

Investície do ľudských zdrojov na vidieku sú podcenené (Informácia o programovanom rozdelení prostriedkov z fondov EÚ)

Stanislav BUCHTA*

Investitions into Human Resources in Rural Areas are Underestimated (Information about programmed distribution of facilities from EU funds)

Abstract

The article defines rural areas in Slovakia and quantifies the size of the tools of the structural policy (Community Support Framework for the Aim 1-CSF) for the development of rural areas of Slovakia.

From the whole planned size CSF, approximately one half is allocated for rural development. The whole Sectoral Operational Programme (SOP) Agriculture and Rural Development and selective measures from another SOP is incorporated into this amount. Instruments determined to human resources development in the rural areas in the whole scope of CSF were 2,6 % of the total CSF for the Aim 1.

Keywords: *rural areas, community support framework, sectoral operational programme, rural development plan, quantification impacts structural politics on the rural development, human sources*

JEL Classification: R11, J23

Úvod

Z dôvodu čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ musela Slovenská republika v skrátenom programovacom období 2004 – 2006 vypracovať základný programovací dokument *Národný rozvojový plán*, ktorý sa realizuje prostredníctvom štyroch sektorových operačných programov. Definuje ciele, priority a opatrenia, ktoré sa budú financovať nielen z prostriedkov štrukturálnych fondov, ale aj národných zdrojov, a zároveň je základom na uzatvorenie

* PhDr. Stanislav BUCHTA, CSc., Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva, Trenčianska 55, 824 80 Bratislava 2; e-mail: buchta@vuepp.sk

zmluvy, ktorá má podobu tzv. *Rámca podpory Spoločenstva (Community Support Framework – CSF)*. Predstavuje určité zosúladenie národných zámerov so smerovaním Európskej únie. „Rámec podpory Spoločenstva predstavuje dokument, ktorý je výsledkom negociačných rokovaní medzi Európskou komisiou a Slovenskou republikou k Národnému rozvojovému plánu, na základe ktorého sa budú poskytovať finančné prostriedky EÚ na spolufinancovanie príslušných opatrení v rámci skráteného programovacieho obdobia 2004 – 2006.“ [1]

Podľa legislatívy EÚ je rozdelený do niekoľkých cieľov. Cieľ 1 sa vzťahuje na regióny, ktoré zodpovedajú úrovni NUTS II¹ a ktorých HDP na obyvateľa meraný paritou kúpnej sily za posledné tri roky je menší ako 75 % priemeru Spoločenstva. Región, ktorý patrí pod Cieľ 1, je podporovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (*European Regional Fund – ERDF*), Európskeho sociálneho fondu (*European Social Fund – ESF*), Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*) a Finančného nástroja na usmerňovanie rybného hospodárstva (*Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIG*).

Na čerpanie pomoci v rámci Cieľa 1 sú oprávnené tri regióny NUTS II:

- západné Slovensko (Trnavský, Trenčiansky a Nitriansky kraj)
- stredné Slovensko (Žilinský a Banskobystrický kraj)
- východné Slovensko (Prešovský a Košický kraj).

Platnú územnú systemizáciu Slovenskej republiky ukazuje tabuľka 1.

Tabuľka 1

Územná systemizácia územných celkov Slovenskej republiky

Jednotka	Počet	Územný celok
NUTS I	1	Slovensko
NUTS II	4	Bratislavský kraj západné Slovensko stredné Slovensko východné Slovensko
NUTS III	8	kraje Slovenska
NUTS IV	79	okresy Slovenska
NUTS V	2 883	obce Slovenska

Predložený príspevok identifikuje inštitucionálne zdroje na Slovensku určené na rozvoj vidieka v podmienkach členstva v EÚ a kvantifikuje potenciálne finančné prostriedky jednotlivých opatrení sektorových operačných programov na rozvoj vidieka a na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku.

¹ NUTS – *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* – ide o klasifikačný systém štatistických územných jednotiek zavedených Štatistickým úradom Európskych spoločenstiev (EUROSTAT) v spolupráci s národnými štatistickými úradmi.

1. Metodický postup riešenia

Príspevok je založený na sekundárnej analýze programových dokumentov na čerpanie štrukturálnych fondov spadajúcich do Rámca podpory spoločenstva (Sektorové operačné programy, Základná infraštruktúra, Priemysel a služby, Ľudské zdroje, Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka) a ostatných programových dokumentov (napr. Plán rozvoja vidieka atď.). Primárnym zdrojom boli plánované objemy prostriedkov na jednotlivé opatrenia (resp. podopatrenia) uvedených operačných programov a ich očakávaný prienik do vidieckeho priestoru. Úloha má analyticko-diagnostický a predikatívny rozmer predovšetkým na programovacie obdobie 2004 – 2006. V príspevku sme použili nasledujúce metódy a techniky:

- sekundárna analýza literatúry, štatistických údajov, výskumných materiálov a ďalších vecne príslušných domácich i zahraničných dokumentov,
- expertné odhady, komparatívna analýza programových dokumentov a štatistických ukazovateľov.

Pri realizácii Rámca podpory Spoločenstva sa zo štrukturálnych fondov spolufinancujú nasledovné sektorové operačné programy (SOP):

Sektorový operačný program Základná infraštruktúra,

Sektorový operačný program Ľudské zdroje,

Sektorový operačný program Priemysel a služby,

Sektorový operačný program Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka.

Na všetky SOP nadväzujú programové doplnky, ktoré poskytujú podrobné informácie o obsahu každého z navrhnutých opatrení. „Jednotlivé SOP sú vzájomne previazané, pričom vznikali za partnerskej koordinácie a spolupráce zodpovedných inštitúcií a socio-ekonomických partnerov.“ [1]

Každý SOP sa člení na priority (v štyroch SOP bolo stanovených 10 priorít) a tieto priority sú operacionalizované do konkrétnych opatrení.

2. Vymedzenie vidieckych oblastí v Slovenskej republike

Definícia OECD [2] je postavená na dvoch hierarchických úrovniach teritoriálnych jednotiek – na úrovni lokálnej (obecnej) a úrovni regionálnej. Na lokálnej úrovni NUTS V sa za vidiecku obec považuje obec s hustotou osídlenia menšou ako 150 obyvateľov na km². Na regionálnej úrovni sa rozlišujú podľa stupňa vidieckosti 3 typy regiónov:

- Výrazne vidiecke regióny (*Predominantly rural regions*). V týchto typoch regiónov viac ako 50 % obyvateľstva regiónu žije vo vidieckych obciach.
- Ostatné vidiecke regióny (*Significantly rural regions*). Vo vidieckych obciach žije 15 – 50 % obyvateľstva regiónu.

• Prevažne mestské regióny (*Predominantly urban regions*). V týchto regiónoch žije menej ako 15 % obyvateľstva vo vidieckych obciach.

Na Slovensku žilo v roku 2003 spolu 5,38 miliónov obyvateľov v 2 891 obciach – základných územných jednotkách, z ktorých bolo 138 miest. Vymedzenie vidieckych regiónov v Slovenskej republike vychádza z metodiky OECD. Základom vymedzenia vidieckych oblastí sú obce s hustotou obyvateľstva nižšou ako 150 obyvateľov na 1 km². Takýchto vidieckych obcí je spolu 2 581 (89 %).

Na úrovni NUTS IV zo 79 okresov Slovenska je 70 vidieckych. Z nich 31 okresov je výrazne vidieckych, kde podiel vidieckeho obyvateľstva je viac ako 50 %. V ostatných 39 okresoch je podiel obyvateľstva žijúceho vo vidieckych obciach medzi 15 – 50 %. Mestské okresy sú okresy dvoch našich najväčších miest Bratislava (I – V) a Košice (I – IV) s menej ako 15 % obyvateľstva žijúceho vo vidieckych obciach.

T a b u ľ k a 2

Podiel vidieckeho obyvateľstva na obyvateľstve SR

Typ regiónu	Počet obcí		Rozloha obcí		Počet obyvateľov	
	spolu	%	km ²	%	spolu	%
Mestský – <i>Predominantly urban</i>	73	2.5	2 053	4.2	599 787	11.2
Výrazne vidiecky – <i>Predominantly rural</i>	870	30.1	15 798	32.2	1 368 705	25.4
Ostatné vidiecke – <i>Significantly rural</i>	1 948	67.4	31 183	63.6	3 411 561	63.4
Vidiecke spolu – <i>Rural in total</i>	2 818	97.5	46 981	95.8	4 780 266	88.9
SR spolu – <i>SR in total</i>	2 891	100.0	49 034	100.0	5 380 053	100.0

Prameň: Bilancia pohybu obyvateľstva podľa obcí SR v roku 2003. Bratislava: Štatistický úrad SR 2004.

Na úrovni NUTS III je podiel obyvateľstva podľa jednotlivých typov regiónov z celkového počtu obyvateľov SR nasledovný: 11,2 % v mestských, 25,4 % vo výrazne vidieckych a 63,4 % v ostatných vidieckych regiónoch. Pri vymedzení vidieckych regiónov na úrovni NUTS III je podiel vidieckeho obyvateľstva z celkového počtu obyvateľov Slovenska 89 % (tab. 2).

3. Kvantifikácia prostriedkov zo štrukturálnych fondov a z iných zdrojov na rozvoj vidieka

Pri odhadovanej kvantifikácii vplyvu štrukturálnej politiky (Rámec podpory spoločenstva pre Cieľ 1) sa posudzoval potenciál priameho dopadu jednotlivých Sektorových operačných programov na rozvoj vidieckeho územia SR. V programovacom období 2004 – 2006 (čerpanie prostriedkov bude možné až do roku 2008) sa v SR v rámci CSF vyčlenilo 1 766,3 mil. EUR (bežné ceny). Na základe sekundárnej analýzy opatrení, resp. podopatrení jednotlivých sektorových operačných programov sa kvantifikovala v rámci CSF alokácia približne 867 mil. EUR na rozvoj poľnohospodárstva a vidieka.

Táto hodnota predstavuje približne jednu polovicu (49,1 %) z plánovaného objemu prostriedkov dohodnutých v Rámci podpory spoločenstva pre Cieľ 1. V takto koncipovanej predikcii zohráva dominantnú úlohu SOP Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, ktorý predstavuje z hodnoty 867 mil. EUR nadpolovičnú väčšinu (53,8 %). Ostatné SOP tvorí zvyšných 46,2 %. Do tohto boli zahrnuté všetky prostriedky Sektorového operačného programu Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (SOP PaRV) a selektívne prostriedky zvyšných SOP, ktoré budú mať dopad na rozvoj vidieckeho priestoru. Vychádzame z predpokladu, že rozvoj vidieka je zabezpečený aj prostredníctvom ďalších opatrení sektorových operačných programov, ktoré majú priamy i nepriamy dopad a relevantný vplyv na rozvoj vidieka.

T a b u ľ k a 3

Kvantifikácia výdavkov na rozvoj vidieka z CSF a Plánu rozvoja vidieka na roky 2004 – 2006 v EUR (bežné ceny)

	CSF	Plán rozvoja vidieka	Prostriedky CSF a Plánu rozvoja vidieka spolu	Podiel prostriedkov z CSF a Plánu rozvoja vidieka v %
Celkové výdavky na roky 2004 – 2006 v bežných cenách (EUR)	1 766 311 798	561 831 380	2 328 143 178	
Z toho na rozvoj vidieka	867 009 610	561 831 380	1 428 840 990	61 %

Prameň: Jednotlivé SOP a ich programové doplnky; [3].

Na oblasť vidieka je zacielený i Plán rozvoja vidieka (PRV), ktorý platí pre oblasti Cieľa 1 a 2 a na rozdiel od SOP PaRV sa financuje z garančnej sekcie EAGGF. Aj keď sa garančné platby nezahŕňajú do štrukturálnej politiky, je nepopierateľné, že majú priamy dopad na rozvoj vidieckeho priestoru. Pri zohľadnení prostriedkov aj z Plánu rozvoja vidieka sa na roky 2004 – 2006 predpokladá vynaloženie 1,4 mld (1 429 mil.) EUR (verejné i súkromné výdavky) na rozvoj vidieka. Tento objem prostriedkov predstavuje 61 % z celkového úhrnu prostriedkov CSF a Plánu rozvoja vidieka (tab. 3).

T a b u ľ k a 4

Vznik nových pracovných miest na vidieku na základe štrukturálnej politiky za obdobie rokov 2004 – 2006

	Výdavky na rozvoj vidieka v mil. EUR	Vznik nových pracovných miest (na 1 PM je potrebné 3 mil. Sk)
CSF (cieľ 1)	867	10 982
SOP PaRV	466	5 903

Prameň: Vlastné výpočty; jednotlivé SOP a ich programové doplnky.

Pri hypotetickej konštrukcii za predpokladu, že na jedno nové efektívne pracovné miesto je potrebné vynaložiť cca 3 mil. Sk, potom v rámci finančných

prostriedkov z CSF (ktoré budú v sledovanom programovacom období alokované do rozvoja vidieka) vznikne na vidieku cca 11 tis. nových pracovných miest. Samotný SOP PaRV podporí za týchto podmienok vznik 5,9 tis. nových pracovných miest (tab. 4). Výsledná bilancia tvorby pracovných miest však nemusí byť až taká optimistická, pretože súbežne so vznikom nových miest budú pracovné miesta i zanikať. V tomto zmysle nemusí byť výsledný efekt dopadu štruktúrnej politiky na zamestnanosť na vidieku tak explicitne pozitívny.

4. Kvantifikácia prostriedkov na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku

Na základe sekundárnej analýzy programovacích dokumentov CSF sa na obdobie 2004 – 2006 kvantifikovala v rámci CSF alokácia približne 45 mil. EUR na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku. Táto hodnota predstavuje 2,6 % z dohodnutého objemu prostriedkov v rámci CSF pre Cieľ 1. V tabuľke 5 sú znázornené aproximatívne hodnoty prostriedkov jednotlivých SOP na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku. Sektorový operačný plán PaRV vyčlenil na rozvoj ľudských zdrojov v pôdohospodárstve 0,5 % z celkového objemu SOP PaRV. Tento objem prostriedkov predstavuje len 0,1 % dohodnutých prostriedkov z celého CSF. Najvyšší podiel (9,4 %) na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku sa logicky koncentroval do SOP Ľudské zdroje.

Z uvedených proporcií je vidieť, že dopad CSF na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku je veľmi nízky a svedčí o podcenení tohto aspektu v celom spektre CSF. Alokácia prostriedkov zo SOP PaRV je v tejto oblasti poddimenzovaná a obavy z možného prekrývania (*overlapping*) i duplicit vyplývajúcich z multifondovaného prekrývania (t. j. kontrahovanie na tie isté opatrenia v tom istom čase) viedli k poddimenzovaniu tejto oblasti najmä v SOP PaRV. Do oblasti rozvoja ľudských zdrojov na vidieku sa zahrnuli i prostriedky Plánu rozvoja vidieka na vzdelávanie v hodnote 169 075 EUR. Pri kumulácii prostriedkov CSF a PRV sa výdavky rozvoj ľudských zdrojov na vidieku zvýšili na hodnotu 45,6 mil. EUR, čo predstavuje približne 2 % zo všetkých prostriedkov CSF a PRV (tab. 5).

Vzhľadom na odstránenie potenciálnych duplicit vyplývajúcich z multifondového financovania sa stalo, že poľnohospodárstvo je pri tvorbe nových pracovných miest v porovnaní s inými rezortmi diskriminované. V Schéme štátnej pomoci na podporu zamestnanosti [12] v Prílohe – Zoznam, na ktorý odkazuje čl. 32 Zmluvy o založení ES (odvetvia, na ktoré sa nevzťahuje poskytovanie štátnej pomoci pre zamestnanosť), je poľnohospodárstvo z tejto pomoci vylúčené. Podpora vytvárania nových pracovných miest nie je v programových dokumentoch v poľnohospodárstve predmetom žiadnych podporných opatrení, a tak tvorba

nových pracovných miest (samostatne zárobková činnosť i zamestnanecké pozície) v poľnohospodárstve nie je finančne a materiálne vôbec stimulovaná. Pritom Plán rozvoja vidieka v celkovom Ciele priority 1 (Rozvoj udržateľnej vidieckej ekonomiky) stanovuje podporu rozvoja ekonomických aktivít umožňujúcich tvorbu pracovných príležitostí a primerané ekonomické podmienky vidieckeho obyvateľstva [3]. Táto priorita však nemá oporu v konkrétnom podpornom nástroji na tvorbu nových pracovných miest v poľnohospodárstve.

Tabuľka 5

Kvantifikácia výdavkov z Rámca podpory spoločenstva (podľa jednotlivých SOP) pre Cieľ 1 na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku v EUR (bežné ceny)

Sektorový operačný program (SOP)	Celkové náklady	Prostriedky určené na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku	Podiel prostriedkov na rozvoj ľudských zdrojov na vidieku z CSF	Podiel z celkového úhrnu prostriedkov na príslušný SOP
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	466 354 058	2 438 752	0.14	0.52
Základná infraštruktúra	573 055 913	0	0.00	0.00
Priemysel a služby	301 257 763	3 073 836	0.17	1.02
Ľudské zdroje	425 644 064	39 911 000	2.26	9.38
Spolu Rámec podpory spoločenstva (CSF) pre Cieľ 1	1 766 311 798	45 423 588	2.57	2.57

Prameň: Jednotlivé SOP a ich programové doplnky.

Pri tvorbe tohto programového dokumentu sa vychádzalo z predpokladu, že tvorba nových pracovných miest bude vznikať prostredníctvom podpory rozvoja investičných aktivít. Vzhľadom na značné množstvo zanikajúcich pracovných miest sa tak podpora vzniku nových pracovných pozícií stáva len sprostredkovanou v investíciách explicitným súhlasom k ďalšiemu znižovaniu pracovných miest v poľnohospodárstve (zvyšujúci sa produktivita práce bude zákonite viesť k znižovaniu agrárnej zamestnanosti).

Hoci tento proces je v uvedenej situácii logický, výrazným nedostatkom zostáva absencia podpory novým začínajúcim samostatne zárobkovo činným osobám v poľnohospodárstve, ktorá nie je upravená a stimulovaná žiadnymi podpornými nástrojmi.

Okrem toho nové technológie a inovácie si budú zákonite vyžadovať investície do ďalšieho vzdelávania a do ľudských zdrojov. Ukazuje sa, že podiel 0,5 % (2,4 mil. EUR) na rozvoj ľudských zdrojov v pôdohospodárstve zo Sektorového operačného programu PaRV a 0,03 % (169,1 tis. EUR) z PRV je absolútne nedostatočný a neodpovedá budúcim potrebám modernizácie tohto odvetvia. Podpora rozvoja ľudských zdrojov v pôdohospodárstve je v uvedených programových dokumentoch hlboko podcenená.

Záver

Financovanie zo štrukturálnych fondov sa uskutočňuje prostredníctvom programových dokumentov, ktoré musí členský štát EÚ vypracovať v súlade s jedným z troch cieľov regionálnej politiky EÚ [1]. Štrukturálne fondy predstavujú pre podnikateľskú sféru veľkú príležitosť. Na jednej strane budú môcť podnikatelia získať nenávratné finančné prostriedky z Európskej únie a z verejných prostriedkov Slovenskej republiky (každý projekt realizovaný súkromnou sférou musí mať aj spolufinancovanie z národných verejných zdrojov) prostredníctvom realizácie projektov oprávnených na financovanie zo štrukturálnych fondov, na druhej strane sa môžu zapájať do realizácie súkromných a verejných projektov štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu EÚ ako dodávatelia. Zapojenie podnikateľského sektora do tohto mechanizmu zvýši dopyt po pracovnej sile na trhu práce, a to nielen vo fáze realizácie projektov, ale i pri využívaní vytvorených hodnôt.

Prostriedky určené na rozvoj vidieka tak budú vytvárať v tomto priestore nielen nové pracovné príležitosti, ale budú podporovať regionálnu inakosť, netradičné spôsoby hospodárenia, aplikáciu šetrných technológií, v podstate zvyšovať ekonomický a sociálny rozvoj vidieka.

Prostriedky vložené do rozvoja vidieka majú oveľa lepšiu návratnosť ako následné výdavky spojené so sociálnymi dávkami, s nezamestnanosťou, resp. s odstraňovaním iných socioekonomických, prípadne environmentálnych škôd. Ich použitie je jednoznačne efektívnejšie ako jednorazové dávky spojené s výrazne zníženou životnou úrovňou, resp. s odstraňovaním následkov zhoršeného životného prostredia.

Odhadovaný objem prostriedkov vo výške 867 mil. EUR (pri zohľadnení prostriedkov z Plánu rozvoja vidieka sa predpokladá vynaloženie až 1,4 mld EUR), čo reprezentuje zhruba polovicu z plánovaného objemu prostriedkov dohodnutých v Rámci podpory spoločenstva pre Cieľ 1, sa uskutoční za predpokladu vyčerpania všetkých naplánovaných prostriedkov. Predpokladaný objem prostriedkov alokovaný do vidieckeho priestoru sa zákonite prejaví nielen v zlepšovaní vidieckej infraštruktúry, služieb, diverzifikácie činností a pod., ale aj v zmene štruktúry zamestnanosti na vidieku. Tento efekt sa explicitne prejaví až následne, teda očakávanie okamžitého efektu je nerealistické, aj keď synergický efekt pôsobenia uvedených finančných prostriedkov jednoznačne zvýši ekonomický potenciál slovenského vidieka.

Investície do ľudských zdrojov v rezorte pôdohospodárstva sa však na základe prezentovanej kvantifikácie ukazujú ako výrazne podcenené a nezodpovedajú budúcim potrebám modernizácie tohto odvetvia.

Literatúra

- [1] Národný rozvojový plán. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2003.
- [2] Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policies. Paris: OECD 1994.
- [3] Plán rozvoja vidieka 2004 – 2006 SR. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR 2004.
- [4] Programový doplnok k Sektorovému operačnému programu Ľudské zdroje. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2003.
- [5] Programový doplnok k Sektorovému operačnému programu Priemysel a služby. Bratislava: Ministerstvo hospodárstva SR 2003.
- [6] Programový doplnok k Sektorovému operačnému programu Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR 2003.
- [7] Programový doplnok k Sektorovému operačnému programu Základná infraštruktúra. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2003.
- [8] Sektorový operačný program Ľudské zdroje. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2003.
- [9] Sektorový operačný program Priemysel a služby. Bratislava: Ministerstvo hospodárstva SR 2003.
- [10] Sektorový operačný program Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR 2003.
- [11] Sektorový operačný program Základná infraštruktúra. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2003.
- [12] Schéma štátnej pomoci na podporu zamestnanosti. SOP Ľudské zdroje. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2004.