

**EKONOMICKÉ
PREHLADY
OECD**

2007

Slovenská republika

ORGANIZÁCIA PRE HOSPODÁRSKU SPOLUPRÁCU A ROZVOJ

OECD je jedinečné fórum, kde spolupracujú vlády 30 demokracií na ekonomických, sociálnych a environmentálnych výzvach globalizácie. OECD taktiež stojí na čele úsilia o pochopenie a pomoc vládam odpovedať na nové situácie a obavy, ako princípy riadenia spoločností, informačná ekonomika a na výzvy starnúcej populácie. Organizácia poskytuje prostredie, kde vlády môžu porovnať ich skúsenosti z aplikovania politik, hľadať odpovede na spoločné problémy, identifikovať najlepšie riešenia a pracovať na koordinácii domácich a medzinárodných politik.

Členskými krajinami OECD sú: Austrália, Belgicko, Česká republika, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Island, Japonsko, Kanada, Kórea, Luxembursko, Maďarsko, Mexiko, Nemecko, Nórsko, Nový Zéland, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Spojené kráľovstvo, Spojené štáty, Španielsko, Švajčiarsko, Švédsko, Taliansko a Turecko. Na činnosti OECD sa zúčastňuje aj Komisia Európskych spoločenstiev.

Originálne publikované OECD v anglickom a francúzskom jazyku pod názvom:
anglicky: OECD Economic Surveys: Slovak Republic - Volume 2007 Issue 7
francúzsky: Études économiques de l'OCDE: République slovaque - Volume 2007-7

© 2007 OECD

Všetky práva vyhradené.

© 2007 Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky. Publikované na základe dohody s OECD, Paríž. Za kvalitu slovenského prekladu a jeho zhodu s originálnym textom zodpovedá Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky.

Preklad:

Simulta s.r.o., sekretariát konferenčných tlmočníkov a prekladateľov v spolupráci so Stálou misiou Slovenskej republiky pri OECD, Paríž."

Za uverejnenie tohto Prehľadu je zodpovedný Výbor OECD pre ekonomické prehľady, poverený hodnotením hospodárskej situácie v členských krajinách.

Výbor hodnotil hospodársku situáciu a politiky Slovenskej republiky dňa 12. marca 2007. Na základe diskusie bol návrh správy následne upravený a Výbor ho ako celok definitívne schválil 21. marca 2007.

Za sekretariát návrh správy pre Výbor pripravili David Carey a Andrés Fuentes pod vedením Andreea Wörgöttera.

Predchádzajúci prehľad o Slovenskej republike bol uverejnený v septembri 2005.

ZÁKLADNÉ ŠTATISTICKÉ ÚDAJE O SLOVENSKEJ REPUBLIKE (2005)

KRAJINA

Rozloha (km ²)	49 035	Počet obyvateľov najväčších miest (koniec roka 2004)	
Výmera poľnohospodárskej pôdy (km ²)	24 330	Bratislava	425 155
		Košice	235 006
		Prešov	163 743
		Nitra	163 764

OBYVATEĽSTVO

Počet obyvateľov (v tis.)	5 387
Počet obyvateľov na km ²	110
Priemerný ročný rast počtu obyvateľov (1995-2005, percento)	0,1
Dojčenská úmrtnosť (na tisíc živonarodených detí)	7,2
Stredná dĺžka dožitia: Muži	70,1
Ženy	77,9
Miera evidovanej nezamestnanosti, % pracovných síl	14,3
Miera nezamestnanosti podľa výberového zisťovania pracovných síl (VZPS), % pracovných síl	16,2
Zamestnanci (v tis.) (VZPS)	2 216

VÝROBA

HDP (v mld. Sk)	1 471
HDP na obyvateľa (v USD, trhový výmenný kurz)	15 983
Tvorba hrubého fixného kapitálu (% HDP)	29,2

ŠTÁTNE ORGÁNY

Percento HDP		Zloženie Národnej rady Slovenskej republiky (voľby v júni 2006)	
Príjmy všeobecnej vlády	33,9	Hnutie za demokratické Slovensko	15
Výdavky všeobecnej vlády	37,1	Slovenská demokratická a kresťanská únia	31
Verejný dlh	34,5	SMER	50
		Strana maďarskej koalície	20
		Kresťansko-demokratické hnutie	14
		Slovenská národná strana	20
		Celkom	150

ZAHRANIČNÝ OBCHOD

Vývoz tovarov a služieb, % HDP	77,3	Dovoz tovarov a služieb, % HDP	82,4
Hlavné vyvážané tovary (% celku):		Hlavné dovážané tovary (% celku):	
Strojné a dopravné zariadenia	44,6	Strojné a dopravné zariadenia	37,7
Priemyselné výrobky	35,3	Priemyselné výrobky	28,6
Chemické produkty	5,8	Chemické produkty	9,6
Iné	14,3	Iné	24,1

MENA

Menová jednotka: slovenská koruna	
Sk/1 USD (priemer za skúmané obdobie):	
Rok 2006	29,7
február 2007	26,4
SK/1 EUR (priemer za skúmané obdobie):	
Rok 2006	37,2
február 2007	34,5

OBSAH

OBSAH

Zhrnutie	6
Hodnotenie a odporúčania	7
Kapitola 1 Dobiehanie vyspelých európskych štátov a vstup do eurozóny	15
Dosiachnutý pokrok v konvergencii	16
Vstup do eurozóny a udržanie makroekonomickej stability po vstupe	23
Politiky udržania silného ekonomického rastu a sociálnej súdržnosti	32
Zoznam použitej literatúry	39
Príloha 1.A1. Analýza “shift-share” rastu produktivity práce	40
Zoznam použitej literatúry	41
Príloha 1.A2. Implementácia predchádzajúcich odporúčaní OECD	42
Kapitola 2 Zlepšenie perspektív zamestnanosti: budovanie na realizovaných reformách	45
Prekážky brániace zamestnanosti nízko kvalifikovaných pracovníkov sú stále významné	46
Možno prijať ďalšie opatrenia na zníženie dlhodobej nezamestnanosti	51
Veľké regionálne rozdiely v mierach zamestnanosti si vyžadujú regionálnu diferenciáciu miezd a regionálne mzdové politiky, aby sa povzbudila mobilita pracovníkov	54
K reforme legislatívy na ochranu zamestnancov je potrebné pristupovať opatrne	56
Demotiváciu starších pracovníkov byť súčasťou ponuky pracovnej sily je potrebné znížiť	57
Národné politiky by mali viac podporovať podiel žien v ponuke pracovnej sily	59
Použitá literatúra	67
Kapitola 3 Zlepšiť vzdelávacie výsledky	69
Vzdelávacie výsledky sú pod priemerom OECD	69
Reformy zamerané na zlepšenie vzdelávacích výsledkov	76
Zoznam použitej literatúry	98
Príloha 3.A1. Štruktúra školského systému	102
Kapitola 4 Obnoviť iniciatívy na posilnenie hospodárskej súťaže na produktovom trhu	103
V privatizácii majetku štátu v podnikateľskom sektore je potrebné naďalej pokračovať	103
Hospodárska súťaž na trhu s energiami je naďalej nedostatočná	104
Obchodovanie s emisiami oxidu uhličitého na burze by znížilo náklady na zníženie znečistenia	107
Regulácia v odvetví telekomunikácií by mohla lepšie podporovať hospodársku súťaž	108
Je potrebné vytvoriť podmienky na hospodársku súťaž v železničnom sektore	110
Profesionálne služby je potrebné ďalej deregulovať	111
Reforma verejného sektora môže zvýšiť prínos konkurenčných trhov výrobkov	111
Zoznam použitej literatúry	116

Zhrnutie

Po rozsiahlych hospodárskych reformách slovenská ekonomika v posledných rokoch zaznamenáva silný rast poháňaný rýchlym rastom produktivity, ale stále má ďaleko od vyrovnania sa s úrovňou príjmu na jedného obyvateľa porovnateľnou s vyspelými európskymi krajinami. Nová vláda si ako prioritu vytýčila dosiahnuť spravodlivejšie rozdelenie príjmov za predpokladu, že to bude možné bez ohrozenia vyhliadok na dlhodobý rast. Značný potenciál na posilnenie rastových vyhliadok a súčasné zníženie nerovnosti príjmov predstavuje zvyšovanie miery zamestnanosti, zlepšovanie vzdelávacích výsledkov (aj prostredníctvom znižovania vplyvu socio-ekonomického zázemia) a odstraňovanie bariér hospodárskej súťaže na trhu výrobkov. Nová vláda potvrdila aj záväzok Slovenska vstúpiť do eurozóny od 1. januára 2009 a prijíma kroky na vytvorenie potrebných predpokladov, ktoré Slovensku umožnia splniť maastrichtské kritériá pre vstup. Udržanie makroekonomickej stability v menovej únii si môže vyžadovať prispôsobovanie politiky.

Udržanie makroekonomickej stability v menovej únii. Pokles reálnych úrokových mier spojený s elimináciou prémie kurzového rizika a prispôsobenie k rastu inflácie a efektom Balassa-Samuelsona v menovej únii by mohol odštartovať cyklus striedania období ekonomického vzostupu a prepadu. Plánovaná fiškálna konsolidácia bude do roku 2010 našťastie pôsobiť ako protiváha, ale možno bude potrebné prijať razantnejšiu anticyklickú fiškálnu politiku. Zároveň bude dôležité predísť odbúravaniu reforiem pracovného trhu prijatých v minulosti a realizovať opatrenia na podporu flexibility pracovných síl a trhu výrobkov, ktoré uľahčia prispôsobovanie sa idiosynkratickým šokom v menovej únii.

Zvýšenie miery zamestnanosti. Vláda by mala znížiť prekážky zamestnávania pracovníkov s nízkou kvalifikáciou, aj prostredníctvom možného zavedenia dávky podmienenej výkonom práce (in-work benefit). Toto opatrenie by zároveň pomohlo zmierniť chudobu. Je potrebné prijať opatrenia na zvýšenie aktivizácie dlhodobo nezamestnaných a na posilnenie mobility pracovníkov. Vzhľadom na výrazné starnutie obyvateľstva, ktoré sa začne prejavovať od roku 2030, je potrebné odstrániť prekážky pre vstup žien a starších pracovníkov na trh práce.

Zlepšenie vzdelávacích výsledkov. Na zvýšenie celkovej vzdelanostnej úrovne, ktorá je pod priemerom OECD, a zmiernenie silného vplyvu socio-ekonomického zázemia na vzdelávacie výsledky, by mala vláda zvýšiť účasť detí na predškolskej výchove, znížiť stratifikáciu systému a zvýšiť kvalitu vzdelávania. Vzdelávanie v stredných odborných učilištiach sa musí lepšie prispôbiť požiadavkám trhu práce, aby sa znížila vysoká nezamestnanosť absolventov týchto škôl. Zároveň je potrebné zvýšiť atraktivnosť terciárneho vzdelania pre absolventov stredných odborných škôl, aby sa zvýšil počet osôb s terciárnym vzdelaním.

Odstrániť bariéry hospodárskej súťaže na trhu výrobkov. Keďže v sieťových odvetviach a slobodných povolaniach stále existujú významné sektorovo-špecifické prekážky k hospodárskej súťaži, v oboch týchto oblastiach je potrebné prijať politické iniciatívy. Existuje značný priestor na znižovanie nákladov podnikov, ktoré vyplývajú z administratívnej regulácie. Prínos konkurenčných trhov výrobkov k rastu produktivity a záujmom spotrebiteľov by mohla posilniť reforma verejného sektora, najmä zvýšením vymožitelnosti zmlúv prostredníctvom ďalšej reformy súdnictva a verejného obstarávania.

Hodnotenie a odporúčania

Hlavnou výzvou je udržanie vysokého ekonomického rastu a sociálnej súdržnosti...

Slovensko zaznamenáva pretrvávajúci vysoký ekonomický rast. Nezamestnanosť výrazne klesla, avšak dlhodobá nezamestnanosť sa tvrdošijne drží na vysokej úrovni. Nová vláda prijala za svoju prioritu dosiahnutie rovnomernejšieho rozdelenia príjmov, ak to možno dosiahnuť bez ohrozenia výhľadov na dlhodobý rast. Udržateľnosť takéhoto rastu je podmienená vyváženým rozložením prínosov silného ekonomického rastu. Dosiahnutie uvedeného cieľa vyžaduje opatrenia, ktoré kladú väčší dôraz na zmiernenie chudoby, zvýšenie zamestnanosti a odstránenie prekážok v hospodárskej súťaži na trhoch produktov. Z dlhodobého hľadiska bude zlepšenie výsledných ukazovateľov vzdelávania, vrátane obmedzenia vplyvu sociálno-ekonomického zázemia na výsledné ukazovatele, kľúčom k udržaniu silného ekonomického rastu a sociálnej súdržnosti.

...a zachovanie makroekonomickej stability po vstupe do eurozóny

Vývoj na Slovensku nasvedčuje, že dokáže splniť kritériá vstupu do eurozóny v januári 2009. To vyzýva k prijatiu opatrení, ktoré podporia ekonomickú výkonnosť po vstupe do menovej únie. Problém, ktorý by sa mohol objaviť počas prvých rokov členstva v eurozóne súvisí s tým, že prispôsobenie sa poklesu reálnych úrokových sadzieb spojených so zánikom kurzového rizika a rast inflácie spojený s efektmi Balassa-Samuelsona (podľa odhadov na úrovni 1 – 1,5 % ročne v dlhodobom výhľade) by mohlo vyvolať v reakcii na vstup do eurozóny cyklus so striedaním mimoriadnej prosperity a hlbokkej krízy. Riešenie tohto problému by si vynútilo použitie anticyklickej fiškálnej politiky. V dlhodobjšom horizonte bude vyrovnanie sa s idiosynkratickými šokmi úplne závislé od zmien domácich miezd a cien, keďže už nebude k dispozícii plávajúci kurz domácej meny. Udržanie makroekonomickej stability za daných okolností je možné za podmienky zabezpečenia flexibility trhu práce a trhu produktov.

Ekonomika je dynamická a krátkodobá nezamestnanosť prudko klesá

Celkový ekonomický rast získal väčšiu dynamiku predovšetkým v roku 2006 a podľa odhadov štátnych orgánov dosiahla produkčná medzera kladné hodnoty začiatkom roka 2006. Nimi odhadovaná potenciálna miera rastu pre roky 2006-2007, podporená uvedením do prevádzky dvoch nových automobilových závodov, je približne 7,5 %, pričom do roku 2009 sa odhaduje pokles na 5,25 %. Rast zamestnanosti sa vyšplhal na 2,3 % v roku 2006 a zamestnanosť slovenských občanov doma a v zahraničí, vzhľadom na veľký počet Slovákov pracujúcich v zahraničí, zaznamenala ešte prudší rast (3,9 %), čo prudko znížilo mieru nezamestnanosti na 13 % koncom roka 2006. Avšak dlhodobá nezamestnanosť zotrvala na úrovni okolo 10 % pracovných síl. Napriek prudkému zníženiu krátkodobej nezamestnanosti sa priemerná reálna miera rastu miezd v rokoch 2005-2006 pohybovala okolo úrovne miery rastu produktivity práce (asi 5 % na zamestnanú osobu). Pri predpokladanom ekonomickom raste vo výške 8 % v roku 2007, pričom k trendu by sa mal vrátiť v roku 2008, by ekonomika mala rásť rýchlejšie ako potenciálna výroba.

Vývoj na Slovensku nasvedčuje, že dokáže splniť kritériá vstupu do eurozóny v januári 2009

Slovensko je veľmi dobre pripravené na splnenie podmienok prijatia Eura v roku 2009. Inflácia meraná indexom HICP klesla začiatkom roka 2007 na 2,25 % (medziročne) vďaka klesajúcim medzinárodným cenám energií, prísnejšiemu vymedzeniu miery zisku regulačnými orgánmi (predovšetkým pre elektrickú energiu a zemný plyn) a posilneniu výmenného kurzu. Inflácia bude v rokoch 2007 a 2008 pravdepodobne mierne klesať. V období od apríla 2007 do marca 2008 sa teda bude priemerná ročná miera inflácie pohybovať pod maastrichtskou referenčnou sadzbu, ktorú štátne orgány odhadujú na 2,9 %.

Vláda schválila rozpočet na rok 2007 vychádzajúc z veľmi opatrných predpokladov, preto stanovuje zníženie deficitu verejných financií o 0,8 percentuálneho bodu HDP na úroveň 2,9 %, čo je v súlade s maastrichtskou referenčnou hodnotou 3 % HDP; kritérium zadlženosti sa splní ľahko, nakoľko v roku 2006 verejný dlh dosiahol 33 % HDP. Ďalšia rozpočtová konsolidácia je naplánovaná na obdobie do roku 2010, keď má štrukturálny deficit klesnúť na 0,9 % HDP. Tým Slovensko splní strednodobé ciele pre udržateľnosť verejných financií zakotvené v prepracovanom Pakte stability a rastu. Je chvályhodné, že Slovensko plánuje dosiahnuť rozpočtovú konsolidáciu primárne cez obmedzovanie výdavkov, čo zvyšuje pravdepodobnosť pretrvania konsolidačných snáh. Hoci sa zatiaľ neprejavili žiadne problémy, rozsiahla decentralizácia verejnej správy v roku 2004 zvyšuje riziko nepriaznivého vplyvu slabo koordinovaného zadlžovania sa nižších stupňov štátnej správy, a tým aj ohrozenia konsolidácie verejných financií. Na obranu proti takýmto rizikám by vláda mala uvažovať o uplatnení fiškálnej politiky lepšie koordinovanej na rôznych úrovniach vlády.

Ostatné dve maastrichtské kritériá budú ľahko splnené, pretože dlhodobé úrokové miery sú bezpečne pod referenčnou hodnotou (výnosy 10-ročných vládnych dlhopisov sú vyššie len o 40 bázičných bodov ako výnosy ich nemeckých ekvivalentov) a výmenný kurz sa pohybuje v rámci fluktuálneho pásma 15 % okolo hodnoty ERM2, a to oveľa bližšie k hornej ako k dolnej hranici. S ohľadom na významný prílev priamych zahraničných investícií nasledovaný postupným zrýchľovaním hospodárskeho rastu a výrazným zhodnocovaním odhadovaného rovnovážneho výmenného kurzu bola v marci 2007 prijatá dohoda o revalvovaní stredného kurzu ERM2 slovenskej koruny voči Euru o 8,5 % na 35,442 Eura. Tento krok sa vníma ako odôvodnený a prijatý v správny čas. Podporí štátne orgány pri udržiavaní makroekonomickej stability.

Fiškálna politika by mala byť reštriktívna, aby dokázala čeliť prehrievaniu ekonomiky po vstupe do eurozóny

Bezprostredný problém, ktorému môžu štátne orgány čeliť po vstupe do eurozóny, je dočasná konjunktúra. Takáto konjunktúra môže byť spôsobená poklesom reálnych úrokových sadzieb spojený so vstupom do eurozóny, ako sa uvádzalo vyššie. Pôsobením multiplikačného efektu a akceleračného efektu sa prispôsobovanie sa nižšej úrokovvej miere pravdepodobne premietne do prehriatia ekonomiky. Okrem zvýšenia deficitu bežného účtu, bude uvedený vývoj mať tendenciu tlačiť domácu infláciu nahor (najmä v prípade takých aktív ako nehnuteľnosti na bývanie), a tým dočasne v ešte väčšej miere tlačiť reálne úrokové sadzby nadol, čím bude poháňať konjunktúru. Následný pokles konkurencieschopnosti časom spomalí ekonomický rast pod hodnotu trendu a umožní opätovné získanie konkurencieschopnosti, a tým návrat ekonomiky k trendu. Toto obdobie návratu by mohlo byť veľmi bolestivé, preto je vhodné uskutočniť kroky, ktoré predídu popísanému cyklu. Našťastie plánovaná fiškálna konsolidácia do roku 2010 znamená, že nastavenie fiškálnej politiky bude pôsobiť proti rastu agregátneho dopytu v období prípravy na členstvo v eurozóne. *Bolo by prezieravé ponechať automatické stabilizátory naplno pôsobiť, a ak by sa ekonomika predsa len začala prehrievať, bude zrejme nevyhnutné použiť ešte razantnejšie opatrenia fiškálnej politiky.*

Konvergencia životných úrovní sa spomalila poklesom miery zamestnanosti a nerovnomernou produktivitou práce

Trvalý vysoký hospodársky rast v posledných rokoch postupne zužuje medzeru v životných úrovniach medzi Slovenskom a vyspelými európskymi štátmi, ale ešte stále je potrebné prejsť dlhú cestu. HDP na obyvateľa (vyjadrený v parite kúpnej sily) stúpol zo 44 %, čo bol priemer v krajinách EÚ15 roku 1998, na 51 % v roku 2005, čo sa podarilo predovšetkým zvýšením produktivity práce. Rast produktivity bol však nižší v niektorých sektoroch, v ktorých je ťažšie vytvoriť konkurenčné trhové podmienky, najmä v sektore verejných podnikov (tzv. prirodzené monopoly) a sieťových odvetví, hoci nedávne rozšírenie veľkých obchodných domov svedčí o tom, že rast produktivity by sa mal zlepšiť. Využitie pracovnej sily navyše neumožnilo dobehnúť životnú úroveň v krajinách EÚ15, čo odráža rastúcu medzeru medzi mierou zamestnanosti na Slovensku a v krajinách EÚ15. Stále existujú značné možnosti na podporu konvergence životných úrovní zvýšením miery zamestnanosti, najmä ak sa za meradlo zoberú krajiny OECD, ktoré dosahujú najlepšie výsledky (11 z nich má mieru zamestnanosti vyššiu ako 70 % oproti 58 % v Slovenskej republike).

Napriek oživeniu tvorby pracovných miest, nezamestnanosť ostáva vysoká pre niektoré skupiny, zatiaľ čo pretrvávajú prekážky brániace participácii na trhu práce

Silný hospodársky rast sa začína prejavovať na trhu práce a vysoký dopyt po kvalifikovanej pracovnej sile viedol k väčšej diferenciacii miezd. Perspektíva zamestnania pre najzraniteľnejšie skupiny je však stále slabá. Miera dlhodobej nezamestnanosti je najvyššia v OECD a je mimoriadne vysoká najmä u mladých ľudí. Do určitej miery možno očakávať pokles dlhodobej nezamestnanosti, keď sa dostaví účinok silného rastu a uskutočnených sociálnych reforiem a reforiem legislatívy na ochranu zamestnancov. Avšak nízka regionálna mobilita pracovníkov prispieva k pretrvávajúcim dlhým dobám nezamestnanosti. Celková miera zamestnanosti je zároveň nízka, pričom veľmi slabú participáciu na trhu práce vykazujú starší pracovníci a mladé ženy. Potrebné sú politiky na riešenie týchto problémov, ktoré by pozitívne vplývali aj na chudobu.

Politiky trhu práce zamerané na riešenie príjmových nerovností musia podporiť rast zamestnanosti

Vláda schválila niekoľko opatrení, ktorých cieľom je väčšia distribúcia plodov vysokého hospodárskeho rastu smerom k nízkopríjmovým pracovníkom. Vláda zvýšila minimálnu mzdu nad úroveň rastu priemernej mzdy a Programové vyhlásenie vlády predpokladá ďalšie takéto zvyšovanie. Vláda tiež znova zaviedla rozširovanie záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, avšak s možnosťou, aby individuálni zamestnávateľia mohli požiadať vládu o oslobodenie spod jej záväznosti z dôvodov rozdielnych socio-ekonomických podmienok a navrhla zmeny v Zákonníku práce, ktoré trocha sprísňujú legislatívu na ochranu zamestnancov (LOZ). *Vláda by sa mala vyhnúť ďalšiemu významnému zvyšovaniu minimálnej mzdy vo vzťahu k priemernej mzde, keďže takéto zvyšovanie by poškodilo vyhliadky nízkokvalifikovaných pracovníkov na získanie zamestnania a v dôsledku toho by nedošlo k zníženiu príjmových nerovností. Vláda by tiež mala liberálne využívať svoje právomoci oslobodzovať spod rozšírenia záväznosti kolektívnych zmlúv s cieľom obmedziť stratu schopnosti miezd reagovať na miestne podmienky, čo by prehĺbilo nezamestnanosť vo východných regiónoch.* Naproti tomu, niektoré z plánovaných zmien v LOZ by nepoškodili zamestnanosť a podporili by rovnosť. Odstránením výnimiek z bežných ustanovení LOZ pre pracovníkov na čiastočný úväzok by sa naozaj zlepšili ich pracovné vyhliadky. *Všetky takéto výnimky by sa mali zrušiť. Zároveň vláda by sa mala vyhnúť sprísňovaniu všeobecných ustanovení LOZ, ktoré by výrazne zvýšili náklady na zamestnanosť.*

HODNOTENIE A ODPORÚČANIA

Vysoké odvodové zaťaženie stále vplýva na zamestnanosť pracovníkov s pomerne nízkym príjmovým potenciálom. Tak ako v iných krajinách, demotivačné prvky obsiahnuté v daňovom a sociálnom systéme sa výraznejšie prejavujú v domácnostiach s deťmi, než v iných domácnostiach. *Malo by sa zvážiť zavedenie dávky podmienenej výkonom práce (in-work benefit), ktorá by podporila rozšírenie zamestnanosti a zároveň by znížila chudobu. Takáto dávka by sa mala zvyšovať s počtom detí, mala by byť podmienená minimálnym počtom odpracovaných hodín a mala by sa znižovať postupne po prekročení určitého príjmu domácnosti, ktorý by sa určil na základe životného minima.*

Dôchodkový systém vytvára pasce chudoby pre nízkokvalifikovaných pracovníkov

Je tu značné riziko, že mnohí pracovníci s nízkym zárobkovým potenciálom si v reformovanom dôchodkovom systéme naakumulujú dôchodkové nároky, ktoré nedosiahnu ani úroveň nároku na sociálnu pomoc. Dôchodky budú vo väčšine prípadov prísne úmerné príspevkom do reformovaného dôchodkového systému a sociálna pomoc sa bude naďalej rýchlo znižovať pri súčasnom zvyšovaní dôchodkových príjmov, čo bude vytvárať pasce chudoby a demotiváciu pracovať v legálnej ekonomike. V povinnom kapitalizačnom druhom pilieri môže požiadavka investovať 30 % portfólií aktív do domácich aktív v budúcnosti nepriaznivo ovplyvniť riziko a návratnosť investícií, čo by zvýšilo podiel dôchodcov s nárokom na dôchodok nižším ako je výška sociálnej pomoci. Hoci táto požiadavka zrejme nie je v súčasnosti záväzná, môže obmedziť investičné rozhodnutia, akonáhle dozreje druhý pilier dôchodkového systému. Aby sa znížilo riziko vzniku pascí chudoby v dôchodkovom systéme, je potrebné realizovať niekoľko opatrení:

- *Súčasné mechanizmy prerozdelenia v reformovanom dôchodkovom systéme by sa mohli prehodnotiť a prípadne rozšíriť. Za týmto účelom by povinné dôchodky, ktoré dnes nie sú predmetom zdanenia (t.j. systém exempt-exempt-exempt (EEE), resp. oslobodené-oslobodené-oslobodené), by mohli podliehať dani z príjmu (systémom EET (oslobodené-oslobodené-zdanené) alebo TEE (zdanené-oslobodené-oslobodené)) a získané prostriedky by sa mohli použiť na zvýšenie dôchodkov v prvom pilieri, pričom by priemerný čistý dôchodok zostal nezmenený.*
- *Tempo krátenia sociálnej pomoci dôchodcom pri zvyšovaní ich dôchodkového príjmu by sa malo zmierniť, pričom rozpočtové náklady by boli financované zo zníženia daňových výhod pre dobrovoľné dôchodkové sporenie v treťom pilieri.*
- *Požiadavka, aby sa 30 % finančných investícií do druhého piliera použilo na nákup domácich aktív, by sa mala zrušiť.*

Aktivácia dlhodobo nezamestnaných sa musí ďalej skvalitňovať

Aktívna politika trhu práce (AFTP) je výrazne orientovaná na rozsiahle programy tvorby pracovných miest. Takéto programy sa ukázali byť neúčinnými pri znižovaní dlhodobej nezamestnanosti. Zatiaľ ešte nie sú úplne efektívne pridelené prostriedky na služby spojené s umiestňovaním nezamestnaných na trhu práce. Skvalitnenie AFTP by prinieslo výhody aj v tom, že mzdy by lepšie reagovali na nerovnováhy na trhu práce. *Je potrebné rozšíriť opatrenia zamerané na vzdelávanie nezamestnaných, najmä nezamestnaných mladých ľudí, zatiaľ čo tvorbu dotovaných pracovných miest je potrebné lepšie zacieliť. Je potrebné posilniť schopnosť verejných služieb zamestnanosti poskytnúť účinnú pomoc pri hľadaní práce a monitorovaní potrieb.*

Je potrebné znížiť regionálne rozdiely vo výkonnosti trhu práce

Faktická neexistencia súkromného trhu s nájomnými bytmi, napriek určitému zlepšeniu v poslednom období, je prekážkou pre rozvoj regionálnej mobility pracovných síl, ktorá prispieva k trvalo nízkym mieram zamestnanosti vo východných regiónoch krajiny, vysokej štrukturálnej nezamestnanosti a pomalému prechodu mladých ľudí zo vzdelávania do práce. Vládne politiky sa zameriavajú na výstavbu dotovaného verejného sektora nájomného bývania, ktorý má dlhé čakacie doby, čo odrádza od mobility, a na poskytovanie dotácií rodinám a jednotlivcom, ktorí si kupujú vlastné bývanie. *Prioritou by malo byť odstraňovanie prekážok rozvoja súkromného nájomného trhu, prehodnotenie regulácie a zlepšenie vymožitelnosti práva. Bytová výstavba vo verejnom sektore by sa mala zamerať na regióny, v ktorých je najvyšší dopyt po bývaní. Nájomné vo verejných nájomných bytoch, v ktorých bývajú rodiny a jednotlivci so strednými a vysokými príjmami, by sa malo zosúladiť s trhovým nájomným. Keď sa vytvoria podmienky pre rozvoj súkromného nájomného sektora, dotácie na bytovú výstavbu vo verejnom sektore by sa mali nahradiť hotovostným príspevkom na bývanie.*

Je potrebné odstrániť prekážky brániace účasti starších pracovníkov a mladých žien na trhu práce

Miera participácie starších pracovníkov na trhu práce je napriek nedávnomu zvýšeniu stále nízka a participácia mladých žien výrazne klesá. Dramatický vplyv vývoja demografickej situácie a starnutia obyvateľstva na rast ponuky pracovnej sily, ktorý sa očakáva od roku 2030, ďalej zvyšuje potrebu prijať opatrenia na zlepšenie využitia pracovnej sily.

- Zákonný vek odchodu do dôchodku je 62 rokov pre mužov a ženy dosiahnu tento vek v roku 2014. Tento vek je pomerne nízky, odzrkadľuje nižšiu strednú dĺžku dožitia v porovnaní s inými krajinami OECD, hoci stredná dĺžka dožitia sa bude pravdepodobne so zvyšovaním životnej úrovne zvyšovať. *Zákonný vek odchodu do dôchodku by sa mal upraviť v súlade so zvýšením strednej dĺžky dožitia akonáhle sa dosiahne úplné zvýšenie veku odchodu do dôchodku u žien.*
- Úpravy dôchodkov pri odchode do dôchodku pred alebo po dovŕšení zákonného veku odchodu do dôchodku (6 % za rok) sú stále pod úrovňou poistnej neutrality (približne 8 % ročne). *Zníženie dôchodku za predčasný odchod do dôchodku a jeho zvýšenie za neskorší odchod do dôchodku by mali dosiahnuť poistne neutrálne hodnoty.*
- Skúsenosti z krajín OECD ukazujú, že hoci rodičovská dovolenka pomáha rodičom pri zosúladení rodinného a pracovného života, nadmerná dĺžka tejto dovolenky ohrozuje vyhliadky matiek v ich kariére. *Dĺžka rodičovskej dovolenky by sa mala skrátiť zo súčasných 3 rokov, pričom počas zostávajúceho obdobia do troch rokov by sa dávka vyplácala formou dotácie pre starostlivosť o dieťa.*
- Vysoký daňový klin pre druhú zárobkovo činnú osobu v porovnaní s hlavným živiteľom v domácnostiach s dvomi zárobkovo činnými partnermi pôsobí demotivačne pre ženy, ktoré sú citlivejšie na variácie čistej mzdy než muži. *Tento daňový klin je potrebné odstrániť.*

Vzdelávanie má rozhodujúci význam pre dosiahnutie udržateľného hospodárskeho a sociálneho rozvoja

Zlepšenie vzdelávacích výsledkov je kľúčovou súčasťou stratégie Slovenska na dosiahnutie životnej úrovne porovnateľnej s vyspelými európskymi krajinami. Lepšie vzdelávacie výsledky zvyšujú produktivitu, zlepšujú vyhliadky na zamestnanie a za predpokladu rovnomernejšej distribúcie znižujú

príjmovú nerovnosť a chudobu. Hoci niektoré vzdelávacie výsledky, napr. nízky podiel študentov predčasne opúšťajúcich strednú školu, sú priaznivé, v ďalších oblastiach existuje priestor na zlepšenie:

- Podľa štúdie OECD PISA 2003 je vzdelanostná úroveň pod priemerom OECD a silne ju ovplyvňuje socio-ekonomické zázemie. Obzvlášť slabú úroveň vzdelania dosahujú rómske deti, ktoré väčšinou pochádzajú z nižších socio-ekonomických vrstiev a predstavujú významné a stále rastúce percento detskej populácie;
- Pracovné uplatnenie absolventov stredných odborných programov, ktoré nevedú k terciárnemu vzdelávaniu, je nízke (miera nezamestnanosti týchto osôb je oveľa vyššia ako u iných osôb s vyšším stredným vzdelaním), čo naznačuje, že absolventi týchto programov si neosvoja zručnosti potrebné na odolávanie nepriaznivým štrukturálnym šokom;
- Podiel osôb s terciárnym vzdelaním sa síce zvyšuje (14 % osôb vo veku 25–34 rokov v porovnaní s 31 % – priemer OECD), ale stále je nízky (12 % obyvateľstva vo veku 25–64 rokov).

Na zlepšenie úspešnosti študentov a zníženie vplyvu socio-ekonomického zázemia sú potrebné reformy v oblasti školstva

Medzinárodné skúsenosti svedčia o tom, že vzdelávanie v rannom detstve má významný účinok na učenie sa v neskorších štádiách vzdelávania, najmä u detí s horším socio-ekonomickým zázemím. Vláda preto plánuje zvýšiť účasť detí v predškolskej výchove tak, že od roku 2008 bude výchova v materskej škole pre päťročné deti poskytovaná zdarma. Praktické problémy pri zvyšovaní účasti na predškolskej výchove spôsobuje skutočnosť, že sieť materských škôl nepokrýva celú krajinu a je nedostatočná najmä v chudobnejších okresoch s početnou rómskou populáciou. *Vláda by mala zaručiť, aby obce, ktoré nezabezpečujú primeranú ponuku materských škôl, boli finančne schopné tak urobiť a skutočne ju zabezpečili. Okrem toho je potrebné vyvinúť úsilie na zvýšenie účasti detí s horším socio-ekonomickým zázemím už od veku štyroch rokov.* To by bolo obzvlášť osožné pre rómske deti, pretože mnohé z nich nenavštevujú materské školy, hoci by im to mohlo priniesť značný úžitok, najmä pomôcť osvojiť si vyučovací jazyk používaný v škole.

Medzinárodné skúsenosti tiež ukazujú, že vplyv socio-ekonomického zázemia na výkon žiakov je silnejší v krajinách s vysoko diferencovaným systémom vzdelávania, medzi ktoré patrí aj Slovensko. S cieľom zredukovať existujúcu segmentáciu preto zodpovedné orgány podporujú zlučovanie stredných odborných škôl (55 % študentov), ktoré žiakov pripravujú na terciárne vzdelávanie, so strednými odbornými učilišťami (20 % žiakov), ktoré pripravujú na skorý vstup na trh práce. *Tento proces by mal pokračovať podporou zlučovania stredných odborných škôl s gymnáziami, pričom všeobecnovzdelávacie predmety, ktoré sú pre obidva typy škôl rovnaké, by sa vyučovali spoločne. Okrem toho vek, v ktorom sa žiaci rozdeľujú na všeobecnovzdelávacie a odborný smer, by sa mal zvýšiť na 16 rokov.* Znížila by sa tak socio-ekonomická segregácia na školách a zvýšil by sa podiel výučby všeobecnovzdelávacích predmetov u žiakov stredných odborných učilišť, ktorí by tak získali pevnejšie základy pre ďalšie vzdelávanie.

Na zlepšenie úspešnosti žiakov, najmä detí s poruchami učenia, by vplývala aj zvýšená kvalita učiteľov. Vláda počas uplynulých troch rokov v snahe pritiahnúť kvalitnejších uchádzačov výrazne zvýšila učiteľské platy, ktoré boli v medzinárodnom porovnaní veľmi nízke a uvažuje o ich ďalšom zvýšení, aby sa plat učiteľov v pomere k priemernému zárobku priblížil k priemeru OECD. Obzvlášť vysoký nárast platov sa predpokladá u učiteľov cudzích jazykov, ktorých je veľký nedostatok, ale chýbajú aj učelia matematiky a prírodovedných predmetov. Ak sa vyššie platy majú čo najúčinnejšie prejavovať v zvýšení kvality vzdelávania, *zodpovedné orgány by mali zaviesť dobre prepracované systémy náboru a výberu uchádzačov, zabezpečiť kvalitnú základnú učiteľskú prípravu, a motivovať učiteľov k neprestajnému zlepšovaniu ich praxe.* Aj vedenie škôl musí byť dostatočne silné a mať potrebnú flexibilitu na riadenie,

prícom musí niesť zodpovednosť za výsledky. *V tejto súvislosti je nevyhnutné poskytnúť vedeniu škôl právomoci týkajúce sa prijímania a prepúšťania učiteľov. Najväčší nárast platu by sa pritom mal využiť na prítiahnutie kvalitných učiteľov do škôl so žiakmi s nepriaznivým socio-ekonomickým zázemím. Politika poskytovania vyšších príplatkov k platu učiteľom cudzích jazykov by sa mala zovšeobecniť aj na ďalšie predmety, v ktorých chýbajú kvalifikovaní učelia.*

Vzdelávanie v stredných odborných učilištiach by sa malo lepšie zosúladiť s požiadavkami trhu práce

Po páde komunizmu stratili stredné odborné učilištia kontakt s podnikmi. Keďže takmer úplne zanikla učňovská príprava, aplikovaná výučba sa zabezpečuje v odborných učilištiach, často na zastaraných zariadeniach. Aby sa vzdelávanie v stredných odborných učilištiach lepšie prispôbilo požiadavkám trhu práce, *do vypracúvania učebných programov a praktickej prípravy je potrebné vo väčšej miere zapájať zamestnávateľov (viac učňovských pomerov)*. Povzbudzujúcim príkladom toho, ako väčšia zainteresovanosť zamestnávateľa môže zmeniť situáciu v tomto type vzdelávania, je automobilový priemysel. Aj vyššie uvádzané opatrenia na zlepšenie školskej úspešnosti a všeobecné zníženie vplyvu socio-ekonomického zázemia by pomohli lepšie pripraviť žiakov týchto škôl na trh práce.

Je potrebné zvýšiť príťažlivosť terciárneho vzdelávania pre absolventov stredných odborných škôl

Relatívne vysoké percento absolventov stredných odborných škôl, ktorí spĺňajú predpoklady na vstup na vysokú školu, nepokračuje v terciárnom štúdiu. Jedným z dôvodov je nedostatok relatívne krátkych (2 až 3-ročných) programov s profesijnou orientáciou (t. j. terciárnych programov typu B), ktoré by pre mnohých absolventov (veľkého počtu) stredných odborných škôl boli zrejme atraktívne. *Vypracovanie takýchto programov by malo dostať prioritu*. Ďalšou prekážkou vstupu absolventov stredných odborných škôl do terciárneho vzdelávania je, že na prijímacích skúškach na najpopulárnejšie vysoké školy často nedosiahnu počet bodov potrebný na prijatie na dennú formu štúdia, ktorá sa poskytuje bezplatne. V takomto prípade sa môžu uchádzať o externé štúdium a platiť „neoficiálne“ poplatky (na najpopulárnejších vysokých školách je to okolo 1000 Eur ročne), kde majú oveľa vyššiu šancu na prijatie, alebo sa môžu rozhodnúť pre menej atraktívnu vysokú školu. Na zníženie tejto prekážky účasti na terciárnom vzdelávaní a na jeho spravodlivejšie financovanie *by sa neoficiálne poplatky mali zakázať. Vláda by navyše mala prehodnotiť svoju politiku nezavádzania poplatkov za denné štúdium, pretože to znižuje motiváciu k efektívnosti v sektore terciárneho vzdelávania a ohrozuje sociálnu rovnoprávnosť, keď najväčšie výhody dostávajú tí, ktorým sa darí najlepšie. Poplatky by sa mali vyrovnať pre študentov denného i externého štúdia a stanoviť v takej výške, aby významne prispeli k pokrytiu nákladov vzhľadom na vysoké príjmové zvýhodnenie osôb s terciárnym vzdelaním na Slovensku a na nízku progresívnosť daňového systému. V prípade zavedenia (oficiálnych) poplatkov by sa mali sprístupniť pôžičky so splátkami stanovenými na základe výšky príjmu, aké existujú v mnohých iných krajinách OECD, aby niektorí študenti neprišli o možnosť študovať len kvôli nedostatku peňazí, a aby sa znížilo riziko návratnosti súkromných investícií do terciárneho vzdelávania.*

Ďalší rast produktivity naďalej brzdí sektorovo špecifická regulácia trhu výrobkov a nedostatočná efektívnosť verejného sektora

Hoci všeobecná ekonomická regulácia priaznivo pôsobí na hospodársku súťaž, náklady podnikov vyplývajúce z administratívnej regulácie sú v niektorých prípadoch stále vysoké. Je potrebné zabezpečiť, aby regulácia profesionálnych služieb a sieťových odvetví väčmi podporovala hospodársku súťaž. Štát má ešte stále vysoký podiel na majetku v sieťových odvetviach. Ďalej uvádzané opatrenia by zintenzívnili

HODNOTENIE A ODPORÚČANIA

súťaž na trhu výrobkov a mohli by zvýšiť kúpnu silu príjmov z práce, celkovú zamestnanosť a produktivitu, a posilniť odolnosť ekonomiky voči šokom:

- Na trhu s energiami ešte plne nefunguje hospodárska súťaž. Účinky vysokej koncentrácie trhu by sa mohli vyvážiť opatreniami na prekonanie fragmentácie trhov v regióne pozdĺž hraníc štátov. *Ich súčasťou by malo byť rozšírenie prenosovej sústavy, prostredníctvom ktorej sa vyrovnáva dopyt a ponuka energie, cez hranice štátu v spolupráci so susednými krajinami. Mala by sa vytvoriť možnosť krátkodobého obchodovania s elektrinou v spolupráci s Českou republikou.* Je potrebné posilniť opatrenia na zamedzenie necenovej diskriminácie. *Regulačný úrad pre sieťové odvetvia by mal od prevádzkovateľov sietí vyžadovať, aby novým účastníkom trhu poskytovali všetky informácie o podmienkach prístupu do siete. Regulačný úrad by mal ukladať konkrétnejšie povinnosti prevádzkovateľom plynárenskej a elektrárnskej siete. Mali by sa napr. stanoviť pravidlá upravujúce del'bu nákladov na pripojenie do siete. Mali by sa zracionalizovať postupy na povoľovanie výstavby nových elektrární. Je potrebné povzbudzovať ďalší vstup súkromného kapitálu ako súčasť stratégie na vytváranie takých rámcových podmienok, ktoré podporujú hospodársku súťaž.*
- Regulácia odvetvia telekomunikácií musí dôraznejšie povzbudzovať hospodársku súťaž. Štátne vlastníctvo dominantného telekomunikačného operátora môže navodiť dojem konfliktu záujmov. Absencia rozpočtovej nezávislosti regulačného orgánu ohrozuje jeho nezávislosť, čo môže ešte väčšmi odradiť konkurentov od vstupu na tento trh. *Mala by sa skrátiť doba potrebná na zavádzanie nápravných opatrení zameraných na povzbudenie hospodárskej súťaže v pevnej telefónnej sieti. Podiel štátu na majetku dominantného telekomunikačného operátora by sa mal sprivatizovať. Nezávislosť regulačného orgánu pre telekomunikácie by sa mala posilniť tým, že jeho rozpočet sa vyjme z rozpočtu ministerstva dopravy.*
- Je potrebné vytvoriť podmienky na hospodársku súťaž v železničnom sektore. Vládne dotácie sa vyplácajú priamo prevádzkovateľovi osobnej železničnej dopravy v štátnom vlastníctve, čo odrádza nových účastníkov trhu. *Namiesto toho by sa dotácie mali použiť na znižovanie vysokých cien za prístup do siete, alebo by sa mali poskytovať prostredníctvom výberového konania na plnenie úloh vo verejnom záujme.*
- Administratívna záťaž podnikov vytvára bariéry pre vstup. Napríklad, pri platbách rôznych príspevkov sociálneho zabezpečenia sa používajú rozdielne postupy. V medzinárodnom porovnaní sa zdajú byť vysoké aj náklady spojené so získavaním licencií. Tieto náklady by sa mali znížiť a mali by sa zjednotiť postupy pri platbách príspevkov sociálneho zabezpečenia.
- Je potrebné pokračovať v deregulácii profesionálnych služieb. *Malo by sa zrušiť povinné členstvo v komorách. Stavovské komory by nemali mať právomoc robiť rozhodnutia týkajúce sa regulácie činnosti firiem poskytujúcich profesionálne služby. Mali by sa zrušiť požiadavky na prax uplatňované v prípade zakladania firiem. Mali by sa uvoľniť obmedzenia týkajúce sa právnej formy firiem.*
- Nad'alej je potrebné zlepšovať riadiace kapacity a zodpovednosť v súdnictve. Aj napriek prijatiu legislatívy, ktorou sa zvýšil podiel výberových konaní oznamovaných vo forme vyhlásenia o metóde verejného obstarávania, ešte stále existuje priestor na posilnenie hospodárskej súťaže. *V rámci reformy verejného sektora sa musí nad'alej posilňovať vymožiteľnosť zmlúv a hospodárska súťaž v oblasti verejného obstarávania.*

Kapitola 1

Dobiehanie vyspelých európskych štátov a vstup do eurozóny

Slovensku sa v posledných rokoch ekonomicky mimoriadne darí. Ekonomický rast dosahuje vysokú úroveň a nezamestnanosť výrazne klesla, pričom dlhodobá nezamestnanosť zostáva na vysokej úrovni. Slovensko je teraz v stave splniť maastrichtské konvergenčné kritériá, ktoré podmieňujú vstup do eurozóny. Z krátkodobého hľadiska to znamená odvrátenie potenciálnej konjunktúry/vzrastu cien po vstupe. Z dlhodobejšieho hľadiska to znamená udržanie flexibilného trhu práce aj trhu produktov, ktorý pomôže ekonomike zvládnuť idiosynkratické šoky. Počas posledného desaťročia Slovensko síce razantne pokročilo v dobiehaní životnej úrovne štátov EÚ15, ešte stále má však veľké rezervy. Za dosiahnutý pokrok vďaka vysokému rastu produktivity. Na druhej strane stupeň využitia pracovných síl však z neho uberá. Naďalej sú rezervy v dobiehaní a zmiernení relatívnej chudoby, a to vo zvyšovaní miery zamestnanosti. Taktiež reforma regulačných mechanizmov, ktorá podporí hospodársku súťaž na trhoch produktov, by prispela k rastu produktivity a zároveň aj k zníženiu nerovnosti príjmov. Z dlhodobého hľadiska bude zlepšenie výsledných ukazovateľov vzdelávania, vrátane obmedzenia vplyvu sociálno-ekonomického zázemia na výsledné ukazovatele, kľúčom k udržaniu silného ekonomického rastu a zníženiu nerovnosti príjmov.

Slovenská republika vykazuje trend vysokého rastu, ktorý sprevádza postupné dobiehanie úrovne produktivity a životnej úrovne vykazovanej štátmi EÚ pred jej rozšírením (t. j. EÚ s 15 členskými štátmi, EÚ15). Značný príliv priamych zahraničných investícií, predovšetkým do automobilového priemyslu a odvetvia spotrebnej elektroniky, je kľúčovým faktorom konvergenzie k úrovni produktivity EÚ15. Vstup do EÚ zohral významnú úlohu v tomto procese, priniesol totiž inštitucionálnu reformu, nevyhnutnú pre splnenie požiadaviek EÚ, zostril hospodársku súťaž na domácom trhu produktov a uľahčil vstup na exportné trhy. Nová vláda si dosiahnutie rovnomernejšieho rozdeľovania príjmu určila ako prioritu za predpokladu, že ho bude možné dosiahnuť bez ohrozenia dlhodobých rastových perspektív.

Niektoré sektory – predovšetkým priemyselná výroba, poľnohospodárstvo a finančné služby – dokázali pozoruhodne zvýšiť produktivitu a dohánajú úroveň produktivity vyspelých štátov EÚ. Iné sektory, ktoré boli menej vystavené tvrdej medzinárodnej konkurencii, pokročili menej a niektoré sa dokonca ešte viac vzdialili od úrovne produktivity EÚ15. Sú sektory – konkrétne distribučný sektor a sektor výroby a rozvodu elektrickej energie, plynu a vody – s obrovskými rezervami, ktorých využitie by prispelo k zvýšeniu celkovej úrovne produktivity v slovenskej ekonomike na hodnotu porovnateľnú s EÚ15. Zabezpečenie hospodárskej súťaže na trhu produktov, najmä v uvedených sektoroch, by prospelo nielen konvergencii ale aj zmierneniu príjmovej nerovnosti, nakoľko táto by razila cestu zvyšovania zamestnanosti a reálnych miezd (znížením renty).

Krátkodobá nezamestnanosť síce v posledných rokoch výrazne klesla, avšak dlhodobá nezamestnanosť zatiaľ ešte výrazne neklesla a v medzinárodnom porovnaní ostáva veľmi vysoká, najmä medzi mladými ľuďmi. Miera nezamestnanosti v jednotlivých okresoch a podľa stupňa kvalifikácie vykazuje nemalé rozdiely; veľmi vysoká miera nezamestnanosti dolieha na osoby bez (úplného) stredoškolského vzdelania alebo s úplným stredoškolským odborným vzdelaním, ktoré priamo zo školy vstupujú na trh práce. Miera participácie starších pracovníkov na trhu práce je nízka, avšak vykazujúca nárast, pričom v prípade žien vo veku 25-34 nastáva pokles. Napriek zvýšenému využitiu pracovných síl v posledných rokoch, jeho obrovský prepad v skorších rokoch spôsobil, že ešte v roku 2005 bola úroveň v porovnaní s priemerom EÚ15 horšia než sedem rokov predtým, čo zabraňovalo konvergencii životnej úrovne a zmierneniu nerovnosti príjmov a chudoby. Výraznejšie starnutie obyvateľstva na Slovensku

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

než v štátoch západnej Európy zrejme sťaží konvergenciu životnej úrovne počas prvej polovice tohto storočia.

S postupným dobiehaním západoeurópskej životnej úrovne bude pre Slovensko čoraz dôležitejšie pozdvihnúť úroveň ľudského kapitálu svojich občanov, a tak sa udržať na konvergenčnej dráhe. V súčasnosti Slovensko zažíva prudký rast produktivity tým, že preberá technológie a know-how firiem s ukázkovou produktivitou, často prostredníctvom priamych zahraničných investícií, a stáva sa špecializovanejšie, zväčša už samotným začlenením sa do medzinárodných dodávateľských reťazcov. Príde však obdobie, kedy pre udržanie sa na konvergenčnej trajektórii bude nevyhnutné presunúť sa do oblastí trhu náročnejších na ľudské zdroje, ktoré sú zatiaľ obsadené vyspelejšími štátmi; niektoré nadnárodné spoločnosti pôsobiace na Slovensku už dnes majú problém nájsť ľudí s takou kvalifikáciou, akú potrebujú. Zvládnutie takého prechodu bude podmienené zlepšením výstupných výsledkov vzdelávania: podľa štúdie 2003 PISA celkové výsledky sú nižšie ako priemer štátov OECD; počet absolventov vysokých škôl je síce nízky, ale rýchlo rastie; odborné vzdelávanie určené pre bezprostredný vstup na trh práce zjavne neposkytuje študentom kvalifikáciu, ktorá by bola vysoko cenená na trhu práce; a u rómskych detí sú výstupné vzdelávacie výsledky mimoriadne slabé. Zlepšenie výstupných ukazovateľov vzdelávania, predovšetkým zoslabenie ťaživého vplyvu sociálno-ekonomického zázemia na ne, bude kľúčom k zmierneniu nerovnosti príjmov a chudoby.

Vývoj na Slovensku nasvedčuje, že dokáže splniť kritériá vstupu do eurozóny v januári 2009. To však zároveň vyzýva k prijatiu opatrení, ktoré zabezpečia udržanie dobrých ekonomických výsledkov v rámci menovej únie. Problém, ktorý by sa mohol objaviť počas prvých rokov členstva v eurozóne, súvisí s možným vznikom cyklu so striedaním mimoriadnej prosperity a hlbokkej krízy v dôsledku poklesu reálnych úrokových sadzieb sprevádzajúceho odstránenie kurzového rizika a adaptáciu na nárast stálej inflácie spojenej s Balassa-Samuelsonovými efektmi (ktoré Národná banka Slovenska odhaduje na úrovni 1 – 1,5% v dlhodobom meradle) v menovej únii. V neskorších rokoch si zvládnutie idiosynkratických šokov vynúti úpravy domácich miezd a cien bez možnosti pomôcť si zmenou výmenného kurzu. Z tohto dôvodu je dôležité zabezpečiť zachovanie flexibility trhu práce a trhu produktov.

Táto kapitola sa začína prehľadom pokroku dosiahnutého v približovaní sa k životnej úrovni vyspelých európskych štátov a vývojom distribúcie príjmov. Ďalšia časť tejto kapitoly obsahuje hodnotenie aktuálneho stavu z hľadiska plnenia maastrichtských konvergenčných kritérií vstupu do eurozóny a vyjadruje sa k zmenám politiky, ktoré si vyžiada zabezpečenie makroekonomickej stability po vstupe do eurozóny. Opatrenia zamerané na udržanie silného hospodárskeho rastu a sociálnej súdržnosti – hlavný cieľ slovenskej hospodárskej politiky – sú popísané v poslednej časti.

Dosiahnutý pokrok v konvergencii

Konvergenca napreduje

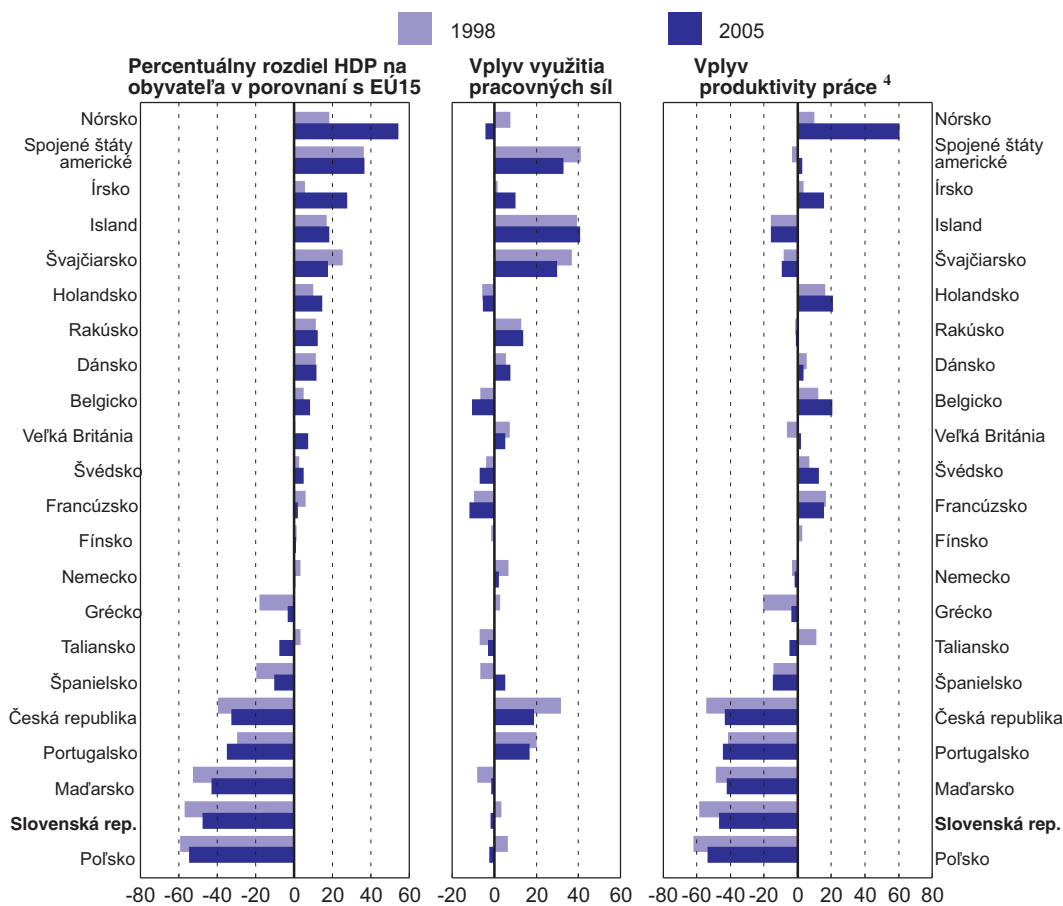
HDP na obyvateľa (v parite kúpnej sily) sa zvýšil z úrovne 44 % priemeru EÚ15 v roku 1998¹ na 51 % v roku 2005 (*obr 1.1*). Porovnateľné zvýšenie zaznamenala aj Česká republika, ktorá si udržiava náskok v konvergencii úrovne HDP na obyvateľa (67 % priemeru EÚ15 v parite kúpnej sily), pričom Maďarsko zaznamenalo výraznejšie zvýšenie HDP na obyvateľa, a to na úroveň 58 % priemeru EÚ15. Na druhej strane, Slovensku sa lepšie darilo ako Poľsku, ktorého HDP na obyvateľa narástlo len o 5 percentuálnych bodov na úroveň 46 % priemeru EÚ15. Konvergenca úrovne HDP na obyvateľa bola dosiahnutá zvýšením produktivity práce, a to z hodnoty 43 % priemernej hodinovej produktivity EÚ15 v roku 1998 na 52 % v roku 2004. Priemerná miera rastu hodinovej produktivity práce dosiahla 4,2 % v rokoch 1998-2005, pričom priemerná úroveň v EÚ bola 1,3 % (*obrázok 1.2*). Vzhľadom na nízke východiskové úrovne produktivity, Slovensko zaznamenalo prudký rast produktivity prebráním výrobných a organizačných postupov vyspelejších krajín a intenzívnejšou integráciou v rámci celosvetovej

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

ekonomiky. Hlboké ekonomické reformy v priebehu posledných rokov a intenzívnejšia integrácia v rámci celosvetovej ekonomiky, predovšetkým s európskymi štátmi, vytvorili priaznivé podmienky pre úspešné dobiehanie. Miera rastu hodinovej produktivity práce vzrástla z podobných dôvodov aj v ostatných tranzitívnych štátoch OECD v strednej Európe (Česká republika, Maďarsko a Poľsko), ktoré v rokoch 1998-2005 vykazovali ročnú priemernú mieru v rozpätí od 4,6 % v Českej republike do 3,3 % v Maďarsku.

Miera využitia pracovnej sily (t. j. počet odpracovaných hodín na obyvateľa), ktorá z úrovne 4 % nad priemerom EÚ15 v roku 1998 klesla na 2 % v roku 2004, nepriaznivo ovplyvnila konvergenciu životnej úrovne. Kľúčovým faktorom uvedeného poklesu je rozdielnosť vo vývoji miery zamestnanosti, ktorá na Slovensku klesá, v štátoch EÚ15 však stúpa (obrázok 1.3). Miera zamestnanosti na Slovensku prudko klesla v polovici 90-tych rokov v súvislosti s reštrukturalizáciou nekonkurencieschopných podnikov z komunistickej éry, avšak od roku 2000, poháňaná značnými priamymi zahraničnými investíciami, neustále rastie. V rovnakom období miera zamestnanosti štátov EÚ15 rástla vďaka reformám na trhu práce. Priaznivejší demografický vývoj na Slovensku než v EÚ15 (podiel populácie v produktívnom veku na Slovensku vzrástol, pričom v EÚ15 sa v podstate nezmenil) a v menšej miere, menej výrazné skrátenie pracovného času zmiernilo relatívny pokles miery využitia pracovnej sily.

Obrázok 1.1. Dosiahnutá miera konvergencie

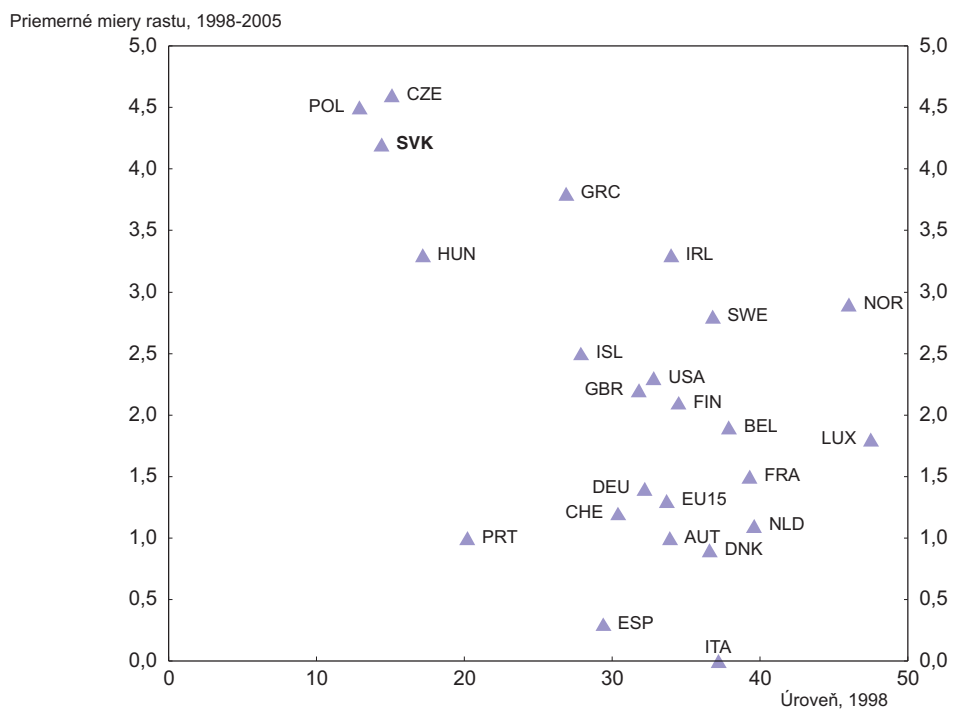


1. 15 členských štátov Európskej únie pred jej rozšírením v roku 2004.
2. Na základe aktuálnych parít kúpnej sily a bežných cien.
3. Využitie pracovnej sily
4. Produktivita práce je meraná ako HDP na jednu odpracovanú hodinu.

Zdroj: Ekonomická databáza údajov OECD o produktivite, Analytická databáza, Databáza národných účtov, Burniaux and Causa (2007, pripravuje sa) a výpočty OECD.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKYCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Obrázok 1.2. Produktivita práce: úroveň a rast¹



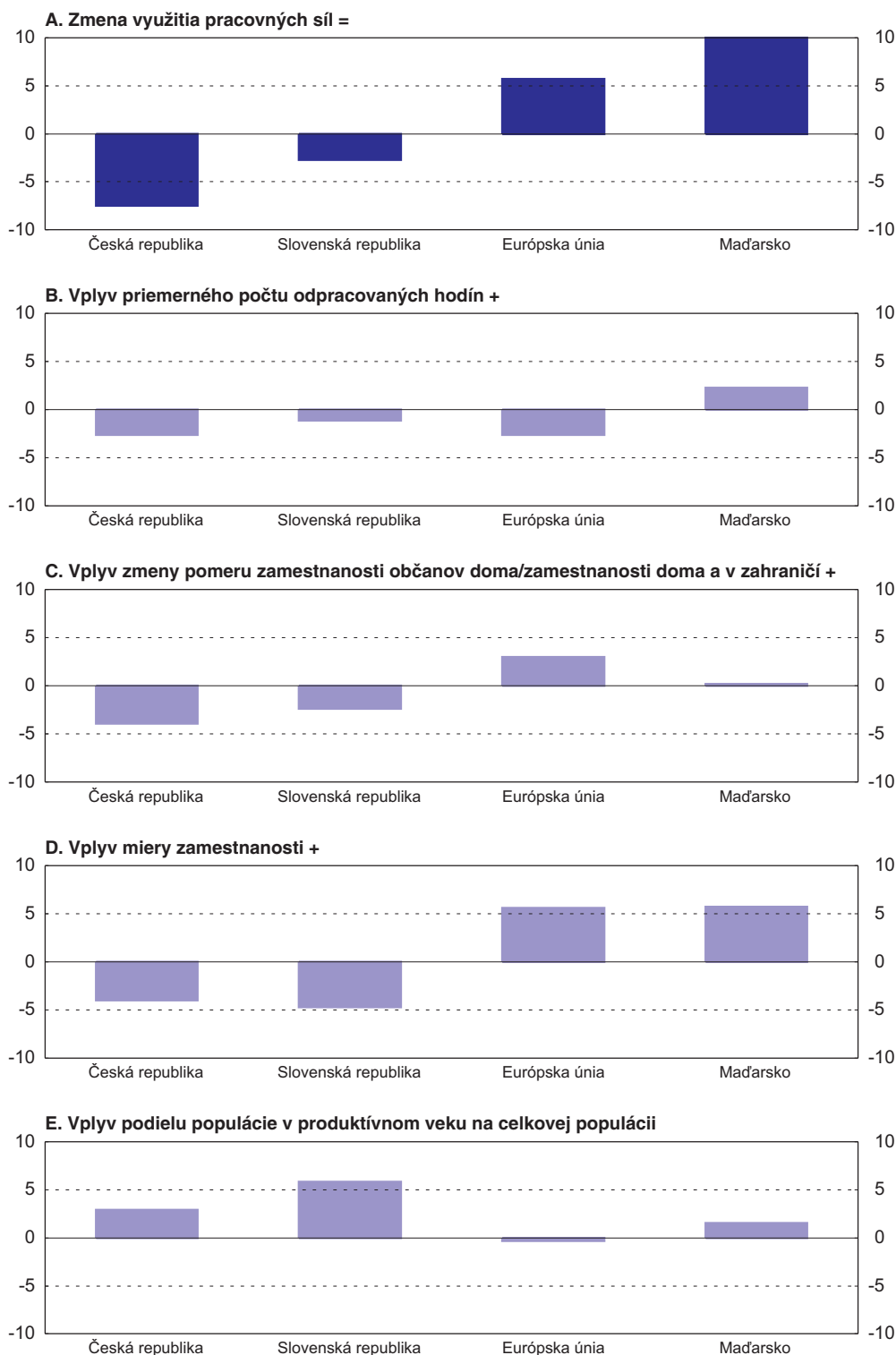
1. Stanovené ako HDP na odpracovanú hodinu v amerických dolároch v paritách kúpnej sily roku 2000.

Zdroj: Databáza národných účtov OECD, Databáza údajov OECD o produktivite a Burniaux and Causa (2007, pripravuje sa).

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Obrázok 1.3. Rozbor využitia pracovnej sily

Zmena v percentách, 1998-2005



Zdroj: Databáza údajov OECD o produktivite, Databáza údajov OECD o pracovných silách, Analytická databáza OECD, Burniaux and Causa (2007, pripravuje sa).

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Sektorovo nerovnomerná konvergencia produktivity

Vysoký rast produktivity práce (reálna pridaná hodnota na zamestnanú osobu)² na Slovensku v rokoch 1995-2004 odrážal najmä efekty v rámci sektora (označované aj ako vnútrorezortné efekty) (tabuľka 1.1); metodika analýzy “shift-share” je popísaná v prílohe 1.A1. Výsledný účinok pohybu pracovných zdrojov medzi sektormi (t. j. efekt presunu, ktorý odráža presun zdrojov do sektorov s odlišnými úrovňami produktivity, plus efekt interakcie, ktorý odráža presun zdrojov do sektorov s odlišnými mierami rastu produktivity) je pomerne malý, porovnateľný s účinkom v štátoch EÚ15 bez Írska.³ Uvedený vývoj, ktorý vykazuje aj Česká republika (ďalší tranzitívny štát s dostupnými údajmi za roky 1995-2004), sa líši od vývoja v niektorých vyspelých členských štátoch EÚ (predovšetkým Francúzsko) v období po 2. svetovej vojne, kedy presun pracovných zdrojov z poľnohospodárskeho sektora s relatívne nízkou produktivitou do výrobného sektora výrazne prispelo k rastu produktivity. Presúvanie pracovných zdrojov medzi sektormi na Slovensku len v malej miere prispieje k rastu produktivity, pretože Slovensko nemá príliš veľké počty pracovných zdrojov v sektoroch s nízkou produktivitou.⁴

Tabuľka 1.1. **Analýza “shift-share” rastu produktivity práce na obyvateľa¹**

Rozbor (percentuálne body), 1995-2004

	Slovenská republika	Česká republika	EÚ 14 ²
Efekt v rámci sektora	3,8	3,1	1,2
Efekt presunu	0,5	0,3	0,4
Efekt interakcie	-0,3	-0,2	-0,1
Trhové sektory celkom ³	4,0	3,2	1,5

1. Pozri popis metodiky danej analýzy v prílohe 1.A1.

2. Členské štáty EÚ pred rozšírením v máji 2004 okrem Írska (vzhľadom na nedostupné údaje) vážené podľa podielov zamestnanosti. Údaje za Veľkú Britániu sú za roky 1996-2004, za Portugalsko 1995-2002 a za Švédsko 1995-2003.

3. Všetky sektory okrem: verejná správa a obrana, povinné sociálne zabezpečenie; školstvo; zdravotnícka a sociálna starostlivosť; ostatné spoločenské, sociálne a osobné služby; činnosti domácností so zamestnanými osobami; a exteritoriálne organizácie a zložky.

Zdroj: Ročné národné účty OECD.

Rast produktivity práce najvýraznejšie podporili vnútrorezortné príspevky (t. j. sektorový rast produktivity práce vážený podľa počiatočného produkčného podielu) priemyselnej výroby a sektor poľnohospodárstva, ktoré spoločne prispeli 2¼ percentuálnymi bodmi (tabuľka 1.2). Príspevok sektora priemyselnej výroby bol porovnateľný s hodnotou tohto príspevku v Českej republike (ďalší tranzitívny štát s dostupnými údajmi za roky 1995-2004), ale oveľa vyšší než v štátoch EÚ14, pričom príspevok sektora poľnohospodárstva bol najvyšší spomedzi sledovaných štátov. Tieto veľké príspevky k rastu produktivity práce do značnej miery odrážajú veľmi vysoký rast produktivity práce v daných sektoroch: v priemere 5,1 % v rokoch 1995-2004 v sektore priemyselnej výroby a 13,8 % v sektore poľnohospodárstva (obrázok 1.4).⁵ Produktivita práce v sektore priemyselnej výroby ťažila z obrovského prílivu priamych zahraničných investícií, na rozdiel od tohto sektora, sektor poľnohospodárstva bol podrobený nemilosrdnej reštrukturalizácií, aby zvládol tlak zahraničnej konkurencie po otvorení poľnohospodárskych trhov: podiel pridanej hodnoty v poľnohospodárstve na pridanej hodnote trhových sektorov celkom zostal nezmenený, pričom spotreba práce klesla viac ako o polovicu. V porovnaní s Českou republikou bol vnútrorezortný príspevok distribučného sektora síce chabý, ale porovnateľný s úrovňou v štátoch EÚ14.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

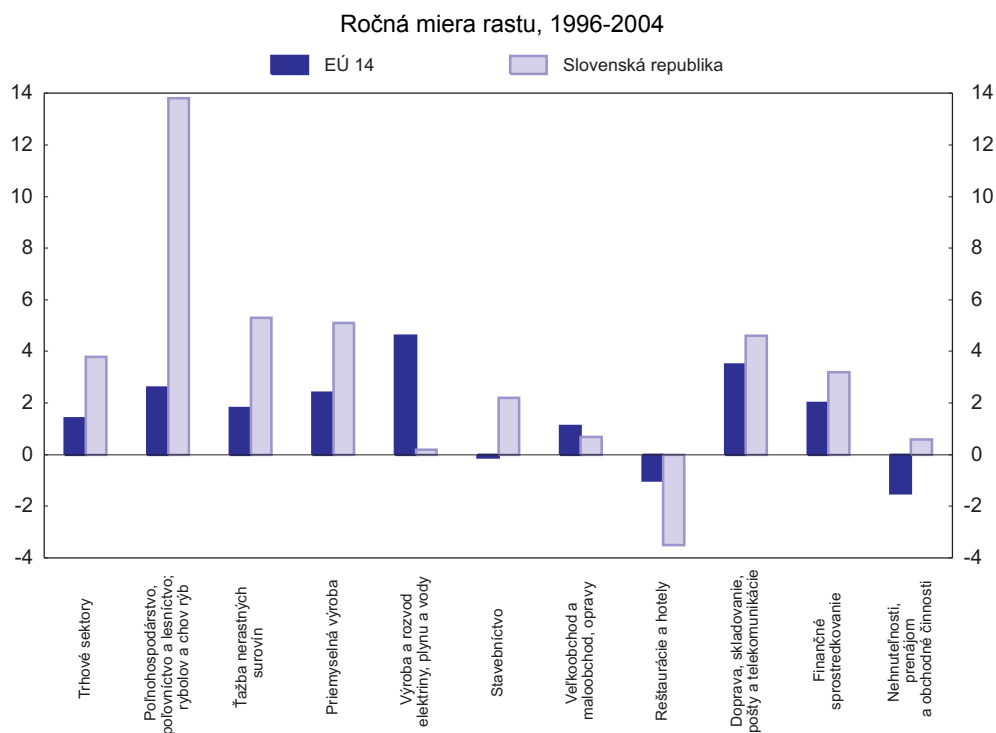
Tabuľka 1.2. **Vnútrorezortné príspevky k rastu produktivity práce na obyvateľa.**
1995-2004 (percentuálne body)

	Slovenská republika	Česká republika	EÚ 14 ²
Poľnohospodárstvo, poľovníctvo a lesníctvo; rybolov a chov rýb	0,8	0,3	0,1
Ťažba nerastných surovín	0,1	0,1	0,0
Priemyselná výroba	1,5	1,4	0,6
Výroba a rozvod elektriny, plynu a vody	0,0	0,0	0,1
Stavebníctvo	0,1	0,0	0,0
Veľkoobchod a maloobchod;	0,2	1,2	0,2
Reštaurácie a hotely	-0,1	-0,2	0,0
Doprava, skladovanie, pošty a telekomunikácie	0,6	0,3	0,3
Finančné sprostredkovanie	0,2	0,2	0,2
Nehnuteľnosti, prenájom a obchodné činnosti	0,1	-0,4	-0,3
Trhové sektory celkom	3,5	2,8	1,2

1. Portugalsko 1995-2003.

Zdroj: Ročné národné účty OECD.

Obrázok 1.4. **Rast produktivity práce podľa sektora v Slovenskej republike a v EÚ14²**



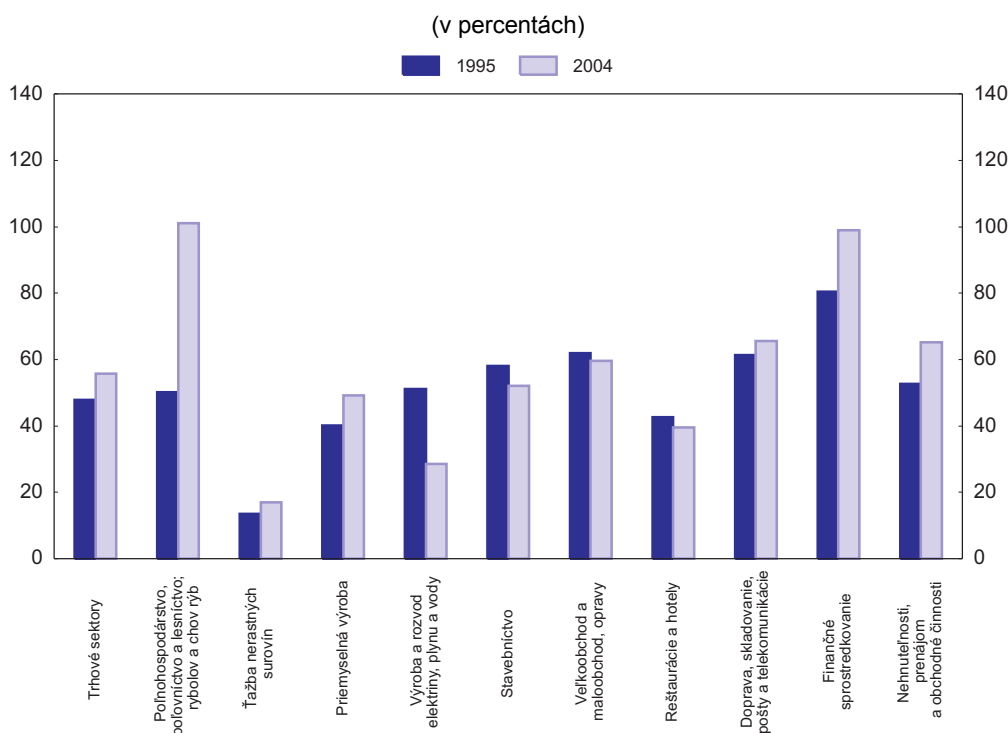
1. 15 členských štátov Európskej únie pred jej rozšírením v roku 2004, okrem Írska.

Zdroj: Databáza národných účtov OECD.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Pri takto silnom raste produktivity práce sa sektoru poľnohospodárstva podarilo mimoriadne rýchlo dosiahnuť úroveň produktivity EÚ14. Produktivita vyskočila z úrovne tesne pod jednou polovicou úrovne EÚ14 v roku 1995 nad úroveň EÚ14 v roku 2004 (obrázok 1.5); to však neznamená, že niet priestoru pre ďalšie napredovanie so silným rastom, nakoľko produktivita v tomto sektore v celosvetovom meradle je výrazne nad úrovňami produktivity dosahovanými v EÚ. Väčšina ostatných sektorov taktiež doháňa úroveň EÚ14, počnúc 4 percentuálnymi bodmi v sektore ťažby minerálnych surovín až do 19 percentuálnych bodov v sektore finančných služieb. Napriek tomu sú ich úrovne produktivity stále výrazne nižšie ako v EÚ14 s výnimkou finančného sektora, ktorého produktivita sa pohybuje blízko priemeru EÚ14. Na druhej strane, úrovne produktivity v sektore výroby a rozvodu elektriny, plynu a vody, sektore distribúcie a v sektore hotelov a reštaurácií zaznamenali ďalší prepád oproti úrovňam produktivity EÚ14. Produktivita v sektore výroby a rozvodu elektriny, plynu a vody ostala na Slovensku nezmenená na rozdiel od EÚ14, kde vykazovala prudký rast v dôsledku liberalizácie trhu (pozri Obrázok 1.4). V sektore distribúcie, bol rast produktivity výraznejší v EÚ14 než na Slovensku a v sektore hotelov a reštaurácií produktivita klesla výraznejšie na Slovensku ako v EÚ14. Slabý nárast v sektore distribúcie, vzhľadom na veľkosť sektora (podieľa sa 23 % na zamestnanosti v trhových sektoroch), citeľne poznačil celkový proces dobiehania. Sektor výroby a rozvodu elektriny, plynu a vody a sektor hotelov a reštaurácií je síce malý, ale priepasť v produktivite medzi Slovenskom a EÚ14 je taká veľká, že tieto sektory majú priestor na to, aby väčšou váhou v budúcnosti prispeli ku konvergencii v celkovej úrovni produktivity.

Obrázok 1.5. Dosiahnutý pokrok v dobiehaní úrovni produktivity¹ EÚ



1. 15 členských štátov Európskej únie pred jej rozšírením v roku 2004, okrem Írska.

Zdroj: Databáza národných účtov OECD a výpočty OECD.

Hoci nerovnosť príjmov a relatívna miera chudoby je pod priemerom EÚ 15, relatívne „poverty gaps“ sú nadpriemerné

Nerovnosť príjmov je podľa medzinárodného porovnania nízka. Giniho koeficient (26 v roku 2005) je pod priemerom EÚ 15 (30).

Podobne aj relatívna miera chudoby (13% v roku 2005) definovaná ako podiel obyvateľov, ktorí žijú v domácnosti s príjmom nižším ako 60 % mediánu ekvivalentného príjmu (t. j. upravenej podľa veľkosti domácnosti) po sociálnych transferoch, je na Slovensku pod priemerom EÚ15 (16 %). Relatívna miera chudoby detí (vo veku menej ako 16 rokov) je oveľa vyššia (18 %), čo je väčší rozdiel ako vo väčšine ostatných krajín EÚ. Na druhej strane relatívna miera chudoby starších ľudí (vo veku 65 a viac rokov) je len 7 %, čo je oveľa nižšie ako vo väčšine krajín EÚ15, avšak v budúcnosti táto hodnota pravdepodobne porastie, nakoľko koeficienty náhrady dosahovaných príjmov v prípade osôb s nízkymi príjmami sú v rámci nového dôchodkového systému v porovnaní so starým systémom nižšie. Hoci sú celkové relatívne miery chudoby pod priemerom EÚ15, relatívna „poverty gap“ (23 % v roku 2005), definovaná ako rozdiel medzi mediánom ekvivalentného celkového čistého príjmu osôb pod 60 % mediánu príjmového prahu a 60 % prahom vyjadrená ako percento tohto prahu je nad priemerom EÚ 15 (21 %). Na Slovensku je teda nižší podiel obyvateľstva v relatívnej chudobe, ako je priemer pre krajiny EÚ15, ale chudobní majú nižšie príjmy vo vzťahu k národnému prahu chudoby, ako je priemer v krajinách EÚ15.

Vstup do eurozóny a udržanie makroekonomickej stability po vstupe

Splnenie konvergenčných kritérií vstupu do eurozóny v januári 2009

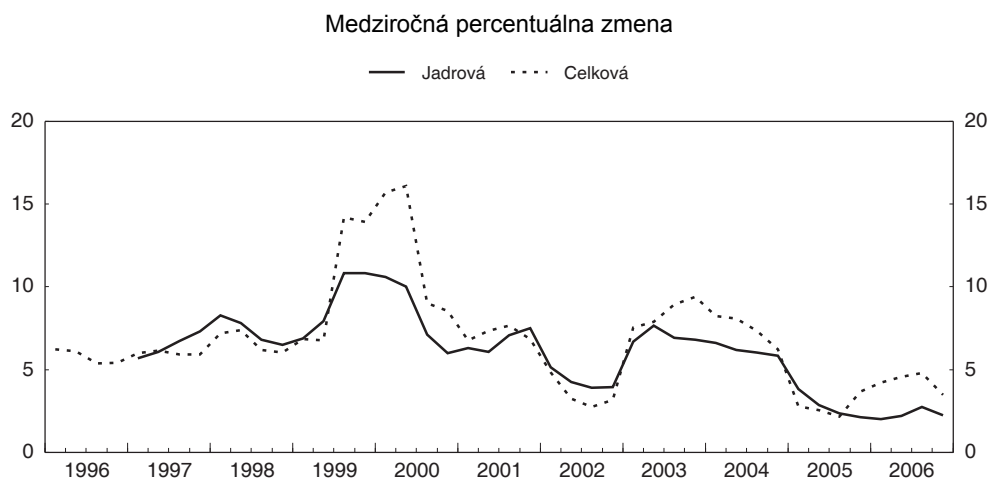
Cenová stabilita

Maastrichtské kritérium cenovej stability vyžaduje, aby ročná priemerná miera inflácie meraná harmonizovaným indexom spotrebiteľských cien (HICP) počas referenčného obdobia (predpokladá sa apríl 2007 – marec 2008) neprekročila viac ako o 1,5 percentuálneho bodu priemeru troch členských štátov EÚ, ktoré dosiahli v oblasti cenovej stability najlepšie výsledky. Okrem toho by dosiahnutý stupeň inflačnej konvergenencie mal byť trvalo udržateľný. V súčasnosti vláda odhaduje túto priemernú mieru inflácie na úrovni 2,9 %.

Inflácia meraná indexom HICP výrazne narastala od tretieho štvrťroka 2005, najmä v dôsledku zvyšovania cien energií, až dosiahla maximum 4,8 % (medziročne) v treťom štvrťroku 2006 (obrázok 1.7). Zvýšenie cien energií do určitej miery ovplyvnilo aj jadrovú infláciu,⁷ ktorá vystúpila až na 2,7 %. Takýto dosah sa prejavil už v minulosti, v situáciách, keď inflácia vyvolaná pohybom cien energií vzrástla alebo prudko klesla. Na potlačenie rastu inflácie Národná banka Slovenska (NBS) znateľne sprísnila menovú politiku v priebehu roka 2006, čo sa prejavilo zvýšením oficiálnej úrokovej sadzby o 175 bázických bodov od začiatku roka, teda na 4,75 % v septembri. Vysoký hospodársky rast a narastajúca dôvera v odhodlanosť vlády vstúpiť do eurozóny v stanovenom termíne prispelo k významnému zhodnoteniu výmenného kurzu (pozrite nižšie uvedenú diskusiu o plnení kurzového kritéria) a sprísneniu menovej politiky.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKYCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Obrázok 1.6. **Inflácia meraná indexom HICP**



Zdroj: Databáza OECD hlavných ekonomických ukazovateľov.

V reakcii na obavy z vysokých cien plynu regulačný orgán koncom roka 2006 prísnejšie vymedzil mieru zisku v sektore elektrickej energie a v sektore plynu. Uvedený krok spolu s poklesom medzinárodných cien energií (predovšetkým pri ich prepočte na slovenské koruny) prispel k tomu, že nárast regulovaných cien energií bol len mierny v posledných mesiacoch roka 2006 a tieto ceny klesli v januári 2007, keďže január bol ťažiskový mesiac z hľadiska zmien regulovaných cien energií. V dôsledku uvedeného vývoja príspevkov regulovaných cien k ročnej inflácii klesol o 1 percentuálny bod v januári 2007. Najväčšie zvyšovanie regulovaných cien energií totiž nastalo rok predtým, čo znížilo úroveň inflácie meranej indexom HICP na 2,2 % (medziročne). NBS predpovedá oslabenie vplyvu regulovaných cien energií na infláciu z 2,2 percentuálneho bodu v roku 2006 na 0,4 percentuálneho bodu v roku 2007 a na 0,3 percentuálneho bodu v roku 2008. Pri takomto vývoji NBS predpokladá pokles inflácie meranej indexom HICP na 1,5 % (medziročne) ku koncu roka 2007 a dosiahnutie 2 % ku koncu roka 2008, čo by pravdepodobne privedlo priemernú mieru inflácie pod maastrichtskú referenčnú hodnotu (tabuľka 1.3).

Tabuľka 1.3. **Prognózy inflácie Národnej banky Slovenska**

	2004	2005	2006e	2007f	2008f
Koniec roka					
Inflácie HICP	5,8	3,9	4,1	2,6	2,0
Jadrová inflácia HICP	4,9	1,2	2,5	1,9	2,4
Ročný priemer					
Inflácie HICP	7,5	2,8	4,3	1,6	2,0
Jadrová inflácia HICP	6,5	1,7	2,1	1,7	2,3

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky, Národná banka Slovenska.

Hlavným rizikom splnenia maastrichtského konvergenčného kritéria pre infláciu by bolo opätovné výrazné zvýšenie medzinárodných cien energií, čo by napríklad mohlo byť vyvolané posilnením svetovej ekonomiky nad predpokladanú úroveň a/alebo konfliktom na Blízkom východe. Ceny energií majú oveľa väčší dopad na HICP na Slovensku než v štátoch EÚ. Štátne orgány budú musieť ostro sledovať vývoj cien a nepodľahnúť domácim inflačným tlakom, nakoľko podľa odhadov sa ekonomika v roku 2007 bude pohybovať nad svojím potenciálom a náročnosť pracovného trhu bude rýchlo rásť. Priestor na sprísnenie menovej politiky bude obmedzovaný potrebou udržať slovenskú korunu v rámci menových pásiem ERM2 (pozri nižšie) a navyše účinok akýchkoľvek opatrení sprísnenia menovej politiky

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

sa prejaví až po určitom čase, z tohto dôvodu fiškálna politika bude musieť zasiahnuť pri zmierňovaní krátkodobých tlakov.

Rozpočtový deficit a dlh

Maastrichtské fiškálne kritérium vstupu do eurozóny určuje, že Slovensko musí byť vyňaté z postupu pri nadmernom deficite (Excessive Deficit Procedure – EDP) do termínu preskúmania (ktoré sa predpokladá v polovici roka 2008). Zníženie rozpočtového deficitu na 3 % HDP alebo menej (bez zohľadnenia rozpočtových nákladov dôchodkovej reformy druhého piliera) by túto požiadavku splnilo. Slovensko už teraz s veľkou rezervou dodržiava ďalšie kritérium EDP, teda že celkový verejný dlh nesmie presiahnuť 60 % HDP (verejný dlh bol v roku 2006 na úrovni 33 % HDP). Slovensko by alternatívne mohlo byť vyňaté z EDP, aj keby deficit prekročoval referenčnú hodnotu, za predpokladu, že k nej bude blízko, pokiaľ prekročenie bude odrážať rozpočtové náklady dôchodkovej reformy zavádzajúcej povinný, plne financovaný druhý pilier a deficit bude podstatne a sústavne klesať. V tomto prípade by sa čisté náklady reformy vzali do úvahy na lineárne zostupnej báze počas prechodného obdobia piatich rokov počnúc rokom 2005.

Odhaduje sa, že rozpočtový deficit (vrátane nákladov na dôchodkovú reformu) stúpol o 0,6 percentuálneho bodu HDP v roku 2006 na úroveň 3,7 % (tabuľka 1.4). Jednorazové efekty síce výrazne zvýšili rozpočtový deficit v roku 2005, ale v roku 2006 mali naň pozitívny vplyv nevelkého rozsahu, čo v konečnom dôsledku spôsobilo zníženie deficitu o 0,9 % HDP v roku 2006 oproti predchádzajúcemu roku.⁸ Odhaduje sa, že rozpočtový deficit sa v rámci reflektovania týchto faktorov v roku 2006 zvýšil o 1,5 %, pričom štátne orgány predpokladajú, že cyklický komponent sa nezmenil. Z tohto nárastu možno 0,6 % HDP pripísať rozpočtovým nákladom dôchodkovej reformy, ktorá presmeruje príspevky do systému sociálneho zabezpečenia do súkromných dôchodkových fondov.⁹ Zvyšok nárastu odráža zníženie rozpočtových príjmov (okrem dopadov dôchodkovej reformy a jednorazových efektov), ktoré len sčasti kompenzoval pokles na strane výdavkov vyjadrených ako percentuálny podiel na HDP. Opatrenia novej vlády mali len malý dopad na výšku deficitu v roku 2006.

Tabuľka 1.4. **Konsolidácia rozpočtu, 2005-2009**

% HDP

	2005	2006e	2007b	2008b	2009b
Čisté pôžičky/výpožičky	-3,1	-3,7	-2,9	-2,4	-1,9
Jednorazové efekty	0,8	-0,1	0,0	0,0	0,0
Cyklická zložka	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Cyklicky upravená bilancia bez jednorazových efektov (MTO) (1+2+3)	-2,3	-3,8	-3,0	-2,5	-1,9
Dopady zavedenia 2. piliera dôchodkového systému	0,6	1,1	1,1	1,2	1,2
Bilancia po započítaní 2.piliera (4+5)	-1,7	-2,6	-1,9	-1,3	-0,7
Úrokové platby	1,7	1,8	2,0	1,9	1,8
Upravená primárna bilancia (6+7)	0,1	-0,8	0,1	0,6	1,0
Konsolidačné výstupy (medziročná zmena v (6))	1,3	-1,0	0,7	0,6	0,6
<i>Memorandové položky</i>					
Cyklicky upravovaná bilancia s vylúčením jednorazových výdavkov so zostupným zohľadnením 2. piliera ¹	-1,7	-2,8	-2,3	-2,0	-1,7
Ekonomický rast	6,1	6,6	7,1	5,5	5,1
Produkčná medzera	0,0	0,2	0,4	0,2	0,0

¹ S vylúčením 100% rozpočtových nákladov dôchodkovej reformy 2. piliera v roku 2005 a o 20 percentuálnych bodov menej na lineárnej zostupnej báze v každom nasledujúcom roku.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Zdroj: Ministerstvo financií (2006), Konvergenčný program na roky 2006 – 2010, aktualizácia z roku 2006.

Rozpočet na roky 2007-09 schválený slovenským parlamentom ráta so znížením deficitu o 0,8 percentuálneho bodu v roku 2007, teda dosiahnutie úrovne 2,9 % HDP, čo by položilo základ pre vyňatie Slovenska z EDP. Rozpočet vychádza z veľmi konzervatívnych odhadov rastu - Ministerstvo financií predpokladá v roku 2007 ekonomický rast 7,1 %, pričom OECD odhaduje rast vo výške 8,0 % vo svojej publikácii Economic Outlook 80 (rámček 1.1 obsahuje zhrnutie krátkodobých prognóz OECD pre Slovensko). Počíta sa tu s určitou bezpečnostnou rezervou, hoci je obmedzená nízkym stupňom progresívnosti systému dane z príjmu a nízkymi sociálnymi výdavkami, čo znižuje citlivosť rozpočtovej rovnováhy voči ekonomickému daniu. Okrem toho neboli zahrnuté niektoré explicitné výdavkové sľuby dané novou vládou v oblasti zdravotníctva a dôchodkov. Bude potrebná obozretnosť, aby nebol výsledný deficit vyšší ako rozpočtová hodnota, najmä v roku 2007.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Rámček 1.1. Krátkodobé prognózy OECD pre Slovensko¹

Ekonomický rast bol veľmi dynamický predovšetkým v roku 2006, keď reálny rast HDP dosiahol takmer 10 % za prvé tri štvrtroky roku 2006. Tento vývoj bol vyvolaný silným rastom súkromnej spotreby, exportov a investícií. Produkčná medzera sa podľa odhadov kompetentných orgánov preklopila do kladnej polohy začiatkom roka 2006. Tieto orgány predpokladajú potenciálnu mieru rastu na úrovni okolo 7,5 % v rokoch 2006-2007, vďaka avizovanej výstavbe dvoch nových automobilových závodov, a jej pokles na 5,25 % v roku 2009. Zamestnanosť výrazne rástla, čo vyvolalo prudký pokles miery nezamestnanosti (Prehľad o aktuálnom stave pracovných síl) až na 13,5 % v druhom štvrtroku. Reálny rast miezd v rokoch 2005-2006 kopíroval rast produktivity práce. Celková inflácia (CPI) dosiahla svoje maximum v auguste 2006 a následne prudko klesla až na úroveň 3,7 % k októbru 2006 vplyvom nižších cien palív a telekomunikačných služieb. Zvyšovania regulovaných cien, ktoré prispeli 1½ percentuálnym bodom k celkovej inflácii, budú pravdepodobne miernejšie v nasledujúcich dvoch rokoch vzhľadom na znižovanie svetových cien energií a prísnejšie vymedzenie miery zisku regulačnými orgánmi.

V roku 2007 sa očakáva udržanie ekonomického rastu na úrovni okolo 8 %, k čomu prispeje rozbiehanie výroby v nových automobilových závodoch, avšak po jej rozbehu sa tempo rastu zmierni. Nezamestnanosť by mala ďalej klesať, avšak pomalšie ako v posledných rokoch, pretože počet krátkodobo nezamestnaných sa bude znižovať. Inflácia by do roka 2008 mala klesnúť na 2,2 %. Deficit rozpočtu verejných financií by podľa prognóz mal klesnúť na 2,2 % HDP do roka 2008. Po rozbehnutí výroby v nových automobilových závodoch, ktoré exportujú väčšinu svojej produkcie, by deficit bežného účtu mal prudko klesnúť, a to z úrovne 6,5 % HDP v roku 2006 na 3,25 % HDP v roku 2008.

Naplnenie uvedených prognóz ohrozuje predovšetkým vývoj cien energií, ktoré majú na infláciu oveľa väčší vplyv na Slovensku ako v iných štátoch eurozóny, úplne iným smerom než vo východiskovej projekcii. Vyššie ceny energií by veľmi skomplikovali splnenie maastrichtského inflačného kritéria, naopak, nižšie ceny by prispeli k jeho splneniu, dokonca by dovolili odľahčiť prísnosť menovej politiky.

¹ Tieto projekcie boli finalizované v novembri 2006 a uverejnené v *OECD Economic Outlook*, č. 80.

Tabuľka 1.5. Krátkodobé prognózy

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Bežné ceny					
	Miliardy SKK Zmeny v percentách, objemy (ceny v roku 2000)					
Súkromná spotreba	687,6	4,2	7	6,2	6,2	5,3
Spotreba verejnej správy	249,1	2	-0,6	4,5	2,9	2
Tvorba hrubého fixného kapitálu	302,8	5	17,5	9,5	5,9	6,8
Konečný domáci dopyt	1239,5	3,9	8,1	6,8	5,5	5,1
Zmena stavu zásob (1)	-4,3	2,3	0,6	0,8	0	0,4
Celkový domáci dopyt	1235,2	6,2	8,6	7,4	5,3	5,4
Export výrobkov a služieb	927,7	7,9	13,8	17,1	14,9	9,6
Import výrobkov a služieb	950,3	8,8	16,6	15,7	11,9	9,2
Čistý export (1)	-22,5	-0,9	-2,8	0,5	2,4	0,3
HDP v trhových cenách	1212,7	5,4	6	8,2	8	5,7
Deflátor HDP		6	2,4	3,3	3,5	3
<i>Memorandové položky</i>						
Index spotrebiteľských cien		7,5	2,7	4,5	2,8	2,2
Deflátor súkromnej spotreby		7,4	2,6	4,5	2,8	2,2
Miera nezamestnanosti		18,1	16,2	13,5	12,2	11,7
Bilancia verejných financií (2)		-3	-3,1	-3,7	-2,7	-2,2
Bilancia bežného účtu (2)		-3,5	-8,7	-6,4	-3,9	-3,3

- Príspevky k zmenám reálneho HDP (vyjadrené ako percentuálny podiel na reálnom HDP v predchádzajúcom roku), skutočná výška v prvom stĺpci
- Vyjadrené ako percentuálny podiel na HDP.

Zdroj: Databáza údajov OECD Economic Outlook 80 database.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Rozpočtová konsolidácia sa dosahuje obmedzením výdavkov vo vzťahu k HDP (tabuľka 1.6). Výdavky na mzdy a platy sa znižujú vo vzťahu k HDP razantným znížením počtu pracovníkov: štátne orgány majú v priebehu roka znížiť počty štátnych zamestnancov až o 20 %. Sociálne dávky a pomoc tiež klesajú vo vzťahu k HDP, najmä v dôsledku klesajúceho počtu poberateľov sociálnej podpory. Zároveň dochádza k výraznému zníženiu kapitálových výdavkov. Napriek tomu výdavky na verejný investičný majetok sa udržia na úrovni nad 3 % HDP v roku 2007 (a v dvoch nasledujúcich rokoch), čo súvisí s čerpaním prostriedkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu EÚ na projekty orientované na infraštruktúru a životné prostredie a použitie subjektmi mimo sektora verejnej správy (napríklad Národnou diaľničnou spoločnosťou) na budovanie určitej verejnej infraštruktúry. Aj príjmy verejnej správy klesajú vo vzťahu k HDP, predovšetkým v položke sociálne odvody a nedaňové príjmy, ale klesanie príjmov je miernejšie ako klesanie vo výdavkovej časti rozpočtu. Podľa Ministerstva financií je väčší pokles sociálnych odvodov ako pokles daňových príjmov spôsobený konzervatívnym odhadom príjmov Sociálnej poisťovne; teda hrozí riziko vývoja smerom nahor v danej položke oproti projektovanej hodnote (Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2006, s. 57). Za zníženie nedaňových príjmov vo vzťahu k HDP môže menší objem dividend odvedený podnikmi vlastnenými štátom. Pokles zaznamenali aj príjmy z dane z pridanej hodnoty po rozhodnutí vlády znížiť sadzbu DPH pre lieky a vybrané zdravotné pomôcky z 19 % na 10 %. Rozpočtový dopad tohto kroku je veľmi malý, pretože 80 % DPH tejto kategórie hradia zdravotné poisťovne a väčšina z nich patrí do štátneho sektora.

Slovensko je ako členský štát EÚ viazané strednodobými cieľmi pre udržateľnosť verejných financií prepracovaného Paktu stability a rastu (Stability and Growth Pact, SGP). Zníženia deficitu plánované na roky 2008 – 2009, o ktorých štátne orgány predpokladajú, že budú štrukturálne, sú približne 0,5 % HDP ročne.¹⁰ Okrem toho sa plánuje výrazný pokles deficitu (1 % HDP) v roku 2010, čo pre štrukturálny deficit znamená zníženie na 0,9 % HDP. Tento deficit sa zmestí do rozpätia (0,5-1,0 % HDP) stanoveného ako strednodobý cieľ pre Slovensko v rámci prepracovaného Paktu stability a rastu (EFC, 2005). Ministerstvo financií odhaduje, že dosiahnutím uvedeného deficitu, by Slovensko dokázalo splniť základné pravidlo Paktu stability a rastu (rozpočtový deficit by nemal prekročiť 3 % HDP a verejný dlh 60 % HDP) do roku 2080 bez ďalších zmien politik za predpokladu, že dôchodky sú valorizované podľa vývoja cien (namiesto súčasného systému, ktorý spolovice vychádza z cien a spolovice z miezd) a že výdavky verejnej správy nesúvisiace so starnutím obyvateľstva zostanú voči HDP v nezmenenej výške. Ďalšia fiškálna konsolidácia presahujúca plánovanú (napríklad stabilizácia pomeru zadlženosti k HDP na aktuálnej úrovni) alebo presahujúca mieru potrebnú na vyrovnanie boomu po vstupe do eurozóny by pre Slovensko nebola atraktívnou voľbou, keďže reálne úrokové sadzby sa tu pravdepodobne budú pohybovať pod úrovňou rastu po celý rad rokov¹¹ a súčasné generácie budú musieť znášať značné náklady prechodného obdobia, ktoré prispievajú k bohatstvu budúcich generácií. Výdavky štátu na investície s návratnosťou prekračujúcou reálne úrokové miery by boli rozumnejšie z hľadiska presunutia kúpnej sily do budúcich období než znižovanie verejného dlhu.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Tabuľka 1.6. Bilancia príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy, 2006-2009.

	2006E	2007B	2008B	2009B	2009B-2006E
PRÍJMY SPOLU	17,1	17,0	16,9	16,9	-0,2
Daňové príjmy	2,5	2,6	2,7	2,8	0,3
Daň z príjmov fyzických osôb	2,2	2,3	2,4	2,5	0,3
FO zo závislej činnosti a funkčných požitkov	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
FO z podnikania a sam. zárobkovej činnosti	2,7	2,8	2,8	2,9	0,2
Daň z príjmov právnických osôb	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	0,4	0,4	0,3	0,3	-0,1
Dane z majetku	7,7	7,4	7,3	7,3	-0,5
Daň z pridanej hodnoty	3,0	3,2	3,1	2,9	-0,1
Spotrebné dane	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0
Cestná daň	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dane z medzinárodného obchodu a transakcií	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Dane za špecifické služby (obce)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ostatné dane	12,6	12,3	12,0	12,0	-0,6
Sociálne príspevky	7,8	7,6	7,5	7,4	-0,4
Sociálna poisťovňa	4,8	4,7	4,5	4,5	-0,2
Zdravotné poisťovne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Národný úrad práce	3,9	3,5	3,0	2,8	-1,1
Nedaňové príjmy	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1
z toho: úroky	1,7	1,8	2,0	2,2	0,5
Granty a transfery	1,7	1,8	1,9	2,2	0,5
z toho: prostriedky z rozpočtu EÚ	37,9	36,3	35,2	34,6	-3,3
VÝDAVKY SPOLU	34,0	33,2	32,1	31,4	-2,5
Bežné výdavky	6,9	6,6	6,4	6,3	-0,6
Osobné vyrovnania	5,1	4,8	4,7	4,7	-0,4
-Mzdy a platy	1,7	1,7	1,6	1,6	-0,1
-Sociálne odvody zamestnávateľov	5,1	4,9	4,8	4,5	0,6
Tovary a ostatné služby	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,0
- Použitie prostriedkov EÚ	5,1	4,8	4,7	4,4	-0,6
- Iné	20,2	19,8	19,1	18,9	-1,4
Granty a transfery	0,9	1,0	1,0	1,1	0,2
- Dotácie v poľnohospodárstva	0,7	0,6	0,6	0,6	-0,1
- Dotácie v doprave	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1
- Podpora bývania	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
- Aktívne opatrenia na trhu práce	4,5	4,4	4,3	4,3	-0,2
- Zdravotníctvo	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
- Nemocenské dávky	7,1	7,0	6,8	6,7	-0,4
- Starobné a invalidné dôchodky	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
- Dávky v nezamestnanosti	2,1	1,8	1,6	1,6	-0,5
- Štátne sociálne dávky a pomoc	1,8	1,9	1,7	1,7	-0,1
- Sociálne odvody za skupiny osôb st. zákonom	0,8	0,9	0,9	0,8	0,0
- Transfery do rozpočtu EÚ	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Transfer 2 % dane z príjmov do tretieho sektora	1,3	1,2	1,1	1,1	-0,2
- Iné	1,8	2,0	1,9	1,8	0,0
Splácanie úrokov	3,9	3,2	3,1	3,2	-0,7
Kapitálové výdavky	2,0	1,6	1,4	1,3	-0,7
Obstarávanie kapitálových aktív	1,9	1,6	1,7	1,9	0,0
Kapitálové transfery	-2,5	-1,8	-1,3	-0,7	1,8
Bilancia rozpočtu verejnej správy	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-0,1
Dopad 2. piliera	-3,7	-2,9	-2,4	-1,9	1,7
Bilancia rozpočtu verejnej správy po započítaní dopadu 2. piliera	-3,7	-2,9	-2,4	-1,9	1,7

Zdroj: Ministerstvo financií Slovenskej republiky (2006).

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKYCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

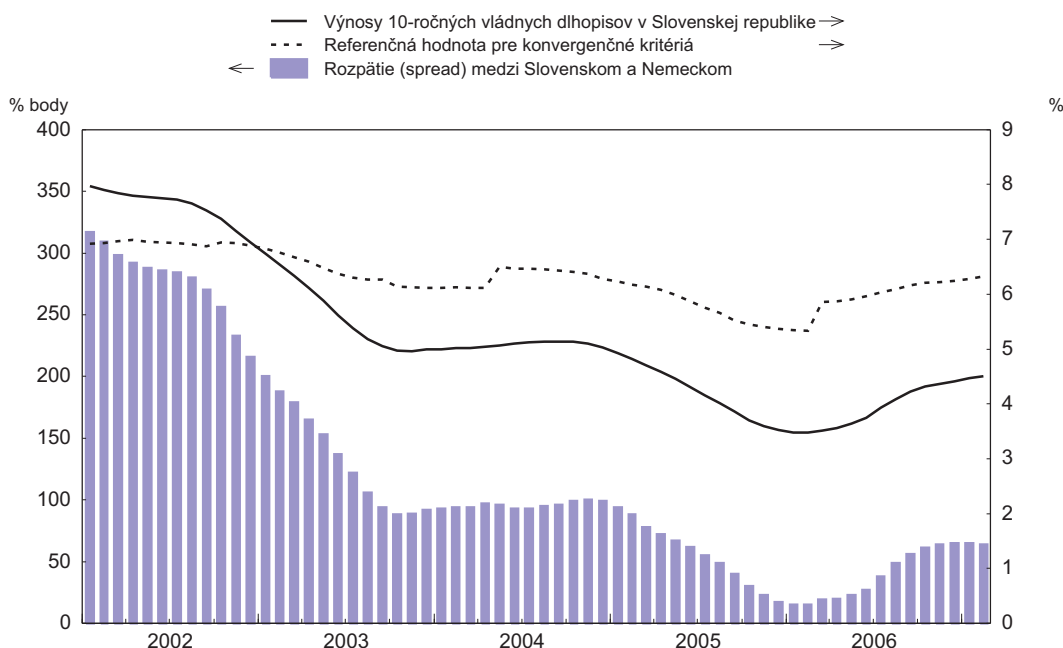
Úrokové sadzby

Splnenie maastrichtského konvergenčného kritéria pre úrokovú sadzbu, ktoré vyžaduje, aby úrokové sadzby dlhodobých vládnych dlhopisov v priebehu referenčného obdobia neprekročili priemer sadziieb troch štátov EÚ s najlepšimi výsledkami z hľadiska cenovej stability o viac ako 2 percentuálne body, by nemalo byť ťažké: slovenské dlhodobé úrokové sadzby sa pohybovali hlboko pod referenčnou sadzbou posledné tri roky (obrázok 1.8). Rozpätie (spread) medzi slovenskými a nemeckými vládnymi 10-ročnými dlhopismi sa v posledných mesiacoch zúžil len na 40 bazických bodov.

Výmenný kurz

Slovenská koruna sa udržuje v rámci pásiem 15 % okolo centrálnej parity SKK 38,455/euro od vstupu do režimu ERM2 v novembri 2005 (obrázok 1.9). Mena zoslabla v polovici roka 2006 v reakcii na neistotu, či vláda dodrží termín vstupu do eurozóny, ale posilnila, len čo sa ozrejnilo, že nová vláda je odhodlaná dodržať termín vstupu, a že pravdepodobnosť splnenia jej záväzku je vysoká. So slovenskou korunou sa v posledných mesiacoch obchodovalo v rozpätí 9-12 % nad centrálnou paritou. Vzhľadom na výrazný prílev priamych zahraničných investícií nasledovaný progresívnym zrýchľovaním hospodárskeho rastu a podstatným zhodnotením odhadovaného rovnovážneho reálneho kurzu sa v marci 2007 prijala vzájomná dohoda o prehodnotení centrálnej parity ERM2 pre slovenskú korunu oproti euru o 8,5 na 35,4424 Sk. Tento krok bol odôvodnený a správne načasovaný. Pomôže orgánom štátu pri udržiavaní makroekonomickej stability.

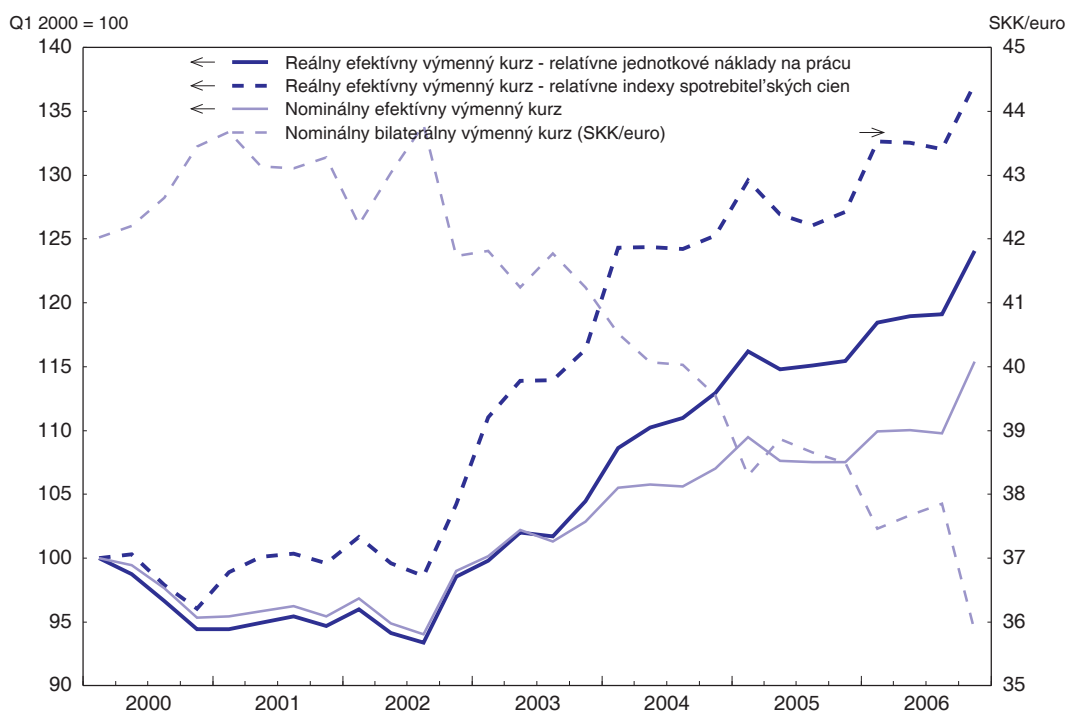
Obrázok 1.7. Konvergencia dlhodobých úrokových sadziieb



1. 12-mesačné pohyblivé priemery.
2. Priemer dlhodobých úrokových sadziieb troch členských štátov EÚ s najlepšimi výsledkami z hľadiska cenovej stability plus 2 percentuálne body.
3. Rozdiel medzi slovenskými a nemeckými výnosmi 10-ročných vládnych dlhopisov v percentuálnych bodoch.

Zdroj: Eurostat a výpočty OECD.

Obrázok 1.8. Trendy nominálnych a reálnych výmenných kurzov



Zdroj: Analytická databáza OECD.

Reálny výmenný kurz (voči jednotkovým nákladom na prácu) sa prudko zhodnocoval v posledných rokoch, s tempom ročného priemerného rastu 4 % v rokoch 2000-2006, pričom v posledných mesiacoch bolo posilňovanie kurzu obzvlášť výrazné. Národná banka Slovenska odhaduje dlhodobú rovnovážnu mieru zhodnocovania výmenného kurzu (resp. Balassa-Samuelsonov efekt) na Slovensku okolo 1-1,25 % ročne. Z toho vyplýva, že posilňovanie meny v poslednej dobe sa vymklo hospodárskej realite na Slovensku, na druhej strane však treba priznať, že okolo určovania rovnovážnych reálnych výmenných kurzov je veľmi veľa otáznikov.¹²

Udržanie makroekonomickej stability po vstupe do eurozóny

Politickí činitelia musia dbať o to, aby prijímali opatrenia, s ktorými sa Slovensku bude dariť po vstupe do eurozóny. Jedným z dôsledkov vstupu do eurozóny je odstránenie rizikovej prémie vzťahujúcej sa na korunové úrokové sadzby a inflačné očakávania sa budú musieť prispôbiť nárastu stálej inflácie spojenej s Balassa-Samuelsonovými efektmi (odhadovanými na úrovni 1 – 1,5 % v dlhodobom meradle) za neprítomnosti zhodnocovania meny. Tieto faktory znížia reálne úrokové sadzby, najmä v prvých rokoch členstva, čo bude stimulovať zvyšovanie investičných výdavkov a znižovanie domácich úspor. Multiplikačný efekt a efekt zvýšeného tempa investovania spôsobí, že prechod na nižšie reálne úrokové sadzby bude zrejme sprevádzaný dočasným prekročením agregovaného dopytu voči trendu. Takéto prekročenie by vyvolalo zvýšenie deficitu bežného účtu a cien neobchodovateľného tovaru, čo by tlačilo na presun zdrojov z obchodovateľného do neobchodovateľného sektora, aby sa uspokojil zvýšený dopyt po neobchodovateľnom tovare. Keďže inflačné očakávania sa do určitej miery prispôbujú, zvýšenie cien neobchodovateľného sektora by vyvolalo zvýšenie inflačných očakávaní a následne ďalší pokles reálnych úrokových sadzieb, čo by ešte viac zvýšilo nárast agregovaného dopytu. Takýto vývoj by v konečnom dôsledku uberal zo ziskov, a tým by bol na úkor ako investícií tak aj zamestnanosti, čo by zvrátilo celý

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

proces. Aby sa predišlo takémuto cyklu so striedaním mimoriadnej prosperity a hlbkej krízy, fiškálna politika by mala potlačiť prekročenie agregovaného dopytu už v jeho počiatkoch. Našťastie, plánovaná fiškálna konsolidácia do roka 2010 sľubuje, že fiškálna politika bude nastavená tak, aby pôsobila proti rastu agregovaného dopytu počas prvých rokov členstva v eurozóne. Prejavom prezieravého prístupu by bezpochyby bolo dovoliť automatickým stabilizátorom sa v plnej miere uplatniť, a tým spomaliť rast agregovaného dopytu. V prípade, že by sa ekonomika aj napriek uvedenému prehrievala, bolo by potrebné presadiť ešte razantnejšiu anticyklickú fiškálnu politiku.

Najdôležitejšou zbraňou pre bezproblémový život v menovej únii je mať flexibilný trh práce a trh produktov. V týchto trhoch ceny rýchlo reagujú na odklon od rovnovážneho stavu, čím obnovujú trhovú rovnováhu. Napríklad, keby Slovenskom otriasol šok poklesu dopytu po produktoch, na ktoré sa Slovensko špecializuje, a pre obnovu rovnováhy by bolo nevyhnutné zoslabiť reálny výmenný kurz, tak by sa to dalo dosiahnuť s menšou ujmom na produkcii a zamestnanosti, ak by mzdy a cenová inflácia veľmi citlivo reagovala na produkčnú medzeru. Inými slovami, inštitucionálne opatrenia, ktoré zmierňujú rozsah ujmy, znižujú náklady produkcie a zamestnanosti vyvolané vyrovnávaním sa so šokmi. Medzi takéto opatrenia patria nízke úrovne zákonom stanovenej ochrany zamestnancov, umiernenosť v dávkach v nezamestnanosti, účinné aktívne opatrenia na trhu práce, decentralizované alebo vysoko centralizované mechanizmy stanovenia výšky mzdy, ktoré však nesmú mať prechodný charakter, umiernené výšky minimálnej mzdy a malé obmedzenia hospodárskej súťaže na trhu produktov. Vstupom do menovej únie sa zvyšujú prínosy uvedených opatrení, ktoré zároveň priamo prispievajú k rýchlejšiemu približovaniu sa úrovni HDP na obyvateľa vyspelých štátov tým, že zlepšujú využitie pracovnej sily a produktivitu. Väčšina daných opatrení na Slovensku prispieva k dosiahnutiu primeranej flexibility trhu práce a trhu produktov, ale ešte sú rezervy v zlepšení aktívnych opatrení na trhu práce a v znižovaní prekážok v hospodárskej súťaži na trhu produktov, čo je bližšie rozpracované v texte nižšie. Nemenej dôležité bude neobmedzovať existujúcu flexibilitu, najmä prijatím reštriktívneho prístupu k schvaľovaniu žiadostí jednotlivých zamestnávateľov o oslobodenie od zákonného rozšírenia platnosti uzavretých kolektívnych dohôd na všetkých zamestnávateľov, bez ohľadu na to, či sami majú takú dohodu, dôslednejšia pracovno-právna ochrana zamestnancov pracujúcich na plný úväzok, alebo ako je výrazné zvyšovanie minimálnej mzdy voči priemerným zárobkom (pozri text nižšie). Zlepšenie výsledných vzdelávacích výsledkov by pomohlo adaptabilite zamestnancov, a tým ich schopnosti využiť objavujúce sa príležitosti na trhu, a predovšetkým predchádzaniu dlhých období nezamestnanosti hroziacich pri prepúšťaní prebytočných zamestnancov.

Politiky udržania silného ekonomického rastu a sociálnej súdržnosti

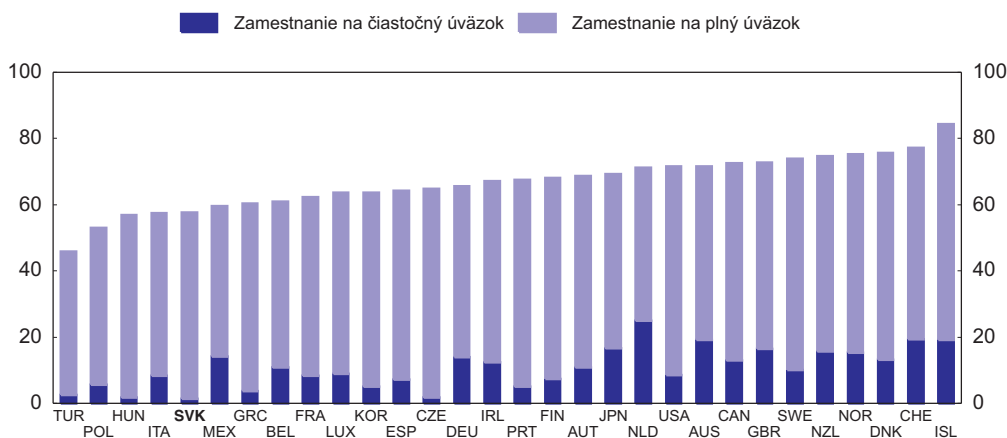
Zvýšenie miery zamestnanosti (kapitola 2)

Napriek zvýšenému tempu rastu zamestnanosti v rokoch 2005 a 2006 miery zamestnanosti sú podľa medzinárodného porovnania stále veľmi nízke (obrázok 1.10). Miera dlhodobej nezamestnanosti je naďalej najvyššia spomedzi štátov OECD, navzdory tomu, že ani nastavenie výšky nahradenia príjmov dávkami v nezamestnanosti ani legislatíva na ochranu zamestnancov nepodporuje dlhodobú nezamestnanosť.¹³ Treba uznať, že miera nahradenia príjmov dávkami v nezamestnanosti sa citelne znížila v rámci reformy sociálneho systému v roku 2004 a že pracovno-právna ochrana vzťahujúca sa na osoby v pracovnom pomere na dobu neurčitú bola značne liberalizovaná v roku 2003. Do určitej miery možno očakávať, že priaznivý dopad silného ekonomického rastu ako aj účinok bývalého sociálneho systému a reforiem pracovno-právnej ochrany zamestnancov sa začne prejavovať s určitým oneskorením. Krátkodobá nezamestnanosť dosiahla maximum až v roku 2004, čo prispievalo k veľkým prírastkom dlhodobo nezamestnaných ešte aj v roku 2005. Súčasná menšia miera krátkodobej nezamestnanosti znamená znižovanie prírastku dlhodobo nezamestnaných, čo viedlo k zníženiu dlhodobej nezamestnanosti v posledných štvrtrokoch. Hoci tento proces by mal pokračovať, znižovanie miery dlhodobej nezamestnanosti naďalej patrí k hlavným výzvam pre politiku zamestnanosti.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKYCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Obrázok 1.9. Miera zamestnanosti

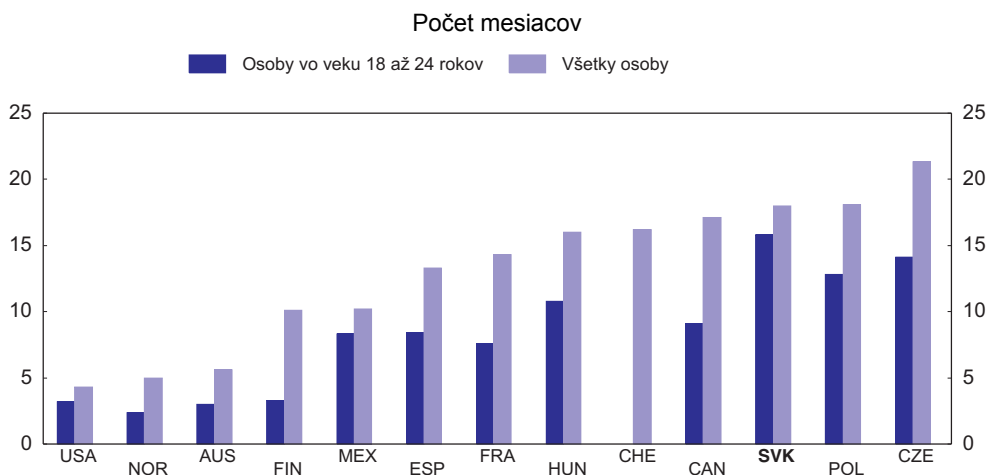
% populácie vo veku 15-64, za rok 2005



Zdroj: Databáza OECD pracovných síl a výpočty OECD.

Podľa medzinárodného porovnania trvanie nezamestnanosti trvá obzvlášť dlho v prípade mladých ľudí (obrázok 1.10) a nezamestnanosť sa týka predovšetkým osôb s nevyhovujúcou kvalifikáciou, ku ktorým patrí veľa absolventov stredných odborných učilíšť (pozri kapitolu 3). Dlhé trvanie nezamestnanosti u mladých ľudí nastoľuje otázku zamestnateľnosti týchto ľudí vstupujúcich na trh práce počas ich celého aktívneho života. Kľúčom k riešeniu sú politiky vzdelávania zamerané na hladký prechod zo školy do práce a na získanie potrebných zručností slabou kvalifikovanými nezamestnanými. Nevhodné alebo nedostatočné zručnosti sa podieľajú aj na veľkých rozdieloch v počtoch voľných pracovných miest v jednotlivých sektoroch. Napríklad, vo finančnom sektore je pomer voľných pracovných miest k zamestnanosti takmer dvakrát vyšší ako v ekonomike celkom, a pritom mzdy v tomto sektore bývajú vyššie ako priemer. Počet voľných pracovných miest vo výrobnom sektore stále rastie vzhľadom na veľké objemy priamych zahraničných investícií, ktoré boli vložené do nových prevádzok tohto sektora v posledných rokoch.¹⁴ Okrem uvedeného sú potrebné politiky zamerané na zlepšenie vyhliadky zamestnania sa osôb s pomerne slabou kvalifikáciou, pretože reformy podporujúce zamestnateľnosť absolventov začnú postupne vplývať na zloženie ponúkaných pracovných síl v budúcich desaťročiach.

Obrázok 1.10. Priemerné trvanie aktuálnych dôb nezamestnanosti za rok 2005 (vrátane dôb nezamestnanosti neukončených v sledovanom období)



Zdroj: Databáza OECD štatistík o pracovných silách.

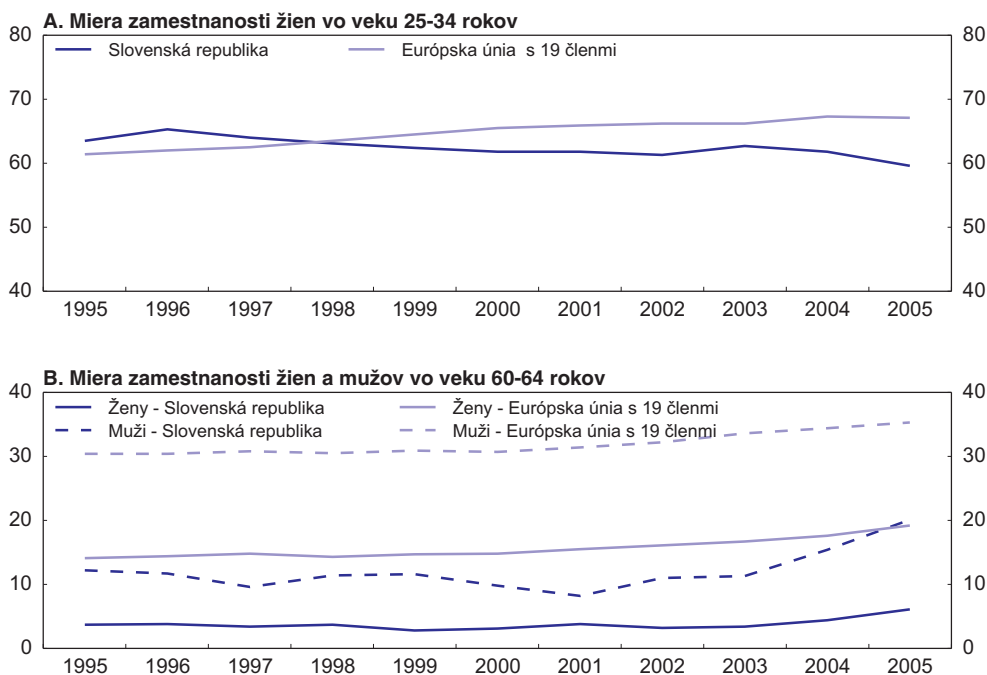
1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Regionálne rozdiely v mierach zamestnanosti v Slovenskej republike patria k najvyšším spomedzi štátov OECD, pritom však interná migrácia je nízka,¹⁵ čo poskytuje len malý priestor na zníženie nezamestnanosti bez vyvolania tlaku na mzdy. Bariéry mobility prispievajú k spomaleniu nástupu mladých ľudí do prvého zamestnania, a teda aj k zvyšovaniu výskytu dlhodobej nezamestnanosti medzi mladými. Nuž a zníženie vyhliadok na zamestnanie pravdepodobne odradí od investovania do ľudského kapitálu. Preto sú potrebné také politiky, ktoré podporia mobilitu pracovníkov medzi regiónmi a tým znížia rozdielnosť regionálnych mier zamestnanosti.

Opatrenia zamerané na zvýšenie participácie na trhu práce sú tiež potrebné pre zvýšenie zamestnanosti (obrázok 1.11). Tieto opatrenia sa stanú kľúčovými až sa začne naplno prejavovať demografická zmena. V dôsledku starnutia obyvateľstva teoretická ponuka pracovných síl môže klesnúť o 25 % v horizonte rokov 2025 až 2050.¹⁶ Nedávne opatrenia znižujúce motiváciu pre predčasný odchod do dôchodku síce priaznivo ovplyvnili mieru zamestnanosti starších pracovníkov, ale participácia v rámci vekovej skupiny 60 až 64-ročných je naďalej slabá, dokonca aj u mužov, u ktorých sa zvýšenie zákonom stanoveného dôchodkového veku v plnej miere uplatnilo od roku 2006. Sú potrebné ďalšie opatrenia na zvýšenie trvalo nízkej miery participácie v tejto vekovej skupine. Navyše, klesla participácia mladých žien na trhu práce, čo potenciálne môže mať negatívny dopad na pôsobenie žien na trhu práce počas ich života a dokonca potenciálne zhoršiť negatívne dôsledky demografickej zmeny na rast ponuky pracovných síl. Potrebné sú opatrenia, ktoré odstránia prekážky participácie žien na trhu práce, najmä žien s malými deťmi. Vzhľadom na skutočnosť, že Slovensko vykazuje výskyt práce na čiastočný úväzok, ktorý patrí medzi najnižšie spomedzi štátov OECD (obrázok 1.9), ďalšou, súvisiacou výzvou je odstránenie prekážok pre prácu na čiastočný úväzok, čo by pomohlo ženám skĺbiť prácu s výchovou detí.

Obrázok 1.11. Miera zamestnanosti špecifických kategórií

V percentách populácie v pracovnom veku



Zdroj: Databáza OECD štatistík o pracovných silách.

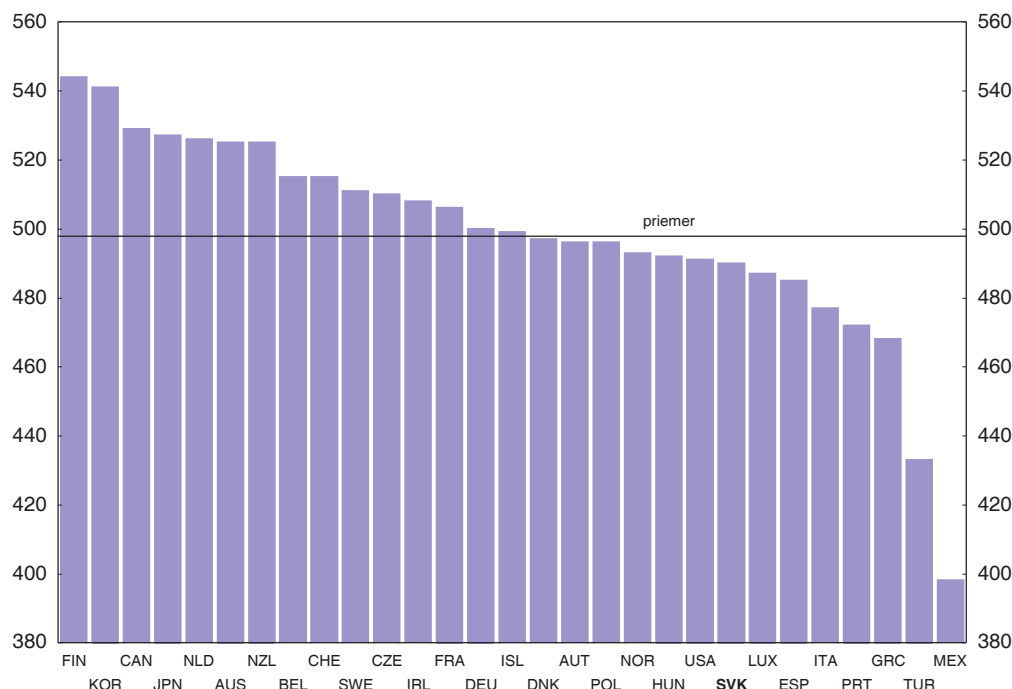
Zlepšenie výstupných vzdelávacích výsledkov (kapitola 3)

Zlepšenie výstupných vzdelávacích výsledkov je dôležitá súčasť stratégie vlády na čo najrýchlejšie priblíženie sa k úrovni HDP na obyvateľa štátov EÚ15. Vzdelanie podporuje ekonomický rast tým, že vzdelaní pracovníci sú produktívnejší (pozri príklad: OECD, 2003; Coulombe, Tremblay a Marchand, 2004) a je u nich vyššia pravdepodobnosť získania pracovného miesta (Indikátor A8, OECD, 2006b). Priamy účinok kvalifikácie na rast je sprevádzaný aj nepriamymi účinkami kvalifikácie, ako je prítiahnutie ďalších priamych zahraničných investícií alebo zlepšenie zdravia a posilnenie sociálnej súdržnosti (World Bank, 2003; UNESCO a OECD, 2003). Uvedené nepriame účinky môžu zároveň prispieť k ďalšiemu rozvoju ľudského kapitálu, a tým sa rozbehne reťazec priaznivých účinkov (Miyamoto, 2003). Popri zabezpečení vyššej miery adaptability pracovníkov je pre úspešné pôsobenie v rámci eurozóny dôležité aj zlepšenie výstupných ukazovateľov vzdelávania.

Už dnes sú niektoré výstupné výsledky vzdelávania priaznivé, napríklad vysoký podiel študentov s úplným stredoškolským vzdelaním, ale sú aj slabšie ukazovatele, na ktoré je potrebné sa zamerať: podľa štúdie 2003 OECD PISA sú výsledky vzdelávania pod priemerom štátov OECD (obrázok 1.12) a sú výrazne podmienené sociálnym zázemím; počet osôb s vysokoškolským vzdelaním je nízky, avšak rýchlo rastúci; obzvlášť rómske deti (ktorých väčšina má znevýhodňujúce sociálno-ekonomické zázemie) vykazujú slabé výsledky vzdelávania; a výsledné ukazovatele uplatnenia sa na trhu práce absolventov stredoškolských odborných učilíšť, ktoré ich nenasmerujú na vysokú školu, sú slabé. Rozbehli sa už síce reformy zamerané na uvedené slabé miesta, ale situácia si žiada urobiť ešte viac.

Obrázok 1.12. Priemerné výsledky študentov v matematike, čítaní, prírodných vedách a riešení problémov

Podľa štúdie 2003 OECD PISA study



Zdroj: OECD, PISA 2003.

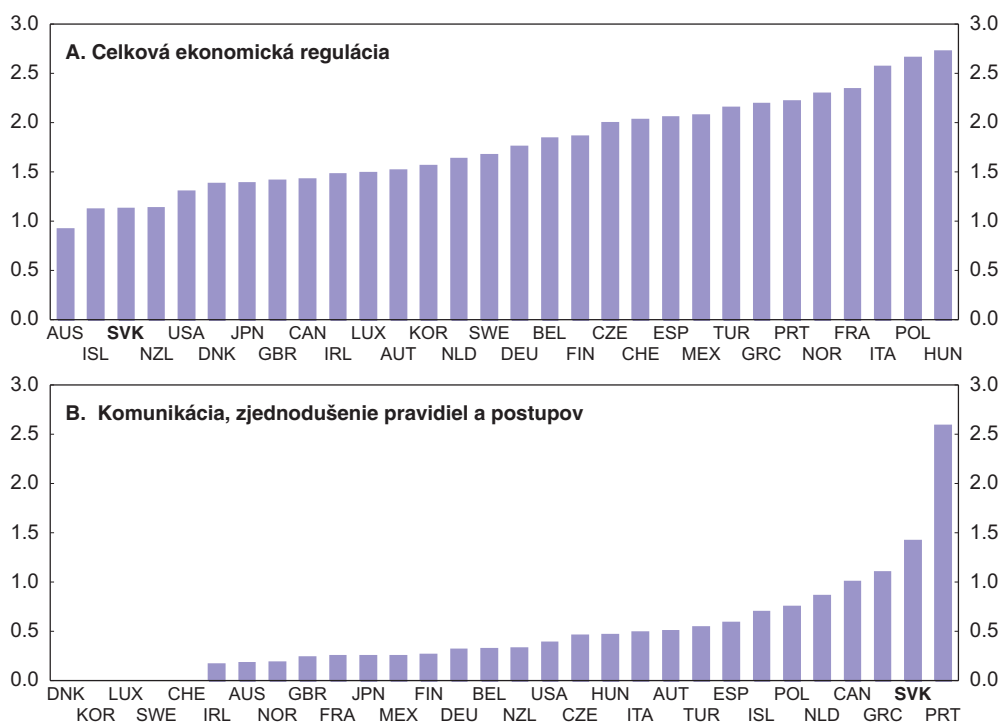
1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Odstraňovanie prekážok v hospodárskej súťaži na produktovom trhu (kapitola 4)

Intenzívnejšia hospodárska súťaž na produktových trhoch stimuluje rast životnej úrovne prostredníctvom viacerých kanálov. Firmy na trhoch produktov s hospodárskou súťažou majú vyššiu produkciu s nižšími cenami než firmy na trhoch bez hospodárskej súťaže, čo priamo posilňuje prosperitu spotrebiteľov a kúpnu silu pracovných zarábkov. Legislatívna reforma podporujúca hospodársku súťaž na produktovom trhu navyše stimuluje rast produktivity. Trhy s hospodárskou súťažou pre tovary a služby používané ako medziprodukty – ako profesionálne služby alebo telekomunikačné služby – sú spúšťačom produktivity vo firmách, ktoré ďalej pracujú s týmto tovarom a službami ako medziproduktmi. Existujú aj určité dôkazy o tom, že legislatíva podporujúca hospodársku súťaž prispieva k citlivejšej reakcii cien na zmeny v dopyte.

Celková ekonomická regulácia produktových trhov je vo všeobecnosti priaznivá pre presadenie hospodárskej súťaže v slovenskej ekonomike. Avšak v niektorých oblastiach pôsobia silné administratívne obmedzenia hospodárskej súťaže (obrázok 1.13) a tieto zaťažujú predovšetkým malé firmy a firmy vo fáze ich rozbehu. Výrazné sektorovo špecifické prekážky v hospodárskej súťaži pretrvávajú v oblasti profesionálnych služieb napriek určitému pokroku dosiahnutému v odstraňovaní prekážok pre advokátov v roku 2004.¹⁷ Postúpilo sa aj v právnom rozdelení vertikálne integrovaných dodávateľov, v niektorých prípadoch dokonca až nad rámec legislatívy Európskej únie, ale podmienky umožňujúce hospodársku súťaž je nevyhnutné zlepšiť vo všetkých sieťových odvetviach.

Obrázok 1.13. **Celková ekonomická regulácia a náklady administratívnej komunikácie, pravidiel a postupov v štátoch OECD, 2003**



Zdroj: OECD, Indikátory regulácie produktových trhov.

Poznámky

-
1. Toto je prvý rok, pre ktorý sú dostupné odhady počtu odpracovaných hodín na zamestnanú osobu na Slovensku vo forme umožňujúcej medzinárodné porovnanie. Uvedené odhady sú k dispozícii v OECD (2007a).
 2. Prednostne boli použité údaje o produktivite na základe zamestnanosti namiesto na základe odpracovaných hodín, pretože údaje o produktivite na základe odpracovaných hodín nie sú dostupné za viacero štátov. Údaje sú prebrané z národných účtov. Uvedené údaje za Slovensko sú dostupné počnúc rokom 1995.
 3. Takéto účinky presunu pracovných síl nekorelujú s počiatočnou úrovňou produktivity práce v štátoch OECD, avšak vnútrorezortné účinky vykazujú vysoký stupeň korelácie s počiatočnou úrovňou produktivity. Údaje za Írsko nie sú k dispozícii.
 4. Napríklad na Slovensku sú tri hlavné sektory s produktivitami na úrovni najmenej jednej polovice jednej štandardnej odchýlky pod jednoduchým priemerom úrovni produktivity jednotlivých sektorov: stavebníctvo; veľkoobchod a maloobchod; a hotely a reštaurácie. Uvedené sektory sa podieľali 36 % na zamestnanosti v trhových sektoroch v roku 2004. V rámci EÚ14 vykazovali rovnaké sektory plus poľnohospodárstvo relatívne nízke úrovne produktivity a podieľali sa 44 % na zamestnanosti v trhových sektoroch.
 5. Váhy týchto sektorov na Slovensku prevyšujú ich váhy v štátoch EÚ14 – 6 % oproti 3 % v poľnohospodárstve a 28 % oproti 23 % v priemyselnej výrobe – a to tiež ovplyvnilo veľké vnútrorezortné príspevky k rastu produktivity práce daných sektorov. Keby Slovensko bolo malo váhy vykazované EÚ14, tak vysoká miera rastu produktivity v sektore poľnohospodárstva by bola prispela 0,5 percentuálnym bodom a vysoká miera rastu v sektore priemyselnej výroby 1,2 percentuálnym bodom k rastu produktivity práce v rámci sektora.
 6. *poverty gap* – rozdiel medzi priemerom uvádzaného subjektívneho minima populácie a skutočným príjmom, ktorý má rodina k dispozícii (pozn. prekl.)
 7. Inflácia meraná indexom HICP bez potravín, energií, tabakových a alkoholických výrobkov.
 8. V roku 2005 zvýšilo úroveň deficitu o 0,9 % HDP odpustenie zahraničných pohľadávok, zatiaľ čo pokuta zaplatená spoločnosťou Slovnaft znížila deficit o 0,1 % HDP. V roku 2006 zrušenie anonymných vkladov znížilo deficit o 0,1 % HDP. (Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2006, s. 39).
 9. Ministerstvo financií Slovenskej republiky odhaduje, že táto reforma zníži rozpočtový deficit do roku 2050 o 2,4% HDP (Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2006, s. 65).
 10. V súvislosti s odhadmi potenciálneho rastu na Slovensku existuje značná neistota, ktorá sa následne týka aj miery, do ktorej je rozpočtové zníženie deficitu štruktúrne a nie cyklické. Napríklad Európska komisia

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

odhaduje nižšiu mieru potenciálneho rastu a vzhľadom na to predpokladá, že štruktúrna konsolidácia rozpočtu v období 2007 – 2009, kedy sa predpokladajú “dobré časy”, bude len 0,75 % HDP.

11. V dôsledku medzinárodnej kapitálovej mobility sú dlhodobé nominálne úrokové sadzby do veľkej miery určované vývojom na svetových kapitálových trhoch. Vzhľadom na Balassa-Samuelsonove efekty, nominálne úrokové sadzby na Slovensku budú zodpovedať nižším reálnym sadzbám pre slovenských občanov než pre zahraničných investorov. Z toho vyplýva, že reálne úrokové sadzby na Slovensku sa budú pohybovať na úrovniach výrazne nižších ako miery rastu počas mnohých budúcich rokov. Národná banka Slovenska odhaduje Balassa-Samuelson efekty na 1-1,5 % ročne – inými slovami, slovenský reálny výmenný kurz by sa mal posilňovať asi takýmto tempom. V režime pevne stanoveného výmenného kurzu by teda mala rovnovážna miera inflácie prekročiť svetovú (eurozónovú) mieru približne o takúto úroveň. Sprievodným javom by bolo sklznutie reálnej úrokovej sadzby na Slovensku asi práve o takú úroveň pod priemer eurozóny.
12. Pozri danú problematiku podrobnejšie napríklad v materiáli OECD (2005 Príloha 2.A1).
13. Podiel zamestnancov s pracovnou zmluvou na dobu určitú je nízky napriek liberálnym zákonom upravujúcim zmluvy na dobu určitú, čo naznačuje, že zákony upravujúce zmluvy na dobu neurčitú nie sú príliš reštriktívne. Podľa medzinárodného porovnania výška odstupného pri prepúšťaní prebytočných zamestnancov nie je veľmi vysoká, predovšetkým v prípade zamestnancov so stredno- a dlhodobými pracovnými zmluvami. Dávka v nezamestnanosti sa vypláca poisťovňami po dobu 6 mesiacov a miera nahradenia príjmov dávkami v nezamestnanosti pre krátko- aj dlhodobo nezamestnaných je podstatne nižšia ako priemer štátov OECD. Pozri napríklad dokument OECD (2007).
14. Pozri údaje o počte voľných pracovných miest Štatistického úradu Slovenskej republiky.
15. Pozri v publikácii OECD (2005b, 2006a), porovnanie koeficientov rozdielov regionálnych mier zamestnanosti a údajov o regionálnych migračných tokoch.
16. Podľa prognóz Európskej komisie (2006).
17. Publikácia OECD (2005a), ktorá dokazuje, že silné obmedzenia hospodárskej súťaže pretrvávajú v iných profesiách.

Zoznam použitej literatúry

- Burniaux, Jean-Marc, and Orsetta Causa (2007), “Determinants of hours worked across OECD countries,” *OECD Economics Department Working Paper*, pripravuje sa.
- Coulombe, Serge, Jean-François Tremblay, and Sylvie Marchand (2004), “International Adult Literacy Survey: Literacy scores, human capital and growth across fourteen OECD countries”, *Statistics Canada Catalogue no. 89-552-MIE*, Ottawa.
- European Commission (2006), (*Odkaz na dokument v FN 17*) *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, Special Report No. 1/2006.
- Ministerstvo financií Slovenskej republiky: *Konvergenčný program Slovenska pre roky 2006 až 2010*, MF SR, Bratislava 2006
- Miyamoto, Koji (2003), “Human Capital Formation and Foreign Direct Investment in Developing Countries”, *OECD Development Centre Working Paper No. 211*, Paríž.
- OECD (2003), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Paríž.
- OECD (2005a), *Economic Survey of the Slovak Republic*, Paríž.
- OECD (2005b), *Employment Outlook*, Paríž.
- OECD (2006a), *Employment Outlook*, Paríž.
- OECD (2006b), *Education at a Glance*, Paríž.
- OECD (2007), *Going for Growth*, Paríž
- UNESCO and OECD (2003), *Financing Education: Investments and Returns*, 2002 Edition, Paríž.
- World Bank (2003), *Global Economic Prospects*, Washington, D.C.

Príloha 1.A1.

Analýza “shift-share” rastu produktivity práce

1. Analýza produktivity použitá v kapitole 1 je založená na analýze “shift-share” popísanej v dokumente EC (2003). Agregátne zmeny v produktivite práce člení a priraduje ku vnútrorezortnému efektu, efektu presunu a efektu interakcie. Vnútrorezortný efekt meria nárast produktivity v rámci každého odvetvia. Efekt presunu meria vplyv presunu zdrojov medzi jednotlivými odvetviami s rôznymi úrovňami produktivity práce na celkovú produktivitu ekonomiky. Efekt interakcie meria efekt realokácie pracovných zdrojov medzi jednotlivými odvetviami s rôznymi mierami rastu produktivity práce. Pri aplikácii tejto metodiky boli použité údaje z databázy OECD STAN.

2. Pre každé jednotlivé odvetvie je definovaná produktivita práce ako podiel produktu (Y) a práce (L):

$$LP_{it} = \frac{Y_{it}}{L_{it}}$$

$$LP_t = \frac{Y_t}{L_t} = \sum_i Y_{it} / \sum_i L_{it}$$

3. V nominálnom vyjadrení sa celková produktivita práce rovná váženej sume produktívít jednotlivých odvetví:

$$LP_t = \sum_i LP_{it} \frac{L_{it}}{L_t}$$

V diferenciálnom vyjadrení

$$\Delta LP = \sum_i \Delta(LP_i) \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}} + \sum_i LP_{it-1} \Delta\left(\frac{L_i}{L}\right) + \sum_i \Delta(LP_i) \Delta\left(\frac{L_i}{L}\right)$$

Vydelením výrazom LP_{t-1} a úpravami členov rovnosti dostaneme mieru rastu (percentuálnu zmenu):

$$\frac{\Delta LP}{LP_{t-1}} = \sum_i \frac{\Delta LP_i}{LP_{it-1}} \frac{Y_{it-1}}{Y_{t-1}} + \sum_i \frac{LP_{it-1}}{LP_{t-1}} \left(\frac{L_{it}}{L_t} - \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}}\right) + \sum_i \frac{1}{LP_{t-1}} (\Delta LP_i) \Delta\left(\frac{L_i}{L}\right)$$

Prvý člen vyjadruje vnútrorezortný efekt, t.j. sumu mier rastu jednotlivých odvetví váženú jednotlivými (nominálnymi) pôvodnými podielmi odvetví na celkovom produkte.

- Druhý člen predstavuje efekt presunu, t.j. sumu zmien v spotrebe práce váženú relatívnou úrovňou produktivity (t.j. podiel produktivity odvetvia na priemernej produktivity). Tento efekt možno vyjadriť aj ako sumu mier rastu spotreby práce v jednotlivých odvetviach váženú pôvodnými podielmi na produkte mínus celková miera rastu spotreby práce.
- Reziiduálny (interaktívny) člen je zvyčajne záporný (vo väčšine odvetví ekonomiky má zmena produktivity a zmena množstva použitej práce opačný smer). Za určitých okolností môže byť

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

pozitívny, napríklad pri prospešnej reštrukturalizácii ekonomiky (v takom prípade zaznamenáva väčšina odvetví nárast produktivity spojený s využívaním väčšieho množstva zdrojov).

4. Vyššie popísaná dekompozícia platí len v prípade (diskrétnych) percentuálnych zmien. Logaritmickej aproximácii používaná v tejto štúdiu vedie k odchýlkam často veľkosťou porovnateľným k interaktívnemu efektu. My sme však definovali vnútrorezortný efekt a efekt presunu analogicky k diskrétnemu prípadu. Dekompozíciu pre prípad spojitého času je možné nájsť v práci Nordhaua (2002), ktorý ukázal, že v prípade použitia „nemodernej“ metódy cenových indexov (t. j. inej ako Törnqvistovej metódy) je potrebné pridať k rovnici dodatočný člen vyjadrujúci posun cien.

Zoznam použitej literatúry

EU (2003), *The EU economy: 2003 review*, European Economy, no. 6.

Nordhaus, W. D. (2002), *Alternative methods for measuring productivity growth including approaches when output is measured with chain indexes*,
(http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/welf_062402.pdf).

Príloha 1.A2.

Implementácia predchádzajúcich odporúčaní OECD

Predchádzajúce odporúčania	Prijaté opatrenia
Panel A: Trhy práce	
Podstatne znížiť sadzby príspevkov do sociálneho zabezpečenia v spodnej časti mzdovej hladiny na trhu práce a financovať toto opatrenie znížením verejných výdavkov do oblastí s nižšou prioritou.	O tomto opatrení sa uvažuje, ale nerealizuje sa z dôvodu rozpočtových obmedzení.
Realizovať pilotné projekty na overenie schopnosti komerčných sprostredkovateľní práce podporiť umiestňovanie do zamestnania vo verejnom sektore.	Realizovali sa.
Dôsledne monitorovať efektivnosť programov aktívnych opatrení trhu práce. Financovať rekvalifikačné programy na báze súťaže a princípu „peniaze idú za študentom“.	Výsledky programov sa pravidelne monitorujú.
Ďalej znížiť implicitnú daň pre osoby, ktoré pokračujú v práci po dovŕšení dôchodkového veku. Zmeniť parametre dôchodkového systému napr. zvýšením zákonom stanoveného veku odchodu do dôchodku.	Žiadne.
Panel B: Vzdelávanie	
Uľahčiť zakladanie súkromných vysokých škôl. Zabezpečiť, aby akreditačná komisia pre vysoké školy nekládla príliš veľké prekážky pre vstup. Zvážiť zvýšenie podielu medzinárodných expertov zúčastňujúcich sa na práci komisie.	1) Kritériá na zriaďovanie súkromných vysokých škôl sa síce nezmenili, ale aj tak vznikli nové vysokoškolské ustanovizne. 2) Počet medzinárodných expertov, ktorí sa zúčastňujú na práci akreditačnej komisie, je upravený zákonom.
Povzbudzovať a propagovať úspešnú spoluprácu regionálnych orgánov s miestnymi podnikmi s cieľom zlepšovať kurikulá odborných učilíšť.	Žiadne.
Monitorovať výkon decentralizovaných škôl a zverejňovať informácie o výkone jednotlivých škôl. Zvážiť zvýšenie finančných prostriedkov pre základné a stredné školstvo a posilniť prepojenie medzi pridelovaním finančných prostriedkov školám a ich výsledkami.	Financovanie škôl sa posilnilo.
Zaviest' opatrenia na dosiahnutie rovnomernejšej distribúcie vzdelávacích výsledkov na základnej a strednej škole.	Žiadne.
Zreformovať obsah vzdelávania zavedením nového základného kurikula a zdokonalením metód výučby.	Žiadne.
Zaviest' poplatky za štúdium pre sektor vysokoškolského vzdelávania s cieľom zabezpečiť jeho trvalo udržateľný rozvoj.	Plánuje sa zaviesť poplatky za externú formu štúdia na vysokých školách. Návrh na zavedenie poplatkov za štúdium pre všetkých študentov parlament zamietol.
Vymedziť zodpovednosť a úlohy pri zabezpečovaní vzdelávacích	Žiadne.

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

potrieb dospelých.

Panel C: Trh s bytmi

Podporiť rozvoj trhu súkromných nájomných bytov. Prehodnotiť ustanovenia občianskeho zákonníka týkajúce sa ochrany nájomníkov. Zrušiť požiadavku, aby majitelia v prípade súdneho vyst'ahovania poskytli náhradné ubytovanie.	Žiadne.
Zaviesť účinný a regionálne diferencovaný systém príplatkov na bývanie na podporu osôb s nízkymi príjmami. Toto opatrenie by sa malo financovať na základe utlmovania súčasného systému príplatkov na bývanie a prémie pre sporiteľov.	Príplatok na bývanie sa poskytuje len ako súčasť sociálnej pomoci. Uvažuje sa o zmenách tohto príplatku.
Zabezpečiť účinnú správu viacbytových jednotiek prevedených do súkromného vlastníctva prostredníctvom vyjasnenia vlastníckeho práva a povinnosti starať sa o spoločné priestory.	Mnohé problémy v správe viacbytových jednotiek vyriešila legislatíva prijatá v roku 2004.
Prijat' právne predpisy znemožňujúce oddelené vlastníctvo budovy od vlastníctva/nájmu pozemku, na ktorom sa nachádza.	Realizuje sa.

Panel D: Produktové trhy

Pokračovať v procese privatizácie. Otvoriť osobnú dopravu pre hospodársku súťaž. Pokračovať v racionalizácii Železníc SR.	Sprivatizoval sa 66-percentný podiel majetku Slovenských elektrární. Uskutočnila sa privatizácia regionálneho letiska.
Ďalej znižovať intenzitu regulácie profesionálnych služieb. Monitorovať kritériá odbornej spôsobilosti uplatňované profesionálnymi a podnikateľskými skupinami s cieľom zabrániť tomu, aby obmedzovali vstup.	Protimonopolný úrad Slovenskej republiky prešetroval protisúťažnú reguláciu v prípade viacerých profesií. Uverejnil o tom správu.
Posilniť zdroje Protimonopolného úradu (PMÚ) a jeho úlohu pri presadzovaní hospodárskej súťaže.	PMÚ poskytuje poradenstvo a podporu v oblasti súťažnej politiky a jej uplatňovania vrátane - návrhov na výberové konanie na dodávku systému elektronického mýta, ktoré prijala vláda; - návrhov na výberové konanie v oblasti poskytovania univerzálnych poštových služieb, ktoré prijala vláda; - návrhov na odhaľovanie protisúťažného správania účastníkov verejného obstarávania. PMÚ organizoval aj vzdelávanie pre sudcov.
Ďalej posilniť hospodársku súťaž v energetike a urýchliť proces liberalizácie.	Realizovala sa väčšina právnych predpisov EÚ týkajúcich sa oddelenia právnych a riadiacich funkcií: oddelenie riadenia distribúcie elektriny sa má ukončiť do júla 2007.

Panel E: Finančný sektor

Pokračovať vo zvyšovaní odbornej spôsobilosti Úradu pre finančný trh, aby bolo možné odhaľovať zneužívanie dôverných informácií a cenové manipulácie.	Od 1. januára 2006 bol Úrad pre finančný trh začlenený do Národnej banky Slovenska.
Uvoľniť obmedzenia pre dôchodkové fondy a poisťovne týkajúce sa finančných investícií do rizikového kapitálu a súkromných kapitálových fondov.	V roku 2006 bola vytvorená pracovná skupina na vysokej úrovni pre investovanie do dôchodkových fondov. Cieľom pracovnej skupiny je prehodnotiť reguláciu finančných investícií do druhého kapitalizačného a tretieho dôchodkového piliera

Panel F: Inovácie

Obmedziť bariéry pre cezhraničné toky technológií a ľudského kapitálu. Harmonizovať daňové stimuly a možnosti podpory podnikania pre domáce aj zahraničné firmy.	Pripravuje sa inovačná stratégia vlády, v ktorej sa vysoká priorita venuje obmedzovaniu bariér pre cezhraničné toky technológií a ľudského kapitálu a harmonizácii daňových stimulov a možností podpory podnikania pre domáce aj
--	--

1. DOBIEHANIE VYSPELÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A VSTUP DO EUROZÓNY

Zvýšiť kvalitu verejných inštitúcií, ktoré sú zapojené do spolufinancovania výskumu a vývoja v súkromnom sektore.	zahraničné podniky.
Obmedziť prekážky pre rast MSP, ktoré sú spojené s kvalifikáciou v oblasti IKT.	Žiadne. Potreba zmierniť prekážky pre rozvoj MSP, ktoré sú spojené s kvalifikáciou v oblasti IKT, dostane vo vládnej inovačnej stratégii vysokú prioritu.

Panel G: Reforma verejného sektora

Podporiť širšie využívanie informácií o výsledkoch a plnení v procese stanovovania rozpočtu vo všetkých vládných orgánoch. Podporiť širšie využívanie podvojného účtovníctva.	Žiadne.
Uverejňovať ročné konsolidované účty všeobecnej vlády na základe národných účtov.	Realizuje sa.
Zaviesť pravidlá pre oblasť fiškálnych deficitov vznikajúcich na úrovni vyšších územných celkov.	Žiadne. Obce a regióny môžu používať deficitné financovanie len na účely investičných výdavkov.
Určiť minimálny rozsah, v akom je možno poskytovať nákladovo efektívne služby primeranej kvality v malých obciach.	Žiadne.
V plnom rozsahu presadzovať zákon o konflikte záujmov a ďalšie nástroje právneho rámca v boji proti korupcii na úrovni orgánov podriadených ústrednej vláde. Budovať verejnú podporu pre prijatie návrhu zákona o zaistení nezákonne nadobudnutého majetku.	Legislatíva ustanovujúca povinnosť predložiť dôkazy o pôvode majetku bola prijatá, ale tento zákon bol neskôr zrušený.
Odstrániť všetky medzery v oblasti kvázi-fiškálnych (nekomerčných) úverov pre komunálne podniky.	Legislatíva prijatá v roku 2004 zakazuje obecným a krajským orgánom poskytovať záruky na úvery.
Posilniť riadiace kapacity a linky zodpovednosti za výsledky súdnictva.	Neurobili sa žiadne opatrenia, keďže v júli 2004 nadobudol účinnosť zákon, ktorým sa sprísnila zodpovednosť za pochybenia pri výkone súdnictva.
Zaviesť nové postupy na znižovanie korupcie vo verejnom obstarávaní.	V roku 2006 bola prijatá legislatíva, na základe ktorej sa v širokom meradle uplatňuje povinnosť uverejňovať oznámenia o vyhlásení metódy verejného obstarávania.
Zdokonalit' infraštruktúru na vykonávanie auditov na rovnakú úroveň ako v ostatných rozpočtových inštitúciách. Rozšíriť pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu na krajské a obecné orgány.	Pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu bola rozšírená aj na krajské a obecné orgány.
Zaviesť trhové mechanizmy do poskytovania služieb vo verejnom záujme.	Žiadne.
Vytvoriť spoľahlivú informačnú bázu pre verejnú politiku na podporu rómskej menšiny. Povzbudiť dobrovoľné poskytovanie informácií prostredníctvom znižovania stigmatizácie súvisiacej s príslušnosťou k rómskemu etniku.	Žiadne.

Panel H: Trvalo udržateľný rozvoj

Zaviesť diferencované cestné dane pre vozidlá v závislosti od ich emisných charakteristík.	Pripravujú sa poplatky za ťažké vozidlá odstupňované podľa celkovej hmotnosti, počtu náprav a emisnej triedy.
Prísne presadzovať systém emisných poplatkov.	Systémy monitorovania a podávania hlásení sa postupne zdokonaľujú.
Zrušiť zákaz importu emisných povolení do oblastí, kde regionálne emisie presahujú stanovený limit.	Žiadne.
Zvýšiť ceny energií na úroveň zabezpečujúcu aspoň vrátenie nákladov.	Realizuje sa, s výnimkou cien elektriny na vykurovacie účely.

Kapitola 2

Zlepšenie perspektív zamestnanosti: budovanie na realizovaných reformách

Hoci sa rast zamestnanosti zrýchlil, vďaka čomu nezamestnanosť výrazne klesla od roku 2005, mnohí nízko kvalifikovaní pracovníci sú stále nezamestnaní a doby trvania nezamestnanosti sú stále dlhé. Zavedením dávky podmienenej výkonom práce pre pracovníkov z nízko príjmových domácností (in-work benefit), ktorá by bola podmienená minimálnym počtom odpracovaných hodín, by sa mohli obmedziť prekážky brániace zvyšovaniu zamestnanosti, ktoré vyplývajú z pomerne vysokého daňového klinu pre nízko kvalifikovaných pracovníkov. Rovnaký účinok by malo odstránenie pasív chudoby v dôchodkovom systéme. Opatrenia na zlepšenie mobility pracovníkov medzi regiónmi, najmä reforma bytovej politiky, by skrátili dlhé doby trvania nezamestnanosti. Rovnaký účinok by malo aj rozsiahlejšie vzdelávanie nezamestnaných. Je potrebné odstrániť prekážky brániace väčšej účasti mladých žien a starších pracovníkov na trhu práce.

V posledných rokoch Slovenská republika zaviedla značne hlboké a rozsiahle reformy na zlepšenie výsledkov dosahovaných na trhu práce. V roku 2003 sa liberalizovala legislatíva na ochranu zamestnancov (LOZ) pre pracovníkov v pracovnom pomere na dobu určitú a neurčitú. Sociálna reforma platná od roku 2004 znížila príjmovú testovanú dávku sociálnej pomoci poskytovanú, čím sa znížila náhrada príjmu pre nezamestnaných po zániku nároku na dávku v nezamestnanosti, ktorá sa vypláca počas 6 mesiacov. Dôchodková reforma zvýšila zákonný vek odchodu do dôchodku na 62 rokov pre mužov a postupné zvyšovanie do tohto veku pre ženy do roku 2014 a zvýšila percentuálne zrážky, ktoré sa uplatňujú pri predčasnom odchode do starobného dôchodku. Reformy mali zreteľný vplyv na výsledky dosahované na trhu práce. Miera zamestnanosti starších pracovníkov výrazne stúpla. Nezamestnanosť značne klesla od roku 2005, keďže trh práce ťaží zo silného hospodárskeho rastu.

Napriek tomu Slovenská republika aj naďalej čelí značným výzvam v oblasti trhu práce. Nezamestnanosť je stále vysoká a nedávny pokles nezamestnanosti sprevádzalo značné zvýšenie počtu voľných pracovných miest – o 67 % v období medzi druhým štvrťrokom 2004 a druhým štvrťrokom 2006 – čo nasvedčuje tomu, že pokles bol do určitej miery cyklický. Aby sa znížila štrukturálna nezamestnanosť, je potrebné vyriešiť nasledujúce úlohy v oblasti národných politík:

- Nezamestnanosť je osobitne vysoká u pracovníkov s nezodpovedajúcimi zručnosťami vrátane absolventov vyšších stredných odborných učilíšť, ktoré nevedú k terciárnemu vzdelávaniu. Preto reformy v školstve hrajú rozhodujúcu úlohu pri zlepšovaní perspektív zamestnanosti v dlhodobom horizonte (kapitola 3). Trvá však nejaký čas, kým politika vzdelávania výrazne ovplyvní zloženie ponuky pracovnej sily. Hoci náhrada príjmu v podobe dávok dostupných pre nezamestnaných je už nízka, ešte stále je potrebné realizovať opatrenia na odstránenie prekážok brániacich zvyšovaniu zamestnanosti, ktoré vyplývajú z pomerne vysokého daňového klinu pre nízko kvalifikovaných pracovníkov. Navyše je potrebné zaistiť, aby zákonom stanovená minimálna mzda ostala na úrovni, ktorá neznižuje dopyt po nízko kvalifikovaných pracovníkoch.
- Miera dlhodobej nezamestnanosti je najvyššia medzi krajinami OECD a trochu klesla. Dlhodobá nezamestnanosť je rozšírená najmä medzi mladými pracovníkmi. Priaznivý účinok silného hospodárskeho rastu ako aj nedávnej sociálnej reformy a reformy legislatívy na ochranu zamestnancov na dlhodobú nezamestnanosť do určitej miery zaostáva a do veľkej miery ešte

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

nebol viditeľný (kapitola 1). Ako je uvedené v ďalšom texte, národné politiky by mali ešte viac napomáhať zníženiu dĺžky trvania nezamestnanosti.

- Regionálne rozdiely vo výkonnosti trhov práce sú stále veľké. Miery nezamestnanosti sú vyššie vo východných oblastiach krajiny než v západných, čo prispieva k celkovej nízkej miere využitia pracovnej sily a k regionálnej príjmovej nerovnosti. Nízka mobilita pracovníkov medzi regiónmi prispieva k prehĺbovaniu týchto rozdielov a spomaľuje prechod nezamestnaných do zamestnania, čo zas vedie k dlhým dobám trvania nezamestnanosti. Preto sú nevyhnutné národné politiky na riešenie nízkej regionálnej mobility pracovnej sily a na zabezpečenie flexibility miezd v regiónoch.
- Aby sa zabezpečilo trvalé zvyšovanie zamestnanosti je dôležité, aby trh práce vedel absorbovať hospodárske šoky bez vytvárania trvalej nezamestnanosti. Vláda v súčasnosti pripravuje novelizáciu legislatívy na ochranu zamestnancov (LOZ). Ak zmeny LOZ výrazne zvýšia náklady na prepúšťanie pracovníkov, môže dôjsť k narušeniu schopnosti trhu práce reagovať na takéto šoky.

Prekážky brániace vyššej účasti na trhu práce taktiež obmedzujú rast zamestnanosti. Bez ohľadu na nedávne zlepšenia, miera participácie pracovníkov starších ako 55 rokov na trhu práce je stále pomerne nízka, a to platí aj pre mužov, na ktorých sa zvýšenie zákonného veku odchodu do dôchodku už plne uplatňuje. Participácia mladých žien klesá. Je potrebné odstrániť prekážky brániace vyššej participácii týchto skupín na trhu práce. Odstránením týchto prekážok by sa taktiež zmiernili nepriaznivé účinky starnutia obyvateľstva na životnú úroveň v nasledujúcich štyroch desaťročiach, ktoré patria medzi najvážnejšie v krajinách OECD.

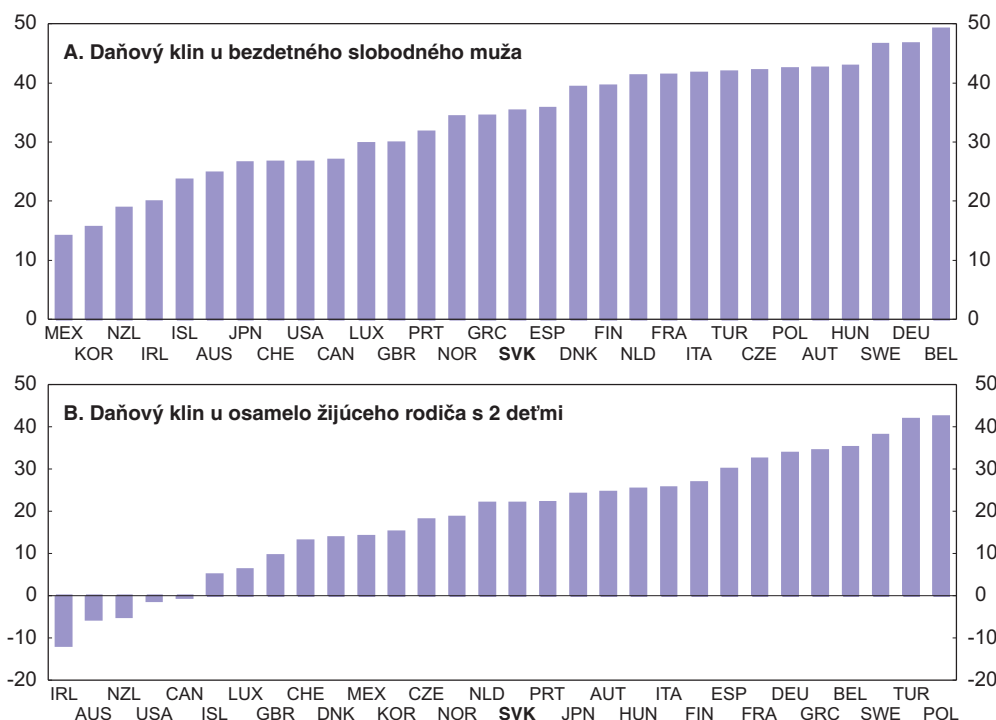
Zvyšok kapitoly hovorí o týchto výzvach a navrhuje národné politiky na ich riešenie.

Prekážky brániace zamestnanosti nízko kvalifikovaných pracovníkov sú stále významné

Daňový klin v poslednom období klesol. Reforma dane z príjmov, ktorá nadobudla účinnosť v roku 2004, prispela k tomuto rozvoju predovšetkým tým, že znížila marginálne daňové sadzby pri vyšších príjmoch. Taktiež klesli príspevky na sociálne zabezpečenie platené zamestnávateľom, predovšetkým v dôsledku zavedenia povinného starobného dôchodkového sporenia v druhom pilieri. Celkové odvody na starobné dôchodky tvoria 18 % hrubej mzdy. Polovica odvodov na starobné dôchodky platených za pracovníkov, ktorí vstúpili na trh práce v roku 2005 a neskôr, smeruje do nového povinného, kapitalizačného druhého piliera. Okrem toho aj iní pracovníci sa mohli do júna 2006 prihlásiť do druhého piliera. Pracovníci nezapojení do novej schémy druhého piliera naďalej platia plné odvody vo výške 18 % t hrubej mzdy do priebežného dôchodkového systému (PAYG), ktorý súvisí s výškou príjmov. Neberúc do úvahy odvody do nového systému druhého piliera, ktoré OECD nezahŕňa pri meraní daňového klinu, nameraný daňový klin pre nízko kvalifikovaných pracovníkov je mierne vyšší ako prieme krajín OECD (obrázok 2.1). Nezamestnanosť je pritom vysoká u nízko kvalifikovaných pracovníkov (obrázok 3.11).

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

Obrázok 2.1. **Priemerný daňový klin pri 67 % priemerných mzdových príjmov (PM)**
ako % nákladov práce, 2005



Zdroj: OECD (2006), Zdaňovanie miezd, Tabuľka II.1.

Pasce chudoby v dôchodkovom systéme demotivujú nízko kvalifikovaných pracovníkov od práce

Je tu riziko, že odvody do reformovaného prvého piliera¹ ako aj druhého piliera dôchodkového systému sa v značnej miere vnímajú ako dane, a takto ich vnímajú hlavne pracovníci so skromnými zárobkovými možnosťami, čo ich demotivuje od práce v legálnej ekonomike. Je pravdepodobné, že podstatná časť pracovníkov bude dostávať starobný dôchodok, ktorý výrazne neprekračuje dávky sociálnej pomoci (pozri rámček 2.1). Vyplácané dôchodky v reformovanom prvom pilieri ako aj druhom pilieri sú vo väčšine prípadov prísne úmerné zaplateným odvodom, čo znamená pomerne nízke dôchodkové dávky pre pracovníkov s pomerne nízkymi zárobkami. Daňové ošetrenie dôchodkov v prvom a druhom pilieri posilňuje priamu úmeru medzi dávkami a príjmami, keďže odvody sa nezapočítavajú do zdaniteľného príjmu, a prírastky a dôchodkové dávky sú oslobodené od dane (t.j. usporiadania „exempt-exempt-exempt“ (EEE), resp. „oslobodené-oslobodené-oslobodené“). Poberatelia dôchodkov, ktorí prispievali 25 rokov, strácajú nárok na 75 % sociálnej pomoci pri náraste dôchodku, pričom sa miera straty nároku znižuje o jeden percentuálny bod za každý ďalší rok prispievania. Podiel pracovníkov, ktorí budú mať nárok na sociálnu pomoc v reformovanom dôchodkovom systéme, by sa dal znížiť zvýšením prerozdelenia v systéme. Za týmto účelom by povinné starobné dôchodky mohli podliehať dani z príjmov (buď EET (oslobodené-oslobodené-zdanené) alebo TEE (zdanené-oslobodené-oslobodené)) a získané prostriedky by sa mohli použiť na zvýšenie dôchodkov v prvom pilieri, pričom by sa priemerný čistý dôchodok nezmenil. Aby sa pasce chudoby v dôchodkovom systéme naďalej znižovali, je potrebné, aby sa miera straty nároku na sociálnu pomoc pri zvyšovaní príjmu z dôchodku znížila.

Riziko, že podstatná časť budúcich dôchodcov môže dostávať sociálnu pomoc, zväzňuje potrebu zvýšiť zákonný vek odchodu do dôchodku, aby sa tak zaistilo, že dôchodcovia si nahromadia

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

dostatočné finančné prostriedky v druhom pilieri, aby dosiahli anuitu, ktorá zvýši ich celkový dôchodkový nárok nad výšku sociálnej pomoci.

Rámček 2.1. **Značná časť dôchodcov, ktorí pôjdu do dôchodku v novom reformovanom dôchodkovom systéme, bude mať nárok na sociálnu pomoc**

Slobodný pracovník, ktorý odvádza všetky odvody zo mzdy do reformovaného prvého piliera dôchodkového zabezpečenia, bude musieť zarábať viac ako 70 % priemerného príjmu nepretržite od veku 20 rokov do zákonného veku odchodu do dôchodku, t. j. 62 rokov, aby získal dôchodkový nárok, ktorý v priemere počas celého dôchodku prekračuje nárok na sociálnu pomoc za predpokladu, že nároky na sociálnu pomoc sa budú časom upravovať v súlade s rastom priemernej mzdy. Podľa údajov o distribúcii príjmov z roku 2004, asi 37 % všetkých pracovníkov na plný úväzok zarába menej než 70 % priemernej mzdy. Keďže nárok na sociálnu pomoc je veľkorysejší pre dvojicu, než pre slobodnú alebo osamelo žijúcu osobu, pracovníci, ktorých manželský partner nepracuje, by museli zarábať viac ako 110 % priemernej mzdy, aby získali dôchodok, ktorý má vyššiu hodnotu ako je nárok na sociálnu pomoc.² Keďže miera zamestnanosti je nízka, najmä u nízko kvalifikovaných pracovníkov, s častými prestávkami v obdobiach zamestnanosti, čo zvyšuje riziko, že pracovníci po odchode do dôchodku budú poberať sociálnu pomoc. Navyše, hoci je participácia žien na trhu práce stále vysoká, participácia mladých žien klesá, ako sa uvádzalo v predchádzajúcom texte.³

Riziko, že dôchodkové nároky nepresiahnu nároky na sociálnu pomoc, je tiež významné pre pracovníkov, ktorí prispievajú do druhého piliera dôchodkového systému. Proces konvergenencie produktivity práce zvyšuje rast reálnych miezd a znižuje reálnu návratnosť aktív v porovnaní s krajinami s vyššími príjmami. Ak reálna návratnosť aktív v druhom pilieri je nižšia ako rast reálnych miezd, dôchodkový nárok akumulovaný v druhom pilieri by mohol byť nižší ako dôchodkový nárok akumulovaný v prvom pilieri.⁴ Reálny trendový rast produktivity práce, ktorý určuje rast reálnych miezd v dlhodobom horizonte, sa v súčasnosti odhaduje na 4 %. Pri nominálnej úrokovej sadzbe 4 až 4,5 % na dlhodobé štátne dlhopisy v eurozóne nízkoriziková reálna návratnosť by mohla klesnúť až na 1 % za predpokladu, že miera inflácie v eurozóne bude 2 % a trendový inflačný diferenciál pre Slovenskú republiku v porovnaní s eurozónou bude 1 až 1,5 %, čo je v súlade s apreciáciou reálneho kurzu podľa dlhodobých odhadov Národnej banky Slovenska. Na druhej strane investície do akciového kapitálu majú podstatne vyššiu očakávanú návratnosť ako štátne dlhopisy, čo znižuje riziko, že dôchodcovia budú odkázaní na sociálnu pomoc.

Výkonnosť druhého piliera by mohla znížiť požiadavka, aby sa aspoň 30 % finančných investícií do systému použilo na nákup domácich cenných papierov. V súčasnosti táto požiadavka nie je zrejme záväzná, keďže investičné fondy investujú podstatne viac, než 30 % portfólií do domácich aktív. Hodnota portfólií aktív v druhom dôchodkovom pilieri je však stále pomerne nízka a bude výrazne rásť v nasledujúcich troch desaťročiach. Vzhľadom na to, že kapitálový trh v Slovenskej republike je malý, najmä pokiaľ ide o výnosnejšie cenné papiere, môže byť stále ťažšie splniť túto požiadavku, ako budú portfóliá rásť, čo bude mať nepriaznivé účinky na riziko a návratnosť investícií v portfóliách druhého piliera, keď sa budú postupne rozširovať. V tomto prípade zhoršenie výsledkov portfólia by mohlo prispieť k zvýšeniu rizika, že dôchodcovia budú odkázaní na sociálnu pomoc. Požiadavka, aby sa 30 % finančných investícií do druhého piliera použilo na nákup domácich cenných papierov, by sa mala postupne zrušiť.

Dobrovoľné dôchodkové systémy (tretí dôchodkový pilier) majú tie isté daňové výhody ako prvý a druhý pilier, t. j. odvody sa nezapočítavajú do zdaniteľného príjmu, a akumulovaný úrok a anuity sú oslobodené od dane, čo vytvára výraznú medzeru v daňovom systéme. Hoci dôchodky z tretieho piliera môžu v zásade poskytovať príjmy na doplnenie dôchodkov z prvého a druhého piliera, neexistujú nijaké zákonné obmedzenia znemožňujúce predčasne vybrať úspory akumulované v treťom pilieri, čím sa vytvárajú stimuly pre predčasné vybratie úspor za účelom získania sociálnej pomoci ako dôchodkového príjmu. Dôchodky z tretieho piliera by mali podliehať dani z príjmov. Získané príjmy by sa mohli použiť na zníženie miery zvyšovania sumy zníženého príjmu v žiadosti o sociálnu pomoc za každý ďalší odpracovaný rok nad rámec 25 rokov. Miera povolených predčasných výberov nasporených peňazí z tretieho piliera by mala byť obmedzená, pokiaľ tento systém bude požívať daňové výhody.

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

Dávky podmienené výkonom práce (in-work benefits) môžu zlepšiť perspektívy zamestnanosti nízko kvalifikovaných pracovníkov a znížiť chudobu detí

Jedným z nástrojov, ktoré niektoré členské krajiny OECD použili na zlepšenie perspektívy zamestnanosti nízko kvalifikovaných pracovníkov a zároveň aj na zníženie chudoby, sú dávky podmienené výkonom práce. Dávky podmienené výkonom práce dopĺňajú disponibilný príjem domácností, v ktorých aspoň jeden dospelý pracuje, ale v ktorých celkový príjem preda len nestačí na to, aby sa rodina vymanila z chudoby, a zároveň zlepšujú motiváciu nájsť si prácu u pracovníkov s nízkym potenciálom príjmov, hlavne v domácnostiach, v ktorých nepracuje ani jeden dospelý. Výška takýchto dávok podmienených výkonom práce môže závisieť od počtu detí v domácnosti, čím pomáha zmierniť chudobu detí. Chudoba v Slovenskej republike naozaj postihuje najmä domácnosti s deťmi (pozrite kapitolu 1). Navyše, tak ako v iných krajinách, poberatelia sociálnej pomoci sú výraznejšie demotivovaní od práce v domácnostiach s deťmi, než v iných domácnostiach. Na druhej strane, keďže dávky podmienené výkonom práce by sa znižovali s rastom príjmu domácnosti, táto dávka demotivuje od práce pri vyšších príjmoch, čo môže znížiť najmä ponuku pracovných síl v domácnostiach, v ktorých sú dve zárobkovo činné osoby.⁵ Preto by sa dávky podmienené výkonom práce nemali považovať za jediný nástroj na zlepšenie perspektívy zamestnanosti nízko kvalifikovaných pracovníkov. Je nevyhnutné zlepšiť systém vzdelávania, aby sa znížila miera nezamestnanosti nízko kvalifikovaných pracovníkov (kapitola 3). Trvá však nejaký čas, kým sa takéto zlepšenia dostanú k podstatnej časti pracovnej sily.

Slovenská republika zaviedla niektoré dávky na uľahčenie prechodu zo stavu nezamestnanosti do práce. Pracujúci rodičia konkrétne dostávajú *daňový bonus*, teda hotovostnú dávku, ktorá sa vypláca (maximálne) jednému zamestnanému rodičovi za predpokladu, že tento rodič zarába viac ako 50 % minimálnej mzdy pracovníka na plný úväzok. Táto dávka je momentálne 540 SKK mesačne (3,5 % priemernej mesačnej mzdy) na každé nezaopatrené dieťa a nepodlieha testovaniu príjmov. Dlhodobo nezamestnaní poberatelia sociálnej pomoci navyše dostávajú *aktivačný príspevok* vo výške 1900 SKK (10 % priemernej mesačnej mzdy) po dobu najviac 6 mesiacov, ak sa zamestnajú.⁶

Daňový bonus zvyšuje motiváciu k práci a do určitej miery prispieva k zmierneniu chudoby detí. Schéma však nie je dobre nastavená na pracovníkov s nízkymi mzdami, ktorí sú najviac demotivovaní od výkonu práce. *Daňový bonus* je navyše podmienený minimálnou mzdou a nie minimálnym počtom odpracovaných hodín, z toho dôvodu tiež nie je dobre nastavený na nízko kvalifikovaných pracovníkov. Aktivačný príspevok trvalo nezlepšuje perspektívu zamestnanosti ani príjem nízko kvalifikovaných pracovníkov.⁷ Malo by sa zvážiť zavedenie dávky podmienenej výkonom práce (in-work benefit), ktorej výška by závisela od počtu detí v domácnosti. Dávka by mohla byť podmienená minimálnym počtom odpracovaných hodín a mala by sa znižovať postupne po prekročení určitého príjmu domácnosti, ktorý by sa určil na základe životného minima. Dávka podmienená výkonom práce by mohla nahradiť daňový bonus a dočasný príplatok ku mzde pre poberateľov sociálnej pomoci, čím by sa prispelo k financovaniu takejto dávky. Táto dávka by okrem toho mohla byť financovaná zo zníženia dotácií na poľnohospodárstvo a zrušenia mimoriadnych ročných príspevkov k dôchodkom („vianočný príspevok“) pre súčasných dôchodcov, ktorý sa zaviedol v roku 2006. Výskyt chudoby u súčasných dôchodcov je veľmi nízky, čo naznačuje, že tieto mimoriadne príspevky sú zle zacielené.

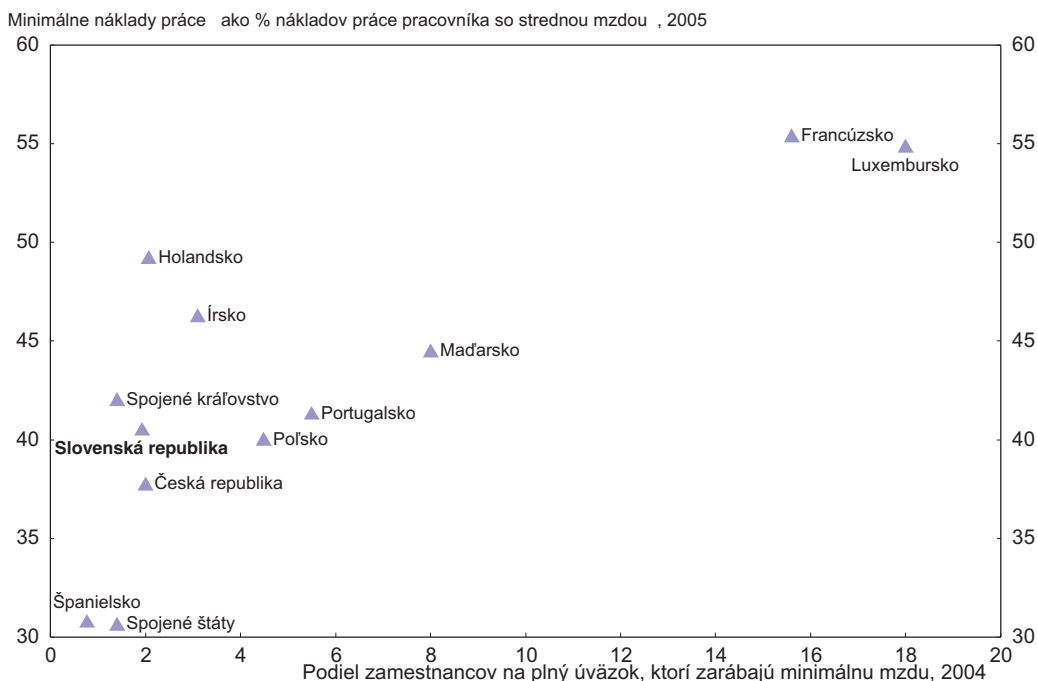
Minimálna mzda musí byť nastavená tak, aby zachovala perspektívy zamestnanosti nízko kvalifikovaných pracovníkov

Dávka podmienená výkonom práce môže zvýšiť perspektívy zamestnanosti len vtedy, keď je minimálna mzda dostatočne nízka, aby neznižovala zamestnanosť. Ak táto podmienka nie je splnená, zamestnanosť obmedzuje dopyt po pracovnej sile, takže opatrenia na zvýšenie ponuky pracovnej sily pri určitej úrovni nákladov práce – ako je dávka podmienená výkonom práce – by nezvýšili zamestnanosť. Minimálna kompenzácia – zohľadňujúca odvody na sociálne zabezpečenie platené zamestnávateľom – sa

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

nezdá byť vysoká v porovnaní so strednou kompenzáciou a podiel pracovníkov zarábajúcich minimálnu mzdu je nízky, čo naznačuje, že minimálna mzda celkovo nevedie k významným stratám zamestnanosti (obrázok 2.2). Hoci vláda zvýšila minimálnu mzdu o 10,1 % v októbri 2006, čo je o 2,4 percentuálnych bodov viac ako priemerný rast miezd⁸, toto zvýšenie nestačí na výraznú zmenu situácie.⁹ Neexistuje však nijaké hodnotenie účinkov minimálnej mzdy na zamestnanosť. Aj keď Programové vyhlásenie vlády¹⁰ navrhuje postupné zvyšovanie minimálnej mzdy, vláda uznáva, že vysoká minimálna mzda nesie so sebou riziká pre perspektívy zamestnanosti pre nízko kvalifikovaných pracovníkov.

Obrázok 2.2. Minimálna kompenzácia a podiel pracovníkov na plný úväzok zarábajúcich minimálnu mzdu



1. Náklady práce sú súčtom mzdovej hladiny a zodpovedajúcich odvodov na sociálne zabezpečenie platených zamestnávateľom.
2. Presne polovica všetkých pracovníkov dostáva mzdy, ktoré sú buď nižšie alebo vyššie ako stredná mzda.

Zdroj: Eurostat a OECD (2007), Going for Growth.

Skúsenosti z iných členských štátov OECD naznačujú, že perspektívy zamestnanosti mladých ľudí budú pravdepodobne nepriaznivo ovplyvnené nadmerne vysokými minimálnymi mzdami. Preto v Spojenom kráľovstve, kde pomer minimálnej kompenzácie a strednej kompenzácie na štandardnej úrovni je podobný pomeru, ktorý sa pozoroval v Slovenskej republike, minimálna mzda vzťahujúca sa na pracovníkov mladších ako 22 rokov je o 15 % nižšia ako štandardná minimálna mzda. V Slovenskej republike sa nižšie minimálne mzdy vzťahujú na pracovníkov mladších ako 18 rokov a 16 rokov. Väčšina týchto mladých ľudí však študuje v dennej forme štúdia. Je potrebné posúdiť vplyv minimálnych miezd na zamestnanosť. Takéto posúdenie by sa malo použiť, aby sa zistilo, či sa vyžaduje vyššia veková hranica pre nižšiu minimálnu mzdu, ktorá sa vzťahuje na mladistvých pracovníkov. Okrem absolútnej minimálnej mzdy v Slovenskej republike existujú ešte štyri ďalšie sadzby minimálnej mzdy, pričom každá z nich je spojená s konkrétnymi charakteristikami pracovného miesta (ako sú požiadavky na profesiu, odvetvia a zručnosti). Táto prax so sebou nesie riziko, že sa tým obmedzí flexibilita relatívnych miezd v jednotlivých oblastiach kvalifikácie a v jednotlivých regiónoch. Od tejto praxe je potrebné upustiť.

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

Rozhodnutia o minimálnej mzde sa robia v dvojstupňovom procese, do ktorého sú zapojení sociálni partneri a vláda. Ak sa sociálni partneri dohodnú na zvýšení minimálnej mzdy v prvej etape, dohodnuté zvýšenie minimálnej mzdy ustanoví nariadenie vlády. Vláda rozhodne o zvýšení minimálnej mzdy len vtedy, keď sa sociálni partneri nedohodnú. Aj keď sa v posledných rokoch sociálni partneri nedohodli na zvýšení minimálnej mzdy, čím umožnili vláde rozhodnúť o nej, táto rozhodovacia štruktúra nesie so sebou riziko, že sa minimálne mzdy stanovia príliš vysoké, keďže časť potenciálnych nákladov na zvýšenie minimálnej mzdy – menovite platby dávok súvisiacich s nezamestnanosťou – by znášala vláda, ktorá nemusí byť stranou dohody. Je potrebné vyhnúť sa výraznému zvýšeniu minimálnej mzdy v porovnaní s priemernou mzdou. Iba vláda by mala rozhodovať o výške minimálnej mzdy na základe hodnotenia vplyvu minimálnej mzdy na zamestnanosť a hodnotenia jej efektívnosti pri znižovaní chudoby. Zámerom vlády je minimalizovať riziko stanovenia privysokéj úrovne minimálnej mzdy tým, že vytvorí zoznam kritérií, ktoré budú musieť brať do úvahy všetky subjekty zapojené do stanovovania minimálnej mzdy.

Reforma financovania zdravotnej starostlivosti by mohla pomôcť znížiť daňové zaťaženie práce

Rozšírením vymeriavacieho základu pre výpočet príspevkov na zdravotnú starostlivosť na celý príjem domácnosti by sa do určitej miery znížilo daňové zaťaženie práce, čím by sa zlepšila zamestnateľnosť nízko kvalifikovaných pracovníkov. Keďže dávky zdravotného poistenia – na rozdiel od dávok dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti – nijako nesúvisia s mzdovými príjmami, úvahy týkajúce sa efektívnosti a spravodlivosti vedú k návrhu, aby sa zdravotné dávky nevyplácali na základe príspevkov na zdravotné poistenie platené zamestnávateľom, ale na základe širšieho zisťovania príjmov.

Možno prijať ďalšie opatrenia na zníženie dlhodobej nezamestnanosti

Aktívnu politiku trhu práce je potrebné nadalej skvalitňovať

Vláda v posledných rokoch urobila značné kroky, aby zefektívnila aktívnu politiku trhu práce (AFTP). Poradenstvo pre uchádzačov o zamestnanie sa začína viac prispôbovať ich individuálnym potrebám a okolnostiam, napríklad zavedením individuálnych akčných plánov a zvýšením zdrojov. Vláda sa zaviazala pokračovať v tomto procese reformy. Je potrebné však ešte vyriešiť niektoré slabiny, napríklad nedávne hodnotenie poradenských služieb ukázalo, že vybavenie a počet pracovníkov verejných služieb zamestnanosti sú obmedzenejšie vo východných regiónoch krajiny, kde je nezamestnanosť mimoriadne vysoká.¹¹

Vláda taktiež prijala niekoľko opatrení na posilnenie efektívnosti AFTP. Napríklad pre väčšinu opatrení sa prijatie ponuky zúčastniť sa AFTP stalo povinnosťou a motivácia pre účastníkov vzdelávania efektívne využiť dané vzdelávanie sa zvýšila tým, že miera refundácie poplatkov za vzdelávanie pre účastníkov do určitej miery závisí od toho, či účastník následne po vzdelávaní nastúpi do práce. V priebehu hodnotenia AFTP však pozorovatelia upozornili na to, že návrh AFTP nemá dostatočnú spätnú väzbu vo forme hodnotenia jeho účinkov, pokiaľ ide o pomoc poskytnutú nezamestnaným pri získavaní nedotovaného zamestnania.¹²

Výdavky na aktívnu politiku trhu práce (AFTP) sú vo všeobecnosti nízke (tabuľka 2.1). Okrem toho počet účastníkov vzdelávania vo vzťahu k pracovnej sile je veľmi nízky napriek vysokej nezamestnanosti, zatiaľ čo počet účastníkov v projektoch priamej tvorby pracovných miest je vo vzťahu k veľkosti pracovnej sily jeden z najvyšších v členských štátoch OECD. Účastníci projektov priamej tvorby pracovných miest robia dobrovoľnícke práce pre obce alebo neziskové organizácie a dostávajú príplatok k dávke sociálnej pomoci vo výške asi 25 % minimálnej mzdy pracovníka na plný úväzok, zatiaľ čo neziskové organizácie a obce ponúkajúce prácu v tomto projekte dostávajú dotácie na pokrytie

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

nezamzdových výdavkov (ako sú kapitálové výdavky) súvisiacich s tvorbou týchto pracovných miest. Cieľovou skupinou projektov sú „znevýhodnení uchádzači o zamestnanie“, medzi ktorých patria evidovaní nezamestnaní, ktorí sú bez práce viac ako 6 mesiacov, ako aj nezamestnaní absolventi škôl mladší ako 25 rokov a nezamestnaní pracovníci starší ako 50 rokov bez ohľadu na dĺžku obdobia trvania nezamestnanosti, hoci primárnou cieľovou skupinou sú pracovníci s nízkou kvalifikáciou poberajúci sociálne dávky, ktorí sú registrovaní ako nezamestnaní dlhšie ako 6 mesiacov. Umiestnenie v projekte môže byť povinné prípad od prípadu, hoci evidovaní nezamestnaní v cieľovej skupine sa tiež môžu dobrovoľne uchádzať o miesto v projekte.

Efektívna APTP hrá dôležitú úlohu pri zvyšovaní zamestnateľnosti dlhodobo nezamestnaných.¹³ Efektívna APTP je užitočná nielen z toho dôvodu, že priamo zvyšuje efektívnosť hľadania práce pre nezamestnaných, ale aj preto, že vyššia efektívnosť hľadania práce pomáha znížiť mzdy, keď je nezamestnanosť vysoká. Empirické dôkazy naozaj svedčia o tom, že APTP znižuje mieru, do akej celková nezamestnanosť reaguje na nepriaznivé ekonomické šoky.¹⁴ Dôkazy z viacerých krajín ukazujú, že účinok APTP na následné výsledky dosahované účastníkmi na trhu práce sa značne mení v závislosti od typu programu, čo znamená, že hodnotenie všetkých programov je dôležité. Najmä vzdelávacie opatrenia pre nezamestnaných sa spájajú s nižšou nezamestnanosťou. Nedávne hodnotiace štúdie ukazujú, že vzdelávacie opatrenia sa dajú porovnať s inými druhmi APTP, najmä ak sa vezmú do úvahy ich dlhodobé účinky na perspektívy zamestnanosti a mzdy účastníkov.¹⁵

Ukázalo sa, že krátkodobé vzdelávacie programy sú účinné pri znižovaní doby trvania nezamestnanosti, a to napríklad v Nemecku aj v krátkodobom horizonte. Podľa nedávnych mikro-ekonomických dôkazov hodnotené opatrenia zvýšili návrat nezamestnaných na trh práce o 70 % v priebehu 6 mesiacov po účasti v takomto programe.¹⁶ Vzdelávacie opatrenia pozostávajú zo skúšok spôsobilosti na dané povolanie, kurzov prezentačných zručností pre uchádzačov o prácu a v niektorých prípadoch aj kurzov konkrétnych odborných zručností, pričom toto vzdelávanie trvá niekoľko týždňov až maximálne 3 mesiace. Tento program sa ukázal byť mimoriadne efektívnym pri zvyšovaní miery návratu nekvalifikovaných pracovníkov do zamestnania. V ich prípade sa tieto opatrenia zamerali na skúšky spôsobilosti a následný odborný výcvik.¹⁷

Verejné programy tvorby pracovných miest pre nezamestnaných boli naopak často neúčinné pri trvalom znižovaní nezamestnanosti, keďže tieto programy pravdepodobne spôsobujú prepúšťanie pracovníkov z nedotovaných pracovných miest a dotácie v sebe zahŕňajú aj náklady mŕtvej váhy. Ich účastníci môžu byť naďalej izolovaní od nedotovaného trhu práce, keď si v dôsledku účasti v programe prestanú hľadať prácu. V skutočnosti poberatelia sociálnej pomoci v Slovenskej republike, ktorí sa zúčastnia verejného programu tvorby pracovných miest, sa musia menej často hlásiť na pohovory vo verejných službách zamestnanosti¹⁸ než iní evidovaní poberatelia sociálnej pomoci a pohovory účastníkov týchto programov sú výrazne kratšie, čo pravdepodobne ešte prehĺbi izolovanosť účastníkov od trhu práce.¹⁹

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

Tabuľka 2.1. Aktívne opatrenia trhu práce v porovnaní s inými krajinami, 2004

Kategoríe a podkategoríe programu	Rakúsko		Belgicko		Česká republika	
	Verejné výdavky ako percento HDP	Počet účastníkov ako percento pracovnej sily	Verejné výdavky ako percento HDP	Počet účastníkov ako percento pracovnej sily	Verejné výdavky ako percento HDP	Počet účastníkov ako percento pracovnej sily
1. Verejné služby zamestnanosti a administratíva	0,17	.	0,23	.	0,12	.
2. Vzdelávanie	0,28	1,67	0,20	2,71	0,02	0,15
3. Mzdové dotácie	0,06	1,09	0,15	1,27	0,05	0,47
4. Priama tvorba miest	0,04	0,12	0,46	2,54	0,03	0,19
5. Stimuly pre začatie podnikania	.	0,02	–	0,02	0,01	0,12

Kategoríe a podkategoríe programu	Maďarsko		Holandsko		Slovenská republika	
	Verejné výdavky ako percento HDP	Počet účastníkov ako percento pracovnej sily	Verejné výdavky ako percento HDP	Počet účastníkov ako percento pracovnej sily	Verejné výdavky ako percento HDP	Počet účastníkov ako percento pracovnej sily
	2004	2004	2004	2004	2004	2004
1. Verejné služby zamestnanosti a administratíva	0,11	0,10	0,32	.	0,081	.
2. Vzdelávanie	0,08	0,05	0,36	8,74	0,01	0,18
3. Mzdové dotácie	.	0,09	0,03	0,58	0,01	0,22
4. Priama tvorba miest	0,06	0,05	0,18	0,05	0,04	3,78
5. Stimuly pre začatie podnikania	0,01	0,01	.	.	0,02	0,11

1. Obsahuje iba výdavky na umiestnenie nezamestnaných na trhu práce a súvisiace služby, údaje týkajúce sa administratívnych dávok nie sú k dispozícii.

Zdroj: Databáza OECD so štatistickými údajmi o zárobkovo činnom obyvateľstve.

Verejné programy tvorby pracovných miest však môžu byť aj tak efektívne, ak sa použijú veľmi ciele. Zameraním programov tvorby pracovných miest výlučne na dlhodobo nezamestnaných sa minimalizuje riziko, že sa v dôsledku účasti v programe oddialí vstup účastníkov na nedotovaný trh práce, keďže dlhodobo nezamestnaní majú typicky nižšiu mieru návratu na trh práce, než krátkodobo nezamestnaní. V krajinách, v ktorých ešte nemajú vytvorené individuálne profilovanie, by užitočnou stratégiou mohlo byť zavedenie povinnej účasti všetkých pracovníkov, ktorí prekročia určitý prah trvania nezamestnanosti, na programoch tvorby pracovných miest. V Dánsku sa v 90. rokoch zaviedol takýto prah trvania nezamestnanosti pre povinnú účasť na programoch tvorby pracovných miest v rámci úsilia zlepšiť aktiváciu nezamestnaných. Práh sa postupne znižoval s klesaním nezamestnanosti.²⁰

Mali by sa rozšíriť vzdelávacie opatrenia pre nezamestnaných, najmä pre mladých ľudí, pričom dotované pracovné miesta by mali byť presnejšie zacielené. Je potrebné zabezpečiť, aby sa nové APTP

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

zavádzali vždy len na základe hodnotenia vplyvu opatrení na prechod nezamestnaných zo stavu nezamestnanosti na nedotované pracovné miesta.

Evidenčné požiadavky je potrebné rozšíriť

Evidencia poberateľov sociálnej pomoci, ktorí sú schopní vykonávať platenú prácu, ako nezamestnaných na úradoch práce nie je povinná. Hoci výška náhrady príjmu pre nezamestnaných je nízka, takže väčšina poberateľov dávok má určitú motiváciu hľadať si prácu, povinná evidencia by mohla pomôcť zaistiť, že všetci poberatelia sociálnej pomoci budú začlenení do aktivačných opatrení. Príplatok k dávke pomoci v hmotnej núdzi pre závislú dospelú osobu je pomerne veľký v porovnaní so štandardným prídavkom. Príplatok znižuje – ako vo väčšine členských štátov OECD – motiváciu obidvoch partnerov nastúpiť do práce, keďže prídu o štandardný prídavok a príplatok, keď jeden z nich nastúpi do práce. Preto by sa malo vo všeobecnosti vyžadovať, aby sa aj partneri poberateľov dávok sociálnej pomoci, ktorí s nimi žijú v jednej domácnosti, zaevidovali ako nezamestnaní. Je potrebné pokračovať v reforme verejných služieb zamestnanosti, aby sa zvýšila ich efektívnosť a je potrebné realizovať reformu APTP, aby sa zaistilo, že rozsiahlejšia evidencia nezamestnaných povedie k zvýšeniu ich umiestnenia na trhu práce.

Veľké regionálne rozdiely v mierach zamestnanosti si vyžadujú regionálnu diferenciáciu miezd a regionálne mzdové politiky, aby sa povzbudila mobilita pracovníkov

Politika bývania by mohla viac podporovať mobilitu pracovníkov

Ako bolo uvedené v *Ekonomickom prehľade* za rok 2005, migrácia medzi jednotlivými regiónmi Slovenskej republiky je veľmi nízka, čo prispieva k veľkému rozptylu mier nezamestnanosti medzi regiónmi. Nedostatočná mobilita môže vážne obmedziť potenciálny rast v budúcnosti, keďže vysoký dopyt po pracovnej sile v prosperujúcich regiónoch sa nestretáva s prebytkom ponuky pracovnej sily v pomerne chudobných regiónoch. Nedostatočná mobilita mladých ľudí navyše spomaľuje ich nástup do prvého zamestnania²¹ a môže obmedziť ich vzdelávacie výsledky, keďže nedostatočná mobilita znižuje prístup k pracovným príležitostiam, a tým aj návratnosť investícií do vzdelávania.

Nedostatočný rozvoj súkromného nájomného sektora hrá dôležitú úlohu pri obmedzovaní mobility. Súkromný nájomný trh je v skutočnosti veľmi malý napriek určitému nárastu v ostatnom čase. Zdá sa, že prenájom bytov nie je atraktívny pre súkromných majiteľov nehnuteľností, pretože považujú za veľmi ťažké vystať napríklad neplatičov nájomného, keďže súdne konania sa zdajú byť nadmerne dlhé. Navyše sa v *Ekonomickom prehľade* za rok 2005 uvádza, že predpisy sú naďalej nevýhodné pre prenajímateľov nehnuteľností a odvtedy sa neuskutočnili nijaké zákonodarné iniciatívy na zlepšenie rozvoja súkromného nájomného sektora.

Vládna politika povzbudila nájomníkov, aby si kupovali byty, v ktorých bývajú, prostredníctvom dotácií na pôžičky na bývanie pre súkromné domácnosti (pozri *Ekonomický prehľad* za rok 2005). Vláda mieni navyše zaviesť ďalšiu dotáciu na hypotekárne úvery pre rodiny, ktoré si kupujú vlastné bývanie. Zdá sa, že vysoký podiel osobného vlastníctva domov a bytov v krajinách OECD súvisí s vyššou nezamestnanosťou.²² Ak krajina navyše vstúpi do eurozóny, reálne úrokové sadzby budú pravdepodobne veľmi nízke, čo znamená, že dotácie na pôžičky na bývanie ďalej podporia nárast objemu úverov a prudký nárast cien domov a bytov, čo by malo nepriaznivý účinok na mobilitu. Keďže ceny domov a bytov v niektorých regiónoch už prudko stúpajú, dostupnosť pozemkov na výstavbu domov a bytov je dôležitá.

Vláda sa zaviazala zintenzívniť výstavbu nájomného bývania vo verejnom sektore, ktorý má dlhé čakacie zoznamy, čo znižuje mobilitu. Obce dostávajú od štátu dotácie na výstavbu štátneho nájomného bývania. Tieto obce sú zodpovedné za realizáciu projektov výstavby. Keďže všetky obce majú nárok na štátne dotácie na výstavbu bývania, je tu riziko, že dotácie nebudú dostatočne zamerané na tie regióny,

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

v ktorých najviac rastie dopyt po bývaní. Prudký nárast cien bytov a domov v Bratislave v skutočnosti znamená, že nárast dopytu po bytoch a domoch nie je regionálne vyvážený.

Prioritou by malo byť odstránenie prekážok brániacich rozvoju súkromného nájomného sektora, novelizácia predpisov a zlepšenie vymožitelnosti práva. Štátny príspevok na hypotekárne úvery by sa mal zrušiť, pričom by sa mala zabezpečiť dostupnosť pozemkov na bytovú výstavbu. Bytová výstavba vo verejnom sektore by sa mala zamerať na regióny, v ktorých je najvyšší dopyt po bývaní, a nájomné pre domácnosti so strednými a vysokými príjmami by malo byť v súlade s trhovým nájomným. Ak domácnosti so strednými a vysokými príjmami v štátnych nájomných bytoch budú platiť trhové nájomné, mohlo by to pomôcť skrátiť čakacie zoznamy na nájomné bývanie vo verejnom sektore a prispieť k lepšiemu zameraniu dotácií. V dlhodobom horizonte, keď sa rozvinie súkromný nájomný sektor, bytová výstavba vo verejnom sektore by sa mala nahradiť hotovostným príspevkom na bývanie, čo bolo aj jedno z odporúčaní v Ekonomickom prehľade za rok 2005.

Vzhľadom na priame náklady na presťahovanie, mobilitu navyše znižuje obmedzená platobná schopnosť pracovníkov s nízkymi príjmami – najmä v krajinách so strednými príjmami ako je Slovenská republika – keďže títo pracovníci si nemôžu požičať peniaze na základe budúceho príjmu, ktorý budú dostávať v novom zamestnaní v bohatšom regióne.²³ Malý príspevok – 1000 SKK (7,5 % priemernej mesačnej mzdy v roku 2005) – bol k dispozícii pre dlhodobo nezamestnaných, aby lepšie zvládli náklady na presťahovanie, keď prijmú miesto v inom meste. Tento príspevok sa však zrušil v roku 2005 vzhľadom na to, že ho využilo málo ľudí.²⁴ Obmedzená platobná schopnosť nezamestnaných by sa dala efektívnejšie riešiť programom vládou dotovaných pôžičiek, napríklad pre dlhodobo nezamestnaných, čím by sa minimalizovali náklady pre štátny rozpočet a zároveň by umožnilo zvýšiť výšku podpory. Mohlo by sa zvážiť zavedenie vládneho programu pôžičiek, ktoré by pomohli dlhodobo nezamestnaným pokryť náklady na mobilitu. Tento program by sa pravidelne hodnotil.

Je potrebné zabezpečiť regionálnu flexibilitu miezd

Flexibilita miezd medzi regiónmi je dôležitá pre zabezpečenie vyššej zamestnanosti v pomerne slabo rozvinutých regiónoch, najmä vzhľadom na nízku regionálnu mobilitu. Celoštátne sektorové mzdové dohody – tak ako sa uplatňujú v Slovenskej republike – nesú so sebou riziko, že dôjde k regionálnej diferenciácii miezd, najmä ak sa platnosť dohôd rozšíri aj na firmy, ktoré nemajú kolektívne zmluvy. Empirické dôkazy navyše svedčia o tom, že prechodom od celoštátneho vyjednávania na úrovni priemyselných odvetví k vyjednávaniu na úrovni firiem a podnikov sa zvyšuje miera, do ktorej stanovovanie miezd reaguje na makroekonomické šoky, čo bude prínosom pre pružnosť, najmä po plánovanom vstupe do eurozóny.²⁵ Krokom k zabezpečeniu takejto decentralizácie stanovovania miezd bolo zrušenie rozšírenia platnosti sektorových mzdových dohôd roku 2004. Vo februári 2007 sa však schválila legislatíva umožňujúca opätovné zavedenie zákonného rozšírenia výsledkov kolektívneho vyjednávania o mzdách na podniky, ktoré sa nezúčastňujú na kolektívnom vyjednaní, aj keď existuje možnosť pre jednotlivých zamestnávateľov požiadať o oslobodenie zo zákonného rozšírenia vládou na základe rozdielov v socioekonomických podmienkach, napríklad v charakteristikách firmy alebo miestnych podmienkach na trhu práce. Zákonné rozšírenie výsledkov kolektívneho vyjednávania by mohlo mať nepriaznivý účinok na zamestnanosť v regiónoch, v ktorých je miera zamestnanosti už pomerne nízka. *Štátne orgány by mali liberálne využívať svoju právomoc na prijímanie žiadostí o oslobodenie od zákonného rozšírenia, aby obmedzili stratu schopnosti miezd reagovať na miestne podmienky.*

Rozvoj infraštruktúry by mal mať prednosť pred dotáciami pre veľké investičné projekty

Vláda v roku 2005 zaviedla nový systém dotácií pre veľké investičné projekty na zelenej lúke, ktoré sú zamerané na podporu tvorby pracovných miest v pomerne chudobných regiónoch, ako aj na pritiahnutie investícií do priemyselných odvetví, ktoré sa považujú za odvetvia s vysokým technologickým

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

potenciálom. Program predpokladá vyplácanie dotácií s fixnou sadzbou vzhľadom na náklady investície, pričom sadzba bude závisieť od miery nezamestnanosti v okrese, v ktorom sa má realizovať investičný projekt, ako aj od priemyselného odvetvia. Okresy s vysokou mierou nezamestnanosti majú nárok na vyššie sadzby dotácií. V ktoromkoľvek okrese priemyselné odvetvia, ktoré sa považujú za odvetvia s vysokým technologickým potenciálom – ako sú biotechnológie a informačné a komunikačné technológie – priťahujú vyššie sadzby dotácií.

Hoci je k dispozícii málo empirických dôkazov o účinku dotácií na investície do regiónov s nízkou zamestnanosťou, dôkazy pre takéto dotácie v Spojenom kráľovstve poukazujú na obmedzenú účinnosť takýchto programov pri zvyšovaní zamestnanosti v cieľových regiónoch. Efektívnosť v Slovenskej republike by mohla obmedziť skutočnosť, že dotácie podporujú skôr kapitálovo náročnú výrobu než pracovne náročnú výrobu, čo rozširuje stimuly v prospech kapitálovo náročnej výroby obsiahnuté v daňovom systéme, ktorý pomerne skromne zdaňuje kapitálové výnosy a zasa pomerne vysoko zdaňuje výnosy z práce, predovšetkým nekvalifikovanej práce. Empirické výsledky naznačujú, že finančné stimuly – merané skutočnou daňou zo zisku spoločností – nehrajú veľkú úlohu pri určovaní prílevu priamych zahraničných investícií, hoci sa zdá, že väčšiu úlohu hrá skutočnosť, či sú takéto stimuly porovnateľné so stimulmi stanovenými v susedných krajinách.²⁶ Navyše v prípade dotácií vzniká ďalšia strata z dôvodu mŕtvej váhy, pretože dotácie nemôžu byť cieleňé na čistý prílev priameho kapitálu do cieľových regiónov, keďže dotácie sa vo všeobecnosti nevracajú, keď sa dotované výrobné podniky zavrú. Navyše zavedením kritéria veľkosti projektu sa uprednostňujú veľké podniky, čo deformuje hospodársku súťaž pre firmy inej veľkosti. Okrem toho sa zistilo, že je pravdepodobnejšie, že práve veľké firmy budú platiť mzdy *s príplatkami*, ktoré sú vyššie ako trhové mzdy a ktoré odrážajú prítomnosť kapitálových rezerv firmy závisiacich od veľkosti firmy, čo môže ešte viac obmedziť efektívnosť programu na podporu zamestnanosti a dotácie môžu ďalej zvyšovať takéto *príplatky*.

Takže zatiaľ čo priame zahraničné investície majú jasné makroekonomické prínosy, najmä pokiaľ ide o rast produktivity práce, argument pre poskytovanie dotácií pre veľké investičné projekty je menej jasný. *Stratégia zamestnanosti OECD* dospela k záveru, že verejné investície do infraštruktúry sú vhodnejším prostriedkom na posilnenie dopytu po pracovnej sile v menej rozvinutých regiónoch. Vláda plánuje zvýšiť štátne investície do infraštruktúry, najmä do projektov na zlepšenie cestného a železničného dopravného prepojenia menej rozvinutých stredoslovenských a východoslovenských regiónov so západnými regióňmi s podporou príspevkov z Európskej únie. Rozvoj infraštruktúry by mal dostať prednosť pred dotáciami pre veľké investičné projekty pri podpore hospodárskeho rozvoja regiónov s nízkou zamestnanosťou. Vláda plánuje prehodnotenie systému dotácií. Program dotácií by sa mal rozložiť na pevne stanovené časové obdobie, ktoré umožní vyhodnotiť vedľajšie dôsledky pre zamestnanosť a produktivitu. Následné rozhodnutie o obnovení programu dotácií by malo závisieť od dôkazov o efektívnosti programu.

K reforme legislatívy na ochranu zamestnancov je potrebné pristupovať opatrne

V súčasnej legislatíve na ochranu zamestnancov (LOZ) sú ustanovenia týkajúce sa kompenzácie a opätovného zamestnania pracovníkov, ktorí boli nespravodlivo prepustení, pomerne veľkorysé v porovnaní s inými členskými štátmi OECD, zatiaľ čo definícia nespravodlivého prepustenia je pomerne úzko vymedzená.²⁷ Toto môže skutočne zabrániť zamestnávateľom správať sa diskriminačne. V súčasnosti sa ochrana zamestnanosti u pracovníkov v pracovnom pomere na dobu neurčitú nezdá byť prehnane reštriktívna, hoci nepatrí medzi najliberálnejšie v OECD. Umiernený postoj legislatívy na ochranu zamestnancov naozaj pomohol udržať podiel pracovníkov v pracovnom pomere na dobu určitú na pomerne nízkej úrovni, asi 5 %, a hoci je regulácia pracovných zmlúv na dobu určitú pomerne liberálna: obmedzenia pre používanie takých zmlúv sú skromné, neobmedzuje „reťazenie“ pracovných pomerov na dobu určitú; a takáto zmluva môže trvať až tri roky.

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

Vláda zvažuje sprísnenie legislatívy na ochranu zamestnancov (LOZ). Vláda plánuje rozšíriť najmä nárok na odstupné na všetkých pracovníkov, ktorých prepustili z organizačných dôvodov. V súčasnosti majú pracovníci nárok na odstupné pri prepustení z organizačných dôvodov iba vtedy, keď sa rozhodnú odísť z podniku, ktorý ich prepustil, pred uplynutím výpovednej lehoty. V takomto prípade pracovníci dostávajú odstupné vo výške mzdy, ktorú by dostávali až do uplynutia výpovednej lehoty, a to až do výšky maximálne dvoch mesačných platov. Vláda navyše okrem iného zvažuje sprísnenie zákonnej úpravy pracovných pomerov na dobu určitú. Vláda plánuje znížiť počet dôvodov, ktoré umožňujú používať pracovné pomery na dobu určitú, ako aj obmedziť „reťazenie“ za sebou nasledujúcich pracovných pomerov na dobu určitú a skrátiť maximálne trvanie takýchto pracovných pomerov. Podľa plánov by pracovníci v pracovnom pomere na dobu určitú mali právo na také isté mzdy ako pracovníci plniaci porovnateľné úlohy, ale v pracovnom pomere na dobu neurčitú. Medzi plánované zmeny patrí aj zavedenie sociálnych kritérií do pravidiel týkajúcich sa prepúšťania z organizačných dôvodov. Predovšetkým matky malých detí do 3 rokov by boli chránené pred prepúšťaním z organizačných dôvodov.

Hoci empirické dôkazy nepreukazujú negatívny vplyv prísnej LOZ na celkovú zamestnanosť vo všeobecnosti, sprísnenie tejto legislatívy môže priniesť aj určité nežiaduce účinky. Empirické dôkazy naznačujú, že prísnejšia LOZ môže znížiť schopnosť reagovať na podmienky trhu práce pri stanovovaní nominálnych miezd a cien, čo môže znížiť odolnosť hospodárstva proti šokom.²⁸ Navyše vplyv prísnejšej LOZ na celkovú zamestnanosť môže byť neutrálny len vtedy, keď sa náklady súvisiace s prísnejšou LOZ prenesú na pracovníkov, čo znamená nižšie mzdy. Prísnejšia LOZ znižuje perspektívy zamestnanosti žien a mladých ľudí v porovnaní s mužmi a staršími pracovníkmi,²⁹ a predlžuje dobu trvania nezamestnanosti. Sprísnenie LOZ pre pracovníkov v pracovnom pomere na dobu neurčitú zvykne taktiež viesť k segmentácii trhu práce, čo so sebou prináša zvýšenie počtu pracovníkov v pracovnom pomere na dobu určitú a nezaručené pracovné podmienky. Prísnejšia LOZ môže spôsobiť výrazné zvýšenie minimálnej mzdy, keďže záväzná minimálna mzda by obmedzila mieru, do ktorej sa takéto náklady môžu prenášať na mzdy, čo by viedlo k negatívnemu vplyvu prísnejšej LOZ na celkovú zamestnanosť. Hoci neexistujú nijaké jasné dôkazy, že prísnejšia LOZ znižuje produktivitu,³⁰ prísna LOZ znižuje presuny pracovníkov, a to aj prostredníctvom nižšej dobrovoľnej pracovnej mobility, najmä ak sa stupeň ochrany zvyšuje s dĺžkou výkonu práce, čo môže byť zvlášť významné v takej krajine, ako je Slovenská republika, v ktorej dochádza k rýchlym technologickým zmenám.

Možno nájsť argument v prospech sprísnenia väzby medzi odstupným a načasovaním odchodu pracovníka na ďalšie pracovné miesto, ako to predpokladá Programové vyhlásenie vlády. Za predpokladu, že pracovníci môžu byť zárobkovo činní počas výpovednej lehoty, súčasné pravidlá prinášajú so sebou vyššie náklady na prepúšťanie pracovníkov, ktorí si vedia rýchlo nájsť ďalšie miesto, čo by nepriaznivo ovplyvňovalo rozhodnutia firiem týkajúce sa prepúšťania z organizačných dôvodov v tom smere, že by prepúšťali pracovníkov, u ktorých je najmenej pravdepodobné, že si nájdú iné miesto, čo zas môže zvýšiť nezamestnanosť. Hoci to však vyzerá tak, že odstupné bude aj naďalej obmedzené na dva mesiace, bude potrebné zaistiť nízke odstupné pre tých, ktorí zastávali svoje funkcie alebo vykonávali svoju prácu iba krátko, vzhľadom na to, že právna úprava pracovných pomerov na dobu určitú sa možno sprísni. Zavedenie ochrany pre zvláštne skupiny bude potrebné porovnať s potenciálnymi prekážkami pri prijímaní napríklad mladých žien. Vláda by sa mala vyhnúť výraznému zvyšovaniu nákladov na zamestnanosť ako dôsledku reformy legislatívy na ochranu zamestnancov.

Demotiváciu starších pracovníkov byť súčasťou ponuky pracovnej sily je potrebné znížiť

Nízka miera participácie starších pracovníkov na trhu práce čiastočne vyplýva z pomerne nízkeho zákonného veku odchodu do dôchodku. Štandardný vek odchodu do dôchodku bol 62 rokov u mužov v roku 2006 a u žien sa do roku 2014 zvýši na 62 rokov, čo je stále nižší dôchodkový vek než vo väčšine krajín OECD. Hoci je stredná dĺžka života v súčasnosti kratšia ako v krajinách OECD s vysokými

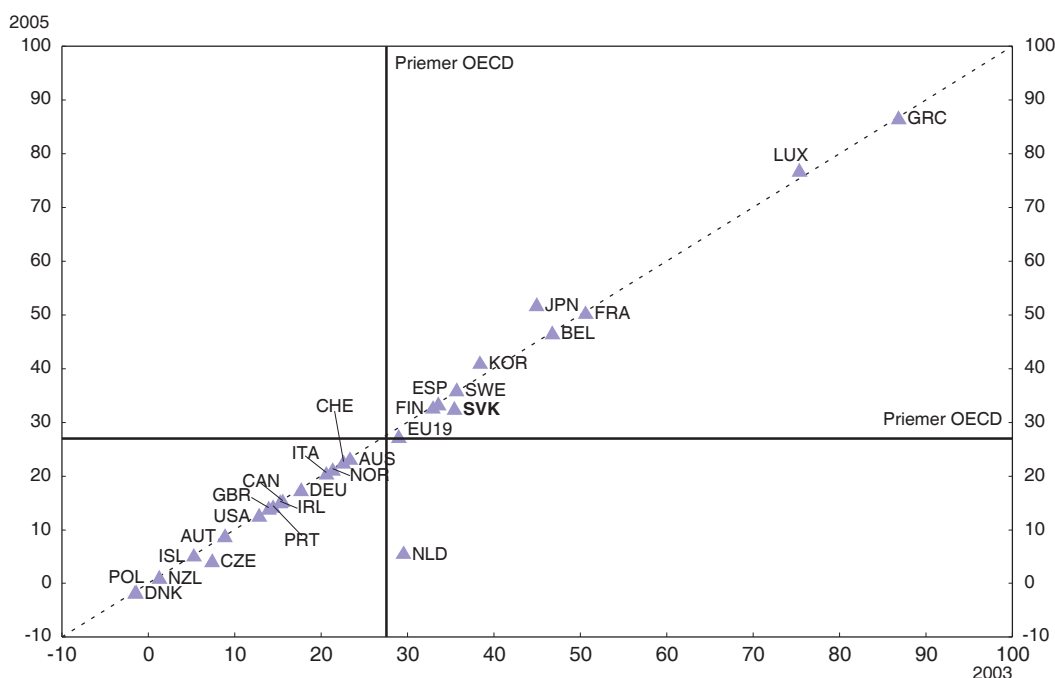
2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

príjmami, vďaka čomu sa dĺžka trvania dôchodku v porovnaní s dĺžkou trvania zárobkovej činnosti dostáva do značného súladu s ostatnými krajinami OECD, stredná dĺžka života sa bude pravdepodobne rýchlo zvyšovať so zvyšovaním životnej úrovne. Preto je nevyhnutné upraviť dôchodkový vek v súlade so zvýšením strednej dĺžky života.

Motivácia pre predčasný odchod do dôchodku taktiež vyplýva z pomerne malých zrážok, ktorými sa kráti dôchodok v priebežnom prvom pilieri, ak sa pracovník rozhodne odísť do dôchodku pred dovŕšením štandardného dôchodkového veku. Percentuálne zrážky z dôchodku za predčasný odchod do dôchodku a príplatky za neskorší odchod do dôchodku sa v roku 2004 zvýšili na 6 % ročne, ale ešte stále sú pod úrovňou poisťnej neutrality (okolo 8 %). Implicitné zdanenie pokračujúcej práce – strata súčasnej hodnoty získaných očakávaných dôchodkových platieb po odpočítaní súčasnej hodnoty zaplatených odvodov na dôchodkové poistenie po odpracovaní ďalšieho roka navyše – je vyššie než v mnohých ďalších krajinách OECD (obrázok 2.3).

Obrázok 2.3. Implicitné zdanenie pokračujúcej práce¹

Percento priemerných zárobkov pracovníkov



1. Implicitné zdanenie pokračujúcej práce v bežných starobných dôchodkových systémoch, pre 60-ročných.

Zdroj: Duval, R. (2003), "Účinky starobného dôchodku a programov predčasného odchodu do dôchodku na dôchodok v krajinách OECD" a výpočty OECD.

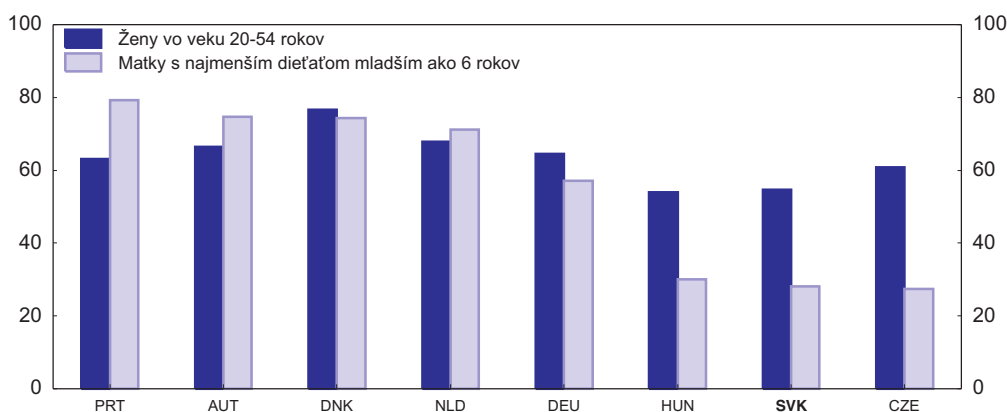
Táto cesta do predčasného dôchodku je do určitej miery obmedzená – najmä pre pracovníkov, ktorí majú pomerne skromné príjmy – požiadavkou, že pracovníci môžu odísť do dôchodku pred dovŕšením zákonného veku odchodu do dôchodku len vtedy, ak zaplatili dostatočné odvody na to, aby mali nárok na dôchodok vyšší ako minimálna úroveň, ktorá sa zhruba rovná minimálnej mzde. Toto ustanovenie však s pomerne nízkymi zrážkami dôchodkov znamená, že dôjde k prerozdeleniu príjmov od pracovníkov s nízkymi dôchodkovými nárokmi na pracovníkov s vysokými dôchodkovými nárokmi, keďže pracovníci s vysokými dôchodkovými nárokmi môžu zvýšiť súčasnú hodnotu svojho dôchodkového nároku predčasným odchodom do dôchodku, pričom zvýšenie ich dôchodkového príjmu sa bude financovať odvodmi ostatných pracovníkov. Preto by zvýšenie zrážok, ktoré sa vzťahujú na starobné dôchodky poberané predčasne, na poisťne neutrálne hodnoty, bolo vhodné z dôvodov efektívnosti aj spravodlivosti.

Národné politiky by mali viac podporovať podiel žien v ponuke pracovnej sily

Pomerne nízke priemerné príjmy domácností a tradícia silného zastúpenia žien v ponuke pracovnej sily stále udržiavajú podiel žien v produktívnom veku na trhu práce na pomerne vysokej úrovni. Politika starostlivosti o dieťa však bude pravdepodobne práve tým faktorom, ktorý prispel k poklesu účasti mladých žien v poslednom desaťročí. Rozdiel medzi mierou zamestnanosti žien s deťmi mladšími ako 6 rokov a bezdetných žien je podobný rozdielu v iných stredoeurópskych krajinách, ktoré prijali podobné politiky, ale je podstatne vyšší ako v ostatných krajinách OECD (obrázok 2.4). Predĺžená nezamestnanosť mladých žien zvyšuje riziko, že niektoré mladé ženy sa nebudú môcť vrátiť do práce a tie, ktoré sa vrátia, budú pomalšie postupovať v kariére. Výsledné zníženie počtu pracovných síl vstupujúcich na trh práce by prehĺbilo pokles potenciálnej zamestnanosti, ktorý vyplýva z vývoja demografickej situácie, čím by sa znížila životná úroveň.

Obrázok 2.4. Miera zamestnanosti žien s malými deťmi

ako percento žien v produktívnom veku, 2002



Zdroj: OECD (2005b) a databáza štatistických údajov OECD o pracovných silách.

Nezamestnanosť žien s deťmi taktiež pravdepodobne zvýši riziko chudoby. Vláda sa nedávno pokúsila znížiť vysoký výskyt chudoby medzi rodinami s deťmi zvýšením prídavkov na deti, ktoré sa vyplácajú v hotovosti. Hoci prídavky na deti môžu pomôcť znížiť chudobu detí a sú pomerne nízke v Slovenskej republike,³¹ strata príjmu z práce, ktorá vyplýva z neúčasti žien na trhu práce, by sa dala len ťažko kompenzovať aj veľkorysým systémom prídavkov na deti a musela by sa financovať prostredníctvom zdaňovania, ktoré zasa ovplyvňuje ponuku pracovnej sily. Vyplácanie prídavkov na deti navyše samo osebe znižuje ponuku ženskej pracovnej sily, čo znamená, že opatrenia podporujúce silnejšie pripútanie mladých žien k trhu práce by pomohli zvýšiť priemernú životnú úroveň a zároveň aj znížiť chudobu detí.

Reforma rodičovských príspevkov by podporila zastúpenie mladých žien v ponuke pracovnej sily

Rodičovské príspevky, ktoré v súčasnosti dosahujú asi 20 % priemernej mesačnej mzdy, sa platia maximálne po dobu troch rokov a viažu sa na zákonné právo vrátiť sa na pracovné miesto vykonávané pred nástupom na rodičovskú dovolenku. Príspevok je zvyčajne podmienený tým, že jeden rodič musí pracovať a druhý ostať doma a starať sa o dieťa, hoci rodič môže dostávať príspevok, aj keď pracujú obaja rodičia, ak sa plná výška príspevku použije na zaplatenie starostlivosti o dieťa.³² Ak však rodičia pošlú dieťa do predškolského zariadenia, ktoré je dotované štátom, nárok na príspevok zaniká a len málo rodičov si myslí, že stojí za to poberať príspevok a zároveň chodiť do práce. Dôležitým zámerom ostáva zvýšiť počet detí umiestnených v oficiálnych predškolských zariadeniach (pozri kapitolu 3).

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

Empirické dôkazy svedčia o tom, že vyplácanie rodičovských príspevkov v spojení so zaručeným návratom na pracovné miesto, ktoré žena mala pred rodičovskou dovolenkou, môže pozitívne ovplyvniť ženino rozhodnutie pracovať, pretože rodičovská dovolenka umožňuje ženám zosúladiť prácu s výchovou detí za predpokladu, že nárok netrvá neprimerane dlho. Záruka opätovného zamestnania zvyšuje náklady pre zamestnávateľov, ktorí musia prijať ľudí na zastupovanie počas rodičovskej dovolenky, čo podľa očakávania môže viesť k zníženiu miezd a keď sú tieto náklady dostatočne veľké aj k zníženiu zamestnanosti. Predĺžená neprítomnosť na trhu práce môže tiež viesť k úbytku zručností. Empirické dôkazy skutočne svedčia o tom, že negatívny účinok nároku na rodičovskú dovolenku na mzdy žien sa dostaví vtedy, keď trvanie rodičovskej dovolenky prekročí 8 mesiacov, zatiaľ čo negatívny účinok na zamestnanosť žien sa podľa odhadov dostaví, keď trvanie rodičovskej dovolenky prekročí 20 mesiacov.³³ Zvyšovanie počtu detí navštevujúcich predškolské zariadenia má súčasne pozitívny vplyv na podiel žien v ponuke pracovnej sily, jednak znižuje finančné náklady na starostlivosť o deti a znižuje aj čas dochádzania do práce vďaka hustejšej sieti predškolských zariadení.³⁴ S prihliadnutím na tieto úvahy by sa trvanie platenej rodičovskej dovolenky malo výrazne skrátiť, pričom príspevok by sa na zvyšné obdobie až do troch rokov vyplácal vo forme príspevkov na starostlivosť o deti. Kapitola 3 predstavuje podrobné odporúčania pre politiky zamerané na starostlivosť o deti a vzdelávanie detí v ranom veku.

Prekážky brániace zamestnaniu na čiastočný úväzok je potrebné odstrániť

Vyňatie zamestnania na čiastočný úväzok z rôznych ustanovení LOZ môže robiť prácu na čiastočný úväzok menej príťažlivou, čím potenciálne znižuje ponuku pracovnej sily u pracovníkov, ktorí by uvažovali iba o práci na čiastočný úväzok, ako sú ženy vychovávajúce deti. Kým prepustenie pracovníkov na plný úväzok si vyžaduje výpovednú lehotu minimálne dva mesiace, pre pracovníkov, ktorí pracujú menej ako dvadsať hodín týždenne, je výpovedná lehota 15 dní. Okrem toho, ustanovenia týkajúce sa nespravodlivého prepúšťania a kolektívneho prepúšťania sa nevzťahujú na pracovníkov na čiastočný úväzok. Tieto výnimky budú pravdepodobne podporovať segmentáciu trhu práce, pracovné podmienky pri práci na čiastočný úväzok budú menej zaručené a môže sa znížiť objem vzdelávania, ktoré pracovníci na čiastočný úväzok dostávajú pri výkone práce. Kým zmiernenie pravidiel zabezpečujúcich ochranu zamestnancov vo všeobecnosti zvyšuje mieru zamestnanosti žien, ako ukazuje správa OECD (2005c), je nepravdepodobné, že vyňatie pracovníkov na čiastočný úväzok bude mať ten istý priaznivý účinok.³⁵ Navyše režim LOZ pre pracovníkov v riadnom pracovnom pomere v súčasnosti nie je v Slovenskej republike nadmerne reštriktívny. Preto je nepravdepodobné, že zrušenie výnimiek v LOZ pre pracovníkov na čiastočný úväzok zníži dopyt po takýchto pracovníkoch za súčasných pravidiel LOZ. Vláda naozaj zvažuje zníženie hranice, pod ktorou sa výnimky vzťahujú na 15 odpracovaných hodín týždenne a plánuje zvýšiť výpovednú lehotu vzťahujúcu sa na pracovníkov na čiastočný úväzok na 30 dní. Argumenty uvedené v predchádzajúcom texte však naznačujú, že vyňatie pracovníkov na čiastočný úväzok z ustanovení legislatívy na ochranu zamestnancov by sa mohlo úplne zrušiť, čím by LOZ platila rovnako pre všetkých bez ohľadu na dĺžku úväzku, za predpokladu, že všeobecný režim LOZ sa v súčasnej novele Zákonníka práce nestane výrazne reštriktívnejším.

Daňový systém odrádza druhé zárobkovo činné osoby v domácnosti od účasti v ponuke pracovnej sily

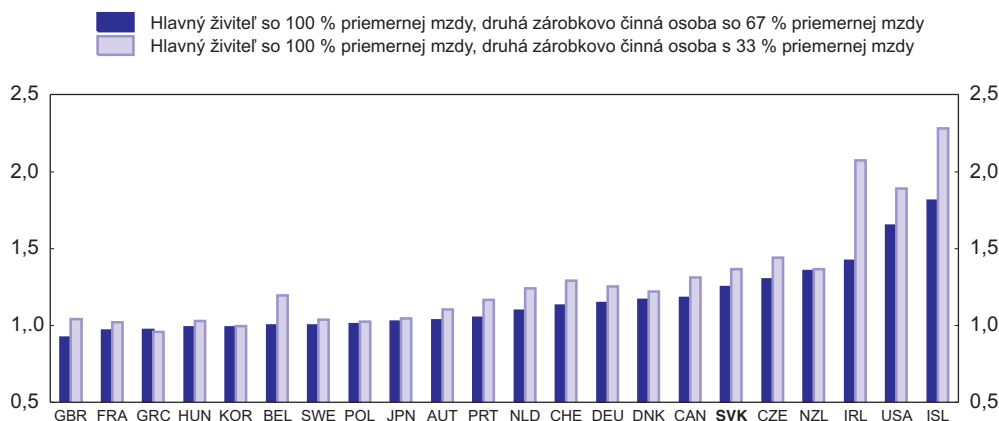
Pomerne vysoké daňové zaťaženie práce pre druhú zárobkovo činnú osobu v domácnosti v porovnaní s daňovým zaťažením hlavného žiteľa rodiny, taktiež skôr odrádza od účasti žien v ponuke pracovnej sily. Keďže rozhodnutia žien týkajúce sa ponuky práce sú typicky citlivejšie na zmeny v čistej mzde než rozhodnutia mužov, znížením miery zdaňovania druhých zárobkovo činných osôb v domácnosti v porovnaní s hlavnými žiteľmi rodiny sa zvýši celková ponuka pracovnej sily. Háčik je však v tom, že takýto krok ohrozuje horizontálnu spravodlivosť v tom zmysle, že disponibilný príjem domácností, v ktorých je iba jedna zárobkovo činná osoba a partner nepracuje, sa zníži pod úroveň disponibilného príjmu domácnosti s dvomi zárobkovo činnými osobami s tými istými hrubými zárobkami.

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

Daňový klin v zárobku druhej zárobkovo činnnej osoby v domácnosti, je v porovnaní s daňovým klinom pre hlavného žiteľa rodiny v Slovenskej republike vyšší, než v mnohých krajinách OECD (obrázok 2.5). Pomerne vysoký daňový klin pre druhú zárobkovo činnnú osobu v domácnosti vyplýva hlavne zo štruktúry dane z príjmu. Hlavne osoby, ktoré sú jediné zárobkovo činnné osoby v domácnosti s partnerom, ktorý nepracuje, ťažia z dvojnásobnej základnej daňovej úľavy. No keď sa partner rozhodne pracovať, tieto príjmy sa zdaňujú od prvej koruny.³⁶ Ďalším spôsobom, akým sa dá znova vyvážiť daňový klin pre hlavnú a druhú zárobkovo činnnú osobu v domácnosti, by bolo zavedenie prirážky k zdravotnému poisteniu pre domácnosti, v ktorých pracuje iba jeden člen. V súčasnosti štát platí poistné na zdravotné poistenie za partnera, ktorý nepracuje. Daňový klin pre druhú zárobkovo činnnú osobu v domácnostiach, v ktorých pracujú obidvaja partneri, by sa mal znížiť znížením daňových úľav pre partnerov, ktorí nepracujú. Malo by sa zvážiť zavedenie prirážky k zdravotnému poisteniu pre partnerov, ktorí nepracujú, pričom získané príjmy by sa dali použiť na zníženie príspevkov na zdravotné poistenie platené zamestnávateľom. Takáto prirážka sa platí v Rakúsku.

Obrázok 2.5. Pomerný daňový klin pre druhé zárobkovo činnné osoby v domácnosti, 2005

Manželský pár s 2 deťmi a jedným žiteľom rodiny so 100 % priemerného príjmu = 1



Zdroj: OECD (2006), Databáza daní zo mzdy.

Rámček 2.2. Odporúčania na zlepšenie výkonnosti trhu práce

Znížiť prekážky brániace zamestnávaniu nízko kvalifikovaných pracovníkov zavedením dávok podmienených výkonom práce (in-work benefit)

Malo by sa zvážiť zavedenie dávky podmienenej výkonom práce, pričom by výška tejto dávky závisela od počtu detí v domácnosti. Dávka by mala byť podmienená minimálnym počtom odpracovaných hodín a mala by sa postupne znižovať po prekročení určitého príjmu domácnosti, ktorý by sa určil na základe životného minima. Dávka podmienená výkonom práce by mohla nahradiť daňový bonus a dočasný príplatok ku mzde pre poberateľov sociálnej pomoci, ktorí začínú pracovať.

Vymeriavací základ pre povinné zdravotné poistenie by sa mal rozšíriť na celý príjem domácnosti.

Znížiť riziko pasce chudoby v reformovanom dôchodkovom systéme

Malo by sa zaviesť prerozdeľovanie medzi povinnými dôchodkami. Za týmto účelom by povinné dôchodky mohli podliehať dani z príjmu (buď EET alebo TEE) a získané prostriedky by sa dali použiť na zvýšenie dôchodkov v prvom pilieri, pričom by sa priemerný čistý dôchodok nemenil.

Je potrebné znížiť mieru krátenia platieb sociálnej pomoci dôchodcom pri zvyšovaní ich dôchodkového príjmu, pričom by sa náklady štátneho rozpočtu financovali zo zníženia daňových výhod pre dobrovoľné dôchodkové sporenie

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

v treťom pilieri. Mohla by sa urobiť revízia príplatkov k dávke v hmotnej núdzi pre dôchodcov.

Je potrebné postupne zrušiť požiadavku, aby sa 30 % finančných investícií do druhého piliera použilo na nákup domácich aktív, aby sa zvýšili výnosy a tým sa znížil podiel dôchodcov s nárokom na dôchodok spadajúci pod sociálnu pomoc.

Zaistiť nastavenie minimálnej mzdy tak, aby neznižovala perspektívu zamestnanosti pre nízko kvalifikovaných pracovníkov

Je potrebné sa vyhnúť výraznému zvýšeniu minimálnej mzdy v porovnaní s priemernou mzdou. Rozhodnutia o výške minimálnej mzdy by mala robiť výlučne vláda.

Je potrebné vyhodnotiť vplyv minimálnych miezd na zamestnanosť, aby sa zistilo, či je potrebné zaviesť vyššiu vekovú hranicu pre nižšiu minimálnu mzdu vzťahujúcu sa na mladších pracovníkov.

Je potrebné upustiť od praxe stanovovať niekoľko minimálnych miezd pre pracovné miesta s rôznymi charakteristikami.

Skvalitniť aktiváciu dlhodobo nezamestnaných

Je potrebné rozšíriť opatrenia v oblasti vzdelávania, najmä pre mladých ľudí, zatiaľ čo tvorbu dotovaných pracovných miest je potrebné presnejšie zacieliť. Zavádzanie nových aktívnych politík trhu práce by malo byť trvale prepojené na hodnotenie vplyvu opatrení na prechod zo stavu nezamestnanosti na nedotované pracovné miesta.

Všetci poberatelia sociálnej pomoci, ako aj spoločne posudzovaní závislí dospelí, ktorí neštudujú v dennej forme štúdia a ktorí sú schopní začať pracovať, by sa mali zaevidovať ako nezamestnaní a mali by podliehať požiadavkám na hľadanie a prijatie práce.

Je potrebné posilniť schopnosť verejných služieb zamestnanosti poskytnúť účinnú pomoc pri hľadaní práce a monitorovaní potrieb.

Odstrániť prekážky brzdiace mobilitu pracovníkov v rámci Slovenskej republiky

Prioritou by malo byť odstránenie prekážok, ktoré bránia rozvoju súkromného nájomného trhu, novelizácia predpisov a zlepšenie vymožitelnosti práva.

Je potrebné zrušiť štátne príspevky na hypotekárne úvery, pričom by sa mala zaistiť dostupnosť pozemkov na bytovú výstavbu.

Bytová výstavba vo verejnom sektore by sa mala zamerať na regióny, v ktorých je najvyšší dopyt po bývaní. Domácnosti so strednými a vysokými príjmami v štátnych nájomných bytoch by mali platiť nedotované trhové nájomné. V dlhodobom horizonte, keď sa rozvinie súkromný nájomný sektor, bytová výstavba vo verejnom sektore by sa mala nahradiť hotovostným príspevkom na bývanie, čo bolo aj jedno z odporúčaní v Ekonomickom prehľade za rok 2005.

Mohlo by sa zvážiť zavedenie vládneho programu pôžičiek, ktoré by pomohli dlhodobo nezamestnaným pokryť náklady na mobilitu. Tento program by sa pravidelne hodnotil.

Zamerať vládne výdavky na rozvoj infraštruktúry za účelom podpory hospodárskeho rastu v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou

Rozvoj infraštruktúry by mal mať prednosť pred dotáciami pre veľké investičné projekty v súkromnom sektore pri podpore hospodárskeho rozvoja regiónov s nízkou zamestnanosťou.

Zabezpečiť, aby sa mzdy prispôbovali nerovnováham na trhu práce

Štátne orgány by mali liberálne využívať právomoc vyhovieť žiadostiam o oslobodenie od rozšírenia výsledkov kolektívneho vyjednávania, aby obmedzili stratu schopnosti miezd reagovať na miestne podmienky.

Nemalo by sa zavádzať rozšírenie platnosti kolektívne dojednaných miezd.

Reformou legislatívny na ochranu zamestnancovi by sa nemali vyvolávať nijaké ďalšie významné náklady na zamestnanosť.

Odstrániť prekážky brániace vyššej participácie starších pracovníkov a žien na trhu práce

Zákonný vek odchodu do dôchodku by sa po zavedení zvýšenia dôchodkového veku 62 rokov pre ženy do roku

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

2014 mal indexovať na základe zvyšovania očakávanej dĺžky života.

Percentuálne zrážky z dôchodku za predčasný odchod do dôchodku ako aj príplatky za neskorší odchod do dôchodku by sa mali zvýšiť na hodnoty poistnej neutrality.

Trvanie nároku na rodičovský príspevok by sa malo skrátiť na 12 mesiacov a príspevky by sa počas zvyšného obdobia do troch rokov mali vyplácať vo forme príspevku na starostlivosť o dieťa.

Daňový klin pre druhú zárobkovo činnú osobu v domácnostiach, v ktorých pracujú obidvaja partneri, by sa mal znížiť. Za týmto účelom by sa mala znížiť daňová úľava na partnerov, ktorí nepracujú, znížením úľavy na príjme manželov. Malo by sa zväžiť zavedenie prirážky k zdravotnému poisteniu pre partnerov, ktorí nepracujú, pričom získané príjmy by sa dali použiť na zníženie príspevkov na zdravotné poistenie platené zamestnávateľom.

Poznámky

1. Reforma priebežného dôchodkového systému, teda prvého piliera, sa uskutočnila v roku 2003 a bude sa plne uplatňovať pri vyplácaní dôchodkov od roku 2015. Podrobný opis reformovaného dôchodkového režimu nájdete v správe OECD (2005e) a opis nového kapitalizačného druhého piliera v *Ekonomickom prehľade pre Slovenskú republiku* za rok 2004.
2. Dôchodkový nárok pracovníka, ktorý plne prispieval do povinného starobného dôchodkového sporenia od 20 do 62 rokov, je 48,6 % priemernej mzdy pri odchode do dôchodku (pozri správu OECD (2005e)). Rast penzií počas dôchodku sa spolovice upravuje podľa cien a spolovice podľa miezd. Keďže dôchodky rastú pomalšie ako reálne mzdy, riziko, že dôchodcovia budú poberať sociálnu pomoc sa v priebehu dôchodku zvýši, keď sa sociálna pomoc zvýši v súlade s reálnymi mzdami, ako sa predpokladá v tejto správe. Predpokladá sa, že rast reálnych miezd v celom hospodárstve po zvýšnú očakávanú dĺžku života dosiahne 3 %, ako vo svojom základnom výhľade uvádza Európska komisia (2006). Príplatok k dávke v hmotnej núdzi pre jedného dôchodcu je 30 % a pre dvojicu 47 % priemernej mzdy (vrátane príspevkov, ako je napríklad príspevok na bývanie). Pozri správu OECD (2006).
3. Pracovníci v rodine, v ktorej sú obaja partneri zárobkovo činní, musia zarobiť viac ako 50 % priemernej mzdy v celom období platenia príspevkov, aby dostali dôchodkový nárok, ktorý je vyšší ako sociálna pomoc.
4. Príspevky do prvého piliera sa valorizujú v súlade s rastom miezd v priebehu platenia príspevkov.
5. Podiel domácností, v ktorých nepracuje ani jeden dospelý, je značný v Slovenskej republike, i keď nepatrí medzi najvyššie v tých európskych krajinách, pre ktoré sú k dispozícii údaje Eurostatu. Počet detí žijúcich v domácnostiach, v ktorých nepracuje ani jeden dospelý, je tiež pomerne vysoký. Z týchto údajov vyplýva, že dávka podmienená výkonom práce viazaná na posúdenie príjmov domácnosti by stále viedla k značnému zlepšeniu motivácie k práci v tých domácnostiach, v ktorých nepracuje ani jeden dospelý. Ak je cieľom zachovať motiváciu k práci v domácnostiach, v ktorých obaja partneri pracujú, dávka podmienená výkonom práce by sa mohla radšej viazať na posudzovanie príjmov jednotlivca a nie príjmov celej domácnosti. V tomto prípade by dávka podmienená výkonom práce nebola tak dobre zameraná na boj proti chudobe.
6. Tak ako sociálna pomoc, aj príspevok sa znižuje od 75 % s rastom príjmov pracovnej sily.
7. Dočasný príplatok ku mzde – ktorý má nižšie finančné náklady – by bol vhodnejší v porovnaní s dávkou podmienenou výkonom práce v krajinách, v ktorých rozdelenie národného dôchodku nie je dôvodom na obavy. Dávka podmienená výkonom práce by kombinovala lepšiu motiváciu k práci s určitým prerozdelením národného dôchodku v prospech domácností s nízkymi príjmami.
8. Medziročný rast priemerných hrubých miezd bol 8 % v treťom štvrtroku 2006.
9. Podiel pracovníkov zarábajúcich minimálnu mzdu však nemusí byť dostatočne spoľahlivou pomôckou pri určovaní potenciálnych účinkov minimálnej mzdy na zamestnanosť. Ak najnižšie príjmy v rozdelení príjmov nachádzajúce sa pod úrovňou minimálnej mzdy dlho pretrvávali pri absencii minimálnej mzdy, vyskytla by sa malá časť pracovníkov zarábajúcich minimálnu mzdu, aj keď sú účinky na zamestnanosť výrazné. A naopak, na čisto monopsonistickom trhu práce, v ktorom by minimálna mzda (keby bola dostatočne nízka) nemala nijaké nepriaznivé účinky na zamestnanosť, pracovníci, ktorých trhovo určená mzda by bola pod minimálnou mzdou, by všetci zarábali mzdu rovnú minimálnej mzde, čo by viedlo

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

k tomu, že veľká časť pracovníkov by zarábala minimálnu mzdu, hoci minimálna mzda by nemala negatívny vplyv na zamestnanosť (ale možno pozitívny vplyv na zamestnanosť).

10. Program vlády Slovenskej republiky, 2006.
11. Hanzelová a Kostolná (2006).
12. D. Zachar (Ed.) (2006).
13. Pozri *napr.* Martin (2001) – opis účinných aktívnych politík trhu práce.
14. OECD (2005c).
15. Pozri správu OECD (2005c), ktorá ukazuje, že vyššie výdavky na opatrenia v oblasti vzdelávania vzhľadom na HDP sa spájajú s nižšími mierami nezamestnanosti v krajinách OECD. Pozri tiež J. Boone a J. Van Ours (2004).
16. Pozri Hujer, Thomsen a Zeiss (2006).
17. B. Kurtz (2003).
18. Účastníci štátneho programu tvorby pracovných miest sa musia hlásiť na úradoch práce každý mesiac, zatiaľ čo tí, ktorí sa nezúčastňujú tohto programu, sa musia hlásiť na úradoch práce každý týždeň. Pohovory vo verejných službách zamestnanosti – Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny – trvajú 5 až 15 minút, zatiaľ čo evidovaní dlhodobo nezamestnaní, ktorí sa nezúčastňujú programu, musia absolvovať 20-60-minútové pohovory.
19. Hanzelová a Kostolná (2006).
20. OECD (2005b) *Výhľad zamestnanosti*.
21. Mnohí mladí ľudia žijú v skutočnosti s rodičmi, čo uvádza aj správa OECD (2007).
22. Správa OECD (2005c).
23. Pozri Huber (2006).
24. INEKO (2005).
25. Dôkazy zo Spojeného kráľovstva nájdete u autorov F. G. Faggio a S. Nickell (2005). Pozri aj správu OECD (2005c).
26. Pozri D. Hajkova *a kol.* (2006), ktorí skúmali finančné stimuly poskytované systémami zdaňovania právnických osôb.
27. Pozri správu OECD (2004).
28. Podľa dôkazov uvedených v Cournède *a kol.* (2005) vyššia LOZ splošťuje krátkodobú Phillipsovú krivku, keď nezamestnanosť prekročí mieru nezamestnanosti, ktorá je konzistentná so stabilnou infláciou. Správa OECD (2005c) a literatúra použitá v správe ukazujú, že prísnejšia LOZ *znižuje* veľkosť zvýšenia nezamestnanosti po šoku, ale predlžuje časové obdobie potrebné na zvrátenie zvýšenia nezamestnanosti.
29. Pozri správu OECD (2005c).

30. Pozri empirické dôkazy v správe OECD (2003).
31. Podľa Anny Cristiny d'Addio a Marca Miru d'Ercole (2005) rozdiely v odvodoch dane – po odpočítaní všetkých prídavkov na deti – medzi bezdetnými domácnosťami a domácnosťami s deťmi patrí medzi najnižšie v krajinách OECD, hoci sa dávky na starostlivosť o deti odvtedy zmenili.
32. Toto ustanovenie je nové a preto sa neodráža v štatistických údajoch uvedených na obrázku 2.5.
33. Pozri Jaumotte (2003) a použitú literatúru citovanú v tejto práci.
34. Pozri Jaumotte (2003) – odhady vplyvu.
35. Zvýšením fluktuácie pracovníkov a tým aj miery prijímania pracovníkov, liberálny režim LOZ pre všetkých pracovníkov uprednostňuje zamestnanosť žien, pretože je pravdepodobnejšie, že ženy budú chcieť vstúpiť na trh práce niekoľko ráz v priebehu produktívneho veku. Tento účinok sa výrazne zníži, keď sa liberalizácia obmedzí iba na prácu na čiastočný úväzok.
36. Daňová úľava, ktorú hlavný živiteľ rodiny dostáva na partnera, ktorý nepracuje, sa oficiálne kráti úmerne s narastajúcimi príjmami partnera dovtedy, kým príjem partnera neprekročí základnú úľavu na dani z príjmov. Pre daňové účely sa však vymeriavací základ počíta samostatne pre oboch zamestnaných partnerov.

Použitá literatúra

- Addio, A. C. and M. Mira d'Ercole (2005), *Trends and Determinants of Fertility Rates In OECD Countries: The Role Of Policies*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 27.
- J. Boone and J. Van Ours (2004) Effective Labour Market Policies, *Institute for the Study of Labour (IZA)* Working Paper 1335.
- Boris Cournède, Alexandra Janovskaia and Paul van den Noord, Sources of inflation persistence in the Euro Area. OECD Economics Department Working Paper No. 435
- European Commission (2006), *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, Special Report No. 1/2006.
- F. G. Faggio and S. Nickell (2005), The responsiveness of wages to labour market conditions in the UK; *Labour Economics*, vol. 12, pp. 685-696.
- Hajková E., and K. Zuzana (2006), *Služby Zamestnanosti v nových podmienkach Analýza implementačnej praxe*, Stredisko pre štúdium práce a rodiny.
- Huber (2006), Regional Labor Market Developments in Transition, *World Bank Policy Research Working Paper 3896*; April.
- Hujer, R., S. L. Thomsen and C. Zeiss (2006), The Effects of Short-Term Training Measures on the Individual Unemployment Duration in West Germany; *ZEW Discussion Paper No. 06-065*.
- Jaumotte, F. (2003), Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries, OECD Economics Department Working Paper No. 376
- Kurtz, B. (2003), Trainingsmassnahmen- Was verbirgt sich dahinter? IAB Werkstattbericht 08-2003.
- Martin, J.P. and D. Grubb (2001), What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies. *Swedish Economic Policy Review*, No. 8, pp. 9-56.
- Dana Hajkova, Giuseppe Nicoletti, Laura Vartia and Kwang-Yeol Yoo (2006). July 2006 who investigate fiscal incentives provided by corporate tax systems. OECD Economics Department Working Paper No. 376
- OECD (2003), *The Source of Economic Growth in OECD countries* for empirical evidence.
- OECD (2004), *Employment Outlook*.
- OECD (2005a), Economic Survey of Slovakia;
- OECD (2005b), *Society at a Glance*.
- OECD (2005c), *Jobs Study. Lessons from a Decade's Experience*.

2. ZLEPŠENIE PERSPEKTÍV ZAMESTNANOSTI: BUDOVANIE NA REALIZOVANÝCH REFORMÁCH

OECD (2005d), *Pensions at a Glance*.

OECD (2005e), *Employment Outlook*.

OECD (2006), *Taxes and Wages*, Country Note, Slovakia 2004.

OECD (2007), *Jobs for Youth; Slovakia*.

Zachar, D. (Ed.) (2006), *Reforms in Slovakia 2005*. INEKO Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy.

Kapitola 3

Zlepšiť vzdelávacie výsledky

Zlepšenie vzdelávacích výsledkov má zásadný význam pre priblíženie sa k HDP na obyvateľa v krajinách západnej Európy a pre zníženie príjmovej nerovnosti. Hoci niektoré vzdelávacie výsledky sú priaznivé, ako napr. nízky podiel študentov predčasne opúšťajúcich strednú školu, v ďalších oblastiach existuje priestor na zlepšenie: vzdelanostná úroveň je pod priemerom OECD a silne ju ovplyvňuje socio-ekonomické zázemie; osobitne slabé výsledky dosahujú rómske deti, ktorých väčšina žije v znevýhodnenom socio-ekonomickom prostredí; absolventi stredoškolských odborných programov, ktoré nevedú k terciárnemu vzdelávaniu, majú slabé vyhliadky na uplatnenie sa na trhu práce; a hoci podiel terciárneho vzdelávania rastie, ešte stále je nízky. Hoci v posledných rokoch sa uskutočnili alebo sa plánujú reformy na odstránenie mnohých z týchto nedostatkov, stále toho zostáva veľa vykonať. Je potrebné predovšetkým urobiť pokrok smerom k zvýšeniu účasti detí na predškolskej výchove a starostlivosti, k zníženiu stratifikácie školského systému, k začleňovaniu rómskych detí do hlavného prúdu vzdelávania, a k pritiahnutiu kvalitných absolventov do učiteľského povolania, najmä v socio-ekonomicky znevýhodnených školách. Okrem toho je potrebné zabezpečiť väčší súlad medzi vzdelávaním v stredných odborných učilištiach, ktoré nepripravujú na terciárne vzdelávanie, a požiadavkami trhu práce. Zároveň je potrebné zvýšiť atraktivnosť terciárneho vzdelávania pre absolventov stredných odborných škôl.

Vzdelanie má zásadný význam v procese približovania sa k životnej úrovni vyspelých európskych krajín a pre posilnenie sociálnej kohézie. Lepšie vzdelávacie výsledky zvyšujú produktivitu, zlepšujú vyhliadky na zamestnanie a v prípade rovnomernejšieho rozloženia znižujú príjmovú nerovnosť a chudobu. Slovensko už dnes dosahuje dobré výsledky v niektorých oblastiach, napr. v nízkom percente študentov, ktorí predčasne opúšťajú strednú školu, ale v iných oblastiach je situácia horšia: celkové výsledky vzdelávania sú pod priemerom OECD, pričom veľký vplyv na tieto výsledky má socio-ekonomické zázemie, čo platí obzvlášť pre Rómov; absolventi stredných odborných programov, ktoré nevedú k terciárnemu vzdelávaniu, majú nízke zárobky a vysokú nezamestnanosť, dokonca aj v najproduktívnejšom veku; svedčí to o tom, že tento typ vzdelávania nie je dostatočne prispôsobený požiadavkám trhu práce; podiel obyvateľstva s terciárnym vzdelaním je nízky, ale rýchlo rastie; v pomerne malom rozsahu sa zabezpečuje celoživotné vzdelávanie, ktorého cieľom je vyplňať medzery v kvalifikácii dospelého obyvateľstva a pomáhať pri prispôbovaní sa dopytu na trhu práce. Na odstránenie týchto nedostatkov sa uskutočňujú alebo plánujú reformy, ale urobiť treba ešte viac. V tejto kapitole sa podáva prehľad kľúčových vzdelávacích výsledkov, ktoré je potrebné zlepšiť, analyzujú sa príčiny nedostatkov a uvádzajú sa návrhy na ďalšie reformy zamerané na zlepšenie úrovne vzdelania.

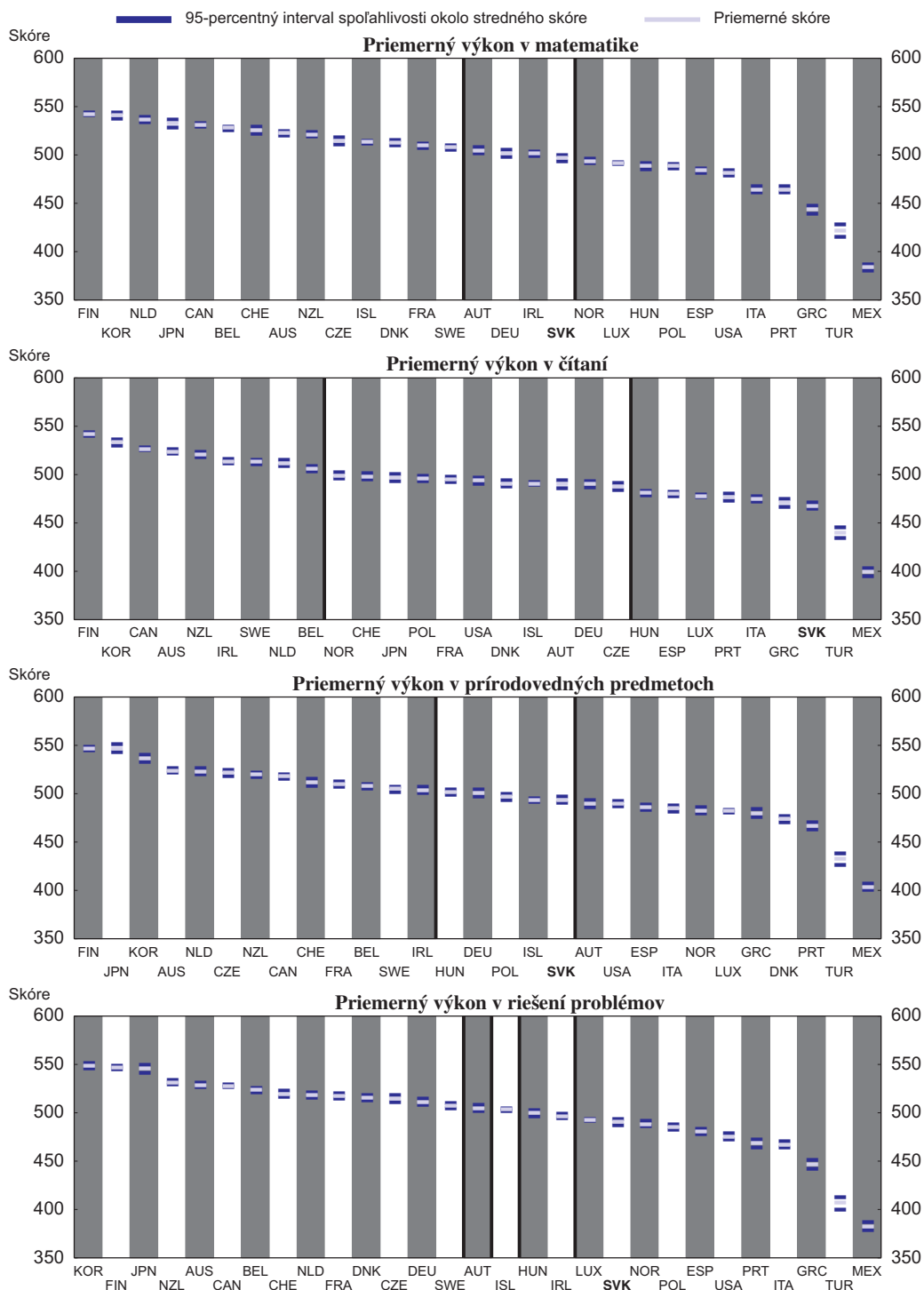
Vzdelávacie výsledky sú pod priemerom OECD

Celková úroveň vzdelania je pod priemerom OECD a významne ju ovplyvňuje sociálne zázemie

Celkové výsledky slovenských študentov v štúdiu OECD PISA 2003 boli pod priemerom OECD (pozri obrázok 1.12). Hoci v matematických a prírodovedných predmetoch sa skóre pohybovalo okolo priemeru OECD, v čítaní a riešení problémov bolo pod priemerom (obrázok 3.1). Obzvlášť slabé výsledky sa zaznamenali v čítaní. V multivariačnej regresnej analýze výsledkov štúdie PISA 2003 sa ukázalo, že na Slovensku tieto výsledky citlivejšie odrážajú socio-ekonomické zázemie (reprezentované profesijným statusom rodičov) než vo väčšine ostatných krajín (Carey a Ernst, 2006, tabuľka 1; obrázok 3.2).¹

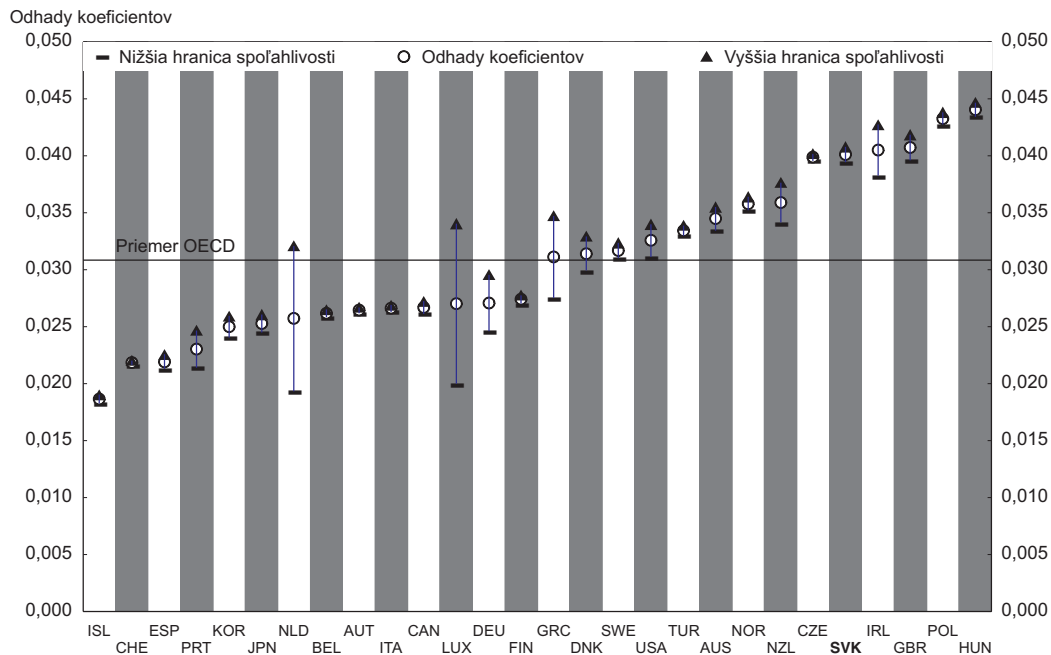
3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Obrázok 3.1. Výkon žiakov v štúdii OECD PISA 2003¹



1. V krajinách nachádzajúcich sa v strednom sektore jednotlivých panelov sa priemerné skóre významnejšie nelíši od priemeru OECD. Priemerné skóre krajín na ľavej strane významne presahuje priemer OECD, zatiaľ čo skóre krajín na pravej strane, napr. Luxemburska, je významne nižšie ako priemer OECD. Hoci priemerné skóre riešenia problémov na Islande je nižšie ako v Rakúsku, aj tak významne presahuje priemer OECD, na rozdiel od skóre Rakúska, čo súvisí s užším intervalom spoľahlivosti okolo mediánu na Islande v porovnaní s Rakúskom – 95-percentný interval spoľahlivosti okolo mediánu na Islande je nad priemerom OECD, zatiaľ čo tento interval pre Rakúsko zahŕňa priemer OECD.

Zdroj: Databáza OECD údajov o štúdii PISA 2003. Bližšie vysvetlenie pozri v OECD (2004a) a OECD (2004b).

Obrázok 3.2. Vplyv socio-ekonomického zázemia žiakov na skóre v štúdiu PISA 2003 vo vybraných krajinách OECD¹

1. Tento graf ukazuje odhady koeficientov pri 95-percentnom intervale spoľahlivosti pre premennú „najvyšší profesijný status rodičov“ z viacnásobnej regresnej analýzy podľa Careyho a Ernsta (2006), zhrnuté v tabuľke 3.1 a podrobnejšie opísané v prílohe 3.A1. Priemer OECD je vypočítaný pre všetky krajiny OECD, za ktoré sú k dispozícii údaje (pozri tabuľku 3.1).

Zdroj: OECD, PISA 2003 a výpočty OECD.

Silný vplyv socio-ekonomického zázemia na výsledky dosiahnuté v štúdiu PISA na Slovensku je evidentný aj z hĺbkovej bivariačnej analýzy, ktorá bola súčasťou štúdie PISA 2003 (OECD, 2004a). Táto analýza ukazuje, že vplyv ekonomického, sociálneho a kultúrneho statusu (ESCS) žiakov na Slovensku patrí k najsilnejším spomedzi krajín OECD (*tamže*, obrázok 3.10), a to aj napriek užšiemu rozptylu ESCS v porovnaní s väčšinou ostatných krajín OECD (*tamže*, tabuľka 3.3a). Dekompozícia tohto účinku (*tamže*, tabuľka 3.11) ukazuje vysoký stupeň segregácie v závislosti od socio-ekonomického zázemia školy² (*tamže*, tabuľka 3.5), a silný vplyv priemerného ESCS žiaka na jeho výsledky (*tamže*, obrázok 3.13).³

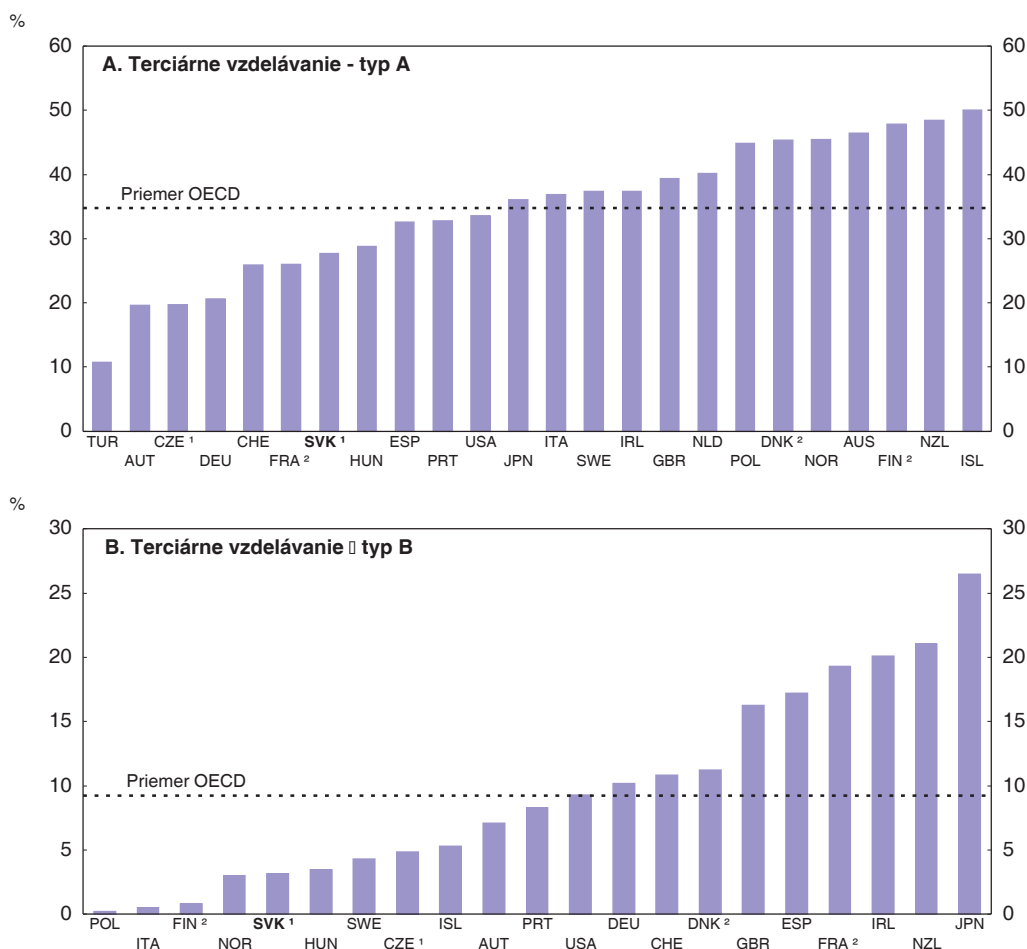
Podiel obyvateľstva s terciárnym vzdelaním sa zvyšuje, ale stále značne zaostáva za priemerom OECD

Podiel obyvateľstva s terciárnym vzdelaním je na Slovensku nízky. Len 12 % obyvateľstva vo veku 25–64 rokov má úplné terciárne vzdelanie v porovnaní s priemerom OECD, ktorý je 25 % (OECD 2006a, tabuľka A1.3a). Aj vo vekovej skupine 25–34 rokov tento podiel dosahuje len 14 % v porovnaní s priemerom OECD, ktorý je 31 %. Navyše, aj percento absolventov väčšinou relatívne dlhých terciárnych programov (5–6 rokov) bolo v roku 2004 ešte stále podstatne nižšie, ako bol priemer OECD (obrázok 3.3).⁴ Nízky podiel obyvateľstva s terciárnym vzdelaním bolo až donedávna možné pripísať nedostatočnej motivácii na získanie terciárnej kvalifikácie. Napr. v roku 1998 hrubý zárobok osôb s terciárnym vzdelaním typu A predstavoval približne len 120 % zárobku osôb s úplným stredným vzdelaním. Medzičasom sa však relatívne príjmové zvýhodnenie osôb s terciárnym vzdelaním podstatne zvýšilo a v roku 2004 predstavovalo približne 190 %. Toto príjmové zvýhodnenie je v medzinárodnom porovnaní vysoké (obrázok 3.4) a je pravdepodobne výsledkom nedostatočnej ponuky osôb s terciárnym vzdelaním. Návratnosť investície do terciárneho vzdelania typu A⁵ posilnila aj nedávna daňová reforma, v rámci ktorej sa popri odpočítateľnej položke zaviedla rovná 19-percentná daň z príjmu.⁶ Príjmové

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

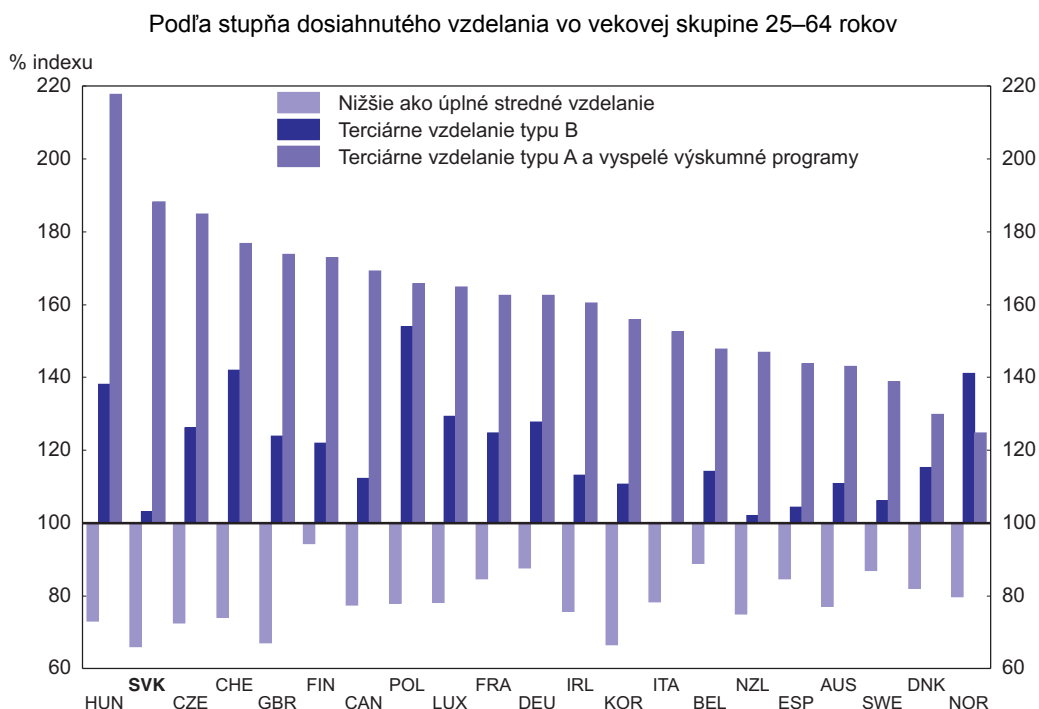
zvýhodnenie osôb s terciárnym vzdelaním typu B⁷ sa na rozdiel od toho takmer nezmenilo a aj naďalej zostáva nízke. Úlohu môže zohrávať aj obmedzená ponuka programov terciárneho vzdelávania typu B, ktoré sú kratšie ako programy typu A, sú viac profesijne orientované a väčšinou pripravujú na priamy vstup na trh práce. Pri nedostatku takýchto programov sa môže stať, že niektorí študenti sa rozhodnú nepokračovať v terciárnom vzdelávaní, pretože nemajú záujem o dlhší študijný program typu A, ktorý je profesijne menej relevantný.

Obrázok 3.3. Miera dosiahnutia terciárneho vzdelania, 2004



1. Hrubá miera dosiahnutia terciárneho vzdelania môže zahŕňať dvojité započítanie.
2. Referenčný rok 2003.

Zdroj: OECD, Education at a Glance, vydanie 2006, tabuľka A3.1.

Obrázok 3.4. Relatívne pracovné príjmy (2004 alebo posledný rok, za ktorý sú k dispozícii údaje) ¹⁾

1. Referenčné roky: 2001 – Austrália; 2002 – Írsko, Taliansko a Luxembursko; 2003 – Belgicko, Kanada, Dánsko, Fínsko, Kórea, Nórsko a Švédsko.

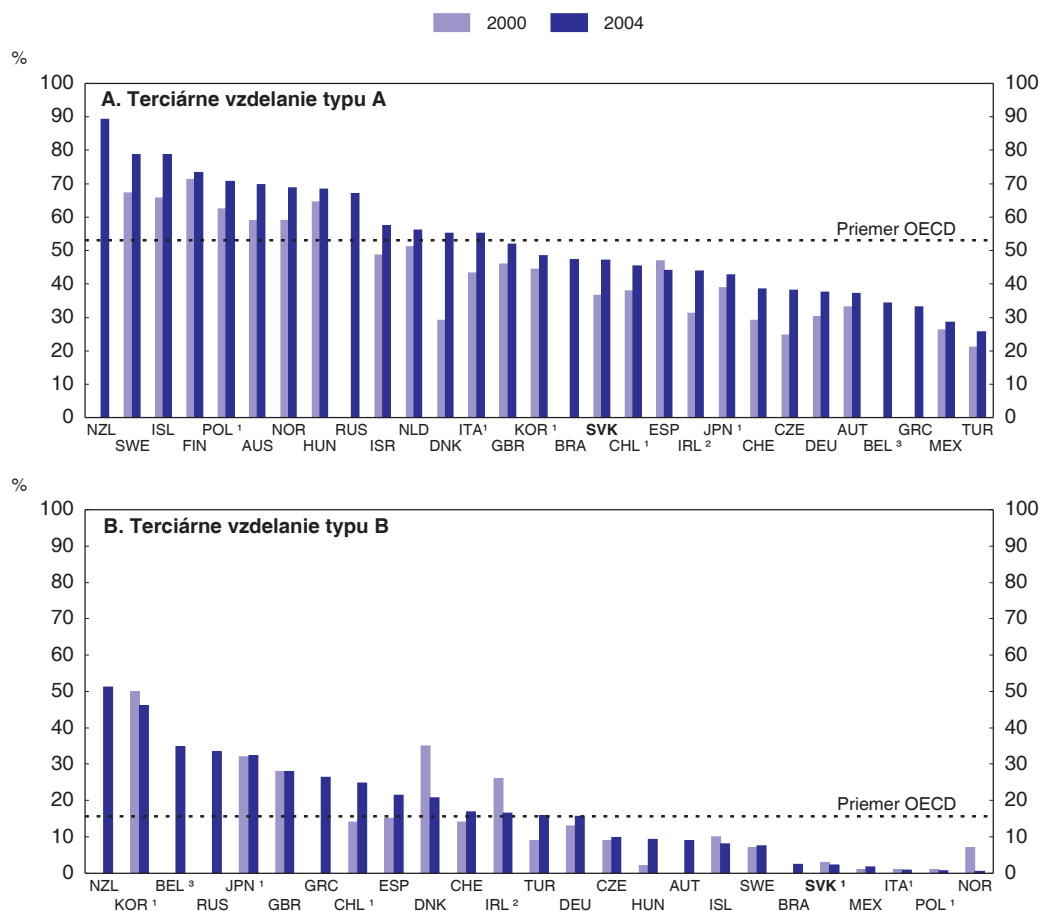
Zdroj: OECD (2006), Education at a Glance, Graf A9.2, a Štatistický úrad Slovenskej republiky.

V posledných rokoch sa výrazne zvýšila čistá miera vstupu do terciárneho vzdelávania, a to výlučne do programov terciárneho vzdelávania typu A. Čisté miery vstupu do týchto programov sa v rokoch 2000 až 2004 zvýšili na 47 %, t. j. o 10 percentuálnych bodov (obrázok 3.5, panel A).⁸ Priemerné miery vstupu sa však zvýšili takmer o rovnakú hodnotu aj v iných krajinách s tým výsledkom, že rozdiel v miere vstupu do programov terciárneho štúdia typu A medzi Slovenskom a priemerom OECD sa prakticky nezmenil (v roku 2004 predstavoval 6 percentuálnych bodov). Tento rozdiel do veľkej miery zodpovedá rozdielu medzi čistým podielom osôb s terciárnym vzdelaním typu A na Slovensku a priemerom OECD (pozri obrázok 3.4, panel A). Čistá miera vstupu do terciárnych programov typu B a percento absolventov týchto programov zostávajú na Slovensku naďalej veľmi nízke (obrázok 3.5, panel B).

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Obrázok 3.5. Miery vstupu do terciárneho vzdelávania

Súčet čistých mier vstupu pre každý rok veku

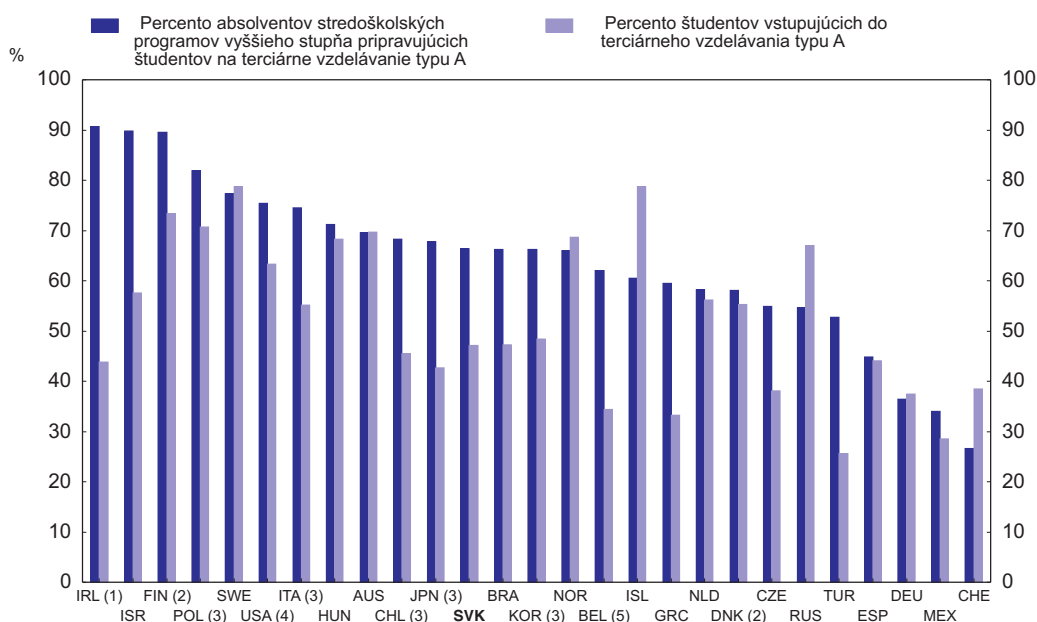


1. Miera vstupu vypočítaná ako hrubé miery vstupu. Pre Taliansko a Poľsko to platilo len v roku 2000 a pre Slovenskú republiku len v roku 2000 pre terciárne programy typu B.
2. Len denná forma štúdia.
3. Nezahŕňa nemeckú jazykovú komunitu v Belgicku.

Zdroj: OECD (2006), Education at a Glance, tabuľka C2.1

Nižšie uvedená čistá priemerná miera vstupu do programov terciárneho vzdelávania typu A na Slovensku, ktorú udáva OECD, kontrastuje s vysokým podielom absolventov stredoškolských programov, ktorých cieľom je pripraviť študentov na toto štúdium (obrázok 3.6). Hoci aj v niektorých ďalších krajinách (Belgicko, Grécko, Írsko, Japonsko a Turecko) sa vysoké percento študentov s kvalifikáciou pre toto štúdium rozhodne túto možnosť nevyužiť, v uvedených krajinách existujú na rozdiel od Slovenska vysoké miery vstupu do programov terciárneho štúdia typu B.

Obrázok 3.6. Prístup absolventov strednej školy vyššieho stupňa k terciárnemu vzdelávaniu typu A, 2004



1. Len denná forma štúdia.
2. Referenčný rok 2003.
3. Miera vstupu do programov terciárneho vzdelávania typu A vypočítaná ako hrubé miery vstupu.
4. Terciárne vzdelanie typu A zahŕňa aj terciárne vzdelanie typu B.
5. Nezahŕňa nemeckú jazykovú komunitu v Belgicku.

Zdroj: OECD (2006), Education at a Glance, tabuľka A2.2.

Obzvlášť slabé vzdelávacie výsledky dosahuje rómske obyvateľstvo

Vzdelanostná úroveň rómskeho obyvateľstva je mimoriadne nízka (tabuľka 3.1). Podľa sčítania obyvateľstva z roku 2001 majú tri štvrtiny Rómov len základné alebo ešte nižšie vzdelanie v porovnaní s približne jednou štvrtinou u ostatného obyvateľstva.⁹ Len 2 % Rómov má ukončené úplné stredoškolské vzdelanie a takmer nikto z nich nemá terciárne vzdelanie. Vzdelanostná úroveň mladých rómskych kohort je stále nízka. Podľa oficiálnych údajov Ústavu informácií a prognóz školstva v školskom roku 2004/2005 študovalo na stredných školách z celkového počtu približne 88 000 študentov len 170 rómskych detí (z toho 4 na gymnáziách) a z celkového počtu približne 28 000 študentov vysokých škôl bolo len 15 rómskych študentov (Salner, 2005a, s. 8 – údaj o počte rómskych študentov¹⁰ a OECD 2006a, tabuľka C4.4a – odhad celkového počtu študentov sekundárneho a terciárneho vzdelávania) napriek tomu, že Rómovia tvoria okolo 13 % relevantných vekových kohort.¹¹ Väčšina rómskych absolventov základných škôl nepokračuje v žiadnom odbornom vzdelávaní a nebuduje si žiadnu profesionálnu kariéru (Dluhošová, 2005). Podľa Štátnej školskej inšpekcie je úspešnosť na školách s významným podielom rómskych žiakov neuspokojivá (*tamže*).

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Table 3.1. **Úroveň dosiahnutého vzdelania podľa sčítania obyvateľstva z roku 2001**

v %

Najvyššie dosiahnuté vzdelanie	Ženy		Muži	
	rómske	ostatné	rómski	ostatní
základné (aj neúplné)	79,5	30,0	74,1	18,9
odborné	8,2	18,3	14,0	32,1
stredné odborné	1,4	4,5	2,4	5,5
úplné stredné	1,9	36,4	2,2	30,2
vyššie	0,2	9,2	0,4	11,6
bez vzdelania	4,3	0,3	3,1	0,3
údaje nie sú k dispozícii	4,5	1,3	3,8	1,4

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2001, podľa Salnera (2004, tabuľka 4).

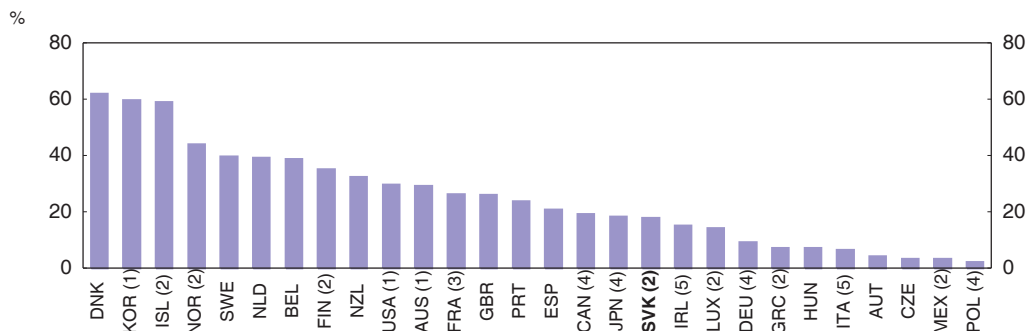
Podľa odhadov tvoria Rómovia približne 7 % obyvateľstva Slovenska (Vaňo, 2005, s. 28). Podľa projekcií by sa vzhľadom na vysokú pôrodnosť ich podiel na celkovom obyvateľstve mal do roku 2025 zvýšiť približne na 10 %: pôrodnosť rómskych žien v plodnom veku je 2,7 v porovnaní s 1,2 u ostatných slovenských žien. Podľa projekcií by podiel rómskych detí na celkovom počte detí vo veku povinnej školskej dochádzky (6–15 rokov) mal do roka 2025 stúpnuť približne na 17 %.¹² Pri takomto demografickom vývoji by Rómovia mohli významne prispieť k národnému hospodárstvu pod podmienkou, že získajú kvalifikáciu potrebnú na produktívnu účasť na modernej ekonomike. Ak túto kvalifikáciu nezískajú, výsledkom by boli čoraz vyššie náklady pre sociálny systém.

Reformy zamerané na zlepšenie vzdelávacích výsledkov

Zvýšenie participácie a investícií do predškolskej výchovy a starostlivosti

Základom celoživotného vzdelávania je výchova a starostlivosť v rannom detstve (early childhood education and care – ECEC), kam patrí starostlivosť o dojčatá a batolátá a predškolská výchova (na Slovensku ju zabezpečujú materské školy). Zručnosti, ktoré si deti osvoja počas výchovy a starostlivosti v rannom detstve, majú vplyv na učenie sa v ďalších štádiách vzdelávania – slovami Carneira a Heckmana (2003), „zručnosti plodia zručnosti“. Kvalitné centrálné vypracované programy zlepšujú školské výsledky a správanie sa malých detí, najmä detí z chudobných rodín alebo detí rodičov s nízkym vzdelaním (Brooks-Gunn, 2003).¹³ Rozvíjaním kognitívnych aj nekognitívnych zručností, ktoré sú dôležité pre úspech v škole aj na trhu práce, môže kvalitná výchova a starostlivosť v rannom detstve účinnejšie prispieť k zvýšeniu podielu obyvateľstva, ktoré získa terciárnu kvalifikáciu, než intervencie v neskoršom veku (Carneiro a Heckman, 2003). Zariadenia starostlivosti o deti navštevuje menej ako 20 % slovenských detí vo veku do 3 rokov, čo je v medzinárodnom porovnaní relatívne málo (obrázok 3.7). Na rozdiel od toho čistý podiel detí vo veku 3 až 5 rokov navštevujúcich predškolské/školské zariadenia je 71 %, čo zhruba zodpovedá priemeru OECD (obrázok 3.8).

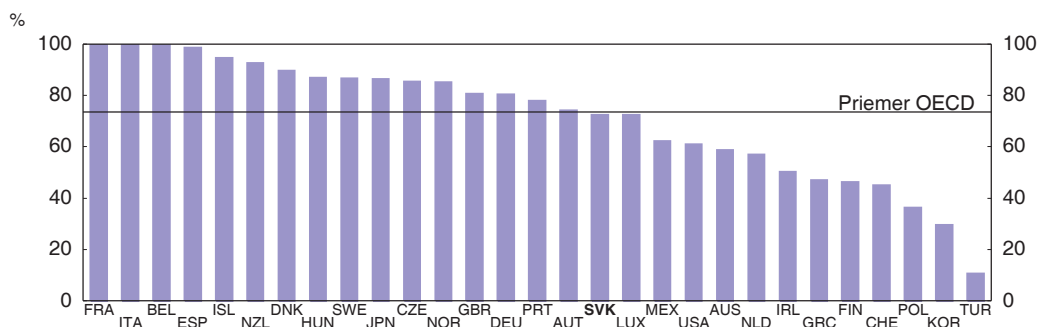
Obrázok 3.7. Podiel detí vo veku 0–2 rokov navštevujúcich zariadenia starostlivosti o deti, 2004



1. Referenčný rok 2000.
2. Referenčný rok 2001.
3. Referenčný rok 2002.
4. Referenčný rok 2003.
5. Referenčný rok 2005.

Zdroj: Databáza OECD údajov o rodine, tabuľka PF11.1.

Obrázok 3.8. Percento detí vo veku 3–5 rokov navštevujúcich predškolské zariadenia, 2004



Zdroj: Databáza údajov OECD o vzdelávaní.

Žiaľ, väčšina detí, ktoré nenavštevujú zariadenia pre výchovu a starostlivosť v rannom detstve, pochádza zo znevýhodneného socio-ekonomického prostredia: náklady nevyužitých príležitostí v prípade matiek starajúcich sa o vlastné deti sú nižšie u žien s nižšou kvalifikáciou, jednak pre nižší potenciálny zárobok a jednak pre nižšiu pravdepodobnosť, že majú prácu; poplatky za zariadenia starostlivosti o deti a predškolské zariadenia predstavujú väčšie percento z rozpočtu domácností s nízkymi príjmami; okrem toho je možné, že socio-ekonomicky znevýhodnené domácnosti pripisujú vzdelávaniu menší význam.¹⁴ Podľa prieskumu, ktorý uskutočnilo Metodické centrum Prešov (MPC) v roku 2000 (Salner, 2005), zastúpenie rómskych detí, ktoré na Slovensku pochádzajú z najväčšími znevýhodnených domácností¹⁵, v predškolských zariadeniach je v porovnaní s ostatným obyvateľstvom len polovičné. Nízke zastúpenie rómskych detí je poľutovaniahodné, lebo práve im by mohlo priniesť najväčší osob, keďže obyčajne pochádzajú z chudobných domácností a pred nástupom do základnej školy by im pomohlo osvojiť si vyučovací jazyk a zoznámiť sa s väčšinovou kultúrou.¹⁶

Aby sa povzbudila účasť na predškolskej výchove, najmä u detí zo znevýhodnenejšieho socio-ekonomického prostredia, zodpovedné orgány plánujú zaviesť od roka 2008 bezplatnú materskú školu pre päťročné deti (ročné náklady na toto opatrenie predstavujú približne 0,1 % HDP), čo by bolo zvlášť prospešné pre rómsku menšinu. Praktickým problémom pri zvyšovaní účasti je, že materské školy nie sú k

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

dispozícii v celej krajine, pretože niektoré obce sú príliš malé a príliš chudobné na to, aby mohli zabezpečiť ich prevádzku, čo platí najmä pre obce s rómskymi osadami. Ďalším problémom pri zabezpečovaní predškolského vzdelávania je nerovnomerná kvalita materských škôl v krajine, ktorá súvisí s regionálnymi rozdielmi v rozdelení bohatstva; zodpovednosť za financovanie materských škôl bola v roku 2004 presunutá z ústrednej vlády na orgány územnej samosprávy. Na riešenie oboch týchto problémov by vláda mala vypracovať normy kvality, ktoré sa musia uplatňovať v celej krajine; mala by zabezpečiť primeraný prístup k týmto zariadeniam a zabezpečiť, aby všetky obce mali dostatočné zdroje umožňujúce dodržiavať tieto normy tak, že sa presunú daňové príjmy z bohatých obcí s nízkou potrebou sociálnych výdavkov na menej bohaté obce s vysokými požiadavkami na sociálne výdavky. Vzhľadom na významný externý prínos predškolského vzdelávania a jeho príspevok k sociálnej súdržnosti by zodpovedné orgány mali podporovať vyššiu participáciu detí zo znevýhodneného socio-ekonomického prostredia už od štyroch rokov veku. Mali by zabezpečiť aj poskytovanie adresných dotácií na dodatočné výdavky, napr. na stravovanie a mimoškolskú starostlivosť, aby tieto náklady nekladli neúmernú záťaž na rodiny s nízkymi príjmami.¹⁷

Na zvýšenie podielu detí navštevujúcich zariadenia pre deti v rannom detstve (t. j. pre dojatá a batolata do 2 až 3 rokov veku) by sa mali zvýšiť dotácie na tento typ starostlivosti, ktoré by sa mali adresnejšie poskytovať rodinám s nízkymi príjmami, aby participácii detí z týchto rodín nestál v ceste nedostatok peňazí. Toto opatrenie spolu so zlepšením prístupu k predškolskej výchove, o ktorom sa hovorilo vyššie, by prispelo aj k zníženiu chudoby v detskom veku, pretože by pomohlo zvýšiť zamestnanosť matiek z rodín s nízkymi príjmami. Takéto zníženie detskej chudoby by ďalej zredukovalo vplyv socio-ekonomického zázemia na vzdelávacie výsledky.

Zvýšenie výdavkov na starostlivosť a výchovu v rannom detstve (ECEC) sa odporúča v kontexte dôrazných požiadaviek na zvýšenie verejných výdavkov do ostatných stupňov vzdelávania, vrátane terciárneho. Pri rozhodovaní o prioritách je potrebné mať na pamäti, že výdavky do ECEC majú vysokú sociálnu návratnosť – ak sú všetky ostatné podmienky rovnaké, návratnosť investícií do ľudského kapitálu je o to vyššia, o čo nižší je vek, v ktorom sa urobia, pretože tieto výdavky sa môžu amortizovať počas dlhšieho obdobia a zvyšujú produktivitu investícií do ľudského kapitálu v neskorších etapách (Carneiro a Heckman, 2003, s. 7);¹⁸ v prílohe IV OECD 2006b sa predkladá súhrn medzinárodných dôkazov v prospech verejných investícií do ECEC. Tieto výdavky zároveň zlepšujú rovnoprávnosť v prístupe ku vzdelaniu, pretože sú prospešnejšie pre domácnosti s nízkymi príjmami ako verejné výdavky na terciárne vzdelávanie, ktoré sú prospešné najmä pre domácnosti s vysokými príjmami.¹⁹ Takto stanovené priority sú v súlade s odporúčaním OECD (2007)²⁰ a s odporúčaním EK (2006)²¹.

Štúdiá OECD o výchove a starostlivosti v rannom detstve (OECD, 2006b) vychádzajúca z tematických prehľadov jednotlivých krajín obsahuje mnohé odporúčania o tom, čo sa v oblasti ECEC osvedčilo alebo neosvedčilo, s cieľom pomôcť rozhodovacím orgánom zamerať reformné stratégie na zvýšenie efektívnosti a spravodlivosti systému starostlivosti a výchovy v rannom detstve v ich krajine. Slovensko by urobilo dobre, keby zabezpečilo pevné ukotvenie ECEC vo vzdelávacom programe pre deti do veku približne 8 rokov. Aby sa zabezpečilo konzistentné uplatňovanie politiky v tejto oblasti, malo by sa určiť ministerstvo zodpovedné za výchovu a starostlivosť v rannom detstve. Starostlivosť o deti v rannom detstve by sa navyše mala regulovať, aby sa zabezpečilo dodržiavanie vysokých kvalitatívnych noriem; verejné dotácie by sa mali poskytovať len tým zariadeniam, ktoré dodržiavajú tieto normy. Rovnako dôležité je zabezpečiť kvalifikovaný personál pre zariadenia starostlivosti v rannom detstve a predškolskej výchovy.²²

Zlepšenie prístupu ku kvalitnej starostlivosti v rannom detstve by oslabilo dôvody pre mimoriadne dlhú rodičovskú dovolenku (v trvaní troch rokov) na Slovensku, ktorej cieľom je umožniť rodičom postarať sa o svoje deti. Zdá sa, že rodičovská dovolenka v trvaní od 6 mesiacov do jedného roka s primeranou náhradou mzdy alebo dávkou a so zárukou návratu na pôvodné miesto, aká existuje vo

väčšine európskych krajín, je užitočná pre malé deti aj pre rodičov (najmä matky) (OECD, 2006b, s. 12). Dlhá rodičovská dovolenka na Slovensku pravdepodobne poškodzuje kariérne vyhliadky ženy (pozri kapitolu 2) a nemusí byť ani v záujme vývoja detí, najmä detí so slabším socio-ekonomickým zázemím. Vhodnejšie by bolo skrátiť trvanie rodičovskej dovolenky a vyplácať podporu počas zvyšného obdobia do troch rokov vo forme príspevkov na starostlivosť o deti.

Mali by sa zaviesť aj ciele intervencie na pomoc malým deťom so znevýhodneným zázemím. Skúsenosti iných krajín s takýmito intervenciami sú veľmi pozitívne. Napr. v Spojených štátoch amerických niektoré takéto intervencie v rannom detstve priniesli trvalý efekt pre učenie sa a motiváciu (Carneiro a Heckman, 2003, s. 46). V (longitudinálnom) programe Perry Preschool, ktorého súčasťou bolo intenzívne mentorovanie detí vo veku 4–5 rokov a intervencie zamerané na zapojenie rodičov do vzdelávania ich detí, sa zistil veľmi pozitívny pomer medzi nákladmi a úžitkom.²³ V podobnom duchu Olmsted a Montie (2001) zhrnuli výskumy týkajúce sa účinkov zapojenia rodičov do vzdelávania ich detí v rannom detstve a dospeli k záveru, že ak sú rodičia nabádaní k tomu, aby so svojimi deťmi čítali, a ak sú na to špecificky pripravení, má to pozitívny efekt na jazykové aj iné zručnosti ich detí pred tým, než sa naučia samy čítať. Tieto závery potvrdil aj longitudinálny projekt EPPE (L'éducation et la protection de la petite enfance) v Spojenom kráľovstve (Siraj-Blatchford *et al.* 2002, 2003; Sylva *et al.* 2003). Podľa EPPE má podpora rodičov na rozvoj schopnosti čítať v tomto vývojovom období dokonca ešte väčší vplyv ako sociálna vrstva: „to, čo rodičia robia, je dôležitejšie ako to, čím sú“ (OECD, 2006b, s. 66). Vzhľadom na veľký vplyv socio-ekonomického zázemia na dosiahnuté vzdelanie na Slovensku a bezútešnú situáciu veľkej časti rómskej komunity by potenciálny prínos takýchto intervencií na báze rodiny mohol byť skutočne veľmi veľký.

Pomoc pri začleňovaní rómskych detí do hlavného vzdelávacieho prúdu

Ako sme už uviedli, vzdelanostná úroveň Rómov je mimoriadne nízka. Tento fakt prispieva k nízkej participácii na trhu práce a k mimoriadne vysokej nezamestnanosti – miera nezamestnanosti sa v niektorých segregovaných komunitách blíži k 100 %. Rómovia sú obvykle veľmi chudobní. Chudoba v segregovaných komunitách je taká veľká, že rodičia nemôžu pre svoje deti zabezpečiť domáce prostredie s primeranými podmienkami na učenie sa (Vantúch a Jelínková, 2004, s. 31). Mnohé rómske deti sú umiestňované do špeciálnych základných škôl pre mentálne postihnuté deti.²⁴ Mimoriadne nízke akademické očakávania v týchto školách znemožňujú opätovné preradenie žiakov do škôl hlavného prúdu. Až donedávna hodnotiace testy, na základe ktorých sa rozhodovalo o preraďovaní do týchto škôl, neprihliadali na jazykové a kultúrne špecifiká hodnotených detí.²⁵ V niektorých prípadoch sa toto zaradenie využíva ako spôsob segregácie rómskych detí (Salner, 2005, s. 9).²⁶ Podľa názoru štátnej inšpekcie je kvalita výučby v špeciálnych základných školách nedostatočná a chýba v nich špeciálny pedagogický prístup prispôbený žiakom (Dluhošová, 2005, s. 49). Rómske deti, ktoré zostanú v štandardnej základnej škole, musia často opakovať ročník: 62.4 % detí v desiatom ročníku školskej dochádzky (t. j. tie, ktoré opakovali aspoň jeden ročník) v školskom roku 2003/2004 boli Rómovia (Salner, 2005, s. 7).

Slovenské orgány postupne zavádzajú reformy v rámci projektov PHARE, ktorých cieľom je zlepšiť vzdelávacie výsledky rómskej menšiny v krajinách strednej Európy. V tejto súvislosti bola v roku 2002 vytvorená funkcia asistenta učiteľa. Asistenti učiteľa pomáhajú žiakom prekonať jazykové, sociálne a zdravotné prekážky k navštevovaniu materských škôl, základných škôl a špeciálnych základných škôl.²⁷ Skúsenosti s asistentmi učiteľa sú pozitívne. Ešte stále ich však nie je dostatok a je potrebné zabezpečiť aj ich ďalšie vzdelávanie. Zodpovedné orgány zaviedli od roku 2002 aj nulté (predškolské) ročníky základných škôl pre tie deti, ktoré dosiahli vek povinnej školskej dochádzky (šesť rokov), ale ešte nie sú pripravené na vzdelávanie v základnej škole. Nie je však pravdepodobné, že tento problém sa uspokojivo vyrieši takýmto spôsobom, pretože medzinárodné skúsenosti ukazujú, že oddialenie nástupu do školy o jeden rok neprispieva k dosiahnutiu vyššej vzdelanostnej úrovne v neskoršom veku, a že by mohlo ešte prehĺbiť vplyv sociálneho zázemia na vzdelávacie výsledky (OECD, 2007, kapitola 4, s. 3–4). Vhodnejšie

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

by bolo pripraviť tieto deti na skorší vstup do základnej školy zavedením povinnej dochádzky do materskej školy od štyroch rokov. Zodpovedné orgány by mali tiež odstrániť finančné stimuly pre školy, aby sa deti klasifikovali ako v špeciálnom vzdelávaní. Namiesto toho by sa mali poskytnúť dodatočné prostriedky na vyučovanie socio-ekonomicky znevýhodnených detí na základe socio-ekonomického zázemia žiakov danej školy.

V rámci projektu PHARE zodpovedné orgány vypracovali revidované diagnostické testy, ktoré by mali zohľadňovať jazykové aj kultúrne špecifiká hodnotených detí pri ich zaradovaní do štandardných základných škôl alebo do špecializovaných základných škôl pre mentálne postihnuté deti. Na základe pozitívnych skúseností s týmito testami na malej vzorke detí koncom roka 2005 sa ich používanie zaviedlo do všeobecnej praxe. Žiaľ, pedagogicko-psychologické poradne, ktoré vypracúvajú odporúčania o zaradovaní detí, sú vážne podfinancované, najmä v oblastiach s početnou rómskou populáciou (Salner, 2005, s. 14). Vláda sa rozhodla riešiť tento problém zmenou spôsobu financovania týchto poradní, ktoré by malo vychádzať z počtu klientov namiesto počtu obyvateľov. Okrem toho bude zrejme potrebné posilniť celkové financovanie týchto poradní.

V ďalšom projekte PHARE, „Integrácia rómskych detí do štandardných základných škôl“, sa v septembri 2005 použili revidované diagnostické texty na identifikáciu detí, ktoré boli nesprávne zaradené do 20 špecializovaných základných škôl, aby bolo možné prijať opatrenia na ich opätovné preradenie do štandardných základných škôl. Pri realizácii projektu sa ukázalo, že pri uplatnení špecifického a individuálneho prístupu k rozvíjaniu ich duševných schopností tieto deti dokážu zvládnuť preradenie do štandardnej základnej školy. Týmto deťom by sa mala aj naďalej poskytovať špecializovaná pomoc, aby dokázali zvládnuť učivo štandardnej základnej školy – pretože ich znevýhodnenie pokračuje tým, že žijú v extrémnej chudobe a majú nízku motiváciu učiť sa, čo vlastne prispelo k ich nesprávnemu zaradeniu do špecializovaného vzdelávacieho zariadenia. Maďarské skúsenosti s podobným projektom ukázali, že ak sa rómskym deťom neposkytovala následná individuálna pomoc, v štandardnej základnej škole začali znova zaostávať. Základné školy hlavného prúdu na Slovensku by mali rómskym žiakom poskytovať individuálne intervenčné služby, ale často sa stáva, že školy to nerobia ani napriek opakovaným výzvam ministerstva školstva (Vantuch a Jelínková, 2004). Ministerstvo by malo tieto služby prepojiť s poskytovaním viazaných grantov a požadovať, aby školy preukázali použitie týchto zdrojov. Podľa príkladu materských škôl by bolo vhodné povzbudiť aj aktívnejšie zapájanie sa rodičov do vzdelávania na základnom stupni. Zlepšiť je potrebné aj vzdelávanie v rámci druhej šance pre osoby s neúplným základným vzdelaním (t. j. na úrovni nižšej ako ISCED 2) (*tamže*, s. 32), aby sa im umožnilo získať úplné vzdelanie na tomto stupni a pokiaľ by si to želali, prejsť na ďalšie vyššie stupne.

Uvedené opatrenia na zlepšenie vzdelávacích výsledkov Rómov by boli ešte účinnejšie, keby ich doplnili aj opatrenia na zníženie chudoby Rómov. V tejto súvislosti sú osobitne dôležité mechanizmy trhu práce, ktoré umožňujú osobám s nízkou kvalifikáciou nájsť si zamestnanie (pozrite kapitolu 2). Zavedenie dávky podmienenej výkonom práce (in-work benefit), ktoré sa navrhuje v kapitole 2, by prispelo k tomu, aby sa nízko kvalifikovaným osobám, ku ktorým patrí väčšina Rómov, oplatilo pracovať. Účinky takejto reformy by boli ešte priaznivejšie, keby sa odolalo tlaku na zvyšovanie minimálnej mzdy stanovenej v pomere k priemernej mzde a keby zodpovedné orgány v značnej miere využívali svoje právomoci prijímať žiadosti na oslobodenie od rozširovania záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, aby sa obmedzila strata regionálnej mzdovej flexibility po zavedení takého rozšírenia. Dôležité je tiež nesprísňovať legislatívu na ochranu zamestnancov, aby sa neoslabila ochota zamestnávateľov dať šancu osobám, ktoré sú slabo ukotvené na trhu práce, ako sú napr. Rómovia. Pomohlo by aj účinnejšie presadzovanie antidiskriminačnej legislatívy – okrem toho, že by to Rómom uľahčilo nájsť si prácu, zvýšila by sa aj ich motivácia investovať do rozvoja ľudského kapitálu. Je potrebné urobiť viac aj na zabezpečenie primeraného bývania pre Rómov, vrátane výstavby vodovodných a kanalizačných prípojek k rómskym osadám. Prispelo by to aj k zlepšovaniu zdravia Rómov, čo je ďalšie slabé miesto v ich

sociálnej situácii. A napokon Rómom, ktorí chcú odísť zo segregovaných komunit, by sa malo pomôcť lepšie sa začleniť do väčšinovej komunity, najmä zabezpečením prístupu k sociálnemu bývaniu.²⁸

Znížiť stratifikáciu školského systému

Slovenské školstvo je vysoko stratifikované: delí sa na veľký počet (päť) smerov; žiaci sa na ne delia už od mladého veku (10 rokov); akademické vzdelávanie (gymnázium) je oddelené od odborného vzdelávania (OECD, 2005a, graf D6.1, a tabuľka D6.1; v prílohe 3.1 sa uvádza štruktúra slovenského školstva). Približne 25 % detí z každej kohorty vstupuje do škôl akademického zamerania (gymnázia) a ďalších 55 % do škôl zameraných na odborné vzdelávanie vyššieho stupňa (stredné odborné školy), ktoré takisto pripravujú na vstup do terciárneho vzdelávania typu A. Zaradenie do určitého smeru sa zakladá najmä na schopnostiach – najlepší žiaci idú na gymnázia, najmenej schopní žiaci na stredné odborné učilišťa (SOU, ktoré nepripravujú na terciárne vzdelávanie), a ostatní na stredné odborné školy (SOŠ). Aj v rámci týchto smerov sa žiaci diferencujú podľa výkonu. Analýza výsledkov matematických testov v štúdiu 2003 PISA ukazuje, že v krajinách s diferencovanejšími systémami, medzi ktoré patrí aj Slovensko, existuje širší rozptyl bodových hodnôt dosiahnutých jednotlivými školami a silnejší vplyv socio-ekonomického zázemia na výsledky žiakov (tabuľka 3.2²⁹). Táto analýza na druhej strane ukazuje, že podľa štúdie PISA 2003 stratifikácia nemá významnejší vplyv na priemerné skóre krajiny v matematike (pozri tabuľku 3.2³⁰), aj keď podľa štúdie PISA 2000 takýto vplyv existuje na skóre v čítaní (*tamže*, s. 403; OECD, 2005b).

Vo vysoko stratifikovaných systémoch vzdelávania existuje tendencia k vysokému stupňu socio-ekonomickej segregácie medzi školami: korelačný koeficient medzi rozdielmi v socio-ekonomickom zázemí škôl a indexom diferenciacie³¹, ktorý sa zistil v štúdiu PISA 2003 zameranej na matematiku, mal hodnotu 0,65. Na Slovensku, ktoré tiež zapadá do tohto vzorca, sú rozdiely v socio-ekonomickom zázemí škôl väčšie než vo väčšine ostatných krajín OECD.³² Deti s priaznivejším socio-ekonomickým zázemím majú na rozdiel od detí s nepriaznivým zázemím tendenciu orientovať sa takým smerom, ktorý ich lepšie pripraví na vysokoškolské štúdium. Vo vysoko stratifikovaných systémoch existuje viacero typov škôl s odlišným zameraním. Výber smeru vzdelávania má tendenciu posilňovať sociálnu segregáciu, pretože menšie deti väčšmi závisia od svojich rodičov a od zdrojov, ktoré im môžu poskytnúť (OECD 2005a, s. 404). Socio-ekonomická segregácia medzi školami je nepriamo úmerná priemernému skóre v štúdiu PISA (v matematike)³³ a priamo úmerná vplyvu socio-ekonomického zázemia na výsledky žiakov.³⁴ Súdiac podľa medzinárodných poznatkov je celkom možné, že táto črta slovenského vzdelávacieho systému znižuje priemerné dosiahnuté výsledky a prehľbuje sociálnu nerovnosť dosiahnutého vzdelania.

Autori Hanushek a Wößmann (2005) dospeli k záveru, že diferenciacia podľa smeru vzdelávania v mladom veku³⁵ zvyšuje nerovnosť výsledkov vzdelávania na úrovni strednej školy, ak sa zohľadní nerovnosť, ktorá existovala už od úrovne základnej školy. Táto analýza vychádzala z porovnania výsledkov viacerých novších medzinárodných testov schopností na prvom stupni základnej školy (testy TIMMS 1995 a 1998, v ktorých sa overovali znalosti matematiky a prírodovedných predmetov u žiakov štvrtého ročníka; test PIRLS 2001, v ktorom sa overovali čitateľské schopnosti žiakov štvrtého ročníka) so zodpovedajúcimi výsledkami na druhom stupni (testy TIMMS 1995, 1999, a 2003, v ktorých sa overovali znalosti matematiky a prírodovedných predmetov u žiakov ôsmeho ročníka; a testy PISA 2000/02 a 2003, v ktorých sa na účely tejto analýzy testovali čitateľské schopnosti žiakov). Autori tiež zistili, že diferenciacia podľa smeru vzdelávania v mladom veku má významný negatívny vplyv na priemerné výsledky v čítaní, hoci výsledky týkajúce sa znalosti matematiky a prírodných vied neboli jednoznačné: len v jednom z troch porovnaní matematických znalostí sa zistil významný koeficient (aj to len na 10-percentnej hladine významnosti), ktorý bol negatívny, rovnako ako v čítaní; v dvoch z troch porovnaní prírodovedných znalostí sa zistili významné pozitívne koeficienty (jeden z nich však len na 10-percentnej hladine významnosti). Tieto výsledky potvrdzujú analýzu štúdie PISA 2003, ktorá sa týka vplyvu stratifikácie na nerovnosť výsledkov vzdelávania a poukazujú aj na jej možný nepriaznivý účinok na

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

čitateľské schopnosti. Naznačujú, že skorá diferenciácia môže prispievať k vysokej sociálnej nerovnosti výsledkov vzdelávania na Slovensku, na ktoré poukázala štúdia PISA, ako aj k slabým priemerným výsledkom v čítaní.

Tabuľka 3.2 Interkorelačná matica priemerov štrukturálnych znakov v krajinách OECD¹

	Počet typov škôl alebo miestnych vzdelávacích programov pre deti vo veku do 15 rokov.	Percento 15-ročných detí zaradených do programov pripravujúcich na prechod na vyšší stupeň odborného vzdelávania alebo na priamy vstup na trh práce	Vek prvého rozdelenia na smery v systéme vzdelávania	Percento žiakov opakujúcich ročník na základnom stupni	Percento žiakov opakujúcich ročník na nižšom strednom stupni	Percento žiakov opakujúcich ročník na vyššom strednom stupni	Výsledky na stupnici matematických znalostí – priemerné skóre	Výsledky na stupnici matematických znalostí – štandardná odchýlka	Celkový rozdiel medzi výsledkami žiakov jednotlivých škôl	Sila vzťahov medzi indexom ekonomického, sociálneho a kultúrneho zázemia a výkonom žiakov
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Počet typov škôl alebo miestnych vzdelávacích programov pre deti vo veku do 15 rokov.	1									
Percento 15-ročných detí zaradených do programov pripravujúcich na prechod na vyšší stupeň odborného vzdelávania alebo na priamy vstup na trh práce	0,50	1								
Vek prvého rozdelenia na smery v systéme vzdelávania	0,76	0,52	1							
Percento žiakov opakujúcich ročník na základnom stupni	0,39	0,27	0,23	1						
Percento žiakov opakujúcich ročník na nižšom strednom stupni	0,22	0,02	0,11	0,56	1					
Percento žiakov opakujúcich ročník na vyššom strednom stupni	0,45	0,22	0,53	0,23	0,27	1				
Výsledky na stupnici matematických znalostí – priemerné skóre	0,09	0,26	0,23	0,21	0,17	0,40	1			
Výsledky na stupnici matematických znalostí – štandardná odchýlka	0,25	0,19	0,29	0,05	0,06	0,58	0,08	1		
Celkový rozdiel medzi výsledkami žiakov jednotlivých škôl	0,62	0,63	0,70	0,15	0,16	0,65	0,14	0,62	1	
Sila vzťahov medzi indexom ekonomického, sociálneho a kultúrneho zázemia a výkonom žiakov	0,51	0,24	0,53	0,29	0,17	0,43	0,19	0,48	0,57	1

1. Údaje vytlačené tučným písmom sú štatisticky významné na hladine významnosti 0,05 (dvostranný test). Podiel vysvetleného rozdielu sa vypočítal ako druhá mocnina korelácií uvedených na tomto obrázku.

Zdroj: Databáza OECD PISA 2003; databáza údajov OECD o vzdelávaní.

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Existuje celý rad dôvodov, pre ktoré socio-ekonomická segregácia medzi školami, často súvisiaca s rozdelením na jednotlivé smery v mladom veku, ešte väčšmi posilňuje vplyv socio-ekonomického zázemia žiaka na jeho prospech. Školy s nadpriemerným socio-ekonomickým zázemím poskytujú v porovnaní so školami s podpriemerným socio-ekonomickým zázemím celý rad kontextuálnych výhod: takto zvýhodnené školy môžu mať menej problémov s disciplínou, lepšie vzťahy medzi učiteľmi a žiakmi, talentovanejších a motivovanejších učiteľov, celkové ovzdušie charakterizované vyššími očakávaniami od výkonu žiakov (OECD, 2004a, s. 190). Vo zvýhodnených školách je navyše pravdepodobné, že na študijné výsledky majú kladný vplyv aj interakcie medzi rovesníkmi, pretože talentovaní žiaci vstupujú do vzájomných interakcií. Ďalším možným vysvetlením skutočnosti, že diferenciacia systému zvyšuje vplyv socio-ekonomického zázemia žiaka na jeho študijné výsledky je, že: žiaci, ktorí nespĺňajú výkonnostné normy, môžu vo vysoko diferencovanom systéme prejsť na inú školu, špecializáciu alebo vetvu s nižšími očakávaniami namiesto toho, aby sa im pomohlo zlepšiť študijné výsledky; v prostredí, kde existuje širšie spektrum schopností žiakov a ich zázemia, môžu byť učitelia nútení venovať žiakom väčšiu individuálnu pozornosť (OECD, 2005a, s. 404).

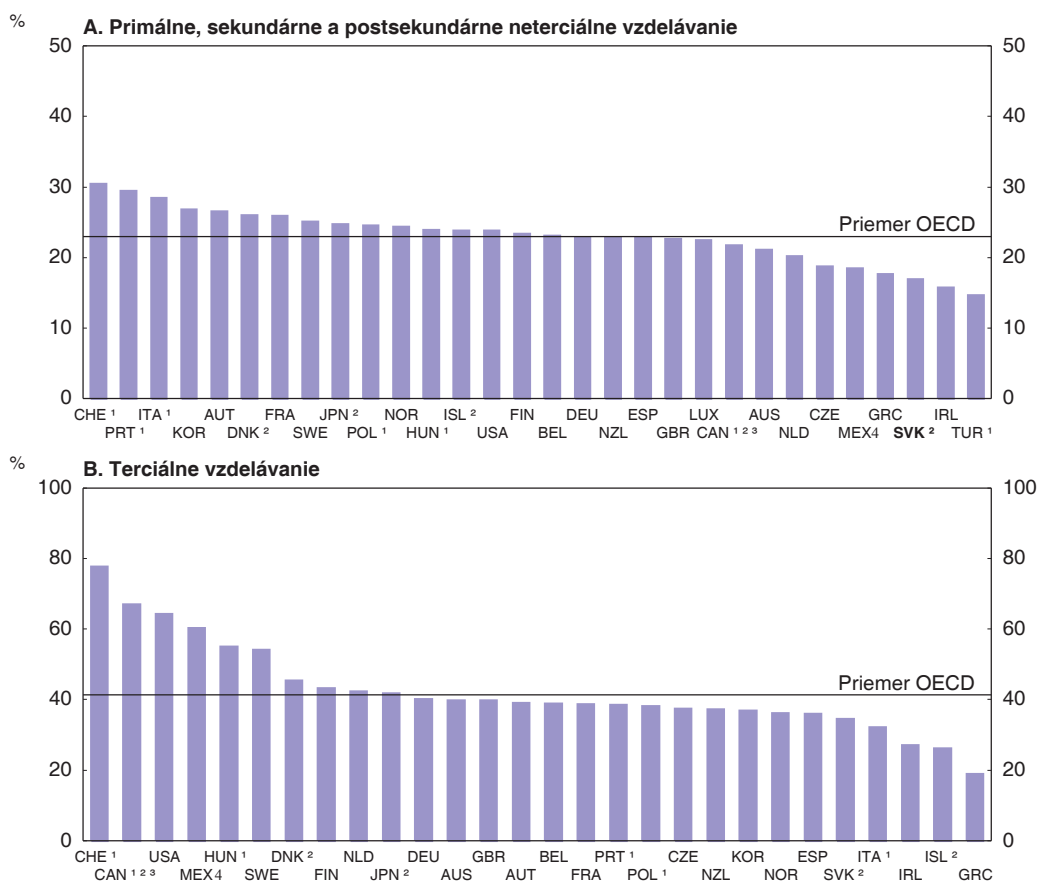
Stratifikáciu systému vzdelávania a tým aj vplyv socio-ekonomického zázemia na študijné výsledky by mohlo zredukovať zvýšenie veku, v ktorom sa u žiakov rozhoduje o ďalšom zameraní ich vzdelávania. Na nižšom strednom stupni by sa napr. mohlo zaviesť všeobecné vzdelávanie, pričom rozdelenie žiakov na jednotlivé smery by sa robilo až vo veku 16 rokov (po ukončení povinnej školskej dochádzky); to je vek, v ktorom sa robí prvé rozdelenie v mnohých iných krajinách OECD. Tým by sa socio-ekonomická segregácia odložila na vyšší vek a pre deti so znevýhodneným socio-ekonomickým zázemím by sa zabezpečilo školské prostredie, ktoré by ich väčšmi stimulovalo k dobrým výsledkom. Podobná reforma by navyše zredukovala riziko, že pomalšie sa vyvíjajúce deti sa ocitnú v pasci smeru vzdelávania, z ktorého sa nemôžu presunúť inde. Toto je zvlášť dôležité z hľadiska sociálnej rovnosti, pretože talentované deti z rodín s nižším sociálnym kapitálom sa často začínajú rozvíjať až neskôr, keď sú už menej závislé od sociálneho kapitálu rodičov. Zodpovedné orgány už začali znižovať stratifikáciu tým, že podporujú integráciu stredných odborných škôl (SOŠ) so strednými odbornými učilišťami (SOU)). Tento proces by sa mal ďalej prehĺbiť zlučovaním SOŠ (ktoré rovnako ako gymnáziá pripravujú na vstup do terciárneho vzdelávania) s gymnáziami. V takomto systéme sa spoločné všeobecnovzdelávacie predmety môžu vyučovať v spojených triedach pre obidva smery, t. j. gymnázií aj SOŠ, a žiaci sa znova rozdelia pri výučbe predmetov, ktoré druhý smer neponúka. Ďalšia reforma umožňujúca znížiť stratifikáciu spočíva v posilnení prepojení medzi jednotlivými smermi vzdelávania, čo žiakom umožní prechod na ten smer, ktorý považujú za sľubnejší a náročnejší. Okrem toho by sa mala zredukovať vnútorná diferenciacia v rámci školy (delenie žiakov do paralelných tried podľa školského výkonu alebo záujmu)³⁶, najmä u menších detí, aby sa znížil možný negatívny vplyv nedostatočnej stimulácie a nízkych očakávaní na študijné výsledky slabších žiakov. Redukcia vnútornej diferenciacie zvyčajne nemá vplyv na priemerné študijné výsledky, ale zužuje ich distribúciu. Na druhej strane je pravda, že heterogénnejšie triedy kladú vyššie požiadavky na učiteľov, ktorí musia prejavovať väčší záujem o študijné výsledky jednotlivých žiakov (OECD, 2007).

Zaceliť zvyšovanie učiteľských platov na riešenie nedostatku kvalifikovaných učiteľov a na prítiahnutie najlepších učiteľov do socio-ekonomicky znevýhodnených škôl

Výdavky na vzdelávanie jedného žiaka (v prepočte na ekvivalent riadneho študenta) v pomere k HDP na jedného obyvateľa boli na Slovensku až donedávna nízke (obrázok 3.9).³⁷ Tieto výdavky sa v roku 2003 pohybovali od 69 % priemeru OECD v sekundárnom vzdelávaní po 88 % v terciárnom vzdelávaní; v základnom vzdelávaní má tento podiel hodnotu 75 %. Pod tieto nízke výdavky sa podpísali predovšetkým nízke platy učiteľov.³⁸ Tieto platy boli v roku 2003 nižšie ako priemerná mzda (obrázok 3.10) a museli byť skutočne veľmi nízke v porovnaní s platmi ostatných zamestnancov s terciárnym vzdelaním, ak prihladneme na veľmi vysoké príjmové zvýhodnenie osôb s terciárnym vzdelaním na Slovensku (pozri obrázok 3.4). Výsledkom tejto situácie boli problémy s náborm

a udržaním si učiteľov, ktorých zručnosti sa vysoko cenia v súkromnom sektore,³⁹ najmä ovládanie cudzích jazykov (obzvlášť angličtiny). Neodrazilo sa to však v počte záujemcov o učiteľské štúdium.⁴⁰ V roku 2001 nemalo požadovanú kvalifikáciu 25 % učiteľov na základnom stupni, 30 % učiteľov na nižšom strednom stupni a 15 % učiteľov odborných škôl (OECD, 2005b, s. 49).

Obrázok 3.9. Ročné výdavky na vzdelávacie inštitúcie v prepočte na ekvivalent riadneho študenta v pomere k HDP na jedného obyvateľa, 2003



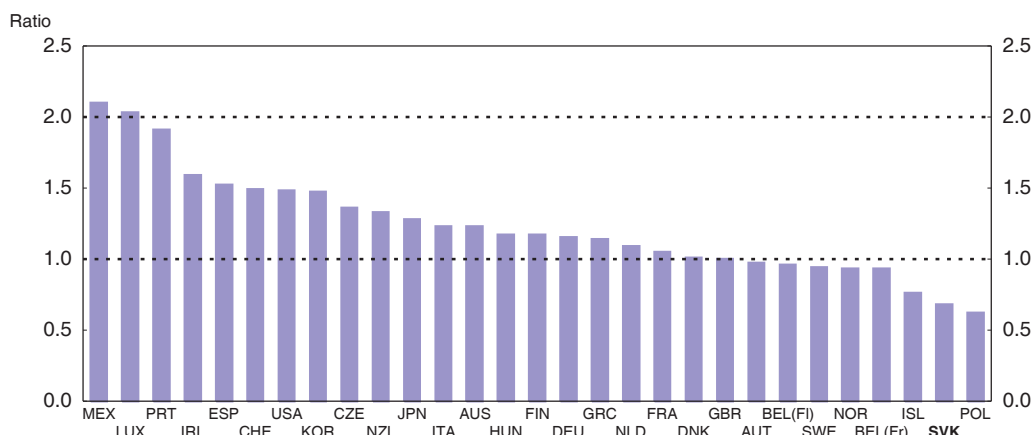
1. Len verejné inštitúcie.
2. Pomaturitné neterciárne vzdelávanie je čiastočne alebo úplne zahrnuté do terciárneho vzdelávania.
3. Referenčný rok 2002.
4. Výdavky na výskum a vývoj a tým aj celkové výdavky sú podhodnotené.

Zdroj: OECD (2006) Education at a Glance, tabuľka B1.1C; štatistiky národných príjmov OECD.

Kvalita učiteľov má zásadný vplyv na študijné výsledky (OECD 2005b, s. 12 a s. 26). Ukazovateľom kvality, ktorý pozitívne koreluje so študijnými výsledkami, je vlastné skóre učiteľov v testoch (Hanushek, 2002 a 2003). Zároveň existuje prepojenie medzi akademickými predpokladmi záujemcov o učiteľskú profesiu a úrovňou odmeňovania a vyhliadkami kariérneho rastu v porovnaní s inými povolaniami (OECD 2005b, s. 71).⁴¹ Zvýšenie finančnej atraktívnosti učiteľskej profesie preto umožní nielen pritiahnúť do systému vzdelávania viac učiteľov kvalifikovaných na výučbu predmetov, ktoré dnes často vyučujú nekvalifikovaní učitelia, ale prilákať aj schopnejších absolventov, čo prispeje k zlepšeniu študijných výsledkov žiakov.

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Obrázok 3.10. Pomer plátov učiteľov na nižšom strednom stupni k priemerným zárobkom, 2003¹.



1. Platy učiteľov s 15-ročnou praxou.

Zdroj: OECD (2003) Education at a Glance, Tabuľka D3.1; Štatistiky národných účtov OECD.

Platy učiteľov na Slovensku sa v priebehu uplynulých troch rokov podstatne zvýšili a v súčasnosti presahujú približne o 5 % priemernú mzdu v národnom hospodárstve. Ministerstvo školstva predložilo návrh, podľa ktorého by sa v najbližších rokoch mali priemerné platy učiteľov zvýšiť na úroveň 140 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve, čím by sa tento pomer dostal približne na priemernú úroveň v OECD; keby sa toto opatrenie realizovalo ihneď, náklady s ním spojené by dosiahli 13 miliárd SKK (0,9 % HDP). Okrem toho navrholo, aby sa od roku 2007 mesačný plat mladých učiteľov cudzích jazykov s predchádzajúcou praxou zvýšil z 19 000 SKK na 26 000 SKK (t. j. na úroveň presahujúcu priemernú mzdu učiteľov približne o 25 %, ale porovnateľnú so mzdami v súkromných školách).⁴² Mala by sa zaviesť aj mzdová diferenciacia založená na kvalite výučby a výkone, ktorá však nezodpovedá dopytu súkromného sektora po určitej kvalifikácii. Keby sa prihliadlo aj na tento faktor a zaviedli by sa vyššie príplatky k platu učiteľov cudzích jazykov, matematiky a prírodovedných predmetov, plánované zvýšenie mzdy by pomohlo účinnejšie vyriešiť problém nedostatku učiteľov s požadovanou kvalifikáciou.

Aby vyššie mzdy čo najúčinnejšie prispeli k zvýšeniu kvality učiteľov, mali by sa prehodnotiť a zreformovať mechanizmy ich výberu tak, aby podporili výber najlepších kandidátov zo širšej ponuky, ktorú by malo priniesť zvýšenie plátov. Zároveň bude dôležité zabezpečiť kvalitné základné vzdelávanie učiteľov a motivovať učiteľov k nepretržitému zvyšovaniu kvalifikácie. Kvalitu výučby by zvýšilo aj poskytnutie primeraných právomocí vedeniu škôl, ktoré by malo mať potrebnú flexibilitu a niest zodpovednosť za dosiahnuté výsledky. V tejto súvislosti by vedenie škôl malo dostať právomoc prijímať a prepúšťať učiteľov, čo by znamenalo nutnosť zmeniť pracovné zmluvy učiteľov tak, aby umožnili ich prepustenie.

Zodpovedné orgány by mali využiť aj možnosť ponúknuť podstatne vyššie platy kvalitným učiteľom na školách, v ktorých študujú deti so znevýhodneným socio-ekonomickým zázemím, ktoré môžu mať z kvalitnej výučby najväčší ošoh (Rivkin, Hanushek, a Kain, 2001, vychádzajúc zo skúseností USA). V súčasnosti medzi platmi učiteľov štátnych škôl neexistujú žiadne rozdiely. Skúsenosti iných krajín s podobným systémom ukazujú, že v školách so žiakmi zo znevýhodneného socio-ekonomického prostredia sa často striedajú neskúsení učitelia, ktorí sa snažia čo najskôr prejsť na školu s menej náročnými podmienkami. Niet dôvodu domnievať sa, že na Slovensku sú dôsledky takéhoto systému odlišné. To vyvoláva obavy o kontinuitu vzdelávacieho programu v týchto školách (OECD 2005c, s. 49-

50). Navyše na tých slovenských školách, kde väčšia časť žiakov pochádza zo znevýhodneného socio-ekonomického prostredia, je najnižší podiel kvalifikovaných učiteľov (*tamže*, s. 52). Veľmi dôležité je zabezpečiť, aby zvýšenie platu zamerané na prítiahnutie kvalitných učiteľov do škôl s náročnými podmienkami bolo adresné a nie celoplošné.⁴³ Skúsenosti USA ukazujú, že príplatok k platu potrebný na prítiahnutie kvalitných učiteľov do znevýhodnených škôl môže byť až 50-percentný (*tamže*). Uplatňovanie tejto politiky by znamenalo, že školám, kde väčšina žiakov pochádza zo znevýhodneného socio-ekonomického prostredia, by sa muselo poskytnúť viac finančných prostriedkov na jedného žiaka v porovnaní s inými školami namiesto súčasnej praxe, keď všetky školy dostávajú rovnakú čiastku na jedného žiaka.

Zvýšiť súlad medzi stredným učňovským vzdelávaním a požiadavkami trhu práce

Miera nezamestnanosti absolventov učňovského vzdelávania s maturitou, ktoré nepripravuje na terciárne vzdelávacie programy typu A⁴⁴ je na Slovensku vysoká, a to aj u osôb v najproduktívnejšom veku (obrázok 3.11). Hoci táto miera vo vyšších vekových skupinách postupne klesá, miera nezamestnanosti osôb s vysokoškolským vzdelaním klesá ešte rýchlejšie. Výsledkom je, že miera nezamestnanosti absolventov stredných odborných učilišť vo vekovej skupine 15 až 24 rokov, kde predstavuje 130 % miery nezamestnanosti ostatných osôb s úplným stredným vzdelaním, stúpne vo vekovej skupine 35 až 44 rokov takmer na dvojnásobok. Porovnanie s mierou nezamestnanosti osôb s terciárnym vzdelaním je ešte nepriaznivejšie. Tieto pomery sú mimoriadne vysoké najmä v medzinárodnom porovnaní. Nasvedčujú tomu, že stredné odborné učilišťa na Slovensku neposkytujú svojim žiakom kvalifikáciu, akú požaduje trh práce.

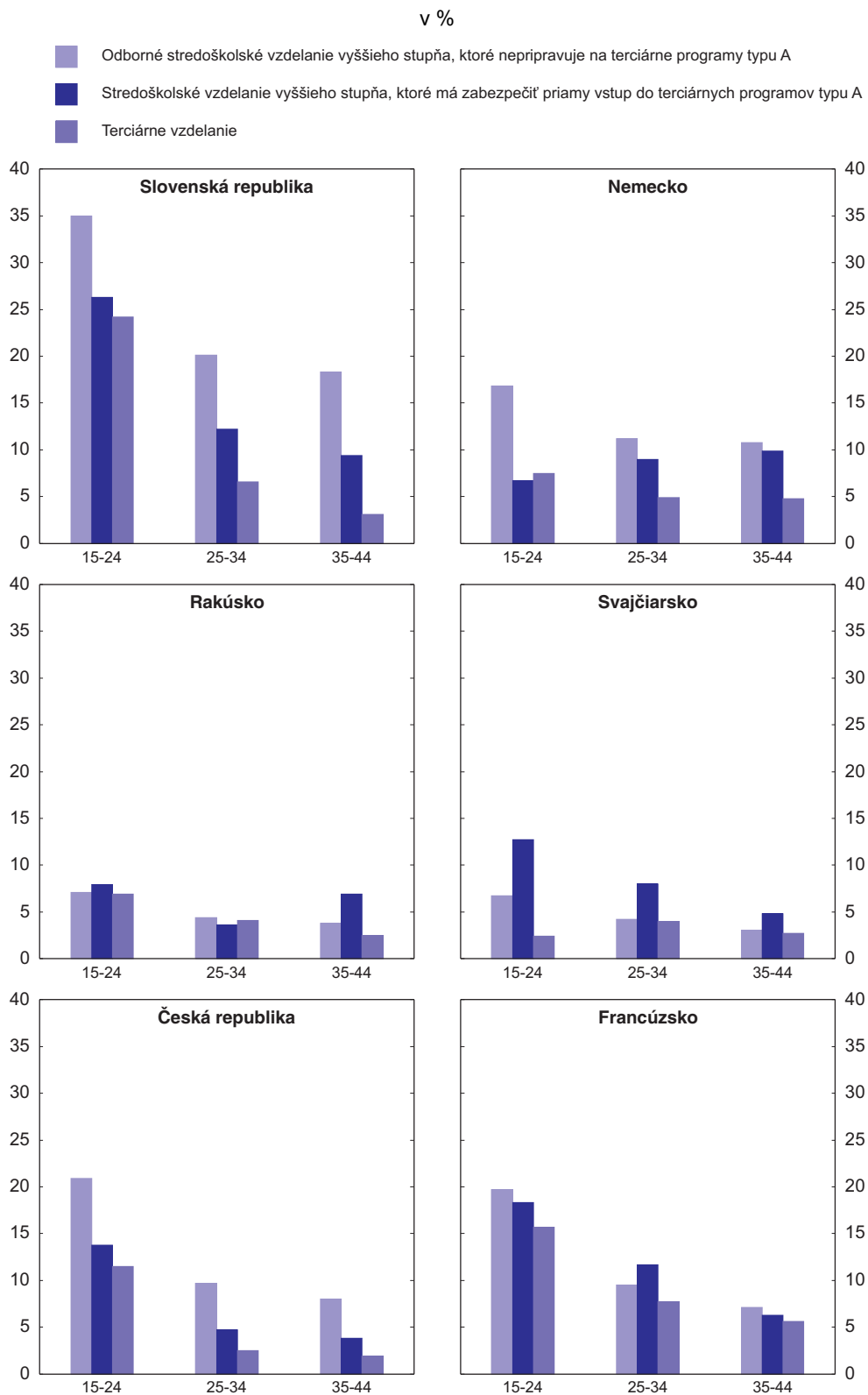
Stredné odborné učilišťa (SOU), ktoré pripravujú žiakov skôr na priamy vstup na trh práce než na terciárne štúdium, stratili po páde komunizmu kontakt s podnikmi (Vantuch a Jelínková, 2004). Slovensko nemá typickú učňovskú odbornú prípravu a nemá ani učňov (*tamže*). Praktickú prípravu obyčajne zabezpečujú stredné odborné učilišťa (*tamže*).

Kľúčom k zvýšeniu súladu medzi týmto typom štúdia a potrebami trhu práce je širšie zapojenie zamestnávateľov do vzdelávania na SOU. V poslednom čase sa tak vytvorili prepojenia medzi zamestnávateľmi a SOU v niektorých rezortoch, najmä v automobilovom priemysle. Automobilky v spolupráci s regionálnymi SOU zrevidovali kurikulá v tom smere, aby žiaci získali kvalifikáciu, akú toto odvetvie potrebuje. Zdá sa, že takéto dohody sú veľmi sľubné, hoci bude potrebné zabezpečiť, aby kurikulá aj naďalej obsahovali primeraný podiel všeobecno-vzdelávacieho učiva s cieľom uľahčiť prípadné neskoršie preškolenie. Ďalší pokrok bude potrebné urobiť pri zapájaní zamestnávateľov do vypracúvania kurikulá aj v iných rezortoch. Pomohlo by tiež vytvorenie učňovského systému pre komponent praktickej prípravy v programoch SOU, ako tomu je vo väčšine ostatných krajín.

Kroky vedúce k zlučovaniu SOU a stredných odborných škôl (SOŠ) do nových subjektov pod názvom združené stredné školy (ZSS), o ktorých sa hovorí vyššie, by mohli pomôcť zvýšiť štandard vzdelávania pre žiakov, ktorí si vybrali SOU, čím ich lepšie pripraví na vstup na trh práce. V prvom roku od školského roku 2002/2003, keď sa umožnilo vytvárať ZSS, vzniklo 90 takýchto škôl; pre porovnanie, v školskom roku 2003/2004 ešte stále existovalo 287 SOŠ a 214 SOU (Vantuch a Jelínková, 2004, s. 18).

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Obrázok 3.11. Miera nezamestnanosti podľa stupňa dosiahnutého vzdelania a vekovej skupiny, 2004



Zdroj: Databáza štatistík trhu práce OECD.

Zvýšiť atraktivnosť terciárneho vzdelávania pre absolventov stredných odborných škôl

Relatívne vysoké percento žiakov SOŠ s maturitným vysvedčením, ktoré je podmienkou prijatia na vysokú školu, nepokračuje v štúdiu na vysokej škole. Hoci absolventi SOŠ tvoria približne dve tretiny všetkých absolventov stredoškolských programov vyššieho stupňa, ktoré žiakov pripravujú na terciárne vzdelávanie typu A, predstavujú len 40 % študentov vstupujúcich do terciárneho vzdelávania. To je príčina relatívne veľkého rozdielu medzi počtom absolventov programov pripravujúcich na terciárne vzdelávanie typu A a skutočným počtom študentov, ktorí vstupujú do týchto terciárnych programov (pozri obrázok 3.6). Odlišná situácia existuje u absolventov gymnázií, ktorých väčšina vstupuje do terciárnych programov.

Jednou z príčin relatívne vysokého percenta absolventov SOŠ na Slovensku, ktorí nepostupujú na terciárny stupeň vzdelávania, je nedostatok relatívne krátkych (2-3-ročných) profesijne orientovaných programov (t. j. terciárne vzdelávanie typu B) (pozri obrázok 3.5).⁴⁵ Takéto programy zohrávajú v posledných rokoch kľúčovú úlohu pri rozširovaní terciárneho vzdelávania v mnohých iných krajinách. Jedným z pozoruhodných príkladov je Fínsko, kde sa vďaka zriaďovaniu terciárnych inštitúcií typu B počet študentov zapísaných na vysoké školy zvýšil v priebehu uplynulých 10 rokov (1990–2000) na dvojnásobok (OECD, 2006d). Terciárne vzdelávanie sa v niektorých iných krajinách rozširuje najmä prostredníctvom terciárnych programov typu B, pretože: náklady na študenta bývajú v týchto programoch nižšie (s výnimkou Francúzska); vzdelávacie inštitúcie sú väčšmi rozptýlené po území krajiny, čo uľahčuje štúdium pre chudobnejších študentov;⁴⁶ a tieto programy sú atraktívnejšie pre študentov, ktorí majú záujem skôr o rýchly vstup na trh práce s kvalifikáciou, o ktorú je záujem, než o akademické štúdium. Skúsenosti iných krajín ukazujú, že najžiadanejšie terciárne programy typu B sú tie, ktoré študentov pripravujú na „moderné“ povolania vyžadujúce akademické spôsobilosti (činnosti súvisiace s podnikaním, technikou, vyspelými informačnými technológiami, zdravotnícke profesie a sociálne služby) na rozdiel od „tradičných“ prevažne manuálnych povolaní.⁴⁷ Absolventi s „modernými“ povolaniami majú výhodu vyšších miezd a stabilnejšieho zamestnania oproti absolventom s „tradičnými“ povolaniami. Terciárne vzdelávanie typu B pripravujúce na „moderné“ povolania môže pokračovať aj na univerzitnej úrovni, pretože univerzity ponúkajú ekvivalentné programy (Grubb, 2003, s. 13).

Pri rozvíjaní terciárnych programov typu B by bolo vhodné inšpirovať sa určitými prvkami takýchto programov v Holandsku (vyššie odborné vzdelávanie, HBO), ktorých cieľom je dobre pripraviť študentov na pracovný život (Marginson *et al.*, 2007): do procesu vzdelávania sú zapojení aj zamestnávateľia, ktorí sú zastúpení v dozorných radách inštitúcií HBO, poskytujú poradenstvo pri vypracúvaní študijných programov a pomáhajú zabezpečiť ich kvalitu; študenti získavajú praktické skúsenosti na pracovisku; výsledky študentov dosiahnuté na trhu práce sa monitorujú; a percento študentov, ktorí program nedokončia ako aj tých, ktorí ho ukončia v riadnom čase, sa berie do úvahy pri pridelení finančnej podpory.

Ďalšou bariérou pre vyššie zastúpenie absolventov SOŠ v terciárnom vzdelávaní je, že mnohí z nich na prijímacej skúške nezískajú počet bodov potrebný na denné štúdium na najpopulárnejších univerzitách; znamená to, že musia buď zaplatiť vysoký poplatok (okolo 1000 Eur ročne) za externú formu štúdia, alebo študovať inde; tento systém odrádza aj od celoživotného vzdelávania. Poplatky za externú formu štúdia boli doteraz neoficiálne, ale vláda ich plánuje zaviesť oficiálne. Populárne vysoké školy udržiavajú počet denných študentov na nízkej úrovni a rozširujú tak priestor pre príjmy z poplatkov od externých študentov: zatiaľ čo z uchádzačov o denné štúdium na najpopulárnejších vysokých školách je prijatých len 20 %, na externú formu štúdia je prijatých 60 % záujemcov. Na zníženie tejto bariéry k účasti a zabezpečenie spravodlivejšieho financovania terciárneho vzdelávania – študenti prijatí na denné štúdium pochádzajú väčšinou zo socio-ekonomicky znevýhodnenejších rodín a dosahujú vyššie celoživotné pracovné príjmy – by sa poplatky za dennú aj externú formu štúdia mali zjednotiť, ako tomu je vo väčšine ostatných krajín. Pri určovaní výšky týchto poplatkov by zodpovedné orgány mali prihliadať nielen na náklady na

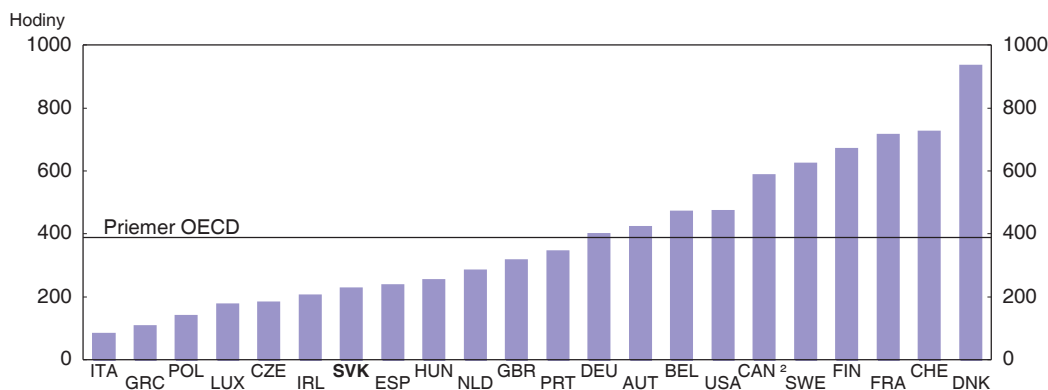
3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

štúdium, ale aj na potenciálne pracovné príjmy po zdanení. Vzhľadom na vysoké príjmové zvýhodnenie osôb s terciárnym vzdelaním, nízku progresívnosť daňového systému⁴⁸ a relatívne obmedzené prerozdelenie prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia (starobné dôchodky sú úmerné výške príspevkov a doba vyplácania dávky v nezamestnanosti je krátka), existuje značný priestor na zvýšenie poplatkov pre týchto študentov bez toho, aby sa znížila atraktívnosť tohto štúdia. Zároveň by sa mali znížiť poplatky pre študentov terciárneho vzdelávania typu B, aby sa zohľadnilo ich nižšie príjmové zvýhodnenie. Zároveň by sa ako v rade ďalších krajín OECD mali sprístupniť pôžičky so splátkami stanovenými podľa výšky príjmu, aby niektorí študenti neprišli o možnosť študovať len kvôli nedostatku peňazí, a aby sa znížilo riziko pre návratnosť súkromných investícií do terciárneho vzdelávania.

Zvýšiť účasť na ďalšom odbornom vzdelávaní a príprave (ĎOVP) a celoživotnom vzdelávaní (CŽV)

Účasť na neformálnom vzdelávaní a príprave spojenom s výkonom zamestnania je v medzinárodnom porovnaní nízka (obrázok 3.12). Slováci môžu v priebehu typického pracovného života (vo veku 25 až 64 rokov) očakávať 225 hodín takéhoto vzdelávania v porovnaní s priemerom 389 hodín v OECD. Táto nízka účasť odráža nízky počet hodín na jedného účastníka ĎOVP – podiel pracovných síl zúčastňujúcich sa na ĎOVP sa pohybuje okolo priemeru OECD (OECD, 2006a, tabuľka C5.1a) – čo znamená, že účasť na tomto vzdelávaní zrejme nemá na produktivitu účastníkov väčší vplyv. Očakávaný počet hodín ĎOVP v priebehu typického pracovného života je obzvlášť nízky u osôb bez terciárneho vzdelania (obrázok 3.13). ĎOVP sa využíva v menšej miere než v bohatších krajinách OECD na zvyšovanie kvalifikácie osôb s úplným stredným vzdelaním.

Obrázok 3.12. Očakávaný počet hodín neformálneho vzdelávania spojeného s výkonom zamestnania, 2003



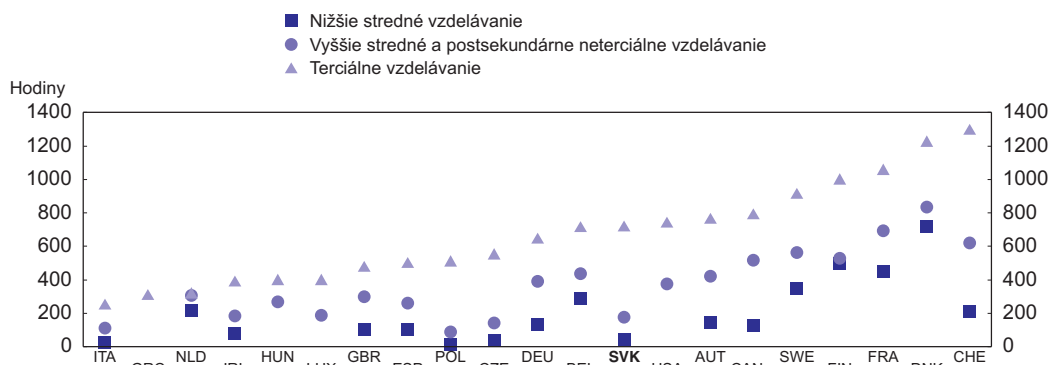
2. Tento graf ukazuje počet hodín neformálneho vzdelávania spojeného s výkonom zamestnania, ktoré môže človek očakávať v priebehu typického pracovného života (vo veku 25 až 64 rokov).
3. Referenčný rok 2002.

Zdroj: OECD (2006), Education at a Glance. tabuľka C5.1a

Bariérou pre rozvoj trhu ĎOVP/CŽV je absencia celoštátnej politiky zaistenia kvality (Vantuch, 2004). To môže byť jedno z vysvetlení obzvlášť nízkej účasti na dlhšie trvajúcich kurzoch, ktoré sú pre účastníkov drahšie a teda predstavujú aj vyššie riziko straty v prípade nesprávneho výberu kurzu. Ďalším nedostatkom je skutočnosť, že ešte neboli vytvorené mechanizmy na potvrdzovanie neformálneho a informálneho vzdelávania v rámci národného aj európskeho systému kvalifikácií. Vytvorenie týchto mechanizmov je dôležité na podporu rovnosti, pretože mnohé najmenej zvýhodnené osoby si osvojujú kľúčové zručnosti a schopnosti práve prostredníctvom neoficiálneho a neformálneho vzdelávania ES (2006). Uznatie tohto vzdelania by zabránilo tomu, že ich vzdelávacia dráha povedie do slepej uličky (*tamže*). Povzbudila by sa tak aj účasť na kurzoch ĎOVP v prípade osôb, ktoré si potrebujú doplniť potvrdené vzdelanie o ďalšie štúdium, aby mohli získať uznanú kvalifikáciu. Vláda by mala zabezpečiť oficiálnu

akreditáciu programov, ktoré spĺňajú isté minimálne normy, a mala by prioritne vytvárať mechanizmy na akreditáciu neformálneho a informálneho vzdelávania v rámci národného aj európskeho systému kvalifikácií. To si môže vyžadovať istú deľbu zodpovednosti za ČŽV medzi ministerstvom školstva a ministerstvom práce.

Obrázok 3.13. Očakávaný počet hodín neformálneho vzdelávania a odbornej prípravy spojeného s výkonom zamestnania podľa stupňa dosiahnutého vzdelania, 2003¹



1. Očakávaný počet hodín neformálneho vzdelávania a odbornej prípravy spojeného s výkonom zamestnania vo veku 25 až 64 rokov podľa stupňa dosiahnutého vzdelania.
2. Referenčný rok 2002.

Zdroj: OECD (2006), Education at a Glance. tabuľka C5.1a

Ďalším faktorom, ktorý by mohol pomôcť vysvetliť nižšiu účasť na ĎOVP na Slovensku v porovnaní s väčšinou krajín, je absencia fiškálnych stimulov (Vantuch, 2004). Zatiaľ čo firmy si náklady na časť svojich zamestnancov na vzdelávaní môžu odpočítať, zamestnanci túto možnosť nemajú. Mala by sa zaviesť neutrálna daňová politika, ktorá by im umožnila odpočítať si náklady na certifikované vzdelávanie od budúcich pracovných príjmov.

Rámček 3.1. Odporúčania na prijatie politiky na zlepšenie vzdelávacích výsledkov

Zlepšiť vzdelávacie výsledky a znížiť vplyv socio-ekonomického zázemia

Plánovaná reforma, ktorou by sa mali zaviesť bezplatné materské školy pre deti od veku 5 rokov, by sa mala rozšíriť podporou zvýšenej účasti detí zo slabšieho socio-ekonomického prostredia už od veku 4 rokov. Vláda by mala zabezpečiť, aby obce, ktoré neponúkajú primeranú ponuku materských škôl, túto ponuku zlepšili. Táto reforma má zásadný význam pre zlepšenie vzdelávacích výsledkov rómskeho obyvateľstva.

Rómskym deťom by sa malo pomôcť začleniť do hlavného prúdu vzdelávania tým, že:

- pilotný projekt PHARE, v rámci ktorého sa identifikujú deti nesprávne zaradené do špeciálnych škôl a poskytuje sa im pomoc pri preradení do vzdelávania hlavného prúdu, sa rozšíri na všetky špeciálne školy, a deťom preradeným do štandardných základných škôl sa bude poskytovať špecializovaná pomoc, aby dokázali zvládnuť štandardné učivo.
- odstránia finančné stimuly pre školy, na základe ktorých deti klasifikujú na účasť na špeciálnom vzdelávaní, a namiesto toho poskytnú dodatočné platby na základe socio-ekonomického prostredia detí.
- sa zvýši počet asistentov učiteľa, ktorí pomáhajú žiakom prekonať jazykové, sociálne a zdravotné bariéry k vzdelávaniu, a posilní sa ich odborná príprava.

Stratifikácia systému vzdelávania by sa mala znížiť tým, že:

- po nedávno prijatej reforme umožňujúcej zlučovanie stredných odborných škôl a stredných odborných učilíšť

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

sa podporí aj zlučovanie stredných odborných škôl a gymnázií, pričom v týchto združených školách by sa spoločne vyučovali všeobecnovzdelávacie predmety, ktoré sú spoločné pre obidva smery.

- vek prvého rozdelenia na smery vzdelávania sa zvýši na 16 rokov a zníži sa skorá vnútorná diferenciácia detí v rámci školy.

Aby zvýšenie učiteľských plátov čo najúčinnejšie prispelo ku kvalite učiteľov, najmä na školách s deťmi so znevýhodneným socio-ekonomickým zázemím, zodpovedné orgány by mali:

- zabezpečiť, aby postupy pri náboe a výbere umožnili prijať najlepších uchádzačov, zabezpečiť dobrú základnú prípravu kandidátov na učiteľské povolanie a motivovať učiteľov, aby neprestajne zdokonaľovali svoju prax;
- poskytnúť vedeniu škôl potrebnú flexibilitu pri riadení školy, najmä právomoc prijímať a prepúšťať učiteľov, a brať ho na zodpovednosť za dosiahnuté výsledky;
- dať čo najvyššie platy kvalitným učiteľom ochotným vyučovať v školách s deťmi so znevýhodneným zázemím (týmto deťom môže kvalitná výučba priniesť najväčší osov) a učiteľom predmetov, ktorých je nedostatok (cudzí jazyky, matematika a prírodné vedy).

Zvýšiť súlad medzi stredným učňovským vzdelávaním a požiadavkami trhu práce

Mala by sa zvýšiť účasť zamestnávateľov na vypracúvaní kurikul stredných učňovských škôl s cieľom lepšie prispôsobiť toto vzdelávanie požiadavkám trhu práce. Skúsenosti automobilového priemyslu v tomto smere sú veľmi pozitívne, ale mali by sa rozšíriť aj na iné sektory.

Mal by sa vypracovať učňovský systém pre komponent praktickej prípravy v učebných programoch stredných odborných učilíšť.

Zvýšiť atraktivnosť terciárneho vzdelávania pre absolventov stredných odborných škôl

Mali by sa zaviesť krátke (2 až 3-ročné) profesijne zamerané programy (t. j. terciárne programy typu B). Takéto programy môžu pre mnohých absolventov stredných odborných škôl predstavovať prítazlivejšiu cestu na získanie terciárneho vzdelania než takmer výlučne ponúkané terciárne programy typu A, ktoré sú orientované skôr akademicky.

Vysoké „neoficiálne“ poplatky za externú formu štúdia platené študentmi, ktorí sú často absolventmi technických stredných škôl, na populárnych vysokých školách by sa mali zakázať. Vláda by tiež mala prehodnotiť svoju politiku nezavádzania terciárnych poplatkov pre študentov denného štúdia, pretože to znižuje motiváciu pre efektivnosť v sektore terciárneho vzdelávania a podkopáva to spoločenskú rovnosť, kedy najväčšie výhody získavajú lepšie situovaní študenti. Akékoľvek také poplatky by mali byť ekvivalentné pre študentov denného aj externého štúdia a mali by sa stanoviť v takej výške, aby výrazne prispeli k úhrade nákladov vzhľadom na veľké príjmové zvýhodnenie osôb s terciárnym vzdelaním na Slovensku a nízku progresivnosť daňového systému.

Mali by sa sprístupniť pôžičky so splátkami stanovenými na základe výšky príjmu, aby niektorí študenti neprišli o možnosť študovať len kvôli nedostatku peňazí, a aby sa znížilo riziko pre návratnosť súkromných investícií do terciárneho vzdelávania.

Zvýšiť účasť na ďalšom odbornom vzdelávaní a príprave (ĎOVP) a celoživotnom vzdelávaní (CŽV)

Vláda by mala zabezpečiť mechanizmus na oficiálnu akreditáciu programov, ktoré spĺňajú určité minimálne normy kvality.

Prednostne by sa mali vytvoriť mechanizmy na akreditáciu neformálneho a informálneho vzdelávania v rámci národného aj európskeho systému kvalifikácií.

Náklady na účasť zamestnancov v ĎOVP/CŽV by mali byť odpočítateľnou položkou z dane.

Poznámky

1. O veľkej nerovnosti vzdelávacích príležitostí svedčí aj to, že na Slovensku je v porovnaní s väčšinou ostatných krajín oveľa pravdepodobnejšie, že v porovnaní so žiakmi s priaznivejším zázemím žiaci s menej priaznivým sociálno-ekonomickým zázemím (reprezentovaným indexom ekonomického, sociálneho a kultúrneho statusu žiakov) dosiahnu horšie výsledky v matematických testoch, ktoré boli predmetom hĺbkovej analýzy v štúdiu PISA^o2003 (OECD 2006a, tabuľka A6.1).
2. Podiel rozdielov v sociálno-ekonomickom zázemí medzi školami (η_2) možno považovať za mieru segregácie podľa sociálno-ekonomického zázemia (Wilms and Paterson, 1995): η_2 sa môže teoreticky pohybovať od nuly v prípade, že distribúcia sociálno-ekonomických zázemí je vo všetkých školách rovnaká, k jednej v prípade, že žiaci školy majú rovnaké sociálno-ekonomické zázemie, ale rozdiely v priemernom sociálno-ekonomickom zázemí existujú aj medzi školami (OECD, 2004a, s. 205). $1 - \eta_2$, ktorý možno považovať za index sociálno-ekonomickej inklúzie, je na Slovensku nízky (*tamže*, tabuľka 3.5, stĺpec 12).
3. Celkový gradient (β_t) medzi výkonom žiakov a sociálno-ekonomickým prostredím je prepojený s gradientmi medzi školami (β_b) a v rámci škôl (β_w) prostredníctvom indexov segregácie (η_2) a inklúzie ($1 - \eta_2$) (*tamže*, poznámka pod čiarou 18, s. 205):

$$\beta_t = \beta_b * \eta_2 + \beta_w * (1 - \eta_2).$$
4. Podobný obraz ponúkajú údaje o zastúpení čerstvých absolventov terciárneho vzdelávania vo vekovej skupine 20 až 29 rokov: v roku 2004 to bolo 2,7 % u mužov a 3,7 % u žien, pričom porovnateľné priemerné hodnoty v OECD sú 3,7 % a 5,1 %.
5. Programy terciárneho vzdelávania typu A vedú k získaniu akademického titulu zodpovedajúceho bakalárskemu alebo magisterskému titulu v bolonskom systéme. Tieto tituly sú v Medzinárodnej štandardnej klasifikácii vzdelania (ISCED) klasifikované ako ISCED 5A. Tieto programy trvajú najmenej tri roky (na získanie bakalárskeho alebo ekvivalentného titulu).
6. Za predpokladu, že osoba s terciárnym vzdelaním dosiahne 167 % pracovných príjmov osoby s úplným stredným vzdelaním, daňovou reformou sa daňová sadzba za tieto dodatočné pracovné príjmy absolventa terciárneho vzdelávania v období 2003 až 2005 znížila o 8,1 percentuálnych bodov, t. j. na 43,3 %. Na rozdiel od toho sa daňová sadzba vzťahujúca sa na priemernú mzdu znížila len o 4,6 percentuálneho bodu, t. j. na 38,3 %; táto daňová sadzba je relevantná aj z toho dôvodu, že ovplyvňuje náklady nevyužitej príležitosti spojené so stratou pracovného príjmu počas štúdia. Daňovou reformou sa teda zvýšila návratnosť terciárneho vzdelania typu A.
7. Programy terciárneho vzdelávania typu B sú klasifikované na rovnakej úrovni kompetencií ako terciárne programy typu A, ale sú výraznejšie profesijne zamerané a zvyčajne vedú priamo k vstupu na trh práce. Tieto programy bývajú kratšie ako programy typu A – zvyčajne sú dvoj- až trojročné – a väčšinou nie sú zamerané na získanie akademického titulu. Tieto programy sú klasifikované ako ISCED 5B.
8. Čisté miery vstupu (OECD, 2006, tabuľka C2.1) predstavujú podiel osôb v syntetickej vekovej kohorte, ktoré v istom bode svojho života vstúpia do nejakého terciárneho programu na tej či onej úrovni. Čistá miera vstupu je definovaná ako súčet čistých mier vstupu jednotlivých vekových kategórií. Celková čistá miera vstupu teda predstavuje súčet podielov osôb novo vstupujúcich do terciárneho vzdelávania vo veku i na celkovom obyvateľstve vo veku i , a to vo všetkých vekových skupinách. Keďže údaje za jednotlivé roky sú k dispozícii len pre vekovú skupinu 15 až 29 rokov, čisté miery vstupu starších študentov sa odhadujú z údajov za 5-ročné vekové pásma. Pri tomto prístupe sa zistili nižšie miery vstupu než tie, ktoré

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

uvádza Výročná správa o vysokoškolskom vzdelávaní na Slovensku (Ministerstvo školstva Slovenskej republiky, 2006), kde sa miery vstupu počítajú ako podiel osôb zo všetkých vekových kategórií vstupujúcich do terciárneho vzdelávania na obyvateľstve vo veku 19 rokov. Výsledkom tohto prepočtu je 66,9-percentná miera vstupu do terciárneho vzdelávania (denného aj externého) na Slovensku v roku 2005.

9. V prieskume z roku 1999, v ktorom sa skúmal štandard vzdelania rómskeho obyvateľstva vo východoslovenskom okrese Gelnica, sa zistilo, že relatívne vysoké percento rómskych rodičov (40,8 % rómskych matiek a 41,2 % rómskych otcov) neukončilo ani základnú školu. Približne rovnaké percento rómskych rodičov získalo úplné základné vzdelanie a 14,6 % rómskych matiek a 15,5 % rómskych otcov získalo odbornú prípravu. Len 1,3 % rómskych rodičov získalo úplné stredné vzdelanie, za ktoré sa na Slovensku považuje ukončenie štvorročného alebo päťročného programu ISCED 3A alebo 3B s maturitným vysvedčením (Mrázová, 1999, pozri v Dluhošová, 2005).
10. Skutočné počty sú pravdepodobne o niečo vyššie, pretože sa vychádza z údajov poskytnutých respondentmi.
11. Vaňo (2005) odhaduje, že v roku 2005 Rómovia tvorili 14,3 % školopovinných detí (6 až 15-ročných).
12. Podiel detí mladších ako 15 rokov v rómskej populácii je 34 % a stále sa zvyšuje; na rozdiel od toho podiel Rómov v obyvateľstve ako celku je 18 % a znižuje sa (Vaňo, 2005, údaje v tejto a ďalších vetách). Deti tvoria 40 % rómskeho obyvateľstva v segregovaných osadách, 33 % v čiastočne integrovaných komunitách, a podobný podiel na národnom priemere majú aj integrovaní Rómovia. 50 000 detí do 15 rokov žije v segregovaných osadách, 65 000 v čiastočne integrovaných komunitách a 15 000 v úplne integrovanom prostredí.
13. Prístup ku kvalitným zariadeniam predškolskej starostlivosti a výchovy má pozitívny vplyv aj na pracovnú účasť a pracovný úväzok žien, pretože matkám malých detí uľahčuje zosúladenie ich rodinných a pracovných povinností. Pozitívne pôsobí aj na pôrodnosť (d'Addio a Mira d'Ercole, 2005).
14. Chiswick a DebBurman (2006) a Bainbridge *et al.* (2005) zistili, že príjem rodiny je jedným z prediktorov účasti na programoch predškolskej starostlivosti a výchovy poskytovaných za úhradu.
15. Mizsei (2006, s. 2) uvádza, že „podmienky, v akých žije väčšina Rómov, sú alarmujúce: dlhodobá nezamestnanosť, veľmi často spojená s extrémnou chudobou, nedostatočnou hygienou a nedostatočnou základnou zdravotníckou starostlivosťou, a silná závislosť na sociálnej pomoci.“ V správe Štátnej školskej inšpekcie sa uvádza, že rómske deti často nemajú pokryté základné biologické potreby (t. j. jedlo, ošatenie, obuv atď.) (Dluhošová, 2005, s. 55). Nezamestnanosť v rómskych osadách sa často blíži k 100 %. Osady často nemajú prístup k tečúcej vode a sanitárnej vybavenosti. Ďalším indikátorom chudoby je vysoká úmrtnosť rómskych detí (20 z 1000), ktorá je dvojnásobkom celoštátneho priemeru; v osadách predstavuje až 2,5-násobok celoštátneho priemeru (Vaňo, 2005, s. 29).
16. Mnohí Rómovia doma nehovoria po slovensky. Často majú ťažkosti s porozumením pokynov (v slovenčine) na základnej škole – podľa zistení Štátnej školskej inšpekcie „... rómske deti majú problém porozumieť čítanému textu dokonca aj vo vyšších ročníkoch základnej školy“ (Dluhošová, 2005, s. 54). Inšpekcia dospela k záveru, že podpriemerné jazykové schopnosti a nedostatočná slovná zásoba „rómskych žiakov“ sa negatívne odráža na ich prospechu“ (*tamže*, s. 55).
17. Poskytovanie bezplatného stravovania pre deti z rodín s nízkymi príjmami by bolo zvlášť užitočné pre rómske deti, ktoré pravdepodobne často prichádzajú do školy hladné, súdiac podľa skúseností Rómov v Maďarsku, o ktorých informujú Rona a Lee (2001). Zabezpečenie primeranej výživy by nesporne prispelo k účinnosti výučby a zlepšil by sa dlhodobý vzdelávací rozvoj a zdravotný stav týchto detí. Bezplatné poskytovanie jedál v Maďarsku sa osvedčilo aj ako cesta k zvýšeniu počtu detí z domácností s nízkymi príjmami, vrátane rómskych detí, ktoré navštevujú predškolské zariadenia.

-
18. Najdôležitejším empirickým záverom Carneira a Heckmana (2003, s. 7) je, že v Spojených štátoch „by sa efektívnosť verejných financií pri dnešnej miere investovania zvýšila, keby sa investície do ľudského kapitálu väčšmi orientovali na mladšie a menej na staršie, nekvalifikované a negramotné osoby, u ktorých investície do ľudského kapitálu nie sú efektívne.“
 19. „Výdavky na povinné predškolské vzdelávanie výrazne zmierňujú príjmovú nerovnosť, pretože najväčší prospech z nich má obyvateľstvo nachádzajúce sa v dolnej časti príjmovej stupnice. Výdavky na terciárne vzdelávanie niekedy nemajú žiadny vplyv na príjmovú nerovnosť; v mnohých krajinách však prinášajú úžitok skôr bohatším vrstvám obyvateľstva a zvyšujú tak príjmovú nerovnosť“ (OECD, 2007, na základe OECD, 2006c). Slovensko nebolo zaradené do tejto analýzy.
 20. „Krajiny, v ktorých sa účtujú poplatky za predškolskú výchovu, ale nie za terciárne vzdelávanie, by mali svoju politiku prehodnotiť, pretože takýto prístup nie je v súlade s princípom rovnosti“ (OECD, 2007).
 21. EK nabáda krajiny k zvyšovaniu investícií do predškolského vzdelávania a prehodnoteniu svojej politiky financovania terciárneho sektora s cieľom zvýšiť rovnosť možností vzdelávania – bezplatný prístup k vysokoškolskému štúdiu ešte nezaručuje rovnosť.
 22. Výskumy dokazujú, že ak v zariadeniach starostlivosti o malé deti pracuje kvalifikovaný personál, deti vychádzajú z týchto zariadení s lepšími jazykovými zručnosťami (Shonkoff a Philips, 2000; EPPE, 2004).
 23. Návravnosť programu bola 5,70 USD na jeden vynaložený dolár do veku 27 rokov a predpokladá sa, že do konca života účastníkov by návratnosť na jeden vynaložený dolár mala dosiahnuť 8,70 USD (Carneiro a Heckman, 2003, s. 46).
 24. Okrem toho, že veľa rómskych detí vo veku 6 rokov sa priamo umiestňuje do špeciálnych základných škôl, mnohé ďalšie sú do takýchto škôl priradené alebo sú iným spôsobom vyňaté zo vzdelávacieho procesu v priebehu základného vzdelávania. Podľa prieskumu Metodického centra Prešov z roka 2000 podiel rómskych detí navštevujúcich základnú školu postupne klesá z 11,1 % v prvom ročníku na 6,8 % v deviatom ročníku (Salner, 2005, s. 7).
 25. Stále viac dôkazov skutočne svedčí o tom, že zaraďovanie veľkého percenta detí do špeciálneho vzdelávania nie je odôvodnené, a že tieto deti netrpia žiadnym mentálnym postihnutím (Salner, 2005, s. 9).
 26. Tento záver potvrdzuje aj celý rad medzinárodných a domácich organizácií (ERRC, SGI). Na základe podnetov slovenského Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť Štátna školská inšpekcia uskutočnila šetrenie na ôsmich školách podozrivých z uplatňovania diskriminácie a dospela k záveru, že tieto podozrenia sú odôvodnené (Salner, 2005, s. 9).
 27. Ich prítomnosť je dôležitá aj pre boj proti vysokej miere záškoláctva medzi rómskymi deťmi: v prieskume Metodického centra Prešov z roku 2002 sa zistilo, že 55 % všetkých absencií majú na svedomí rómski žiaci, ktorých podiel na záškoláctve bol až 95 %, hoci rómske deti tvorili len 35 % populácie týchto škôl (Dluhošová, 2005).
 28. Tridsaťpäť percent Rómov žije v segregovaných osadách bežne trpiacich extrémnou chudobou – často nemajú tečúcu vodu ani sanitárnu vybavenosť. Päťdesiatpäť percent Rómov je čiastočne integrovaných a zvyšných 20 % plne integrovaných do spoločnosti (Vaňo, s. 27).
 29. Pozri riadok 9 a stĺpce 1-3 a 6, riadok 10 a stĺpce 8-9.
 30. Pozri riadok 7.
 31. Index diferenciacie vyjadruje mieru stratifikácie v školských systémoch. Tento index bol odvodený z priemeru štandardizovaných (so strednou hodnotou nula a odchýlkou jedna) ukazovateľov veku pri prvom

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

rozdelení na smery vzdelávania, počtu rôznych typov škôl alebo vzdelávacích programov, ktoré sú k dispozícii pre 15-ročných, podielu žiakov opakujúcich ročník na jednotlivých stupňoch, a podielu 15-ročných zapísaných do programov vedúcich k odbornému vzdelávaniu v rámci programu vyššieho stupňa alebo umožňujúcich priamy vstup na trh práce (OECD 2005a, tabuľka D6.1, poznámka pod čiarou 3). Hodnoty indexu sa uvádzajú v poslednom stĺpci tabuľky D6.1 v OECD (2005a).

32. Podiel rozdielov v sociálno-ekonomickom zázemí škôl η_2 je na Slovensku 32 % oproti priemeru OECD, ktorý má hodnotu 25 % (OECD, 2004a, tabuľka 3.5, 12. stĺpec – upozorňujeme, že „index inklúzie“ je definovaný ako $1 - \eta_2$).
33. Korelačný koeficient medzi sociálno-ekonomickou segregáciou škôl a priemerným skóre v predmete matematika podľa štúdie PISA je v krajinách OECD $-0,43$.
34. Korelačný koeficient medzi sociálno-ekonomickou segregáciou škôl a vplyvom sociálno-ekonomického prostredia na dosiahnuté skóre v štúdiu PISA v krajinách OECD je $0,30$.
35. Definovaný ako rozdelenie na smery vzdelávania pred vekom, v ktorom sa konajú relevantné skúšky pre vstup na strednú školu. V štúdiu PISA je to menej ako 15 rokov, zatiaľ čo v štúdiu TIMMS menej ako 14 rokov.
36. Vnútna diferenciácia znamená rozdelenie žiakov v rámci daného smeru vzdelávania a školy do rôznych tried, väčšinou na základe akademického výkonu.
37. Nízke výdavky na jedného žiaka (ako ekvivalent riadneho študenta) prepočítané na jedného obyvateľa nemožno zdôvodniť nízkou úrovňou HDP na jedného obyvateľa – v krajinách OECD sa nezistil žiadny rozdiel medzi týmito premennými pri použití nasledujúcich odhadov regresie (t-štatistiky sú v zátvorkách):

$$\text{EPSPSNT} = 20,586 + 0,087 \text{ GDPC} + \varepsilon$$
$$(10,462) (1,278)$$

Počet pozorovaní = 30; upravený $R^2 = 0,021$.

$$\text{ET} = 39,322 + 0,112 + \varepsilon$$
$$(4,281) (0,335)$$

Počet pozorovaní = 28; upravený $R^2 = -0,034$.

Kde:

EPSPSNT sú ročné výdavky na základné, stredné a pomaturitné neterciárne vzdelávanie prepočítané na jedného riadneho žiaka v pomere k HDP na jedného obyvateľa v roku 2003 (ako ukazuje obrázok 3.10, panel A);

ET sú ročné výdavky na terciárne vzdelávanie prepočítané na jedného riadneho žiaka v pomere k HDP na jedného obyvateľa v roku 2003 (ako ukazuje obrázok 3.10, panel B); a

GDPC je HDP na jedného obyvateľa prepočítaný na doláre pri výmennom kurze v parite kúpnej sily.

38. Ani v tomto prípade sa v krajinách OECD nezistil žiadny vzťah medzi pomerom platov učiteľov k priemernej mzde a HDP na jedného obyvateľa (vo vyjadrení parity kúpnej sily) vychádzajúc z nasledujúcich regresných odhadov (t-štatistiky sú v zátvorkách):

$$\text{SR} = 1.091 + 0.003 \text{ GDPC} + \varepsilon$$
$$(4.574) (0.318)$$

počet pozorovaní = 27; upravený $R^2 = -0,036$.

kde:

SR je pomer platov učiteľov k priemernej mzde; a

GDPC je HDP na jedného obyvateľa prepočítaný na doláre pri výmennom kurze v parite kúpnej sily.

-
39. Santiago (2004) predložil empirické dôkazy (nie zo Slovenska) o význame odmeňovania a alternatívnych možnosti zamestnania pre atraktivnosť učiteľského povolania. Konštatuje, že platy učiteľov v porovnaní s platmi v iných povolaniach ovplyvňujú: rozhodnutie absolventov zvoliť si učiteľské povolanie; rozhodnutie vrátiť sa k učiteľskému povolaniu po prerušení pracovnej dráhy; a rozhodnutie zostať učiteľom. Relatívny zárobok sa zdá byť menej dôležitý pri rozhodovaní o štúdiu pedagogického alebo iného zamerania (Hanushek a Pace, 2005).
40. Počet študentov vstupujúcich do základných programov učiteľského vzdelávania na Slovensku sa v rokoch 1995–97 a 1999–2001 zvýšil o vyše 40 %, čo predstavuje jeden z najväčších nárastov v OECD (OECD 2005b, obrázok 3.8). Mnohí z týchto študentov sa neskôr rozhodli nevykonávať učiteľské povolanie. Medzinárodné dôkazy potvrdzujú, že vstup do základných programov učiteľského vzdelávania je často až druhou alebo treťou voľbou alebo záložným riešením v prípade zhoršenia situácie na trhu práce pre absolventov (*tamže.*, s. 53-54).
41. Corcoran *et al.* (2002) zistili, že v Spojených štátoch klesla pravdepodobnosť, že študentka patriaca k najlepším žiakom triedy sa stane učiteľkou, z 20 % v roku 1964 na 4 % v roku 1992, pretože v uvedenom období sa značne rozšírili iné možnosti pracovného uplatnenia talentovaných žien. Podobné závery uvádza aj Stoddard (2003). Pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo, Nickell a Quintini (2002) dospeli k záveru, že pokles relatívneho platu učiteľov súvisí so znížením priemernej akademickej kvality študentov mužského pohlavia, ktorí vstupovali do tejto profesie od konca sedemdesiatych do začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia. Leigh (2006) zistil, že zvýšenie nástupného platu učiteľov o jedno percento má za následok zvýšenie priemernej spôsobilosti študentov vstupujúcich do štúdia učiteľského smeru v Austrálii o 0,6 percentilu, pričom najsilnejší účinok sa prejavuje u študentov v blízkosti mediánu.
42. Cieľom tohto opatrenia je pritiahnúť časť z veľkého počtu mladých právnikov schopných pracovať s cudzími jazykmi.
43. Empirické dôkazy zo Spojených štátov svedčia o tom, že „...dôležitým faktorom je skôr výška odmeňovania v porovnaní s ostatnými okresmi než absolútna výška odmeňovania, pretože výška platu zrejme ovplyvňuje skôr pravdepodobnosť prechodu na iné učiteľské miesto než úplný odchod” (Hanushek, Kain a Rivkin, 2001, s. 19-20).
44. Na Slovensku sú osoby s takýmito výsledkami absolventmi stredných odborných učilíšť. Programy v týchto školách nevedú k terciárnym programom A ani k terciárnym programom B.
45. Toto sa považuje za jedno z najproblematickejších miest v systéme vzdelávania, ktoré prispieva k nízkemu vstupu do vysokoškolského vzdelávania (Vantuch a Jelínková, 2004, s. 32).
46. Napr. v Nórsku existujú len štyri univerzity, ale 26 štátnych „colleges“ (s terciárnymi programami typu B).
47. Tieto definície povolanií vychádzajú z práce Grubba (2003). V Spojených štátoch 85 % študentov vyšších odborných škôl (community college) sa zapisuje na kurzy pripravujúce na „moderné“ povolania (Grubb, 2003).
48. Zdaňovanie doplnkových príjmov z práce, ktoré môžu dosiahnuť absolventi terciárneho štúdia A možno aproximovať vychádzajúc z predpokladu, že zarábajú v priemere 167 % príjmov osôb s dosiahnutým vyšším stredným vzdelaním; táto prémie je na Slovensku o niečo nižšia (pozri obrázok 3.4), je však reprezentatívna pre veľa krajín OECD. Ak uvažujeme s prípadom jedného daňovníka, zdaňovanie zvýšených príjmov za prácu dosahované absolventmi vysokých škôl nad úroveň príjmov osôb s vyšším stredným vzdelaním je na Slovensku 43,3 % (OECD Taxing Wages Database, 2005). Táto miera je porovnateľná s údajom za Spojené Kráľovstvo (42,5 %). Avšak zatiaľ čo 30 % financovania terciárných vzdelávacích inštitúcií v Spojenom Kráľovstve v roku 2003 pochádzalo zo súkromných zdrojov, tento podiel bol iba 14 % na Slovensku (OECD, 2006a, tabuľka B3.2b). Na druhej strane, v krajinách ako Francúzsko a Nemecko, v ktorých sú súkromné zdroje financovania terciárneho vzdelávania pomerne nízke, na úrovni 19 % resp. 13 %, majú vyššie zdaňovanie zvýšených príjmov z práce absolventov: tieto daňové sadzby sú 57,6 % resp. 56,3 %.

Zoznam použitej literatúry

Acemoglu, D. and J. Angrist (2001), "How Large are the Social Returns to Education? Evidence from Compulsory Schooling Laws," in B. Bernanke and K. Rogoff, eds., *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge, MA: MIT Press, 9-59.

d'Addio, Anna Christina and Marco Mira d'Ercole (2005), *Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 31.

Bainbridge, J., M. Meyers, S. Tanaka, J. Waldfogel (2005), "Who Gets an Early Education? Family Income and Enrolment of Three- to Five-Year-Olds from 1968 to 2000", *Social Science Quarterly*, Vol. 86, No.3, September 2005, Southwestern Social Science Association.

Brooks-Gunn, J. (2003), "Do you believe in magic? What we can expect from early childhood intervention programs", *Social Policy Report*, XVII (1), 3-7.

Carey, David and Ekkehard Ernst (2006), „*Improving education achievement and attainment in Luxembourg*“, OECD Economics Department Working Paper No. 508.

Carneiro, P., and J. Heckman (2003), "Human Capital Policy", *Working Paper 9495*, National Bureau of Economic Research, Cambridge Mass.

Chiswick, Barry and Noyne DebBurman (2006), "Pre-school Enrolment: An Analysis by Immigrant Generation", *Social Science Research* 35(1), 60-87.

Corcoran, S., W. Evans, and R. Schwab (2002), "Changing Labour Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers 1957-1992", *Working Paper No. 9180*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Dluhošová, Anna (2005), "Roma children in the education system from the point of view of the State School Inspection", in Salner, Andrej (ed.), *Roma children in the Slovak education system*, Slovak Governance Institute, Bratislava.

European Commission (2006), *Efficiency and equity in European education and training systems*, SEC (2006) 1096.

EPPE (2004), The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) project. A Longitudinal Study, <http://www.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/eppe/eppefindings.htm>

Hanushek, E (2002), "Publicly Provided Education", in A. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, Elsevier, Amsterdam.

Hanushek, E (2003), "The Failure of Input-Based Schooling Policies", *The Economic Journal*, Vol. 113, pp 64-98.

- Hanushek, E (2004), “Some Simple Analytics of School Quality,” *Working Paper No. 10229*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Grubb, W. Norton (2003), *The Roles of Tertiary Colleges and Institutes: Trade-offs in Restructuring Post Secondary Education*, Paríž, OECD.
- Hanushek, E., J. Kain and S. Rivkin (2001), “Why Public Schools Lose Teachers”, *Working Paper No. 8599*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanushek, E., and R. Pace (1995), “Who Chooses to Teach (and Why)?”, *Economics of Education Review*, 14(2), pp. 101-117.
- Hanushek, Eric A., and Ludger Wößmann (2005), “Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences in Differences Evidence across Countries”, *NBER Working Paper No. 11124*.
- Heckman, J., and P. Kleow (1998), “Human Capital Policy,” in M. Boskin, ed., *Policies to Promote Capital Formation*, Stanford, CA: Hoover Institution.
- Heckman, J., A. Layne-Farrar and P. Todd (1996), “Human Capital Pricing Equations with an Application to Estimating the Effect of schooling Quality on Earnings,” *The Review of Economics of Statistics*, 78(6): 562-610.
- Iranzo, Susana, and Giovanni Peri (2006), “Schooling Externalities, Technology and Productivity: Theory and Evidence from U.S. States”, *NBER Working Paper No. 12440*.
- Leigh, A. (2006), “Teacher Pay and Teacher Aptitude”, Social Policy Evaluation, Analysis and Research Centre, Research School of Social Sciences, Australian National University.
- Marginson, S., T. Weko, N. Channon, T. Luukkonen and J. Oberg (2007), *Country Note: The Netherlands, Thematic Review of Tertiary Education*, Paríž, OECD.
- Ministry of Education of the Slovak Republic (2006), *Annual Report on the State of Higher Education for 2005*, Bratislava.
- Mizsei, Kalman (2006), *Development Opportunities for the Roma in Central and Southeast Europe – Impediments and Challenges*, Comparative Economic Studies 48, 1-5.
- Moretti, E. (2004), “Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data”, *Journal of Econometrics*, 121 (1-2).
- Mrázová, E. (1999), *Identifikácia príčin neúspešnosti rómskych žiakov v škole* (Identifying the Causes of Roma Pupils’ Failure in School), dissertation, Nitra, Pedagogická fakulta UKF.
- Nickell, S. and G. Quintini (2002), “The Consequences of the Decline in Public Sector Pay in Britain: A Little Bit of Evidence”, *The Economic Journal*, 112, pp. 170-118.
- OECD (2004a), *Learning for Tomorrow’s World: First Results from PISA 2003*, Paríž.
- OECD (2004b), *Problem Solving for Tomorrow’s World: First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003*, Paríž.

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

OECD (2005a), *Education at a Glance*, Paríž.

OECD (2005b), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retraining Effective Teachers*, Paríž.

OECD (2005c), *School Factors Related to Quality and Equity*, Paríž

OECD (2006a), *Education at a Glance*, Paríž.

OECD (2006b), “Early Childhood Care and Education, Starting Strong II”, *EDU/EC(2006)8&15*.

OECD (2006c), “Publicly-Provided Goods and the Distribution of Resources”, *DELSA/ELSA/WPI(2006)9*.

OECD (2006d), *OECD Economic Surveys, Netherlands*, Paríž.

OECD (2007), “*Fair and Inclusive Education: The OECD Manual*“, pripravuje sa.

Olmsted, P.P., and J. Montie (2001), *Early Childhood Settings in 15 Countries: What are Their Structural Characteristics?* Ypsilanti, MI: High/Scope Educational Research Foundation.

Rivkin, S., E. Hanushek and J. Kain (2001), “Teachers, Schools, and Academic Achievement”, *Working Paper 6691* (revised), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Rona, Susan and Linda Lee (2001), *School success for Roma children, Step by step special schools initiative*, Open Society Institute, New York.

Salner, Andrej (2005), “Instead of an introduction – current indicators of the status of Roma children in the education system”, in Salner, Andrej (ed.), *Roma Children in the Slovak Education System*, Slovak Governance Institute, Bratislava.

Santiago, P. (2004), “The Labour Market for Teachers”, in G. Johnes and J. Johnes (eds.), *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.

Shonkoff, J.P. and D.A Phillips (eds.) (2000), *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*, Washington, DC: National Academy Press.

Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, S. Muttock, R. Gilden, and D. Bell (2002), “Researching Effective Pedagogy in the Early Years”, *DfES Research Report 356*, London: DfES.

Siraj-Blatchford, I., K. Sylva, B. Taggart, P. Sammons, and E. Melhuish (2003), “The EPPE case studies”, *Technical Paper 10*, London, Institute of Education. University of London/Department for Education and Employment.

Stoddard, C. (2003), “Why Has the Number of Teachers per Student Risen while Teacher Quality has Declined? The Role of Changes in the Labor Market for Women”, *Journal of Urban Economics*, 53(3), pp. 458-481.

Sylva, K., I. Siraj-Blatchford, and B. Taggart (eds) (2003), *Assessing quality in the early years. Early childhood environment rating scale extension (ECERS-E): Four curricula sub-scales*. London: Trentham Books.

- Váno, Boris (2005), “The Demographics of Roma Children”, in Salner, Andrej (ed.), *Roma Children in the Slovak Education System*, Slovak Governance Institute, Bratislava.
- Vantuch, Jurag, and Dagmar Jelínková (2004), *Vocational Education and Training in Slovakia*, background study prepared for the eKnowVet database of the European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), Bratislava, December 2004.
- Venniker, Richard (2001), “Social returns to education: a survey of recent literature on human capital externalities”, *CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) Report 00/1*.
- Wenglinsky, H. (2002), “How Schools Matter: the Link between Teacher Practices and Student Academic Performance”, *Education Analysis Policy Archives*, 10(12).
- Willms, J.D., and L. Paterson (1995), “A multilevel model for community segregation”, *Journal of Mathematical Sociology*, 20, 23-40

Kapitola 4

Obnoviť iniciatívy na posilnenie hospodárskej súťaže na produktovom trhu

Hoci všeobecná ekonomická regulácia nevytvára zásadnejšie prekážky pre hospodársku súťaž, posilnenie súťažného prvku v špecifickej regulácii sieťových odvetví a slobodných povolání by mohlo významne prispieť k zvýšeniu ochrany záujmov spotrebiteľa a k rastu produktivity, a posilniť podiel príjmov z práce na HDP. V energetike je potrebné účinnejšie zamedziť diskriminácii nových účastníkov trhu a národný trh je potrebné tesnejšie integrovať so susednými krajinami. V telekomunikáciách je potrebné urýchliť prijímanie opatrení na podporu vstupu nových účastníkov trhu a mala by sa posilniť nezávislosť regulačného orgánu. V slobodných povolaniach je potrebné odstrániť cenovú reguláciu a prekážky pre vstup, vrátane zrušenia povinného členstva v stavovských komorách. Reforma verejného sektora by mohla pomôcť využiť výhody vyplývajúce zo súťaže na produktovom trhu znížením administratívnej záťaže podnikov, posilnením plnenia zmlúv prostredníctvom reformy súdneho systému a mohla by povzbudiť hospodársku súťaž vo verejnom obstarávaní.

Rámec ekonomickej regulácie produktových trhov vytvorený v Slovenskej republike je relatívne priaznivý pre hospodársku súťaž, čo sa prejavuje v pomerne dobrých hodnotách ukazovateľa regulácie produktového trhu OECD v roku 2003; reformy v tejto oblasti pokračovali až do roku 2005 a sprevádzal ich aj pokrok v oblasti privatizácie, čiastočná liberalizácia profesionálnych služieb a kroky k otváraniu sa sieťových odvetví hospodárskej súťaži (pozri *Ekonomický prehľad Slovenskej republiky* za rok 2005). Hospodárska súťaž v sieťových odvetviach sa však nerozvinula do miery porovnateľnej s tými krajinami OECD, ktoré uplatňujú dôslednú politiku na podporu súťaže v tomto sektore, hoci sieťové odvetvia telekomunikácií, energetiky a železníc sú z hľadiska vstupu na trh v zásade otvorené. Vláda zdôrazňuje, že má v úmysle zlepšiť rámcové podmienky pre hospodársku súťaž, a to najmä v rezorte energetiky, kde sú podľa nej ceny v porovnaní s výrobnými nákladmi aj naďalej neúmerne vysoké. Otvorený zostáva aj priestor na zlepšenie regulačnej politiky v telekomunikačnom sektore a podmienky na zabezpečenie súťaže ešte neboli vytvorené v železničnom sektore. Tam, kde rámcové podmienky pre hospodársku súťaž už boli vytvorené, by sa prínos súťaže privatizáciou ešte posilnil. Navyše je potrebné obmedziť prekážky pre podnikateľské aktivity, znížiť administratívnu záťaž podnikov a znížiť náklady spojené so vstupom slobodných povolání na trh. Vo všetkých týchto oblastiach sú potrebné nové iniciatívy.

Ekonomická regulácia podporujúca hospodársku súťaž prispieva k výraznému rastu produktivity v Slovenskej republike.¹ Jej príspevok k rastu produktivity bol však relatívne skromný v maloobchode a energetike. V maloobchodnom sektore sa veľkoplošné nákupné strediská – ktoré významne prispeli k zvýšeniu produktivity v tých krajinách OECD, kde nie sú reštriktívne regulované, napr. v susednej Českej republike, – začali rozvíjať pomerne neskoro, približne od roku 2000. Prínos týchto nákupných stredísk k rastu produktivity sa preto v trende rastu produktivity doposiaľ neprejavil. V roku 2005 sa hustota veľkoplošných predajní potravín priblížila k úrovni európskych krajín s vysokými príjmami.² Ekonomická regulácia maloobchodu – vyjadrená v ukazovateli OECD týkajúcom sa regulácie maloobchodu – nie je v medzinárodnom porovnaní reštriktívna. V energetike existuje značný priestor na zvýšenie produktivity a na zamedzenie neúmerne vysokých cien prostredníctvom zintenzívnenia súťaže, o ktorom sa hovorí nižšie. Mala by sa obnoviť privatizácia majetku štátu v podnikateľskom sektore.

V privatizácii majetku štátu v podnikateľskom sektore je potrebné naďalej pokračovať

Vláda zastavila privatizáciu majetku štátu v podnikateľskom sektore a plánuje zachovať vlastníctvo štátu v sektoroch, ktoré považuje za strategické pre slovenskú ekonomiku. Doposiaľ sa

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

nerozhodlo, ktoré sektory sa budú považovať za strategické, a v súčasnosti sa žiadna väčšia privatizácia neplánuje. Vo vlastníctve štátu zostáva značná časť všetkých sieťových odvetví. Štát si zachováva 34-percentný podiel na majetku hlavného výrobcu elektriny (*Slovenské elektrárne, SE*). Vo vlastníctve štátu je aj väčšinový 51-percentný balík akcií troch regionálnych podnikov na distribúciu elektriny a maloobchod, hoci štát sa vzdal manažérskej kontroly v prospech súkromných menšinových vlastníkov. Vlastní aj 51-percentný podiel v štátnom monopolnom podniku na distribúciu plynu a 49-percentný podiel na majetku dominantného operátora pevnej siete, v ktorého vlastníctve je aj najväčší operátor mobilnej siete.

Na posilnenie výkonnosti ekonomiky by bolo vhodné uskutočniť privatizáciu vo všetkých sektoroch, kde sa už prostredníctvom primeraného regulačného rámca zaviedla alebo by sa mohla posilniť konkurencia. Štátne vlastníctvo vertikálne integrovaných podnikov poskytujúcich služby v sieťových odvetviach navyše vytvára dojem konfliktu záujmov, čo môže oslabiť ochotu nových firiem vstupovať na trh. Konflikty záujmov môžu vzniknúť z toho dôvodu, že podmienky prístupu nových účastníkov trhu do sietí upravuje regulačný rámec, ktorý vytvorila vláda, pričom platí, že prístup podnikov zo súkromného sektora do sietí môže znížiť zisky dominantného operátora v štátnom vlastníctve. Tieto argumenty naznačujú, že by mala pokračovať privatizácia dominantného telekomunikačného operátora. Privatizácia zostávajúceho majetku štátu v spoločnostiach na výrobu a obchod s elektrinou a obchod s plynom by sa mala stať súčasťou stratégie na posilnenie rámcových podmienok hospodárskej súťaže (pozri nižšie). Ak sa tieto rámcové podmienky nevytvoria, posilnenie súkromného vlastníctva by zvýšilo riziko zneužitia trhovej sily. Privatizácia spoločností s monopolnou pozíciou by navyše viedla k presunu monopolnej renty zo štátu do súkromného sektora a z toho vyplývajúci výpadok príjmov štátu by sa v zásade musel vykompenzovať prostredníctvom nesystémového zdanenia. Predpoklady na hospodársku súťaž ešte neboli vytvorené v odvetví železničnej dopravy, najmä osobnej. Rozhodnutia o privatizácii železníc preto možno odložiť až na dobu, keď sa dostatočne zlepšia podmienky, prinajmenšom v osobnej železničnej doprave. Navyše sa ešte nedosiahla zhoda názorov na stupeň potrebnej vertikálnej integrácie siete a dopravných služieb v sektore železníc.³

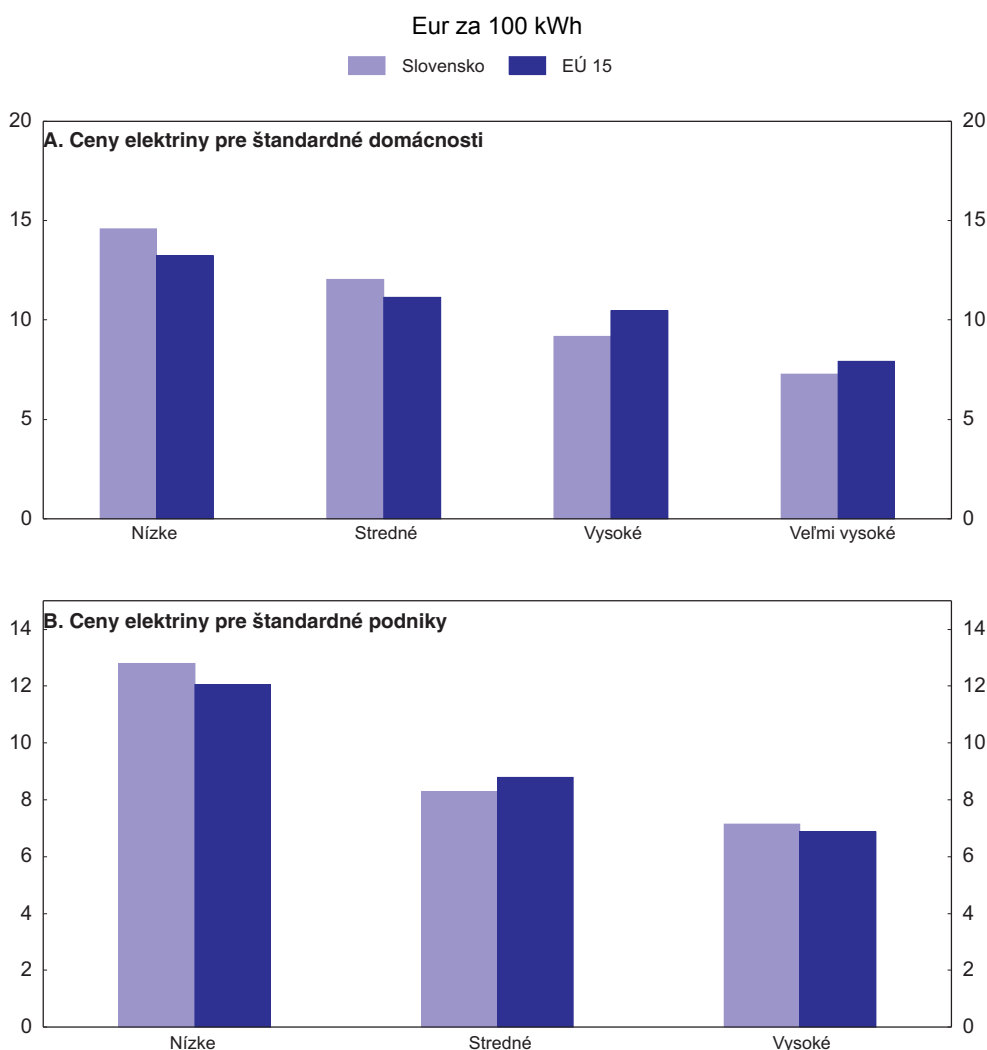
Hospodárska súťaž na trhu s energiami je naďalej nedostatočná

V Slovenskej republike sa v posledných rokoch uskutočnili rozsiahle reformy trhu s energiami. V sieťach na prepravu plynu a rozvod elektriny došlo k oddeleniu riadiacich funkcií. Právne rozdelenie spoločností prevádzkujúcich plynárenské a elektrárenské siete sa prakticky skončilo a právne rozdelenie elektrických distribučných sietí sa má ukončiť do júla 2007 v súlade s termínmi stanovenými legislatívou Európskej únie. Navyše, vlastníctvo elektrizačnej prenosovej sústavy bolo právne oddelené od vlastníctva zariadení na výrobu elektriny pred tým, ako sa uskutočnila čiastočná privatizácia dominantnej spoločnosti vlastniacej väčšinu kapacít na výrobu elektriny (SE), čo umožňuje dosiahnuť oddelenie vlastníctva v prenose elektrickej energie. Skúsenosti ďalších krajín OECD skutočne dokázali, že oddelenie prenosu elektrickej energie od jej výroby je predpokladom pre účinnú hospodársku súťaž pri výrobe elektriny.⁴ Podmienky regulácie prístupu k sieti má na starosti regulačný orgán zriadený v roku 2002. Maloobchodné ceny elektriny a plynu pre podniky určuje trh už od roku 2004, zatiaľ čo maloobchodné ceny pre domácnosti ešte stále stanovuje sieťový regulátor.

Neregulované ceny elektriny pre podnikateľov boli v roku 2006 vo väčšine prípadov nad priemerom krajín Európskej únie (obrázok 4.1), aj keď vplyv relatívne vysokých cien ropy a plynu na náklady na výrobu elektriny bol na Slovensku menej výrazný ako v krajinách EÚ vzhľadom na relatívne veľký podiel jadrovej a hydroelektrickej energie na výrobe elektriny⁵. Konkurencia v odvetviach elektriny a plynu sa významnejšie nezvýšila. Len veľmi málo priemyselných odberateľov zmenilo dodávateľov a tri regionálne rozvodné energetické podniky nevykonávajú takmer žiadnu maloobchodnú činnosť okrem svojich regionálnych distribučných sietí. Konkurencia sa však možno začína zintenzívňovať, nakoľko nedávno prešiel veľký výrobca automobilov k dodávateľovi elektrickej energie, ktorý v príslušnom regióne nevlastní distribučnú sieť.

4. OBNOVIŤ INICIATÍVY NA POSILNENIE HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE NA PRODUKTOVOM TRHU

Obrázok 4.1. Ceny elektriny bez dane, 2006¹



1. Bez dane. Aritmetický priemer údajov z polovice roku 2006.
2. Do kategórie „nízke“ boli zaradené vybrané štandardné domácnosti s ročnou spotrebou 1,2 MWh, do kategórie „stredné“ domácnosti so spotrebou 3,5MWh, do kategórie „vysoké“ domácnosti so spotrebou 7,5MWh a do kategórie „veľmi vysoké“ domácnosti so spotrebou 20 MWh.
3. Vybrané štandardné odvetvia sú klasifikované ako „nízke“, ak majú ročnú spotrebu do 30 MWh, „stredné“ pri spotrebe 1,25 GWh a „vysoké“ pri spotrebe 24 GWh.

Zdroj: Eurostat a výpočty OECD.

Je potrebné urobiť kroky na prekonanie nepriaznivých účinkov geografickej segmentácie trhu...

Geografická segmentácia trhov s energiami prispieva k oslabeniu hospodárskej súťaže. Trh s energiami v Slovenskej republike je skutočne relatívne malý, čo znamená menej potenciálnych trhových hráčov. Podmienky na cezhraničnú integráciu trhov ešte neboli vytvorené. Vysoká koncentrácia prehlbuje dôsledky geografickej segmentácie. Dominantný výrobca elektrickej energie bol sprivatizovaný ako monopol bez toho, aby sa predtým odpredala časť jeho výrobných aktív, a v súčasnosti vlastní 80 % výrobných kapacít. Zvyšné kapacity na výrobu elektriny sú väčšinou vo vlastníctve regionálnych elektrárenských podnikov a sú teda vertikálne integrované s distribučnou sieťou, čo je pre najväčších veľkoobchodných odberateľov elektriny dôvodom na diskrimináciu nových výrobcov elektriny.

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Plynárenský maloobchod je vo výlučnom vlastníctve dominantnej spoločnosti, ktorá vlastní prepravnú sieť.

Hoci na hraniciach s Českou republikou existujú dostatočné prepožovacie kapacity elektrárnskej prenosovej siete, isté úzke miesta ešte existujú pozdĺž maďarskej a poľskej hranice, a slabé prepojenie existuje aj s Rakúskom. Elektrická prenosová sieť, prostredníctvom ktorej sa rozvádza vyrovnávací energia⁶, siaha len po štátne hranice Slovenskej republiky, čo má tendenciu posilňovať monopolnú pozíciu dominantného výrobcu elektriny. Rozšírenie prenosovej siete, prostredníctvom ktorej sa vyrovnáva dopyt a ponuka elektrickej energie, by umožnilo väčšiemu množstvu dodávateľov vyrovnávacej energie konkurovať dominantnému výrobcovi elektrickej energie. Vytvorenie možnosti krátkodobého obchodovania by navyše povzbudilo vznik likvidného spotového trhu s elektrinou.⁷ Aby vznikol trh potrebnej veľkosti, mala by sa vytvoriť takáto možnosť obchodovania s Českou republikou, ako sa hovorí v správe Medzinárodnej energetickej agentúry.⁸ V plynárenskom priemysle sa všetky dodávky plynu realizujú z Ruska. Ďalším spôsobom posilnenia súťaže vo výrobe elektriny by mohla byť požiadavka na odpredaj aktív dominantného výrobcu elektriny, najmä ak dostatočnú hospodársku súťaž nezabezpečí medzinárodná integrácia trhu. Mala by sa zväziť požiadavka, aby regionálne elektrárnské distribučné podniky odpredali svoje kapacity na výrobu elektriny.

...a prijať opatrenia na posilnenie regulačného rámca

Vláda má v úmysle reagovať na nedostatočnú súťaž na trhu s energiami predĺžením regulácie maloobchodných cien plynu a elektriny pre domácnosti o 5 rokov a opätovným zavedením regulácie maloobchodných cien pre podnikateľov a regulácie veľkoobchodných cien za elektrinu na obdobie 3 rokov. Regulácia veľkoobchodných a maloobchodných cien znamená isté riziká. Rozšírenie cenovej regulácie môže spomaliť rozvoj konkurenčných trhových štruktúr napr. tým, že odradí nové firmy od vstupu na trh. Tieto úvahy sa týkajú najmä trhu s elektrinou, kde by sa mohol dosiahnuť väčší prínos hospodárskej súťaže, a kde existujú vhodnejšie podmienky na hospodársku súťaž.⁹ Predĺženie regulácie cien elektriny by navyše mohlo znamenať riziko potenciálnej krízy v zásobovaní energiami, keby sa príliš stlačil rozdiel medzi nákladmi a cenami, najmä keby na regulované ceny vplývali politické úvahy. Alternatívou predĺženia cenovej regulácie je zaručiť, že sa prešetria všetky podozrenia zo zneužívania trhovej sily dominantnými operátormi na trhu.

Vláda upravila inštitucionálny rámec pre reguláciu trhu s energiami. Vláda najmä rozdelila regulačný orgán na dva osobitné útvary, pričom vytvorila osobitnú Radu pre reguláciu, ktorá je nezávislá od Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO). Rada pre reguláciu je zodpovedná za vypracúvanie regulačnej politiky v existujúcom legislatívnom rámci a za prijímanie rozhodnutí o pravidlách cenovej regulácie, kým ÚRSO má na starosti vykonávanie pravidiel stanovených Radou pre reguláciu. Je pravdepodobné, že úspory z rozsahu medzi určovaním pravidiel pre prístup do siete a vykonávaním týchto pravidiel budú značné. Skutočne sa odporúča – napr. v Nemecku – nevymedziť príliš podrobne úlohu regulačných orgánov pri vykonávaní regulácie trhu s energiami, aby tieto orgány mohli reagovať na ponaučenia z regulačnej praxe. Zároveň je potrebné zaručiť, aby sa zachovala nezávislosť Rady pre reguláciu od vlády. Európska komisia vyjadrila obavy, že nezávislosť regulácie od vlády by mohla byť ohrozená. Inštitucionálny rámec pre energetiku by mal zaručiť zachovanie úspor z rozsahu medzi stanovovaním a implementáciou pravidiel upravujúcich prístup do siete.

To znamená, že vytváranie primeraných rámcových podmienok pre fungovanie hospodárskej súťaže by malo dostať prioritu. Keďže ceny za prístup do sietí nie sú v medzinárodnom porovnaní¹⁰ vysoké, možno predpokladať, že najdôležitejšiu úlohu pri zdôvodnení nízkej náchylnosti k zmene dodávateľa zohráva necenová diskriminácia konkurentov majiteľmi integrovanej distribučnej siete. Napriek tomu ešte zostáva priestor na zníženie cien za prístup do elektrickej distribučnej siete. V súčasnosti regulácia cien za prístup do siete vychádza z maximálnych cien stanovených na trojročné

4. OBNOVIŤ INICIATÍVY NA POSILNENIE HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE NA PRODUKTOVOM TRHU

obdobie na základe vyhodnotenia prevádzkových nákladov jednotlivých prevádzkovateľov. V distribúcii elektriny by bolo možné využiť ďalší priestor na znižovanie cien za prístup do siete tým, že ceny za prístup sa stanovujú na základe nákladov najefektívnejšieho regionálneho prevádzkovateľa elektrickej distribučnej siete. Pozorovatelia taktiež konštatovali, že regulované náklady na vyrovnávaciu energiu sa udržiavajú na vysokej úrovni vďaka vysokým uznaným administratívnym nákladom dominantného výrobcu elektriny.¹¹ Pri regulácii regionálnych distribučných sietí by sa popri stanovení maximálnych cien malo zväžiť aj používanie referenčných nákladov. Účinnosť referenčných nákladov by sa mohla ďalej zvýšiť tým, že sa vezmú do úvahy aj distribučné siete v susedných krajinách.

Významný priestor existuje aj na zníženie necenovej diskriminácie. Napr. kľúčovým predpokladom na vytvorenie konkurenčného prostredia je, aby majitelia sietí poskytli potenciálnym novým účastníkom trhu informácie o podmienkach prístupu, pretože v opačnom prípade by vertikálne integrovaní majitelia sietí mali informačnú výhodu pred novými účastníkmi trhu. V nedávnej správe Európskej komisie sa zdôrazňuje, že účastníci trhu s elektrinou v Slovenskej republike majú menší prístup k informáciám o podmienkach prístupu do siete než v ostatných krajinách EÚ, napr. pokiaľ ide o informácie o cenách za prístup a o dostupných kapacitách sietí a medzinárodných prepojeniach.¹² Vláda uznala nevyhnutnosť zvýšenia transparentnosti. K zamedzeniu necenovej diskriminácie by mohlo prispieť aj uloženie konkrétnejších povinností prevádzkovateľom siete. Neexistujú napr. žiadne vopred stanovené pravidlá upravujúce dôvody, za akých môžu prevádzkovatelia sietí zrušiť zmluvy s odberateľmi, čo je potenciálny zdroj diskriminácie. Okrem toho zrejme neexistujú ani pravidlá pre delbu nákladov na prepojenie medzi prevádzkovateľom siete a novými účastníkmi trhu.¹³ Zdá sa, že povoloacie konanie pri zakladaní nových elektrární je zložité, najmä vzhľadom na proces verejného pripomienkovania. Skutočnosť, že rozhodnutia nerobí úrad pre reguláciu siete, ale vláda, by mohla znamenať, že povoloacie konanie sa nebude považovať za dostatočne neutrálne.¹⁴ Mali by sa skrátka posilniť opatrenia na zamedzenie necenovej diskriminácie. Regulátor siete by mal ustanoviť povinnosť účastníkov trhu v širokej miere sprístupniť informácie o podmienkach prístupu do siete. Regulátor by mal uložiť konkrétnejšie povinnosti prevádzkovateľom v plynárenskom a elektrárenskome sektore. Napr. prevádzkovatelia sietí by mali mať možnosť zrušiť zmluvy len z dôvodov, ktoré vopred stanoví regulačný orgán. Mali by sa stanoviť pravidlá na delbu nákladov na pripojenie k sieti. Povoloacie konanie pri výstavbe nových elektrární by sa malo zjednodušiť. Regulátor siete by mal udeľovať povolenia na výstavbu elektrární v súlade s odporúčaniami MEA.

Zvýšenie účinného pôsobenia regulačného rámca na povzbudenie hospodárskej súťaže by posilnilo pokračovanie v privatizácii energetiky, najmä elektrárenského sektora. Je potrebné sa však starostlivo vyhýbať krížovému vlastníctvu medzi spoločnosťami, ktoré prevádzkujú plynárenskú rozvodnú sieť a spoločnosťami vyrábajúcimi elektrinu, pretože elektrárne na plynový pohon sú v mnohých krajinách OECD preferovaným spôsobom vstupu na trh výroby elektriny.

Obchodovanie s emisiami oxidu uhličitého na burze by znížilo náklady na zníženie znečistenia

Vláda sa rozhodla bezplatne alokovať povolenia na emisie oxidu uhličitého podnikom v sektoroch, ktoré sú zúčastnené na európskom systéme obchodovania s emisiami oxidu uhličitého (CO₂), väčšinu ktorých tvoria spoločnosti vyrábajúce elektrinu.¹⁵ Emisné povolenia sa vydávajú na základe predchádzajúcich výsledkov v oblasti znečisťovania. Keby sa namiesto toho predávali emisie CO₂ na burze, pomohlo by to dosiahnuť environmentálne ciele pri nižších nákladoch pre efektívnosť ekonomiky, a to z dvoch dôvodov. Po prvé, mohlo by sa tak predísť potenciálnym problémom, ktoré súvisia so stimulmi v „starootcovských“ schémach („grandfathering“, t. j. pokračovanie systémov, ktoré sa začali uplatňovať pred nadobudnutím účinnosti nového systému). Mohlo by sa stať najmä to, že pokiaľ môžu prevádzkovatelia očakávať, že aj v budúcnosti sa budú uplatňovať pravidlá typu „grandfathering“, môže to oslabiť ich motiváciu znižovať znečistenie, a neživotaschopné existujúce firmy môžu byť motivované k ďalšiemu pôsobeniu v danom odvetví s cieľom získať bezplatné emisné povolenia. Po druhé, predaj

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

emisných povolení na burze by pomohol znížiť vládny dlh bez toho, že by sa muselo pristúpiť k nesystémovému zdaneniu. Obchodovanie s emisnými povoleniami by navyše nezvýšilo ceny elektriny nad úroveň, ktorá sa dosahuje pomocou bezplatných emisných povolení. Zavedenie povolení na CO₂ skutočne generuje marginálne náklady nevyužitej príležitosti pri výrobe elektriny a tým zvyšuje ceny elektrickej energie bez ohľadu na to, či sa s povoleniami obchoduje alebo sa udeľujú bezplatne. A keďže bezplatné udeľovanie povolení platí len pre existujúce podniky, predaj na burze by nezvýšil náklady na vstup. Platnosť predtým vydaných emisných povolení (grandfathering) by sa mala postupne utlmať. Povolenia na emisie CO₂ by sa mali ďalej predávať na burze v rozsahu, aký umožňuje legislatíva EÚ.

Regulácia v odvetví telekomunikácií by mohla lepšie podporovať hospodársku súťaž

Ceny služieb pevných sietí sú relatívne vysoké a pokrytie vysokorýchlostnými internetovými službami je obmedzené, čo platí aj pre ADSL (obrázok s 4.2 a 4.3). Nápravné regulačné opatrenia zamerané na zabezpečenie súťaže v poskytovaní služieb pevnej siete boli prijaté neskôr než v iných európskych krajinách, čo dominantnému operátorovi umožnilo využívať svoj vysoký podiel na trhu. Napr. regulácia ukončenia hovorov v pevnej sieti založená na nákladoch bola zavedená až v decembri 2005, neskôr ako prakticky vo všetkých ostatných krajinách EÚ. Prvá referenčná ponuka na uvoľnenie prístupu k účastníckemu vedeniu bola predložená v auguste 2005 až po intervencii Protimonopolného úradu po tom, ako rozhodol, že absencia tejto referenčnej ponuky je zneužitím dominantnej pozície na trhu dominantným operátorom. Náklady na uvoľnenie prístupu k účastníckemu vedeniu boli pre konkurentov podstatne vyššie ako v ostatných krajinách EÚ, hoci v auguste 2006 sa ceny znížili. Mal by sa skrátiť čas potrebný na zavádzanie nápravných opatrení na posilnenie súťaže v službách pevných sietí.

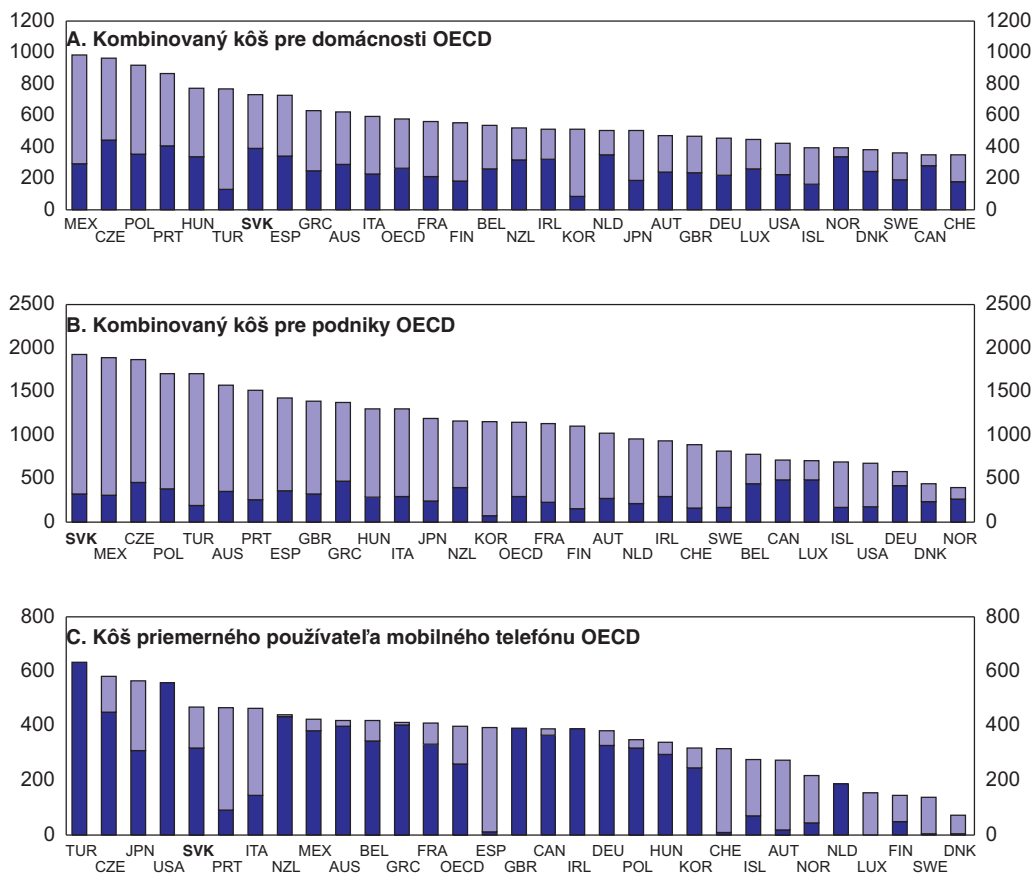
Dojem konfliktu záujmov, ktorý navodzuje štátne vlastníctvo dominantného telekomunikačného operátora, ďalej prehľbuje absencia rozpočtovej nezávislosti, keďže rozpočet telekomunikačného regulačného orgánu je súčasťou rozpočtu ministerstva dopravy, ktoré je zároveň zodpovedné za vypracúvanie vládnej legislatívy o telekomunikáciách. Nezávislosť regulačného orgánu pre telekomunikácie by sa mala posilniť tým, že jeho rozpočet sa vyčlení z rozpočtu ministerstva dopravy.

4. OBNOVÍ INICIATÍVY NA POSILNENIE HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE NA PRODUKTOVOM TRHU

Obrázok 4.2. Telekomunikačné tarify

v auguste 2006, USD PPP

■ Fixné ■ Spotreba

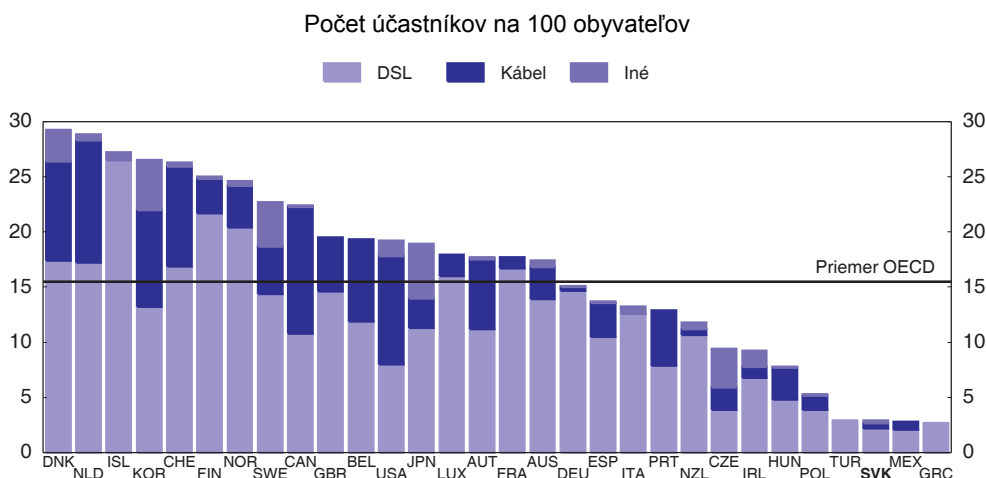


1. Vrátane DPH .
2. Vztahuje sa na pevnú sieť. Vrátane hovorov na mobilné siete a medzinárodných hovorov.

Zdroj: OECD a Teligen T. Baskets August 2006.

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

Obrázok 4.3. Penetrácia vysokorychlostných sietí v OECD, jún 2006



Zdroj: OECD, www.oecd.org/sti/ict/broadband.

Je potrebné vytvoriť podmienky na hospodársku súťaž v železničnom sektore

Atraktivnosť železničnej siete ako spôsobu prepravy v súčasnosti oslabuje relatívne slabý rozvoj infraštruktúry, čo obmedzuje aj priestor pre vstup na trh poskytovania železničných služieb. Plánuje sa však zásadná modernizácia infraštruktúry siete. Preto je čoraz dôležitejšie navrhnúť takú vládnu politiku pre sektor železníc, ktorá zvýši efektívnosť dominantného prevádzkovateľa železničnej siete a umožní rozvoj hospodárskej súťaže.

Vláda vypláca dotácie pre železničný sektor priamo štátom vlastneným prevádzkovateľom dopravy – ktorí sú po právnej aj riadiacej stránke oddelení od prevádzkovateľa železničnej siete – pričom výška týchto dotácií sa môže meniť na základe voľnej úvahy. Napr. koncom roka 2006 sa vláda rozhodla, že v roku 2007 zvýši dotácie pre železničnú spoločnosť o 8 % nad čiastku predpokladanú v rozpočte na 5,4 miliardy SKK (0,3 % HDP) s cieľom zabezpečiť, aby prevádzkovateľ neobmedzil dopravné služby a neznižil zamestnanosť. Možnosť voľnej úvahy pri rozhodovaní o financovaní však môže oslabiť motiváciu k dosahovaniu úspor nákladov. Priame vyplácanie dotácií dominantným prevádzkovateľom dopravy navyše zužuje priestor pre vstup konkurentov, pretože títo sú nákladovo znevýhodnení. Na rozdiel od toho sú ceny za prístup do železničnej siete stanovené tak, aby umožnili úplnú návratnosť priemerných nákladov.

Vzhľadom na čoraz vyššie výnosy z rozsahu pri používaní železničnej siete, prinajmenšom v čase, keď nie je preťažená, ceny stanovené s cieľom pokryť priemerné náklady bez zohľadnenia marginálnych nákladov budú pravdepodobne neefektívne vysoké a budú odrádzať od vstupu. Niektoré krajiny OECD dosiahli značné úspory nákladov aj tým, že úlohy vo verejnom záujme, ktoré sú prepojené s pevne stanovenými dotáciami, zadávajú prostredníctvom verejného obstarávania – napr. v prípade železničnej prepravy osôb cestujúcich za prácou. Úspory nákladov vyplývajúce z takéhoto verejného obstarávania úloh vo verejnom záujme sa napr. v Nemecku odhadujú na 20 až 40 %.¹⁶ Pri pridelovaní dotácií odvetviu železníc sa treba vyhýbať možnosti voľnej úvahy napr. tak, že úroveň dotácií sa pevne stanoví na viacero rokov. Malo by sa presmerovať vyplácanie dotácií prevádzkovateľom železničných prepravných služieb. Namiesto vyplácania dotácií dominantnému prevádzkovateľovi dopravy by sa dotácie mali použiť na zníženie cien za prístup do siete, alebo by sa mali udeľovať na súťažnom základe prostredníctvom verejného obstarávania úloh vo verejnom záujme.

4. OBNOVIŤ INICIATÍVY NA POSILNENIE HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE NA PRODUKTOVOM TRHU

Neumožnenie prístupu k vozňovému parku dominantného prevádzkovateľa je významnou prekážkou hospodárskej súťaže vo všetkých krajinách OECD, nakoľko dominantní prevádzkovatelia majú väčšinou reálny monopol nad vozňovým parkom. Hoci Slovenská republika vytvorila v súlade s požiadavkami EÚ regulačný orgán pre železničnú dopravu, prístup k vozňovému parku nie je v Slovenskej republike regulovaný. V záujme účinnej hospodárskej súťaže bude potrebné zabezpečiť, aby noví účastníci trhu prepravných služieb mali prístup k vozňovému parku dominantného prevádzkovateľa.

Profesionálne služby je potrebné ďalej deregulovať

Povinná registrácia v komore ako podmienka na vykonávanie profesionálnych služieb je bariérou pre vstup ako aj pre hospodársku súťaž. Predpokladom na získanie povolenia na vykonávanie profesionálnych služieb architektov, stavebných inžinierov, auditorov, advokátov, notárov a daňových poradcov je povinné členstvo v komore. Existujúce firmy majú motiváciu aj priestor na to, aby svoje členstvo v komore systematicky využívali na vytváranie prekážok hospodárskej súťaže. Povinné členstvo v komore znamená okrem iného aj náklady spojené s príliš dlhou dobou potrebnou na registráciu.¹⁷ V niektorých profesiách stavovské riadiace orgány určujú pravidlá týkajúce sa reklamy a v prípade architektov určujú aj povinné cenníky. Prekážky hospodárskej súťaže v profesionálnych službách vyplývajú aj zo zákona: napr. notársku kanceláriu si môže otvoriť len občan Slovenskej republiky, pričom počet notárov stanovuje minister spravodlivosti. Vláda stanovuje aj cenníky pre notárov.¹⁸ Notári, advokáti, audítori, daňoví poradcovia a farmaceuti majú obmedzené možnosti zvoliť si právnu formu podnikania. Napr. daňoví poradcovia si môžu založiť spoločnosť s ručením obmedzeným len vtedy, ak vlastnia 75 % hlasovacích práv alebo kapitálu spoločnosti.¹⁹ Predstavitelia slobodných povolání, ktorí chcú podnikáť, musia navyše splniť kvalifikačné požiadavky na získanie členstva v komore. Napr. na vstup do komory architektov je okrem postgraduálneho diplomu z architektúry potrebná aj odborná prax a úspešná prijímacia skúška.

Reforma verejného sektora môže zvýšiť prínos konkurenčných trhov výrobkov

Aby bolo možné využiť potenciálne prínosy hospodárskej súťaže na trhoch výrobkov pre ekonomiku, nevyhnutný je vysoko rozvinutý právny rámec na vymáhanie plnenia zmlúv. V *Ekonomickom prehľade* Slovenskej republiky z roku 2005 sa konštatovalo, že je potrebné posilniť riadiace kapacity a zodpovednosť súdnictva. Pokiaľ ide o odporúčané reformy, zrejme sa nedosiahol veľký pokrok (pozri tabuľku 1.A2).²⁰ Preto aj naďalej platia odporúčania reforiem z *Ekonomického prehľadu* z roku 2005, ktorých cieľom je zvýšiť zodpovednosť verejného sektora.

V *Ekonomickom prehľade* sa tiež konštatovalo, že je potrebné zaviesť postupy na zníženie korupcie vo verejnom obstarávaní, napr. medzinárodné porovnávanie s referenčnými nákladmi na obstarávanie. Objem verejných zákaziek skutočne rastie rýchlym tempom a v roku 2005 dosiahol 7 % HDP.²¹ Možno očakávať jeho ďalší rast najmä v stavebníctve v súvislosti s prílevom finančných prostriedkov EÚ, ktoré sa sčasti použijú vo verejnom sektore. Z tohto dôvodu je dôležité zabezpečiť transparentné verejné obstarávanie zákaziek. V roku 2006 bola prijatá legislatíva, ktorej cieľom bolo rozšíriť používanie oznámení o vyhlásení metódy verejného obstarávania. V rámci svojej snahy o zvýšenie informovanosti o otázkach hospodárskej súťaže vo verejnom obstarávaní Protimonopolný úrad konštatoval, že od obstarávateľov výberových konaní z verejného sektora dostáva len málo informácií o podozrivom správaní sa predkladateľov ponúk.²² Jedným zo spôsobov, ako odhaliť neúmerne vysoké ceny vo verejnom obstarávaní, je ich porovnávanie s medzinárodnými referenčnými hodnotami.

Administratívne zat'azenie vytvára prekážky pre vstup

Napriek pokroku dosiahnutému v posledných rokoch podniky ešte stále znášajú vysoké náklady spojené s administratívnym konaním. Je pravdepodobné, že administratívne náklady majú obzvlášť veľký

3. ZLEPŠIŤ VZDELÁVACIE VÝSLEDKY

dosah na menšie podniky, čo odrádza od zakladania firiem. Z výsledkov prieskumu podnikateľskej sféry vyplýva, že podniky spájajú mimoriadne vysoké administratívne náklady najmä s platbou príspevkov na sociálne zabezpečenie. Existujú napr. odlišné postupy pri platení rôznych príspevkov na sociálne zabezpečenie, čo zvyšuje náklady na dodržiavanie daňovej legislatívy. V súlade s týmto hodnotením aj podľa databázy Svetovej banky *Doing Business* (2006) sú náklady na dodržiavanie daňovej legislatívy v Slovenskej republike v porovnaní s ostatnými krajinami OECD vysoké, čo sčasti súvisí s platbou príspevkov sociálneho zabezpečenia. Podobne aj podnikateľské združenia udávajú, že pre jednotlivé úrovne verejnej správy je potrebné vyhotovovať duplicitné hlásenia. Náklady na získanie povolení potrebných na prevádzkovanie firmy sa tiež zdajú byť ešte stále vysoké. Napr. hoci hospodárska regulácia maloobchodného odvetvia nie je reštriktívna, postupy na získanie povolení v tomto odvetví sa zdajú byť obťažnejšie ako v iných krajinách.²³ Podľa databázy Svetovej banky *Doing Business* sú náklady spojené s udeľovaním licencií vysoké aj v medzinárodnom porovnaní. Náklady na získavanie povolení by pomohol zredukovať režim jedného kontaktného miesta.

Rámček 4.1. Odporúčania na posilnenie hospodárskej súťaže na produktovom trhu

Pokračovať v procese privatizácie

Zostávajúci majetok štátu v podniku dominantného telekomunikačného operátora by sa mal sprivatizovať.

V rámci stratégie posilňovania rámcových podmienok pre hospodársku súťaž by sa mal podporovať ďalší vstup súkromného kapitálu do spoločností pôsobiacich v oblasti výroby a obchodu s elektrinou a plynom. Prítom sa treba vyhýbať krížovému vlastníctvu medzi spoločnosťami prevádzkujúcimi plynárenskú rozvodnú sieť a spoločnosťami v oblasti výroby elektriny.

Posilniť hospodársku súťaž na trhu s energiami

Mala by sa posilniť integrácia trhu so susednými krajinami. S týmto cieľom by sa mali ďalej rozšíriť cezhraničné prepojenia elektrickej prenosovej sústavy a siete plynovodov. Prenosová sústava slúžiaca na vyrovnanie dopytu a ponuky energie by sa mala rozšíriť cez hranice v spolupráci so susednými krajinami. Mal by sa vytvoriť mechanizmus na krátkodobé obchody s elektrinou v spolupráci s Českou republikou.

Mali by sa zväziť opatrenia na posilnenie takej štruktúry vnútorného trhu, ktorá povzbudzuje hospodársku súťaž. Mala by sa zväziť možnosť požadovať od regionálnych elektrických rozvodných podnikov predaj ich kapacít na výrobu elektriny. Ďalšou možnosťou posilnenia súťaže vo výrobe elektriny by mohla byť požiadavka na odpredaj aktív dominantného výrobcu elektriny, najmä ak medzinárodná integrácia trhu nezabezpečí dostatočnú hospodársku súťaž.

Mal by sa v plnom rozsahu využiť priestor na zníženie cien za prístup do siete. S týmto cieľom by sa pri regulácii regionálnych rozvodných sietí malo popri stanovení maximálnej ceny zväziť použitie referenčných nákladov.

Mali by prijať ďalšie kroky na zamedzenie necenovej diskriminácie. S týmto cieľom by regulátor siete mal od účastníkov trhu požadovať sprístupnenie informácií o podmienkach prístupu k sieti. Mali by sa stanoviť pravidlá na delbu nákladov na pripojenie k sieti. Napr. prevádzkovatelia sietí by mali mať možnosť zrušiť zmluvy s odberateľmi len z dôvodov, ktoré vopred stanoví regulačný orgán.

Povoľovacie konanie pri výstavbe nových elektrární by sa malo zjednodušiť. Regulátor siete by mal udeľovať povolenia na výstavbu elektrární v súlade s odporúčaniami MEA.

Znížiť náklady na politiky zamerané na znižovanie emisií skleníkových plynov

“Grandfathering“ povolení na znečisťovanie by sa mal postupne utlmiť. Povolenia na emisie CO₂ by sa mali ďalej predávať v rozsahu, aký umožňuje legislatíva EÚ.

Posilniť hospodársku súťaž v odvetví telekomunikácií.

Mali by sa skrátiť lehoty potrebné na zavádzanie opatrení na podporu hospodárskej súťaže v telekomunikačných

4. OBNOVIŤ INICIATÍVY NA POSILNENIE HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE NA PRODUKTOVOM TRHU

službách pevných liniek.

Nezávislosť regulačného orgánu pre telekomunikácie by sa mala posilniť tým, že jeho rozpočet sa vyčlení z rozpočtu ministerstva dopravy.

Poskytovať dotácie pre odvetvie železníc takým spôsobom, aby podporovali hospodársku súťaž

Pri pridelovaní dotácií odvetviu železníc je potrebné sa vyhnúť voľnej úvahe napr. tým, že úroveň dotácií sa pevne stanoví na obdobie niekoľkých rokov.

Mali by sa presmerovať dotácie vyplácané prevádzkovateľom železničných prepravných služieb. Namiesto vyplácania dotácií dominantnému operátorovi dopravných služieb by sa dotácie mali použiť na zníženie cien prístupu do siete, alebo by sa mali udeľovať na základe výberového konania na poskytovanie služieb vo verejnom záujme.

Odstrániť prekážky hospodárskej súťaže vo verejnom sektore

Mal by sa zvýšiť podiel verejných zákaziek, pri ktorých sa uverejní oznámenie o vyhlásení metódy verejného obstarávania. Mali by sa stanoviť medzinárodné referenčné hodnoty nákladov na verejné obstarávanie.

Ďalej je potrebné posilniť riadiace kapacity a zodpovednosť súdnictva. Reforma verejného sektora by mala naďalej posilňovať vymáhateľnosť zmlúv a ďalej zlepšiť hospodársku súťaž vo verejnom obstarávaní.

Náklady na získavanie povolení na založenie firmy by sa mali znížiť napr. zavedením režimu jedného kontaktného miesta. Administratívne náklady na platenie príspevkov sociálneho poistenia by sa mali znížiť zjednotením príslušných administratívnych konaní.

Odstrániť prekážky hospodárskej súťaže v regulácii slobodných povolání

Malo by sa zrušiť povinné členstvo v komorách. Stavovské komory by nemali mať právomoc prijímať rozhodnutia týkajúce sa regulácie podnikateľských aktivít príslušníkov slobodných povolání. Mali by sa zrušiť vstupné požiadavky týkajúce sa praxe pri zakladaní podnikateľského subjektu. Mali by sa zmierniť obmedzenia týkajúce sa právnej formy podnikania.

Poznámky

1. Dôkazy o vzťahu medzi rastom produktivity a reguláciou trhu výrobkov pozri v Nicoletti *et al* (2006).
2. Euromonitor International (2006) *Retailing in Slovakia* . www.euromonitor.com.
3. OECD (2006b).
4. Pozri napr. Medzinárodná energetická agentúra (2001) a Hunt (2002).
5. V priemere za celý rok boli ceny vyššie ako priemer za EÚ (Európska komisia 2007b). Jadrová energia a vodná energia predstavujú 74 % vyrobenej elektrickej energie, zatiaľ čo na ropu a plyn pripadá iba 11 %. Za celé EÚ sú príslušné podiely 45 % a 25 %. Komisia Európskych spoločenstiev (2007).
6. Vyrovnávací energia je energia používaná na prispôsobovanie dodávok elektriny s cieľom zabezpečiť súlad medzi ponukou a dopytom v prenosovej sústave v reálnom čase.
7. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví Slovenskej republiky (2006).
8. Medzinárodná agentúra pre energiu (2006).
9. Zvýšenie produktivity spojené s hospodárskou súťažou v elektrárenském odvetví je pravdepodobne výraznejšie pri výrobe elektriny než pri obchodovaní s elektrinou. Pozri napr. Hunt (2002). V plynárenstve sa hospodárska súťaž obmedzuje na obchod s plynom.
10. Európska komisia (2006), na základe údajov z roka 2005.
11. Péter Kaderják (2005).
12. Európska komisia (2007c).
13. Medzinárodná agentúra pre energiu (2006).
14. Medzinárodná agentúra pre energiu (2006).
15. Okrem toho sa môžu do systému zapojiť podniky vyrábajúce a spracúvajúce železné kovy, odvetvie nerastných surovín a priemysel výroby celulózy a papiera v prípade zariadení s určitou kapacitou.
16. Pozri OECD (2006a).
17. Pozri Aliancia podnikateľov Slovenska, Republiková únia zamestnávateľov (2006), podľa ktorých môže registrácia do komory trvať až tri mesiace.
18. Protimonopolný úrad SR (2005).
19. Protimonopolný úrad SR (2005).
20. Úrad verejného obstarávania SR (2006).
21. Úrad verejného obstarávania SR (2006).

-
- ²². Protimonopolný úrad SR (2006) *Indície protisúťažného správania podnikateľov v procese verejného obstarávania* .
- ²³. Podľa údajov OECD o regulácii maloobchodu.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- Business Alliance of Slovakia, The Republic Union of Employers (2006), *A Comprehensive Audit of Barriers in Domestic Business in Slovakia*.
- Commission of the European Communities (2007a), EU ENERGY POLICY DATA.
- Commission of the European Communities (2007b), *Slovakia Energy Fact Sheet*.
- Commission of the European Communities (2007c), *Energy sector inquiry - final report*.
- Euromonitor International (2006), *Retailing in Slovakia*.
- Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons, New York.
- IEA (2001), *Competition in Electricity Markets*.
- International Energy Agency (IEA, 2006), *Slovak Republic, Energy Policy Review 2005*.
- National Competition Authority of Slovakia (2005), *Bulletin on the regulation of liberal professions*. (Translated from Slovak.)
- Nicoletti, G. *et al* (2005), ECO/WKP(2005)209.
- OECD (2006a), *Economic Survey of Germany 2006*.
- OECD (2006b), *Structural Reform in the Rail Industry*, OECD, Paríž.
- Kaderják, P. (2005), A comparison of electricity market models of CEE new member States. European Regulation Forum on Electricity Reforms Working Paper No. 14.
- Public Procurement Office of the Slovak Republic (2006), *Information on the overall statistical evaluation of the public procurement process in 2005*. www.uvo.gov.sk.
- World Bank (2006), Doing Business data base.