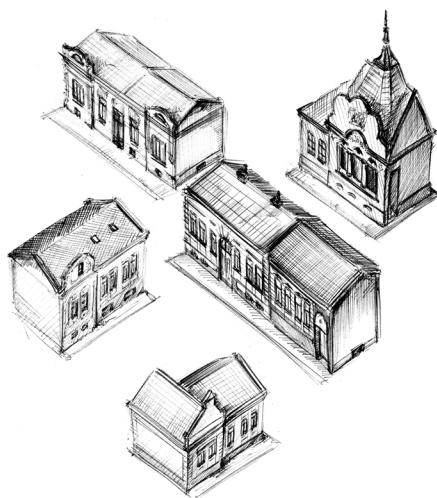
V kapitole sedem Michal Páleník a Paulína Mihaľová potvrdili dlhodobú koncentráciu nezamestnanosti v dvanástich najmenej rozvinutých okresoch, ako na ňu upozornili niektoré analýzy (Marcinčin a kol., 2021, s. 18-20, Marcinčin, 2022). Tieto okresy sú dvojnásobne znevýhodnené – vysokým podielom nezamestnaných a zlou štruktúrou nezamestnanosti z pohľadu vzdelania a doby trvania. Na Slovensku zároveň klesá počet okresov s priemernou nezamestnanosťou, čím sa okresy polarizujú do dvoch skupín s nízkou a vysokou nezamestnanosťou. Autori si všimajú, že regionálne rozdiely v nezamestnanosti sa napriek národným a únióvnym politikám zväčšujú a navrhujú, aby politiky zamestnanosti a súdržnosti lepšie odrážali regionálne rozdiely a špecifiká.

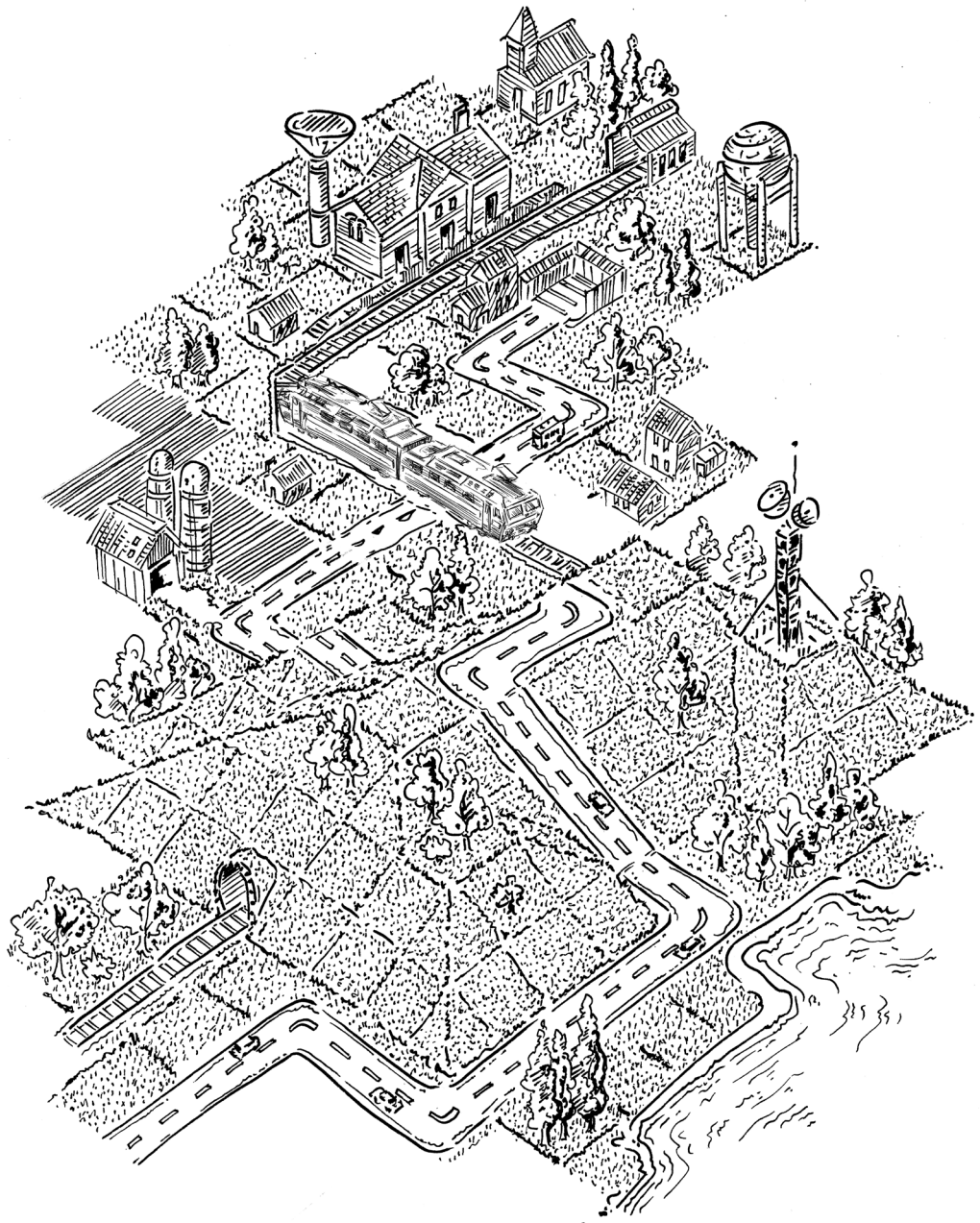
Michaela Potančoková a Guillaume Marois sa venujú simulácii vývoja pracovnej sily na Slovensku do roku 2060 v ôsmej kapitole. Kvantifikujú zmenu indexu ekonomického zaťaženia – podielu detí a seniorov k populácii v produktívnom veku 20 až 64 rokov – a indexu zaťaženia pracovnej sily a veľkosti pracovnej sily. Výsledky porovnávajú so Švédskom, ktoré má vysokú mieru participácie na trhu práce, aby odhadli, či je možné zmierniť dopady starnutia na veľkosť pracovnej sily zvýšením participácie. Pritom sa zameriavajú na participáciu žien, ktorej miera je v porovnaní s inými štátmi Európskej únie nízka. Dva porovnávané scenáre sú – optimistický, ktorý predpokladá, že Slovensko v roku 2050 dosiahne rovnakú mieru participácie ako Švédsko v rokoch 2014-2019, a stredný, ktorý predpokladá pokračovanie nastúpených trendov v participácii na trhu práce. Výsledky simulácie potvrdili existenciu veľkých rezerv ľudského kapitálu, ktorou je možné stabilizovať index zaťaženia pracovnej sily napriek prognózovanému starnutiu populácie. To si však vyžaduje zásadnú intervenciu verejných politík cielených na štyri skupiny: mladé ženy (predovšetkým matky), starších mužov a ženy, nízko vzdelaných mužov a ženy a marginalizované skupiny.

Anton Marcinčin v deviatej kapitole vysvetľuje rozdielnu koreláciu medzi príjmami a plodnosťou na úrovni štátu a na úrovni regiónov. Tvrdí, že je spôsobená vysokými nákladmi na starostlivosť o deti a chýbajúcou inštitucionálnou starostlivosťou, ktoré radikálne znižujú čistý príjem rodičov. To sa prejavuje dvojakým spôsobom – kompromisom medzi príjmami a plodnosťou v bohatších regiónoch s väčším zastúpením žien s vyšším vzdelaním, a vyššou plodnosťou v chudobných regiónoch s vyšším zastúpením žien s nízkym vzdelaním a tým aj potenciálne nízkymi vlastnými príjmami. Preto by rodinná politika zvyšujúca šance na zabezpečenie si vlastného príjmu mohla zvýšiť úhrnnú plodnosť na Slovensku tak, ako predpovedá teória ako aj skúsenosť úspešných štátov.

1.1 Použitá literatúra

- Čertík, Pavol (2021) Samosprávy nevládu, ale pomáhajú. Jedna sa vyzbierala a kúpila respirátory. Noviny.sk 26.2.2021. Dostupné online.
- Európska komisia (2022) 2022 European Semester: Country Report – Slovakia, Commission Staff Working Document, Brussels, 23.5.2022. Dostupné online.
- Jann, Ole, Daniel Munich a Lucie Zapletalová (2021) Výluka prezenční výuky během pandémie covid-19: odhad neviditeľných ekonomických ztrát. Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu, NÚ AV ČR. Dostupné online.
- Kaliňák, Michal (2021) Komentár Michala Kaliňáka: Samosprávy poznačila ekonomická neistota, usmernenia prichádzajúce na poslednú chvíľu. Z regiónu.sk, 23.12.2021. Dostupné online.
- Marcinčin, Anton, Eva Kocanová a Ľuboš Kovács (2021) Analýza podpory 12 najmenej rozvinutých okresov za roky 2015-2020. MIRRI SR.
- Marcinčin, Anton (2022) Regionálny rozvoj: boj proti ostrovom chudoby a cesta k udržateľnému a inkluzívnemu rastu (2022) In Schmögnerová, B. (2022) Ako reštartovať Slovensko? O náprave ekonomiky a spoločnosti po pandémii a konzervatívno-liberálnej vláde. Sociálno-demokratické východiská. Bratislava: FES.
- MMF (2022) Slovak Republic 2022 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report, June 2022. Washington, D.C.: Medzinárodný menový fond. Dostupné online.
- NCZI, Vývoj počtu obetí Covid-19. SME, Covid mapa a grafy [13.9.2022]
- OECD (2012) List of Urban Areas by Country. Dostupné online.
- OECD (2022) Functional urban areas by country, Slovak Republic, July 2022, dostupné online.
- Redakcia NPZ (2021) Viac ako 75 percent pacientov má po prekonaní COVID-19 následky. Národný portál zdravia, 3.5.2021. Dostupné online. [8.12.2022]
- TASR (2021) Boj Slovenska proti koronavírusu: Ako sme sa v roku 2021 bránili? Dostupné online 29.12.2021 [13.9.2022]
- ŠÚ SR, om3801mr, Zomretí podľa mesiaca úmrtia, veku, pohlavia a príčiny smrti- SR-oblasť-kraj, Datacube [13.9.2022].
- ŠÚ SR, om2021rs, Stredná dĺžka života podľa pohlavia pre jednotky veku, Datacube [8.12.2022].
- ÚMS (2021) Mestá apelujú na efektívnejšiu a jednotnú komunikáciu pri očkovacej kampani. Únia miest Slovenska, tlačová správa 22.6.2021. Dostupné online. [9.12.2022]
- Vakcinácia, data.korona.gov.sk, dostupné online [12.9.2022]
- WHO (2022) Globálne nadmerné úmrtia spojené s COVID-19, modelované odhady, dostupné online [13.9.2022].





2. Postsedliaci. O potrebe emancipácie vidieka

Juraj Buzalka*

„My Slováci nemáme ani šľachty, ani vysokého kléru, ani veľkopriemyslu, že by nám taktika kázala daktorú z tých vrstiev šetriť, sme národom biednym, sme proletármi krajiny i nič prirodzenejšieho, ako spájať sa s proletármi ostatných národností Uhorska.“ (Hodža, 1903)

Publicistický text zo začiatku dvadsiateho storočia hľadal pragmatické spojenie etnickej kategórie Slovákov ako nearistokratickej vrstvy s univerzalistickejšou kategóriou proletárov Uhorska. Títo neurodzení – podobne ako Slováci – odmietajú aristokratický nacionalizmus vtedajšieho režimu. Ako ďalej Milan Hodža píše:

„A dnes je už vôbec prekonané stanovisko písať o sociálnej demokracii s takým dešpektom, ako je ešte u nás vo zvyku ... Proti nabubrenému nacionalizmu stavať musíme konečne aj u nás požiadavok svobody svedomia, osvety a hospodársky pokrok ... Čo by nám to prospelo, keby celý národ hovoril: som Slovák, a pri tom keby tonul v otroctve duchovnom, mravnom a hmotnom?!“

Hodžova „politika ľudová začína sa halenou“ pochádza z obdobia, v ktorom úvahy o roľníckom stave ako základni demokracie, korigujúcej bezuzdnú hospodársku súťaž ako akási tretia stredná zelená cesta medzi červenou a čiernou, charakterizovali úvahy pokrokárov celej semiperiférie stredovýchodnej Európy (pozri Holec 2011). Zásadnou prekážkou tretej cesty bol vtedajší politický katolicizmus, ktorý v symbióze s „nabubrelým nacionalizmom“ pre potreby tejto úvahy vnímam ako predchodcu dnešného reakcionárskeho populizmu, prestupujúceho politickým spektrom ako „otroctvo duchovné, mravné a hmotné.“

Vychádzam z predpokladu, že bez spojenia pokrokárskeho programu a emancipácie vidieka nemôže Slovensko reakcionársku pliahu poraziť a nedokáže tak byť prosperujúcou krajinou. Procesy zmeny nie je možné naštartovať bez účasti ľudí, ktorí na vidieku žijú, alebo sa s ním identifikujú. Kľúčová preto je progresívna dedinská politika, ktorú v duchu demokratických tradícií pracovne nazývam progresívny populizmus.

2.1 Vidiecke vodcovstvo, postagrárna dedina

Od roku 1989 dodnes (2022), ak nerátame ustanovujúce voľby v roku 1990, na Slovensku vyhrali voľby iba traja lídri: Vladimír Mečiar, Robert Fico a Igor Matovič. Každý z nich pasuje do kategórie reakcionársky populist a každý z nich potreboval k víťazstvu zásadnú podporu vidieka. Vidiekom sa tu samozrejme nemyslia iba malé obce a lazy, ale aj mestečká a väčšina miest. S výnimkou najväčších aglomerácií ide o štyri pätiny Slovenska, ktoré majú vidiecky charakter. Úspešní v tomto dominantne vidieckom prostredí sú lídri, umne narábajúci so sociálnou demagógiou, nacionalizmom, zmiešaným s ľudovým katolicizmom a iliberálnosťou. Otázka je, prečo hlavne takéto vodcovstvo, popierajúce ideály ponovembrového režimu, vidieku dominuje?

Hlavným dôvodom je, že pokrokári v slovenských pomeroch nikdy úspešne neslovili vidiek. Ten bol v duchu orientalizácie považovaný za odporcu reforiem a podporovateľa populistov. Malá pozornosť téme agrárnej reformy po roku 1989 síce znížila už tak regionálne nízku zamestnanosť v poľnohospodárstve – Slovensko po priemyselných reformách v súvislosti so vstupom do EÚ má štruktúru zamestnanosti v poľnohospodárstve ako vyspelé západné ekonomiky – problém

* Sociálny antropológ, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave, juraj.buzalka@fses.uniba.sk.

s vidiekom ako kolískou slovenskej reakcionárskej politiky to ale nevyriešilo. Ľudia síce robia vo fabrikách, stále však žijú vidieckym spôsobom života a identifikujú sa ako vidiečania.

Aj kvôli tomu, že takmer všetky krajiny štátneho socializmu zažívali masívnu imigráciu vidiečanov do miest, akákoľvek analýza urbánnej sféry dnes musí začať týmito „pozostatkami“ vidieckeho života a vzťahov. Moja postagrárna perspektíva preto presúva pozornosť z protikladu mesto-vidiek smerom k rurálnej morálke, vidieckej imaginácii a ideológiám, vyplývajúcim z čerstvej pamäte na vidiecke dedičstvo rodákov, prejavujúcich sa tak vo vidieckom prostredí ako aj v mestách. Postagrárny profil Slovenska sa prejavuje v príbuzenských vzťahoch, v praxi a – možno predovšetkým – akceptovaním distribúcie moci na základe statusu a prestíže, namiesto schopností a osobnej iniciatívy.

Hodnoty a deklarácie v pokrokárskej politike aspoň teoreticky a v ideálnom prípade lícuju prax. Reakcionársky populizmus má „vodu káže, víno pije“ ako svoj definíčný znak. Kým „liberál“ kritizujú už aj porušenie etikety svojho lídra, voličom populistov neprekáža očividné rodinkárstvo, priama forma korupcie, pretože sami veria, že bez nej nič nefunguje. Nevadí im dôverovať lídrovi s dvadsaťtisícovými hodinkami, veď politické léno a funkcia si v ich svete symboly prestíže a moci vyžadujú. Prístup k milenkám, autám so šoférmami a špeciálne zaobchádzanie reakcionári milujú. Každopádne sa zdá, že budovanie občianskych cností v duchu súladu hodnôt s činmi naráža na sociálne-organizačné i hodnotové limity slovenskej spoločnosti. Aj preto si myslím, že zmena v slovenskom prípade nenastane budovaním meštianskej kultúry ako sme si predstavovali ešte v deväťdesiatych rokoch, keď sme prenechali vidiek populistom, ale len formovaním vidieka.

Komunizmus našiel kľúče od dediny počas kolektivizácie za cenu obrovských sociálnych nákladov, a aj to až v ostatných etapách svojej existencie. Bolo to približne v rovnakom čase od prevratu v roku 1948 ako je to dnes od Nežnej revolúcie. Veľká časť vidiečanov najmä v sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch cítila, že štruktúry moci bývalého režimu reprezentujú ich záujmy, resp. podporujú ich spôsob života. Dnešná nostalgia vidiečanov za neskorým socializmom preto nie je náhodná.

Pražský etnograf Josef Kandert (2004) od sedemdesiatych rokov dvadsiateho storočia intenzívne študoval dedinskú societu na Slovensku. Pripomína napríklad fungovanie klík, ktoré sa prejavuje v dvoch autonómne pôsobiacich, no vzájomne prepojených politických systémoch (2004: 215). Prvý nazýva štátny systém. Jeho charakteristikou je proklamovaná demokratickosť modelu volieb a výberu kandidátov v pravidelnom štvorročnom cykle. Druhý je dedinský model. Ten sa opiera o opozíciu dvoch stabilných dedinských klík. „Dedinčania pre vonkajší (štátny) politický systém zachovávajú zdanie onoho demokratického volebného výberu a bohatého stranického života v obci.“ (2004: 215-6). Kandidáti sú teda formálne definovaní ako predstavitelia politických strán, združení či nezávislí, čo zodpovedá politickému systému na národnej úrovni. Na úrovni dediny sú však definovaní v pojmoch príslušnosti k niektorej z dvoch klík, v pojmoch príbuzenstva, susedstva či náboženského vyznania (2004: 216). Tento systém je prispôbený vonkajšiemu prostrediu, definovaný vonkajšími kategóriami, ale zároveň nestráca zmysel pre parametre dedinskej komunity.

Ako Kandert tiež pripomína, väčšina ľudí žije na Slovensku v sídlach od pár sto do dvetisíc obyvateľov a nedokáže vygenerovať nekonečný počet kandidátov. Práve tento nedostatok pomáha systém dvoch klík riešiť. Výmena kliky nastáva, keď stará vládnuca klika diskvalifikovala dedinu smerom k okolitému svetu (Kandert 2004: 212). Práve tlak zvonka prináša politickú zmenu. Bez členstva samotných dedinčanov na kandidátkach strán „zvonku“ však zmena neprichádza do úvahy. Slovenský príklad dedinskej politiky podľa Kanderta ukazuje, že zdanlivo protikladné systémy – mylne označované za tradičný a moderný – existujú „v sebe a popri sebe“. Úlohou analytikov je vziať do úvahy tieto osobitné parametre väčšiny Slovenska namiesto očakávania, že vidiek sa prispôbi liberálno-demokratickým cnostiam západoeurópskeho burgherstva.

V rokoch 1950 až 1980 – pripomína etnológ Juraj Podoba (2013) – boli na Slovensku postavené dve tretiny domov. Tento budovateľský „boom“ nemohol byť len dôsledkom technologických zmien a štrukturálnych parametrov ekonomiky. Najmä na vidieku vyústil v horúčkovité stavanie „vlastného“ bývania. Ako argumentuje Podoba, v socialistickom prostredí ideál vlastného bývania nadobudol nezamýšľaný charakter. Dom reprezentoval napĺňanie ideálu života vrstiev, považovaných v predsocialistických časoch za lepšie (Podoba 2013, 57-58). Aj preto bola jedným z paradoxov socialistického kolektivismu popularita súkromného vlastníctva. Presnejšie by však bolo – v duchu fenomenálnej eseje o príčinách pádu komunizmu Iva Možného (1991) – súkromné chápať v zmysle rodinného alebo patriaceho domácnosti.

Kým napríklad v Nemecku dnes iba polovica obyvateľov vlastní objekt, v ktorom býva, na Slovensku je to deväťdesiat percent. Toto supervlastníctvo nie náhodou pripomína nedôveru obyvateľov k formalizovaným zmluvným vzťahom, nájmom či verejnej správe majetku, ale evokuje aj pripútanosť k majetku ako symbolu prestíže, ktorú v agrárnej ére reprezentovala pôda. Nie je to však vlastníctvo v kapitalistickom zmysle ako individuálne, monetarizovateľné vlastníctvo komodity pre trhovú výmenu. Mnohí u nás vlastnia nostalgicky, iracionálne z hľadiska kalkulativnosti, investujú do formy namiesto obsahu (kapitalistický barok po roku 1989), v spojitosti s okolitou prírodou či susedmi, v mene predkov či len tak zo zvyku.

Dôvodom „nízkej likvidity“ nehnuteľného majetku na veľkej časti Slovenska – nenechajme sa mýliť väčšími mestami – sú korupčné schémy v regiónoch a obohacovanie cez stranícke kliky. Aj systém podpôr poľnohospodárov naďalej preferuje veľkokapitál, ktorý vzišiel z komunistických väzieb na mečiarovskú privatizáciu a dnes ho držia v rukách finančníci, nie roľníci. Najmä drobní majitelia nikdy aj tak nič zo šafárenia bývalých komunistov, dnes už vážených agropodnikateľov, nemajú. Zároveň však platí, že vsadenosť vlastníckych vzťahov okolo domácnosti a do lokálnej komunity predstavuje alternatívne fungovanie ekonomických modelov. Existujú teda nielen dve politické roviny – dedina smerom navonok a smerom dovnútra – ale aj dve ekonomické sféry, formálne-inštitucionalizovaná, trhová či štátne-redistributívna sféra, a sféra domácnosti a komunity. Aplikovať na tieto dve sféry „v sebe a popri sebe“ plošné riešenia nedáva zmysel. Ak áno, tak len po dôkladnom zmapovaní, čo konkrétne tieto lokálne modely znamenajú.

Domácnosť na vidieku je napríklad viac ako sumár individuálnych konzumentov, ešte aj v dnešnej dobe sofistikovaného konzumu a logistiky aspoň niečo vyrába pre seba. Spôsob zdieľania a reciprocity má ďaleko od trhovej výmeny a množstvo práce pre domácnosť či komunitu členovia nepovažujú za prácu. Smerom ku komunite dochádza k častej rituálnej výmene medzi domácnosťami, aj výpomoc jednotlivcom je abstrahovaná od domácnosti. Komunita má silné mechanizmy kontroly „neprimeraného správania“ v ekonomickej oblasti – obohacovanie, pôžičky bez úrokov, pomoc s opatrovaním blízkych, nadmiera konzumu a pod. Sféry domácnosti a komunity na vidieku dokážu inak absolvovať krízy ako jednotlivci či nukleárna rodina v meste. Na nasledujúcich stranách ilustrujem potrebu osobitného politického prístupu na dvoch prierezových témach, ktoré zásadne ovplyvňujú prosperitu celej krajiny. Prvá vysvetľuje úspech reakcionárskeho populizmu na vidieku. Druhá sa snaží načrtnúť niektoré parametre možného vidieckeho pokrokárstva v oblasti sociálnej integrácie.

2.2 Dedinskí fašisti

Líder ľudovej strany Naše Slovensko Marián Kotleba, odsúdený extrémista, v máji 2022 zdieľal fotografiu s údajným roľníkom. „*Veľmi si vážim robotníkov, roľníkov a poľnohospodárov*“, písal na svojej stránke, odfotený s mužom v pracovnom odevu a v pozadí s roľníckym dvorom a poľnohospodárskymi strojmi:

„Až keď človek zakúsi ich ťažký chliebík, až potom si uvedomí aká náročná je ich práca. A tiež to ako biedne sú za ňu v porovnaní s prascami vo vládach a dar-možráčmi v parlamente títo ľudia ohodnotení ... A aj keď sa to teraz možno nezdá, ale skutočne príde čas, kedy vymeníme vládu ľudí odtrhnutých od reality, žijúcich v bubline drahých oblekov, večierkov a limuzín, za vládu ľudí z praxe, ľudí skromných a znalých problémov a potrieb v jednotlivých sférach spoločnosti. Nebudú to salónni sociálni demokrati, ani od viery odtrhnutí demokrati kresťanskí. Nebudú to ani prefetovaní progresívci, a ani zhúlení liberáli. Kto to teda bude? Národ si vyberie. Národ si zvolí spôsobom, na ktorý sa tak skoro nezabudne! Mor ho!“ (Kotleba, nedatované.)

Minimálny počet ľudí sa dnes živí poľnohospodárstvom. Aj záhrad, viníc a záhumienských oproti socializmu výrazne ubudlo. Napriek tomu je Kotlebov gýčový apel na „roľníka a jeho prácu“ efektívny. Jeho úspech vo voľbách o kreslo predsedu Banskobystrického kraja v roku 2013 vo vtedy mainstreamovej straníckej politike nevyhodnotili ako varovanie pred nastupujúcim trendom radikalizácie. Niežeby chudoba, neexistujúci relevantný program establišmentu či rastúce vnímanie korupcie u vtedy vládnucej kliky Roberta Fica nehrali významnú a možno aj spúšťaciu rolu v protestnej populistkej voľbe. Analytici však pri dôraze na externé tlaky politiky a ekonomiky zabúdali na voličov ako aktérov politického procesu. Tento „antisystémový vzdor“ je prinajmenšom rovnako kultúrne ako socioekonomicky podmienený. Nazývam ho dedinský fašizmus (Buzalka 2021).

Kotleba a ďalší, ktorí pokračujú v úspešnom oslovovaní vidieka, napríklad bodovali aj tam, kde je podiel rómskej populácie, voči ktorej „neprispôsobilosť“ sa dlhodobo vymedzovali, nízky. Podporovateľmi neofašizmu zďaleka nie sú najchudobnejší dedinčania. Okrem manuálne pracujúcich a študentov ho volili aj voliči, ktorí v slovenských pomeroch tvoria tzv. stredný stav – učelia, technici či záchranári. Minimum voličov tvorili „obete systému“. Boli to takí, ktorí sa obeťami systému cítili, keďže nikto iný ako populisty s nimi a o nich – o ich svete a vidieckych problémoch – nehovoril.

Sedem ľudí na kandidátke Kotlebovej strany do parlamentu v roku 2016 udávalo povolanie učiteľ alebo pedagóg, jeden dokonca učiteľstvo katolíckeho náboženstva. Našiel sa aj pracovník múzea či docent práva. Kotlebu v roku 2016 najviac podporili bývalí nevoliči, vrátane najväčšej skupiny prvovoličov spomedzi všetkých strán. Až 60 percent jeho voličov malo vtedy menej ako štyridsať rokov. Jednu pätinu z celkovej počtu 209 tisíc hlasov v roku 2016 predstavovali sklamaní voliči Róberta Fica. Omnoho menej bolo bývalých voličov nacionalistov. Takmer žiadni voliči tzv. programových strán k fašistom neprešli.

Kľúčové pre túto úvahu však je, že nadštandardne sa Kotleba páči ľuďom z menších miest a dedín. Výrazný nadpriemer získal najmä v okrese Krupina na juhu Banskobystrického kraja, kde zaklincoval takmer dvojnásobok celoslovenského priemeru. Suverénne najvyššie zisky dosiahol na lazoch v okolí tohto stredovekého mestečka, kde napríklad cudzinca, proti ktorým sa okrem Rómov kotlebovci najviac vyhraňovali po prevalení utečeneckej vlny v roku 2015, nevideli hádam od prechodu frontu. Krupina je pritom len hodinu jazdy od Banskej Bystrice a sto kilometrov od Nitry, kde nie je núdza o lepšie zamestnanie. Do tohto susedného krajského mesta sa dá dostať za hodinu a pol, pričom veľkú časť cesty pokrýva diaľnica. Budapešť, z ktorej vychádza jedna z najvýznamnejších medzinárodných ciest na území Slovenska (E77) križujúca Krupinu, je od južného cípu okresu vzdialená len hodinu a pol. V ozaj izolovaných okresoch ako Poltár a Brezno síce Kotleba tiež získal výraznejší národný nadpriemer, avšak

v južanskom Lučenci či Veľkom Krtíši len mierny a výrazne nižší ako v Krupine. Detva, kde vyrábali špeciál pre vojenskú mašinériu Varšavskej zmluvy a kde kedysi dominoval Vladimír Mečiar a Robert Fico, či v kopcoch izolovaná Banská Štiavnica, volili Kotlebu len priemerne. Väčší úspech mal v kovorofníckom Žiari nad Hronom, Žarnovici, Zlatých Moravciach či ostravským baniam blízkej Čadci. Podobne aj východné okresy ako Spišská Nová Ves či Košice - vidiek ukázali len mierne nadpriemerný výsledok, podobne ako Stará Ľubovňa, Kežmarok, Gelnica, Poprad, ale aj Topoľčany, Bánovce nad Bebravou či Partizánske, medzivojnové bašty Hlinkovej Slovenskej ľudovej strany a nadpriemerne katolícke okresy.

V skratke, voliči fašistov nevolili z nejakého zúfalstva či nevedomosti, ale preto, že mohli. Protest mieril na celú politickú triedu. Z pohľadu späť možno konštatovať, že za úspechom extrémistov je „odmakaná“ kampaň, vrátane veľkej sily na sociálnych sieťach, ktorá dokázala zakonšpirovať „oficiálne“ médiá, považované neofašistami za skorumpované, liberálne a propagandistické. Volanie po komunitnej revitalizácii vidieka, roľníctva a ekológie, ku ktorým sa politické garnitúry za desaťročia nedostali – populisti s podporou vidieka preto, že nevedeli ako a chceli len ťažiť, trhový reformátori zas nechcú či necítili potrebu – ponúkli tému pre fašistov v zelenom. Tí pomohli pri povodniach alebo len tak dôchodcom pri dome alebo pred nebezpečenstvom „rómskeho teroru“ a dostali sa k dedinčanom. Veď nimi aj sami sú.

Symbolická moc samotného úradu predsedu kraja, ktorá dáva vodcovi legitimitu a publicitu neskôr potvrdenú ziskom vyše dvestotísíc hlasov v parlamentných voľbách, zjemňovali dovtedy nevábny obraz strany u „slušného“ občana. Od šaškovania v uniformách s faklami na námestiach sa neofašisti plynulo prezliekli do hnedých sák, začali tvrdiť antizápadnú, antirómsku, protiutečeneckú či inak šovinistickú agendu a v posledných fázach pred voľbami v roku 2020 tento ideologický arzenál doplnili o boj za nenarodené deti či križiacku obranu Európy, ktorú si už skôr osvojila reakcionárska pravica okolo Igora Matoviča a Roberta Fica. Príklad dedinských fašistov ukazuje, že zdroj ich úspechu je vo ventilovaní frustrácie najmä u vidieckych voličov. Možno je úspech fašistov Kotlebovho typu v roku 2022 na konci s dychom. Ignorovanie vidieka – a tým jeho radikalizácia reakcionárskym smerom – však bude bez systémovej emancipácie pokračovať.

2.3 Pokrokársky populizmus

„V autobuse sa hádali Rómovia s bielymi o miesta, až to šoféra nahnevalo, vyhodil všetkých von a so zdvihnutým ukazovákom im varovne riekol: Tak a od teraz tu nebudú žiadne rasové hádky, kto je biely a kto čierny. Budete všetci modrí! Jasné? No a teraz môžete pomaly nastupovať - najskôr bledomodrí a potom tmavomodrí.“ (Ludová anekdota.)

Na Slovensku je vnímanie nerovnosti dlhodobo sytené egalitárnym étosom agrárnych samozásobiteľov, ktorými bola väčšina populácie ešte do polovice dvadsiateho storočia, no najmä dramatickou transformáciou počas komunizmu. Principiálnym znakom rovnosti u nás je jej komunitný charakter – rovnosť platí ako povestná skalická šibenica iba „pre nás a naše deti“. Etnicky nekorektný vtip ilustruje túto selektívnu rovnosť dokonale. Možno ho použiť ako príklad kultúrnej prispôsobeného modelu integrácie, ktorý môže byť u veľkej časti postagrárneho voličstva legítimny. Autorita zvnútra (vodič) ponúkne riešenie na mieru, ktoré rešpektuje nerovnosť medzi kategóriami modrých a modrejších a zároveň môžu všetci využiť verejnú službu zvonka (autobus). Riešenie nie je v súlade s ideálom nediskriminácie, ale kým štát (autobus) si dvojité zachádzanie nemôže dovoliť, na komunitnej úrovni ide o praktické riešenie, ktoré pomáha.

Do komunitného rovnostárstva neboli zahrnutí Rómovia, ktorí už v agrárnom období – pred nástupom fašizmu – koexistovali s väčšinou na platforme patrónsko-klientských vzťahov. Vzájomnosť bola nerovná. Tento vzťah sa začal meniť hlavne tým, že Rómovia počas socializmu prestali byť závislí na členoch dedinskej komunity. Hoci po roku 1989 boli materiálne podmienky rozhodujúcim faktorom ďalšej dezintegrácie, odcudzenie modernitou počas socializmu zostávalo

klúčovým faktorom. Integrované politiky sa zaoberali len dvomi oblasťami komplexného vylúčenia, buď materiálnymi a infraštruktúrnymi nedostatkami alebo ochranou práv a rovnosti v duchu občianskeho univerzalizmu. Dialo sa to bez ohľadu na komunálne podoby moci a existujúce modely integrácie. Aj preto za najväčšie zlyhanie pokrokárskej politiky na Slovensku po roku 1989 možno považovať ignorovanie sociálneho vylúčenia ako najväčšieho kultúrneho a ekonomického problému krajiny. Dôvodom tohto zlyhania okrem iného určite je, že transformácia vidieka nebola nikdy na programe dňa. A vylúčenie Rómov je primárne problém vidieka, kým v Bratislave je zábavou pre pár obetavých slniečkárov.

Alexander Mušíka (2012) zozbieral viacero príkladov lokálnej participácie Rómov. Medzi najinšpiratívnejšie v duchu tejto úvahy možno zaradiť príklady, ktoré priamo či nepriamo závisia od patrónsko-klientských vzťahov v komunite a medzi domácnosťami. Najmä príklad Spišského Hrhova, pri ktorom sa mediálne viac zdôrazňuje rola dlhoročného starostu ako lokálna ekonomika, ma priviedol k úvahe o rekonceptualizácii alternatívnych ekonomických modelov „v sebe a popri sebe“ ako podmienky integrácie.

Spišský Hrhov má povest' dynamicky sa rozvíjajúcej obce. Dedina pri Levoči s 1 400 obyvateľmi sa stala známou vďaka obecnej firme, ktorá je uhoľným kameňom budovania komunity majority a Rómov. Počas socializmu boli miestni Rómovia zamestnaní v roľníckom družstve, či v pridruženej lesníckej a stavebnej činnosti. Desať rokov po postsocialistickom úpadku družstva začala tvoriť pracovné miesta nová obecná firma. Pôvodne vznikla kvôli potrebe stavať sociálne byty. Neskôr však začala rásť smerom do iných sektorov, vrátane poľnohospodárstva či chovateľstva, výroby potrieb pre stavebníctvo a pod. Stavebná firma pôvodne poskytla miestnym možnosť zaplatiť za budúce bývanie vlastnou prácou. V kontexte komunity sa opäť – čiastočne v duchu ekonomizovania – zdôrazňuje nadobudnutý vlastnícky vzťah k bývaniu osobným pričinením, avšak zásadnejšiu úlohu zohrával fakt, že vyrobená hodnota zostala cirkulovať (napríklad bola reinvestovaná či spotrebovaná) v komunite. Na rozdiel napríklad od štátnych dávok, ktoré v podobe hotovosti ľahko unikajú mimo lokálnu ekonomiku prostredníctvom tak legálnych ako aj nelegálnych ciest (nákupom v sieťach supermarketov či splátkami úžerníkom), udržanie výmeny hodnoty v komunite zvyšuje efekt jedného eura viacnásobne.

Ešte podstatnejšie pre cirkuláciu miestnej hodnoty ako stavebná svojpomoc pri sociálnych bytoch bolo rozšírenie stavebných aktivít v Hrhove aj na verejné služby, stavby chodníkov, rekonštrukcie obecných objektov, škôl a ponuky služieb pre susedné obce. Kováčsky, ševcovský či tkáčsky kurz boli ďalším rozšírením podniku, podobne ako ručná výroba drevených kuchynských a iných domácich potrieb. Vo väčšom sa rozbehla výroba chodníkovej dlažby, ponuka služieb stavebných, stolárskych a zemných prác, vznikol bytový podnik, začala výstavba drevených domov, ponuka ubytovania a reštauračných služieb a pod. Výsledkom je desať stálych pracovných miest, ktoré v sezóne stúpnu až na tridsať.

Podľa obecných manažérov nie je problém zorganizovať produkciu služieb a tovarov, ale ich odbyt. V Hrhove sa preto zamerali na možné regionálne potreby a na koordináciu výrobných aktivít a služieb so susednými obcami. Zmyslom fungovania obecného podniku nie je primárne profit, ale vytvorenie udržateľných lokálne generovaných pracovných miest.

Kľúčový je kontext lokálnej autority a rešpektovanie integrácie nerovností ako sociálneho faktu (Rómovia zostávajú odlišnou kategóriou „našich“). Obec takto nie je len rezidenčnou jednotkou, cez ktorú pretečie hotovosť zvonka (od štátu či iných verejných a súkromných investorov v podobe dávok či daní, platieb a úverov), ale sama vytvára, cirkuluje a spotrebuje hodnotu. Ako miestni manažéri pripomínajú, pridanou hodnotou spoločensky prospešnej firmy je jej transparentnosť, keďže aj vymáhanie pravidiel, podľzností a disciplíny je podriadené osobným vzťahom dôvery a kontroly, typickým pre lokálnu komunitu.

Podobne pozitívne príklady obecných podnikov zvyšujúcich participáciu vylúčených samozrejme existujú aj inde. Zatiaľ na Slovensku neexistuje žiadna systematicky spracovaná podporná politika, ktorá by s lokálnou cirkuláciou hodnoty produktívne narábala. Dôvodom okrem ľahostajnosti a nevedomosti decízorov je buď prílišné spoliehanie sa na model trhu alebo byrokratického štátu ako primárnych nástrojov integrácie.

2.4 Green Deal „o nás bez nás“?

Mnohé fabriky – aj na západnom Slovensku – sú ďalej na dedinách, ako za komunizmu. Vidiečania výrazne zľavili zo svojich záhumienkových kráľovstiev a vďaka sa popri fabrickej práci stali závislými na dobre zásobených obchodných reťazcoch. V mestách zas naopak, rastie popularita samovýroby a podpory remeselnej výroby potravín. Zosúladenie týchto trendov bude kľúčové pre budúcnosť vidieka. Budúcnosť je v alternatívnej infraštruktúre produkcie, najmä od malých farmárov, ktorí budú mať nové možnosti odbytu v alternatívnej potravinovej ekonomike. Teda v takej, pri ktorej bude medzi výrobcami a spotrebiteľmi priamy vzťah. Zároveň bude silnieť tlak na zachytávanie uhlíka v pôde a lesoch. Znamená to nižšiu ťažbu dreva a opäť poľnohospodárstvo s väčším dôrazom na malovýrobu a produkciu na malých plochách. Aktuálnou sa javí lokálna výroba energie, kde domácnosti v rodinných domoch na vidieku predstavujú ideálnu infraštruktúru pre rozptýlenie výroby a distribúcie – v neposlednom rade kvôli zabezpečeniu energetickej bezpečnosti, ktorú majú centralizované zdroje veľmi obmedzenú. Prichádza teda ideálny čas na progresívny populizmus.

Na rozdiel od vývoja v západnej Európe, kde kapitalizmus postupne transformoval agrárne pomery na platforme historicky formovaných roľníckych komún, post-agrárne východoeurópske transformácie vidieka boli vedené štátnou politikou socialistickej industrializácie. Išlo skôr o nezamýšľané dôsledky kolektivizácie a podpory vidieka ako vedomú komunistickú politiku, ktoré dnes znamenajú že nostalgia za komunizmom nie je v princípe nostalgia za ideológiou či istotami bývalého režimu, ale aj – ba možno hlavne – za relatívne „slobodným“ a „stabilným“ komunitným životom so slabším dosahom policajného štátu. Aj preto analogicky nemožno model rezistencie voči štátnej „kultúre auditu“ a „good governance“ po roku 1989, ako ho prezentovali najmä liberálni ekonomickí reformátori, pripisovať zaostalosti či konzervativizmu vidieka. Treba sa skôr pozrieť na fungovanie lokálnych modelov ekonomiky a politiky. Aktuálne totiž opäť raz hrozí, že pri nadchádzajúcej zelenej transformácii, ktorá má zásadnú vidiecku dimenziu, opäť skúsime aplikovať neadekvátne centrálné pokrokové politiky, ktorých efekt zostane otázný.

Jeden príklad za viaceré. V rámci hodnotenia kľúčového nástroja podpory a transformácie vidieka k päťročnému agrodotačnému plánu na Slovensku, poslala Európska komisia v júni 2022 viacero pripomienok. Podľa analytikov bol jazyk Komisie kritický kvôli nízkej ambicióznosti. Vzhľadom na celoeurópske plány musí byť poľnohospodárstvo oveľa ohľadupľnejšie k prírode a ku klíme ako doteraz. Potenciál strategického plánu pre socioekonomický rozvoj slovenských vidieckych oblastí označila správa za „obmedzený“. Podľa Komisie je potrebné prijatie ďalších opatrení, ktoré by pomohli riešiť potreby vidieckych komún. Konkrétnejšie hovorí o zlepšení prístupu k pôde hlavne pre mladých farmárov a väčšej podpore miestnych akčných skupín. Otázka zastúpenia žien v poľnohospodárstve zostáva taktiež neriešená (Geist a kol., 2022).

Kým začiatok tejto úvahy sa zamerával na originálnu tradíciu stredoeurópskeho progresívneho populizmu prvej polovice dvadsiateho storočia, pre potreby zelenej transformácie sa hodí uzavrieť úvahu pripomenutím oveľa novej tradície. Jej pôvod pramení z hľadiska Slovenska výnimočne v meste, ale zmysel ochrany prírody bezpodmienečne súvisí s vidiekom. Koncom osemdesiatych rokov dvadsiateho storočia sa sformovalo progresívne environmentálne hnutie, ktoré zásadne prispelo k transformácii Slovenska. Ako pripomína Juraj Podoba (2007), bez bratislavskej ochrannárskej organizácie by napríklad november 1989 Slovensko zažívalo viac z obrazoviek televízorov pri sledovaní pražských udalostí.

Napriek tomuto zásadnému významu environmentálneho hnutia však spomienka na neho veľmi skoro vybledla. Ba čo viac, počas mečiarizmu sa z ochranárov stali nepriatelia štátnosti a ekologické témy boli ignorované. Účastník hnutia Juraj Podoba s odstupom dvadsať rokov tiež konštatuje, že významná časť ochranárov nikdy nepodľahla ideologickým schémam reformných ekonómov a politikov, a že s rastúcou prosperitou dôjde u obyvateľstva k väčšiemu záujmu o problematiku životného prostredia. Ako pripomína Podoba, „*istý dobový ideál komplexného prístupu, spočívajúceho v tvorivom napätí medzi nadšenectvom a profesionalitou a v úzkej spolupráci odborníkov a praktikov vťahoval občanov do priamych akcií*“ (Podoba 2007:18). Politika mimo politických štruktúr a politického života priťahovala liberálnych intelektuálov i mladých ľudí, ktorí stvorili generačne výnimočný jav, snahu o alternatívu. Práve spojenie urbánneho nadšenectva a spolupráce s vidiečanmi – v duchu tých najlepších tradícií pokrokárov Slovenska, ktorými boli s výnimkou Bratislava/nahlas bez výnimky vidiečania – by mala byť kľúčovou agendou progresívneho populizmu.

Predobrazom preformátovania aktuálneho napätia medzi mestskou kaviarňou a vidieckou krčmou môže byť predvolebná kampaň Zuzany Čaputovej ako rozvedenej, starostlivej matky z malého mesta, s roľníckymi koreňmi, ktorá bojuje „za bežného človeka“ hoci proti zlovôli so štátom previazanej ekonomickej oligarchie. Tento obraz liberálna prezidentka „ukoristila“ populistom, určite však nebol iba štylizáciou. Veď ktorý uveriteľný líder v dejinách Slovenska pochádzal z urbánneho prostredia? Nejde teda o to, že sa programoví lídri pustia do vopred prehratej súťaže krásy – ich autentickosť vždy prebije kovani populistu – ich líderstvo však musí vedieť narábať s identitou postagrárneho voliča.

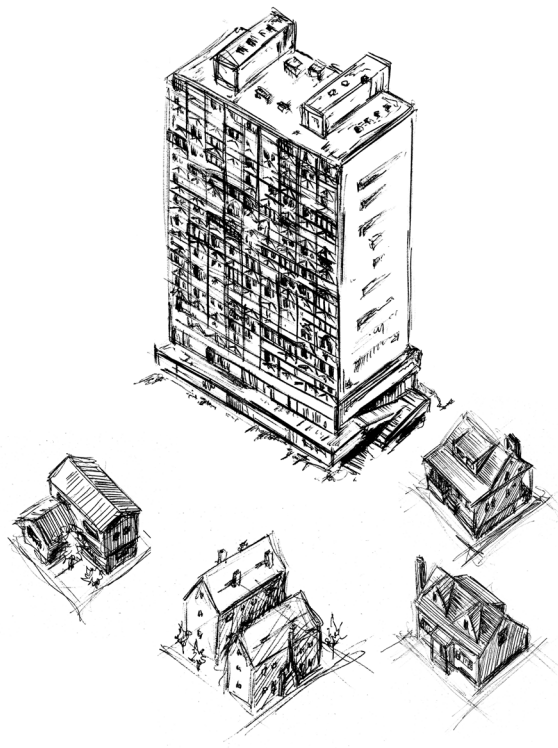
2.5 Záver

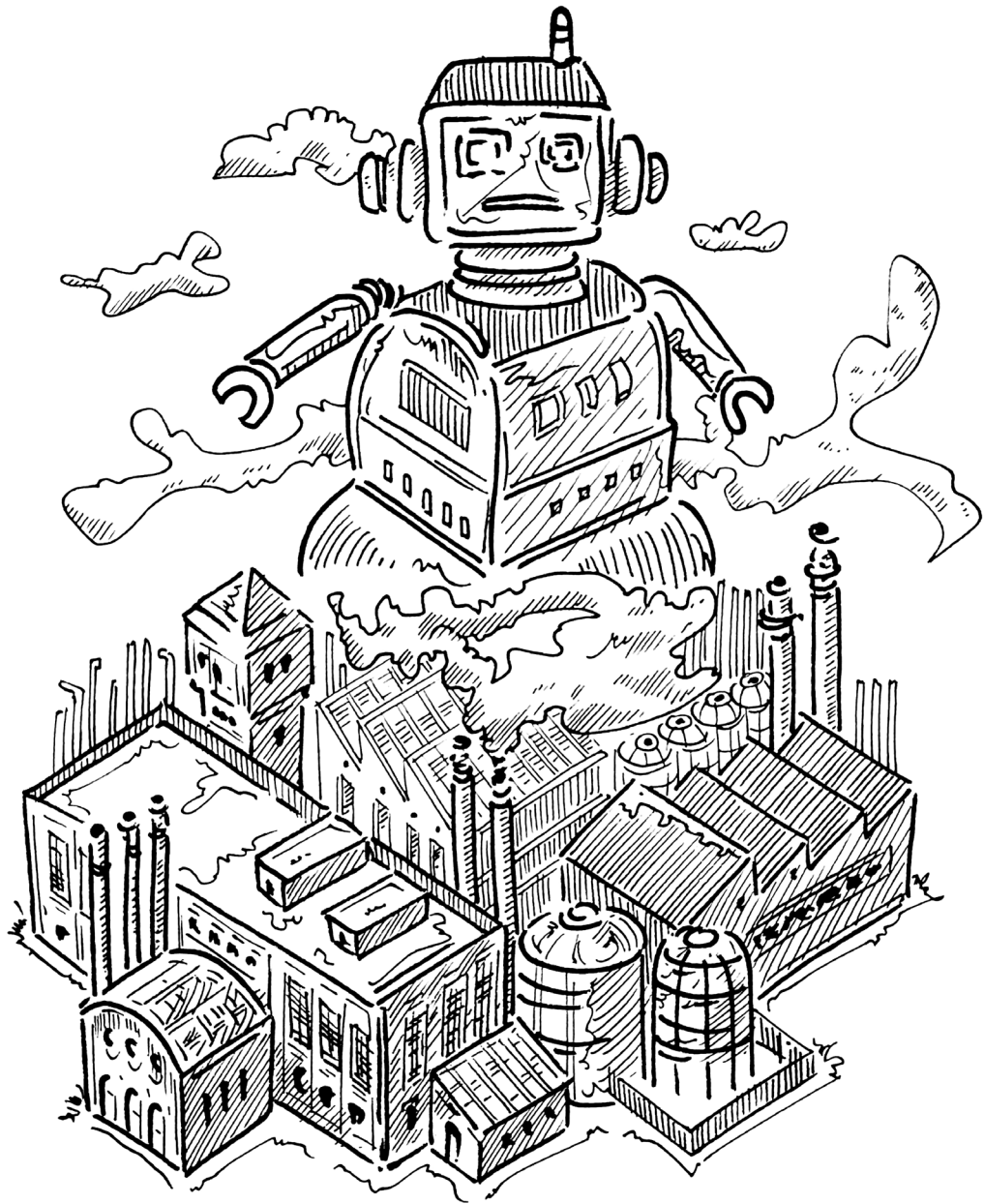
V tejto úvahe som argumentoval, že žiadna ideológia – socialistická, konzervatívna ani liberálna – nemá na Slovensku šancu na úspech, pokiaľ programovo a symbolicky neuchopí vidiek ako dominantný politický kontext Slovenska, ktorý charakterizujem ako postagrárny. Potomkovia roľníkov sú dnes až príliš moderní zamestnanci štátu či nadnárodných firiem, kultivujú však materiálnu a symbolickú hodnotu vidieckeho života inak, ako by sa dalo čakať z perspektívy ideálu modernizačnej teórie. Vyzvanie ideálu jednoduchého života v harmonickom prírodnom prostredí intímne známej komunity pred nástupom priemyselnej éry je jednotiacim mýtom rôznorodých antimodernistických hnutí. U nás ju hojne kultivujú reakcionárski populistu. Ako ukázalo agrárne hnutie v minulosti a neskôr ekologické hnutie, zásadne ovplyvňujúce ponovembrový režim – prvé v dejinách Slovenska, ktorého pôvod bol v kruhoch mestských intelektuálov, no malo kľúčový dopad pre všetkých – nie vždy takéto hnutia musia mať reakcionársky tón.

Rozvojový program vidieka na Slovensku samozrejme nemôže byť len o ekológii, ako často počuť z prejavov pokrokárov, reprezentujúcich zelené Slovensko napríklad v Bruseli. Ekológiu vidiek od Mečiara neprávom považuje za pánsku ideológiu, cudziu jeho spôsobu života. Na ňu počujú mladí konzumenti kávy a raw koláčikov v meste. Nedostatok mladých farmárov, ktorí sa budú venovať prírode šetrnému hospodáreniu, však nová bruselská buditeľská misia nevyrieši. Cesta vedie cez 4,4 milióna evidovaných majiteľov pozemkov na Slovensku. Nie však z perspektívy úzkej ekonomickej kalkulativnosti, v rámci ktorej je pôda komodita na trhové zhodnotenie, ale ako súčasť dedovizne, na ktorej zodpovedne hospodária proletári krajiny. O tom bol roľnícky ideál: nežiť pre zisk sám osebe ako v priemyselnom kapitalizme, ale žiť dobre v súlade s okolím. Na pôdu a krajinu tu stále veríme. Potrebujeme už len progresívny populizmus, ktorý dokáže s ohľadom na identitu a potreby postagrárneho voliča zacieliť svoj program a nájsť uveriteľných lídrov.

2.6 Použitá literatúra

- Buzalka, Juraj (2021) *The Cultural Economy of Protest in Post-Socialist European Union: Village Fascists and their Rivals*. London: Routledge.
- Geist, Radovan a kol. (2022) Týždeň v európskej ekonomike: Európarlament schválil zákaz predaja áut so spaľovacím motorom. *Denník N*, 9.6.2022, dostupné online.
- Hodža, Milan (1903) Nacionalizmus je slepý. „Hlas“, Ročník V., číslo 4/1903.
- Holec, Roman (2011) Agrárna demokracia ako pokus o tretiu cestu stredoeurópskej transformácie. *Historický časopis* 59/1: 3-32.
- Kandert, Josef (2004) *Každodenní život vesničanů středního Slovenska v šedesátých až osmdesátých letech 20. století*. Praha: Univerzita Karlova.
- Kotleba, Marián (nedatované) Marian Kotleba: Vráťme sa k pôde, vybudujme opäť potravinovú sebestačnosť! Video dostupné online.
- Možný, Ivo (1991) Proč tak snadno... Některé rodinné důvody sametové revoluce. Praha: Sociologické Nakl.
- Mušinka, Alexander (2012) Podarilo sa. Príklady úspešných aktivít na úrovni samospráv smerujúcich k zlepšeniu situácie Rómov, Ústav rómskych štúdií Prešovskej univerzity.
- Podoba, Juraj (2007) Pozabudnutá legenda: Bratislava/nahlas s dvadsaťročným odstupom. In: Huba, M.; Ira, V.; Šuška, P. ed. Bratislava/nahlas – ako výzva. Zborník z odborného seminára k 20. výročiu vydania publikácie. Bratislava, Geografický ústav SAV.
- Podoba, Juraj (2013) Svetlé zajtrajšky alebo malomestský blahobyt? Komunistický rozvojový projekt a jeho dôsledky v perspektíve stavebného boomu na slovenskom vidieku v období neskorého socializmu. *Forum historiae*, 7 (1), 44–61.





3 Spravodlivá transformácia v teórii a praxi

Patrik Gažo*

Spravodlivá transformácia¹ je dnes už pomerne známym pojmom, ktorý sa často objavuje vo verejných debatách a rôznych politikách zaoberajúcich sa dekarbonizáciou a takpovediac ozelenením najviac znečisťujúcich energetických a výrobných sektorov a regiónov EÚ. Napriek tomu, že v súvislosti s transformáciou býva zdôrazňované proaktívne riešenie štrukturálnych nerovností a význam zapojenia ohrozených skupín a regiónov (Garvey a kol., 2022), (nielen) na Slovensku má transformácia podobu skôr zhora zavádzaných politických opatrení, ktoré môžu nerovnosti dokonca prehľbovať (Sovacool a kol., 2021). Zdá sa, že politikám obsahovo nezriedka chýba dôraz na proces intenzívnejšieho zapájania regionálnych aktérov do dialógu o význame, hodnotách a smerovaní zmien, ktoré sú potrebné na boj proti klimatickej, environmentálnej, a s tým súvisiacej sociálnej kríze (Galgóczy, 2022).

Spravodlivá transformácia je v krajinách strednej a východnej Európy zvyčajne chápaná len v súvislosti s premenou regiónov ekonomicky závislých na ťažbe a spracovaní uhlia, a tým pádom z politik vypadávajú iné, často pre ekonomiku významnejšie sektory, ako je napr. automobilový priemysel (Galgóczy, 2019). Do akej miery je dnešný prístup k spravodlivej transformácii odlišný od proklamovaných cieľov a aké princípy môžu k spravodlivosti transformácie prispieť?

V nasledujúcom texte predstavíme ideové pozadie myšlienky spravodlivej transformácie a uvedieme dobový socioekonomický kontext jej vzniku so zameraním na úlohu odborov, miestnych aktérov a environmentálneho hnutia. Pomocou popisu historického vývoja tohto konceptu sa text následne zameria na aplikáciu myšlienok spravodlivej transformácie v medzinárodných a regionálnych politikách a na tomto základe krátko zhodnotí aktuálny stav debát a praxe na Slovensku. Cieľom textu bude takisto poukázať na s konceptom súvisiace príležitosti, budúci potenciál a limity, ktoré sú dnes spájané s témou socio-ekologickej transformácie regiónov a celej spoločnosti. Preto sa záverečné odporúčania zameriavajú primárne na možnosti a využiteľnosť participatívnych a emancipačných princípov v rámci aktuálneho socio-ekonomického kontextu, ktorý zásadne formuje podobu reálnych politik.

3.1 Historické a myšlienkové korene

Myšlienka spravodlivej transformácie sa výraznejšie formovala v druhej polovici 20. storočia, kedy sa začali častejšie objavovať debaty o vplyve ľudskej spoločnosti a ekonomickej produkcie na prírodu a životné prostredie. Časť spoločnosti si začala viac uvedomovať, že environmentálne a socioekonomické dopady a krízy sú vzájomne prepojené a nie sú to dve oddelené a na sebe nezávislé sféry. Niektorí vedci a vedkyne v tejto súvislosti upozorňovali na fungovanie ekonomického systému – konkrétne tlak na neustálu akumuláciu, rast a zisk za každú cenu, ktorý má dopad nielen na kvalitu a stabilitu spoločnosti, ale aj na prírodu (Schnaiberg, 1980). Rôzne politické a aktivistické skupiny sa preto snažili k týmto otázkam a debatám zaujať postoj – teoretický aj praktický. Jedným z najvýznamnejších aktérov formujúcich myšlienky transformácie, ktorá bude nielen sociálne, ale aj environmentálne spravodlivá boli práve odborové a robotnícke hnutia napojené na komunity vo svojich regiónoch.

* Katedra environmentálnych štúdií, Fakulta sociálnych štúdií, Masarykova univerzita, Brno; Central European Labour Studies Institute (CELSI), Bratislava; patrik.gazo@celsi.sk

¹ Pôvodný anglický termín "Just Transition" môžeme do slovenčiny preložiť ako "spravodlivá premena" alebo "spravodlivý prechod", no ustálil sa skôr preklad do podoby "spravodlivá transformácia". Toto pomenovanie však nie je významovo úplne presné, keďže s termínom transformácia sa historicky spája skôr snaha o hlbšiu kritiku a premenu existujúcich socio-ekonomických a mocenských vzťahov (Brand, 2016). Súčasnú politiku EÚ spojenú s dekarbonizáciou takúto ambíciu nemajú, no napriek nepresnému etymologickému významu budem v texte používať pojem spravodlivá transformácia z dôvodu upriamenia pozornosti na historicky radikálno-transformačné korene tohto konceptu.

Históriu vzniku spravodlivého prechodu ako radikálneho konceptu, teda zameriavajúceho sa na príčinu, možno vysledovať v 70. rokoch 20. storočia v Spojených štátoch s následným postupným rozptýlom do západnej Európy. V tejto dobe začal byť medzi odbormi a robotníckymi organizáciami pomerne často diskutovaný rozpor označovaný ako dilema „*pracovné miesta vs. životné prostredie*“ (Barca, 2014; Räthzel and Uzzell, 2011). Mnohé komunity si totiž vtedy rovnako ako aj dnes neboli isté v tom, ako pristupovať ku nejednoznačnému vzťahu medzi prácou a životným prostredím. Nezriedka sú hlavne pracujúci v priemyselnom sektore vnímaní v protikladnej pozícii k ochrane životného prostredia či klímy. V dôsledku toho existuje značná skepsa smerom k industrializácii a k tým, ktorí pracujú vo výrobnom sektore, napriek tomu, že ide skôr o štrukturálny problém (Houeland and Jordhus-Lier, 2022). V 70. rokoch sa začalo objavovať niekoľko robotníckych skupín, ktoré boli nezriedka prepojené so skupinami environmentálnymi a začali sa pýtať: je tento protiklad záujmov pracujúcich „*pracovné miesta vs. zdravé životné prostredie*“ taký jednoznačný a nezmieriteľný? A ak nie, môžeme sa opýtať: aké sú dôsledky na organizáciu a kvalitu práce vo všeobecnosti a aké pre sociálno-ekologickú transformáciu výroby a spoločnosti ako celku?

Uvádza sa, že jedným z prvých ľudí, ktorý systematickejšie formuloval myšlienku spravodlivej transformácie bol Tony Mazzocchi, významný americký odborár v Zväze ropných, chemických a atómových pracovníkov (OCAW). Mazzocchi sa pohyboval aj v prostredí environmentálnych aktivistov a aktivistiek a uvedomoval si, že nie každé pracovné miesto stojí za zachovanie na úkor ľudského zdravia alebo životného prostredia a ekosystémov. Na druhej strane, transformácia pracovných miest a vytváranie sociálne a environmentálne udržateľnej práce mali podľa neho byť predovšetkým v rukách pracujúcich a obyvateľov dotknutých oblastí, nie v rukách priemyselníkov a biznisu (Morena a kol., 2020, p. 9). Pointa spravodlivej transformácie teda podľa Mazzocchiho a niektorých ďalších odborárov a robotníčok spočívala v tom, že premena práce na udržateľnejšiu nesmie mať vo významnejšej miere dopad na pracujúcich a miestnych obyvateľov. Transformácia sa im zdala nedostatočná, ak nezohľadňuje súhrn mocenských, kvalitatívnych, environmentálnych a organizačných aspektov práce a výroby. Spravodlivosť teda chápali tak, že najviac zasiahnutí musia mať hlavné slovo pri formovaní budúcnosti svojej a svojho regiónu a za odklon od znečisťujúceho priemyslu musia byť férovo kompenzovaní. Sociálna a environmentálna spravodlivosť by sa tak stala previazaná nielen teoreticky, ale aj v rovine každodennej praxe (Velicu and Barca, 2020). Zároveň má takéto intenzívnejšie zapojenie regionálnych aktérov potenciál narušiť zdanlivú nevyhnutnosť dilemy medzi potrebou pracovných miest a lokálne aj globálne udržateľným spôsobom výroby nutným pre klimatickú a ekologickú stabilitu planéty (Barca, 2012). Koncept spravodlivej transformácie sa teda historicky objavil pôvodne ako radikálno-transformačná odpoveď na snahu o vyváženie ľudského blahobytu a pracovných miest s potrebou demokratizovať ekonomiku a dekarbonizovať a ozeleniť výrobu.

3.2 Nekompromisný ideál alebo nástroj pre tvorbu reálnych politík?

Rozvoju myšlienok spravodlivej transformácie dopomohli hlavne odbory v industrializovanom svete. Tento zjednocujúci plán a požiadavku, aby sa ekologická transformácia uskutočnila sociálne spravodlivým spôsobom, si od 80. rokov 20. storočia osvojovali a prispôbovali aj rôzne ďalšie skupiny po celom svete. Ďalší dôležitý moment vo vývoji konceptu nastal v 90. rokoch, keď anglo-americké odborové zväzy začali rozvíjať program podpory pre komunity pracujúcich, ktorých sa dotýkala politika ochrany životného prostredia a zatváranie uhoľných baní. Významnou v tomto období sa stala aliancia „Just Transition Alliance“, ktorá bola založená v roku 1997 ako koalícia organizácií pracujúcich a aktivistov za environmentálnu spravodlivosť v Severnej Amerike (Morena a kol., 2020, p. 5). V rovnakom roku sa tiež uskutočnila klimatická konferencia v Kyoto, kde Medzinárodná konfederácia slobodných odborov (ICFTU) požadovala: „spravodlivé rozdelenie nákladov prostredníctvom politík „spravodlivej transformácie“, ktoré

zahŕňajú opatrenia na spravodlivú náhradu hospodárskych a sociálnych nákladov na programy v oblasti zmeny klímy.“ (ICFTU, 1997; Thomas, 2021)

Postupne sa začiatkom 21. storočia myšlienka spravodlivej transformácie rozšírila do ďalších odborových zväzov a rôznych organizácií na celom svete - príkladom je ITUC (Medzinárodná odborová konfederácia), ktorá ju použila a tematizovala na Kodanskom klimatickom summite v roku 2009 (Rosemberg, 2020). Nakoniec sa odborom podarilo dostať tento koncept aj do preambuly Parížskej klimatickej dohody z roku 2015, kedy Medzinárodná organizácia práce (ILO) vypracovala smernicu, v ktorej popisuje svoju víziu a princípy *„spravodlivého prechodu k environmentálne udržateľným ekonomikám a spoločnostiam pre všetkých.“* (ILO, 2015)

Jazyk spravodlivej transformácie tak postupne v poslednom desaťročí vstúpil do hlavného prúdu diskusií o zmene klímy a v súčasnosti ho používajú aj rôzne medzinárodné organizácie ako OSN, vlády, mimovládne organizácie, regionálni aktívisti a politici, a takisto aj podnikateľská sféra. Európska Únia nie je výnimkou a v snahe o dekarbonizáciu rôznych sektorov na svojom území pripravila Európska komisia tzv. mechanizmus spravodlivej transformácie spolu s Fondom spravodlivej transformácie ako finančnou podporou tohto prechodu. Úlohou mechanizmu je zabezpečiť, aby ciele Európskej zelenej dohody dekarbonizovať EÚ do roku 2050 prebiehali a boli naplňované spravodlivo s prihliadnutím na rozdielnu situáciu členských štátov a ich regiónov. Podmienkou pre využitie financií z Fondu spravodlivej transformácie je vytvorenie tzv. územných plánov spravodlivej transformácie. Tie majú členské štáty vypracovať spolu s lokálnymi a regionálnymi autoritami na územiach, ktoré sú najviac ohrozené ekonomickými a sociálnymi dopadmi spôsobenými odklonom od fosílnych palív (Rösch and Epifanio, 2022, p. 7,8).

Formálne je podľa Článku 8 EÚ regulácie 2021/1060 potrebná aj spolupráca so širokým zastúpením partnerov: *„regionálne, miestne, mestské a iné verejné orgány; hospodárski a sociálni partneri; príslušné subjekty, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, ako sú partneri z oblasti životného prostredia, mimovládne organizácie a subjekty zodpovedné za podporu sociálneho začleňovania, základných práv, práv osôb so zdravotným postihnutím, rodovej rovnosti a nediskriminácie; v náležitom prípade výskumné organizácie a univerzity.“* (EUR-Lex, 2021) Zdá sa teda, že minimálne v EÚ sa participácia a idea spravodlivej transformácie stala súčasťou dekarbonizačných politík. Otázne však je, ako tieto procesy prebiehajú v praxi.

Spravodlivá transformácia sa stala súčasťou významných verejných politík na rôznych úrovniach, čo však zároveň plodí aj určitú kontroverziu. Každá zo spomenutých skupín, vlád a organizácií si spravodlivú transformáciu spája s rôznymi víziami a stratégiami. Zatiaľ čo na jednej strane flexibilita konceptu a prístupnosť slova „spravodlivosť“ je jeho silnou stránkou a dôvodom jeho popularity, na strane druhej sa stretávame s kritikou za jeho vágnosť, nefunkčnosť v praxi a najmä za to, že sa používa na boj za rôzne, a niekedy protichodné, konceptualizácie spravodlivosti (Morena a kol., 2020, pp. 4–6). Je teda otázkou, čo tá spravodlivosť znamená a ako má vyzeráť. Ako bolo vyššie spomenuté, vnímanie tohto pojmu sa historicky menilo. Od pôvodných odborársko-komunitných radikálnejších ponímaní, kedy bola snaha hlbkovo premýšľať nad nastavením socio-ekonomických pravidiel a nad vzťahom medzi spoločnosťou a prírodou, až do súčasnosti, kedy prevláda ponímanie spravodlivej transformácie ako pomerne technokratického a ekomodernizačného (teda len na technológie zameraného) nástroja politikov a biznisu (Kreinin, 2020). Ľudia, ktorí upozorňujú na riziko vyprázdnenosti myšlienky spravodlivej transformácie zdôrazňujú, že bez zvažovania rôznych miestnych, regionálnych a medzinárodných osobitostí a špecifik sa z konceptu, ktorý má zabezpečiť spravodlivý sociálno-ekonomický prechod k ekologicky udržateľnejšej spoločnosti pre všetkých, stane len ďalšia možnosť ako upevniť moc veľkých hráčov, ktorí len prefarbujú svoj biznis a technológie na zeleno (Stavis and Felli, 2020; Velicu and Barca, 2020).

3.3 Spravodlivá transformácia na Slovensku

Slovensko podľa Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (MIRRI) zápasí predovšetkým s nejasnou predstavou regiónov o spravodlivej transformácii a nedostatočnými finančnými možnosťami na predprojektovú prípravu. Aktivity, ktoré plánujú financovať sa musia dotýkať štrukturálnej zmeny ekonomiky (pracovné miesta), podpory životného prostredia a obnoviteľných zdrojov energie a taktiež sociálnej spravodlivosti a zvyšovaniu atraktivity regiónov (Koreň and Balík, 2022). Aktuálny Plán spravodlivej transformácie územia SR počíta so zapojením vybraných okresov v rámci Trenčianskeho kraja (TSK), Košického kraja (KSK) a Banskobystrického kraja (BBSK). Všetky tieto regióny majú na svojich územiach buď uhoľný priemysel alebo priemysel náročný na skleníkové plyny, zároveň však majú relatívne vysoký transformačný potenciál. Kľúčové opatrenia, ktoré sa majú vykonať do roku 2030 sa týkajú hlavne energetického priemyslu, spotreby energií v priemysle, dopravy a energetickej efektívnosti. O procese participácie sa z dokumentu dozvedáme len v krátkosti, hlavne s ohľadom na zapojenie mladšej generácie (SLOV-LEX, 2022).

Podľa relatívne nedávnej štúdie CEE Bankwatch (2022) zameranej na kvalitu participatívnych a transformačných procesov v rámci mechanizmu spravodlivej transformácie v 7 štátoch strednej a východnej Európy, existuje v týchto krajinách niekoľko zásadných výziev a príležitostí. Za hlavné výzvy považuje nedostatok transparentnosti, nedostatok prístupu k dobrým a aktuálnym informáciám, nedostatok kapacít na miestnej a regionálnej a často aj na národnej úrovni, nedostatok politickej vôle, nedostatok politickej moci a rozpor v občianskej spoločnosti. Za faktory úspechu považuje relatívne skorý začiatok, vytrvalosť, využívanie médií na vytváranie verejného tlaku, trvanie na dodržiavaní pravidiel a nariadení EÚ, výber zásadných tém, vytváranie sietí a zosilnenie podpory snáh na miestnej úrovni (Rösch and Epifanio, 2022, p. 12).

Slovensko podľa tejto správy zvláda proces transformácie dobre hlavne v oblasti uhoľného regiónu Horná Nitra, kde dokázalo relatívne úspešne zapojiť do debát aj niektoré ohrozené skupiny obyvateľstva. Napriek tomu je vnímanie problematiky v spoločnosti vo všeobecnosti nízke. Problémom je tiež výrazný nedostatok kapacít a skúseností s problematikou na vládnej úrovni. Jedným z hlavných problémov je však už spomenutý návrh Plánu spravodlivej transformácie, ktorý *„uprednostňuje veľké zainteresované strany (veľké samosprávy, veľké spoločnosti atď.), ktoré disponujú technickými, finančnými a ľudskými kapitálovými kapacitami na prípravu návrhov a riadenie projektov, na úkor malých a stredných podnikov a malých obcí.“* (Rösch and Epifanio, 2022, p. 50,51) Nemenej páličivým problémom je nedostatočná účinnosť pridelenej finančnej pomoci pre mnohé európske regióny. Ako poukázala správa Európskeho dvora audítorov, peniaze z Fondu pre spravodlivú transformáciu často nemajú významný vplyv na tvorbu pracovných miest ani dekarbonizáciu (EURACTIV.sk a TASR, 2022). Zdá sa teda, že napriek nariadeniam komisie pripravovať dekarbonizáciu regiónov v úzkej spolupráci s tými, ktorí majú rozhodovacie právomoci na miestnej a regionálnej úrovni, ako aj s aktérmi zastupujúcimi občiansku spoločnosť, ktorí môžu poskytnúť neoceniteľný pohľad na zložité sociálne, ekonomické a kultúrne aspekty, nie je na Slovensku zatiaľ dostatok teoretických ani praktických kapacít, verejných požiadaviek ani politik schopných výraznejšie demokratizovať a viesť proces sociálno-ekologickej transformácie. Bližšiemu porozumeniu špecificky slovenskej situácie by pomohli ďalšie štúdie, ktorých je v súčasnosti zatiaľ veľmi málo.

3.4 Záver a odporúčania

Zatiaľ čo koncept spravodlivého prechodu získal výrazný ohlas už aj v najvyšších hospodárskych a politických kruhoch, existujú značné limity jeho implementácie v praxi. Ako upozorňuje Galgóczi (2020): *„Spravodlivá transformácia sa neuskutočňuje vo vzduchoprázdne, ale v reálnych podmienkach súčasných spoločností a pracovných vzťahov, ktorých kvalita má rozhodujúci vplyv na to, aké stratégie*

spravodlivého prechodu sa prijímajú a ako môžu fungovať.” (Galgóczi, 2020, p. 379) Netreba preto zabúdať, že rôzne predstavy a politické návrhy a implementácie nevznikajú v mocenskom vákuu, ale sú spoločensky a kontextuálne determinované. Preto je dôležité, aby participácia neostávala len na formálnej úrovni, ale aby dochádzalo k reálnemu zapojeniu regionálnych obyvateľov a aktérov akými sú susedské spolky, miestne ekologické a odborové organizácie či zastupitelia miestnych úradov a municipalít.

Tvorba kvalitných politík sa nezaobíde bez konfliktu medzi pohľadmi a ideami rôznych zainteresovaných aktérov. Prax širokej koalície aktérov v rámci historických robotníckych a environmentálnych kolektívov predstavených v úvodnej časti, ukázala, že konflikt je aj niečo, čo prináša a nastoľuje nové témy a riešenia namiesto toho, aby len reagoval na existujúce problémy v nejakom už dopredu nastavenom rámci. V tomto ohľade pri problematike spravodlivej transformácie a snahe dekarbonizovať regióny, môžeme povedať, že je dôležité vytvoriť bezpečnú platformu, kde politiky naplnia svojou víziou, záujmami a potrebami hlavne pracujúci, odbory a sociálne, kultúrne a environmentálne hnutia, ktoré zároveň dokážu lepšie osloviť a mobilizovať širší segment spoločnosti. Nemenej dôležité je však aj to, aby štátne a regionálne inštitúcie ponúkali širokú škálu kvalitne nastavených nástrojov “zhora”, ktoré dokážu podporiť rámec pre snahy spravodlivej transformácie “zdola” (Akgüç a kol., 2022; Galgóczi, 2022).

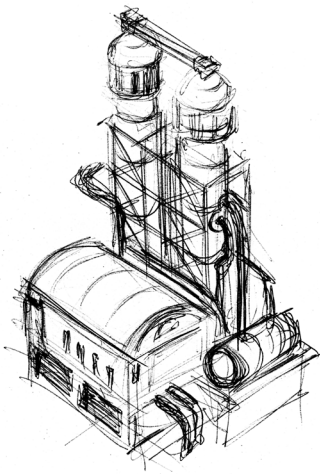
Spravodlivá transformácia vznikla ako vízia budúcnosti založená na princípoch environmentálnej a sociálnej udržateľnosti. V praktickej rovine sa však vedú skôr debaty o meniacich sa pracovných a mzdových podmienkach, prekarizácii, tlaku na flexibilitu na trhu práce alebo ako sa vysporiadať s nástupom automatizácie a digitalizácie, s čím súvisí potreba rekvalifikácii a tak podobne. Spravodlivú transformáciu môžeme chápať ako nástroj respektíve pohľad na tieto problémy a rôzne krízy zo širšej perspektívy (Velicu and Barca, 2020). Pomáha nám premýšľať o ďalších otázkach a témach, ktoré idú za rámec bežných politík ako je napr. redukovanie a prerozdelenie výroby, skrátenie pracovného času, dopad produkcie na spokojnosť a kvalitu života a životného prostredia v regióne, zmysel a užitočnosť práce vo všeobecnosti (konzum/“dobrý život”), rozdelenie a organizácia práce a povinností na rodovej báze (neplatená domáca práca) a podobne. Jedná sa teda o teoretický koncept, ktorý sa vzťahuje ku každodennosti obyvateľov a pracujúcich a znovu otvára dôležité otázky, ktoré sú dnes často opomínané o odsúvané na druhú koľaj.

Je jasné, že v realite nie je vždy jednoduché prekonať dilemu boja za zachovanie pracovných miest s ďalšími požiadavkami na radikálnejšiu premenu formy a organizácie práce a výroby – teda pre ľudí menej odcudzujúcu a kvalitnejšiu a pre prírodu dlhodobo udržateľnú. Ak sa chceme ako spoločnosť vyrovnáť s neustále zužujúcim sa priestorom pre riešenie klimateckej krízy, bude potrebné tieto často nepríjemné, ale potrebné otázky reflektovať z pohľadu všetkých spoločenských aktérov, nielen tých ekonomicky najmocnejších. Ak existuje niečo, z čoho sa dá z historickej skúsenosti súvisiacej s myšlienkou spravodlivej transformácie poučiť, je to snaha o maximálne možné uvoľnenie poľa pôsobnosti a imaginácie pre tých, ktorí v dotknutých regiónoch pracujú a žijú, bez zbytočného tlaku na zapadnutie do predpripravených a nedostatočne komunikovaných procesov a zhora nastavených politík.

3.5 Použitá literatúra

- Akgüç, M., Arabadjieva, K., Galgóczi, B. (2022) Why the EU's patchy 'just transition' framework is not up to meeting its climate ambitions. etui.
- Barca, S. (2012) On working-class environmentalism: a historical and transnational overview 4, 20.
- Barca, S. (2014) Laboring the Earth: Transnational Reflections on the Environmental History of Work. Environmental History 19, 3–27. Dostupné online.
- Brand, U. (2016) “Transformation” as a New Critical Orthodoxy: The Strategic Use of the Term “Transformation” Does Not Prevent Multiple Crises. GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society 25, 23–27. Dostupné online.
- EURACTIV.sk, TASR (2022) Audítori EÚ: Európske peniaze transformácii uhoľných regiónov veľmi nepomohli [WWW Document]. euractiv.sk. Dostupné online. [14.11.2022]
- EUR-Lex (2021) Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council.
- Galgóczi, B. (2019) Towards a just transition: coal, cars and the world of work. ETUI.

- Galgóczi, B. (2020) Just transition on the ground: Challenges and opportunities for social dialogue. *European Journal of Industrial Relations* 26, 367–382. Dostupné online.
- Galgóczi, B. (2022) From a 'just transition for us' to a 'just transition for all.' *Transfer: European Review of Labour and Research* 28, 349–366. Dostupné online.
- Garvey, A., Norman, J.B., Büchs, M., Barrett, J. (2022) A "spatially just" transition? A critical review of regional equity in decarbonisation pathways. *Energy Research & Social Science* 88, 102630. Dostupné online.
- Houeland, C., Jordhus-Lier, D. (2022) 'Not my task': Role perceptions in a green transition among shop stewards in the Norwegian petroleum industry. *Journal of Industrial Relations* 64, 522–543. Dostupné online.
- ICFTU (1997) *Climate change and jobs: Towards a strategy for sustainable employment*. Trade union statement to the Kyoto conference.
- ILO (2015) *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*.
- Koreň, M., Balík, P. (2022) Peter Balík o hornej Nitre: Transformácii chýbali peniaze, s novým fondom sa rozbehne naplno. [Euractiv.sk](https://euractiv.sk).
- Kreinin, H. (2020) Typologies of "Just Transitions": Towards Social-Ecological Transformation. *Kurswechsel*.
- Morena, E., Krause, D., Stevis, D. (2020) Just transitions: social justice in the shift towards a low-carbon world. Pluto Press.
- Räthzel, N., Uzzell, D. (2011) Trade unions and climate change: The jobs versus environment dilemma. *Global Environmental Change* 21, 1215–1223. Dostupné online.
- Rosemberg, A. (2020) 'No jobs on a dead planet': The international trade union movement and just transition, in: Morena, E., Krause, D., Stevis, D. (eds.), *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Pluto Press, pp. 32–55. Dostupné online.
- Rösch, L.B., Epifanio, D. (2022) Just transition in 7 central and eastern European countries: what works and what does not.
- Schnaiberg, A. (1980) *The environment, from surplus to scarcity*. Oxford University Press, New York.
- SLOV-LEX (2022) *Návrh Programu Slovensko na roky 2021 – 2027*.
- Sovacool, B.K., Turnheim, B., Hook, A., Brock, A., Martiskainen, M. (2021) Dispossessed by decarbonisation: Reducing vulnerability, injustice, and inequality in the lived experience of low-carbon pathways. *World Development* 137, 105116. Dostupné online.
- Stevis, D., Felli, R. (2020) Planetary just transition? How inclusive and how just? *Earth System Governance* 6, 100065. Dostupné online.
- Thomas, A. (2021) Framing the just transition: How international trade unions engage with UN climate negotiations. *Global Environmental Change* 70, 102347. Dostupné online.
- Velicu, I., Barca, S. (2020) The Just Transition and its work of inequality. *Sustainability: Science, Practice and Policy* 16, 263–273. Dostupné online.



4 Programy inovácií regiónov a Plán obnovy

Martin Hocheľ*

V roku 2021 pribudol k zdrojom európskeho financovania Plán obnovy a odolnosti (POO), ktorý má pomôcť Európskej únii zrealizovať post-pandemickú obnovu (Európska komisia, 2021). Jeho realizácia sa viaže na jednotlivé plány obnovy členských štátov. Očakáva sa, že Slovensko so svojím plánom vyčerpá dokopy 6,6 mld. eur na reformy a investície prostredníctvom výziev, z ktorých má ísť vyše 600 miliónov na vedu, výskum a inovácie v komponentoch 9 a 10 (Plán obnovy SR, 2021).

Legislatíva týkajúca sa POO a jeho spracovanie je na Slovensku pevne v rukách rezortov a Úradu vlády. Na rozdiel od iných európskych fondov v ňom regióny figurujú veľmi okrajovo. Pritom stratégie pre inovácie existujú aj na regionálnych úrovniach.

Dôsledkom slabej prepojenosti programov oboch strán je obchádzanie regiónov na úrovni štátu, ktoré vyhľadávajú alternatívne spôsoby podpory. Aj keď sa postupne objavujú nové platformy na vzájomnú spoluprácu, prístup rezortov a Úradu vlády stavia regióny na vedľajšiu koľaj pri potrebe čo najefektívnejšie nastaviť čerpanie z POO (Vašáková, 2022).

4.1 Úvod

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, známy ako Plán obnovy a odolnosti, je súčasťou iniciatívy Next Generation EU, ktorá má pomôcť Európskej únii s obnovou po pandémie COVID-19. Mechanizmus sa skladá z grantov (312,5 mld. eur) a úverov (360 mld. eur), ktorými sa Komisia prvýkrát v histórii zadĺžila (Európska komisia, 2021).

Slovenský Plán obnovy a odolnosti (POO) vychádza z odporúčaní Európskej komisie z rokov 2019 a 2020 (Európska komisia, 2019; Európska komisia, 2020). Jeho očakávaný objem je 6,6 mld. eur vo forme grantov, ktoré bude následne Slovensko splácať (Plán obnovy SR, 2021). POO bol schválený Radou pre hospodárske a finančné záležitosti v júli 2021 a jeho čerpanie potrvá do konca júna 2026. V momente schválenia sa tak stal, popri operačných programoch, partnerských dohodách a iných schémach, ďalším nástrojom čerpania európskych peňazí na reformy a investície, avšak s tým, že bude treba čerpať z neho rýchlejšie ako tomu bolo doposiaľ. (Vašáková, 2022).

Značná časť Plánu obnovy pôjde na efektívnejšie riadenie a posilnenie financovania vedy, výskumu a inovácií, ako aj na lákanie a udržanie talentov, čo je náplň komponentov 9 a 10 (Plán obnovy SR, 2021). Na program oboch komponentov je vyčlenených dokopy 739 mil. eur. Obsah komponentu 9 a investíciu s názvom Internacionalizácia v akademickom prostredí komponentu 10 (v hodnote 19 mil. eur) realizuje Sekcia vedy, výskumu a inovácií (Sekcia VVI) na Úrade vlády, ktorá spadá pod kanceláriu predsedu vlády.

Viaceré príspevky v Ročenke 2021 poukázali na následky súčasného nastavenia čerpania európskych fondov pre regióny, ktoré spôsobujú konzervovanie chudoby. Napríklad úroveň centrálného nastavovania je v nich daná do súvislosti s neefektívnym čerpaním operačných programov Integrovaná infraštruktúra (OP II) a Integrovaný regionálny operačný program (IROP), ktoré nepresahujú 40 percent.

* Nationalism Studies, Central European University, Viedeň; mato.hochel@gmail.com. Autor príspevku ďakuje dvom respondentom zo Sekcie výskumu vývoja a inovácií na Úrade vlády, ktorí sú pre citlivosť a aktuálnosť informácií uvedení v anonymite. Autor ďalej ďakuje Ivanovi Dunčkovi z Centra pre podporu rozvoja okresu Levoča, Milanovi Galandovi zo združenia K8 a Erike Ságovej z mesta Trenčín za odpovede na otázky.

Dôsledky centralizmu a nízkeho čerpania spôsobujú, že dlhodobé problémy chudoby sa v regiónoch neriešia z dôvodu zlého nastavenia priorit. (Marcinčin a Csabay, 2021).

Do akej miery vstupujú samosprávy na všetkých úrovniach do nastavovania čerpania z POO komponentov 9 a 10? Na základe rozhovorov a porovnania legislatívy, ako aj sekundárnych zdrojov, tento príspevok tvrdí, že riadenie čerpania z POO na výskum, vývoj a inovácie nepočíta s výrazným zapojením regiónov. Okrem technokratických dôvodov sú za tým aj negatívne skúsenosti z minulosti, ktoré zohrávajú svoju úlohu pri súčasnom nastavení.

Na pochopenie postupu Sekcie VVI, ktorá pôsobí pod kanceláriou predsedu vlády, sú v tomto príspevku prítomné, okrem legislatívnych dokumentov a článkov, aj údaje z rozhovorov. Dvaja respondenti pracujú pre Sekciu VVI a podieľajú sa na vypracovaní Národnej stratégie výskumu, vývoja a inovácií s názvom Slovensko, ktoré si verí (Filus, 2022). Stratégia má nastaviť princípy reforiem a investícií z POO a viaže sa na Stratégiu výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu Slovenskej republiky (SK RIS3 2021+), ktorá je v rukách Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI, Aktualizácia RIS3, 2021). Ďalší respondenti „prichádzajú“ z regiónov v zmysle, že zastupujú regionálne zložky. Týka sa to napríklad združenia primátorov krajských miest K8, mesta Trenčín či Centra pre podporu rozvoja okresu Levoča (Akčný plán rozvoja okresu Levoča, 2019). Rozhovory boli vedené prostredníctvom osobného rozhovoru a e-mailovej komunikácie. Otázky sa týkali informovanosti a participácie regionálnych štruktúr pri tvorbe POO, či spolupráce s inými aktérmi pri podpore inovácií.

Prvé tri časti príspevku sa venujú pohľadu zhora. Analyzujeme postup Sekcie VVI voči regiónom pri tvorbe inovačných politík na Slovensku a jej argument dlhodobých problémov v komunikácii s regiónmi. Štvrtá časť príspevku skúma pohľad zdola. Analyzujeme participáciu regiónov pri tvorbe POO a prítomnosť rezortov v ich programoch zameraných na inovácie. Na záver diskutujeme alternatívne postupy regiónov a možné budúce smerovanie pri podpore inovácií, a formulujeme odporúčania na podporu väčšej angažovanosti regiónov pri tvorbe a realizácii inovačných politík.

4.2 Európska únia a regióny

Európska únia kladie veľký význam pozícií regiónov pri kreovaní a implementovaní inovačných politík. Príkladom je partnerská platforma Partnership for Regional Innovation. V rámci nej sa rieši podpora inovácií nielen v rámci POO, ale aj Európskej zelenej dohody, Horizont Európa, a Kohéznych fondov (Partnership for Regional Innovation, 2022). Ďalším príkladom je iniciatíva Catching-Up Regions, ktorá má obdobné zameranie a zahŕňa podporu inovačného prostredia, a v ktorej participujú tri slovenské kraje – Banskobystrický, Košický a Prešovský (Catching-Up Regions, 2020).

Na Slovensku pri pohľade na jednotlivé zdroje európskych peňazí dochádza k značným rozdielom v pozícií regiónov pri komunikácii na linke región - štát. Kdežto v prípade európskych fondov bola doposiaľ známa vyjednávacía pozícia a postavenie regiónov (napríklad v zákone č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytnutovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov), pri komponentoch Plánu obnovy sa s nimi v riadiacich orgánoch do takej miery nepočíta (Zákon č. 368/2021 Z. z.).

Pri POO je centrálné riadenie silnejšie a pozícia regiónov slabšia, čo na prvý pohľad potvrdzuje dokument o jeho doplnkovosti. Tento stav sa vzťahuje aj na komponenty 9 a 10, kde sa regióny spomínajú v pozíciách adresátov reforiem a výziev, no medzi gestormi nefigurujú. Pritom regionálne štruktúry majú vypracované svoje programy a stratégie o inováciách na krajskej, okresnej a mestskej úrovni. (Plán obnovy SR, 2021).

Prítomnosť regionálnych štruktúr v POO nie je samozrejmosťou ani v iných členských štátoch Európskej únie. Napríklad Česká republika nespomína regióny v komponente o výskume, vývoji a inováciách. Odvoláva sa na ne prostredníctvom investície na podporu spolupráce v oblasti výskumu a vývoja, ktorá je v súlade s českou stratégiou RIS3. (Národný plán obnovy, 2021). Naproti tomu plán obnovy Írska počíta so zapojením regiónov do konzultačných procesov písania plánu (Ireland's recovery and resilience plan, 2021). V samotnom pláne je aj tvorba regionálnych inovačných centier v rámci 40 miliónového balíka na podporu vysokého školstva.

Je nad rámec tohto príspevku komplexne zmapovať plány obnovy ostatných členských krajín. Potreba prítomnosti regiónov v slovenskom POO sa odvíja od konkrétnych odporúčaní Európskej komisie, na základe ktorých sa písal aj slovenský POO. Komisia napríklad odporúčala Slovensku znížiť rozdiely medzi regiónmi a podporiť reformy a rozvoj menej rozvinutých regiónov. (Európska komisia, 2019 a Európska komisia, 2020). Podporu regiónov je síce možné nájsť aj v iných nástrojoch podpory, ako napríklad Fond na spravodlivú transformáciu, ale je na mieste hľadať ich aj v POO vzhľadom na komplexnosť reforiem a objemu balíka peňazí.

4.3 Regióny a tvorba inovačných politík na Slovensku

Špecifické odporúčania a postup Únie pre formuláciu a schválenie slovenského POO majú dopad na prítomnosť regiónov v poradných orgánoch a obsah programov. Žiadne z pozorovaní o stave regiónov v odporúčaníach pre Slovensko sa ale nedostalo na úroveň, že by explicitne zaväzovalo slovenskú vládu formovať konkrétne politiky z POO týkajúce sa regiónov. Nasledujúca kapitola ilustruje viacero príkladov prítomnosti regiónov v súvislosti s POO s poukázaním na ich charakter a záväznosť. Téza a zistenia kapitoly sú podporené pohľadom respondenta zo Sekcie VVI.

Európska komisia pravidelne poukazuje na regionálne disparity a nabáda k implementácii strategických investícií. Tie by mali pomôcť menej rozvinutým regiónom dobehnúť zvyšok krajiny, rozšíriť vedomostnú základňu a v neposlednom rade stať sa konkurencieschopnejšími a produktívnejšími. (Európska komisia, 2019; Európska komisia, 2020). Odporúčania síce nie sú záväzné pre POO, ale jeho princípy „Modernise“ a „Scale-up“ by mali medziregionálne rozdiely minimálne zohľadniť (Európska komisia, 2020).

Slovenská legislatíva neukladá aktérom inovačnej politiky, napríklad Sekcii VVI pri POO, žiadne povinnosti. Zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja sa zmieňuje iba o možnostiach a nie príkazoch, či zákazoch, ako potvrdil aj respondent z Úradu vlády. Pozícia regiónov v POO má tak odporúčací charakter a je definovaná skôr nepriamo ako priamo.

Slovenská legislatíva o POO postupuje obdobne. Zákon č.368/2021 Z.z. o POO stavia vyššie územné celky (VÚC) do role sprostredkovateľov a nie vykonávateľov. VUC sa tak spolu so samosprávami vyskytujú v rolách adresátov a prijímateľov investícií a reforiem POO. Táto pozícia je potvrdená napríklad v reforme prípravy investičných projektov v zdravotníctve, investíciách do novej siete nemocníc, či pri otvaraní nových ambulancií primárnej starostlivosti v nedostatkových oblastiach. V komponentoch 9 a 10 sa VÚC vyskytujú len v pozícii adresátov, a to v druhej investícií na podporu spolupráce firiem, akademického sektora a organizácií výskumu a vývoja. Samosprávy sú zas spomenuté v šiestej investícií o finančných nástrojoch na podporu inovácií. (Plán obnovy SR, 2021)

Dozor nad nastavovaním reforiem a verejných investícií vykonávajú aj rady vlády, kde sú zastúpení relevantní aktéri a ktorých činnosť má odporúčací charakter. Jednou z nich je aj nedávno vzniknutá Rada vlády pre vedu, techniku a inovácie (RVVTI), ktorá stojí „nad“ Sekciou VVI (Schéma 4.1). Jej pôsobnosť je ale odporúčacia v zmysle, že má zabezpečovať medzirezortnú komunikáciu. V RVVTI ale regióny nefigurujú. Môžu nominovať ľudí, no nemajú v nej riadne

zastúpenie, ako potvrdila respondentka a zamestnankyňa Sekcie VVI (Rozhovor SVVI, 2022). Podľa nej je dôvodom iná forma spolupráce príslušných orgánov, do ktorej vstupujú skôr odborné kruhy ako regióny (Plán obnovy SR, 2021).

Schéma 4.1. Riadenie výskumu a inovácií – Sekcia VVI je sekretariátom RVVTI.



Prameň: Plán obnovy SR (2021).

Na rozdiel od RVVTI majú regióny zastúpenie v Rade vlády pre konkurencioschopnosť a produktivitu (RVKP) na Ministerstve hospodárstva. Sú v nich Ondrej Lunter za SK8, Branislav Tréger za ZMOS a Richard Rybníček za UMS. Aj keď na prvý pohľad sa zdá, že ich prítomnosť nesúvisí s komponentami 9 a 10 POO, sedia v rade spolu s generálnou riaditeľkou Sekcie VVI Michaelou Krškovou. Na svojich dvoch doterajších zasadnutiach ale rada neriešila konkrétnu agendu inovácií. Taktiež rada na svojom prvom zasadnutí nezobrala na vedomie koncepciu, ktorá by sa priamo týkala inovácií. (Rada vlády pre konkurencioschopnosť a produktivitu, 2022). Doterajší priebeh naznačuje, že regióny nebudú mať hlavné slovo pri ovplyvňovaní nastavovania inovačnej politiky POO prostredníctvom tohto zastúpenia.

Spomedzi synergických dokumentov k daným komponentom z POO je téma regiónov prítomná v stratégií SK RIS3 2021+. Ide o dokument v gescii rezortu MIRRI, ktorý má aj vďaka Národnej stratégii výskumu, vývoja a inovácií nastaviť dlhodobé investície do inovačných oblastí mimo rámec POO (Aktualizácia RIS3, 2021). O doplnkoch sa zmieňuje aj kapitola v POO, ktorá stavia komponent 9 do komplementarity s prioritami EŠIF Inteligentnejšia Európa (Plán obnovy SR, 2021). Okrem toho sa môžu regióny zapojiť do rezortných konaní MIRRI (Rozhovor SVVI, 2022).

Ako je možné vidieť, regióny prichádzajú nepriamo do kontaktu s aktérmi, stratégiami a legislatívou k tvorbe inovačných politík na Slovensku. S regiónmi sa počíta aj priamo v samotnom POO, ale nie v rolách partnerov, či spoluvorcov. Je otázne, nakoľko daný stav reflektuje odporúčania a identifikáciu problémov Európskej komisie.

Napriek viacerým doplnkom a úlohe sprostredkovateľov Sekcia VVI komunikuje s regiónmi veľmi málo, potvrdil respondent, ktorý v minulosti pôsobil ako miestny poslanec a ktorý teraz pracuje na vedúcej pozícii na Sekcii VVI. Ako dôvod uvádza prístup regiónov, ktoré „len žiadajú peniaze“. Postup Sekcie VVI obhajuje princípom efektivity, keďže Sekcia VVI stihla za krátky čas pripraviť viac ako pro-

gram EŠIF, ktorý sa „neposunul tak ďaleko za tri roky“. Podľa respondenta POO je možno ešte výhodnejší pre regióny ako EŠIF, keďže pristupuje ku všetkým regiónom rovnako a napríklad Bratislavský samosprávny kraj nie je vynechaný pri čerpaní niektorých európskych peňazí. Lepšej komunikácii ale má brániť „neochota županov a primátorov medzi sebou súťažiť“. (Rozhovor SVVI, 2022)

Respondent vidí riešenie chudoby a zapojenia regiónov v novom usporiadaní municipalít a krajov, ktoré by lepšie reflektovalo koncentráciu obyvateľstva a zdrojov na Slovensku. V súčasnom programe podpory regiónov zo strany Únie vidí problém v tom, že podporujú príliš veľa jednotlivcov na úkor strategickej podpory väčších celkov. (Rozhovor SVVI, 2022).

Napriek prvotnej absencii zapojenia regiónov sa Sekcia VVI, aj na základe odporúčaní od Európskej komisie, rozhodla zapojiť do iniciatívy Partnerships for Regional Innovation, ktorá slúži ako platforma na koordináciu inovačných politík z európskych peňazí. Na Sekcii VVI sa jeden zamestnanec venuje vyslovene agende tohto partnerstva. V tejto súvislosti sa zamestnankyňa Sekcie VVI nedávno zúčastnila záverečnej konferencie Catching up Regions v Košiciach, kde dva samosprávne kraje údajne predstavili ambiciózne plány podpory inovácií a pripravujú sa vzájomné konzultácie. (Rozhovor SVVI, 2022)

Aj keď sa regióny zapájajú okrajovo a nepriamo do prípravy programu inovácií z POO, ich postavenie nie je definitívne. Okrem spomínaných ambiciózných plánov hľadá Národná implementačná jednotka (NIKA), ktorá je súčasťou Úradu vlády a manažuje ostatné komponenty, koordinátorov pre kraje (Plán obnovy SR, 2022). Ich pracovná náplň zahŕňa komunikáciu a spoluprácu so stakeholdermi vrátane VÚC, miest, obcí resp. územiai udržateľného mestského rozvoja (UMR). Je otáznne, nakoľko táto spolupráca pomôže regiónom viac nahliadnúť do diania prípravy inovačnej kapitoly Plánu obnovy.

4.4 Pohľad zdola

Regióny sa dlhodobo snažia o podporu inovácií na úrovniach krajskej, mestskej, či okresnej. Ich existujúce inovačné stratégie ale často nie sú podchytené na rezortnej úrovni. Pri písaní Plánu obnovy a odolnosti a jeho komponentov sú síce spomínané v konzultačných procesoch, ale intenzita komunikácie o vede, výskume a inováciách, je nateraz nízka. „K8 prirodzene sleduje aké sú externé možnosti na získavanie financií a teda nás zaujíma aj Plán obnovy a odolnosti. Snažíme sa mať potrebné informácie a tieto získavajú primátori jednak od Únie miest Slovenska, ale aj sa snažíme získavať priamo potrebné údaje od Úradu vlády SR. Prirodzene, že teda sledujeme web stránku ÚV SR, Slov-Lex kde je Medzirezortné pripomienkovacie konanie a aj ostatné verejne dostupné zdroje,“ uviedol vedúci kancelárie združenia krajských miest K8 Milan Galanda (Galanda, 2022).

Doterajšia politika podpory inovácií regionálnym aktérom nevyhovuje, o čom svedčí aj fakt, že aktívne vyhľadávajú zdroje inde. Nasledujúca časť uvádza príklady zapojenia regiónov a regionálnych aktérov do tvorby inovačných politík, ich snahu o zapojenie sa do písania POO a alternatívne riešenia.

V programoch, ktoré súvisia s inováciami na úrovni krajov, ako aj miest, častokrát chýba zmienka o prepojení s inováciami v POO. Príkladom je aj program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2021-2027, ktorý nastavuje priority rozvoja kraja aj v súvislosti s čerpaním eurofondov (Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja BSK, 2021). Jednou z tematických oblastí sú aj veda, výskum a inovácie, kde sa ako relevantná spomína Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu (RIS3). Na okresnej úrovni síce existujú akčné plány, kde sa spomínajú aj inovácie, no Úrad vlády v nich nefiguruje ako gestor. Akčné plány pritom integrujú rezortné a prierezové programy s tým, že sú primárne zamerané na odstraňovanie nepriaznivej sociálno-ekonomickej situácie v danom okrese. Ich primárnym cieľom je navrhnúť konkrétny opatrenia na zlepšenie situácie v okrese aj s časovým

harmonogramom. (Podpora najmenej rozvinutých okresov, 2020). Situácia je zároveň sťažená tým, že Centrá pre podporu rozvoja na okresnej úrovni, ktoré asistovali žiadateľom o regionálny príspevok, už podľa dostupných informácií neexistujú (Dunčko, 2022).

Na úrovni Úradu vlády, zas došlo k zrušeniu sekcie regionálneho rozvoja, ktorú v roku 2019 nahradil Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. V roku 2020 sa Úrad podpredsedu zmenil na Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR.

Uvedené príklady dokazujú, že podchytenie programov o vede, výskume a inováciách vytvorených v regiónoch na politickej úrovni nie je v POO vôbec samozrejmé.

Odhliadnuc od legislatívy je podstatné zohľadniť rolu regiónov v konzultáciách prebiehajúcich počas formulovania POO. Týka sa to predovšetkým dokumentov, ktoré sa venujú synergickým účinkom programov o vede, výskume a inováciách. Zdá sa, že regióny a regionálne štruktúry sa nedostali do rolí kľúčových partnerov, gestorov, či vykonávateľov POO.

Prvé náznaky komunikácie medzi regiónmi a štátom pri POO je možno vidieť vo výstupe MIRRI v pripomienkovom konaní o návrhu poslancov Národnej rady SR Lukáča, Hajšelovej a Žitňanskej na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ministerstvo navrhlo zväziť komplementaritu POO k investíciám z integrovaných územných stratégií (IÚS) a následne sprostredkovať informáciu príslušnej Rade partnerstva. (Poslanecký návrh zákona, 2021). Ku konzultáciám medzi regionálnymi a miestnymi orgánmi verejnej správy došlo na pôde Ministerstva financií, kde sa pôvodne pripravoval POO. Detaily týchto konzultácií a skutočnosti, či sa riešili aj inovácie, však neboli komunikované.

Je ale zrejmé, že konzultácie v obdobnom formáte budú pokračovať. Napríklad SK RIS3 2021+, čo je aktualizovaný dokument slúžiaci ako informačný zdroj na tvorbu návrhu stratégie, informuje o klastrovom fóre pre stratégiu sieťovania údajov. Fórum by malo byť zložené z národných, regionálnych a miestnych zákonodarcov, ako aj priemyslu. O činnosti klastrových fór je ale hovoriť priskoro. (Aktualizácia RIS3, 2020)

Regióny sa ešte spomínajú v súvislosti s podporou porozumenia štátnej pomoci pre výskumné infraštruktúry, na čo by mali poslúžiť workshopy vo všetkých regiónoch na Slovensku. Realizácia workshopov v regiónoch závisí od činnosti RVVTI, kde však regióny nemajú priame zastúpenie, ako už bolo spomenuté.

Dôsledky slabšej komunikácie na horizontálnej linke štát – regióny majú dopad na proces nastavovania čerpania prostriedkov pre inovácie, ako aj na hľadanie iných partnerov. Nedostatky horizontálnej mocenskej komunikácie si všímajú obe strany s tým, že ponúkajú rôzne riešenia.

Príkladom snahy o iné riešenie podpory inovácií je mesto Trenčín spolu s Funkčnou oblasťou Udržateľného mestského rozvoja. Ide o útvar, ktorý vznikol na Slovensku nedávno na pôde MIRRI a má slúžiť na efektívnejšie čerpanie európskych fondov. Mesto Trenčín sa spolu s funkčným územím, ktoré zahŕňa 10 okolitých obcí a v ktorom žije vyše 72 tisíc ľudí, dostalo do úzkeho výberu 12 funkčných území projektu Functional Areas in the EU, ktorý financuje Európska komisia a Svetová banka od roku 2022. *„Spolupráca pozostáva najmä v plánovaní a asistencii s odborným prístupom Udržateľného mestského rozvoja Funkčnej oblasti Trenčína. Vzhľadom na to, že pomocou tohto nástroja sa budú distribuovať eurofondy, je dôležité mať túto agendu zvládnutú. Ďalšou spoluprácou je expertiza na získavanie externých zdrojov na budúci rozvoj mesta a úspešné doručenie Európskeho hlavného mesta kultúry Trenčín 2026.“* (Ságová, 2022). Pri bližšom pohľade na programy vytvára táto platforma potenciál pre investície do technológií a inovácií, ktoré by sa takto vykonali na

funkčnom území prostredníctvom celoeurópskej platformy a obišli by procesy na úrovni štátu (Európska komisia, 2022).

Je zrejmé, že centrálna riadenie nastavenia a reforiem POO nevyhovuje viacerým regionálnym aktérom. Jedným z možných riešení je prehĺbenie spolupráce s európskymi platformami, ako je Functional Areas in the EU. Súbežne s realizáciou POO vznikajú fóra a platformy príslušných programov a politik, kde by regióny mohli mať zastúpenie. Zatiaľ ale spolupráca nepresiahla prah konzultácií s tým, že vykonanie reforiem a investícií je pevne v rukách rezortov a štátu. Niektorí regionálni aktéri ale už nechcú čakať a snažia sa riešiť inovačnú politiku inými spôsobmi ako cez štát a POO.

4.5 Záver

Pohľad zhora, ktorý čerpá z dostupných informácií rezortov, sekcií, či rád, naznačuje, že spolupráca s regiónmi ešte len začne, aj keď nie je isté, v akej forme. Na príklade vedy, výskumu a inovácií, ktoré zodpovedajú agende komponentov 9 a 10 POO, možno demonštrovať ich doterajšiu absenciu. Pri pohľade zdola je zjavné, že regióny majú obdobné agendy a stratégie, ale je takmer nemožné ich presadiť v rámci POO.

Pozorovania a odporúčania od Európskej komisie smerom k regiónom a vede, výskumu a inováciám sa odzrkadľujú na tvorbe inovačných politik POO. Odporúčací charakter ale nezaručuje prítomnosť predstaviteľov regiónov v kľúčových orgánoch a prítomnosť regiónov v obsahu strategických dokumentov. Európska a domáca legislatíva nezaväzuje štát a vykonávateľa komponentov 9 a 10 POO priamo konzultovať regióny. Údaje z našich rozhovorov na jednej strane potvrdzujú, že prebieha komunikácia medzi regiónmi a štátom. Na druhej strane štát zdôvodňuje súčasné okrajové postavenie regiónov zlými skúsenosťami z predšlej spolupráce.

Riešenia aktérov štátu a regiónov sa na prvý pohľad podobajú, ale východiská sú odlišné. Regióny si potom hľadajú iné zdroje financovania a počítajú s inou podporou, než podporou štátu. To nevyhnutne spomaľuje a znižuje efektívnosť čerpania z POO.

Na základe analýzy v tomto príspevku navrhujeme tieto odporúčania:

- Otvoriť otázku zapojenia regionálnych štruktúr do prípravných procesov reforiem a investícií z POO. Ide nielen o konzultácie, ale aj o začlenenie regiónov na úrovni miest a samosprávnych krajov do pozície vykonávateľov niektorých reforiem a investícií na svojich územiach.
- Zapojiť súčasné územia Udržateľného mestského rozvoja (UMR) do konzultačných procesov formulovania Národnej stratégie pre vedu, výskum a inovácie na SVVI tak, aby reformy a investície strategicky reagovali na potreby miest a ich inovačných špecifik.
- Rozšíriť zoznam o doplnkoch komponentov 9 a 10 poznatkami z čerpania prostriedkov najmenej rozvinutých okresov. Aj keď v tomto smere nie je ľahké nájsť prienik s inováciami a širšou agendou komponentov 9 a 10 POO, v ostatných oblastiach ako školstvo by sa prieniky našli.
- Implementovať poznatky a odporúčania z platformy Partnerships for Regional Innovation v spolupráci s európskymi odborníkmi.
- Zvýšiť aktivity slovenských regiónov v Bruseli napríklad prostredníctvom platformy ERRIN (European Regions Research and Innovation Network) a jej pracovnej skupiny o inováciách a investíciách. Pracovná skupina mapuje iniciatívy v členských organizáciách na podporu inovácií so zameraním na malé a stredné podniky. Slovensko nemá zastúpenie v ERRIN.

4.6 Použitá literatúra

- Akčný plán rozvoja okresu Levoča (2019) Materiál schválený vládou SR 17.1.2019. Dostupné online. [2.6.2022]
- Aktualizácia RIS3 (2020) Aktualizácia stratégie: Poznatkami k prosperite – Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu Slovenskej republiky. 22. máj. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky.
- Aktualizácia RIS3 (2021) Aktualizácia Stratégie výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu Slovenskej republiky. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. [29.9.2022]
- Catching-Up Regions (2020) Košický samospráva kraj. [26.9.2022]
- ERRIN (2022) European Regions Research and Innovation Network, Innovation & Investment. [26.9.2022]
- Európska komisia (2019) 2019 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations. [22.6.2022]
- Európska komisia (2020) 2020 European Semester: Country Specific Recommendations/ Commission Recommendations. [11.6.2022]
- Európska komisia (2021) Plán obnovy a odolnosti EÚ. Dostupné online.
- Európska komisia (2022) Functional Areas in the EU. Dostupné online. [26.9.2022]
- Filus, Ivan (2022) Môžete pripomenovať pracovnú verziu Národnú stratégiu výskumu, vývoja a inovácií SR do 2030. Verejná konzultácia. Innownews.com, 26. august. Dostupné online.
- Ireland's recovery and resilience plan (2021) Európska komisia. [26.9.2022]
- Marcinčin, Anton a Jakub Csabay (eds.) (2021) Ročenka regionálneho rozvoja 2021. Bratislava: SPEKTRUM STU.
- Národný plán obnovy (2021). Plán reformy a investícií Českej republiky. Dostupný online. [26.9.2022].
- Partnerships for Regional Innovation (2022) Európska komisia. [26.9.2022]
- Plán obnovy SR (2021) Kompletný Plán obnovy. Úrad vlády. [26.4.2022]
- Plán obnovy (2022) Plán obnovy ide do regiónov a ty môžeš byť jeho súčasťou. LinkedIn. [22.6.2022]
- Poslanecký návrh zákona (2021) Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jozefa LUKÁČA, Petry HAJŠELOVEJ a Jany ŽITNANSKEJ na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 431/2021 Z. z. (tlač 826). LP/2022/83. Slov-Lex. [14.6.2022].
- Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja BSK (2021) Úrad BSK. [15.6.2022].
- Rada vlády pre konkurencieschopnosť a produktivitu (2022) 2. zasadnutie Rady dňa 30.6.2022. Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky [26.9.2022].
- Vašáková, Lívia (2022) Plán obnovy, ako sme ho napísali, nevieme zrealizovať. Podcast, EURACTIV, 26. september.
- Zákon č. 539/2008 Z.z o podpore regionálneho rozvoja. Slov-lex.
- Zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Slov-lex.
- Zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Slov-lex.
- Rozhovory:
- Dunčko, I. (2022) Centrum pre podporu rozvoja okresu Levoča.
- Galanda, M. (2022) Združenie K8.
- Ságová, E (2022) Mesto Trenčín.
- SVVI (2022). Rozhovory s respondentom a respondentkou zo Sekcie VVI.



4.7 Príloha: rozhovory

Výber a metodológia

Výber respondentov prebiehal na základe pozície a predošlých skúsenosti respondentov. Formou bol rozhovor s vopred zaslanými otázkami. V niektorých prípadoch nasledovali odpovede prostredníctvom e-mailu a v niektorých osobný rozhovor.

Otázky respondentom

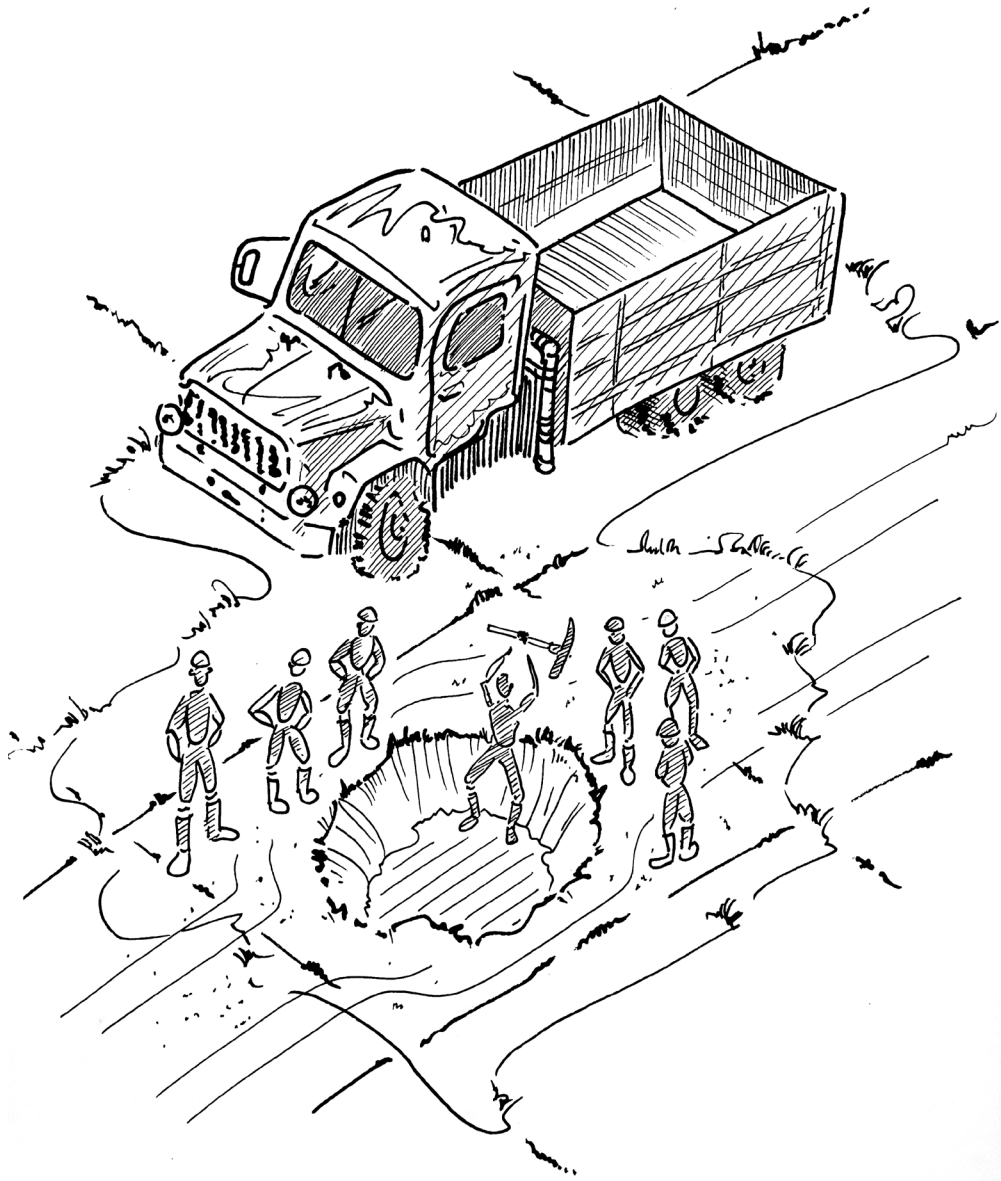
Ing. Ivan Dunčko, Centrum pre podporu rozvoja okresu Levoča. 1. Ako sa vám darí naplňať Akčný plán rozvoja okresu Levoča? 2. Ako sa vám komunikuje s MIRRI ohľadom plnenia Akčného plánu, prípadne s ktorými rezortami ešte prichádzate do kontaktu v tejto súvislosti? 3. Nakoľko registrujete investície a reformy Plánu obnovy a odolnosti? 4. Ktoré komponenty sa vás najviac týkajú? Vnímate určité podobnosti v zmysle, že naplnenie investícií a reforiem do stanovených míľnikov ovplyvní aj priority Akčného plánu rozvoja okresu Levoča? 5. Vnímate určitú súvislosť s nastavovaním investícií a reforiem do inovácií vzhľadom na prioritnú oblasť B Akčného plánu rozvoja okresu Levoča - Rozvoj regionálnej ekonomiky a inovácií? 6. Ako vnímate postavenie regiónov vo vzťahu k Plánu obnovy a odolnosti? Komunikuje s vami niekto z rezortov o nastavovaní reforiem a investícií? 7. Ako celkovo vnímate prístup a komunikáciu rezortov voči vám? 8. Ste zástancom väčšej decentralizácie samospráv? 9. Poznáte pilotný projekt Partnership for Regional Innovation?

JUDr. Milan Galanda, Združenie K8. 1. Do akej miery sledujete, ako združenie K8, zapojenie regiónov do nastavovania stratégií a princípov na čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy? 2. Zaoberáte sa nastavovaním stratégií a princípov na čerpanie z komponentov 9 a 10? 3. Podporujete väčšiu mieru decentralizáciu miest, obcí, samospráv a VÚC vo všeobecnosti?

Erika Ságová, Mesto Trenčín. 1. Dňa 17.6.2022 sa pán primátor Rybníček zúčastnil diskusie v Novej Dubnici programu Akadémie pre mladé politické talenty, ktorú organizovala nadácia Hans Seidel Stiftung. Počas diskusie uviedol, že mesto Trenčín začalo spolupracovať vo veci inovácií so Svetovou bankou a že bolo na daný program vybrané spomedzi 8 uchádzačov. Túto informáciu som ale nikde na internete nenašiel a tak sa chcem spýtať, či mi ju viete potvrdiť a prípadne objasniť.

SVVI Úrad vlády. Respondent. 1. Aké je postavenie regiónov vo vzťahu k Plánu obnovy a odolnosti? Líši sa ich postavenie v porovnaní s doterajšími programami európskych peňazí? Je rozhodovanie koncentrované na úrovni rezortov tak, ako tomu bolo doposiaľ pri európskych fondoch? 2. Vstupujú regióny, na okresnej úrovni a vyššie, do diskusie o podpore výskumu, vývoji a inovácií so štátom a jeho ministerstvami vo veci komponentov 9 a 10 Plánu obnovy? 3. Nie je spôsob rozdeľovania prostriedkov z Plánu obnovy v konflikte so znením § 3 Zákona o podpore regionálneho rozvoja (č. 539/2008 Z. z.) o cieľoch podpory, kde sa píše o rozvoji vedy, výskumu a vývoja prospievajúcemu k celkovému rozvoju regiónu so zreteľom na podporu zavádzania nových technológií a inovácií pri rešpektovaní vnútorných špecifík regiónu? 4. V ideálnom prípade, ako by mali regióny a okresy komunikovať s rezortami o investíciách a reformách Plánu obnovy? Ako by sa mali združovať?

SVVI Úrad vlády. Respondentka. 1. O čom bola konferencia Catching-Up Regions v Košiciach? 2. Aké je postavenie regiónov vo vzťahu k RVVTI a komponentom 9 a 10 POO?



5 Podmieneny reflex obecných samospráv na Slovensku

Miroslav Pollák*

Napriek tomu, že časť štátnej správy na úrovni okresu spravujú okresné úrady, ktoré organizačne spadajú pod Ministerstvo vnútra SR, reálny život v okresoch sa odohráva predovšetkým v mestách a obciach. Lokálne samosprávy na miestnej a obecnej úrovni sú nenahraditeľné a stoja (alebo nestoja) na čele obhajoby v presadzovaní väčšiny záujmov bežného občana. Samozrejme, stále sú oblasti, v ktorých samospráva nemá žiadne kompetencie, napríklad súdy, polícia, atď. Takto skrátené vyzerá situácia v priestore verejnej správy alebo inými slovami vo verejnom sektore na lokálnej úrovni.

Tretí sektor (mimovládne neziskové organizácie) dopĺňa dianie na lokálnej úrovni z pozície spoluhrača, niekedy aktívnejšieho a úspešnejšieho, inokedy slabšieho a pasívnejšieho. Zriedkavo sa stáva sa, že zástupca tretieho sektora absetuje, pretože by existoval iba formálne a nečinne, alebo ani neexistoval. Toto málopočetné spoločenstvo lokálnych aktérov dopĺňa regionálna samospráva – vyššie územné celky (VUC). Svojimi obmedzenými možnosťami pomáha menším obciam a sem tam je viditeľná pri opravách ciest a mostov. Regionálnu samosprávu trochu viac registrujú mestá a väčšie obce pri zriaďovaní a riadení stredných škôl a pri podpore poskytovania vybraných sociálnych služieb občanom.

Veľká časť finančných zdrojov a dotačnej podpory (okrem tých, ktoré im garantuje zákon, napr. podielové dane) sa do miest a obcí dostáva z finančných zdrojov EÚ a jej štrukturálnych fondov (keďže obce a mestá sú oprávnenými žiadateľmi veľkej časti otvorených výziev a prijímateľmi veľkej časti financií z národných projektov) a až potom z menších zdrojov dotačných schém, ktoré spravujú jednotlivé (nie všetky) rezorty.

Preto je veľmi dôležité sledovať správanie miest a obcí ako potenciálneho prijímateľa grantov zo zdrojov EÚ fondov. Správanie sa väčšiny samospráv je veľmi často sporné a diskutabilné, napriek tomu, že je logicky zdôvodniteľné a vysvetliteľné. Tento stav nie je dobrý ani zdravo udržateľný, ak neberieme do úvahy možnosť, že chaos a „dočasný“ prístup sa stane trvalou metódou existencie tohto štátu.

Začiatok existencie samosprávneho charakteru riadenia obcí a miest naštartovalo prijatie Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Samosprávny princíp na vyššej regionálnej úrovni bol potvrdený prijatím Zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov. Znamená to, že od roku 1990 je ťažisko starostlivosti o občanov obcí a miest na bedrách daných obcí a miest.

Prvými, ktorí riešia starosti občanov obcí a miest sú nimi volení zástupcovia obcí a miest. Je to prirodzené a logické. Hmatateľnými príkladmi tohto tvrdenia boli krízové udalosti niekoľkých vln vírusového ochorenia COVID 19 v priebehu rokov 2020 – 2022 a tohtoročné imigračné nápory následkom vojnových udalostí na susednej Ukrajine.

Život v obciach a mestách nezastal a prebieha napriek tomu, že na neho vplýva množstvo nevyriešených a často aj neriešených problémov na vyššej celoštátnej úrovni. Výrazným príkladom, ktorý sa obcí a miest veľmi dotýka, je doteraz neukončená reforma verejnej správy, vrátane neukončených diskusií o lepšom územnosprávnom členení. Ďalšími príkladmi sú nové úlohy a povinnosti kladené na bedrá lokálnej samosprávy, často bez dostatočného finančného krytia.

* Občiansky aktivista zaoberajúci sa ľudskoprávnymi, sociálnymi, komunitnými a regionálnymi problémami v širokom rozsahu, splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity v rokoch 2010 – 2012, miropollak123@gmail.com.

Pretrvávajúcím problémom pre obce a mestá je ich chaotické financovanie a permanentné zmeny pravidiel tohto financovania. Spomenúť treba aj meškanie platieb a prefinancovania dohodnutých alebo vynútených služieb pre potreby riešenia neplánovaných, napríklad krízových situácií a s tým súvisiacich potrieb.

Za vyššie popísaných podmienok nachádza miestna samospráva pomoc všade tam, kde je nejaká šanca pre doplnenie a rozšírenie svojho rozpočtu. Keďže krajiny EÚ dnes žijú v období eurofondového prerozdelenia, túto príležitosť sa čistí prijímatelia európskej finančnej pomoci snažia využiť. Slovensko je takýmto štátom, pretože viac dostáva ako dáva. Finančnú príležitosť v rámci Slovenska sa snažia využiť aj obce a mestá. Je to prirodzené. Navyiac, do tejto pozície sú viac či menej tlačené, pretože pre realizáciu svojich investičných zámerov častokrát inú alternatívu ani nemajú. A tak sa z obcí a miest stali takzvaní závisláci od finančných zdrojov EÚ.

Prax vyzerá niekedy dosť nedôstojne. Pavlovov podmienený reflex núti obce striehnuť na výzvy a súťažiť o úspech aj v témach, o ktoré by sami nemali až taký veľký záujem, ale keďže nič lepšie sa v tom čase neponúka, tak lepší aspoň nejaký vrabec v hrsti pred zrakmi vlastných občanov – voličov – ako nič v oblasti, ktorá je prioritne pre obec potrebná. Práve preto sa obce zapájajú aj do projektových kampaní na uskutočnenie niečoho, čo ani tak veľmi nepotrebujú, ale čo už, keď teraz dávajú peniaze práve na takéto zábery. Občan – volič aspoň uvidí, že obec je aktívna a že na neho myslí. Koniec koncov, všetko sa zide.

5.1 Niektoré chyby pri nastavení čerpania EÚ fondov

Nedá sa obísť alebo len tak preskočiť manažovanie príprav a realizácie celých programovacích období a následne aj konkrétnych operačných programov. Táto oblasť na celoštátnej úrovni má dopad v dobrom aj v zlom na všetky nižšie úrovne a v konečnom dôsledku aj na tú najnižšiu lokálnu úroveň, kde sa nachádzajú mestá a obce.

Rozdielny pohľad zhora a zdola na prax realizácie projektov v dnešnom stave prípravy nového programovacieho obdobia pre roky 2021 – 2027 pripomína rozdiel v pohľadoch počas celého nadsluhovaného obdobia 2014 – 2020 a taktiež predchádzajúceho sedemročného programovacieho obdobia pre roky 2007 – 2013.

Skrátene môžeme tieto rozdielne pohľady popísať takto:

- Z celoštátnej riadiacej úrovne je terén (rozumej obce a mestá) nepripravený, neodborný, neznalý, robí chyby a stále mu treba vysvetľovať, pomáhať, kontrolovať a opravovať jeho podklady, prílohy, správy a tiež realizáciu projektov.
- Pohľad zo spomínaného terénu je diametrálne odlišný. Riadiace orgány pracujú spomalene, byrokraticky a administratívna náročnosť sa zväčšuje a komplikuje, čo sťažujú aj ďalšie inštitúcie štátnej správy, ktorých vyjadrenia, posudky a potvrdenia sú nevyhnutné k projektovej dokumentácii minimálne ako povinné prílohy.

Samozrejme, že každá strana má svoju pravdu a snaží sa byť ústretová po svojom, čo nie vždy situáciu zlepšuje, pretože aj dobre mienené zlepšenia procesov riadenia a realizácie projektov nemusia byť v praxi uľahčením a zefektívnením práce na projektoch.

Pritom obce a mestá sú konečnými realizátormi projektov a prijímateľmi finančnej podpory, zatiaľ čo riadiace orgány na celoštátnej úrovni nastavujú pravidlá celého programovacieho obdobia a všetkých operačných programov, nezávisle od ich počtu.

Riadiace orgány, vrátane monitorovacích výborov a pracovných komisií, ktoré pripravujú jednotlivé výzvy, musia zohľadniť stav terénu, jeho kapacity a potreby a tomu prispôbiť svoju prácu, ak má byť odbornou.

Neplatí opačný postup, podľa ktorého sa terén bude prispôsobovať praniu odborných pracovníkov v riadiacich orgánoch eurofondovej politiky. Pre pracovníkov obecných úradov je eurofondová problematika iba jednou z mnohých pracovných oblastí, zatiaľ čo pre profesionálnych odborných pracovníkov na riadiacich orgánoch jednotlivých ministerstiev je to častokrát ich jediná pracovná náplň.

Nádejou by mohli byť vety zo stránky MIRRI z konca roku 2020: „*Pracujeme na historickom zjednodušení systému eurofondov ... Aj mimoriadne komplikovaná štruktúra spomaľuje na Slovensku čerpanie a robí celý proces neprehľadným.*“ uviedla vicepremiérka Veronika Remišová a dodala, že Slovensko potrebuje v čerpaní eurofondov zásadné zjednodušenie, dôraz na národné priority a väčšiu slobodu od byrokracie. (MIRRI, 2020)

Ilustrácia 5.1 Zodpovedne proti byrokracii



Prameň: Guldan a Pollák, (2021, s. 127.)

Ako príklad pokrivenia zmyslu inštitúcií a nástrojov administratívnymi pravidlami možno uviesť dva konkrétne novovzniknuté inštitucionálne nástroje, komunitné centra a sociálne podniky. Ich cieľom je/bolo pomôcť miestnemu sociálnemu a/alebo hospodárskemu rozvoju tým najprirodzenejším spôsobom priamo v komunitách, najmä v sociálne znevýhodnenom prostredí.

Zmyslom komunitného centra je rozvoj komunity v najširšom slova zmysle a dôstojný život jej členov, ktorým komunitné centrum pomáha. Cieľom komunitného centra je teda vytvoriť a udržať vhodné podmienky pre komunitnú prácu priamo v prostredí komunity. V odbornej literatúre nájdeme rôzne definície, ktoré viac alebo menej zdôrazňujú niektoré špecifické aspekty komunitného centra v prepojení na komunitnú prácu a idú viac alebo menej do hĺbky jednotlivých oblastí buď komunitného centra alebo komunitnej práce, alebo oboch. Tak, či tak, prídavné meno „komunitné“ pri názve komunitného centra je veľmi dôležité, nenahradiateľné a neodstrániteľné. Z uvedeného popisu vyplýva, že komunitné centrá plnia

(alebo by mohli plniť) významnú funkciu v obciach a mestách najmenej rozvíjaných okresov.

Komunitné centrá sa dostali do Zákona č.448/2008 Z. z. o sociálnych službách, a tým sa stali podľa §12 „*zariadením na poskytovanie sociálnej služby krízovej intervencie.*“ Výsledkom je oklieštenie poslania komunitných centier a zúženie ich práce na striktno vymedzenú oblasť sociálnych služieb, ktorú definuje zákon, formou štandardov komunitných centier, ich kvality a pod.

Podobne vedie Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch k zúženiu poslania sociálnej ekonomiky. Medzi najuznávanejších odborníkov pre oblasť sociálnej ekonomiky patrí J. Defourny, ktorý je profesorom na Univerzite v Liege (Belgicko) a riaditeľom Centra pre sociálnu ekonomiku. V jeho prácach sa nachádza jedna z najrozšírenejších definícií sociálneho podnikania: „*Sociálne podnikanie je činnosť s primárne sociálnymi cieľmi, kde hospodárske prebytky sú prednostne znovu investované do podnikania za rovnakým účelom alebo do rozvoja miestnej komunity, na rozdiel od potreby maximalizovať zisk pre zainteresované skupiny či vlastníkov.*“ (Defourny a Nyssens, 2008)

Prax vo svete ponúka množstvo príkladov uplatnenia sociálnej ekonomiky v rôznych oblastiach ľudskej činnosti od priemyselnej výroby, cez poľnohospodárstvo, kultúru, vzdelávanie, ochranu životného prostredia až po poskytovanie rôznych (nielen sociálnych) služieb podľa potreby komunity, v ktorej a pre ktorú konkrétny sociálny podnik uskutočňuje svoju činnosť.

Na Slovensku zákon vymedzil poslanie sociálnych podnikov na zvýšenie zamestnanosti a pre podporu služieb bývania. Treba priznať, že prvá oblasť je štátom preferovaná aj s umelo vytvorenou pomocou a nepretržitou kampaňou Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. O druhú oblasť v praxi nie je veľký záujem. Dá sa očakávať, že o oblasť podpory služieb bývania bude v praxi väčší záujem po rozbehnutí prestupného bývania a naštartovaní svojpomocnej výstavby domov pre nižšie sociálne skupiny, vrátane marginalizovaných rómskych komunít.

Sociálnu ekonomiku s rôznymi činnosťami pre malé organizácie vo svojich komunitách Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch nepodporuje a svojím nastavením priam brzdí. Navyiac, transformácie obecných firiem/podnikov na sociálne podniky sú ukážkou Pavlovho podmieneného reflexu, ktorý sa vždy prebudí, ak v kampani zacíti nejakú príležitostnú výhodu, ktorá sa dá hneď alebo neskôr vyčíslieť v eurách.

5.2 Odporúčania pre nové programovacie obdobie 2021 – 2027

V tejto časti nepodáme žiadny kompletný súpis vypracovaných odporúčaní, ale v súlade s predchádzajúcim textom uvedieme aspoň niekoľko odporúčaní, ktoré na ňu nadväzujú. Cieľom jednoduchých odporúčaní je zníženie byrokracie a zvýšenie efektívnosti pri čerpaní finančných zdrojov počas nového programovacieho obdobia 2021 – 2027.

Odporúčanie 1. Nájdenie katov na administratívu.

V rámci Týždňa otvoreného vládnutia 2020 dňa 24.9.2020 zorganizoval Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti diskusiu pod názvom: Partnerstvo, právny štát a participácia pod lupou. (OGP Slovak Republic, 2020) Okrem iných účastníkov sa diskusie zúčastnila expremiérka Iveta Radičová a eurokomisárka Věra Jourová. Obidve dámy sa vyjadrili aj k otázke nastavenia čerpania eurofondov na Slovensku. Ich reakcie, postrehy a odporúčania sú veľmi cenné a nie veľmi lichotivé voči súčasnému stavu Sú hlboké a idú k podstate problému byrokracie, administratívy a neefektívnosti čerpania finančných prostriedkov z EÚ fondov.

Expremiérka Iveta Radičová popisuje svoju skúsenosť so žiadosťou o grant: „Raz nejaký formulár chýba. A vrátiť nám to. Potom pre istotu dáme o formulár navyše, aby náhodou niečo nechýbalo a vrátiť nám to, pretože to bolo nad rámec. Inými slovami, to nie je byrokratizmus, to sú nezmysly, to je šikana štátu voči občanom, aj voči tým, ktorí chcú byť participatívni, ktorí chcú byť aktívni. Poznámka pod čiarou, ... a to nechce ani reformu, ani zmenu, to chce škrtenie nezmyslov, lebo tie nezmysly vytvárajú priestor, ako sa špekulanti vedú dostať k zdrojom a tí, ktorí sú poctiví, sú jednoducho vyradovaní pre zámienky alebo pre tzv. formálne chyby. ... Toto nie je štát pre ľudí, toto je šikana na občanoch a ona sa znásobuje a čím máte pravidlá komplikovanejšie, tým väčší priestor pre korupciu. To je podhubie, z ktorého sa nedostaneme, ak pristúpime na akékoľvek kompromisy. Ja odmietam zásadne hrať túto hru s mocou, odmietam prijímať šikanu zo strany štátu, a zásadne odmietam sa tváriť, že keď mi o tom budú rozprávať, tak sa mám tváriť, že je to transparentné. Je to iba podvod a nie transparentnosť.“ (OGP Slovak Republic, 2020)

Eurokomisárka Věra Jourová reaguje: „Mám návrh. Vieme, že zhruba 80 percent z toho ako fungujú tie procesy a procedúry, to robí členský štát. 20 percent vychádza z európskych nariadení. Keď sme nastavovali európske nariadenia pre obdobie 2021 a ďalej, tak som behala po Európskej komisii a prosila som o odstránenie zložitosti typu povinnosť dávať tzv. time sheets, predfinancovanie zo strany neziskoviek pre sociálne projekty, ... Kolegovia mi povedali: o čom to hovoríš, veď v nariadeniach nič také nie je. Takže veľmi prosím, aby ste si našli v slovenskej administratíve pár katov, ktorí naozaj zoberú sekeru a osekajú pre toto nové obdobie všetky tie veci, ktoré Brusel nepožaduje, pretože ináč nemáte šance vyčerpať kohézne peniaze, pôdohospodárske peniaze, peniaze na transformáciu ekonomiky kvôli „zelenej“ téme a peniaze na obnovu. Apelujem, teraz je ten čas, nájsť tých katov na Slovensku a vyklíčovať administratívu.“ (OGP Slovak Republic, 2020)

Ešte raz expremiérka Iveta Radičová: „Pokús sa preraziť cez niektorých úradníkov sa rovná pokusu o samovraždu. Zažila som. Pokyn bol skresáť. Prišli s dvojnásobným manuálom. Upozorňujem a prosím: dajte to do rúk ľuďom bez tejto zlej skúsenosti. Úplne noví ľudia. Dajte šancu ľuďom nepoznačených skúsenosťou, kde tých 80 percent komplikácií sme si navyrábali sami.“ (OGP Slovak Republic, 2020)

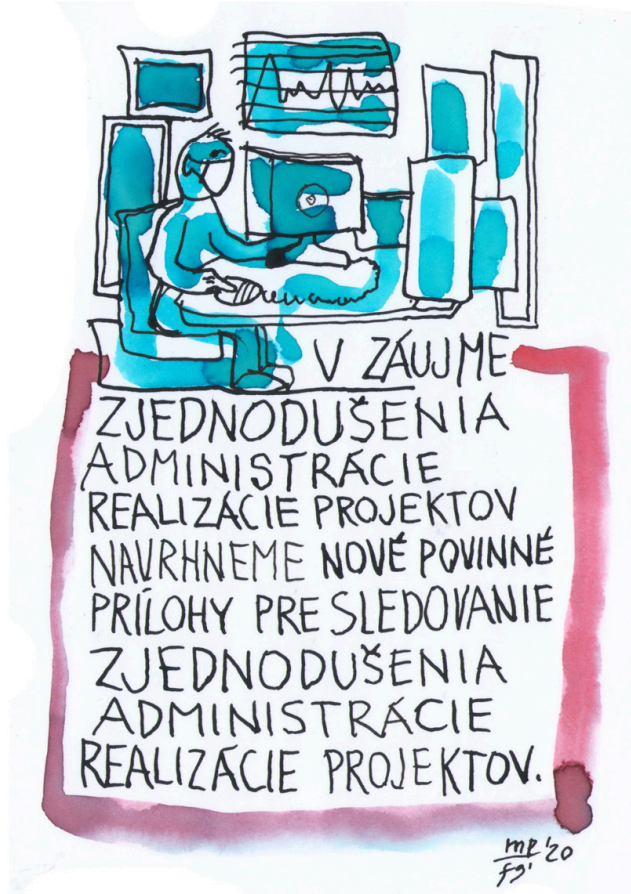
Na tieto slová v diskusii zareagovala ministerka Mária Kolíková: „Viem, že úprimný záujem Veroniky Remišovej je naozaj osekáť a odstrániť, čo tam nemá byť. ...“ (OGP Slovak Republic, 2020)

Takže naše prvé odporúčanie pre zefektívnenie čerpania EÚ fondov je nájdenie katov na administratívu. Nech žijú noví kati!

Odporúčanie 2. Legislatívna úprava komunitných centier.

Druhé odporúčanie sa týka legislatívnej úpravy pre komunitné centrá tak, aby mohli slúžiť svojmu prirodzenému poslaniu v širokom zmysle slova ako im to v komunite vyhovuje v súlade s jej potrebami (vrátane doterajšieho poskytovania sociálnych služieb). Dobrým príkladom návratu komunitných centier do komunitného normálu je súčasná snaha Národného projektu „Budovanie odborných kapacít na komunitnej úrovni – BOKKU“, ktorý realizuje IA MPSVR SR. Projekt BOKKU sa snaží o návrat činnosti komunitných centier k svojmu pôvodnému neoklieštenému poslaniu tak, aby nebolo iba „zariadením na poskytovanie sociálnej služby krízovej intervencie,“ ale aby mohlo slúžiť rozvoju komunity v najširšom slova zmysle. Nie je to ľahké, ale treba vydržať a v nastúpenej ceste pokračovať.

Ilustrácia 5.2 Zjednodušenie administrácie



Prameň: Guldan a Pollák (2021, 143).

Odporúčanie 3. Legislatívna úprava sociálnej ekonomiky.

Tretie odporúčanie sa vzťahuje na legislatívu o sociálnej ekonomike. Terajší Zákon č.112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch treba uvoľniť pre malých sociálnych podnikateľov (právne aj neprávne subjekty, spolky, občianske združenia, atď.) tak, aby mohli aj oni legálne a otvorene uskutočňovať sociálnu ekonomiku. Táto zmena zákona musí byť radikálna, pretože zákon nemotivuje a kladie príliš veľa prekážok pri registrácii a oficiálneho uznania žiadateľa o štatút sociálneho podniku. Súčasný zákon je odrádzajúci pre malé subjekty, ktoré vykonávajú reálnu sociálnu ekonomiku. Druhou možnosťou je nájsť spôsob ako podporiť neformálnu, ale skutočnú a nefalšovanú sociálnu ekonomiku, napr. vytvorením finančného systému na podporu malých komunitno-prospešných aktivít, čiže grantovú schému pre malé rýchle projekty.

Odporúčanie 4. Finančná podpora komunitných centier prostredníctvom sociálnej ekonomiky.

Štvrté odporúčanie je veľmi konkrétne v rámci aktuálne platnej legislatívy. Návrh predstavuje možnosť finančnej pomoci pre komunitné centrá v programovacom období 2021 – 2027 v rámci sociálnej ekonomiky.

Komunitné centrá (ďalej KC) majú svoje nenahradiiteľné zastúpenie v teréne pri práci najmä s občanmi zo sociálne znevýhodnených komunít. Väčšina KC je financovaných zo štrukturálnych fondov Európskej únie, v súčasnosti prostredníctvom dvoch národných projektov. Ako to už býva, keď nejaký projekt končí, druhý ešte nezačína. Hluché prechodné medziprojektové obdobie vykrýva obec/mesto/mimovládna organizácia. Systémové riešenie neexistuje a šanca na financovanie KC zo štátneho rozpočtu sa odkladá minimálne do doby, kým projekty podpory KC vieme financovať zo spomínaných EÚ fondov. Pre úplnosť treba dodať, že financovanie KC prostredníctvom EÚ fondov hradí hrubé mzdové náklady odborného personálu KC a minimálne režijné náklady činnosti KC, čo je suma menšia ako 200 eur mesačne.

V rámci rozvoja komunity v najširšom slova zmysle, KC poskytujú služby klientom komunity, takže zjednodušene môžeme povedať, že uskutočňujú aktivity v oblasti sociálnej ekonomiky. Ak by existovala finančná podpora aktivít v oblasti sociálnej ekonomiky nielen pre tzv. registrované sociálne podniky, KC by boli vhodným adeptom na túto finančnú podporu. Zdanlivo je to veľmi jednoduché. Opak je však pravdou. Keďže štát s veľmi veľkou pravdepodobnosťou poukáže, že na takúto pomoc nemá finančné zdroje, skúsme nájsť podporu cez EÚ fondy. Pomoc cez EÚ fondy má svoje pravidlá a musí sa opierať o legislatívu. Pre KC prichádzajú do úvahy dva nosné zákony: Zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a Zákon č.112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch. Pozrime sa na ne bližšie z pohľadu možnosti finančnej podpory KC.

Legislatívne krytie KC sa v súčasnosti nachádza v Zákone č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách. Podľa § 12 o druhoch sociálnej služby tohto zákona je KC „zariadením na poskytovanie sociálnej služby krízovej intervencie.“ Intuitívne tušíme, že úloha KC je oveľa väčšia za účelom širšieho prospechu, podpory a rozvoja miestnej komunity. Tiež platí, že KC je sídlom komunitnej práce pre miestnu komunitu. KC a komunitná práca je v zákone o sociálnych službách viazaná na oblasť sociálnych služieb. Podobne je to aj s komunitným rozvojom. Dôsledkom je, že vnímanie KC, komunitnej práce a komunitného rozvoja je veľmi oklieštené.

Keďže KC podľa zákona o sociálnych službách „*poskytuje sociálne služby*“, tak podľa § 2 odsek (4) Zákona č.112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch (ďalej Zákon o SE) to znamená, že KC „*poskytuje sociálnu pomoc a humanitárnu starostlivosť*“. Samozrejme, vieme, že väčšina KC uskutočňuje aj mnohé ďalšie činnosti, ktoré sú spomenuté v tom istom odseku a paragrafe zákona o sociálnej ekonomike:

- ochraňujú, obnovujú a prezentujú duchovné a kultúrne hodnoty,
- ochraňujú ľudské práva,
- vzdelávajú a vychovávajú,
- poskytujú informačné služby,
- ochraňujú životné prostredie a zdravie obyvateľstva,
- poskytujú služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti.

Ak KC podľa Zákona o SE „*poskytuje sociálnu pomoc a humanitárnu starostlivosť*“, tak KC podľa § 2 odsek (4) Zákona o SE poskytuje spoločensky prospešnú službu. Podľa § 2 odseku (3) Zákona o SE to znamená, že KC naplňa komunitný záujem. Napĺňanie komunitného záujmu je podľa paragrafu 2 odseku (1) Zákona o SE „*pozitívnym sociálnym vplyvom*“. Čiže KC uskutočňuje distribučné aktivity, ktorých hlavným cieľom je dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu. Podľa § 3 Zákona o SE sú takéto aktivity súčasťou sociálnej ekonomiky.

Došli sme k tomu, že KC vykonáva svoju ne/hospodársku činnosť v rámci aktivít sociálnej ekonomiky tak, ako o tom hovorí § 4 odsek (1) písmeno b) Zákona o SE.

Na to, aby KC mohlo byť subjektom sociálnej ekonomiky v zmysle celého § 4 je potrebné, aby KC bolo právnym subjektom, napr. občianskym združením,

neziskovou organizáciou, nadáciou, atď. Táto prekážka nie je náročná a ne-prekonateľná. Pre KC, ktoré spravujú mimovládne organizácie, je už splnená. Horšími prekážkami sú dve ďalšie podmienky:

- podmienka pre subjekt sociálnej ekonomiky, aby bol zamestnávateľom podľa odseku (1),
- podmienka, že štátny orgán subjekt sociálnej ekonomiky z väčšej časti nefinancuje.

Ak by tieto dve podmienky boli zo zákona odstránené, KC by sa mohli veľmi ľahko (potom, ako sa stanú napr. občianskymi združeniami) stať subjektami sociálnej ekonomiky v zmysle Zákona o SE. Ak uznáme činnosť poskytovania služieb v KC za hospodársku činnosť, tak KC by mohli po splnení predchádzajúcich podmienok spĺňať štatút sociálnych podnikov (nie registrovaných sociálnych podnikov) podľa § 5 Zákona o SE.

Ak by KC boli subjektami sociálnej ekonomiky, stačí nasmerovať finančnú podporu cez dopytovú výzvu alebo národný projekt nie len pre registrované sociálne podniky (to je príliš veľká a nespiteľná požiadavka pre KC), ale (aj) pre subjekty sociálnej ekonomiky. Výzvy treba nastaviť tak, aby oprávneným žiadateľom v dopytovej otvorenej výzve, resp. prijímateľom finančnej podpory národného projektu mohol byť subjekt sociálnej ekonomiky (nie iba registrovaný sociálny podnik).

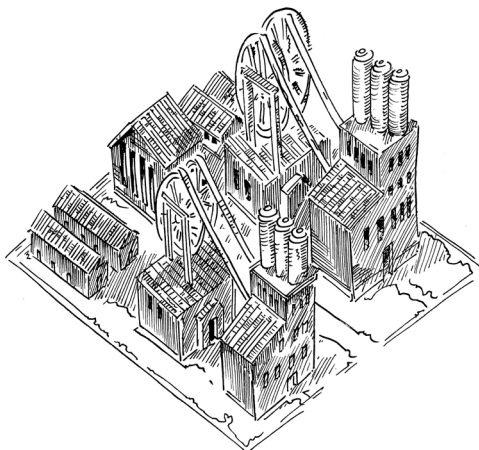
Z predchádzajúceho textu vyplývajú úlohy pre dosiahnutie financovania KC v prepojení na sociálnu ekonomiku a s využitím myšlienky sociálnej ekonomiky prostredníctvom finančnej podpory EÚ fondov:

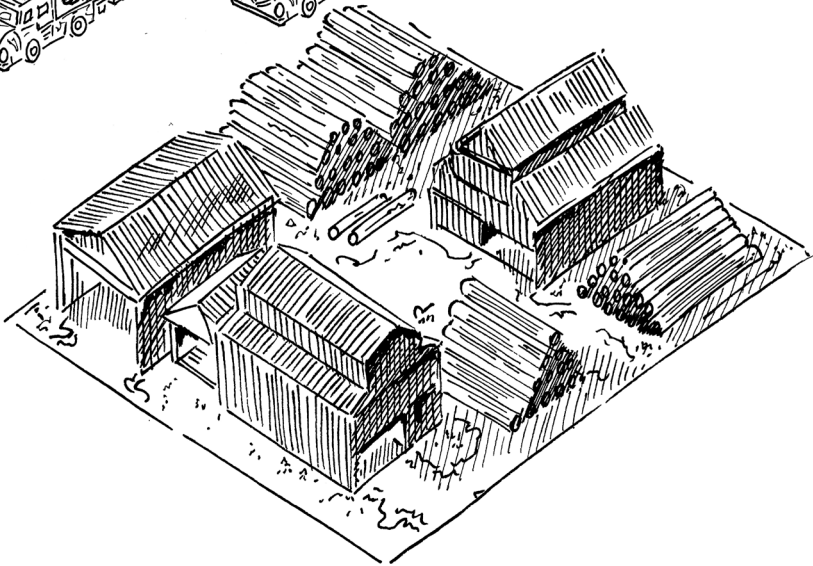
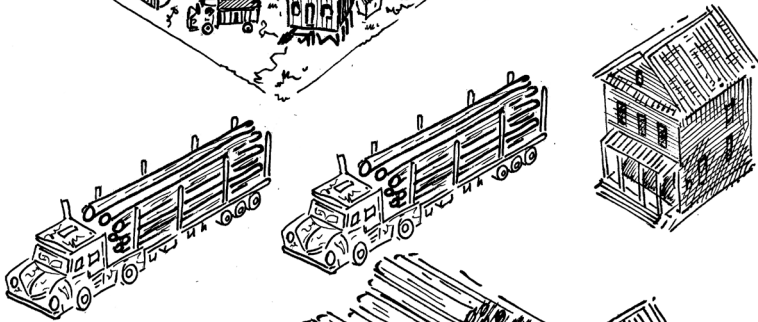
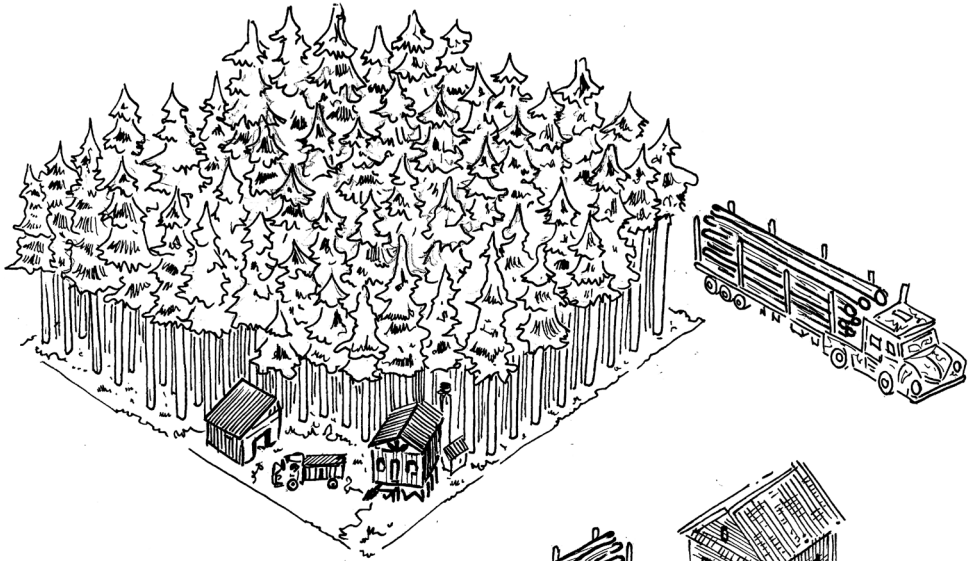
- Zabezpečiť, aby KC mohli byť subjektami sociálnej ekonomiky v zmysle Zákona o SE. Táto úloha znamená prijatie novely zákona č.112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch.
- V novom operačnom programe pre programovacie obdobie 2021 – 2027:
- Deklarovať väčšiu politickú podporu sociálnej ekonomiky.
- Následne v špecifickom celi operačného programu túto politickú podporu sociálnej ekonomiky explicitne vyjadriť.
- Nakoniec v súlade s týmto vyjadrením je potrebné v príslušnom opatrení tohto špecifického cieľa priamo definovať potrebu podpory subjektov sociálnej ekonomiky.
- Táto podpora subjektov sociálnej ekonomiky musí byť vyjadrená minimálne ako jeden z príkladov použitia finančných prostriedkov v príslušnom opatrení špecifického cieľa.

Ak má mať myšlienka podpory KC prostredníctvom finančných prostriedkov EÚ fondov cez podporu sociálnej ekonomiky šancu, tak musí byť uskutočnený minimálne štvrtý bod z vyššie popísanej postupnosti štyroch bodov. Podarí sa to? Odporúčanie 5. Komplexný prístup pri príprave a realizácii projektov. Posledné odporúčanie je zamerané na predchádzanie a eliminovanie podmienených reflexov samospráv pri získavaní finančných zdrojov, čiže na zefektívnenie využívania zdrojov z EÚ fondov. Odporúčanie je jednoduché: uplatňovať v čo najväčšom rozsahu komplexný prístup/princíp pri príprave a realizácii projektov na lokálnej úrovni. Čím väčšia koncentrácia aktivít do jedného projektu, tým väčšia efektívnosť a logická postupnosť uskutočňovania aktivít. V ideálnom prípade stačí jeden veľký projekt, ktorý v sebe sústreďí všetky potreby a aktivity, ktoré by v doterajšom systéme boli rozdelené do viacerých projektov v rôznych časových intervaloch, s rôznymi podmienkami a s obrovskou administratívnou náročnosťou. Toto odporúčanie platí najmä pre realizáciu projektov, ktorých cieľom je integrácia Rómov z marginalizovaných rómskych komunít na lokálnej úrovni.

5.3 Použitá literatúra

- Defourny, J. a Nyssens, M. (eds.) (2008) Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments. EMES Working Paper, No.2008/01, dostupné online.
- Guldan, F. a Pollák, M. (2021) Viac/menej ne/vážne 3, Levoča: OZ Krásny Spiš.
- MIRRI (2020) Komisarčka Elisa Ferreira podporuje zjednodušovanie čerpania eurofondov na Slovensku, 4.11.2020, Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, dostupné online.
- OGP Slovak Republic (2020) Večerný galaprogram podujatia Týždeň otvoreného vládnutia 2020: Slovensko a princípy právneho štátu 24.9.2020, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, dostupné online.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.
- Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov.
- Zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách.
- Zákon č. 112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch.





6 Regionálne rozdiely na Slovensku a v Maďarsku

Gábor László Porhajas*

6.1 Úvod

Výskum územných a regionálnych nerovností má v strednej Európe dlhú históriu. Humánna geografia, ktorá dominovala v sociálnej geografii prvej polovice 20. storočia, sa sústreďovala predovšetkým na rôzne aspekty spoločenského a hospodárskeho života, poľnohospodárstva či na rozdiely medzi mestom a vidiekom (Mendöl, 1932). Kvantitatívna revolúcia, ktorá sa prvýkrát rozpútala v USA v období dvoch svetových vojen studenej vojny, následne dorazila aj do Európy a mala veľký vplyv na spoločenské vedy vrátane geografie a regionalistiky. Okrem narastajúceho využívania kvantitatívnych metodologických prvkov popri tých kvalitatívnych sa pozornosť presunula zo skúmania života človeka a spoločnosti na výskum a modelovanie priestorovej konfigurácie sociálnych javov. Jedným z kľúčových pojmov tohto nového prístupu sa stala aj nerovnosť. Štúdium priestorových disparít v európskej sociálnej vede má teda viac ako 60-ročnú históriu (Györi-Mikle, 2017).

V tomto výskume sa autor pokúsi poukázať a analyzovať z historického hľadiska územné nerovnosti Maďarska a Slovenskej republiky s osobitným zameraním skôr na rozdiely medzi nimi ako na podobnosti. Výskum je založený na dostupnej miestnej a medzinárodnej literatúre, štatistických údajoch a anekdotickej evidencii datovanej na rok 2020.

6.2 Územné rozdiely v Maďarsku

V Uhorsku boli územné rozdiely vždy dominantným znakom, a to aj počas Uhorského kráľovstva. V porovnaní s inými časťami Rakúsko-Uhorska však boli tieto územné rozdiely menej výrazné, napr. Halič verzus Dolné Rakúsko, alebo región Viedeň (Györi-Mikle, 2017). Vo vývoji niektorých regiónov v 19. storočí zohrávali významnú úlohu faktory ako úloha výrobného priemyslu, baníctva a železníc. Z hľadiska železničného pokrytia zohrávalo rozhodujúcu úlohu, kedy železnica dosiahla dané územné osídlenie a či ho dosiahla hlavná železničná trať alebo vedľajšia trať nižšieho štandardu. Železnice tak mohli prispieť k vyrovnávaniu rozdielov medzi obyvateľstvom, rôznymi aspektmi jeho života v záujme priestorového zrovnoprávnenia, a boli preto dôležitým predpokladom pre industrializáciu a kľúčovým nástrojom súdobej politiky územného rozvoja (Horváth, 2017).

Čo sa týka mestských oblastí, Budapešť bola už vtedy významným centrom krajiny, kde sa sústreďovala takmer tretina priemyselnej výroby. Dalšími významnými priemyselnými centrami boli oblasti Győr a Šopron. Na Veľkej nížine bol výrobný priemysel prítomný predovšetkým v najväčších mestách (Szeged, Debrecín), pričom v továrňach týchto miest boli zamestnané tisíce priemyselných robotníkov. Priemyselné závody sa vo vidieckych mestách objavovali len sporadicky, kým v tradične znevýhodnenejších oblastiach, ako je Szabolcs, boli len dva závody, ktoré na prelome storočí zamestnávali približne 20 ľudí. V južnom Zadunajsku sa významným priemyselným regiónom stala iba oblasť okolo Pécsu, zatiaľ čo v Transylvánii predstavovali priemyselné centrá iba Brašov, Cluj-Napoca a Sibiu (Beluszky, 2005).

Na území Maďarska, ktoré vzniklo po Trianonskej zmluve, bola už medzi dvoma svetovými vojnami jednoznačná rozvojová priepasť medzi východom a západom, keďže okresy západnej časti krajiny (Győr - Moson - Sopron, Vas, Zala) boli

* Corvinus University of Budapest, Doctoral School of International Relations and Political Science, PhD Student, porhajasgaborlaszlo@gmail.com

podstatne rozvinutejšie ako tie vo východnej časti. Už v 20. rokoch 20. storočia sa za obzvlášť okrajové a nerozvinuté považovali napríklad okresy dnešnej župy Szabolcs - Szatmár - Bereg. Paradoxne medzi dvoma svetovými vojnami patrili medzi rozvinutejšie regióny krajiny okresy obývané švábskou komunitou na juhu Baranya a Tolna (Győri-Mikle, 2017).

Ťažisko politiky regionálneho rozvoja éry štátneho socializmu v Maďarsku, podobne ako v iných socialistických krajinách strednej Európy, sa sústreďovalo na presídľovanie obyvateľstva za účelom industrializácie, a prostredníctvom toho malo za cieľ rozvoj zaostávajúcich regiónov. Na jednej strane došlo k významnému rozvoju ťažkého priemyslu a baníctva v zadunajskom stredohorí a severnom stredohorí. Na druhej strane sa začala industrializácia predtým priemyselne slabých miest v nížinách aj v menej rozvinutých regiónoch a v centrálnych okresoch intenzívnym priemyselným rozvojom (t. j. uvoľnením časti pracovnej sily a jej nasmerovaním do modernejších sektorov prostredníctvom premiestňovania priemyslu).

Industrializácia predstavovala rozhodujúcu silu pre rozvoj zaostalých regiónov, pretože podľa delby práce RVHP sa Maďarsko špecializovalo na odvetvia nekovového strojárstva, automobilový priemysel, hlinikársky priemysel, neskôr na komunikačnú techniku a jemnú mechaniku, prístrojové vybavenie a farmaceutický priemysel (Dinev-Misev, 1981; na základe Schirmer, 1964, Lux, 2016). K rozvoju týchto odvetví došlo v mestách, ktoré boli predtým priemyselne nedostatočne rozvinuté, za účelom zníženia regionálnych rozdielov.

Nominálne sa štátny socialistický systém zamerl na „*preklenutie priepasti medzi dedinou a mestom*“ a v tomto duchu presadzoval význam komplexného sociálno-ekonomického plánovania. V skutočnosti však existovali vážne rozpory medzi územným plánovaním a realizovanou rozvojovou politikou, pričom rozvojová politika zostala sektorovo zameranou a vysoko centralizovanou, a preto nebolo možné dosiahnuť stanovený cieľ (Lux, 2015).

Socialistickou industrializáciou sa v Maďarsku vytvorila rozvojová hranica, takzvaná „stredohorská os“. Zóna ťažkého priemyslu s vysokou energetickou záťažou (typicky na báze ťažby uhlia) siahala od Boršodsko-abovsko-zemplínskej po Vesprémsku župu a stala sa významným prvkom priestorovej štruktúry krajiny, pričom oblasť na východ a juh od nej predstavovali prevažne menej rozvinuté okresy. Najmenej rozvinutým regiónom krajiny zostala župa Sabolcs - Szmár-Bereg a začal sa aj úpadok Južného Zadunajska, zatiaľ čo turistický región pozdĺž južného brehu jazera Balaton (vd'aka rozvoju cestovného ruchu pozdĺž brehu jazera Balaton v období socializmu). V tejto územnej oblasti sa začal prejavovať rozvoj banského regiónu Pécs-Komló. Napriek tomu, že priemyselný rozvoj tohto regiónu započal v 70. rokoch 20. storočia, najmä v mestách Veľkej nížiny, región z dlhodobého hľadiska zostáva jedným z najviac nerozvinutých regiónov krajiny (Győri-Mikle, 2017).

Po páde socializmu došlo v ekonomicky mimoriadne turbulentnom období 90. rokov k výraznej reorganizácii rozvoja krajiny. Priemyselné mestá, ktoré boli predtým počas štátneho socializmu vysoko rozvinuté, čelili ekonomickému úpadku. Výnimkou boli Salgótarján a Ózd, ktoré sa napriek tomu, že boli bývalými socialistickými priemyselnými mestami, pomerne rýchlo zotavili, vzhľadom na priaznivejšiu situáciu v oblasti infraštruktúry. V krajine vznikla deliaca rozvojová os BB (Balassagyarmat-Békéscsaba), a to s rozvinutejšími regiónmi na západe a menej rozvinutými regiónmi na východe.

Najrozvinutejším regiónom krajiny je nepochybne západné a stredné Zadunajsko spolu s Budapešťou a jej aglomeráciou (Stredné Maďarsko). V rámci tohto územia vyniká rozvojová os pozdĺž hlavných dopravných ťahov (diaľnice a hlavné železničné trate). Budapešť – Viedeň (diaľnica M1 a železničná trať 1, jediná železničná trať v krajine so zvýšenou rýchlosťou 160 km/h), Budapešť – Balaton (diaľnica M7, železničná trať 30), ako aj dynamické oblasti pozdĺž Rakúska – Maďarskej hranice ako Sopron, Szombathely sú obklopené vnútornými okrajo-

vými oblasťami s priemernou alebo nadpriemernou situáciou, napr. okresy Tét, Pápa, atď. (Györi – Mikle, 2017).

Je však dôležité poznamenať, že po dynamickej transformácii v 90. rokoch minulého storočia je priestorová štruktúra Maďarska stabilná už takmer tri desaťročia. Štatistické údaje poukazujú na fakt, že doteraz neboli pozorované žiadne významné preskupenia (Barta a kol., 2010). Po kríze v 90. rokoch stratila Budapešť a najmä jej aglomerácia na sile, pričom výrazný vzostupný trend bol zaznamenaný napr. v župách Borsod-Abaúj-Zemplén a Bács-Kiskun. Župy Južné Zadunajsko, Južná Veľká nížina, Severné Maďarsko a Severná Veľká nížina (s výnimkou niekoľkých spomínaných žúp) si však od krízy nedokázali udržať dynamický rast (Zsibók, 2019). V dôsledku toho sa v meste v posledných rokoch vybudovalo množstvo priemyselných parkov a uskutočnilo sa množstvo priemyselných investícií, ako napríklad prebiehajúca investícia BMW atď. Debrecín sa stal prioritou z hľadiska rozvojovej politiky, čiastočne kvôli značnému pracovnému potenciálu regiónu, nakoľko jeho atraktivita presahovala hranice Maďarska do rumunského regiónu Partium (Molnár - Kozma, 2019).

6.3 Územné rozdiely na Slovensku

Priestorová štruktúra dnešného Slovenska vykazovala výrazné územné špecifiká už počas Rakúsko-Uhorskej monarchie. Rozvinutý bol najmä región juhozápadného Slovenska, napr. Bratislavský, Komárňanský, Ostrihomský kraj a historické župy Zvolen, Nitra, Gömör a Kishont na strednom Slovensku. Pre vyspelejšie regióny, napr. Bratislavský kraj, bol obzvlášť dôležitý fakt, že na začiatku výstavby železníc bol už v železničnom spojení s Budapešťou a Viedňou. Čiastočný rozvoj stredného Slovenska zabezpečoval banský priemysel. Župy severného Slovenska ako „Turiec“, „Liptov“, Trenčín alebo župy východného Slovenska („Abovsko-Turnianska“, „Spišská“), ktoré boli relatívne dobre rozvinuté, ak vezmeme do úvahy napríklad mestá s nemeckými koreňmi a relatívne dobré obchodné podmienky. Možno teda usúdiť, že podobne ako v južných Baranya a Tolna v Maďarsku, prítomnosť nemeckej komunity prispela k rozvoju regiónov. Naproti tomu iné regióny východného Slovenska, ako Zemplín a „Šariš“, predstavovali regióny so zlými podmienkami už pred dualizmom, ako to bolo aj v prípade severoslovenskej župy „Orava“ (Szilágyi, 2018).

Za čias Československa sa industrializácia Slovenska začala až v 50. rokoch 20. storočia, kedy bolo Slovensko v porovnaní s klasicky vysoko industrializovanými českými, moravskými a sliezskymi regiónmi považované za málo rozvinuté, čo viedlo v Prahe k rozhodnutiu pre industrializáciu Slovenska za účelom zníženia regionálnych rozdielov. Československá komunistická vláda učinila toto rozhodnutie z politických dôvodov. Zníženie rozdielov v regionálnom rozvoji medzi členskými republikami Československa malo viesť k eliminácii slovenských autonomistických aspirácií (Gulyás, 2003). Viacerí slovenskí ekonómovia však poukazujú, že industrializačný ťah dosiahol svoj želaný cieľ len čiastočne, keďže slovenské lokálne zdroje a špecifiká neboli dostatočne zohľadnené, a tak sa v ukazovateľoch na obyvateľa tento rozdiel nezmazal, ale naopak ešte prehĺbil. (Londak, 2013).

Jedinou významnou výnimkou z tohto pravidla bola Bratislava a región hlavného mesta, ktoré nepochybne profitovali z pražskej industrializačnej politiky. Významným predpokladom tohto úspechu bolo, že v roku 1969 sa po konsolidačnom procese po Pražskej jari 1968 stala Bratislava samostatným okresom v rámci Československa. V roku 1969 bola krajina federalizovaná a Československo sa zmenilo na federálny štát. Slovensko sa tak stalo „kvázi“ členskou republikou s obmedzenou autonómiou a jej centrom bola Bratislava. Táto transformácia drasticky zvýšila počet výrobných jednotiek v okresných centrách, najmä v Bratislave, a poskytla jej nepochybnú výhodu oproti iným mestám (Hardi-Mezei, 2015). V týchto rokoch mesto zaznamenalo výrazný priemyselný rozvoj. V 70. rokoch 20. storočia vznikla v rafinérii Slovnaft plno spektrálna petrochemická výroba a v meste sa realizovalo viacero veľkých dopravných projektov, ako napríklad výstavba mosta SNP. Mnohé dôsledky tohto vývoja môžeme

v meste pozorovať ešte aj dnes. Bratislava má doteraz jednu z najvyšších pomerov obyvateľov na sídliskách v Európe. Kým v Budapešti žije na sídlisku menej ako 40 percent obyvateľov, v Bratislave sa toto číslo blíži k 80 percentám (Berki, 2014).

Rozvojové projekty na Slovensku v 70. a 80. rokoch viedli k viacerým konfliktom v celej krajine. V českých a moravských regiónoch sa vytvoril obraz, že Slovensko sa na ich úkor a za ich peniaze neúmerne rozvíja. V dôsledku takýchto názorov a slovenských nacionalistických politických ašpirácií Vladimíra Mečiara sa lídri oboch republík na stretnutí v Brne v auguste 1992 dohodli na rozdelení štátu a vytvorení samostatnej Českej a Slovenskej republiky k 1. januáru 1993. Bratislava sa tak stala hlavným mestom samostatnej Slovenskej republiky.

6.3.1 Územné rozdiely v samostatnej Slovenskej republike

Rýchly rozvoj Bratislavy a centrálného regiónu pokračoval aj po osamostatnení, najmä po roku 1998, keď sa krajina vymanila z Mečiarovej éry, ktorá bola poznačená chybami hospodárskej politiky a vážnymi vnútropolitickými konfliktmi. Po zvolení M. Dzurindu v roku 1998 krajina rýchlo nastúpila na cestu k európskej a severoatlantickej integrácii. Vďaka investične ústretovej politike mesta a vlády čoraz viac firiem a medzinárodných investorov začalo vnímať Bratislavu ako dobré miesto na usadenie sa. Tento proces generoval neustále rastúci dopyt po kancelárskych kapacitách a súčasne mesto zaznamenávalo neustály rast veľkoobchodných, logistických a výrobných kapacít (Buček, 2006). Jedným z kľúčových prvkov tohto vývoja bolo dynamické a stabilné rozširovanie závodu na výrobu automobilov v Devínskej Novej Vsi, ktorú od roku 1991 vlastní nemecký koncern Volkswagen.

Hoci vývoj Slovenska od druhej polovice 90. rokov možno hodnotiť pozitívne, a pritiahol aj pozornosť mnohých medzinárodných analytikov, možno za ním identifikovať obrovské priestorové disparity, keďže rast sa koncentruje zásadne do Bratislavy, regiónu stredného a západného Slovenska (najmä oblasti pozdĺž diaľnice D1 (smerom na Trnavu) a diaľnice D2 (smerom na Brno) a odzrkadľuje sa aj v regionálnom rozdelení slovenského HDP.

Bratislava sa do roku 2018 stala šiestym najbohatším regiónom v Európskej únii z hľadiska HDP na obyvateľa, a to pred Parížom, Štokholmom, Rímom, Berlínom a všetkými hlavnými regiónmi strednej a východnej Európy, s mierou rozvoja 184,02 percent priemeru EÚ (Eurostat, 2018). Je však dôležité poznamenať, že na rozdiel od stredo európskej praxe je Bratislavský kraj čo sa týka ukazovateľov v podstate rovnaký ako mesto Bratislava, na rozdiel od menej rozvinutého aglomeračného regiónu, akým je Budapešť, ktorý nie je súčasťou regiónu stredného Maďarska.

Kritickú situáciu krajiny dobre ilustruje fakt, že Slovensko bolo v rokoch 1995 až 2014 na čele rebríčka územných nerovností v rámci OECD (Kollai, 2019). Výrazné nerovnosti v rámci krajiny sa verne odrážajú v disparitách prílevu priamych zahraničných investícií (PZI) medzi ôsmimi okresmi Slovenska. Slovensko zaznamenalo od roku 2000 obrovský vzostup PZI, napriek tomu je ich rozloženie markantné (Sochuláková a Igazová, 2013). Údaje ukazujú, že v rokoch 2001 až 2010 viac ako 60 percent z celkového prílevu PZI ročne smerovalo do Bratislavy a v rokoch 2002-2004 takmer 70 percent do centrálného regiónu. V rokoch 2010 pokračovala dominancia Bratislavy, keď takmer 70 percent prichádzajúcich PZI smerovalo každý rok do Bratislavského kraja, nasledovala Žilina len s viac ako 6 percentami (Gress, 2019).

Podobné priestorové rozdiely možno pozorovať aj pri pohľade na údaje o nezamestnanosti na Slovensku. Do mája 2022 miera nezamestnanosti v SR klesla na 6,4 percent (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2022). V regiónoch stredného a západného Slovenska nezamestnanosť v podstate zmizla res-

pektíve pretrváva na úrovni 2 – 3 percent, kým vo východnej časti krajiny, napr. v niektorých okresoch Prešovského a Košického kraja, zostáva výrazne nad 10 percentami. Podobné čísla môžeme vidieť, ak sa pozrieme na priestorové rozloženie automobilového priemyslu, ktorý je hybnou silou ekonomického rozvoja na Slovensku. Žiadny zo 4 závodov na výrobu automobilov na Slovensku (Bratislava - Devínska Nová Ves: Volkswagen, Trnava: PSA, Žilina: KIA Motors, Nitra: Jaguar-Land Rover) sa nenachádza viac ako 80 km od západnej hranice krajiny štyri pätiny všetkých dodávateľov pre automobilový priemysel sa nachádzajú v západnej časti krajiny (Toma, 2016; na základe Kollai, 2019).

Celkovo teda v rámci Slovenska možno poukázať na výrazné regionálne rozdiely. Do Košíc, ktoré by mohli na východnom Slovensku hrať úlohu protiváhy Bratislavy, prichádza každým rokom menej a menej pracovného kapitálu. Oživenie možno pozorovať len v tých okresoch, kde sa rozvíja automobilový priemysel. Medzitým sa regionálne rozdiely vôbec neznížili, takže populačný tlak na Bratislavu sa v najbližších rokoch pravdepodobne nezmierni.

6.3.2 Príčiny nerovnomerného rozvoja okresu Bratislava a západného Slovenska

Autor sa rozhodol preskúmať túto problematiku vykonaním série rozhovorov s odborníkmi a osobami s rozhodovacou právomocou. Rozhovory boli uskutočnené pred pandémiou COVID-19 začiatkom jari 2020. Hlavným zistením z týchto rozhovorov bolo, že dôvod rozvoja Bratislavy možno nájsť v jej výbornej geografickej polohe (na rozvojovej osi Budapešť – Győr – Viedeň a predovšetkým v okolí Viedne). Blízkosť Viedne sa ukázala ako kľúčová. Napríklad výstavba kancelárií a rozvoj letiska sa vo Viedni rýchlo predražili, takže Viedeň tieto funkcie čiastočne „odovzdala“ partnerskému mestu. V dôsledku toho možno v meste nájsť mnohé stredoeurópske centrá a služby, ktoré presahujú hranice krajiny (Rozhovor 1, 2020).

Väčšinu svojej histórie bolo Slovensko bipolárnou krajinou, no po zmene režimu sa mesto Košice, predstavujúce druhý pól, ocitlo na periférii (na hranici s Ukrajinou), kým Bratislava bližšie k západnej Európe. Dovtedajšie postavenie Bratislavy a Košíc sa tak úplne narušilo. V dôsledku toho došlo k neúmernému vývoju, ktorým sa Bratislava odlišovala od zvyšku krajiny a po vstupe do EÚ v roku 2004 sa Bratislavský kraj zaradil medzi desať najrozvinutejších regiónov EÚ, čo následne prilákalo ľudí z mnohých iných častí krajiny.

Vysoko disproporčná ekonomická štruktúra Slovenska a rozdiely v regionálnom rozvoji v rámci Slovenska sú dôležité z viacerých hľadísk. Nerovnováha je umocnená skutočnosťou, že cestná a železničná infraštruktúra Slovenska sa vyznačuje vážnymi sieťovými nedostatkami, ktoré sťažujú prepojenie východu a západu krajiny. Tento nedostatok infraštruktúry spôsobuje, že diaľkové dochádzanie na Slovensku nie je možné, čím sa mesto Bratislava a región západného Slovenska dostáva pod neustály imigračný tlak. Najmä vzhľadom na obrovské mzdové rozdiely v rámci krajiny, keďže v extrémnych prípadoch môže zamestnanec na západnom Slovensku zarobiť až dvakrát viac za podobnú prácu ako zamestnanec na východnom Slovensku. (Rozhovor 3, 2020)

Dôležitým aspektom môže byť aj takzvaný efekt hlavného mesta, ktorým Bratislava naďalej láka ľudí. Takýmto lákadlom sú najmä dve automobilky v okolí Bratislavy, Volkswagen v Devínskej Novej Vsi a PSA v Trnave.

Množstvo obyvateľov sa presťahovalo z východného a stredného Slovenska od úpätia Tatier do Bratislavy a okolia. Obyvateľstvo v týchto oblastiach značne zoslarlo. Aj keď sa migrácia smerom na západ stáva národným fenoménom, jeden z respondentov sa domnieva, že obzvlášť postihnutý je napríklad okres Levice, kde v malých obciach takmer nenájdete obyvateľa mladšieho ako 60-70 rokov, teda v nižšom ako dôchodkovom veku (Rozhovor 4, 2020). Emigráciou práceschopného obyvateľstva stredného a východného Slovenska sa vytvoril začaro-

vaný kruh. Príchod pracovného kapitálu do týchto regiónov je nevyhnutný pre ich rozvoj a dobiehanie. Vyludňovanie však aktuálne dosiahlo takú úroveň, že nedostatok pracovnej sily sa stal hlavnou prekážkou pre firmy, ktoré sa v týchto regiónoch nachádzajú.

6.4 Záver

Na základe analýzy územných nerovností medzi Slovenskou republikou a Maďarskom môžeme jednoznačne identifikovať viaceré rozdiely a podobnosti. Jednou z hlavných podobností je, že obe krajiny mali po stáročia relatívne zaostané regióny, ktoré dlhodobo nedokázali naštartovať miestny rozvoj, ako napríklad Szabolcs-Szatmár-Beregská župa v Maďarsku a Prešovský kraj na Slovensku. Po druhé, v oboch krajinách možno pozorovať výraznú disparitu rozvoja medzi východom a západom ako aj centrálny, metropolitný región s vynikajúcimi výsledkami.

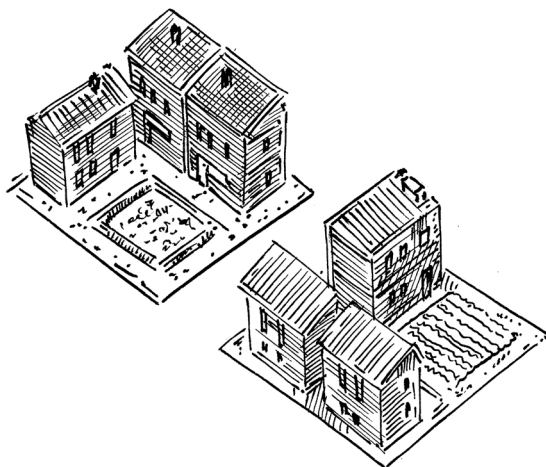
Podobne aj východné Slovensko a východné Maďarsko majú extrémne nízku mieru udržania obyvateľstva. Čiastočne je to spôsobené historickými dôvodmi, keďže tieto regióny boli vždy periférne. Problémy východo-maďarského regiónu ešte zhoršuje skutočnosť, že na základe Trianonskej mierovej zmluvy z roku 1920 tieto regióny stratili svoje tradičné centrá, napr. tradičné centrum regiónu Abovsko a Zemplín, Košice, sa stalo súčasťou Slovenskej republiky, zatiaľ čo historickým centrom regiónu Bereg je Berehovo na Ukrajine, centrom regiónu Szatmár bolo Satu Mare v Rumunsku a tradičným centrom regiónu Bihar Oradea v Rumunsku. V oboch krajinách sú inštitúcie a verejná infraštruktúra v týchto regiónoch pomerne slabo rozvinuté. Za zmienku stojí aj zlý stav dopravnej infraštruktúry, keďže diaľničná sieť v týchto regiónoch je nedostatočne vybudovaná. Zatiaľ čo vo východnom Maďarsku bola vybudovaná v posledných rokoch, na východnom Slovensku sú na diaľničnú sieť napojené len dve najväčšie mestá regiónu, Košice a Prešov. V oboch krajinách sú obzvlášť znevýhodnené malé vidiecke oblasti, ktoré sa stále nedokázali spamätať zo škôd spôsobených politikou rozvoja miest z obdobia socializmu.

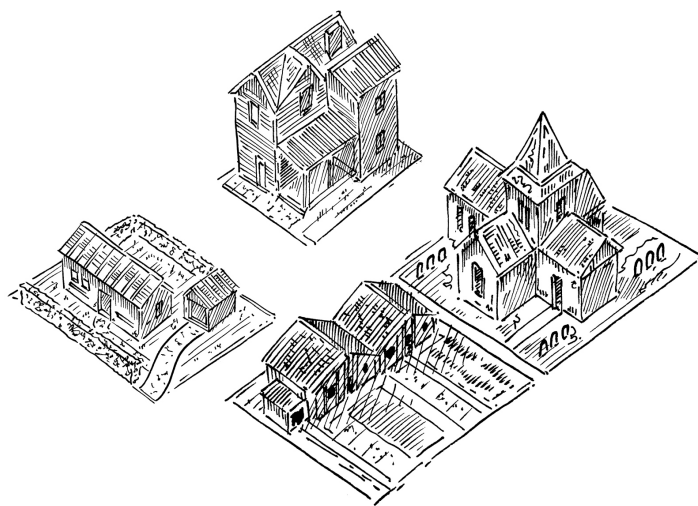
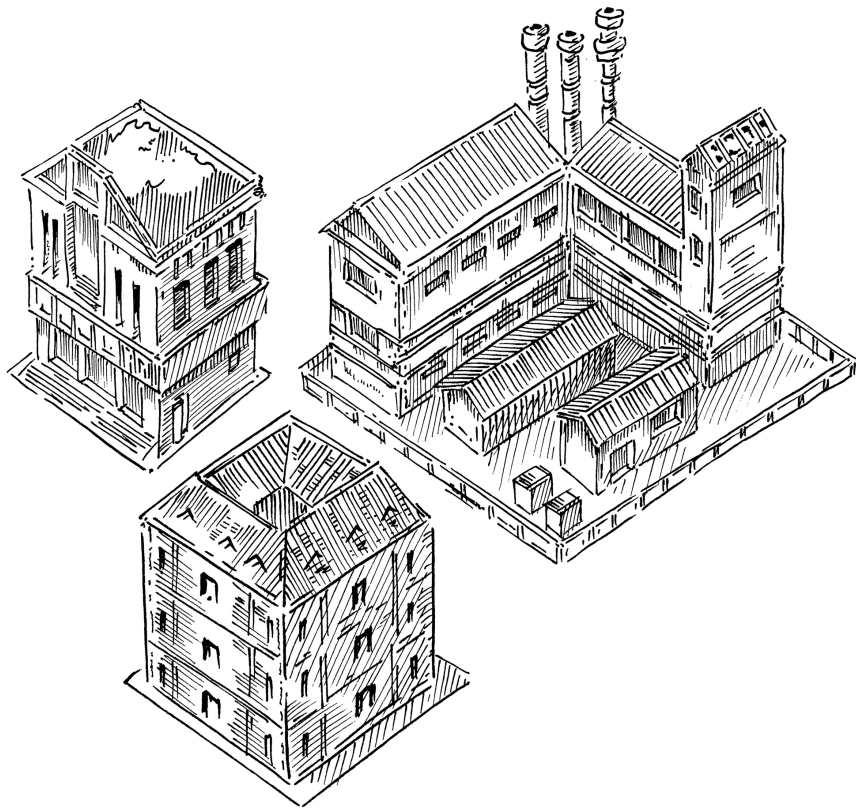
Napriek výraznému rozvoju východných regiónov v posledných rokoch sú veľké mestá východných regiónov (Prešov, Košice, Miškolc, Nyíregyháza) menej konkurencieschopné ako veľké mestá na ich západnom protipóle (Bratislava, Budapešť, Győr), a preto len ťažko dokážu mladým ľuďom v regióne ponúknuť skutočnú alternatívu, vrátane pracovných príležitostí, aby mohli v regióne zostať. Migrácia z regiónov smerom von predstavuje neriešiteľnú výzvu aj pre slovenskú a maďarskú politiku regionálneho rozvoja, pretože v týchto regiónoch je potrebné vytvárať nové pracovné miesta, pričom dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily je v dôsledku migrácie smerom von čoraz obmedzenejšia. Potreba kvalitnej kvalifikovanej pracovnej sily však nadobúda čoraz väčší význam v súvislosti s relokáciou medzinárodných spoločností, keďže nedostatok pracovnej sily sa stáva hlavným problémom trhu práce v Slovenskej republike aj v Maďarsku.

Celkovo sú však regionálne rozdiely na Slovensku podstatne väčšie ako v Maďarsku, pričom v kontexte ekonomických ukazovateľov proporčne k počtu obyvateľov hlavné mesto Bratislava výrazne vystupuje zo slovenského priemeru, dokonca viac ako Budapešť v Maďarsku. Na základe analýzy je jedným z hlavných dôvodov menších regionálnych rozdielov v rozvoji Maďarska skutočnosť, že kým na Slovensku je automobilový priemysel ako významná súčasť národného hospodárstva sústredený najmä na západnom Slovensku, v Maďarsku sa značné množstvo investícií do automobilového a iného priemyslu dostalo aj do menej rozvinutej východnej časti krajiny. Bosch v Miškolci, Continental, Lego, Electrolux v Nyíregyháze a Teva, BMW v Debrecíne, to všetko pomohlo do určitej miery znížiť regionálne rozdiely. Je však dôležité poznamenať, že v oboch krajinách je najväčším problémom krízových regiónov vyludňovanie, v dôsledku čoho sa problémy regiónov nedajú vyriešiť len klasickými infraštruktúrnymi opatreniami, ako je napríklad výstavba diaľnic.

6.5 Použitá literatúra

- Barta, Gy., Beluszky, P., Földi, Zs., Kovács, K. (eds.) (2010) A területi kutatások csomópontjai. V. fejezet: Társadalmi-területi egyenlőtlenségek - Területi politika MTA RKK, Pécs.
- Beluszky P. (2005) Magyarország ipara a századelőn. In: Beluszky P. (ed.) Magyarország történeti földrajza. (I. kötet.) Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 436–443.
- Berki Márton (2014) Visszatérés a kapitalizmus útjára. Dostupné online.
- Buček, Ján (2006) Post-socialist urban development, planning and participation - The case study of Bratislava City Centre. In: Enyedi, G., Kovács, Z. (eds.) Social changes and social sustainability in historical urban centres - The case of Central Europe. Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences. Pp. 65-80.
- Dínev, L. és Misev, K. (1981) Bulgária földrajza. Gondolat, Budapest.
- Gress, M. (2019) Brifing o ekonomike Slovenska: Priame zahraničné investície na Slovensku. Dostupné online.
- Gulyás László (2003) Két közép-európai régió - Felvidék, Vajdaság-fejlődése a nemzetközi és a nemzeti regionális strukturák átalakulásának hatására lekárov értekezés tézise Pécsi Tudományegyetem Pécs.
- Győri R. - Mikle Gy. (2017) Fejlettség területi különbségeinek változása Magyarországon, 1910–2011 in Tér és Társadalom ročník 31. č. 3.
- Hardi Tamás- Mezei István (2015) Kis nahý ország: Szlovákia in Hardi Tamás: Terek és tér-képzetek fórum Kisebbségkutató Intézet, MTA KRITK Somorja-Győr pp. 165-207.
- Horváth Cs. (2017) A vasút funkciói és társadalmi, gazdasági hatásai Magyarországon 1920-ig in Közlekedéstudományi Szemle ročník 77, číslo 4.
- Kollai I. (2019) Elszegényítő központi régiók? v Közgazdasági Szemle vol 66 2019 / november.
- Londak M. (2013) 1968 és Szlovákia in Múltunk 2013/3.
- Lux G. (2015) A területi modellek Magyarországon 1945 és 1990 között, In Czirfusz M, Suvák A és Hoyk E (lat.) Klímaváltozás - társadalom - gazdaság: Hosszú távú területi folyamatok és trendek Magyarországon, Publikáció Kiadó, Pécs, 13–30.
- Lux G. (2016) Az államszocialista iparpolitika területi következményei in Erdős Katalin - Komlósi Éva (lat.) Tanítványaimban élek tovább - Emlékkötet Buday-Sántha Attila tiszteletére.
- Mendöl T. (1932) Táj és ember Budapest, Magyar Szemle Társaság.
- Molnár E.- Kozma G. (2019) A debreceni gazdaság zászlóshajói: a városban működő ipari parkok jellegzetességei in Tér és Társadalom zv. 33 n. 3.
- Schirmer, W. (1964) A KGST- országok vegyipari együttműködése. Közgazdasági Szemle 5., 560–563.
- Sochulaková, J. a Igazová, M. (2013) Priame zahraničné investície v slovenských regiónoch a ich vplyv na regionálny ekonomický rast v Ekonomika a manažment ročník 18 č. 3.
- Szilágyi Zs. (2018) A Kárpát-medence fejlettségi membránja (1910). A fogalomalkotás és a vizualizálás egy lehetséges módszertani megoldása, az eredmények kontextualizálási kísérlete in Demeter Gábor - Szulovszky János (Szerk.) Területi egyenlőtlenségek nyomában a történeti Magyarországon Módszerek és megközelítések MTA BTK, DE Társadalomföldrajzi és Területkutatási Tanszék, SzuloPress Bt Budapest-Debrecin.
- Toma, B. (2016) Piata automobilka na Slovensku má vyrábať nákladiaky. Pravda. Dostupné online.
- Zsibók Zs. (2019) Minden marad a régióban? Regionalizált növekedési pályák Magyarországon in Területi Sztatistika, 59 (3): 247–272.





7 Pohľady na regionálne rozdiely na Slovensku cez optiku trhu práce

Michal Páleník, doc. Paulína Mihal'ová*

Regionálne diferencie medzi okresmi a obcami na Slovensku existujú a majú žiaľ pretrvávajúci charakter. Rozdiely v ekonomickej výkonnosti a potenciáli hospodárskeho rozvoja a na to nadväzujúcej kvalite života obyvateľov jednotlivých regiónov sa prejavujú v rozdielnych úrovniach miery nezamestnanosti či zamestnanosti, ako aj dosahovanej miere chudoby. Tieto súvisia napríklad s rozdielmi medzi regiónmi z pohľadu historického rozdelenia a politického riadenia, ktoré sa v praxi prejavujú napríklad rôznou rozvinutosťou infraštruktúry, či kvalitou lokálnej verejnej správy, nízkou efektívnosťou a nedostatočnou pružnosťou verejných politík v reagovaní na identifikované výzvy, problémy a potreby.

V jednom príspevku nie je možné pokryť celý záber problematiky regionálnych disparít, našou ambíciou je ale vytvoriť základný obraz regionálnych rozdielov v kontexte trhu práce. Tento príspevok popisuje a vizualizuje dostupné údaje o situácii na trhu práce v krajoch, okresoch a obciach SR. Dáta trhu práce dávame do súvislosti s veľkosťou populácie v regiónoch.

Napriek dlhoročnej snahe slovenskej vlády, podporovanej kohéznou politikou Európskej únie sa na základe vykonanej analýzy javí, že regionálne rozdiely na úrovni okresov od roku 2014 v oblasti nezamestnanosti skôr rastú, a to taktiež v oblasti poberania dávok v hmotnej núdzi. Z pohľadu štatistík obcí sú viditeľné koncentrácie nezamestnaných či dlhodobo nezamestnaných, ktoré však iba čiastočne kopírujú súčasné najmenej rozvinuté okresy.

Analýzou štruktúry nezamestnanosti prichádzame k záveru, že v regiónoch s vyššou mierou nezamestnanosti je štruktúra nezamestnanosti objektívne horšia – majú väčší podiel dlhodobo nezamestnaných a väčší podiel nízkovzdelaných uchádzačov o zamestnanie. Politika zamestnanosti a vládna politika podpory by mala na tieto konkrétne regionálne rozdiely reflektovať.

7.1 Úvod – regionálne disparity a metodika uskutočnenej analýzy

Regionálnymi disparitami sa chápu odchýlky od pomyselnej referenčnej úrovne. V ekonomicom prístupe sú tieto rozdiely odrazom úrovne ekonomickej súdržnosti, ktorá sa zvyšuje vtedy, ak dochádza k poklesu disparít medzi jednotlivými regiónmi (Levický a kol., 2019).

Regionálne disparity sú predmetom rôznorodého skúmania a ich existenciu reflektuje aj kohézna politika Európskej únie (EÚ). V čase nášho vstupu do EÚ, bola skutočná konvergencia v rámci EÚ veľmi diskutovanou témou a kohézna politika rástla na význame. Optimálnym ukazovateľom dosahovanej konvergenie sa stala výška hrubého domáceho produktu na obyvateľa na národnej úrovni, ako aj v podrobnejšom členení na kraje. (Jánošková a kol., 2022) Ukazovateľ HDP na obyvateľa má však isté rezervy, napr. neprihliada na dochádzanie za prácou medzi regiónmi a pod. Nateraz však relevantnejší ukazovateľ zavedený nebol.

Pre potreby regionálnej politiky Európskej únie sa využíva rozdelenie regiónov na základe metodiky NUTS (La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), ktorá sa využíva na štatistické monitorovanie a analýzu ekonomickej a sociálnej situácie v regiónoch. Regióny sú rozdelené podľa populácie do troch kategórií NUTS: I, II a III. Na Slovensku sa do úrovne NUTS I počíta územie celej krajiny,

* Fakulta managementu Univerzity Komenského v Bratislave, michal.palenyk@iz.sk, paulina.mihalova@fm.uniba.sk.

úroveň NUTS II zastupuje Bratislava, západné, stredné a východné Slovensko, kým samosprávne kraje predstavujú NUTS III. Úroveň NUTS III je možné podrobnejšie rozdeliť na lokálne administratívne jednotky, LAU1 (alebo neformálne NUTS IV), ktoré predstavujú okresy SR a LAU2 (alebo neformálne NUTS V), čiže obce a mestá SR. S týmito úrovňami sa pracuje práve aj na úrovni nastavovania regionálnej politiky Slovenskej republiky. Snahou autorov je pozrieť sa práve na podrobnejšie členenie; na úroveň okresov v rámci jednotlivých krajov, členenie na úrovni LAU1.

Zatiaľ čo pre úroveň NUTS II a NUTS III je dostupnosť údajov dostatočná, situácia je horšia pri údajoch na úrovni okresov – konkrétnejšie dáta dostupné nie sú. V príspevku využívame napríklad LAU1 dataset (Inštitút zamestnanosti, Databáza LAU1) dostupný na stránke Inštitútu zamestnanosti, ktorý sa primárne opiera o dáta Štatistického úradu SR a Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Za ostatné krajiny využíva dáta českého, poľského a maďarského štatistického úradu a českého a maďarského ministerstva práce. Dataset obsahuje údaje o počte nezamestnaných, ich štruktúre a o demografickej štruktúre jednotlivých okresov vyšehradskej skupiny. V tejto práci využívame najmä údaje o obyvateľstve v ekonomicky aktívnom veku, o počte uchádzačov o zamestnanie, o počte nízkovzdelených a dlhodobo nezamestnaných.

Regionálna analýza na úrovni krajov sa pre Slovensko javí ako nedostatočná z pohľadu reálneho zachytenia rozdielov, ktoré v rámci krajov pretrvávajú. Príkladom môže byť Banskobystrický kraj, kde sever a juh kraja dlhodobo vykazujú odlišné výsledky – kým sever má nezamestnanosť relatívne nízku, v južnej časti je vysoký počet najmenej rozvinutých okresov Slovenska. V príspevku sa zameriame najmä na situáciu na trhoch práce na úrovni jednotlivých okresov.

Analýza trhu práce sa nám javí relevantnejšia než sledovanie HDP na obyvateľa, keďže adekvátnejšie odzrkadľuje životnú úroveň v jednotlivých regiónoch. Napríklad v dôsledku pretrvávajúcej nezamestnanosti naznačuje aj problém rozvíjajúcej sa chudoby (aj keď miere chudoby sa priamo v príspevku nevenujeme). Zároveň nedostupnosť štatistických údajov na úrovni okresov výrazne sťažuje možnosti vykonať analýzy.

7.1.1 Najmenej rozvinuté okresy v legislatíve

Najmenej rozvinuté okresy (NRO) SR boli formálne ukotvené zákonom č. 336 /2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov z 11. novembra 2015. Tento zákon, resp. metodika určenia najmenej rozvinutých okresov, určil 12 najmenej rozvinutých okresov (ďalej v texte ako NRO12). Nachádzajú sa na juhu Banskobystrického kraja a vo veľkej časti Prešovského a Košického kraja.

Pri vzniku legislatívy boli ako NRO určené tie okresy, ktoré mali mieru (disponibilnej) nezamestnanosti dlhodobo vyššiu ako 1,6 násobok priemeru SR. Tento prístup umožnil abstrahovať od ekonomických cyklov a z toho prameniacich zmien celkovej miery nezamestnanosti. V časti ukazovateľov popisujúcich regionálne zmeny sa opierame o túto legislatívu a používame výšku 1,6 ako násobok celoštatnej miery nezamestnanosti.

Počet NRO sa postupne menil (Inštitút zamestnanosti, NRO). Bol to dôsledok ekonomických zmien v regiónoch, ale najmä zmien metodiky.

7.2 Miera nezamestnanosti

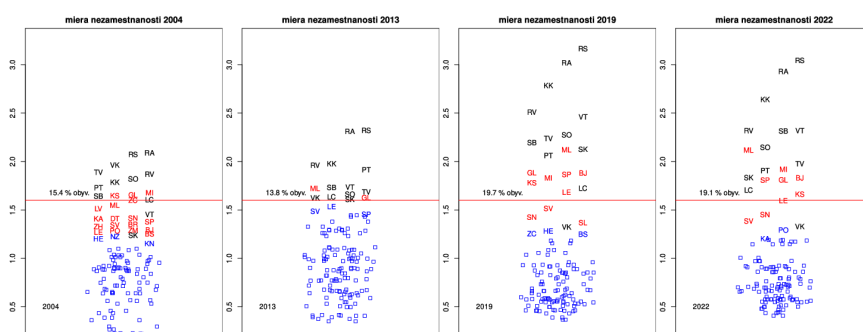
Bežným spôsobom konštatovania ekonomických problémov regiónu je poukázanie na vysokú mieru nezamestnanosti v danom regióne. Vzhľadom na ekonomické cykly sa však mení aj vykazovaná priemerná miera nezamestnanosti v celej krajine, čo ale priamo odzrkadľuje na situáciu v jednotlivých regiónoch. Na vizualizáciu rozdielov v miere nezamestnanosti na úrovni okresov používame grafy, kde sledovanou premennou je výška miery nezamestnanosti v danom

okrese ako násobok miery celoštátnej nezamestnanosti. Používame priemernú nezamestnanosť za celý rok, takže abstrahujeme od sezónnych výkyvov.

V roku 2004 bolo 12 okresov s nezamestnanosťou vyššou ako 1,6 priemeru SR a najvyššia hodnota dosahovala dvojnásobok (Graf 7.1). V roku 2013 mali už dva okresy nezamestnanosť viac ako dvakrát vyššiu ako priemer SR. Rozdelenie okresov však bolo relatívne rovnomerné. Z pohľadu rozdelenia populácie 14 percent obyvateľov bývalo v okresoch, kde bola nezamestnanosť viac ako 1,6 násobok priemernej nezamestnanosti SR.

V roku 2019 bola situácia odlišná: miera nezamestnanosti bola vo väčšej časti okresov kumulovaná na nízkych hodnotách a zároveň viac okresov malo mieru nezamestnanosti aj na vyšších hodnotách. Až 20 percent obyvateľov bývalo v okresoch, kde nezamestnanosť bola vyššia ako 1,6 násobok priemeru SR. Regionálne rozdiely sa oproti roku 2004 výrazne zväčšili. V roku 2022 bola situácia podobná. Je viditeľná výrazná koncentrácia okresov s nezamestnanosťou pod priemerom SR a až 8 okresov má nezamestnanosť vyššiu ako dvojnásobok priemeru.

Graf 7.1 Regionálne rozdiely v miere nezamestnanosti meranej ako násobok celoštátnej nezamestnanosti



Prameň: spracované autormi na základe údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Čierne okresy predstavujú pôvodných 12 NRO, červené sú ostatné vybrané okresy.

Nevýhodou tohto prístupu je, že abstrahuje od veľkosti jednotlivých okresov. Teda napríklad okres Vranov nad Topľou s 80 000 obyvateľmi sa javí rovnako veľký ako okres Medzilaborce s 11 000 obyvateľmi, čo nereflektuje potrebu reálnych nákladov verejnej správy. Druhou nevýhodou je, že nepopisuje vnútornú štruktúru nezamestnanosti v danom regióne.

7.3 Regionálne rozdiely v nezamestnanosti

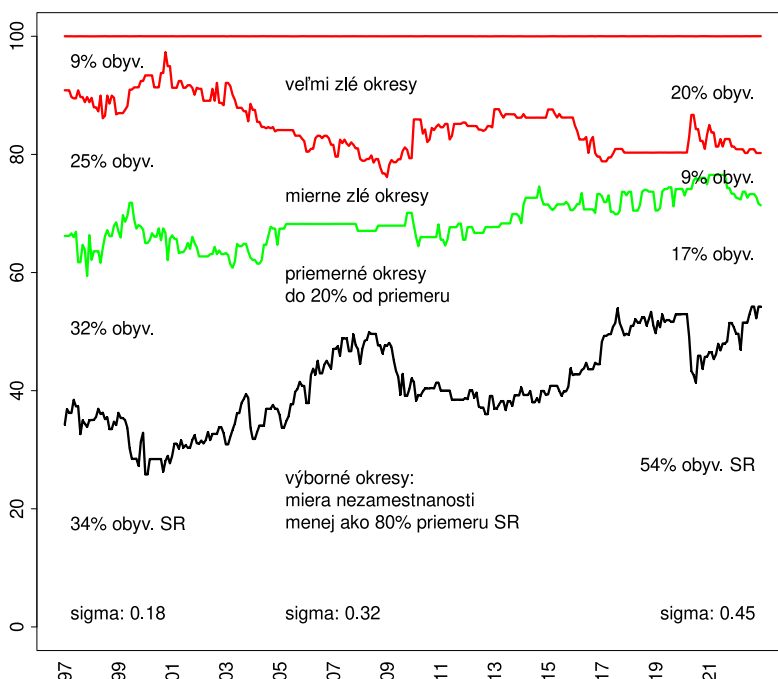
Aby sme zohľadnili rôzne počty obyvateľov a nezamestnaných v jednotlivých okresoch, budeme posudzovať počet ľudí žijúcich v okresoch s vysokou či nízkou nezamestnanosťou. Na kvantifikáciu regionálnych rozdielov používame mieru nezamestnanosti v danom okrese ako násobok miery nezamestnanosti v krajine. Týmto prístupom abstrahujeme od zmien nezamestnanosti v krajine ako takej a sústredíme sa na rozdiely v miere nezamestnanosti medzi okresmi. Nevýhodou tohto prístupu je nutnosť určiť hraničné hodnoty sledovaného ukazovateľa a rozdeliť okresy do skupín.

Určili sme si štyri skupiny okresov. Ako priemerné okresy definujeme tie, ktoré majú mieru nezamestnanosti v okolí priemeru Slovenska – teda do 20 percent priemeru SR. Okresy s výbornými výsledkami majú mieru nezamestnanosti pod touto hranicou (v grafoch pod čiernou krivkou). Okresy s veľmi zlou bilanciou sú tie, ktoré majú nezamestnanosť výrazne horšiu ako priemer SR – aspoň o 60 percent viac, teda rovnako ako v pôvodnej metodike určenia najmenej rozvinutých okresov (v grafoch nad červenou krivkou). Okresy, ktorých výsledky ukazujú

označiť ako mierne zlé, sú medzi priemernými a veľmi zlými (v grafoch medzi červenou a zelenou krivkou). Cieľom kohéznej alebo regionálnej politiky by malo byť dosiahnutie stavu, že okresy s veľmi či mierne zlou bilanciou neexistujú.

Na kvantifikáciu používame počet obyvateľov daných skupín okresov, čím zohľadníme rôzne veľkosti okresov. Všetci obyvatelia žijúci v okresoch s vysokou nezamestnanosťou sú touto nezamestnanosťou negatívne ovplyvnení - či už sú zamestnaní, nezamestnaní alebo ekonomicky neaktívni. Plocha medzi farebnými krivkami naznačuje veľkosť populácie, z celej populácie Slovenska, ktorá žije v daných okresoch (napr. v r. 2022 žilo 47 percent obyvateľov Slovenska vo výborných okresoch, 25 percent obyvateľstva v priemerných okresoch, 8 percent obyvateľstva v mierne zlých okresoch a až 19 percent populácie vo veľmi zlých okresoch).

Graf 7.2 Vývoj podielu obyvateľov žijúcich v okresoch, podľa miery nezamestnanosti



Prameň: spracované autormi na základe údajov ÚPSVaR a ŠÚSR.

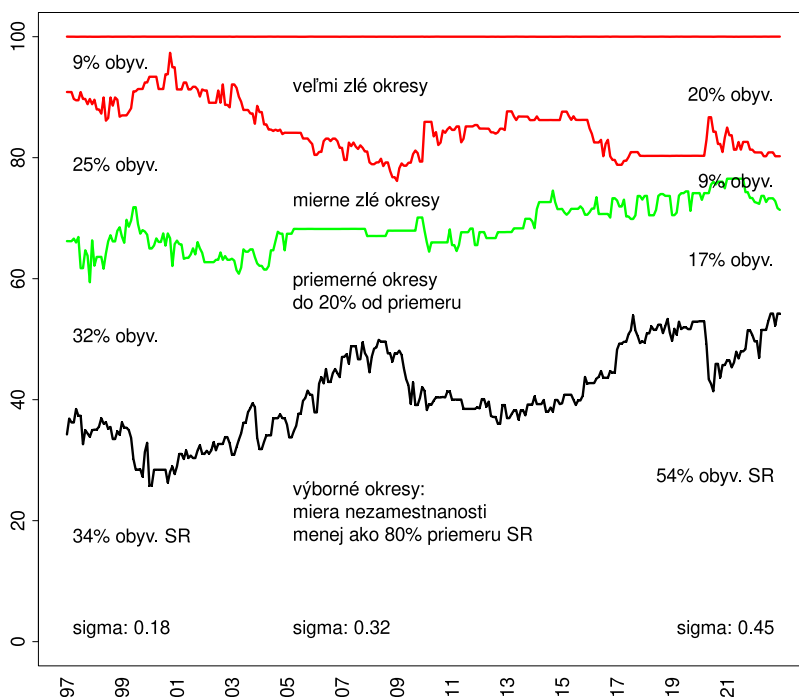
Ako môžeme vidieť, od roku 2013 sa zvyšuje veľkosť populácie žijúcej vo veľmi zlých okresoch, ako i veľmi dobrých okresov (Graf 7.2). Zmenšuje sa populácia žijúca v priemerných okresoch, napriek tomu, že počas krízových období je tendencia opačná. V roku 1997 bývalo v okresoch, kde bola nezamestnanosť výrazne horšia ako priemer SR 9 percent obyvateľov, v roku 2022 to bolo 19 percent. Zároveň stúpal počet obyvateľov, ktorí bývajú v okresoch, kde je nezamestnanosť výrazne lepšia ako priemer SR – z 34 percent na 47 percent. Dáta naznačujú, že krízové obdobia znižujú rozdiely, čo potvrdila aj posledná pandemická kríza Covid 19. V úvode krízy poklesli regionálne rozdiely, avšak počas trvania krízy sa vrátili na predpandemické úrovne.

Na záver môžeme konštatovať, že regionálne rozdiely v miere nezamestnanosti očistené o trendovú zložku skôr rastú, ako klesajú. Rozdiely sa zväčšujú najmä medzi okresmi východného Slovenska a Banskobystrického kraja (Graf 7.3).

Nasledujúci graf mapuje situáciu v piatich krajoch, ktoré celkovo dosahujú lepšie ekonomické výsledky: Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky a Žilinský,

nezobrazujúc ostávajúce tri kraje (Graf 7.3). Pri pohľade na rozdelenie miery nezamestnanosti vidno, že na sledovanom území pribúda priemerných okresov, pričom zároveň veľmi zlé okresy prakticky neexistujú a mierne zlých okresov tiež ubúda. Na sledovanej časti SR, na rozdiel od celého Slovenska, prichádza ku konvergencii nezamestnanosti na úrovni okresov. Pokiaľ by sa dalo regionálnu politiku podnietiť rovnomerný rozvoj krajov, reflektujúci skúsenosti tých ekonomicky prosperujúcejších, situácia na Slovensku by vyzerala výrazne odlišne ako v súčasnosti.

Graf 7.3 Vývoj podielu obyvateľov bývajúcich v okresoch Bratislavského, Trnavského, Trenčianskeho, Nitrianskeho a Žilinského kraja, podľa výšky miery nezamestnanosti

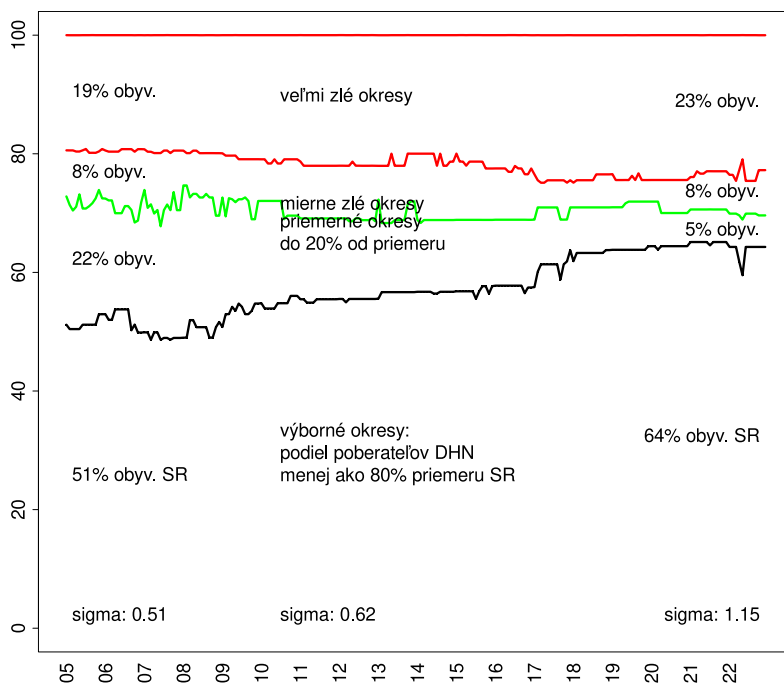


Prameň: spracované autormi na základe údajov ÚPSVaR a ŠÚSR.

Podobné zobrazenie využijeme aj na predstavenie regionálnych rozdielov v počte poberateľov dávok v hmotnej núdzi (DHN), kde sa ukazuje, že rozdiely v neprospech najviac znevýhodnených okresov, rastú ešte výraznejšie ako v prípade evidovaných nezamestnaných (Graf 7.4). Kým v roku 2005 bývalo v okresoch s vysokou koncentráciou poberateľov dávok v hmotnej núdzi (veľmi zlé okresy) iba 19 percent obyvateľov, teraz je to už 25 percent. Na druhej strane, v tých okresoch, kde je veľmi nízky počet poberateľov DHN bývala v roku 2005 polovica obyvateľov, v súčasnosti sú to už dve tretiny.

Ako vidno, od roku 2005 výrazne klesá váha okresov s malým počtom poberateľov dávok v hmotnej núdzi (DHN), mierne rastie počet okresov s vysokým podielom poberateľov DHN a okresy s priemerným podielom poberateľov DHN miznú.

Graf 7.4 vývoj podielu obyvateľov, podľa podielu počtu poberateľov DHN na počte obyvateľov



Prameň: spracované autormi na základe údajov ÚPSVaR a ŠÚSR.

7.4 Najmenej rozvinuté okresy v SR

Iným spôsobom ako pozeráť na zmenu geografickej koncentrácie nezamestnanosti je skúmanie vývoja počtu nezamestnaných v určitom regióne ako podielu celkového počtu nezamestnaných na Slovensku, teda váhu sledovaného regiónu na Slovensku. Zvyšovanie tejto váhy potom ukazuje, koľko z poklesu nezamestnanosti nastalo v sledovanom regióne a koľko mimo neho. Rastúca váha poukazuje na rastúcu regionálnu koncentráciu sledovanej premennej.

Ako sledovaný región použijeme najmenej rozvinuté okresy v zmysle legislatívy (zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov) Pre ilustráciu zmien regionálnych rozdielov budeme sledovať pôvodných dvanásť najmenej rozvinutých okresov (ďalej ako NRO12). Pod pôvodných 12 najmenej rozvinutých okresov spadajú okresy Lučenec, Poltár, Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Kežmarok, Sabinov, Svidník, Vranov nad Topľou, Rožňava, Sobrance a Trebišov, ktoré sa ako už bolo spomenuté nachádzajú na juhu Banskobystrického kraja a vo veľkej časti Košického a Prešovského kraja. Výhodou tohto prístupu je zafixovanie skúmaného regiónu – umožňuje ukázať ako sa menili skúmané parametre v danom regióne.

Popri sledovaní počtu nezamestnaných sledujeme aj iné ukazovatele popisujúce daný región. V našom prípade teda ukazovateľ popisujúci aké percento nezamestnaných býva v NRO12 z celkového počtu nezamestnaných na Slovensku. V NRO12 býva 12 percent obyvateľov SR ale až 26 percent nezamestnaných a až 52 percent nízkovzdelaných nezamestnaných (Tabuľka 7.1).

Štruktúra nezamestnaných podľa veku sa vyvíja podobne ako celoslovenský priemer (podiel NRO12 sa drží na podobnej úrovni ako počet nezamestnaných) avšak iné ukazovatele štruktúry nezamestnaných sú výrazne koncentrovanejšie

Tabuľka 7.1 Podiel rôznych skupín UoZ v najmenej rozvinutých okresoch ako % z celej SR

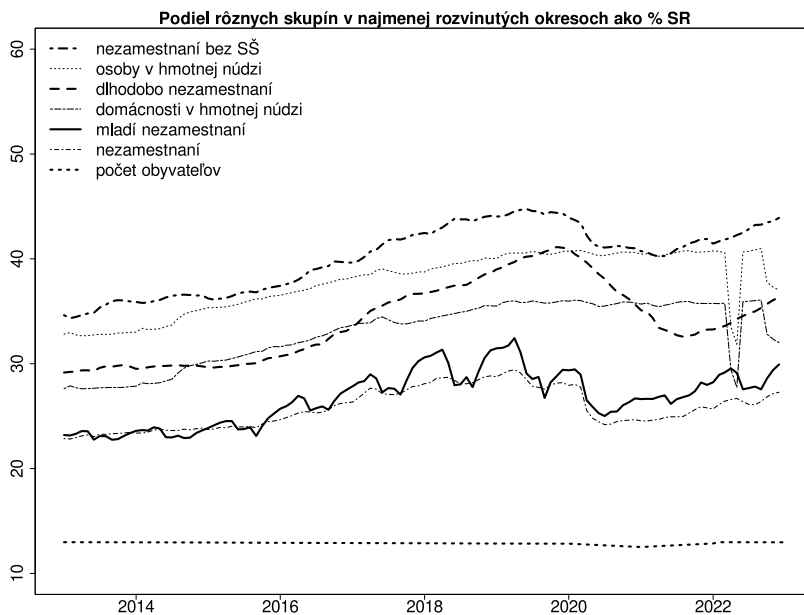
rok / NRO12	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
počet obyvateľov	13,0	13,0	13,0	12,9	12,9	12,9	12,9	12,8	12,5	12,5
UoZ	23,2	23,7	24,0	25,5	27,3	28,4	28,5	25,4	25,1	26,1
UoZ 4r a viac	40,7	40,5	39,7	40,2	42,1	43,9	46,2	46,8	46,2	46,2
dlhodobo nezamestnaní UoZ	29,5	29,7	30,0	31,8	35,5	37,5	40,2	38,3	33,4	33,4
mladí UoZ	23,2	23,4	24,2	26,3	28,3	29,8	29,8	26,7	27,0	28,8
50+ UoZ	21,3	21,8	22,2	23,6	25,8	27,4	27,8	24,8	24,1	24,9
odtok UoZ	14,9	15,2	16,3	16,6	18,2	18,5	18,5	17,3	16,6	16,7
UoZ bez ZŠ	47,0	49,7	49,9	50,4	50,6	51,6	52,7	52,4	51,7	51,5
UoZ bez SŠ	35,2	36,3	36,7	38,7	41,2	43,4	44,4	41,9	41,0	41,7
UoZ s VŠ vzdelaním	11,2	11,0	10,9	11,5	11,3	10,8	10,6	10,1	9,9	10,0
nezamestnaní v HN	30,3	33,7	35,9	38,5	41,2	43,7	46,1	45,5	44,8	44,7

Vysvetlivka: UoZ uchádzači o zamestnanie, NRO12 dvanásť najmenej rozvinutých okresov z roku 2016, HN hmotná núdza.

Prameň: spracované autormi na základe údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. * údaje za rok 2022 sú za prvých 10 mesiacov.

– počet dlhodobo a veľmi dlhodobo nezamestnaných (nezamestnaní dlhšie ako 4 roky), počet nízkovzdelaných nezamestnaných či počet nezamestnaných pobera-
júcej dávky v hmotnej núdzi. NRO12 má výrazne nižší podiel odtokov z evidencie či vysokoškolsky vzdelaných UoZ. Covid kríza spôsobila mierne zmenšenie negatívnej váhy NRO12 na Slovensku, najmä v oblasti dlhodobo nezamestnaných a nezamestnaných s nižším vzdelaním, avšak tento pokles sa zdá byť iba dočasný. Nasledujúci graf sumarizuje vybrané parametre (Inštitút zamestnanosti, 2022). Ako môžeme vidieť, regionálne rozdiely v tomto pohľade skôr rastú ako klesajú (Graf 7.5).

Graf 7.5 Podiel rôznych skupín UoZ v najmenej rozvinutých okresoch ako % z celej SR



Prameň: spracované autormi z údajov ÚPSVaR a ŠÚSR

Všetky skupiny najviac vzdialené od trhu práce sú výrazne koncentrované v pôvodných 12 najmenej rozvinutých okresoch, napriek tomu že jeden z pôvodných najmenej rozvinutých okresov už ním prestal byť (okres Veľký Krtíš). Regionálny rozmer dlhodobej nezamestnanosti mal obdobné charakteristiky aj v minulosti (Páleník, 2013a, Páleník, 2013b, Oravcová, 2013b).

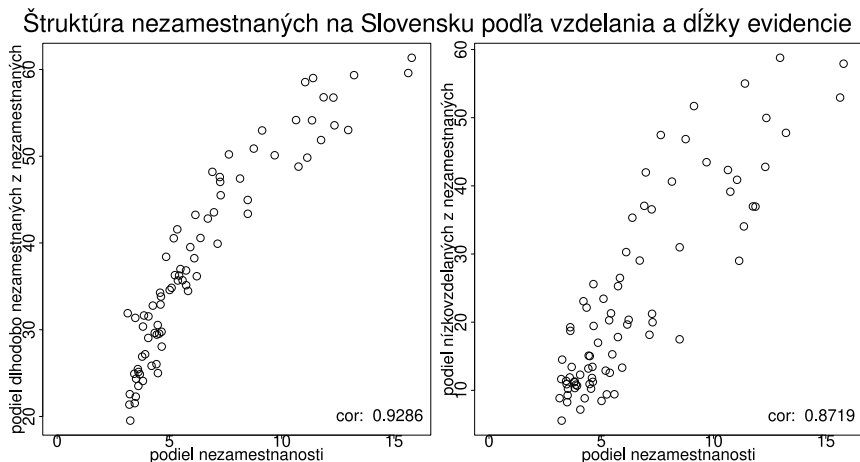
7.5 Štruktúra nezamestnanosti

Vyššie predstavené prístupy k regionálnym rozdielom popisovali iba veľkosť počtu nezamestnaných a nesústredovali sa na štruktúru nezamestnanosti. Štruktúra nezamestnanosti výrazne mení možnosti jej znižovania - je rozdiel, či sú nezamestnaní nízkovzdelaní alebo vysokoškolsky vzdelaní, či sú nezamestnaní mesiac alebo niekoľko rokov.

V tejto podkapitole skúmame koreláciu miery nezamestnanosti s podielom ťažšie uplatniteľných nezamestnaných. Podiel dlhodobo nezamestnaných popisuje, koľko percent z nezamestnaných je nezamestnaných dlhšie ako rok, podiel nízkovzdelaných nezamestnaných ukazuje koľko percent nezamestnaných má nízke vzdelanie.

Na úrovni okresov je vidno výraznú koreláciu medzi výškou podielu nezamestnaných a počtom ľudí v ekonomicky-aktívnom veku a podielom dlhodobo nezamestnaných na celkovom počte nezamestnaných evidovaných lokálnymi úradmi práce (Graf 7.6). V roku 2021 bola korelácia v ČR 81 percent, v Poľsku 74 percent a na Slovensku až 92 percent. (Inštitút zamestnanosti, Regionálne rozdiely vo V4)

Graf 7.6 Štruktúra nezamestnaných na Slovensku podľa vzdelania a dĺžky evidencie

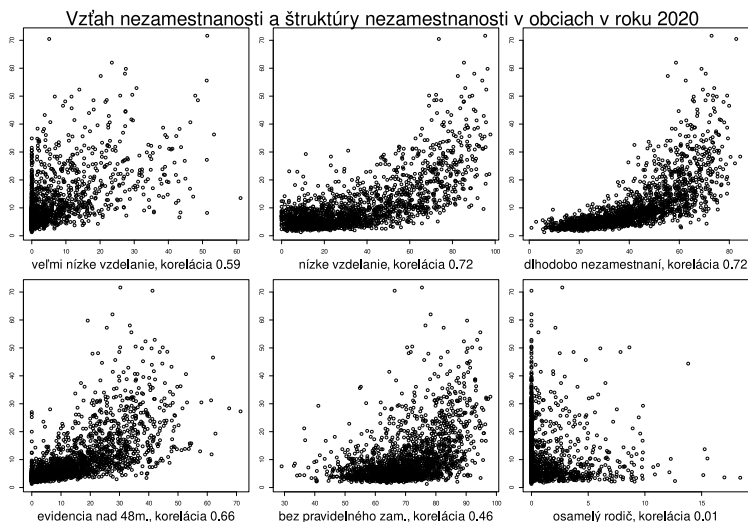


Prameň: spracované autormi podľa Inštitút zamestnanosti, Databáza LAU1.

Údaje o nízkom vzdelaní tiež ukazujú vzťah medzi podielom nízkovzdelaných nezamestnaných na celkovom počte nezamestnaných a mierou nezamestnanosti (resp. podielom počtu nezamestnaných na počte ľudí v ekonomicky aktívnom veku). Korelačné koeficienty sú v susediacich krajinách V4 menej viditeľné: v Poľsku dosahujú iba 9 percent (prakticky žiadna korelácia), v ČR 69 percent, v Maďarsku 82 percent, pričom na Slovensku až 87 percent (Inštitút zamestnanosti, Regionálne rozdiely vo V4). Na Slovensku teda výrazne platí, že čím je nezamestnanosť v okrese vyššia, tým tam je vyšší podiel ťažšie uplatniteľných nezamestnaných.

Vzťah medzi mierou nezamestnanosti a štruktúrou nezamestnanosti je viditeľný aj na úrovni obcí Slovenska – štruktúra nezamestnanosti je horšia v obciach, kde je nezamestnanosť vyššia (Graf 7.7). Korelácia výšky nezamestnanosti s podielom dlhodobo nezamestnaných je 73 percent, a s nízkym vzdelaním 72 percent.

Graf 7.7 Vzťah nezamestnanosti a štruktúry nezamestnanosti v obciach v roku 2020



Prameň: spracované autormi na základe údajov ÚPSVaR a ŠÚSR.

7.6 Záver

V príspevku sme predstavili viacero pohľadov na regionálne rozdiely a ich vývoj. Pri podrobnejšom pohľade na okresy Slovenska sme ukázali vývoj dostupných ukazovateľov o ekonomickej výkonnosti jednotlivých okresov. Skúmali sme nezamestnanosť, štruktúru nezamestnanosti a poberateľov dávok v hmotnej núdzi.

Pri popisovaní zmien v štruktúre sledovaných premenných sme použili viacero prístupov. Pri skúmaní, akú veľkú váhu má pôvodných dvanásť najmenej rozvinutých okresov na Slovensku, sme ukázali, že ich váha na počte nezamestnaných je dvakrát vyššia ako váha počtu obyvateľov, a váha počtu nízkovzdelaných či dlhodobo nezamestnaných je dvakrát vyššia ako nezamestnaných – býva tam 13 percent obyvateľov ale až 50 percent nízkovzdelaných nezamestnaných.

Pri skúmaní počtu okresov, kde je veľmi vysoký počet nezamestnaných sme ukázali, že ich počet rastie a rastie aj počet okresov, kde je nezamestnanosť veľmi nízka. Klesá počet okresov s priemernou nezamestnanosťou. Covid pandémia niektoré trendy spomalila, avšak nezvrátila. Beta konvergencia tiež ukazuje na divergenciu miery nezamestnanosti medzi okresmi. Analýza poberateľov dávok v hmotnej núdzi ukázala ešte viditeľnejšie divergentné procesy.

Ďalšou závažnou črtou regionálnych rozdielov je štruktúra nezamestnanosti. Na úrovni Slovenska platí, že čím je vyššia nezamestnanosť v regióne, tým je vyšší podiel nízkovzdelaných a dlhodobo nezamestnaných. Teda v horších regiónoch je nielen nezamestnanosť vyššia, ale aj štruktúra nezamestnaných je horšia. Dané regióny sú teda dvojnásobne znevýhodnené. Na Slovensku sa tento vzťah javí ako obzvlášť vážny.

Nožnice regionálnych rozdielov v nezamestnanosti sa, napriek rôznym snahám národných a úniových politík, naďalej otvárajú a rozdiely v štruktúre nezamestnaných ešte viac tieto problémy prehľbujú. Preto je dôležité, aby politika nezamestnanosti reflektovala práve na spomínané regionálne rozdiely a špecifiká

a integrovala ich do prijímanej legislatívy, uplatňovania politiky súdržnosti a konkrétnych prijímaných krokov v rámci Národnej stratégie regionálneho a územného rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030.

7.7 Použitá literatúra a dátové zdroje

Inštitút zamestnanosti, Databáza LAU1, Local Administrative Units data. Dostupné online.

Inštitút zamestnanosti, NRO. Dostupné online.

Inštitút zamestnanosti, Regionálne rozdiely vo V4. Dostupné online.

Jánošková, B., Jánošková, K. a Petrušová, D. (2022) Disparity regionálnej úrovne v krajinách vyšehradskej štvorky v rokoch 2009-2018. Konferencia: International Scientific Conference COMPETITION / Mezinárodní vědecká konference KONKURENCE.

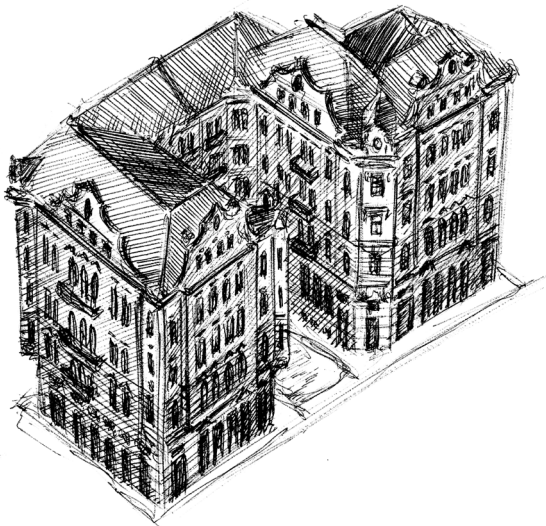
Levický, M., Urbaníková, M., Hudáková, J., Maroš, M. a Štubňová, M. (2019) Konvergenčné tendencie v podmienkach regiónov SR. In Klímová, V. a Žitek, V. (eds.) XXII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita, s. 1-5. ISBN 978-80-210-9268-6. DOI.

Páleník, Michal (2013a) Regionálny rozmer dlhodobej nezamestnanosti na Slovensku. In Forum Statisticum Slovaca, roč. IX, č. 4, s. 210-214. ISSN 1336-7420.

Páleník, Michal (2013b) Medzitrh práce, ISBN: 978-80-970204-3-9 (iz.sk/Svda)

Páleník, Michal a Oravcová, Ivana (2013) Regionálny aspekt inkluzívneho trhu. In Determinanty sociálneho rozvoja – Sociálna ekonomika ako priestor podpory európskeho občianstva: zborník vedeckých štúdií online.

Páleník, Michal, Páleník, Viliam a Oravcová, Ivana (2013) Inkluzívne zamestnávanie. Dostupné online.



8 Môže nárast participácie žien na trhu práce znížiť dopady demografického starnutia na pracovnú silu?

Michaela Potančoková* a Guillaume Marois**

Demografické starnutie je jednou z hlavných demografických výziev, ktoré zasiahne slovenskú spoločnosť, ekonomiku aj sociálny systém. Je to predovšetkým v dôsledku nárastu počtu a podielu seniorov v rámci populácie, ale aj v dôsledku očakávaného poklesu pracovnej sily.

Pri analýzach demografického starnutia sa bežne využívajú demografické prognózy, ktoré však však bežne neprognozujú pracovnú silu, ale len veľkosť populácie v produktívnom veku. Výnimkou v slovenskom kontexte bola dnes už neaktuálna prognóza Vaňa (2006). Demografické prognózy tiež ponúkajú analytikom hneď niekoľko jednoduchých indexov, napríklad indexy starnutia alebo indexy zaťaženia produktívnej populácie. Problémom však je, ak je napr. trend vývoja veľkosti populácie v produktívnom veku, navyše vymedzenom pevnými vekovými hranicami, interpretovaný akoby zodpovedal budúcom vývoju pracovnej sily, hoci ju len aproximuje. Štúdia Sprochu a kol. (2018) síce ponúka dynamickejší pohľad na proces starnutia pomocou tzv. prospektívneho veku, ktorý je založený na meniacom sa vymedzení veku staroby, ale prospektívny index zaťaženia nezohľadňuje ekonomickú perspektívu a nevyčísľuje priame dopady na vývoj pracovnej sily.

Pevne dané vekové hranice vymedzujúce populáciu v produktívnom veku nezodpovedajú veku začatia a ukončenia ekonomickej aktivity, len približne aproximujú rozdelenie populácie na ekonomicky aktívnu a neaktívnu. Meniace sa hranice vymedzenia populácie v produktívnom veku, napr. zmena najčastejšie použíwanej definície z veku 15 až 59 rokov do rozhrania 20 až 64 rokov do istej miery reflektujú predlžovanie veku vzdelávania a prípravy na zamestnanie ako aj dôchodkového veku. Podiel pracujúcich 20 až 24 ročných je na Slovensku, aj iných industrializovaných spoločnostiach s vysokým podielom vysokoškolsky vzdelaných nízky, zatiaľ čo efektívny vek odchodu do dôchodku je na Slovensku stále na hranici približne 60 rokov (OECD 2022). Tým pádom by súčasnému slovenskému kontextu lepšie vyhovovalo vymedzenie vekom 20 až 59 rokov, ktoré sa však vymyká štandardnému vymedzeniu používanému pre medzinárodne komparatívne analýzy. Samozrejme, študenti aj dôchodcovia tiež do istej miery, hoci len čiastočne, participujú na trhu práce, čo zohľadňujeme aj v našich simuláciách.

Populácia v produktívnom veku je teda len potenciálnou pracovnou silou, keďže zahŕňa aj tú časť populácie, ktorá je ekonomicky neaktívna (nie je zamestnaná alebo si prácu nehľadá), a to bez ohľadu na vek. Populácia v produktívnom veku by sa teda rovnala veľkosti pracovnej sily, pokiaľ by všetky osoby vo veku 20 až 64 rokov boli ekonomicky aktívne. Existujúce štúdie pritom poukazujú na nízku mieru participácie² žien na trhu práce (Habrman a kol. 2022) a skorý vek ukončenia ekonomickej aktivity v porovnaní s krajinami EÚ (OECD 2022).

Index ekonomického zaťaženia (IEZ) je jedným z najčastejšie používaných ukazovateľov pri analýze starnutia a dáva do pomeru deti a seniorov k populácii v produktívnom veku. Nevyrovnanosti vo vekovej štruktúre a posun silných ročníkov do veku nad 65 rokov automaticky vedú k rapídneho nárastu IEZ.

* International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Rakúsko, potancok@iiasa.ac.at

** Asian Demographic Research Institute (ADRI), Shanghai Univesity a International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Rakúsko.

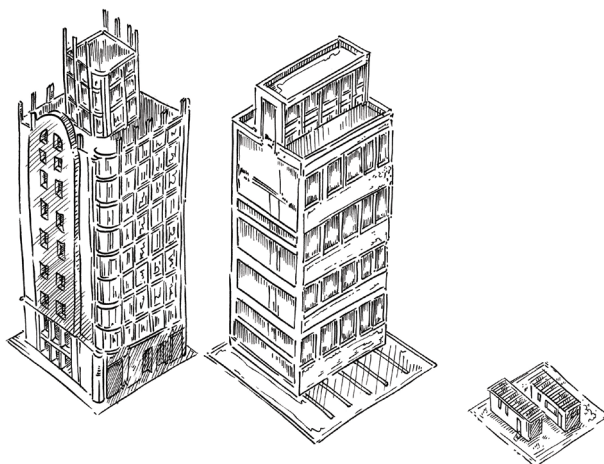
² Celková miera participácie na trhu práce je definovaná ako podiel počtu osôb aktívnych na trhu práce a počtu osôb v produktívnom veku. Miery participácie podľa veku sú podielom počtu osôb aktívnych na trhu práce a počtu osôb v danej vekovej skupine. Výberové zisťovanie pracovných síl (VZPS) vychádza z definície medzinárodnej organizácie práce (ILO), podľa ktorej sú ekonomicky aktívni zamestnaní/é a nezamestnaní/é hľadajúci/e si zamestnanie.

Závažným nedostatkom je, ak je IEZ interpretovaný ako podiel závislej a ekonomicke aktívnej populácie, pretože ak je miera participácie na trhu práce nízka, bude reálny index zaťaženia ekonomicke aktívnych ekonomicke neaktívnymi oveľa vyšší, ako indikuje IEZ. Zjednodušujúci pohľad na budúci vývoj IEZ často vedie k preceňovaniu ekonomicke dopadov demografického starnutia. V odbornej literatúre bolo preto navrhnutých hneď niekoľko obmien tohto indexu, ktoré dávajú do pomeru namiesto vekových skupín priamo aktívnu a neaktívnu časť populácie. Jedným z nich je index zaťaženia pracovnej sily (IZPS, v anglickom origináli labour force dependency ratio; anglický ekvivalent IEZ je age dependency ratio), prípadne jeho obmena, ktorá zahŕňa aj faktor produktivity (Marois a kol. 2020).

Pri analýze dopadov starnutia s využitím demografických prognóz je potom možné porovnať vývoj IEZ s indexom zaťaženia pracovnej sily IZPS. Práve tento prístup aplikujeme v tejto štúdiu. Pre ilustráciu scenárov vývoja indexov závislosti do roku 2060 používame demografický mikrosimulačný model, ktorý nám umožňuje pri formulácii predpokladov budúceho vývoja pôrodnosti, úmrtnosti, migrácie a so zohľadnením trendu zmien vzdelanostnej štruktúry a trendu participácie na trhu práce prognózovať populáciu Slovenska a ostatných krajín EÚ podľa pohlavia, veku a socioekonomicke charakteristik (Marois a kol. 2020).

Cieľom tejto štúdie je na základe demografických simulácií kvantifikovať zmeny indexov zaťaženia a veľkosti pracovnej sily v horizonte do roku 2060. Porovnanie so Švédskom, ktoré má jednu z najvyšších mier participácie na trhu práce v EÚ, nám umožňuje vyčíslieť, kde sú najväčšie medzery v mierach participácie a či je možné indexy zaťaženia pri zohľadnení rozdielnych trendov mier participácie stabilizovať. Je možné zmierniť dopady demografického starnutia na veľkosť pracovnej sily zvýšením ekonomicke aktivity žien? Bude aktivizácia žien stačiť na zmiernenie prognózovaného poklesu veľkosti pracovnej sily a stabilizáciu indexov zaťaženia, alebo bude nutné sa zamerať aj na aktivizáciu iných skupín populácie s nízkou ekonomicke aktivitou?

V nasledujúcej metodologickej časti stručne predstavíme demografický prognostický mikrosimulačný model, následne zhrnieme hlavné poznatky ohľadne participácie mužov a žien na trhu práce na Slovensku a odlišnosti s vybranými krajinami EÚ, ktoré vstupujú ako predpoklady do našich simulácií. Následne na základe analýzy predstavíme vybrané prognostické scenáre, ktorých výsledky prezentujeme v samostatnej časti. V závere štúdie diskutujeme naše výsledky v kontexte existujúcej literatúry a vzhľadom na regionálne odlišnosti.



8.1 Metodika

Dynamický mikrosimulačný model CEPAM prognózuje populáciu Slovenska a ostatných krajín EÚ do roku 2060 celkovo podľa 12 charakteristík, ku ktorým patria vek, pohlavie, najvyššie dokončené vzdelanie, participácia na trhu práce, migračné charakteristiky a vybrané socio-demografické charakteristiky (kompletný zoznam je publikovaný v Marois a kol. 2020a). Vstupné dáta pochádzajú z výberového zisťovania pracovných síl (VZPS) 2014 až 2019.

Mikrosimulačný model pozostáva z viacerých modulov, ktorých parametre a metodiky pre odvodenie týchto parametrov sú detailne prezentované v Marois a kol. (2020) a Potančoková a Marois (2020a). Na tomto mieste sa zameriame len na stručné zhrnutie modulov nutných pre pochopenie demografických predpokladov a modulu participácie na trhu práce. Úmrtnosť je modelovaná podľa veku, pohlavia a vzdelania, pričom parametre a predpoklady budúceho vývoja zodpovedajú prognóze SSP2 Wittgensteinovho Centra (Lutz a kol. 2018) a predpokladajú pokračovanie predlžovania strednej dĺžky života na základe historických trendov. Nezhľadujú teda nadúmrtnosť spôsobenú covidom v posledných rokoch. Pre Slovensko tieto predpoklady znamenajú zvýšenie strednej dĺžky života na 82 rokov pre mužov a 89 rokov pre ženy do roku 2060.

Modelovanie plodnosti vychádza tiež z predpokladov vývoja spomínanej prognózy Wittgensteinovho centra, ktorá predpokladá postupný nárast úhrnnej plodnosti na 1,7 dieťaťa na ženu do roku 2060, pričom trend zodpovedá pozorovanému vývoju v rokoch 2015 až 2020. Do modelovania plodnosti vstupujú rozdiely podľa vzdelania a migračných charakteristík žien (modul je podrobne popísaný v Potančoková a Marois (2020b)). Migrácia je modelovaná na základe tokov, nie migračného salda, pričom miera imigrácie a emigrácie zodpovedá priemeru rokov 2013 až 2016 na základe dát EUROSTAT-u.

Migrácia medzi jednotlivými krajinami EÚ je modelovaná ako jednotný systém za základe matice vstupov a výstupov (OD matrix) a modelu Raymera a kol. (2013). Predpokladáme tiež pokračovanie vzdelanostnej expanzie a pokračovanie rastu populácie s vysokoškolským vzdelaním. Základný predpoklad je odvodený z kohortného trendu a modelovaný vo vzdelanostnom module s prihliadnutím na medzigeneračnú transmisiu vzdelania. Detailný popis modelu je publikovaný v Marois a kol. (2019).

Z dát VZPS sú odvodené migračné charakteristiky (ktoré v prípade Slovenska vzhľadom na nízky počet cudzincov nehrajú významnú rolu) a charakteristiky participácie na trhu práce a miery participácie, ktoré vstupujú do modelovania. Modelovanie mier participácie na trhu práce je založené na metodike odvodennej z inkrementno-dekrementných tabuliek života. Miery participácie na trhu práce podľa pohlavia, veku a dosiahnutého vzdelania sú vypočítané z VZPS a na ich základe konštruujeme tabuľky pre syntetickú kohortu a vyčíslíme miery vstupu a výstupu z trhu práce (entry and exit rates). Na ich základe vyčíslíme čisté miery participácie na trhu práce, ktorých trend prognózuje. Podrobný popis metodiky vrátane špecifikácie logistického regresného modelu, do ktorého vstupujú dáta VZPS je publikovaný v Marois a kol. (2020) a Potančoková a Marois (2020a).

Na záver formálna špecifikácia analyzovaných indexov zaťaženia. Najprv index ekonomického zaťaženia (IEZ):

$$IEZ^t = \text{Pop}^t_{0-14} + \text{Pop}^t_{65+} / \text{Pop}_{15-64}$$

kde Pop_{0-14} je populácia vo veku 0 až 14 rokov atď. a t je kalendárny rok.

Celkový index zaťaženia pracovnej sily:

$$IZPS^t = I^t_{15-70} / A^t_{15-70}$$

kde I je veľkosť populácie neaktívnej na trhu práce v čase t a A je veľkosť aktívnej populácie v čase t. V našom modeli môžu byť aktéri aktívni na trhu práce, t.j. zamestnaní, samostatne zárobkovo činní alebo nezamestnaní aktívne si hľadajúci zamestnanie, od veku 15 do veku 74 rokov.

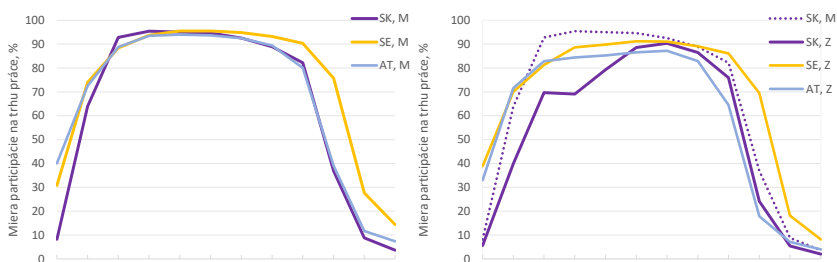
8.2 Ekonomická aktivita mužov a žien na Slovensku v medzinárodnom porovnaní

Celková miera participácie mužov je vyššia v porovnaní so ženami vo všetkých krajinách EÚ. Porovnanie vekového profilu ekonomickej aktivity mužov a žien na Slovensku (graf 8.1) jasne ukazuje na zníženú ekonomickú aktivitu žien vo veku do 40 rokov, ktorá súvisí s prerušením pracovnej dráhy v dôsledku materstva a starostlivosti o deti. Dĺžka rodičovskej dovolenky je pritom na Slovensku jednou z najdlhších v rámci EÚ.

Podľa existujúcich štúdií má dĺžka platenej rodičovskej dovolenky negatívne dopady na ekonomickú aktivitu a zamestnanosť žien (Akgunduz a Plantega, 2012) a je korelovaná s problémovým návratom na trh práce (Šrámková, 2018). Dôležitú úlohu zohrávajú tak sociálne normy a preferencie, ako aj (ne)dostupnosť kvalitnej a finančne dostupnej starostlivosti o deti najmä vo veku do troch rokov. Vo veku 30-34 rokov 70 percent žien na Slovensku participuje na trhu práce, čo je o 15pb menej než v Rakúsku a 20pb menej než vo Švédsku. V oboch krajinách je pritom práca na čiastočný úväzok bežnejšia, než na Slovensku.

Práca na čiastočný úväzok je na Slovensku málo využívaná, čo súvisí s legislatívnym, inštitucionálnym kontextom, ale aj nízkymi mzdami v porovnaní s nákladmi na platenú starostlivosť o malé dieťa. Výpadok z trhu práce je pritom rovnako hlboký u slovenských vysokoškoláčok ako u žien so stredoškolským vzdelaním (Graf 8.2). Po návrate na trh práce je miera participácie žien na Slovensku vyššia než u Rakúšaniek, ale len vo veku 45-49 sa priblíži mieram Švédok.

Graf 8.1: Miery participácie na trhu práce podľa pohlavia na Slovensku (SK), v Rakúsku (AT) a vo Švédsku (SE), v rokoch 2014-2019

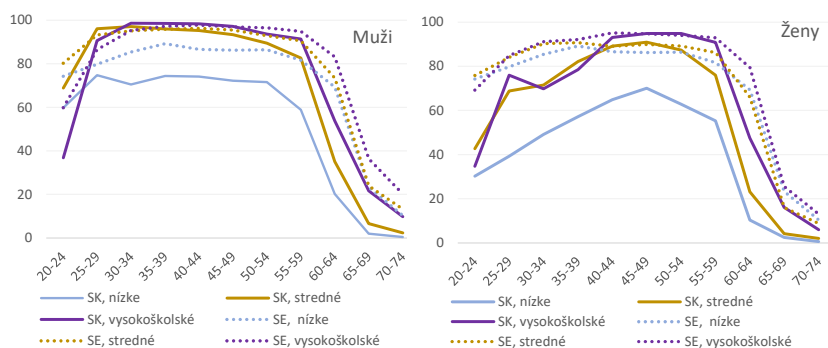


Poznámky: SK označuje Slovensko, AT Rakúsko a SE Švédsko. M označuje muži a Z ženy.
Prameň: výpočty autorov na základe Výberového zisťovania pracovných síl 2014-2019 (VZPS)

Participácia žien na trhu práce sa približuje mieram mužov až od veku 45 rokov, v posledných dvoch dekádach pred odchodom do dôchodku. Švédsko má pritom najvyššie miery participácie na trhu práce v EÚ a to tak mužov ako aj žien, a z grafu 8.1 je jasne viditeľné, že tento rozdiel je najmä výsledkom vyššej participácie na trhu práce u starších pracujúcich a u seniorov vo veku nad 60 rokov. Preto sa pri formulovaní scenárov zameriame na porovnanie s touto krajinou.

Graf 8.2 ukazuje významné rozdiely v ekonomickej aktivite žien a mužov na Slovensku podľa výšky dosiahnutého vzdelania. Vo Švédsku nie sú rozdiely v participácii na trhu práce tak výrazne diverzifikované podľa vzdelania ako na Slovensku. Vysokoškolsky vzdelaní/é nastupujú na trh práce neskôr, ale tiež zotrúvajú na trhu práce do vyššieho veku. Tieto deskriptívne analýzy poukazujú na značný potenciál aktivizácie existujúceho ľudského kapitálu.

Graf 8.2: Miery participácie na trhu práce podľa pohlavia, veku a najvyššieho dosiahnutého vzdelania na Slovensku a vo Švédsku, v rokoch 2014-2019



Poznámky: SK označuje Slovensko, AT Rakúsko a SE Švédsko.

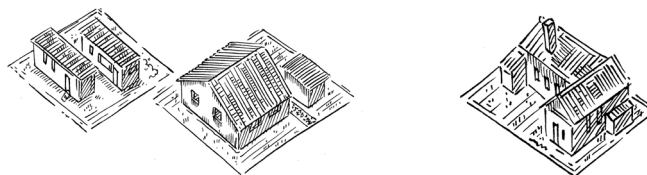
Prameň: výpočty autorov na základe Výberového zisťovania pracovných síl 2014-2019 (VZPS)

V simuláciách sa zameriame na porovnanie dvoch kontrastných scenárov budúceho vývoja indexov zaťaženia a potenciálnej veľkosti a kompozície pracovnej sily:

Švédsky scenár ilustruje ako by vyzeralo zaťaženie ekonomicky aktívnej populácie, pokiaľ by miery participácie na trhu práce slovenských mužov a žien dosiahli do roku 2050 rovnakú úroveň, ako majú muži a ženy s rovnakým dosiahnutým vzdelaním v Švédsku v rokoch 2014-2019 (Graf 8.2). Tento hypotetický scenár poukazuje nakoľko je teoreticky možné znížiť dopady starnutia populácie a poklesu veľkosti populácie v produktívnom veku pomocou úspešne implementovaného spektra politík, ktoré by viedli k zvýšeniu mier participácie na trhu práce na želanú úroveň. Predstavuje teda optimistický scenár želaného vývoja.

Výsledky švédskeho scenára kontrastujeme s tzv. *stredným scenárom*, ktorý zohľadňuje pokračovanie nastúpených trendov v participácii na trhu práce. Tieto majú svoju dynamiku, napr. naprieč kohortami pozorujeme zvyšovanie mier participácie v rovnakom dosiahnutom veku. Inými slovami, pokiaľ majú ženy vo veku 25-29 rokov vyššiu mieru participácie na trhu práce než mali v tom istom veku staršie ročníky žien, tak tento trend prognózujeme do horizontu prognózy. Vekovo-špecifické miery participácie mužov a žien s daným vzdelaním teda nie sú zafixované na úroveň obdobia 2014-2019, ale sa v čase menia.

Oba scenáre majú identické predpoklady demografického vývoja, t.j. identické miery plodnosti žien (podľa veku a vzdelania), úmrtnosti (podľa veku a vzdelania) a intenzity imigrácie (priemerný počet imigrantov ako v rokoch 2013-2019 na základe dát EUROSTAT-u) a emigrácie (fixná miera emigrácie ako v rokoch 2013-2019 na základe dát EUROSTAT-u). Rovnako je použitý identický trend vo vývoji výšky dosiahnutého vzdelania (Marois a kol. 2019).

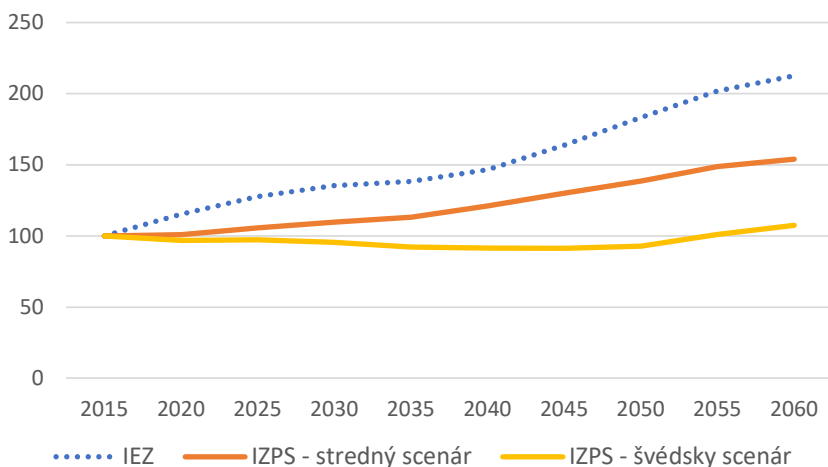


8.3 Zvýšenie zamestnanosti nielen žien bude nevyhnutné pre zmiernenie dopadov demografického starnutia

Pri pretrvaní trendu mierneho zvyšovania úhrnnej plodnosti a bez zvýšenia migračného salda by sa index ekonomického zaťaženia (IEZ) do roku viac než zdvojnásobil (modrá línia v Grafe 8.3) a na 100 osôb v produktívnom veku by pripadalo 89 detí a seniorov, v porovnaní so 40-timi v roku 2015. Predpoklady modelu zohľadňujú zvýšenie úhrnnej plodnosti od roku 2015 z 1,4 na 1,6 dieťaťa v roku 2020 a predpokladajú pozvoľný rast na 1,7 dieťaťa v horizonte roku 2060.

Index zaťaženia pracovnej sily (IZPS) však ukazuje, že pomer aktívnych a neaktívnych na trhu práce bol vyrovnaný už v roku 2015, v ktorom pripadalo na 100 aktívnych 99 neaktívnych (detí, seniorov aj neaktívnych dospelých). Pri pretrvaní demografických trendov a trendov v participácii na trhu práce (stredný scenár) by IZPS začal pozvoľna stúpať už od roku 2020 a v roku 2060 by dosiahol pomer 151 neaktívnych na 100 aktívnych. Pokiaľ by sa do roku 2050 vyrovnali miery participácie tým, ktoré malo Švédsko už v rokoch 2014-2019 (graf 8.2), tak by bol pomer neaktívnych a aktívnych stabilizovaný alebo dokonca nižší než v roku 2015 až do horizontu roku 2050 a až potom by mierne prekročil hranicu 100 neaktívnych na 100 aktívnych.

Graf 8.3: Prognózovaný vývoj indexov ekonomického zaťaženia do roku 2060 podľa stredného a švédskeho scenára (rok 2015 = 100)



Prameň: výpočet autorov.

Veľkosť populácie v produktívnom veku 20 až 64 rokov podľa oboch scenárov klesne do roku o tretinu (z 3,8 milióna v roku na 2,6 milióna v roku 2060), čo je dané očakávaným demografickým vývojom. Prognózovaná redukcia veľkosti populácie aktívnej na trhu práce je značne menšia. V strednom scenári odhadujeme redukciu z 2,7 milióna aktívnych v roku 2015 na 2,1 milióna v roku 2060, čo predstavuje pokles o štvrtinu (na 75 percent veľkosti z roku 2015) a v švédskom scenári je prognózovaná redukcia len o približne 13 percent v porovnaní s rokom 2060 na niečo menej než 2,4 milióna ekonomicky aktívnych. Pripomíname, že muži aj ženy môžu participovať na trhu práce od veku 15 do veku 74 rokov, a to v rôznej miere podľa predpokladov daného scenára.

Zvýšenie mier participácie žien vo veku 25-39 rokov na úroveň, akú majú v súčasnosti Švédky, by zvýšilo počet ekonomicky aktívnych o 47 tisíc v porovnaní so stredným scenárom. Z nich štvrtina by boli vysokoškolské študentky. Zvýšenie participácie osôb vo veku 50-59 rokov by prispelo ďalšími 44 tisícmi a aktivizácia

seniorov a senioriek nad 60 rokov na úroveň mier aktivity vo Švédsku by prispela ďalšími 170 tisícmi aktívnych. Tieto prírastky sú viditeľné zväčšením zelenej plochy v týchto vekových skupinách v Grafe 8.4.

Graf 8.4: Prognózovaná veľkosť pracovnej sily podľa pohlavia, veku, najvyššieho dosiahnutého vzdelania a participácie na trhu práce do roku 2060 podľa stredného a švédskeho scenára



Prameň: výpočty autorov.

Z vekových pyramíd zobrazujúcich populáciu podľa najvyššieho vzdelania a podľa aktivity na trhu práce v oboch scenároch (Graf 8.4) je zrejmé, že jedným z hlavných hnacích mechanizmov prognózovanej aktivity žien je predpoklad pokračujúcej vzdelanostnej expanzie. Vyšší podiel žien s vyšším vzdelaním v kombinácii s pokračovaním kohortných trendov participácie na trhu práce v konečnom výsledku vedie k redukcii podielu ekonomicky neaktívnych tridsiatničiek. Prognóza predpokladá výraznú redukcii počtu a podielu osôb s nízkym vzdelaním (t.j. ukončenou alebo neukončenou základnou školou) v roku 2060 v oboch scenároch a ukončenie odborného alebo všeobecného stredoškolského vzdelania v podstate takmer celými mladými kohortami. V prípade stagnácie vzdelávania a zotrvávania vyšších počtov osôb s nízkym vzdelaním by však počet aj podiel aktívnych na trhu práce nebol taký vysoký. K dôsledkom nenaplnenia tohto predpokladu sa vrátíme v diskusii.

Evidentná je tiež prevaha žien medzi vysokoškolsky vzdelanými, čo je typický jav vo väčšine ekonomicky vyspelých krajín, v ktorých už medzi súčasnými dvadsiatnikmi tvoria väčšinu absolventov VŠ ženy. Rast podielu vysokoškoláčok sa premieťa do prognózovaného celkového rastu ekonomickej aktivity žien vo veku 25 až 39 rokov. U vysokoškoláčok prognózuujeme zvýšenie o 15pb v porovnaní s rokom 2015. Miery participácie stredoškolačok v strednom scenári v tejto vekovej skupine stagnujú.

Je tiež zrejmé, že ani začlenenie takmer všetkých mladých žien na trh práce v rozsahu švédskeho scenára nebude stačiť na stabilizáciu IZPS. To bude možné len pri zvýšení podielu ekonomicky aktívnych mužov aj žien vo veku nad 50 rokov, a najmä vo vekovej skupine 60 až 64 ročných. Istý nárast bude isto dosiahnutý zvyšovaním zákonnej hranice dôchodkového veku.

8.4 Diskusia

Naše výsledky poukazujú na značné rezervy v aktivizovaní ľudského kapitálu a na to, že aj pri odstránení bariér zamestnanosti možno síce očakávať pokles veľkosti pracovnej sily, ale index zaťaženia pracovnej sily je možné stabilizovať, a to aj napriek prognózovanému tempu demografického starnutia. Prognózovaný rast klasického indexu zaťaženia, ktorý dáva do pomeru osoby v presne vymedzenom veku ekonomickej neaktivity a aktivity, teda nemusí korelovať s reálnym rastom zaťaženia pracovnej sily.

Cieľom našich scenárov nie je predikcia, keďže sú založené na predpoklade, že určité charakteristiky budú aj v budúcnosti rovnako asociované s mierami participácie ako v súčasnosti a nezohľadňujú vplyvy ekonomického cyklu ani iné spätné väzby. Tieto scenáre však jasne ilustrujú potenciál zmien v dôsledku demografických trendov a na rozdiel od bežných demografických prognóz prihliadajú na kvalitatívne zmeny potenciálnej pracovnej sily. Tá súvisí s nástupom menej početných, ale vzdelanejších ročníkov do ekonomicky aktívneho veku, ale aj nahradením generácií seniorov, ktorých značná časť mala len nízke dosiahnuté vzdelanie generáciami seniorov s vyšším vzdelaním, čo vytvára potenciál pre ich dlhšie zotrvanie na trhu práce.

Analýza nástrojov politik trhu práce, ktorá by viedla k zvýšeniu mier participácie na trhu práce na úroveň, ktorá simuluje švédsky scenár, je nad rámec tejto štúdie a prináleží ekonómom, nie demografom. Z našej demografickej simulácie je však zrejmé, že bude nevyhnutné vytvorenie spektra politik, ktoré by mali byť zacielené na tri špecifické skupiny: ženy vo veku 25-39 rokov (predovšetkým matky), na mužov aj ženy vo veku nad 55 rokov a mužov a najmä ženy s nízkym vzdelaním. To znamená zmapovanie špecifických potrieb a bariér zamestnanosti týchto skupín, vytvorenie politik na aktivizáciu existujúceho ľudského kapitálu, ale aj investície do celoživotného vzdelávania, ako aj nepriame politiky v oblasti zlepšenia služieb starostlivosti o malé deti, na nedostatok ktorých odborníci dlhodobo poukazujú. Na pretrvávajúcu nedostupnosť jasí a škôlok ako významnej bariéry zamestnanosti matiek pritom poukázala aj súčasná migračná vlna z Ukrajiny, pričom nedostupnosť starostlivosti o deti sa ukázala ako jedna z bariér absorpcie Ukrajčiek na trh práce.

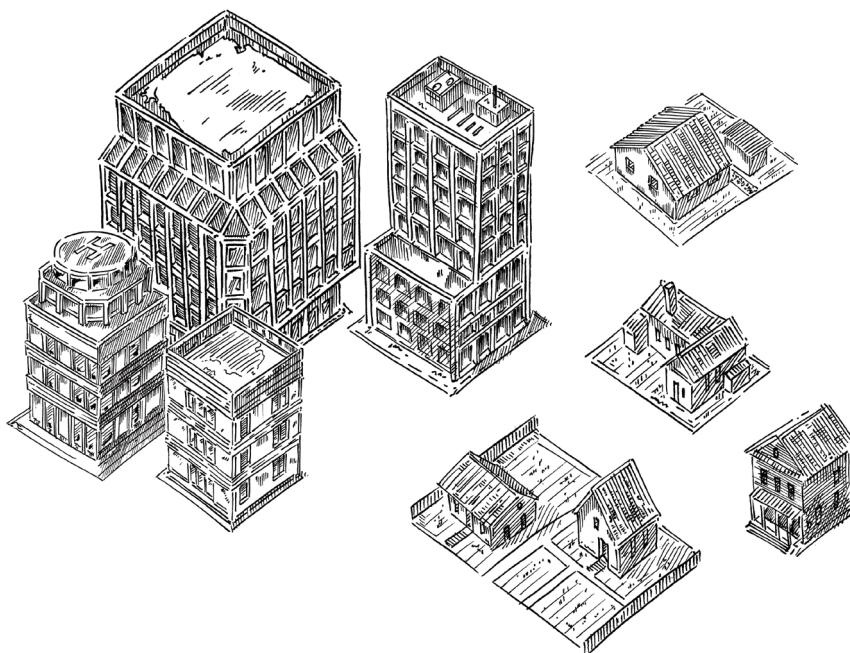
Aktivizácia mladších žien však sama o sebe nebude stačiť. Porovnanie stredného a švédskeho scenára jasne ukazuje, že bez rastu participácie starších osôb vo veku nad 50 rokov nebude možné stabilizovať index zaťaženia pracovnej sily (IZPS). Naše simulácie potvrdzujú závery Habrmana a kol. (2022), ktorý poukázal na nízku zamestnanosť ako jednu z hlavných bariér ekonomického rozvoja Slovenska. Miera zamestnanosti je na Slovensku značne regionálne diferencovaná (IZ, Regióny Slovenska) a ľudský kapitál je koncentrovaný v metropolách a rozvinutejších regiónoch na západe krajiny. Naše simulácie sú dostupné len na úrovni celej krajiny, dá sa však predpokladať, že regionálne dopady starnutia populácie a regionálne rozdiely v zamestnanosti a príjmoch obyvateľstva sa premietnu do potreby regionálne diferencovaných politik.

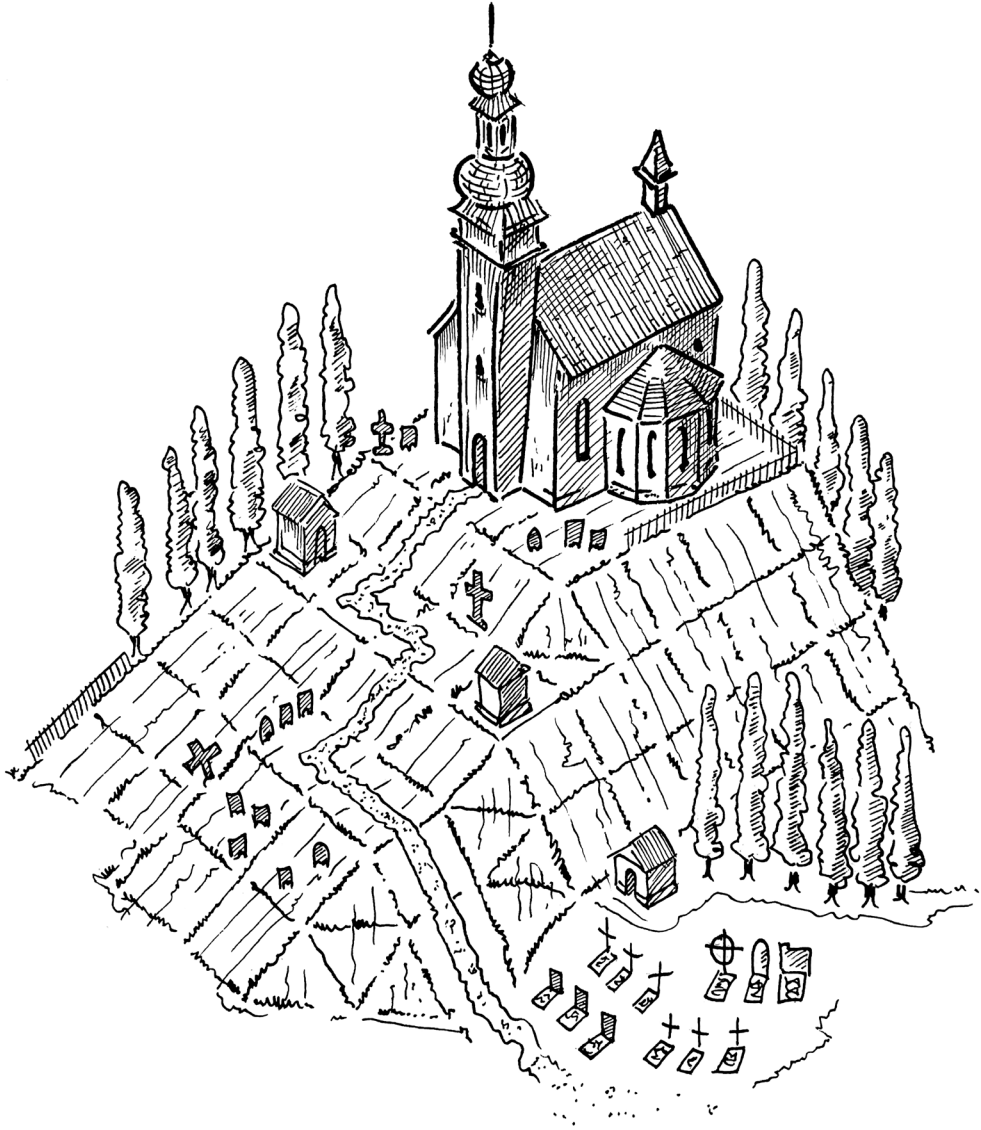
Naša simulácia tiež vychádza z predpokladu pokračovania vzdelanostnej expanzie, ktorá predpokladá rast podielu vysokoškolsky vzdelaných a dokončenie stredoškolského vzdelania (bez ohľadu na maturitu) u budúcich mladých ročníkov. Naplnenie tohto predpokladu v prípade Slovenska znamená nutnosť integrácie marginalizovaných skupín. Pri neúspešnej integrácii Rómov a zanedbaní rozvoja ich ľudského potenciálu nemôžeme očakávať až natoľko optimistický scenár vývoja vzdelanostnej štruktúry obyvateľstva SR, aký prognózujeme v našich simuláciách. Jednou z ďalších slabín našej štúdie je, že naše simulácie a predpoklady vývoja ľudského kapitálu nezohľadňujú kvalitu vzdelávania. Na pokles kvality vzdelávania a zručností pritom upozornila štúdia Habrmana a kol. (2022). Jednou z výziev teda bude nielen dosiahnuť rast podielu a počtu mužov a žien s vyšším vzdelaním, ale najmä dosiahnuť, aby absolventi boli vybavení zručnosťami potrebnými pre trh práce, a aby si tieto zručnosti čo najdlhšie udržali a ďalej rozvíjali. Naše závery sú v mnohom zhodné so spomínanou štúdiou

Habrmana a kol. (2022)., ktorá poukazuje na riziká spojené s nedostatočnou aktivizáciou ľudského kapitálu. Naše simulácie túto štúdiu dopĺňajú poukázaním na dlhodobé trendy na pozadí očakávanej demografickej zmeny a simulácie možného a želaného vývoja.

8.5 Použitá literatúra

- Habrman, M., Habodaszová, L., Šrámková, L. (2022) Reformný kompas slovenskej ekonomiky. Economic Analysis Paper 59. Ministerstvo financií SR. Dostupné online.
- IZ, Regióny Slovenska. Inštitút zamestnanosti. Dostupné online.
- Lutz, W., Goujon, A., Kc, S., Stonawski, M., Stilianakis, N. (eds.) (2018) Demographic and Human Capital Scenarios for the 21st Century. Technical Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-78024-0 (online), 978-92-79-78023-3 (print)
- Marois, G., Sabourin, P., Belanger, A. (2019) Forecasting human capital of EU member countries accounting for sociocultural determinants. *Journal of Demographic Economics* 85 (3) 231-269. 10.1017/dem.2019.4.
- Marois, G., Belanger, A., Lutz, W. (2020) Population ageing, migration, and productivity in Europe. *PNAS* April 7, 117(14): 7690-7695.
- OECD (2022) Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing. Dostupné online.
- Potaňčoková, M., Marois, G. (2020a) Scenarios of labour force participation and employment integration of immigrants in the EU: demographic perspective. Technical report. Publications Office of the European Union, Ispra, 2020, ISBN 978-92-76-17406-6, doi:10.2760/86077.
- Potaňčoková, M., Marois, G. (2020b) Projecting future births with fertility differentials reflecting women's educational and migrant characteristics. In: *Vienna Yearbook of Population Research* 2020 (vol.18), 141-166. Vienna, Austria: Vienna Institute of Demography.
- Raymer, J., Wisniowski, A, Forster, J. J., Smith, P., Bijak, J. (2013) Integrated Modelling of European Migration. *Journal of the American Statistical Association* 108, issue 503: 801-819.
- Šprocha, B., Šídlo, L., Klapková, M., Ďurček, P. (2018) Nové prístupy k hodnoteniu procesu populačného starnutia a ich aplikácia v prípade Slovenska a Európy. *Geografický časopis* 70(4): 351-371.
- Šrámková, L. (2018) Bariéry zamestnanosti žien – matiek. Ako na ne? Konferencia HN TOP 10 žien slovenského biznisu, 26. Jun 2018. Dostupné online.
- Vaňo, B. (2006). Prognóza pracovnej sily v krajoch SR do roku 2025. Výskumné demografické centrum, INFOSTAT. Dostupné online.





9 Plodnosť a príjem z regionálneho pohľadu

Anton Marcincin*

Príspevok si kladie za cieľ vysvetliť rozdielnu koreláciu medzi príjmami a plodnosťou na úrovni štátu a na úrovni regiónov. Tvrdíme, že je spôsobená vysokými nákladmi na starostlivosť o deti a chýbajúcou inštitucionálnou starostlivosťou, ktoré radikálne znižujú čistý príjem rodičov. To sa prejavuje dvojakým spôsobom – kompromisom medzi príjmami a plodnosťou v bohatších regiónoch s v priemere väčším zastúpením žien s vyšším vzdelaním, a vyššou plodnosťou v chudobných regiónoch s vyšším zastúpením žien s nízkym vzdelaním a tým aj potenciálne nízkymi vlastnými príjmami. To je zároveň aj jadro pozitívnej správy: rodinná politika, ktorá by investovala do starostlivosti o deti a tým zvýšila príjem rodičov by mohla zvýšiť úhrnnú plodnosť na Slovensku.

9.1 Úvod

Nízka miera zamestnanosti a nízka miera úhrnnej plodnosti sú vážnymi problémami Slovenska. Podľa literatúry (viď nižšie) nízku mierou plodnosti môže vysvetľovať nízky príjem prameňiaci z nízkej zamestnanosti a absencie vhodných podporných intervencií štátu. Regionálny pohľad na zamestnanosť a plodnosť však vedie k zložitejším záverom. Vo Východoslovenskom kraji s najnižšou mierou zamestnanosti je totiž najvyššia miera plodnosti a v Západoslovenskom kraji s vysokou mierou zamestnanosti je najnižšia miera plodnosti. Korelácia sa teda zdá byť úplne opačná, než by sme očakávali.

Teoretická literatúra skúma rôzne determinanty výšky úhrnnej plodnosti. Malthus spájal plodnosť s vekom pri sobáši a frekvenciou koitu počas manželstva. Tvrdil, že rastúci príjem povedie k zvýšeniu počtu detí. Becker nadviazal na Malthusa, ale poukázal na pokles plodnosti v dôsledku nižšej dojcenskej úmrtnosti kvôli rastu príjmov a v dôsledku rozšírenia antikoncepcie. Vo svojej teórii plodnosti argumentoval, že plodnosť je podmienená výškou príjmu, pričom vyššie príjmové skupiny chcú „kvalitnejšie“ deti, napr. v zmysle vzdelania, ktoré sú však spojené s vyššími nákladmi. Podľa Beckera rast príjmov výrazne zvýši kvalitu detí, no do rovnakej miery nezvýši počet želaných detí. Zároveň poukázal na urbanizáciu, legislatívu zakazujúcu detskú prácu a ďalšie faktory, ktoré zvyšovali náklady na deti. Vyššiu úhrnnú plodnosť nižších príjmových skupín vysvetlil ich nižšími znalosťami o antikoncepcii. (Becker, 1960)

Ďalšia skupina teórií sa venovala časovým nárokom na výchovu detí. Ako sa zlepšovali možnosti zamestnanosti žien, stúpali aj náklady na čas venovaný deťom. Tieto teórie preto predpovedali stúpajúcu zamestnanosť žien a pokles plodnosti. Empirické pozorovania naopak ukázali, že štáty s nízkou účasťou žien na trhu práce dosahovali aj nízku plodnosť, kým sekulárne a rodovo rovnostárske severné štáty sa tešili aj vysokej účasti žien na trhu práce, aj vysokej plodnosti (De Laat a Sevilla-Sanz, 2011; a Guetto a kol., 2015; citované v Záhradníková, 2021). Empirická literatúra vysvetľovala negatívnu koreláciu medzi príjmom domácnosti a počtom detí štatistickou náhodou – chýbajúcimi vysvetľujúcimi premennými (Jones a kol., 2008).

Doepke a kol. (2022b) ukázali, že negatívny vzťah medzi príjmami a plodnosťou pozorovaný v roku 1980 sa už v roku 2000 otočil: kým v roku 1980 bola korelácia medzi úhrnnou plodnosťou a príjmami záporná, už v roku 2020 bola kladná. Podobne sa zmenila korelácia medzi plodnosťou a účasťou žien na trhu práce. Doepke a kol. (2022a: s. 1) argumentovali potrebou nových teoretických modelov, lebo „*hnacie sily, ktoré stoja za rozhodnutiami o pôrodnosti v dnešných vyspelých ekonomikách, sú kvalitatívne odlišné od predchádzajúcich desaťročí*“.

* Regionálny rozvoj teraz!, amarcincin@gmail.com.

Podľa autorov modely kompromisov medzi kvantitou a kvalitou alebo o ústrednej úlohe nákladov spojených s časom matiek v predošlých dvadsiatich rokoch preto vysvetľujú plodnosť skôr v nízkopríjmových štátoch. Situácia vo vysokopríjmových štátoch sa totiž radikálne zmenila.

Centrálnou témou nových modelov je, že *„kompatibilita rodiny a kariéry sa stala kľúčovým determinantom plodnosti v ekonomikách s vysokými príjmami. Tam, kde sa tieto dve veci dajú ľahko skombinovať, mnohé ženy majú kariéru aj viac detí, čo vedie k vysokej plodnosti a vysokej účasti žien na pracovnej sile.“* (Dopke a kol., 2022a: s. 2) Pozitívny vplyv na plodnosť mala dostupnosť verejnej starostlivosti o deti a ďalšie nástroje rodinnej politiky, ako aj väčšie zapojenie otcov do starostlivosti o deti, zmena spoločenských noriem v prospech pracujúcich matiek a flexibilné trhy práce.

Z literatúry vyplývajú tri závery pre Slovensko: po prvé, vhodná rodinná politika môže zvýšiť úhrnnú plodnosť, aj keď sa nedá očakávať rýchle zvýšenie. Po druhé, Slovensko nemusí v tomto smere meniť spoločenské normy, keďže vysoká zamestnanosť žien a inštitucionalizovaná starostlivosť o deti boli zavedené už pred desiatkami rokov. Po tretie, opatrenia ako dostupná verejná starostlivosť o deti, zapojenie otcov do starostlivosti a flexibilné trhy práce zvyšujú mieru zamestnanosti žien a tým zvyšujú možnosti domácností zabezpečiť si vlastný, dlhodobý príjem a rozhodnúť sa mať viac detí. Takáto podpora je omnoho účinnejšia, než jednorazové zvýšenie príjmov transfermi (viď diskusiu o rodinných politikách na podporu tradičnej rodiny a na podporu zárobkovo činných osôb v Záhradníková, 2021).

Štruktúra textu je nasledujúca: po stručnom teoretickom úvode v úvodnej časti poukazujeme na zlú demografickú situáciu na Slovensku v druhej časti, nízku plodnosť aj nízku mieru zamestnanosti v tretej časti a drahú starostlivosť o deti vo štvrtjej časti. V piatej časti na základe analýzy konštatujeme, že Slovensko na národnej úrovni potvrdzuje teoretické očakávania o pozitívnom vzťahu príjmu a plodnosti. Šiesta časť predstaví analýzu na úrovni krajov a okresov a siedma časť zhrnie hlavné závery a obsahuje aj diskusiu, vrátane námietok na ďalší výskum.

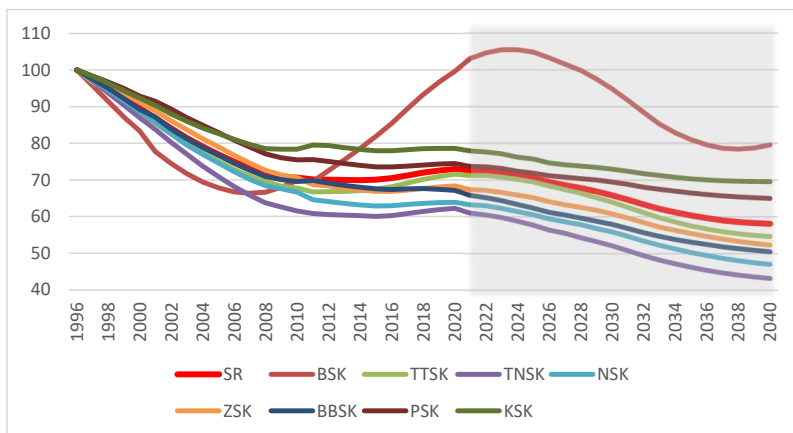
9.2 Zlá demografia na Slovensku

Tak, ako klesá veľkosť populácie detí, klesne aj veľkosť populácie v aktívnom veku – potenciálna pracovná sila. V porovnaní s rokom 1996 sa v roku 2020 veľkosť celkovej populácie a populácie v aktívnom veku 15 až 64 rokov síce takmer nezmenila, o 27 percent však klesol počet detí vo veku do 14 rokov a o polovicu stúpol počet seniorov vo veku 65 a viac rokov. V roku 2040 v porovnaní s rokom 1996 klesne počet detí o 40 percent (Graf 9.1a) a stúpne počet seniorov o 120 percent (Šprocha a kol., 2013 a 2019).

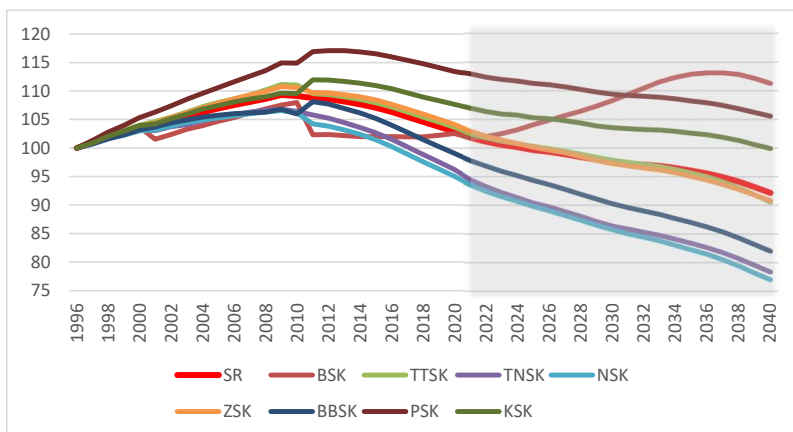
Demografický vývoj krajov sa pritom výrazne líši. Počet obyvateľov v aktívnom veku v roku 2040 v porovnaní s rokom 1996 klesne na národnej úrovni o 10 percent. Najviac v Nitrianskom, Trenčianskom a Banskobystrickom kraji, a to približne o 20 percent. V Trnavskom kraji sa počet obyvateľov v aktívnom veku vráti na úroveň roku 1996, zatiaľ čo v Prešovskom stúpne o 5 percent a v Bratislavskom kraji stúpne o 10 percent (Graf 9.1b, Šprocha a kol., 2013 a 2019). Vytvorila sa štyri skupiny krajov: Bratislavská aglomerácia, kam okrem Bratislavského kraja môžeme rátať aj Trnavský kraj, Východné Slovensko s Prešovským a Košickým krajom, a Žilinský kraj a upadajúce kraje, konkrétne Banskobystrický, Nitriansky a Trenčiansky.

Demografická kríza sa na Slovensku v porovnaní s inými štátmi EÚ prejaví horšie. Kým v priemere by únie v rokoch 2040 a 2050 malo oproti roku 2020 chýbať 8,6 percenta respektíve 13,0 percenta populácie v aktívnom veku, Slovensku až 10,2 percenta resp. 20,4 percenta (Graf 9.2). Úbytok napríklad v rýchlejšie konvergujúcej Českej republike by mal byť omnoho miernejší.

Graf 9.1 Výrazný pokles počtu detí a nárast počtu seniorov v roku 2020 (1996 = 100)
9.1.a Výrazný pokles počtu detí vo veku 0-14 rokov

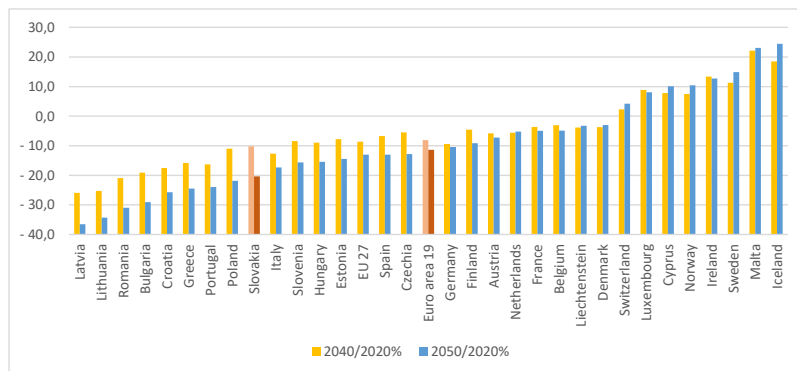


9.1.b Pokles počtu obyvateľov v aktívnom veku vo väčšine krajov



Vysvetlivky: počet osôb za roky 1996-2000 a prognóza za roky 2021-2040, prerátané na 1996 = 100.
Prameň: ŠÚ SR Datacube, Šprocha a kol. (2013, 2019) a výpočty autora

Graf 9.2 Slovensko sa radí k tým európskym štátom, ktorým bude chýbať pracovná sila
Prognóza 2040 a 2050 v percentuálnom vyjadrení roka 2020, veková skupina 15-64 rokov



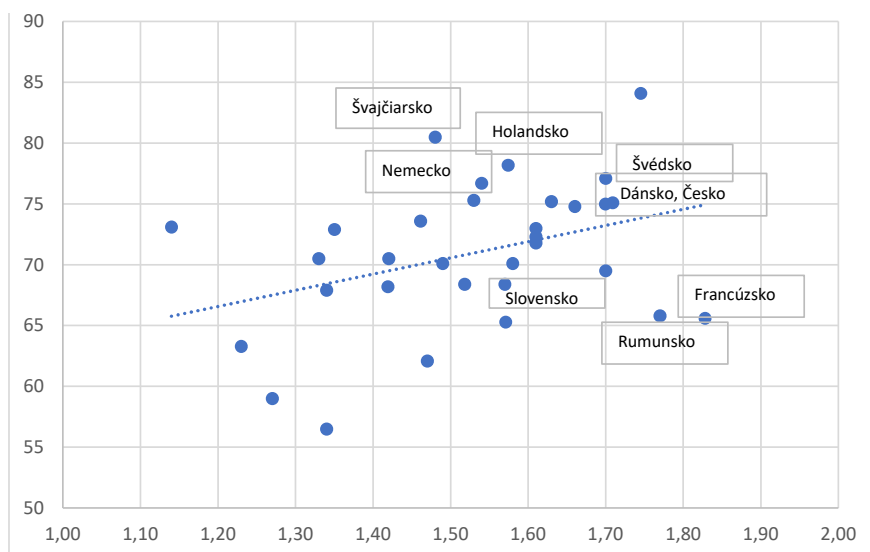
Prameň: EUROSTAT, Population on 1st January by age, sex and type of projection, výpočty autora [2.3.2022]

9.3 Nízka plodnosť aj miera zamestnanosti

Demografia sa zhoršuje hlavne kvôli poklesu úhrnnej plodnosti. Slovensko dosahovalo v roku 1981 úhrnnú plodnosť 2,3, ktorá postupne klesala až na 1,2, aby sa v minulých rokoch ustálila okolo hodnoty 1,5. V rovnakom období sa úhrnná plodnosť znížila aj v Európskej únii a OECD, ale pokles nebol až tak výrazný. V EÚ 27 klesla z úrovne 2,0 na 1,5 až 1,6 a v OECD z 2,2 na 1,7. Vyššiu plodnosť malo napr. Francúzsko (1,8 v roku 2020), Island, severské štáty a Spojené Kráľovstvo. Naopak, nízku malo Španielsko (1,2 v roku 2020), Portugalsko, Grécko, Taliansko a Poľsko. (OECD Family Database, 2022)

Podľa literatúry súvisí nízka plodnosť vo vysokopríjmových štátoch s nízkym príjmom, čiže nízkou mierou participácie a zamestnanosti. Štáty s vyššou mierou plodnosti ako Island, Švédsko a Spojené Kráľovstvo dosahovali aj vyššiu mieru zamestnanosti, kým na Slovensku napriek rastu zamestnanosti ostávala nízka (Graf 9.3). Nižšiu mieru zamestnanosti ako Slovensko mali z nových členských štátov iba Rumunsko, Chorvátsko a Bulharsko. (EUROSTAT, Employment rates by sex, age, educational attainment level and citizenship [11.5.2022])

Graf 9.3 Pozitívna korelácia medzi mierou zamestnanosti a úhrnnej plodnosti



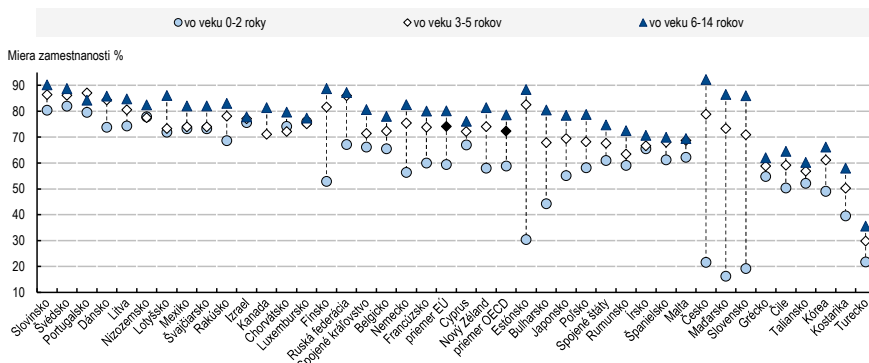
Údaje za rok 2019.

Prameň: EUROSTAT, Employment rates by sex, age, educational attainment level and citizenship [11.5.2022], OECD Family Database (2022), Total fertility rate [14.7.2022], výpočty autora.

Na Slovensku zamestnanosť žien veľmi závisí od veku ich dieťaťa. Miera zamestnanosti matiek detí vo veku 0-2 roky je na Slovensku výrazne nižšia ako takmer vo všetkých ostatných štátoch OECD (Graf 9.4). Kým priemer únie bol 59,4 percenta a priemer OECD 58,8 percenta, údaj pre Slovensko bol len 19,2 percenta. Naopak, miera zamestnanosti žien s dieťaťom vo veku 6-14 rokov bola až nadpriemerná, 86,0 percenta. (OECD, 2022) Potreba voliť medzi prácou a rodinou stavia ženy do ťažkej situácie a vo výsledku znižuje plodnosť.

To potvrdzuje aj empirický výskum Inštitútu pre výskum práce a rodiny, podľa ktorého sa štyri z desiatich hlavných bariér založenia rodiny týkali možnosti zárobku ako nástroja jej zabezpečenia a ďalšie sa týkali nedostatočnej podpory služieb starostlivosti o deti. (Filadelfiová a Gerbery, 2014; Bodnárová a kol., 2010)

Graf 9.4 Miera zamestnanosti matiek podľa veku najmladšieho dieťaťa
Rok 2019 alebo posledný dostupný rok, 15-64 rokov

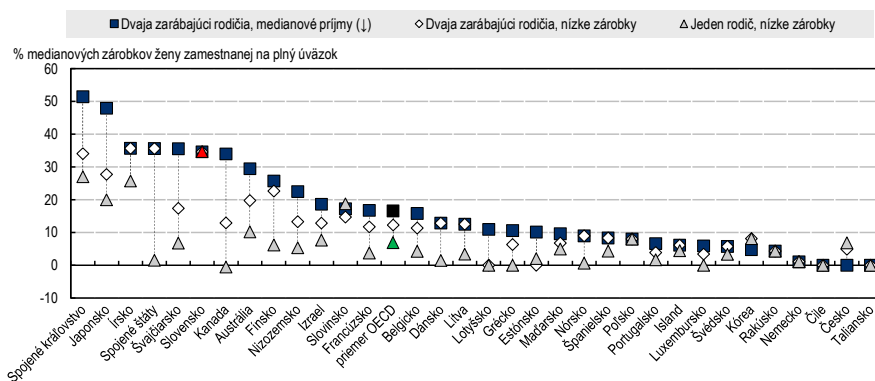


Vysvetlivky: náklady domácnosti s dvomi pracujúcimi členmi s medianovým príjmom, rovnakej domácnosti s nízkym príjmom a domácnosti s jedným zarábajúcim členom s nízkym príjmom. Percento medianových zárobkov ženy pracujúcej na plný úväzok pre 3 typy domácností.
Prameň: OECD (2020), Figure 1, úpravy autora.

9.4 Drahá starostlivosť o deti

Náklady na starostlivosť o deti na Slovensku sú jedny z najvyšších v OECD. Náklady rodičov na starostlivosť o dve deti predstavujú v priemere OECD 17 percent mediánu ženských zárobkov na plný úväzok v prípade domácnosti so stredným príjmom s dvoma zárobkami (Graf 9.5). Na Slovensku však tieto náklady predstavujú viac ako tretinu mediánu zárobkov žien a radíme sa nimi vedľa štátov ako Kanada, Írsko, Švajčiarsko a Spojené štáty. Omnoho nižšie náklady sú v štátoch, kde rodiny s deťmi využívajú dotované verejné centrá starostlivosti o deti. (OECD, 2020)

Graf 9.5 Starostlivosť o deti je pre rodičov na Slovensku drahá
Typické čisté náklady na starostlivosť o dve deti v celodennej starostlivosti, 2019, v percentách mediánu zárobku žien na plný úväzok, podľa typu rodiny a zárobku v zamestnaní



Vysvetlivky: náklady domácnosti s dvomi pracujúcimi členmi s medianovým príjmom, rovnakej domácnosti s nízkym príjmom a domácnosti s jedným zarábajúcim členom s nízkym príjmom. Percento medianových zárobkov ženy pracujúcej na plný úväzok pre 3 typy domácností.
Prameň: OECD (2020), Figure 1, úpravy autora.

To potvrdzuje aj empirický výskum Inštitútu pre výskum práce a rodiny, podľa ktorého sa štyri z desiatich hlavných bariér založenia rodiny týkali možnosti zárobku ako nástroja jej zabezpečenia a ďalšie sa týkali nedostatočnej podpory služieb starostlivosti o deti. (Filadelfiová a Gerbery, 2014; Bodnárová a kol., 2010)

9.5 Slovensko potvrdzuje teóriu

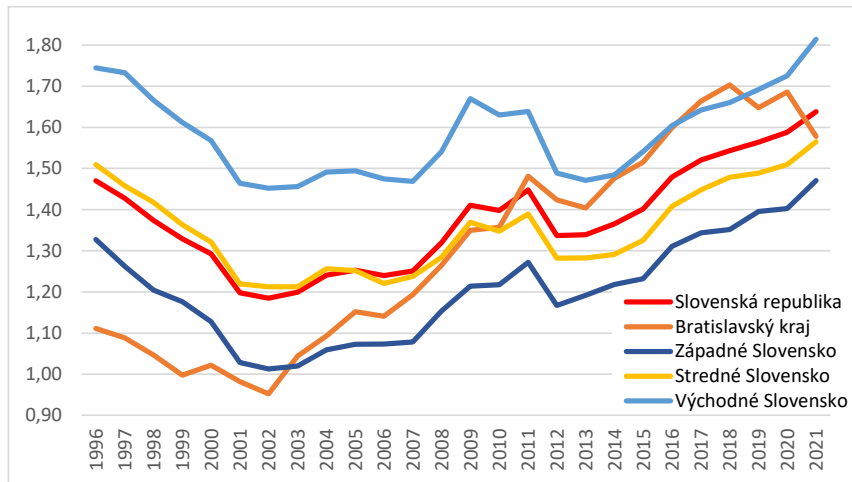
Predpokladom zvýšenia úhrnnej plodnosti je príjem, ktorý pre väčšinu obyvateľov pramení zo zamestnania. Podmienkou pre zabezpečenie príjmu je existencia inštitucionálnej starostlivosti o deti. Na Slovensku však chýba inštitucionálna starostlivosť o deti, čo zvyšuje náklady na výchovu detí, zhoršuje možnosti zamestnania a príjmu (a výšku čistého príjmu) a vo výsledku spôsobuje nízku úhrnnú plodnosť. Pohľad na situáciu na Slovensku potvrdzuje teoretické závery.

Tieto závery potvrdzujú, že Slovensku dlhodobo chýba moderná rodinná politika. V súčasnosti je platná Koncepcia štátnej rodinnej politiky z roku 1996 s jej Aktualizáciou z roku 2004, ktorých realizácia nebola od roku 2004 koordinovaná ani vyhodnocovaná (Koncepcia štátnej rodinnej politiky, 1996, Návrh aktualizácie koncepcie štátnej rodinnej politiky na roky 2004-2006, 2004). Súčasná rodinná politika je zameraná na podporu založenia rodiny nástrojmi, ktoré znižujú mieru zamestnanosti žien, a nie na podporu príjmu. (Podobné je nastavenie v Poľsku a Česku. Záhradníková, 2021, s.32-46.) Chýba jej práve inštitucionálna starostlivosť o deti v predškolskom veku a deti na druhom stupni základných škôl. (Fildeliová a Gerbery, 2014, Bodnárová a kol., 2010, OECD, 2011)

9.6 Pohľad z regiónov je komplexnejší

Pohľad z regiónov Slovenska je však výrazne odlišný od pohľadu z agregátnej, národnej úrovne: najvyššiu mieru úhrnnej plodnosti má dlhodobo východné Slovensko, kraj s najnižšou mierou zamestnanosti (Graf 9.6 a Graf 9.7). Naopak, najbohatší Bratislavský kraj mal rovnakú mieru pôrodnosti len počas rokov 2017-2018 a Západné Slovensko, ktoré zamestnanosťou konverguje k Bratislavskému kraju, má najnižšiu pôrodnosť.

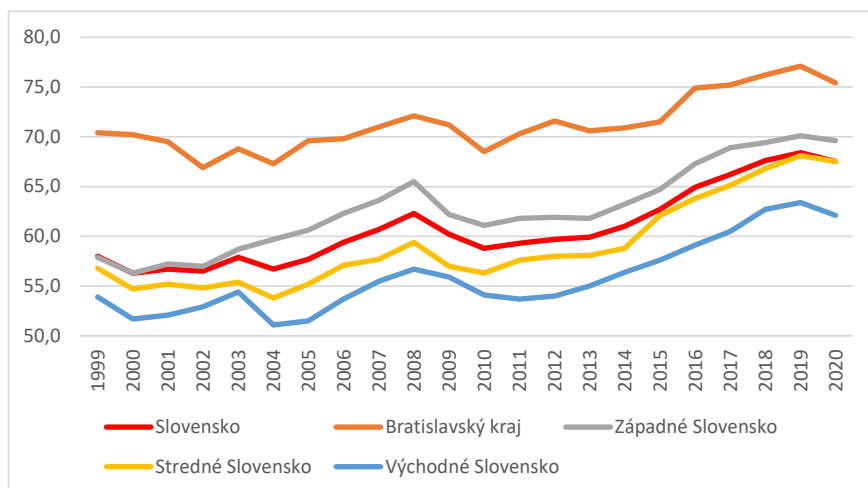
Graf 9.6 Východné Slovensko s najvyššou úhrnnou plodnosťou



Prameň: EUROSTAT a autorove výpočty

Rovnaký výsledok je zrejмый z údajov na úrovni okresov – aj keď miera zamestnanosti je v tomto prípade len našim výpočtom z údajov úradov práce. Okresy s najnižšou mierou zamestnanosti majú zároveň aj najvyššiu mieru úhrnnej plodnosti (Graf 9.8). Pritom sú to okresy nielen s vyšším podielom rómskej populácie (napr. Kežmarok), ale aj bez rómskej populácie (Námestovo). Najväčšiu skupinu však tvoria chudobné okresy s vysokým podielom rómskej populácie: Sabinov, Kežmarok, Stará Ľubovňa, Vranov nad Topľou, Prešov a Levoča z Prešovského kraja, Gelnica, Spišská Nová Ves, Košice-okolie (ktoré obkolesuje krajské mesto Košice), Rožňava a Trebišov z Košického kraja a Rimavská Sobota a Revúca

Graf 9.7 Východné Slovensko s najnižšou mierou zamestnanosti



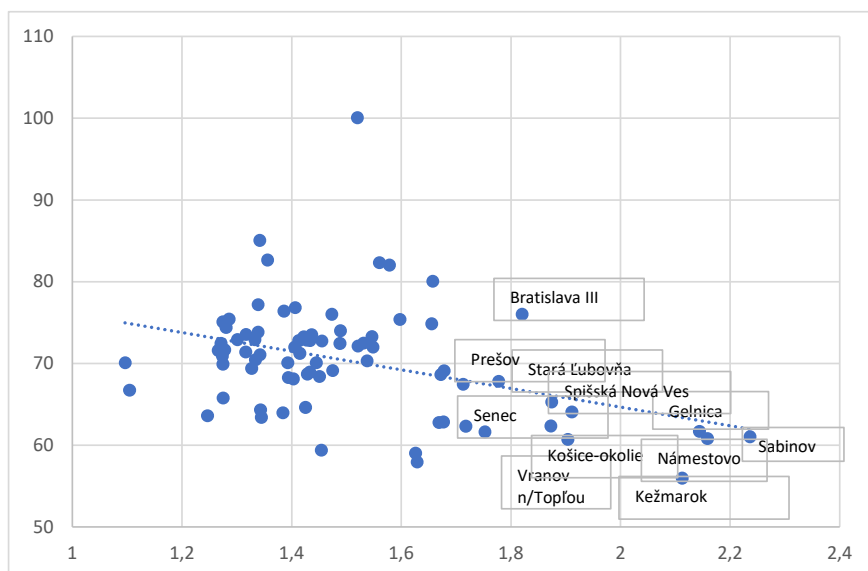
VZPS, 15-64 rokov, podľa vzdelania a NUTS2

Prameň: EUROSTAT Employment rates by sex, age, educational attainment level, citizenship and NUTS 2 regions [18.3.2022] a výpočty autora

z Banskobystrického kraja. Ďalšími je Námestovo v Žilinskom kraji a Senec v Bratislavskom kraji. (Atlas rómskych komún 2019)

Korelácia medzi mierou zamestnanosti ako indikátorom príjmu a plodnosťou je na úrovni okresov negatívna. Ak však odoberieme skupinu trinástich okresov s vyšším zastúpením rómskej populácie a okresy Námestovo a Senec, korelácia sa zmení na pozitívnu.

Graf 9.8 Negatívna korelácia medzi mierou zamestnanosti a úhrnnej plodnosti na úrovni okresov



Údaje za rok 2019.

Prameň: ŠÚ SR, výpočty autora.

Typické vysvetlenie pre skupinu okresov s vyšším podielom rómskej populácie súvisí s prítomnosťou marginalizovaných komunít s nízkym vzdelaním a nízkou zamestnanosťou. V súlade s Beckerovou teóriou by sme mohli tvrdiť, že tieto početné nízkopríjmové domácnosti nedbajú na „kvalitu“ detí a uprednostňujú kvantitu. Zároveň však platí aj to, že nízky príjem by len ťažko kompenzoval vysoké náklady na starostlivosť o deti (pri absencii inštitucionalizovanej starostlivosti, horšom prístupe k zdravotnej starostlivosti a pod.) a preto môže byť vyššia plodnosť rozumnou voľbou. Z pohľadu modelu Doepke a kol. (2022a) sa nachádzajú v nízkopríjmovom štáte.

Okres Námestovo nemožno považovať za chudobný, aj keď štatisticky vykazuje nízku mieru zamestnanosti. Ide o silno katolícky okres, kde veľká časť mužov pracuje v zahraničí a prináša domov solídne zárobky, kým ženy nachádzajú prácu v okolí bydliska a viac sa venujú deťom. (Anekdoticke evidencie) Z tohto pohľadu je v modeli „outlierom“.

Okres Senec je prudko rastúci okres, ktorý ťaží z rozvoja bratislavskej aglomerácie. Počet obyvateľov v okrese sa od roku 2000 takmer zdvojnásobil a nižšiu mieru zamestnanosti matiek pravdepodobne kompenzujú vyššie a v slovenskom prostredí nadpriemerné zárobky mužov.

9.7 Záver a diskusia

Na agregátnej úrovni Slovensko potvrdzuje pozitívny vzťah medzi príjmom, ktorý zastupuje miera zamestnanosti, a plodnosťou. Na regionálnej úrovni je však táto korelácia negatívna. Rozdiel spôsobuje pätnásť okresov, z toho trinásť s vyšším podielom rómskej (a pritom často marginalizovanej) populácie a dvaja outlieri – Námestovo a Senec.

Zdá sa, že trinásť rómskych okresov skôr vysvetľuje staršia, Beckerova teória plodnosti, dnes charakteristická pre nízkopríjmové štáty, a zvyšné okresy vysvetľuje teória Doepke a kol., ktorú aplikujú na vysokopríjmové štáty súčasnosti.

V práci sme poukázali na absenciu rodinnej politiky na Slovensku, ktorá by podporovala snahu rodičov zabezpečiť si dostatočný tok príjmov na výchovu detí. Túto situáciu potom domácnosti na Slovensku môžu riešiť dvojakým spôsobom – buď obetovať svoj potenciálny príjem a venovať sa deťom, alebo zvoliť kompromis medzi príjmom a plodnosťou. Prvý spôsob sa zdá byť typický pre vylúčené komunity s nízkym vzdelaním, nízkou produktivitou práce a potenciálne nízkym zárobkom. Druhý spôsob je typický pre zvyšnú časť populácie, špeciálne v blízkosti rozvojových centier. V oboch prípadoch však príjem zohráva dôležitú úlohu pri rozhodovaní o počte detí.

Pre zvýšenie úhrnnej plodnosti a postupnú demografickú stabilizáciu Slovenska je náš výsledok v zásade pozitívny – situáciu by dokázala zvrátiť vhodná rodinná politika, pokiaľ by sa sústredila viac na poskytovanie starostlivosti o deti od najútlejšieho veku a následne počas ich celého detstva. Tá by umožnila rodičom, aby si sami zabezpečili potrebný príjem. Takáto zmena rodinnej politiky by pritom bola plne v súlade s medzinárodnými odporúčaniami:

Rada Európskej únie v stanovisku k Národnému programu reforiem Slovenska a Programu Stability už mnoho rokov opakuje rovnaké zistenia o nedostatočnej podpore miery pôrodnosti a miery zamestnanosti žien a fiškálnych rizikách súvisiacich s rýchlym starnutím populácie:

- *„Nízka miera zamestnanosti žien odráža skutočnosť, že muži zriedkavo využívajú dlhú rodičovskú dovolenku, k čomu sa pridáva obmedzený prístup k cenovo dostupným zariadeniam starostlivosti o deti a dlhodo bej starostlivosti a ich nízka dostupnosť. Najmä u detí do troch rokov je celková dochádzka do takýchto zariadení extrémne nízka.“* (Európska komisia, 2019: s. 3)

- „Rozdiely v zamestnanosti a odmeňovaní žien a mužov značne prevyšujú priemer EÚ. Na nízkej miere zamestnanosti žien v reprodukčnom veku sa podpisuje dlhá rodičovská dovolenka, ktorú si zriedkakedy berú muži, ako aj nedostatočné uplatňovanie pružných pracovných podmienok a obmedzená cenová a kapacitná dostupnosť zariadení starostlivosti o deti. Najmä u detí do troch rokov je dochádzka do takýchto zariadení extrémne nízka.“ (Európska komisia, 2018: s. 4)
- „Nízka miera zamestnanosti žien v plodnom veku odzrkadľuje dlhú materskú dovolenku (až tri roky), nedostatok zariadení starostlivosti o deti (najmä v prípade detí do troch rokov), vysoké náklady na starostlivosť o dieťa a obmedzené využívanie pružného pracovného času. Okrem toho pretrvávajú aj regionálne rozdiely – miera nezamestnanosti na východnom Slovensku je stále dvakrát taká vysoká ako v Bratislave.“ (Európska komisia, 2016: s. 4)

Rada Európskej únie pravidelne odporúča uľahčiť zamestnávanie žien a zlepšovať prístup ku vzdelaniu:

- „Podporovať zamestnanosť žien, a to najmä rozšírením možností získať cenovo dostupnú a kvalitnú starostlivosť o deti.“ (Európska komisia, 2018: s.6; Odporúčanie 2)
- „Uľahčiť zamestnávanie žien, a to najmä rozšírením poskytovania cenovo dostupnej a kvalitnej starostlivosti o deti. Zlepšiť výsledky v oblasti vzdelávania zvyšovaním atraktívnosti učiteľského povolania a posilovaním účasti rómskych detí od raného detstva v hlavnom prúde vzdelávania“. (Európska komisia, 2016: s. 5; Odporúčanie 2)

Zároveň je potrebné podotknúť, že zvýšenie miery zamestnanosti na Slovensku zvýšením zamestnanosti žien či vytvorením pracovných príležitostí na Východnom Slovensku bez reformy rodinnej politiky sa môže úhrnná plodnosť ešte viac znížiť.

Na technickej úrovni je potrebné zdôrazniť, že údaje o miere zamestnanosti na úrovni okresov vychádzajú zo štatistík údajov úradov práce a v niektorých prípadoch môžu byť chybné kvôli metodike. V ďalšom výskume je možné použiť mieru aktivity a údaje z registrov na úrovni okresov, ktoré však bežne nie sú k dispozícii. Zároveň by bolo užitočné zamerať sa na porovnanie rodinných politík a plodnosti vybraných štátov, ako napr. Poľsko, a detailnejšie sa venovať výskumu jednotlivých krajov a okresov. Vhodný by bol aj ďalší výskum faktorov podmieňujúcich výšku úhrnnej plodnosti.

9.8 Použitá literatúra

- Becker, G. S. (1960) An Economic Analysis of Fertility. In Demographic and Economic Change in Developed Countries, National Bureau of Economic Research, s. 209-240.
- Bodnárová, B., Gerbery, D., Fico, M., Holubová, B. a Porubánová, S. (2010) Východiská a výzvy pre vypracovanie štátnej rodinnej politiky. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava. Dostupné online.
- De Laat, Joost and Almuđena Sevilla-Sanz (2011) The fertility and women's labor force participation puzzle in OECD countries: the role of men's home production. *Feminist Economics*, 17.2, pp. 87-119.
- Doepke, Matthias, Anne Hannusch, Fabian Kindermann and Michèle Tertilt (2022a) The Economics of Fertility: A New Era. NBER Working Paper No. 29948.
- Doepke, Matthias, Anne Hannusch, Fabian Kindermann and Michèle Tertilt (2022b) A new era in the economics of fertility. CEPR Columns, 11 June 2022. Dostupné online.
- Európska komisia (2016) Odporúčanie Rady, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2016 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2016. Dostupné online.
- Európska komisia (2018) Odporúčanie Rady, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2018 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2018. Dostupné online.
- Európska komisia (2019) Odporúčanie Rady, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2019 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2019. Dostupné online.
- Filadelfiová, J. a Gerbery, D. (2014) Potreby rodín s maloletými deťmi. (Výsledky empirického výskumu). Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava. Dostupné online.
- Guetto Raffaele, Ruud Luijkx and Stefani Scherer (2015) Religiosity, gender attitudes and women's labour market participation and fertility decisions in Europe. *Acta Sociologica*, 58.2, pp. 155-172.
- Jones, Larry E., Alice Schoonbroodt and Michèle Tertilt (2008) Fertility Theories: Can They Explain The Negative Fertility-Income Relationship? National Bureau Of Economic Research Working Paper 14266. Dostupné online.
- Koncepcia štátnej rodinnej politiky (1996), uznesenie vlády č. 389/1996 zo 4.6.1996. Dostupné online.
- Návrh aktualizácie koncepcie štátnej rodinnej politiky na roky 2004 – 2006 (2004), uznesenie vlády č. 1091/2004 zo 16.11.2004. Dostupné online.

OECD (2011) Doing Better for Families, OECD Publishing.

OECD (2020) "Is Childcare Affordable?" Policy Brief on Employment, Labour and Social Affairs, OECD, Paris.

Šprocha, Branislav, Vaňo, Boris a Bleha, Branislav (2013) Prognóza vývoja obyvateľstva v okresoch Slovenskej republiky do roku 2035. Bratislava: Infostat, SAV a UK Bratislava.

Šprocha, Branislav, Vaňo, Boris, Bleha, Branislav (2019) Kraje a okresy Slovenska v demografickej perspektíve. Populačná prognóza do roku 2040. Bratislava: Infostat, SAV a UK Bratislava.

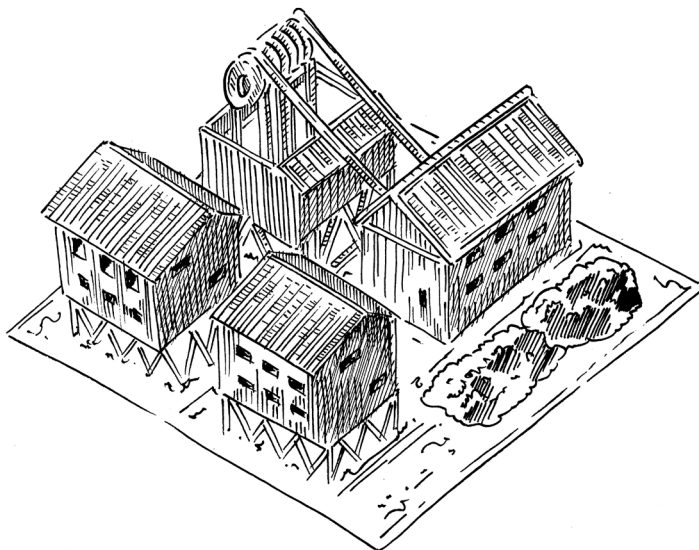
Záhradníková, B. (2021) Determinanty pôrodnosti v Európe. Masarykova univerzita Brno.

Databázy:

Atlas rómskych komún 2019, Ministerstvo vnútra SR. Dostupné online.

EUROSTAT, Employment rates by sex, age, educational attainment level and citizenship [11.5.2022].

OECD Family Database (2022), Total fertility rate [14.7.2022].



O autoroch

Juraj Buzalka je profesorom sociálnej antropológie na Fakulte sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. Výskumne sa venuje antropológii politických hnutí, kultúrnej ekonómii, politike pamäte, populizmu a vzťahu politiky a náboženstva. Okrem iných prác je autorom kníh *The Cultural Economy of Protest in Post-Socialist European Union: Village Fascists and their Rivals* (Kultúrna ekonómia protestu v postsocialistickej Európskej únii: dedinskí fašisti a ich rivali); London: Routledge 2021, *Slovenská ideológia a kríza. Eseje z antropológie politiky* (Bratislava: Kalligram 2012) a *Nation and Religion: The Politics of Commemoration in South-east Poland* (Národ a náboženstvo: politika spomínania v juhovýchodnom Poľsku). Múnster: Lit 2007. V oblasti aplikovaného výskumu pracoval na projektoch o raste politického extrémizmu, integrácii vylúčených Rómov, fungovaní schengenskej hranice a transformácii vidieka.

Jakub Csabay aktuálne prednáša na Inštitúte európskych štúdií a medzinárodných vzťahov, Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského. Okrem aktivít RRT! sa venuje aj vzdelávacím projektom zameraným na menšiny a výzvam udržateľného rozvoja rómskych komunít v rámci organizácií EDUSOC a RESDI. Na University of Cambridge vedie projekt výročných konferencií, Cambridge Central European Conference, a je afilovaným výskumníkom Cambridge Central Asia Forum.

Patrik Gažo je doktorandom na Katedre environmentálnych štúdií Fakulty sociálnych štúdií, Masarykova univerzita, a výskumníkom v Stredoeurópskom inštitúte pre výskum práce (CELSI). Odborne sa zaoberá sociálno-ekologickou transformáciou spoločnosti v oblasti priemyselnej práce, spravodlivej transformácie výroby a (auto)mobility. Zameriava sa predovšetkým na rozpory a vzťahy medzi záujmami triedy pracujúcich a na to, ako to súvisí so spoločenským úsilím o riešenie ekologickej a klimatickej krízy. V rámci doktorátu sa konkrétne špecializuje na možnosti a postoje výrobných pracovníkov v procese dekarbonizácie automobilového priemyslu.

Martin Hočhel pracuje na odbore programov Výskumnej a inovačnej autority (VAIA) na Úrade vlády Slovenskej republiky. Venuje sa vyhodnocovaniu Výzvy na podporu výskumníkom zasiahnutým konfliktom na Ukrajine. Martin je v poslednom ročníku magisterského štúdia programu MA Nationalism Studies na Central European University vo Viedni. Vo svojej magisterskej práci sa venuje národnému brandingu Slovenska.

Anton Marcinič sa špecializuje na regionálny rozvoj. Vyštudoval Fakultu elektrotechnickú ČVUT a CERGE-EI a obhájil titul Ph.D. v odbore ekonómia na Karlovej univerzite v Prahe. Získal štipendiá na Tinbergen Institute Amsterdam a LSE London. V roku 2021 založil iniciatívu Regionálny rozvoj teraz!, predtým pôsobil ako poslanec parlamentu, splnomocnenec vlády pre zaostávajúce regióny a poradca ministra financií, ministra školstva a ministra vnútra. V rokoch 2000 až 2008 pôsobil ako ekonóm Svetovej banky v Bratislave. Marcinič publikoval desiatky vedeckých článkov, prednášal na viacerých univerzitách a podieľal sa na mnohých medzinárodných výskumných aktivitách. Od roku 2007 publikuje pravidelné komentáre v Hospodárskych novinách a od roku 2015 v Pravde.

Guillaume Marois je profesorom v Ázijskom demografickom výskumnom inštitúte (ADRI) na Šanghajskej univerzite a zároveň pôsobí v Medzinárodnom inštitúte pre aplikovanú systémovú analýzu (IIASA) v Laxenburgu. Je špecialistom na mikrosimulačné modely a ich aplikáciu pre multistatovové demografické prognostické modely s fokusom na budúcu pracovnú silu, socio-demografické zloženie populácie a sociálnu mobilitu.

Paulína Mihal'ová pôsobí na Fakulte managementu Univerzity Komenského v Bratislave, kde vedie predmety zamerané na ekonomiu trhu práce a medzinárodné vzťahy. Okrem trhu práce sa intenzívnejšie venuje téme udržateľného rozvoja a obehového hospodárstva. Odškólovala už veľké počty záverečných diplo-

mových aj bakalárskych prác, ako aj 2 dizertačné práce. Toho času vedie 3 doktorandov. Okrem pedagogického pôsobenia na akademickej pôde pôsobí aj ako predsedníčka Akademického senátu FM UK a členka Akademického senátu UK.

Michal Páleník sa dlhodobo venuje dlhodobej nezamestnanosti a regionálnym rozdielom. Je autorom viacerých monografií, napríklad Inkluzívne zamestnanie, Vplyv starnutia na zdravotnícky systém Slovenska či Učebnica mzdovej kalkulačky. Pôsobí v Inštitúte zamestnanosti a na Fakulte managementu Univerzity Komenského v Bratislave, kde sa venuje vedeckej aj pedagogickej činnosti.

Miroslav Pollák sa dlhodobo venuje témam zameraným na chudobu, komunitnú prácu, sociálnu ekonomiku a ľudské práva. Vyštudoval matematiku, sociológiu, sociálnu prácu a politické vedy na viacerých univerzitách na Slovensku a v zahraničí. Pôsobil ako poslanec v NR SR v období 1990 – 1994 a tiež ako splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity v rokoch 2010 – 2012. V súčasnosti spolupracuje s viacerými mimovládnyimi neziskovými organizáciami v rámci rôznych prorómskych, sociálnych a ľudsko-právnych projektov. Píše a vydáva knihy zamerané na aktuálne celospoločenské problémy a potreby.

Gábor László Porhajas je lektorom na Katedre ekonomickej geografie a mestského rozvoja Korvínovej univerzity v Budapešti. Jeho výskumnou témou PhD. sú možnosti posilnenia ekonomických a sociálnych vzťahov v širšom regióne Győr a Žitný Ostrov a ako sa tento región môže povzniesť nad pascu priemerného ekonomického rozvoja.

Michaela Potančoková je demografka so špecializáciou na multistatovové populačné prognózy a demografiu ľudského kapitálu. Od roku 2011 pôsobí vo Wittgensteinovom centre pre demografiu a globálny ľudský kapitál a je výskumníčkou v Medzinárodnom Inštitúte pre aplikovanú systémovú analýzu (IIASA) v Laxenburgu. Zároveň externe prednáša na katedre Globálnej demografie na Viedenskej Univerzite. V rokoch 2017-2019 pôsobila v Spojenom výskumnom centre Európskej Komisie ako expertka na demografiu a migráciu. V posledných rokoch sa zameriava najmä na výskum dopadov migrácie na demografický vývoj.

