

EURÓPA 2020 – INTELIGENTNÁ, UDRŽATEĽNÁ a INKLUZÍVNA EURÓPA

Odporúčania pre Slovensko

Autori:

Peter Druga

Michal Fedák

Martin Kahanec

Robert Kičina

Tatiana Kluvánková – Oravská

Stanislav Sipko

Juraj Vantuch



EURÓPSKA KOMISIA
Zastúpenie na Slovensku

Európa 2020



Inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa



Slovak Governance Institute
Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť

EURÓPA 2020 – INTELIGENTNÁ, UDRŽATEĽNÁ a INKLUZÍVNA EURÓPA

Odporúčania pre Slovensko

Autori: Peter Druga, Michal Fedák, Martin Kahanec, Robert Kičina, Tatiana Kluvánková
– Oravská, Stanislav Sipko, Juraj Vantuch



EURÓPSKA KOMISIA
Zastúpenie na Slovensku

Európa 2020



Inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa



Slovak Governance Institute
Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť

Táto publikácia vznikla ako súčasť projektu „Európa 2020 – inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa“, ktorý realizovalo Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku v spolupráci s Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) a ktorý bol financovaný z rozpočtu Európskej únie.

Európska komisia
Generálne riaditeľstvo pre komunikáciu
Publikácie
B -1049 Brusel

Právne upozornenie

Ani Európska komisia, ani žiadna osoba konajúca v mene Komisie nezodpovedajú za použitie tejto publikácie.

Rukopis bol dokončený v októbri 2011.
Kordinátorka projektu: Mária Bulková
Grafická úprava: Daniela Jankelová
Jazyková úprava: Mgr. Michaela Mošat'ová, PhD.
Luxemburg: Úrad na vydávanie publikácií Európskej únie, 2011
2011 – s. 108 – 8.5 × 11 in

ISBN 978-92-79-21748-7
doi: 10.2775/2239

© Európska únia, 2011

Reprodukcia je povolená. Na použitie alebo reprodukciu jednotlivých fotografií je potrebné získať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Printed in Slovakia

VYTLAČENÉ NA PAPIERI BIELENOM BEZ POUŽITIA ELEMENTÁRNEHO CHLÓRU (ECF)

Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku, Palisády 29, 811 06 Bratislava, www.europa.sk
Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI), Gajova 4, 811 09 Bratislava, www.governance.sk

Obsah

1. Výskum, vývoj a inovácie – politické heslá, alebo aj skutočný pilier rozvoja Slovenska?	6
(Iniciatíva Inovácia v Únii v slovenských podmienkach)	
Stanislav Sipko	
1.1. Identifikovanie súčasných problémov a ich kontext	6
1.2. Zhodnotenie súčasných politík	10
1.3. Odporúčania	12
1.3.1. Konsolidácia riadenia štátnej vednej a technickej politiky a jej inštitúcií	13
1.3.2. Kvalita slovenskej vedy a systému jej riadenia	14
1.3.3. Financovanie	14
1.3.4. Skvalitnenie a zjednodušenie legislatívy a administratívnych pravidiel	15
1.3.5. Infraštruktúra a priority	15
1.3.6. Veda, hospodárstvo a spoločnosť	16
1.4. Záver	16
1.5. Použitá literatúra	17
2. Ako ďalej so slovenským vysokým školstvom?	18
(Iniciatíva Mládež v pohybe v slovenských podmienkach)	
Michal Fedák	
2.1. Úvod	18
2.2. Ako sú na tom slovenské vysoké školy v súčasnosti?	18
2.3. Otvorenosť a flexibilita vysokých škôl	20
2.3.1. Prepojenie vysokoškolského vzdelávania s praxou	21
2.3.2. Medzistupňová mobilita	22
2.3.3. Mobilita študentov smerom do zahraničia	22
2.3.4. Otvorenie sa spoločnosti a svetu	23
2.4. Použitá literatúra	26
3. Digitálne Slovensko 2020 – najvyšší čas pre zodpovedný prístup, aktivity a reálne aplikácie	28
(Iniciatíva Digitálna agenda pre Európu v slovenských podmienkach)	
Peter Druga	
3.1. Úvod	30
3.2. Pilieri Digitálnej agendy pre Európu a ich implementácia v SR	31
3.2.1. Pulzujúci digitálny jednotný trh	31
3.2.2. Interoperabilita a normy	33
3.2.3. Dôvera a bezpečnosť	34
3.2.4. Rýchly a ultrarýchly prístup k internetu	35
3.2.5. Výskum, vývoj a inovácie IKT	39
3.2.6. Zvyšovanie digitálnej gramotnosti, zlepšovanie digitálnych zručností a začleňovania osôb	40
3.3. Výhody pre spoločnosť EÚ vyplývajúce z IKT	41
3.4. Záver	48
3.5. Použitá literatúra	49
4. Vízia Európy 2020 a environmentálna politika Slovenska: problém cieľov a ich uplatňovania	51
(Iniciatíva Európa efektívne využívajúca zdroje v slovenských podmienkach)	

Richard Filčák, Jiřina Jílková, Maroš Finka, Tatiana Kluvánková – Oravská,	
4.1. Úvod	51
4.2. Východiská a trendy v hľadaní cieľov a foriem implementovania environmentálnej politiky v podmienkach rozšírenej EÚ	52
4.3. Stratégia Európa 2020 a Slovensko	55
4.3.1. Zmena klímy a energetika	56
4.3.2. Usmerňovanie priestorového rozvoja: nové nástroje a výzvy	60
4.3.3. Ekonomika, sociálna inklúzia a práca	63
4.4. Záver	65
4.5. Použitá literatúra	65
5. Starostlivosť o podnikateľské prostredie ako kľúčový predpoklad hospodárskeho rastu	68
(Iniciatíva Priemyselná politika vo veku globalizácie v slovenských podmienkach)	
Robert Kičina	
5.1. Priority iniciatívy a príčiny zaostávania SR	68
5.2. Podnikateľské prostredie a podpora MSP	69
5.3. Ochrana duševného vlastníctva	72
5.4. Administratívne zaťaženie a kvalita právnych predpisov	72
5.5. Budovanie priemyselnej a vedomostnej základne	75
5.6. Následky ignorovania bariér	77
5.7. Trojica vládnych stratégií	77
5.8. Použitá literatúra	79
6. Staré prístupy k novým výzvam?	80
(Iniciatíva Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta v slovenských podmienkach)	
Juraj Vantuch	
6.1. Úvod	80
6.2. Kontext vývoja v EÚ	82
6.3. Identifikácia problémov na úrovni EÚ	83
6.4. Identifikácia problémov na úrovni Slovenska	84
6.5. Odporúčania	95
6.6. Záver	96
6.7. Použitá literatúra	97
7. Miera chudoby, jej príčiny a východiská politík boja proti chudobe na Slovensku	99
(Iniciatíva Európska platforma na boj proti chudobe v slovenských podmienkach)	
Martin Kahanec	
7.1. Úvod	99
7.2. Definícia chudoby	100
7.3. Miera chudoby na Slovensku	101
7.4. Determinanty chudoby	102
7.5. Sociálne vylúčenie	103
7.6. Demografická podmienenosť chudoby	103
7.7. Medzinárodné porovnanie: Európa, Maďarsko	104
7.8. Východiská politík boja proti chudobe	104
7.9. Záver	106
7.10. Použitá literatúra	107

Úvod

Vážení čitatelia,



dostáva sa vám do rúk zborník z projektu venovanému spoločnej európskej stratégii Európa 2020. V roku 2011 sa uskutočnili dve konferencie a sedem workshopov zameraných na budovanie inteligentnej, udržateľnej a inkluzívnej Európy. Projekt zorganizovalo Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku v spolupráci s Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť SGI.

Stratégia Európa 2020 vznikla v roku 2010, keď už mala Európska únia a veľa členských štátov plné ruky práce so zvládaním dôsledkov hospodárskej krízy. Napriek tomu, a možno práve preto, sa Európska únia dokázala zhodnúť na tomto významnom strategickom dokumente – na vízii pre nasledujúce desaťročie. Boj proti kríze totiž nie je len o krátkodobých opatreniach, ako sú stabilizačné mechanizmy alebo väčšia kontrola finančných trhov. Boj proti kríze je behom na dlhé trate.

Hlavnou prioritou stratégie Európa 2020 je dosiahnuť inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast. Nová stratégia má jasne definované priority, ciele a sedem hlavných iniciatív, prostredníctvom ktorých chceme tieto výsledky dosiahnuť. To je nesmierne dôležité, keďže bez jasného cieľa môžeme považovať všetky cesty za správne.

Európa 2020 nie je projekt vymyslený „anonymnými bruselskými úradníkmi“. Je to spoločná dohoda členských štátov a tie majú aj najväčšiu zodpovednosť za dosiahnutie stanovených cieľov. Samozrejme sa to týka aj Slovenskej republiky.

Ak však má byť Slovensko úspešné, nestačí len prijímať rozhodnutia kdesi za zatvorenými dverami kancelárií. Veľmi dôležitými faktormi úspechu sú diskusia odborníkov a informovanie širokej verejnosti. Aj preto sme pripravili projekt Európa 2020 – inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa, ktorý vytvoril platformu najmä na odbornú diskusiu a interakciu s politickou reprezentáciou. Tento zborník zahŕňa najdôležitejšie výstupy projektu – nájdete tu súbor odborných odporúčaní ku každej hlavnej iniciatíve stratégie. Som presvedčená, že padnú na úrodnú pôdu.

Na záver by som rada poďakovala autorom – garantom jednotlivých kapitol – za ich významný prínos ku kvalite celého projektu. Verím, že aj s pomocou ich spoločného diela bude Slovensko schopné lepšie naplniť ciele, ktoré si v rámci spoločnej stratégie Európa 2020 stanovilo.

Andrea Elscheková-Matisová,
vedúca Zastúpenia Európskej komisie v SR 2005 – 2011

1. Výskum, vývoj a inovácie – politické heslá, alebo aj skutočný pilier rozvoja Slovenska?

Iniciatíva Inovácia v únii v slovenských podmienkach

Stanislav Sipko, SOVA

Pripravené v rámci workshopu „Inovácia v Únii“, ktorý sa uskutočnil 26. mája 2011 v Bratislave. Citovať možno len so súhlasom autora.

Abstrakt

Stratégiou Európa 2020, ktorá je nasledovníčkou Lisabonskej stratégie, sa Európska únia v horizonte nasledujúcich desiatich rokov druhýkrát pokúsi stať sa vedúcou ekonomickou a inovačnou mocnosťou sveta. Slovenská republika podľa oficiálnej rétoriky posledných štyroch vlád považuje vedu a inovácie za svoju prioritu. Skutočnosť sa však od rétoriky výrazne líši a v oblasti oficiálnych indikátorov – či už na strane vstupu, ako je miera financovania, alebo na strane výstupu ako napríklad počet patentov – patríme medzi najslabšie štáty Európskej únie.

Pritom použiť vedu a inovácie ako stabilný pilier rozvoja spoločnosti si nevyžaduje až tak veľa. V prvom rade by to mala byť kontinuálna stabilná a predvídateľná národná stratégia akceptovaná celým politickým spektrom, keďže rozvoj vedy a inovácií si vyžaduje stabilitu. Toto je hlavný problém slovenskej vedy a inovácií, ktorý by mala riešiť vláda SR spoločne s Národnou radou SR. Každý krok vo vede a v inováciách na mikroúrovni – t. j. úrovni samotných podnikov, resp. vedeckých inštitúcií – je behom na dlhé trate.

Pokiaľ bude aj naďalej každá nasledujúca vláda, tak ako doteraz posledné tri, zakaždým začínať odznova reformu vedy a inovácií a nikdy ju nedokončí, rozvojový potenciál týchto oblastí pre Slovensko bude tak ako doteraz paralyzovaný. Z tohto predpokladu vychádzajú aj hlavné závery a odporúčania príspevku.

1.1. Identifikovanie súčasných problémov a ich kontext

Európska únia si pred desiatimi rokmi v rámci známej Lisabonskej stratégie stanovila cieľ stať sa do roku 2010 svetovým lídrom v oblasti inovácií, a tým sa súčasne stať aj vedúcou ekonomickou mocnosťou sveta. Tento cieľ bol mimoriadne ambiciózny a nepodarilo sa ho naplniť. Stratégiou Európa 2020, ktorá je nasledovníčkou Lisabonskej stratégie, sa Európska únia v horizonte nasledujúcich desiatich rokov druhýkrát pokúsi stať sa vedúcou ekonomickou a inovačnou mocnosťou sveta.

Základným nástrojom na splnenie globálneho cieľa sú v rámci stratégie *Európa 2020* „inovácie“. Toto slovo reprezentované najširším možným kontextom a navrhovanými opatreniami predstavuje kľúč k dosiahnutiu cieľa. Európska únia je práve v oblastiach, ako sú vzdelávanie, veda a inovácie, výrazne decentralizovaná, a preto jednotlivé členské štáty a ich národné politiky v príslušných oblastiach majú rozhodujúci vplyv na to, aká je v danej oblasti Európska únia silná.

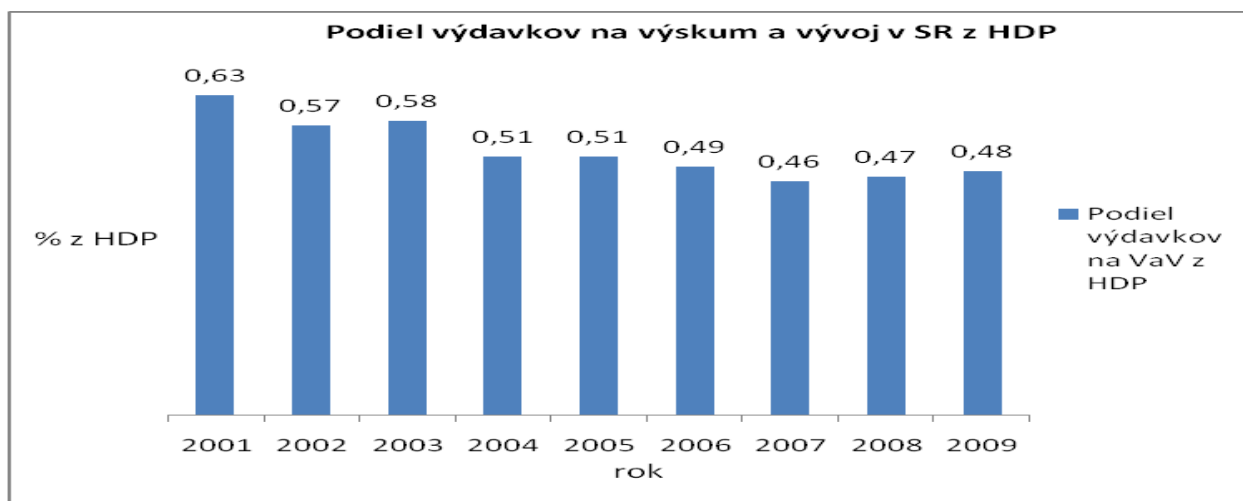
Slovenská republika podľa oficiálnej rétoriky posledných štyroch vlád považuje vedu a inovácie za svoju prioritu. Skutočnosť sa od rétoriky ale výrazne líši a v oblasti oficiálnych indikátorov – či už na strane vstupu, ako je miera financovania, alebo na strane výstupu ako napríklad počet patentov – patríme medzi najslabšie štáty Európskej únie.

Priamo v stratégii Minerva 2.0 – Slovensko do prvej ligy sa uvádza: „... stav vedomostnej ekonomiky na Slovensku je žalostný. Slovensko zaostáva v kľúčových oblastiach pre oblasť vedomostnej ekonomiky nielen za najvyspelejšími krajinami EÚ a OECD, ale aj za Poľskom, Maďarskom či Českou republikou. Sme jedinou krajinou Vyšehradskej štvorky (V4), ktorá nemá ani jednu vysokú školu v hlavných rebríčkoch najlepších svetových univerzít. Máme najnižší počet inovatívnych firiem z krajín V4. V indexe najcitovanejších vedeckých článkov zaostávame nielen za krajinami V4, ale aj za krajinami, ako je Brazília, Turecko či Mexiko. Slovensko tak zaostáva za špičkou Európy a naša dlhodobá perspektíva sa zhoršuje napriek tomu, že Slovenská republika dnes patrí medzi päť najrýchlejšie rastúcich krajín v EÚ. Slovenské investície do vzdelávania, vedy a výskumu patria medzi najnižšie v OECD, na Slovensku študuje minimum zahraničných študentov a, naopak, odliv študentov zo Slovenska patrí v krajinách OECD k najvyšším. V inovačnom hodnotení krajín EÚ sa Slovensko prepadlo z 18. miesta v roku 2009 na 23. miesto v roku 2010...” (Minerva 2.0 – Slovensko do prvej ligy, 2011, strana 5).

Štatistických ukazovateľov z oblasti vedomostnej spoločnosti je pomerne veľa. Na konfrontáciu s tvrdením z vládnej stratégie „Minerva 2.0“ sa ako najvhodnejšie javia dva z nich – pomer financovania vedy a inovácií k HDP a medzinárodná úspešnosť slovenských tímov týkajúca sa účasti v celoeurópskych výskumno-inovačných projektoch, ktoré sú financované zo 7. rámcového programu EÚ pre výskum a vývoj a jediným kritériom pre ich financovanie je kvalita. Možno to na prvý pohľad vyzerá ako zjednodušený pohľad na takú komplexnú problematiku, avšak keď si pozrieme väčšinu ukazovateľov budovania vedomostnej spoločnosti v medzinárodnom kontexte, až na niekoľko málo výnimiek sa Slovensko pohybuje na posledných troch priečkach spomedzi všetkých členských štátov Európskej únie.

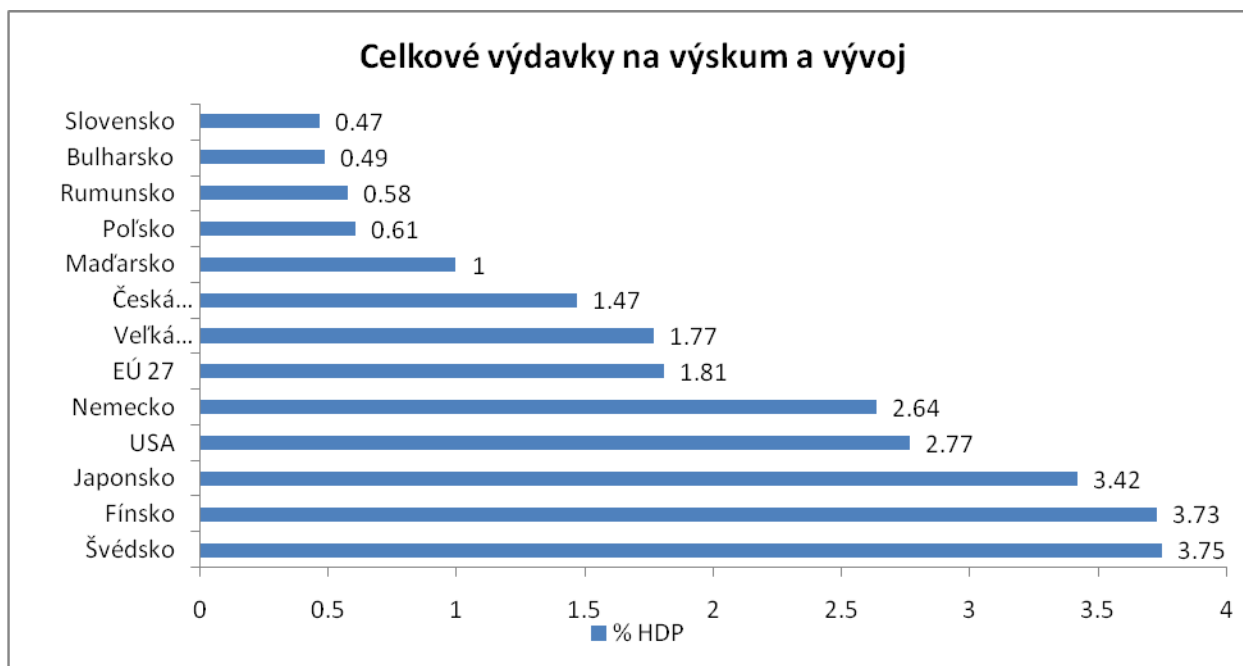
Keď zoberieme do úvahy financovanie vedy na Slovensku, veľmi zaujímavé závery vyplývajú z historického porovnania a súčasne pohľadu do roku 2020. Keď Slovenská republika vstupovala 1. mája 2004 do Európskej únie, stanovila si za cieľ dosiahnuť hodnotu investícií do vedy a inovácií na úrovni 1,8 % z hodnoty HDP, pričom z tejto hodnoty mali byť 2/3 investované zo strany súkromného sektora a zvyšok mal investovať štát. Ako plnenie tohto cieľa dopadlo, ukazujú nasledovné grafy.

Graf č. 1: Podiel výdavkov na výskum a vývoj v SR ako percento z HDP



Zdroj: Eurostat.

Graf č. 2: Výdavky na výskum a vývoj ako percento z HDP vo vybraných štátoch v roku 2008



Zdroj: Eurostat.

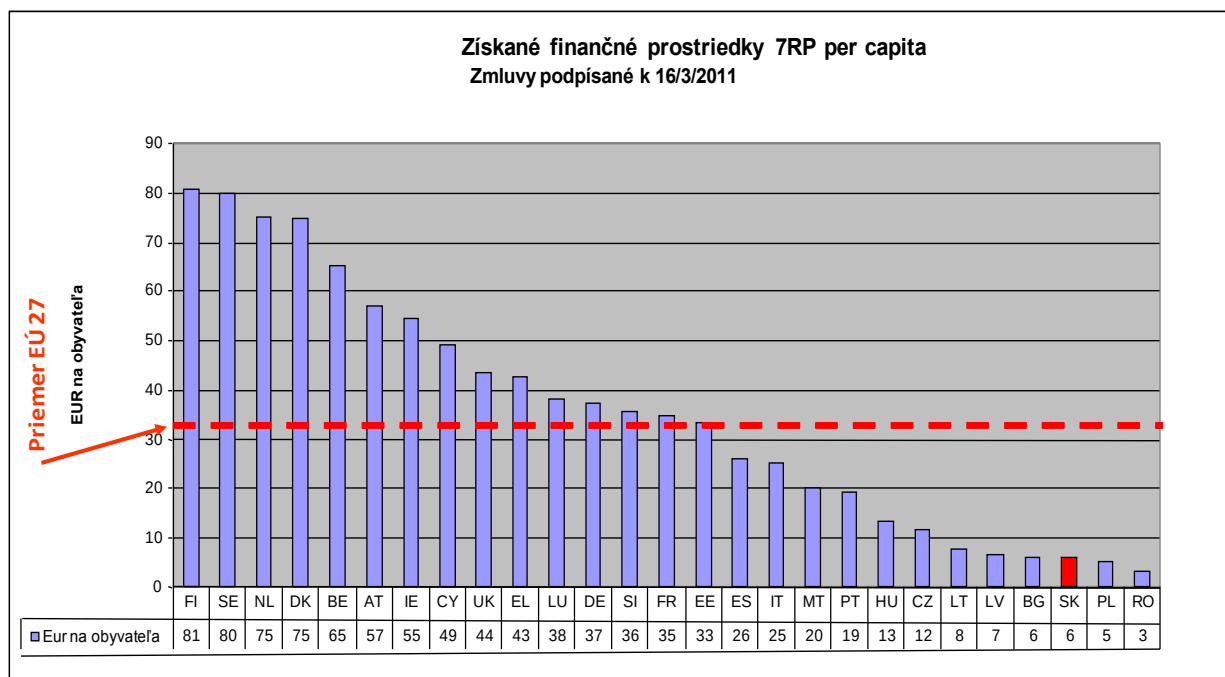
Ako ukazujú grafy, výskum, vývoj a inovácie na Slovensku patria medzi priority len deklaratívne. Nemožno ich označiť za reálne priority verejných financií. Graf č. 1 dokazuje, že ani v rokoch pred svetovou hospodárskou krízou, keď Slovenská republika dosahovala rekordné tempá rastu HDP, sa štát nerozhodol zmeniť svoj prístup k stagnujúcemu financovaniu vedy a inovácií na Slovensku.

Keď bola prijatá stratégia *Európa 2020*, každý štát mal nanovo prehodnotiť svoje kvantitatívne ciele aj v oblasti financovania vedy a inovácií. Kým pre rok 2010 Slovensko malo cieľ na úrovni 1,8 % z hodnoty HDP, pre rok 2020 si tento cieľ vláda SR stanovila na úrovni 1,0 % z HDP. Keď zoberieme do úvahy dnešnú úroveň financovania, pre ktorú platí, že po započítaní štrukturálnych fondov pre vedu, ktoré sú dominantným súťažným zdrojom financovania vedy na Slovensku, je hodnota investícií do vedy a inovácií na Slovensku na úrovni okolo 0,9 % z HDP, môžeme dospieť k záveru, že vláda SR nemieni investovať v priebehu nasledujúcich 10 rokov do vedy a inovácií viac ako v súčasnosti. Pri problémoch, akým čelia verejné financie, je to možno pochopiteľné. Už menej pochopiteľné ale je, že náš národný cieľ je spoločne s cieľom, ktorý si stanovili Cyprus a Malta, suverénne najnižším zo všetkých členských štátov Európskej únie.

V skutočnosti to znamená, že ak chceme začať využívať potenciál vedy a inovácií v prospech rozvoja Slovenska, je o to väčší dôraz potrebné klásť na kvalitu manažmentu štátnej vednej a inovačnej politiky. Len tak sa z nezmeneného prístupu k financovaniu vedy a inovácií môže podariť to, čo sa nepodarilo žiadnej vláde za posledných 10 rokov, a to naozaj spraviť z vedy a inovácií motory rozvoja ekonomiky a hospodárstva.

Výkonnosť a kvalitu slovenskej vedy a inovácií je možné hodnotiť aj na základe účasti slovenských subjektov v európskych výskumno-inovačných projektoch, ktorých hlavnou charakteristickou črtou je kvalita a reflektovanie potrieb praxe. Ako ukazuje nasledovný graf, ani tu sa Slovenská republika nemá čím chváliť.

Graf č. 3: Získané finančné prostriedky zo 7RP na obyvateľa



Zdroj: Európska komisia, prezentácia na seminári o zvýšení účasti nových členských štátov v 7RP, september 2011.

Ako ukazujú vyššie uvedené fakty, najnovšia vládna stratégia súčasný stav na Slovensku v oblasti vedy a inovácií pomenovala pravdivo. Avšak takýto istý text mohla mať obdobná stratégia pred

štyrmi rokmi, resp. ďalšia stratégia z roku 2004. Minerva 2.0 je pokračovateľom stratégie s týmto istým názvom pred šiestimi rokmi. Už pred šiestimi rokmi sme mohli konštatovať, aké sú základné problémy slovenskej vedy. Prečo je tomu tak?

1.2. Zhodnotenie súčasných politík

Posledná vláda pred dvoma rokmi zverejnila svoje programové tézy, pričom dobrou správou pre slovenskú vedu bolo to, že obsahovali aj pomerne konkrétne zámery v oblasti podpory výskumu, vývoja a inovácií. Nová vláda mala ambíciu zmeniť fungovanie vedy a inovácií na Slovensku v piatich základných okruhoch:

- financovanie vedy zo štrukturálnych fondov,
- zvýšenie kvality vysokého školstva, a tým aj vedy na vysokých školách,
- ciele opatrenia na zvýšenie kvality ľudských zdrojov,
- vybudovanie systému grantových schém na podporu najkvalitnejších výskumných tímov a otvorenie sa vedy smerom k spoločnosti,
- vybudovanie národného systému pre transfer technológií a poznatkov do praxe.

Programové tézy novej vlády vo svojich piatich okruhoch správne pomenovali najväčšie systémové problémy riadenia a podpory slovenskej vedy.

Vysoká miera byrokracie uplatňovaná pre investičné projekty z oblasti výskumnej infraštruktúry financované zo štrukturálnych fondov zabíja slovenskú vedu. Na projekty sa uplatňuje niekoľkonásobne vyššia miera byrokracie, ako vyžadujú bruselské pravidlá a v konečnom dôsledku to znamená to, že kvalitným vedeckým tímom zaberie viac času byrokracia súvisiaca s projektom než riešenie vedeckých tém. Toto je mimoriadne vážny problém slovenskej vedy, ktorý treba odstrániť aj preto, že štrukturálne fondy Európskej únie sú a aj v nasledujúcom období budú hlavným zdrojom financovania vedy na Slovensku.

Dobрым zámerom bola aj snaha skvalitniť slovenské vysoké školstvo, ktoré má v mnohých oblastiach štrukturálne problémy. Tieto boli pomerne jasne definované aj komplexnou hodnotiacou správou vypracovanou Európskou asociáciou univerzít (celý dokument je možné nájsť na stránke Slovenskej rektorskej konferencie: <http://www.srk.sk/images/stories/dokumenty/dokumentyEUA/EUA-Sectoral-Report.pdf>).

Ľudské zdroje vo vede sú oblasťou, ktorá si vyžaduje systematický prístup, a to na všetkých úrovniach. Na Slovensku však aj v tejto oblasti existujú základné štrukturálne problémy. A keďže aj o vede platí téza, že „všetko je o ľuďoch“, chýbajúce ľudské zdroje znamenajú vážny problém. Na Slovensku je celkovo menší počet vedcov na počet obyvateľov, ako majú štáty typu Fínsko, ktoré svoj rozvoj postavili na vede. To znamená, že je potrebné veľmi cielene zvyšovať záujem mladej generácie o kariéru vedca. Druhým a nemenej závažným problémom je chýbajúca silná generácia kvalitných vedcov vo veku 35 – 50 rokov. Je to dôsledok prakticky neexistujúcej podpory vedy a techniky na Slovensku počas posledných 15 rokov.

Vybudovanie systému grantových schém spoločne so zámerom o zjednodušený systém podpory z európskych štrukturálnych fondov je kľúčová téza pre súťažné financovanie vedy a inovácií na Slovensku. Štrukturálne fondy sa počas posledných rokov stali takmer jediným domácim projektovým finančným zdrojom pre vedu Slovenska a začali suplovať aj samotné výskumné projekty. Štrukturálne fondy však nie sú vhodné na financovanie samotnej vedy ako procesu, ale

majú slúžiť primárne na obnovu a vybudovanie infraštruktúry, prístrojového vybavenia a vybudovania komplexných výskumných centier. Ale samotná veda si vyžaduje aj financovanie ľudí a spotrebného materiálu a ďalších náležitostí, pre ktoré sú štrukturálne fondy absolútne nevhodným typom financovania. Komplementárne domáce grantové schémy a sfunkčnenie grantového systému, ktorý prakticky neexistuje, sú pre ďalší rozvoj slovenskej vedy nevyhnutné.

Posledný okruh bol adresovaný vytvoreniu systémového riešenia pre transfer technológií a poznatkov do praxe. Je to svojím spôsobom „čerešnička na torte“, ktorá je potrebná, ale bez vhodnej realizácie predchádzajúcich zámerov nemá veľký význam. Využívanie výsledkov vedy praxou je možné vtedy, ak vedecké tímy produkujú dostatočný objem poznatkov a nových návrhov technológií, ktoré sú na medzinárodnej úrovni. Vybudovanie národného systému pre transfer technológií je krokom správnym smerom, ale bez toho, aby bol naplnený vedeckými výstupmi, ktoré majú potenciál využiteľnosti priemyslom a spoločnosťou, nebude plniť svoj účel.

Slovenská vedná, technická a inovačná politika sú už 10 rokov v stave nedokončenej reformy. Každá z posledných vlád ju začala a nedokončila a jej nasledovníčka ju začínala odznova. Teraz hrozí to isté. Pritom zrealizovaná reforma je stabilnou podmienkou strážcu verejných zdrojov – Ministerstva financií SR – aby veda a inovácie neboli z jeho strany považované za „čiernu dieru“ a naozaj verejné zdroje boli do tejto oblasti investované s väčšou intenzitou ako v posledných rokoch.

Táto situácia spôsobila, že vedný a inovačný sektor na Slovensku je z pohľadu financovania, ako aj pravidiel na pôsobenie v tejto oblasti nestabilný a nepredvídateľný a na pokraji záujmu verejných financií. Toto je ešte vážnejší problém ako nízky objem investovaných zdrojov a hlavná príčina zlyhania využívania rozvojového potenciálu vedy a inovácií v prospech slovenských občanov.

Vychádzajúc z dostupných faktov medzi hlavné problémy slovenskej vedy a inovácií možno zaradiť nasledovné:

- nestabilné a nepredvídateľné financovanie vedy a inovácií,
- fragmentácia vedeckej a inovačnej komunity a neexistencia základných infraštruktúr potrebných pre modernú vednú a inovačnú politiku,
- paradox eurofondov – hlavný finančný nástroj štátnej vednej a technickej politiky, ktorý v skutočnosti funguje mimo systému vednej politiky:
 - riadenie Operačného programu Výskum a vývoj ako dominantného zdroja financovania vedy bez reálnej väzby na vednú, technickú a inovačnú politiku,
 - neuspokojivé čerpanie zazmluvnených projektov z Operačného programu Výskum a vývoj,
 - neúnosná byrokratická záťaž pre implementáciu projektov Operačného programu Výskum a vývoj – toto je oblasť, ktorú má samotná vláda SR vo svojich programových tézach ako prioritu,
 - nevhodný systém verejného obstarávania, ktorý v oblasti vedeckých projektov neumožňuje obstarávať kvalitu,
- nízke celkové výdavky vo vzťahu k HDP – na troch posledných miestach EÚ,
- vedná a inovačná politika dlhšie v stave nedokončenej reformy,
- chýbajúca diskusia a interakcia medzi predstaviteľmi vedy a inovácií a výkonnou mocou,
- zlý imidž slovenskej vedy na verejnosti,
- nefunkčné financovanie vedy z iných zdrojov než eurofondy, pričom situácia zostane v tomto bode nezmenená dlhodobejšie – zrejme až do roku 2020.

1.3. Odporúčania

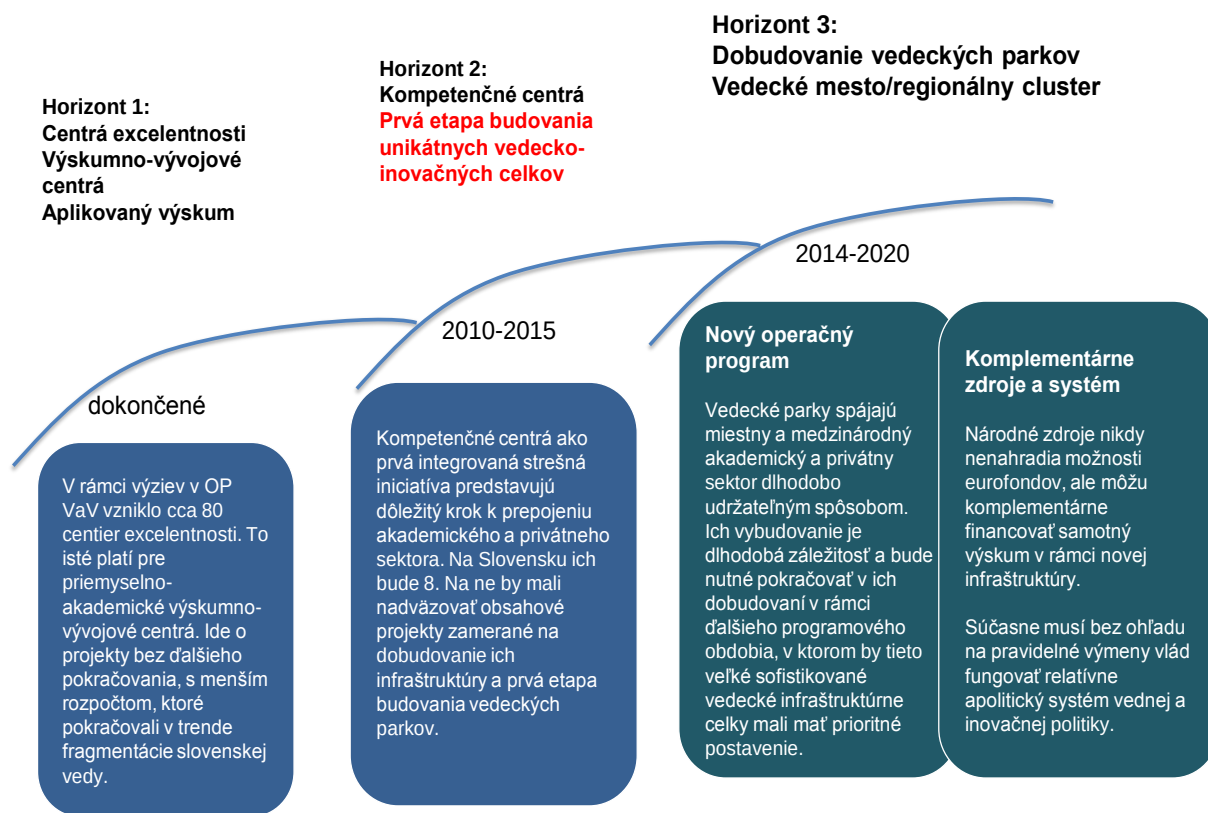
Veda a inovácie môžu naplno využiť svoj rozvojový potenciál pre Slovensko len v takom prípade, pokiaľ budú disponovať modernou infraštruktúrou – a to tak technickou, ako aj ľudskou. Infraštruktúru pre vedu a inovácie je potrebné chápať ako hlavnú zložku manažmentu vedy a inovácií. Na Slovensku zatiaľ chýbajú fungujúce základné inštitúcie typické pre moderný ekosystém vzdelávania, vedy a inovácií, ako sú napríklad:

- národné výskumno-vývojové centrá,
- vedecké parky / vedecké mestá,
- technologické centrá a inkubátory.

Slovensko je posledná krajina V4 a zrejme aj posledná členská krajina EÚ, ktorá nemá uvedené typy inovačných infraštruktúr. V rámci Operačného programu Výskum a vývoj, ktorý je programovým dokumentom financovania vedy prostredníctvom štrukturálnych fondov Európskej únie, sa začínajú budovať kompetenčné centrá ako prvý náznak infraštruktúry, ktoré na Slovensku chýbajú a bez ktorých ekosystém pre špičkové vzdelávanie, vedu a inovácie nemôže fungovať.

Slovensko by sa do budúcnosti malo vyhnúť prístupu, ktorý bol uplatnený pri zriaďovaní a financovaní tzv. centier excelentnosti – centier špičkového základného výskumu. Namiesto postupu, keď je centrum podporované kontinuálne 7 – 10 rokov, a až následne sa jeho podpora z verejných financií zníži a ďalej pokračujú len životaschopné centrá, ktoré si na seba „zarobia“, boli vyhlasované nové výzvy na zriadenie ďalších a ďalších centier excelentnosti, a tie, ktoré boli vybrané v rámci prvých výziev, sa takto menia na projekty v trvaní troch rokov bez ďalšej cieľenej podpory štátu.

Nižšie uvedená schéma znázorňuje ideálny prípad reformy vedy a inovácií na Slovensku tak, aby tieto začali plniť svoju rozvojovú funkciu pre štát a občanov Slovenskej republiky do roku 2020.



Základné odporúčania, ktoré možno označiť ako akčný plán pre vedu a inovácie, sa dajú zhrnúť do nasledovných okruhov:

- konsolidácia riadenia štátnej vednej a technickej politiky a jej inštitúcií,
- kvalita slovenskej vedy a systému jej riadenia,
- nový model financovania,
- skvalitnenie a zjednodušenie legislatívy a administratívnych pravidiel,
- infraštruktúra a priority,
- veda, hospodárstvo a spoločnosť.

1.3.1. Konsolidácia riadenia štátnej vednej a technickej politiky a jej inštitúcií

- definovať a dôsledne uplatňovať prepojenie štátnej vednej a technickej politiky na finančné nástroje financujúce slovenskú vedu – aktuálna situácia je taká, že najväčší finančný zdroj – Operačný program Výskum a vývoj – je absolútne mimo kontroly štátnej vednej a technickej politiky, a teda len v obmedzenej miere môže plniť svoju funkciu,
- zrealizovať komplexnú reformu Agentúry na podporu výskumu a vývoja ako hlavnej grantovej agentúry podporujúcej vedu a inovácie z verejných zdrojov,

- vychádzajúc z predpokladu, že štrukturálne fondy budú aj v novom programovom období 2014 – 2020 hlavným zdrojom financovania vedy na Slovensku, je nutné zrealizovať aj inštitucionálnu reformu tak, aby tento zdroj financovania vedy bol pod priamou kontrolou štátnej vednej politiky:
 - riadiacim orgánom pre nový Operačný program Výskum a vývoj 2014 – 2020, ako aj autorom nového operačného programu by mal byť útvar Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR zodpovedný za realizáciu štátnej vednej a technickej politiky,
 - implementačnou agentúrou Operačného programu pre Výskum a vývoj by mala byť Agentúra na podporu výskumu a vývoja ako hlavná inštitúcia, ktorá grantovým spôsobom financuje vedu na Slovensku,
 - zo strategického hľadiska je už teraz potrebné pripravovať argumentáciu na predĺženie tzv. „bratislavskej výnimky“ – výnimku je v EÚ ľahšie udržať, ako získať – jednoznačným argumentom na jej pokračovanie je fakt, že v Bratislavskom kraji sa z Operačného programu Výskum a vývoj v rokoch 2007 – 2013 začali budovať unikátne väčšie celky smerujúce k vybudovaniu vedeckého mesta (Bratislava Science City) a roky 2014 – 2020 sú potrebné na dobudovanie takejto infraštruktúry.

1.3.2. Kvalita slovenskej vedy a systému jej riadenia

- veľký dôraz venovať kvalite ľudských zdrojov, pritiahnuť aj špičkových zahraničných vedcov na Slovensko a do budovaných výskumných centier,
- zaviesť systém kontroly kvality slovenskej vedy a jej riadenia na štyroch základných úrovniach:
 - úroveň inštitúcií vednej a technickej politiky (sekcia vedy a techniky, APVV, CVTI...),
 - úroveň grantových programov (Operačný program Výskum a vývoj; štátne programy, programy APVV...),
 - úroveň vednej oblasti považovanej za prioritu,
 - úroveň projektov.
- hodnotenia by mali byť realizované renomovanými svetovo uznávanými zahraničnými expertmi prostredníctvom panelov a mali by byť pravidelné,
- zvýšiť mieru účasti špičkových zahraničných expertov aj na úrovni hodnotenia projektov (napr. OP VaV využíva striktne len domácich hodnotiteľov).

1.3.3. Financovanie

Štrukturálne fondy

- zjednodušený spôsob podpory vedy z eurofondov a jej základné zásady zakotviť v novej stratégii pre vedu a následne dôsledne vyžadovať rešpektovanie týchto zásad z agentúr implementujúcich štrukturálne fondy pre vedu,
- nutné odbyrokratizovať a spriechodniť systém, urýchliť čerpanie,
- zmeniť súčasnú prax, v rámci ktorej útvary štrukturálnych fondov autonómne rozhodujú, kedy budú ktoré výzvy vypísané a túto kompetenciu dať útvaru zodpovednému za riadenie štátnej vednej politiky, ktorý by mal určovať obsahové zameranie a smerovanie výziev a implementačná agentúra by ich mala riadiť len po administratívnej stránke,
- zaviesť obsahové pravidlá hodnotenia projektov tak, aby povinne v rámci procesu hodnotenia projektu boli zohľadňované strategické zámery štátnej vednej a technickej politiky,

- znížiť počet schvaľovaných projektov a zvýšiť alokácie na jeden projekt (aktuálne bolo schválených okolo 350 relatívne malých projektov, pričom OP VaV mal byť primárne zameraný na budovanie väčších celkov),
- nastaviť v novom režime nový Operačný program Výskum a vývoj na obdobie 2014 – 2020.

Ostatné zdroje

- zaviesť komplementárne financovanie k eurofondom – najmä na spotrebný materiál, personálne výdavky a ostatné bežné výdavky, pre ktoré sú eurofondy nevhodné – prostredníctvom štátneho programu pre výskum a vývoj,
- zaviesť podporu strategických projektov a priorít prostredníctvom štátnych programov,
- vo väčšej miere podporovať účasť v kvalitných medzinárodných programoch a projektoch.

1.3.4. Skvalitnenie a zjednodušenie legislatívy a administratívnych pravidiel

- novelizovať, resp. prijať úplne nový zákon o štátnej podpore výskumu a vývoja so zásadou zjednodušenia pravidiel a väčšou možnosťou, aby ich úplne konkrétna podoba bola upravená buď vykonávacími predpismi, alebo priamo v konkrétnej grantovej schéme (napr. v konkrétnom štátnom programe):
 - včleniť pod pôsobnosť zákona aj eurofondy pre vedu, keďže sú a aj zostanú hlavným zdrojom jej financovania,
 - vyhnúť sa úplne konkrétnym ustanoveniam, definíciám, popisom, ako presne hodnotiť projekty a zákonom upraviť len základne princípy (pozn.: zákon vo svojej aktuálnej podobe je príliš podrobný, a tým, že rieši aj úplne konkrétne detaily, de facto presne predpisuje, čo a ako robiť, čím neumožňuje realizovať žiadne iné riešenia, ktoré sú bežné v praxi v zahraničí – napr. dvojkoľové, resp. viackolové hodnotenia projektov; panely expertov a pod.),
 - zjednodušiť úpravu fungovania Agentúry na podporu výskumu a vývoja v zákone a väčší dôraz na podrobnosť klásť na obsah štatútu agentúry, ktorý je flexibilnejší a ľahšie meniteľný než samotný zákon,
- zjednodušiť pravidlá verejného obstarávania pre vedecké projekty financované z verejných zdrojov tak, aby tieto zohľadňovali špecifiká tohto typu projektov a nespôsobovali nemožnosť obstarat' požadovanú kvalitu infraštruktúry, spotrebného materiálu a pod., a nespôsobovali výrazné meškanie implementácie projektov v porovnaní s pôvodným harmonogramom,
- výrazným spôsobom odbyrokratizovať Operačný program pre Výskum a vývoj, pričom pre nové programové obdobie 2014 – 2020 použiť úplne nové pravidlá, ktoré môžu vychádzať buď z pravidiel, ktoré používa Agentúra na podporu výskumu a vývoja, alebo z pravidiel, ktoré sú používané Európskou komisiou pri administrovaní rámcových programov EÚ pre výskum a vývoj.

1.3.5. Infraštruktúra a priority

- prostredníctvom zostatkovej alokácie z Operačného programu Výskum a vývoj začať budovať strešné unikátne infraštruktúry, ktoré budú smerovať k integrovaným celkom, ako sú vedecké parky, vedecké mestá a pod.,
- pritiahnuť prostredníctvom eurofondov špičkové korporátne výskumné centrá na Slovensko (napr. IBM, Siemens, Enel a pod.),

- definovať limitovaný počet priorít, ktoré vychádzajú z akumulovaných zdrojov investovaných z Operačného programu Výskum a vývoj do prístrojového vybavenia a infraštruktúry, pričom podľa predbežných analýz sa dá predpokladať, že ide o nasledovné štyri témy:
 - biomedicína,
 - nové materiály a progresívne technológie,
 - aplikované informačné technológie,
 - energetika a udržateľná energia.

1.3.6. Veda, hospodárstvo a spoločnosť

- popularizáciu vedy definovať ako jednu z hlavných priorít štátnej vednej a technickej politiky,
- raz ročne realizovať interaktívny národný festival vedy a techniky,
- zaviesť finančnú podporu popularizácie vedy prostredníctvom štátneho programu,
- vybudovať tri-štyri moderné a pre verejnosť atraktívne popularizačné centrá,
- dobudovať národný systém pre transfer technológií a dobudovať príslušné štruktúry aj na jednotlivých univerzitách alebo v Slovenskej akadémii vied.

Vyššie uvedené opatrenia si nevyžadujú zo strany štátu výrazným spôsobom zvýšiť objem investovaných verejných zdrojov, čo zrejme ani nie je možné čakať v nasledujúcom období, avšak na druhej strane by ich realizácia odblokovala momentálne len vo veľmi obmedzenej miere využívaný rozvojový potenciál slovenskej vedy a inovácií pre Slovensko a jeho občanov.

1.4. Záver

Hlavným záverom analýzy základných problémov slovenskej vedy a inovácií je odporúčanie vybudovať štátnu vednú a inovačnú politiku ako stabilné politiky, ktorých priority nezačínajú a nekončia s konkrétnou vládou. Práve oblasť vedy a inovácií je na takýto postup vhodnou oblasťou. Aj svetový líder vo využívaní rozvojového potenciálu vedy a inovácií, Spojené štáty americké, majú štátny systém podpory nastavený tak, že bez ohľadu na to, ktorá politická frakcia je aktuálne pri moci, realizáciu vednej a inovačnej politiky schvaľuje a kontroluje Kongres a ten tiež určuje úroveň financovania vedy a inovácií z verejných zdrojov.

Odhliadnuc od uvedeného základného pravidla, ktoré by výrazným spôsobom zvýšilo rozvojový potenciál slovenskej vedy a inovácií pre nás všetkých, za nevyhnutné je potrebné považovať nasledovné kroky:

- štátnu vednú a inovačnú politiku využívať plošne pri riadení všetkých finančných zdrojov z verejných financií,
- dobudovať kvalitnú infraštruktúru pre vedu a inovácie prostredníctvom eurofondov do roku 2020,
- zaviesť doplnkové financovanie z verejných zdrojov grantovým spôsobom, ktoré bude komplementárne k eurofondom,
- výrazne zjednodušiť a odbyrokratizovať financovanie vedy z verejných zdrojov,
- kvalitu vedy a inovácií kontrolovať prostredníctvom špičkových zahraničných expertov.

Slovenská veda a technika už roky trpí tým, že neexistuje ucelený systém štátnej vednej a technickej politiky, ktorý by bol dostatočne efektívny, kvalitne riadený a predvídateľný. Realizácia vedeckých projektov a samotný výskum a vývoj je „behom na dlhé trate“ a potrebuje na svoje fungovanie

stabilné prostredie, vrátane predvídateľného prísunu finančných prostriedkov. Také prostredie tu doteraz nebolo a aj schválené projekty mali v skutočnosti úplne iné financovania a v iných termínoch, ako bolo naplánované.

Vyššie uvedené opatrenia by výrazným spôsobom zmenili postavenie vedy a inovácií v spoločnosti, ako aj ich rozvojový potenciál bez toho, aby si vyžadovali výrazné zvýšenie verejných investícií do nich.

1.5. Použitá literatúra

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, Bratislava, júl 2011, Aktualizácia dlhodobého zámeru štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015 (Stratégia Fénix)

Ministerstvo financií SR, Bratislava, august 2011, Minerva 2.0 – Slovensko do prvej ligy

Ministerstvo financií SR, Bratislava, marec 2011, Národný program reforiem SR 2011

Európska komisia, Brusel, január 2011, Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Ročný prieskum rastu: ďalší pokrok v rámci komplexnej reakcie EÚ na krízu

Európska komisia, Brusel, august 2011, Štvrtá monitorovacia správa 7RP

2. Ako ďalej so slovenským vysokým školstvom?

Iniciatíva Mládež v pohybe v slovenských podmienkach

Michal Fedák, SAIA, n. o.

Pripravené v rámci workshopu „Mládež v pohybe“, ktorý sa uskutočnil 18. októbra 2011 v Bratislave. Citovať možno len so súhlasom autora.

Abstrakt

Príspevok reaguje na stratégiu Európa 2020 a na iniciatívu Mládež v pohybe, najmä na jej výzvy v oblastiach zvyšovania atraktivity vysokoškolského vzdelávania pre vzdelanostnú ekonomiku a mobility študentov. Pomenúva problémové oblasti pri budovaní kvality slovenského vysokoškolského vzdelávania, ktorými sú najmä masifikácia vzdelávania, slabá prepojenosť na prax a nízky dôraz na vlastnú kvalitu. V oblasti mobilit sa konštatuje problém Slovenska ako exportnej krajiny. Príspevok načrtáva možné opatrenia, tak na úrovni štátu, ako aj samotných vysokých škôl, ktorými by sa stav dal vylepšiť, konkrétne práca s absolventmi, a tak získaná spätná väzba z praxe, zvýšenie flexibility pri zmenách študijných programov s ohľadom na potreby praxe, potreba profilovať bakalársky stupeň ako štúdium pre prax, nástroje na zatraktívnenie vysokých škôl pre zahraničie, nevyhnutnosť vytvorenia stratégie internacionalizácie vysokého školstva, nevyhnutnosť podpory aktívneho marketingu a pod.

2.1. Úvod

Iniciatíva Mládež v pohybe opisuje niekoľko nástrojov na úrovni EÚ, ktorými chce Komisia prispieť k stimulácii mladých ľudí a k rozvíjaniu ich potrieb pre trh práce, aby existovali čo najmenšie bariéry pre ich uplatnenie sa v praxi, a tým aby sa rozvíjalo hospodárstvo a znalostná ekonomika v krajinách únie. Podľa iniciatívy si do roku 2020 až 35 % všetkých pracovných pozícií „bude vyžadovať vysokú kvalifikáciu v kombinácii so schopnosťou prispôbiť sa a inovovať“. Niektorými z opatrení, ktoré iniciatíva predkladá na úspešné zvládnutie tejto výzvy, sú:

- zvyšovanie atraktivity vysokoškolského vzdelávania pre vzdelanostnú ekonomiku, a to najmä:
 - o modernizácia vyššieho vzdelávania (prepojenie na potreby trhu práce),
 - o zabezpečenie kvality, špičkovej úrovne a transparentnosti (podpora súťaživosti, mechanizmy kvality),
 - o vytváranie partnerstiev v globalizovanom svete (zvyšovanie atraktívnosti),
- mobilita študentov (ako jeden z dôležitých nástrojov získavania nevyhnutných zručností pre prax).

2.2. Ako sú na tom slovenské vysoké školy v súčasnosti?

Obdobie po novembri 1989 bolo v prípade slovenských vysokých škôl charakterizované veľkým rozvojom. Z 12 vysokých škôl a dvoch samostatných fakúlt v roku 1994 máme v roku 2011 až 35 vysokých škôl. Počet študentov sa zniekoľkonásobil (na porovnanie – 1998/99: 122 886 študentov, 2010/2011: 221 669 študentov). Aktuálne takmer polovica absolventov stredných škôl pokračuje v

štúdiu na vysokej škole. Ak stratégia Európa 2020 predpokladá, že podiel dosiahnutého vyššieho vzdelávania alebo jeho ekvivalentu v obyvateľstve má dosiahnuť 40 %, tak z pohľadu štatistiky sme na najlepšej ceste, aby Slovensko tento cieľ dosiahlo.

Prečo ten rozmach v posledných 15 rokoch? Podľa oficiálnych štatistík¹ sa na Slovensku oveľa jednoduchšie umiestňujú na trhu práce absolventi s vysokoškolským vzdelaním než tí so stredoškolským. Pomer nezamestnaných ľudí so stredoškolským vzdelaním v pomere k celkovému počtu absolventov v danom období predstavoval na jeseň 2010 až 38,9 %, pričom podobný pomer u ľudí s vysokoškolským vzdelaním predstavoval len 8,9 %. Je teda pochopiteľné, že existuje istá snaha podporovať vysokoškolské vzdelávanie u mladých ľudí. Táto snaha sa v polovici prvej dekády tohto storočia odzrkadlila aj v spôsobe financovania vysokých škôl podľa počtu študentov, čo spôsobilo nebyválny nárast absolventov stredných škôl, ktorí boli prijatí na vysokú školu.

Na jednej strane ide o pochopiteľný stav, na druhej strane však masifikácia vysokoškolského štúdia má nebyválny vplyv na kvalitu vysokoškolského vzdelávania a na jej rozvíjanie, resp. na jej stagnovanie. Slovenské vysoké školy sú uchádzačmi a svojimi študentmi často vnímané skôr len ako „školy“ (veľmi zjednodušene povedané pokračovanie prenosu poznatkov z učiteľa na žiaka s použitím jednej predpísanej učebnice na daný predmet), nie ako vedecko-výskumné základne poskytujúce, okrem iného, prenos najaktuálnejších poznatkov/výsledkov výskumov do spoločnosti, a tak do praxe, rozvíjajúce kritické myslenie a inovatívnosť svojich študentov. Časť absolventov vysokých škôl sa neuplatňuje vo vlastnom odbore a sú prijímaní aj na pozície, kde stačí aj stredoškolská kvalifikácia.

Po zmene režimu a po prijatí prvého ponovembrového zákona o vysokých školách mali vysoké školy na Slovensku rovnaké legislatívne zázemie ako v Českej republike, dalo by sa povedať, že mali rovnakú štartovaciu pozíciu. Napriek tomu sa z Českej republiky stabilne objavuje vo svetových rebríčkoch univerzít Karlova univerzita v Prahe a České vysoké učení technické v Prahe, a k zaradeniu do prvej päťstovky univerzít sa raz dostalo aj Vysoké učení technické v Brne, zo slovenských vysokých škôl sa nepodarilo „zjaviť sa“ (a ani tesne ašpirovať na nejakú pozíciu) v týchto rebríčkoch ani raz².

Aj Akademická rankingová a ratingová agentúra, ktorá robí v rámci slovenských vysokých škôl porovnávanie formou národného rebríčka, každoročne od roku 2005 vo svojich hodnotiacich správach konštatuje, že kvalita slovenských vysokých škôl stagnuje (ARRA, 2005 – 2010).

Uvedomujeme si, že rankingy síce nie sú univerzálny nástroj na meranie kvality, ale poskytujú niektoré (dôležité) indikácie, v ktorých oblastiach je možné zlepšenie. Viaceré rankingy sa zameriavajú najmä na výsledky vo vedecko-výskumnej činnosti, ale je dôležité vnímať a rozvíjať aj meranie výsledkov vzdelávacej činnosti, čo je výzvou pre rankingy a aj pre hodnotenie kvality vo všeobecnosti do budúcnosti.

Aktuálna masifikácia a orientácia viacerých škôl výlučne na študentov a ich čo najväčší počet v sebe skrýva riziká. Aj keď v súčasnosti ešte počet slovenských študentov je pomerne vysoký,

¹ Štatistiky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny (UPSVaR, 2010) a Ústavu informácií a prognóz školstva (UIPS, 2003 – 2010).

² Konkrétne ide o rebríčky vysokých škôl vo svete (QS, 2005 – 2011; QS vypracúva rebríčky vysokých škôl, do roku 2010 boli tieto rebríčky pripravované v spolupráci s Times Higher Education).

demografický vývoj naznačuje, že počet slovenských študentov v roku 2008/09³ dosiahol svoj vrchol a onedlho školy budú musieť zápasieť o študenta, a ak budú chcieť prežiť, budú musieť zabojovať aj o študentov zo zahraničia:

Akademický rok	Celkový počet študentov (s <i>medziročným</i> <i>rozdielom</i>)	% študentov s cudzím občianstvom
2010/11	221 669 <i>(-8 458)</i>	4,11 %
2009/10	230 127 <i>(-392)</i>	3,66 %
2008/09	230 519 <i>(+5 576)</i>	2,84 %
2007/08	224 943 <i>(+11 356)</i>	2,39 %
2006/07	213 587	n. a.

Odporúčania

V prostredí s limitovanými zdrojmi je nevyhnutné zamerať sa primárne na podporu kvality. Pri snahe zvyšovať kvalitu je nevyhnutné zabezpečiť stabilitu nastavenia systému a vykonávať zmeny na základe pravidelného monitorovania efektov implementovaných nástrojov, nie na základe náhodného a náhleho rozhodnutia (najmä na politickej úrovni).

Vysoké školy sa musia zacieliť na dlhodobé a programové zvyšovanie kvality, a podrobiť tomu aj vnútorné systémy a procesy – počnúc prerozdelením finančných zdrojov, ktoré majú k dispozícii (napr. motivovať presun záujmu z čistého vyučovania na získavanie poznatkov vlastným výskumom a ich následný prenos na študentov) až po personálnu politiku (zapájanie ľudí z praxe do vyučovania, motivácia kvalitných ľudí, eliminácia neefektívnych pracovníkov).

Pri sledovaní a hodnotení kvality vysokých škôl sa treba zamerať nielen na ukazovatele merajúce vedecko-výskumnú činnosť, ale aj ukazovatele sledujúce kvalitu vzdelávacej činnosti a jej výstupov, a najmä jej prepojenie na potreby praxe.

Vysoké školy by mali sprofesionalizovať svoje marketingové stratégie, a to aj smerom k zahraničiu a zahraničným uchádzačom o štúdium. V súvislosti s tým je nevyhnutné vytvoriť také podmienky pre zahraničných študentov, aby mohli študovať aj v inom ako v slovenskom jazyku.

2.3. Otvorenosť a flexibilita vysokých škôl

Na zodpovedanie otázky „Akým smerom sa vybrať v rámci vysokého školstva?“ sa treba zamyslieť nad súvisiacimi problémami, ktoré by bolo vhodné riešiť: Sú slovenské vysoké školy pripravené na vzdelávanie pre prax, resp. sú dostatočne schopné otvoriť sa impulzom z praxe a pretaviť ich do vzdelávacieho procesu, či rozoznávať výzvy, ktoré prinesie budúcnosť? A s tým úzko súvisí aj ďalší problém: Sú vysoké školy dostatočne otvorené svojmu okoliu a svetu? Majú potenciál na zvýšenie svojej atraktivity pre ostatnú spoločnosť a zahraničie?

³ Údaj v texte, ako aj číselné údaje v súvisiacej tabuľke zo štatistík Ústavu informácií a prognóz školstva (UIPS, 2003 – 2010).

2.3.1. Prepojenie vysokoškolského vzdelávania s praxou

Zásadnou otázkou pre dobré vzdelanie, najmä z pohľadu uplatniteľnosti sa na trhu práce, by mala byť prepojenosť vzdelávania s praxou. Absolventi vysokej školy by mali obsadzovať pozície zodpovedajúce ich vzdelaniu, a nie stredoškolské pozície (ako sa to v niektorých prípadoch v súčasnosti vzhľadom na pomerne vysokú mieru nezamestnanosti stáva).

Z prieskumov Akademickej rankingovej a ratingovej agentúry, ktoré realizovala v spolupráci so spoločnosťou GfK v roku 2009 medzi vysokoškolskými učiteľmi a medzi absolventmi vysokých škôl (ARRA a GfK, 2009), sa ukazuje veľká disproporcia medzi tým, čo si myslia vysoké školy o pripravenosti svojich absolventov pre prax a čo zažívajú samotní absolventi. Až 89 % vysokoškolských pedagógov uviedlo, že ich absolventov považujú za veľmi dobre, resp. za dobre pripravených na prax, a zhodnotili, že v priemere 72 % predmetov v rámci študijných programov je kľúčových. V odpovediach absolventov až 55 % absolventov označilo svoje vedomosti a znalosti z vysokej školy len ako čiastočne využiteľné, málo využiteľné alebo vôbec nevyužiteľné v praxi (v inej otázke absolventi odhadli, že vo svojej práci v priemere využívajú iba 36 % z toho, čo sa naučili na vysokej škole). Až 46 % absolventov uviedlo, že im počas štúdia nebola školou poskytnutá možnosť odbornej praxe v študovanom odbore, ďalších 37 % označilo túto možnosť iba ako čiastočnú.

Vyššie uvedenú disproporciu by vysoké školy mali vyriešiť zmenou, resp. úpravou študijných programov. Curriculá sa však menia len pomaly a obtiažne, a nie vždy odzrkadľujú nové trendy na trhu práce a nové podmienky, ktoré vytvára legislatíva. Jedinečným príkladom pre pomalú a neflexibilnú zmenu študijných programov bola situácia pri povinnom zavedení trojstupňového vzdelávania s ohľadom na implementáciu Bolonského procesu u nás. Po prijatí nového zákona o vysokých školách v roku 2002, ktorým sa na Slovensku mal povinne zaviesť bakalársky stupeň ako ucelené vysokoškolské vzdelávanie zamerané najmä na potreby praxe, väčšina vysokých škôl na Slovensku len mechanicky rozdelila svoje pôvodne päťročné štúdium tak, že prvé tri roky oddelila osobitnou štátnicou a začali sa udeľovať tituly „bakalár“. Jedinečná šanca na prebudovanie študijných programov a ich nasmerovanie na prax na nižšom stupni a na vedecký výskum na vyššom stupni tak zostala nevyužitá. V súčasnosti sa postupne situácia mení, no len veľmi pozvoľna a len na niektorých fakultách.

Odporúčania

Vysoké školy by pri tvorbe študijných programov mali monitorovať požiadavky trhu práce a užšie spolupracovať nielen s konkrétnymi zamestnávateľmi, ale aj svojimi absolventmi, aby sa zabezpečila spätná väzba a možnosť jej implementácie. Konkrétna spätná väzba je nevyhnutným predpokladom pre zvyšovanie kvality vzdelávania pre potreby vzdelanostnej ekonomiky.

Je nevyhnutné vytvoriť taký systém schvaľovania a upravovania študijných programov, ktorý bude dostatočne flexibilne reagovať na meniace sa požiadavky trhu práce.

Vysoké školy by mali inovovať bakalárske študijné programy tak, aby boli samostatným plnohodnotným programom vysokoškolského štúdia, orientovaným na potreby pracovného trhu.

Je nevyhnutné podporiť transparentné a ľahko porovnateľné zverejňovanie údajov o výsledkoch vysokých škôl, aby sa podporila ich súťaživosť a zároveň aby sa vytvoril priestor pre „klientov“ vysokých škôl (či už uchádzačov, alebo verejnosť) pre rozhodovanie sa na základe objektívne

dosahovaných výsledkov v tej-ktorej činnosti v konkrétnych odboroch (svetlým príkladom je zverejnenie údajov ministerstvom školstva o platoch absolventov jednotlivých škôl alebo o miere nezamestnanosti absolventov vysokých škôl, ako aj zverejňovanie porovnania jednotlivých kvantitatívnych ukazovateľov v rámci aktuálnych rankingov vysokých škôl pripravovaných ARRA).

2.3.2. Medzistupňová mobilita

Problematickou je aj mobilita študentov. Študenti jednotlivých stupňov málokedy uvažujú nad zmenou vysokej školy po skončení niektorého stupňa a radšej pokračujú v zabehnutom systéme – prakticky neexistuje vertikálna mobilita v štúdiu⁴. Samotné vysoké školy často vytvárajú priaznivejšie podmienky pre „pokračovateľov“ než pre nových študentov z iných vysokých škôl (napr. prijímanie bez prijímačiek pre „vlastných“ absolventov, bez potreby rozdielových skúšok a pod.). Poznávanie rôznych prístupov k problematike, výber čo najlepšej vzdelávacej inštitúcie a nové prostredie najlepšie môžu stimulovať a rozvíjať osobnosť mladého človeka pre potreby trhu práce.

Odporúčanie

V záujme získania čo najlepších študentov by vysoké školy nemali zvýhodňovať vlastných absolventov pri pokračovaní na vyššom stupni vysokoškolského štúdia, ale vytvoriť rovnaké podmienky pre všetkých, založené na vzájomnej konkurencii uchádzačov o štúdium.

2.3.3. Mobilita študentov smerom do zahraničia

Študenti zahraničných vysokých škôl majú najväčší potenciál zamestnať sa (ARRA a Profesia, 2009). O tom, že si to viacerí absolventi stredných škôl uvedomujú, svedčí aj fakt, že kým v roku 1998/99 študovalo v zahraničí 4 428 Slovákov, v roku 2006/07 to už bolo 25 466, teda nárast na 575 % (podľa Teichler et al., 2011). O dôvodoch, prečo to tak je, sa možno dohadovať – určite k nim patrí aj stagnujúca kvalita vzdelávania poskytovaného slovenskými školami, ale sú to aj iné faktory, ktoré sú v súčasnosti nevyhnutné pre prácu v globalizovanom svete (znalosť jazyka, práca a orientácia v multikultúrnom prostredí a riešenie úloh so zohľadnením týchto vplyvov a pod.).

Slovenské vysoké školy by mali vytvárať svojim študentom možnosti, aby mali počas štúdia aspoň čiastočne možnosť nadobudnúť podobné skúsenosti ako ich rovesníci, ktorí sa rozhodli absolvovať celé štúdium v zahraničí. Tým im umožnia zvýšiť si svoje šance na trhu práce.

Aktuálne však mobilitné programy⁵ využíva ročne len cca 1,2 % všetkých študentov na všetkých stupňoch (vrátane doktorandov a externých študentov). Iba cca 10 % absolventov v prieskume ARRA (ARRA a GfK, 2009) uviedlo, že počas štúdia mali možnosť absolvovať pobyt v zahraničí, z toho však len asi 6 % absolvovalo klasický študijný pobyt v trvaní 3 a viac mesiacov (ostatné pobyty

⁴ Na túto skutočnosť najmä v súvislosti s doktorandským štúdiom upozorňuje aj evalvačná správa Európskej asociácie univerzít o stave slovenského vysokého školstva (Jensen et al., 2008).

⁵ Program celoživotného vzdelávania/Erasmus (SAAIC – www.saaic.sk), mobility na základe medzivládnych bilaterálnych dohôd a ponúk zahraničných vlád, Akcia Rakúsko – Slovensko, CEEPUS – Stredoeurópsky výmenný program pre univerzitné štúdiá, Národný štipendijný program na podporu mobility, Sciex-NMS^{ch} – Švajčiarsko-slovenský štipendijný fond (SAIA, n. o. – www.saia.sk)

boli kratšie a s veľkou pravdepodobnosťou išlo vzhľadom na dĺžku trvania skôr o jazykové kurzy, čiže nie o rozširovanie svojich vedomostí v odbore).

V rovnakom prieskume (ARRA a GfK, 2009) vyjadrili absolventi spokojnosť s možnosťou ísť na štipendijný pobyt do zahraničia počas štúdia v priemere len na 51 %. To svedčí o tom, že jednak je potrebná väčšia informovanosť študentov o možnostiach rôznych štipendijných programov, ale svedčí to aj o tom, že samotné školy vytvárajú bariéry pre využitie týchto možností. Časť týchto bariér je identifikovaná v prieskume medzi absolventmi študijných pobytov v rámci programu Erasmus, ktorého výsledky zverejnila Národná agentúra Programu celoživotného vzdelávania/Erasmus (Slovenská akademická asociácia pre medzinárodnú spoluprácu/SAAIC) na svojej webstránke (Pázmányová, 2011). Ide najmä o problematiku uznávania pobytu v rámci riadneho štúdia na slovenskej vysokej škole, rôzneho financovania mobility, ale aj strach z predĺženia štúdia a následné platenie za nadštandardnú dĺžku štúdia.

Odporúčania

Ak Slovensko chce naplniť víziu, na ktorej sa „bolonskí“ ministri pre vysokoškolské vzdelávanie zastupujúci 46 krajín v roku 2009 dohodli a podľa ktorej by do roku 2020 najmenej 20 % ľudí, ktorí ukončia vysokoškolské štúdium v európskom priestore vysokoškolského vzdelávania, malo mať absolvovanú časť štúdia alebo odbornej prípravy v zahraničí (Communiqué, 2009), bude musieť jednak vytvoriť mechanizmy na odstraňovanie prekážok v mobilite (najmä na legislatívnej úrovni) a jednak navýšiť zdroje na financovanie takýchto mobility.

Vysoké školy musia zvýšiť informovanosť o rôznych možnostiach mobility, aktívne pristupovať k motivovaniu vlastných študentov k mobilite a eliminovať prekážky vo vysielaní študentov do zahraničia na študijné pobyty.

Je nevyhnutné pracovať na podpore mobility koncepčne, a to spoločne so zapojením nielen štátnej správy, ale aj samotných vysokých škôl a agentúr administrujúcich mobilitné programy (či už štátne, alebo súkromné).

2.3.4. Otvorenie sa spoločnosti a svetu

Slovenské vysoké školy tvoria pomerne uzavretý systém. Svedčí o tom viacero faktov (niektoré sme rozobrali vyššie):

- chýbajúca vertikálna mobilita (mobilita medzi stupňami štúdia),
- nízka miera tzv. kreditovej mobility študentov počas štúdia (len cca 1,2 % všetkých študentov absolvuje ročne študijný pobyt v zahraničí),
- pomerne nízka zapojenosť do európskych výskumných grantových schém (ako 7. rámcový program, programy European Science Foundation) a do schém podporujúcich spoluprácu vo vzdelávaní (napr. Erasmus Mundus, CEEPUS)
- chýbajúca spolupráca v oblasti spoločných študijných programov,
- nízka atraktivita pre zahraničných študentov (či už pre absolvovanie študijnej kreditovej mobility, alebo celého štúdia) a pre pôsobenie zahraničných pedagógov a výskumníkov.

Práve medzinárodná spolupráca a proces internacionalizácie vysokoškolského vzdelávania prispievajú k rozvoju a otvorenosti vysokých škôl, a tým prispievajú k zvyšovaniu ich kvality a

konkurencieschopnosti. Ľudia s inými skúsenosťami (či už sú to zahraniční študenti a pedagógovia na Slovensku, alebo slovenskí po návrate zo zahraničia) sú schopní vytvárať pozitívny tlak na vnútorné zmeny smerom ku kvalite, keďže majú skúsenosť s tým, ako môže vysoká škola fungovať aj inak, než sme na to zvyknutí na Slovensku.

Ako bolo spomenuté, ak budú chcieť slovenské vysoké školy „prežiť“ znižujúci sa počet slovenských študentov, budú musieť zabojovať aj o študentov zo zahraničia. Táto situácia však so sebou prináša viacero výziev. Aktuálne je Slovensko krajinou, ktorá skôr exportuje svojich najšikovnejších absolventov stredných škôl do zahraničia, a nedokáže prilákať ani zďaleka taký počet zahraničných študentov. V roku 2006/07 bolo 25 466 slovenských študentov v zahraničí, avšak v tom istom čase na Slovensku bolo len 5381 zahraničných študentov na Slovensku. Čo sa týka mobilit na časť štúdia, situácia je veľmi podobná – na Slovensko spravidla prichádza o niečo menej ako 0,5 % zahraničných študentov za rok.

Na zvýšenie povedomia o možnosti štúdia na Slovensku chýbajú zahraničným študentom viaceré informácie, najmä:

- všeobecne informácia o tom, že na Slovensku je škola, ktorá im môže poskytnúť vzdelanie v žiadanom odbore, ktoré bude u nich doma alebo na medzinárodnom trhu práce uznané
- možnosti štúdia v cudzom jazyku (najmä v angličtine),
- podmienky prijatia na štúdium,
- finančné podmienky štúdia (školné, životné náklady, možnosti štipendia).

Slovenské vysoké školy by si mali uvedomiť, že ak chcú získať zahraničných študentov, musia mať všetky vyššie uvedené informácie zverejnené na svojich webových stránkach v anglickom jazyku, prehľadne a atraktívne spracované.

Medzinárodná spolupráca najmä v oblasti spoločných študijných programov a v oblasti medzinárodných vzdelávacích alebo výskumných grantových schém umožňuje efektívizovať vynakladanie zdrojov na vlastné vzdelávanie a výskum. Spoločné študijné programy umožnia poskytnúť slovenským študentom možnosť medzinárodnej mobility, štúdium u expertov, ktorých by inak vysoká škola musela sama získať, prilákať zahraničných študentov k svojim expertom. Takouto medzinárodnou spoluprácou sa nielen zvyšuje renomé vzdelávacej inštitúcie, ale umožňuje sa jej aj lepšie sa profilovať na niektorú oblasť poznania, ktorú potom vie na expertnej úrovni ponúknuť partnerom.

Čo sa týka prilákania zahraničných študentov na mobilitu na Slovensko, tá predstavuje pozitívum aj pre domácich študentov, ktorí pri absolvovaní seminárov a prednášok s cudzincami majú tiež možnosť poznávať prístup k riešeniu z pohľadu absolventov iných vzdelávacích systémov, z iných kultúrnych pohľadov, a to ich môže v kariérnom vývoji tiež posunúť podobne ako vlastná zahraničná mobilita. Prilákание zahraničných študentov z tretích krajín na celé štúdium vytvára pre školy nový zdroj financovania. V porovnaní s inými štátmi vedia slovenské školy ponúknuť programy v podobnej kvalite, ale za výhodnejších finančných podmienok, preto môžu byť atraktívnymi pre takýchto študentov. Je ale podstatné, aby sa o týchto možnostiach vedelo, čo si vyžaduje aktívny a systémový marketing tak škôl samotných, ako aj slovenského vysokého školstva. Samozrejme, vysoké školy musia mať jasné a ľahko čitateľné pravidlá na prijatie (a to vrátane ceny za konkrétny program). Na národnej úrovni je potrebné aktívne pracovať na znižovaní bariér v oblasti migračnej politiky, najmä zjednodušiť príchod talentovaných ľudí na Slovensko a ich zotrvanie a poskytnúť im rovnakú možnosť využitia systémov podpory ako domácim. Účastníci mobilit sú vnímaní ako jeden zo zdrojov vysokokvalifikovanej migrácie. Ako uvádza Education at the Glance 2011 (OECD, 2011, s.

319), až 25 % ľudí, ktorí prišli s cieľom absolvovať štúdium, si po jeho ukončení zmenia účel pobytu na pracovný, a teda zostávajú v hostiteľskej krajine ako vysokokvalifikovaní migranti.

Dôležitým aspektom je aj mobilita vysokoškolských učiteľov, a to oboma smermi. Aktuálna zapojenosť slovenských vysokoškolských pedagógov do medzinárodnej spolupráce je relatívne slabá (iba asi jedna tretina z nich má medzinárodnú spoluprácu v súčasnosti – ARRA a GfK, 2009). Slovenskí vysokoškolskí učitelia pritom najmä prostredníctvom mobility dostávajú šancu nadviazať spoluprácu s expertmi z iných krajín, rozvíjať svoje poznanie v tejto spolupráci a prinášať ho svojim študentom na Slovensku. Zároveň sa takto vytvárajú partnerstvá, ktoré sú základom pre budúcu spoluprácu vo väčších projektoch. Treba však aktívne pracovať na vytváraní prostredia podporujúceho takéto mobility (najmä odstraňovanie prekážok, ako napr. problémy so zastupiteľnosťou pedagógov počas mobility, uznávanie mobility v rámci kariérneho rastu a pod.). Zároveň je vhodné usilovať sa aj o prilákatie zahraničných pedagógov, ktorí zvýšia kvalitu vzdelávania, otvoria ďalšie možnosti spolupráce so zahraničím (ak sú na mobilite), umožnia študentom a iným pedagógom viac sa zapojiť do medzinárodných projektov.

Odporúčania

Je potrebné vytvoriť stratégiu internacionalizácie ako dôležitého nástroja pre zvyšovanie kvality a renomé vysokoškolského vzdelávania, a to tak na národnej úrovni, ako aj na inštitucionálnej úrovni jednotlivých vysokých škôl.

Je nevyhnutné odstraňovať prekážky pri mobilite zahraničných študentov a pedagógov na Slovensko, a to na úrovni legislatívy (najmä v oblastiach pobytu cudzincov na Slovensku, zdravotného zabezpečenia cudzincov a pod.), aj na úrovni vysokých škôl (vytváranie kvalitných a stabilných možností štúdia v cudzom jazyku, poskytovanie informácií záujemcom zo zahraničia v cudzom jazyku, najmä prostredníctvom jasne štruktúrovanej, informačne dostatočnej webstránky, zverejňovanie poplatkov za konkrétne študijné programy, aby si uchádzač vedel porovnať výhodnosť ponuky a pod.).

Pri mobilite – či už prichádzajúcej, alebo vysielanej – je nevyhnutné vytváranie profesionálneho zázemia na samotných vysokých školách. Budovanie profesionálne vybavených zahraničných oddelení, ktoré sa budú venovať vytváraniu podporných štruktúr pre mobilitu, zabezpečovať aktívny marketing školy v zahraničí a budovať trvalé kontakty bez vplyvu zmeny vedenia školy, to je nevyhnutný predpoklad na úspešné etablovanie sa vysokej školy v medzinárodnom vzdelávacom priestore.

Pre lepšiu prezentáciu slovenského vysokoškolského priestoru a jeho možností v zahraničí je nevyhnutná koordinácia, resp. vytvorenie spoločnej prezentácie slovenských vysokých škôl v zahraničí pod hlavičkou Slovenska, a to aj s aktívnou účasťou samotných vysokých škôl. Je nevyhnutné stimulovať vysoké školy k aktívnej propagácii na zahraničných vzdelávacích veľtrhoch a vytvárať podporné schémy na túto činnosť, aby sa proces vlastného marketingu a jeho dôležitosť rozvinul a stal sa integrálnou súčasťou činnosti vysokých škôl na Slovensku.

2.4. Použitá literatúra

- Akademická rankingová a ratingová agentúra (ARRA). 2005 – 2010. Hodnotenie vysokých škôl a ich fakúlt (ranking 2005 – 2010). [On-line]. <http://www.arra.sk/hodnotenie-vysokych-skol>. 25. október 2011.
- Akademická rankingová a ratingová agentúra (ARRA) a GfK. 2009. Pohľad pedagógov a absolventov na kvalitu vysokých škôl. [On-line]. Dostupné na <http://www.arra.sk/pohlad-pedagogov-absolventov-na-kvalitu-vysokych-skol-2009>. 25. október 2011.
- Akademická rankingová a ratingová agentúra (ARRA) a Profesia. 2009. Analýza záujmu zamestnávateľov. [On-line]. Dostupné na <http://www.arra.sk/analyza-zaujmu-zamestnavatelov-2009>. 25. október 2011.
- (Communiqué 2009.) The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade; Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009. [On-line]. Dostupné na http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louva_in-la-Neuve_Communique_April_2009.pdf. 25. október 2011.
- Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) a Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku (ZEK). 2011. Workshop k iniciatíve „Mládež v pohybe“, 18. október 2011, Bratislava. <http://www.europa2020.sk/?p=224>. (naposledy navštívené 25. októbra 2011).
- Jensen, Henrik Toft, Alojz Kralj, Don McQuillan a Sybille Reichert. 2008. The Slovak higher education system and its research capacity; EUA sectoral report. [On-line]. Dostupné na http://www.srk.sk/images/stories/Projekty/Slovakia_SectorEvaluationReport_080208.pdf. 25. október 2011.
- OECD. 2011. Education at a Glance 2011: OECD Indicators. [On-line]. Dostupné na <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>. 25. október 2011.
- Pázmányová, Veronika. 2011. Slovenskí študenti a Erasmus mobilita; Analýza dotazníkov k mobilitě študentov vysokých škôl. [On-line]. Dostupné na http://web.saaic.sk/llp/sk/doc%5Crozne%5CFinal%20_Slovenski_studenti_a_mobilita_spracovanie_dotaznika.pdf. 25. október 2011.
- QS. 2005 – 2011. QS Topuniversities. [On-line]. Dostupné na <http://www.topuniversities.com>. 25. október 2011.
- Teichler, Ulrich, Irina Ferencz a Bernd Wächter, eds. 2011. Mapping mobility in European higher education; Volume I: Overview and trends. [On-line]. Dostupné na http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/2011/aca_en.pdf. 26. október 2011.
- Ústav informácií a prognóz školstva (UIPS). 2003 – 2010. Štatistická ročenka – vysoké školy. [On-line]. Dostupné na <http://www.uips.sk/prehlady-skol/statisticka-rocenka---vysoke-skoly>. 25. október 2011.

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (UPSVaR). 2010. Nezamestnanosť – absolventi – štatistiky – 2010. [On-line]. Dostupné na <http://www.upsvar.sk/buxus/docs/statistic/absolventi/2010/september2010.zip>. 25. október 2011.

3. Digitálne Slovensko 2020 – najvyšší čas pre zodpovedný prístup, aktivity a reálne aplikácie

Iniciatíva Digitálna agenda pre Európu v slovenských podmienkach

Peter Druga, nezávislý konzultant v oblasti e-governmentu a informačnej spoločnosti

Pripravené v rámci workshopu „Digitálna agenda pre Európu“, ktorý sa uskutočnil 17. mája 2011 v Bratislave. Citovať možno len so súhlasom autora.

Zoznam použitých skratiek

AAL	- Ambient Assisted Living (technológie asistovaného bývania)
Access-eGov	- e-government projekt financovaný EÚ
CERT	- Computer Emergency Readiness Team
CPC	- Consumer Protection Cooperation
CSIRT.SK	- Computer Security Incident Response Team (pre Slovenskú republiku)
DCOM	- Datacentrum obcí a miest
EK	- Európska komisia
ENISA	- European Network and Information Security Agency
EÚ	- Európska únia
EUROPASS	- súbor dokumentov uľahčujúcich transparentnosť kvalifikácií a kompetencií a zlepšujúci tak profesijnú a študijnú mobilitu na európskom trhu práce
IDS	- inteligentné dopravné systémy
IKT	- informačné a komunikačné technológie
INSPIRE	- Infrastructure for Spatial Information in Europe
Ipv6	- internetový protokol – verzia 6
ISA	- interoperability for European public administrations (program EÚ)
IT	- informačné technológie
JEREMIE	- Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (Spoločné európske zdroje pre veľmi malé až stredné podniky)
LTE	- Long Term Evolution (technológia určená pre vysokorychlostný internet)
Mbps	- megabit za sekundu
MDVRR	- Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR
MF	- Ministerstvo financií SR
MH	- Ministerstvo hospodárstva SR
MK	- Ministerstvo kultúry SR
MO	- Ministerstvo obrany SR
MPSVR	- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MS	- Ministerstvo spravodlivosti SR
MŠVVŠ	- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
MV	- Ministerstvo vnútra SR
MZ	- Ministerstvo zdravotníctva SR
MŽP	- Ministerstvo životného prostredia SR
NASES	- Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby
NBS	- Národná banka Slovenska
OP BK	- Operačný program Bratislavský kraj
OPIS	- Operačný program Informatizácia spoločnosti

OSN	- Organizácia spojených národov
P3ITS	- projekt EÚ zameraný na obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím v oblasti IDS
PEPPOL	- Pan-European Public Procurement On-line project
PO	- prioritná os
RAIN-2	- broadbandový projekt pre vidiecke oblasti v Litve, financovaný zo ŠF EÚ
RVR	- Rada pre vysielanie a retransmisiiu
SAKE	- Semantic-enabled Agile Knowledge-based e-government (projekt EÚ)
SANET	- Slovenská akademická sieť
SESAR	- Single European Sky ATM Research (program EÚ)
SPOCS	- Simple Procedures On-line for Cross- Border Services (projekt EÚ)
SR	- Slovenská republika
ŠF	- štrukturálne fondy
ŠÚ SR	- Štatistický úrad SR
TÚ SR	- Telekomunikačný úrad SR
UNESCO	- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
ÚNMS	- Úrad pre normalizáciu, meranie a skúšobníctvo
ÚOOÚ	- Úrad na ochranu osobných údajov
VÚS	- Výskumný ústav spojov
WCAG 2.0 -	Web Content Accessibility Guidelines
Webocracy	- webové technológie na podporu priamej účasti občanov na demokratických procesoch (projekt EÚ)
WiFi	- súbor štandardov pre bezdrôtové lokálne siete
ZMOS	- Združenie miest a obcí Slovenska

Abstrakt

Príspevok reaguje na stratégiu Európa 2020 a iniciatívu Digitálna agenda pre Európu v kontexte jej siedmich základných pilierov. Slovensko dlhodobo zaostáva za priemerom Európskej únie vo väčšine základných štatistických ukazovateľov mapujúcich rozvoj digitálnej agendy (predtým informačnej spoločnosti) formou európskeho benchmarkingu. Digitálna agenda má výrazný nadsektorový charakter, zasahuje všetky sektory a sféry spoločnosti. Príspevok pomenúva najzávažnejšie problémy v jednotlivých oblastiach. Detailnejšie sa však zameriava najmä na problémy v oblasti e-governmentu, interoperability a rozvoja broadbandu (vysokorýchlostného internetu) vo vidieckych oblastiach, ktoré sú vo všeobecnosti identifikované ako najzávažnejšie, a aj z tohto dôvodu boli predmetom špecializovaného workshopu v rámci tohto projektu. Príspevok taktiež načrtáva možné opatrenia pre každú oblasť na úrovni štátu, ale aj jednotlivých aktérov, kompetenčne zodpovedných za implementáciu a riešenie problémov v rôznych oblastiach digitálnej agendy. Nepripravenosť jednotlivých inštitúcií zapojiť sa do európskeho digitálneho priestoru v dohodnutých termínoch a kvalite spôsobí ďalšie zaostávanie Slovenska, znemožní slovenským občanom i podnikateľom benefitovať z výhod jednotného európskeho digitálneho trhu a bude brzdiť aj ďalšie celoeurópske napredovanie. Uvedené riešenia by mali pomôcť k zlepšeniu súčasnej nepriaznivej situácie. V závere sú uvedené aj nevyhnutné centrálné koordinačné opatrenia, ktoré by mali odstrániť doterajšiu absenciu kľúčových národných dokumentov a naštartovať tak proces systematického a permanentného rozvoja digitálnej agendy na úrovni štátnej správy, regionálnych i miestnych samospráv, mimovládneho i súkromného sektora, ako aj na úrovni jednotlivcov v kontexte európskeho trendu.

3.1. Úvod

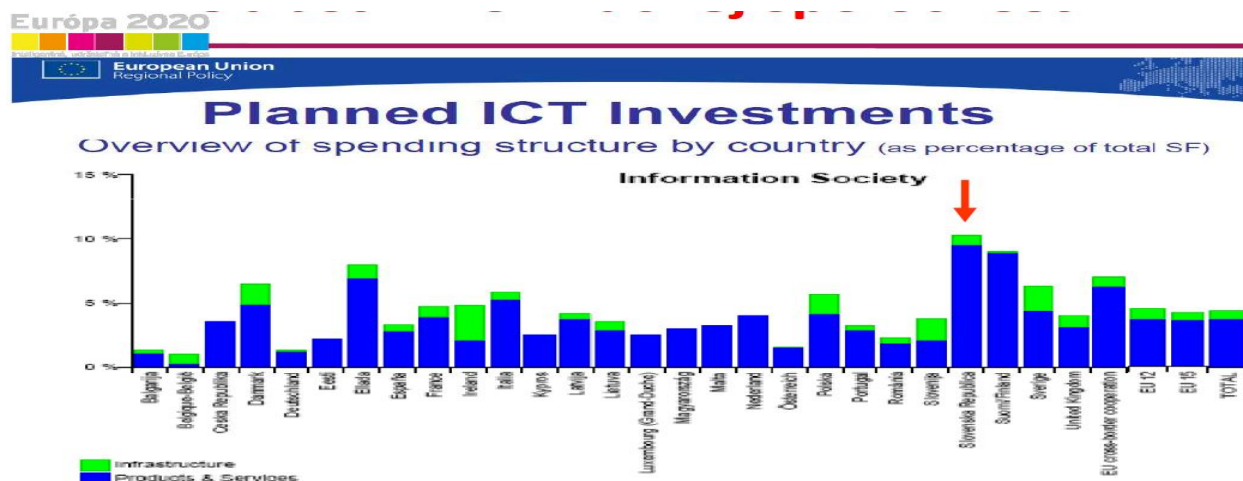
„Digitálna agenda pre Európu“ (EK, KOM(2010) 245 v konečnom znení, 26. 8. 2011) je jednou zo siedmich hlavných iniciatív stratégie Európa 2020. Je zameraná na vymedzenie kľúčovej úlohy, ktorú využívanie informačných a komunikačných technológií (IKT) bude musieť zohrávať, aby Európa uspela vo svojom úsilí do roku 2020. V rámci tejto iniciatívy boli zadefinované prioritné oblasti, tematické a legislatívne úlohy pre Európsku komisiu, ako aj pre členské štáty EÚ. Dokument nadväzuje na predchádzajúce strategické dokumenty EÚ v oblasti informačnej spoločnosti, ako boli tzv. Bangemannova správa (EK: Bangemann report – recommendations to the European Council, 26. 5. 1994), eEurope (EK, eEurope – An information society for all, 23. – 24. 3. 2000) a iniciatíva „i2010“ (EK, i2010 – A European Information Society for growth and employment, 1. 6. 2005). Cieľom európskej digitálnej agendy je Európa ako celosvetový líder v oblasti inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Všetkých sedem pilierov digitálnej agendy má medzinárodný rozmer.

Slovenská republika dosahuje v oblasti informačnej spoločnosti dlhodobu nepriaznivé postavenie v rámci EÚ. Keď porovnáme základné štatistické ukazovatele, Slovensko sa nachádza ďaleko za priemernými hodnotami EÚ27. Tento nepriaznivý stav je dôsledkom dlhodobého podceňovania prípravy, hľadania, ako aj financovania systémových riešení na úrovni verejnej správy na Slovensku. Napriek prvým strategickým dokumentom na úrovni EÚ (tzv. Bangemannova správa) v roku 1994 a permanentnému prizývaniu SR (v tom čase asociovaného člena) k debatám o spoločnom európskom postupe, bol na úrovni vlády SR schválený prvý dokument – Politika informatizácie spoločnosti v SR (13. 6. 2001), pár dní pred summitom v Göteborgu⁶. SR bola v tom čase posledná z asociovaných krajín bez svojej strategickej vízie v oblasti informačnej spoločnosti.

Prvok časového oneskorenia reakcií verejnej správy SR na európske dokumenty, iniciatívy a projekty je charakteristický dodnes. Slovensko reagovalo nielen oneskorene, ale aj s absenciou komplexnosti na dokument eEurope/eEurope+ (2000) – až v roku 2004 (Stratégia informatizácie spoločnosti a Akčný plán, 21. 1. 2004) a na európsku iniciatívu „i2010“ až v roku 2009 (Stratégia informatizácie spoločnosti 2009 – 2013). Vládny strategický dokument zameraný na implementáciu digitálnej agendy v prostredí SR doteraz nebol vypracovaný. Vláda SR v apríli 2011 iba zobrala na vedomie iniciatívny dokument MF SR „Digitálna agenda pre Európu v podmienkach SR“ bez akéhokoľvek uznesenia, záväzného časového, inštitucionálneho a finančného rámca, ako aj implementačného plánu úloh pre jednotlivých aktérov.

⁶ Summit EÚ 14. - 16. júna 2001 – závery na http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.

Obr. č. 1: Plánované investície v IKT v jednotlivých členských štátoch EÚ27 na obdobie rokov 2007 – 2013



Zdroj: Prezentácia P. Drugu na workshope Digitálna agenda, ktorý sa konal 17. 5. 2011.

V roku 2007 EK vyčlenila na podporu urýchlenného odstránenia nepriaznivého stavu rozvoja informačnej spoločnosti na Slovensku najväčší percentuálny podiel pre jednu krajinu v rámci štrukturálnych fondov spomedzi EÚ27 (obr. 1) približne 10 % objemu celkových investičných prostriedkov na rozvoj informačnej spoločnosti v rokoch 2007 – 2013⁷. Na úrovni SR je koordinácia digitálnej agendy v súčasnosti kompetenčne včlenená do pôsobnosti MF SR a splnomocnenca vlády SR pre informačnú spoločnosť (organizačná súčasť Úradu vlády SR).

V rámci projektu série konferencií a workshopov k stratégii Európa 2020 bol v máji 2011 zorganizovaný workshop⁸ na tému Digitálnej agendy, ktorý obsahoval dva odborné panely zamerané na aktuálne najpálčivejšie témy. Prvý panel bol zameraný na e-government a interoperabilitu, druhý panel na tému broadband na vidieku. V rámci týchto panelov boli okrajovo rozdebatované aj niektoré ďalšie piliere digitálnej agendy. Workshop vytvoril dostatočný priestor na diskusiu predstaviteľov vládneho, samosprávneho, akademického, mimovládneho, ako aj privátneho sektora. Negatívom workshopu bolo odrieknutie účasti zástupcu MF SR pre chorobu v deň konania workshopu.

3.2. Piliere Digitálnej agendy pre Európu a ich implementácia v SR

3.2.1. Pulzujúci digitálny jednotný trh

Európe chýba jednotný trh v sektore digitálneho obsahu. Malá dôvera v on-line prostredie v súčasnosti vážnym spôsobom naruša vývoj európskeho on-line hospodárstva. Preto sa v tejto oblasti EÚ zameria na nasledovné priority: sprístupnenie obsahu, nekomplikované on-line a cezhraničné transakcie, posilňovanie dôvery v digitálny svet a posilnenie jednotného trhu pre telekomunikačné služby.

⁷ http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=A185C492-B635-CD47-FE31-9EA2BE9E7A5D

⁸ <http://www.europa2020.sk/?p=226>

Uvedená problematika sa dotýka o. i. cezhraničného a celoeurópskeho udeľovania licencií v audiovizuálnom sektore, implementácie Montiho správy „Nová stratégia pre jednotný trh“, napredovania pri vytváraní, produkcii a distribúcii digitálneho obsahu (na všetkých platformách), inovatívnych obchodných modelov umožňujúcich rôzne spôsoby prístupu k obsahu a platieb zaň, sprístupňovania informácií verejného sektora za transparentných, účinných a nediskriminačných podmienok, povinnosti sprístupňovania zdrojov údajov pre cezhraničné aplikácie a služby, trhu elektronických platieb a elektronického fakturovania, jednotnej oblasti platieb v eurách (Single Euro Payment Area – SEPA), európskeho rámca pre elektronické fakturovanie, smernice o elektronickom peňažníctve, technológií elektronickej totožnosti (eID), potreby implementačných riešení v rámci elektronickej verejnej správy (e-government), interoperability založenej na normách a otvorených platformách rozvoja, revízie smernice o elektronickom podpise s cieľom zabezpečiť právny rámec ich cezhraničného uznávania a interoperabilitu bezpečných systémov elektronického overovania totožnosti, vplyvu smernice o elektronickom obchode na on-line trhy, celkového preskúmania regulačného rámca ochrany údajov, monitoringu plnenia požiadaviek na poskytovanie informácií podľa smernice o elektronickom obchode, smernice o nekalých obchodných praktikách a smernice o poskytovaní finančných služieb spotrebiteľom na diaľku, zjednotenia európskeho zmluvného práva a pod.

Na úrovni SR je uvedená problematika kompetenčne rozdelená do viacerých rezortov a národných inštitúcií: MK, RVR, MS, NBS, MF, MH, ÚOOÚ, MDVRR a TÚ SR.

Medzi najväčšie bariéry v súčasnosti patria: absencia účinnej národnej legislatívy v oblasti PSI re-use (opakovaného používania informácií verejného sektora), ktorá mala byť transponovaná ešte v roku 2005, praktická dostupnosť k informáciám verejného sektora (problém najmä na úrovni miestnej samosprávy) a oneskorená harmonizácia príslušných legislatívnych dokumentov, napríklad nového európskeho regulačného rámca v oblasti elektronických komunikácií (mal byť transponovaný v máji 2011, bol transponovaný v novembri 2011, aj to bez príslušnej sekundárnej legislatívy).

Odporúčania na zlepšenie situácie v oblasti jednotného digitálneho trhu pre SR

- zakomponovanie súčasných, ako aj budúcich aktivít EÚ v uvedenej oblasti (napr. celoeurópske riešenia sporov on-line na účely transakcií elektronického obchodu, Kódex EÚ práv v on-line prostredí, on-line značky dôvery EÚ a pod. – pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 10 – 17) do príslušných strategických vládnych dokumentov SR s vyčlenením nevyhnutných finančných prostriedkov pre implementačný plán vo verejnej správe SR,
- urýchlené prijatie legislatívy na opakované používanie informácií verejného sektora do právneho rámca SR (druhý stupeň konania EÚ voči SR vo veci porušenia právnych predpisov – pozri EK, 2011, Tlačová správa IP/11/1254 z 27. 10. 2011),
- včasná harmonizácia nových pripravovaných legislatívnych dokumentov EÚ do národnej legislatívy SR (smernica o službách, smernica o nekalých obchodných praktikách, nový telekomunikačný rámec, smernica o DPH – pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 12 – 13),
- aktívne zapojenie príslušných orgánov verejnej správy do pilotných alebo implementačných nadnárodných alebo nadregionálnych aktivít v jednotlivých oblastiach v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 8 – 16),
- zabezpečenie dostupnosti kvalitnej informačnej infraštruktúry (broadband) aj v prímestských a vidieckych oblastiach (v súlade s režimom štátnej pomoci pre broadband).

3.2.2. Interoperabilita a normy

Potreba účinnej interoperability medzi produktmi a službami IT je nevyhnutná na dosiahnutie skutočnej digitálnej spoločnosti. Digitálna agenda pre Európu zdôrazňuje potrebu zintenzívniť zavádzanie interoperability medzi zariadeniami, aplikáciami, registrami údajov, službami a sieťami IKT. V tejto súvislosti sa EÚ zameria na nasledovné priority: zlepšenie určovania noriem IKT, podporu lepšieho využívania noriem a zlepšenie spolupráce prostredníctvom koordinácie.

Oblasť interoperability a noriem sa dotýka o. i. usmernenia o transparentných pravidlách sprístupňovania informácií ex ante pri základných právach duševného vlastníctva a podmienkach udeľovania licencií v súvislosti s vytváraním noriem, využívania celej škály relevantných noriem pri obstarávaní hardvéru, softvéru a služieb IT verejnou správou prostredníctvom vyberania noriem, ktoré môžu uplatňovať všetci zainteresovaní dodávatelia, čím sa umožní väčšia hospodárska súťaž a zníži riziko odkázanosti na obmedzený okruh dodávateľov, prijatia ambicióznej európskej stratégie interoperability a európskeho rámca interoperability v rámci programu ISA (riešenia interoperability pre európske orgány verejnej správy), preskúmania možnosti zrealizovať opatrenia, ktoré by boli podnetom pre významných aktérov na trhu, aby udelili licencie na informácie o interoperabilite a zároveň by podporovali inováciu a hospodársku súťaž.

Problematika interoperability bola predmetom prvého panelu zameraného na e-government a interoperabilitu v rámci workshopu o Digitálnej agende pre Európu. Na úrovni SR je uvedená problematika kompetenčne rozdelená do viacerých rezortov a národných inštitúcií – MDVRR, MF, UNMS, MS, splnomocnenec vlády SR pre informačnú spoločnosť a Strategická rada pre e-government.

V oblasti interoperability a noriem patria medzi najväčšie identifikované bariéry najmä absencia základných noriem a legislatívy pre e-government, zosúladenie zámerov SR s trendmi EÚ (napr. využívanie open source vo verejnej správe) a absencia národnej úrovne verejných konzultácií so širšou odbornou komunitou vo vzťahu k celoeurópskym konzultáciám.

Odporúčania na zlepšenie situácie v oblasti interoperability a noriem

- dokument vlády SR „Opatrenia na zvýšenie transparentnosti v súvislosti s nákupom a využívaním informačno-komunikačných technológií vo verejnom sektore“ (uznesenie vlády č. 460/2011, 6. 7. 2011) pretransformovať do národnej legislatívy vo forme právnej povinnosti pre verejnú správu SR,
- zakomponovanie aktivít pri uplatňovaní európskeho rámca interoperability na vnútroštátnej úrovni do príslušných strategických vládnych dokumentov SR s vyčlenením nevyhnutných finančných prostriedkov pre implementačný plán vo verejnej správe SR (najneskôr do roku 2013 – pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 18),
- splnenie záväzkov verejnej správy SR týkajúcich sa interoperability a noriem (dokumentované v záverečných deklaráciách ministrov z Malmö⁹ (2009) a Granady¹⁰ (2010) – najneskôr do roku 2013 – pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 18),
- aktívne zapojenie príslušných orgánov verejnej správy SR do verejných konzultácií v rámci „modernizácie normalizácie v oblasti informačných a komunikačných technológií v EÚ“ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 17),

⁹ <http://www.egov2009.se/>

¹⁰ http://www.eu-spocs.eu/images/stories/en_declaracion_granada%5B1%5D.pdf

- včasná harmonizácia nových pripravovaných legislatívnych dokumentov a noriem EÚ do národnej legislatívy SR,
- aktívne zapojenie príslušných orgánov verejnej správy do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 16 – 18).

3.2.3. Dôvera a bezpečnosť

Digitálna agenda pre Európu zdôraznila, že právo na ochranu súkromia a osobných údajov je jedným zo základných práv v EÚ. Európania neprijmú za svoju technológiu, ktorej nedôverujú. Rovnako ako vo fyzickom svete, ani počítačovú kriminalitu nemožno tolerovať. Internet sa doteraz osvedčil ako mimoriadne bezpečný, odolný a stabilný, ale siete IT a terminály konečných používateľov sú naďalej vystavené rozmanitým a vyvíjajúcim sa hrozbám. Spoločný boj proti počítačovým hrozbám a posilňovanie bezpečnosti v digitálnej spoločnosti je zodpovednosťou tak jednotlivcov, ako aj súkromného a verejného sektora. Preto sa v tejto oblasti EÚ zameria na nasledovné priority: boj proti počítačovej kriminalite, ochranu mladistvých pred nežiaducimi vplyvmi a ochranu kritickej infraštruktúry.

Uvedená problematika sa dotýka o. i. spamu, krádeží totožností a on-line podvodov, cielených počítačových útokov proti štátom, posilnenia spolupráce v oblasti ochrany spotrebiteľa (Consumer Protection Cooperation – CPC), širokej a spoľahlivo fungujúcej siete tímov reakcie na núdzové počítačové situácie (CERT), potreby stratégie správy totožnosti, predovšetkým na účely bezpečných a účinných služieb elektronickej verejnej správy (e-government), medzinárodne koordinovaných opatrení zameraných na bezpečnosť informácií, súčinnosti v boji proti počítačovej kriminalite s podporou obnovennej Európskej agentúry pre bezpečnosť sietí a informácií (ENISA) a pod.

Na úrovni SR je uvedená problematika kompetenčne rozdelená do viacerých rezortov a národných inštitúcií – ÚOOÚ, MDVRR, MV, MO, MF, MS, prokuratúra a súdnictvo. Do programu EÚ Bezpečnejší internet je v SR v súčasnosti aktívne zapojených viacero inštitúcií verejnej správy, mimovládneho i súkromného sektora.

V oblasti informačnej dôvery a bezpečnosti sú ako najväčšie bariéry identifikované: absencia legislatívy v oblasti informačnej bezpečnosti verejnej správy, správa internetových domén .sk v pôsobnosti súkromnej obchodnej spoločnosti (bez adekvátneho legislatívneho a regulačného rámca, pretože t. č. aktivity pri správe domén .sk závisia iba od aktivít súkromnej spoločnosti v rámci formálnej zmluvy s rezortom MF), ako aj absencia koncepčného a koordinovaného riešenia informačnej bezpečnosti e-governmentu (najmä na úrovni samospráv) v SR.

Odporúčania v oblasti informačnej dôvery a bezpečnosti pre SR

- urýchlené prijatie legislatívy v oblasti informačnej bezpečnosti verejnej správy (legislatívny a regulačný rámec nevyhnutný pre dynamické nasadzovanie nových informačných systémov verejnej správy SR v oblastiach e-government, e-health, e-education, e-learning a pod.),
- potreba prijatia národného legislatívneho rámca pre oblasť správy a regulácie internetových domén .sk,
- dobudovať (najneskôr do roku 2012) spoľahlivo fungujúci útvar CSIRT.SK (Computer Security Incident Response Team) vrátane personálneho a finančného zabezpečenia pre potreby riešenia počítačových incidentov v SR (najmä v oblasti verejnej správy SR), ako aj pri zapojení sa do celoeurópskych aktivít (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 21),

- aktívne sa zapájať v spolupráci s EK pri simulácii veľkých útokov a podieľať sa na príprave a skvalitňovaní stratégií na zmierňovanie negatívnych následkov (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 21),
- „v plnej miere zaviesť a používať horúce linky na oznamovanie urážlivého alebo škodlivého on-line obsahu“ (najneskôr do roku 2013 – EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 21),
- pokračovať pri organizovaní kampane pre deti s cieľom zvýšenia informovanosti o bezpečnosti v on-line prostredí a podporovať skvalitnenie výučby o bezpečnosti v on-line prostredí na školách a podporovať poskytovateľov on-line služieb v uplatňovaní samoregulačných opatrení týkajúcich sa bezpečnosti detí v on-line prostredí (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 21) s vyčlenením nevyhnutných finančných zdrojov aj z rozpočtu verejnej správy SR,
- aktívne zapojenie príslušných orgánov verejnej správy do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 18 – 21),
- prispôbiť (najneskôr do roku 2012) vnútroštátne platformy na oznamovanie trestných činov na účely platformy Europolu na boj proti počítačovej kriminalite (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 21).

3.2.4. Rýchly a ultrarýchly prístup k internetu

Digitálna agenda pre Európu zvýraznila potrebu dostupnosti vysokorýchlostného internetu (broadbandu) pre účely rastu hospodárstva, vytvárania nových pracovných príležitostí, celkový ekonomický rozvoj, ako aj pre prístup občanov k obsahu a službám, ktoré si želajú. V roku 2010 dosiahla¹¹ penetrácia fixného broadbandu v EÚ 26,6 % (v SR 16,5 % vrátane WiFi a 12,99 % bez WiFi), fixný broadband bol v EÚ celkovo dostupný pre 95,3 % populácie (v SR 82,7 %), fixný broadband bol vo vidieckych oblastiach EÚ dostupný pre 82,5 % vidieckej populácie (v SR 54,5 %), penetrácia mobilného internetu dosiahla v EÚ hodnotu 7,2 % (v SR 6,6 %), mobilný broadband so službami 3G bol v EÚ celkovo dostupný pre 89,9 % populácie (v SR 62,9 %). Cieľom EÚ je do roku 2013 sprístupniť broadband všetkým Európanom, tak aby do roku 2020 mali všetci Európania prístup k oveľa rýchlejšiemu internetu, ako je 30 Mbps, a aby 50 alebo viac % európskych domácností malo internetové pripojenie rýchlejšie ako 100 Mbps. V uvedenej oblasti sa EÚ zameria na nasledovné priority: zaručenie univerzálneho širokopásmového pokrytia s narastajúcou rýchlosťou pripojenia, podporu zavádzania sietí NGA a zabezpečenie otvoreného a neutrálneho internetu.

Uvedená problematika sa dotýka o. i. eliminácie rizík súvisiacich s absenciou zásahu verejného sektora (situácia by sa vyvíjala nepriaznivým smerom a broadbandové siete sa budú koncentrovať v niekoľkých husto osídlených zónach s výraznými nákladmi na zavedenie a vysokými cenami), taktiež potreby opatrení príslušných orgánov verejnej správy, aby sa pri verejných a súkromných civilných inžinierskych stavbách systematicky plánovali širokopásmové siete a káblové rozvody, vyjasnili sa práva týkajúce sa miesta ich vedenia a vyznačili sa dostupné pasívne infraštruktúry vhodné na zavedenie káblov, európskej politiky frekvenčného spektra, efektívneho riadenia frekvenčného spektra, digitálnej dividendy v kontexte podpory hospodárskej súťaže a inovácií a pod. Na úrovni SR je uvedená problematika kompetenčne rozdelená do viacerých rezortov a národných inštitúcií – MDVRR, MF, NASES, TU SR a splnomocnenec vlády SR pre informačnú spoločnosť.

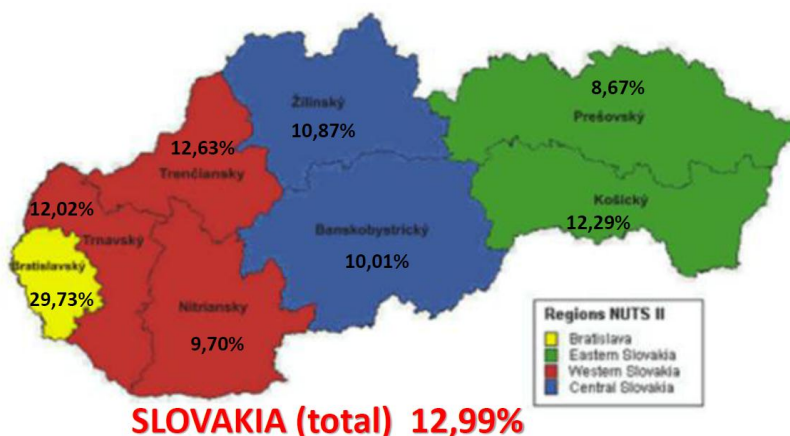
¹¹ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/graphs/index_en.htm

Problematika rozvoja broadbandu vo vidieckych oblastiach bola predmetom druhého panelu workshopu zameraného na digitálnu agendu. V rámci prezentácií boli prednesené príspevky na témy: regulačný rámec a štátna pomoc pre broadband v EÚ, broadbandový projekt RAIN-2 (Litva), Národná stratégia SR pre širokopásmový prístup, pripravovaný projekt NASES a príklady úspešných nekomerčných broadbandových projektov vrátane projektov SANET a SANET2. Následne bola otvorená panelová diskusia zameraná na doterajší vývoj a bariéry, porovnanie cieľov EÚ a SR, strategické dokumenty SR, inštitucionálny, legislatívny, finančný a organizačný rámec implementácie riešení v SR.

Zásadné podnety a konštatovania vyplývajúce z panelu venovaného rozvoju broadbandu vo vidieckych oblastiach boli nasledovné:

- formálne vládne dokumenty (najmä Národná stratégia pre širokopásmový prístup, prijatá 2. marca 2011 uznesením vlády č. 136/2011) reagujú na všetky prvky európskeho prístupu k uvedenej problematike,
- rozvoj modernej informačnej infraštruktúry (najmä optické prenosové médiá) je v súčasnosti zabezpečený v mestských oblastiach na Slovensku (pozitívne porovnávanie SR na európskej i celosvetovej úrovni), s perspektívou budúceho postupného rozvoja aj v prímestských oblastiach (možnosť nasadzovania nových perspektívnych technológií, napr. LTE),
- prezentácia návrhu projektu NASES (780 obcí mimo Bratislavského kraja s 339-tis. obyv./7,06 % populácie, navrhovaný potrebný rozpočet 260 mil. €, údajná hrozba nepokrytia všetkých relevantných obcí, keďže finančný limit z prostriedkov OPIS je 113 mil. € na obdobie rokov 2007 – 2013),
- absencia broadbandu – negatívny vplyv na rozvoj e-government, e-health, e-culture, e-education, e-learning, e-inclusion a pod. v daných oblastiach, znemožnenie alebo stagnácia rozvoja digitálnej gramotnosti väčšiny populácie v danej oblasti,
- mobilný internet (najmä z finančného hľadiska) nie je alternatívou pre nasadzovanie a používanie aplikácií e-government, e-health, e-culture, e-education, e-learning, e-inclusion, a pod.,
- prehľad postupov a riešení zahraničných verejných správ pri podpore rozvoja broadbandovej infraštruktúry vo vidieckych oblastiach v EÚ a USA,
- prezentácia princípov nekomerčného projektu vrátane technicko-ekonomických parametrov a úspor pre zúčastnené strany.

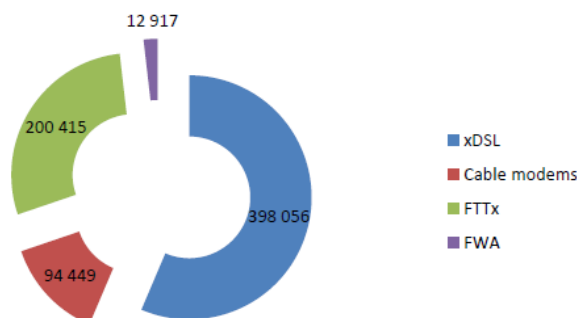
Obr. č. 2: Regionálna mapa penetrácie fixného broadbandu SR (december 2010) bez zahrnutia WiFi



Zdroj: Výpočty na základe štatistických údajov ŠÚ SR a VÚS, 2011.

V súčasnosti boli v uvedenej oblasti identifikované viaceré významné bariéry. Ide predovšetkým o súbor závažných systémových zlyhaní spojených s neprofesionálnym, nezodpovedným a netransparentným prístupom viacerých inštitúcií verejnej správy (vrátane kompetenčnej nesúrodosti) pri príprave nevyhnutných podkladov súvisiacich so schvaľovaním štátnej pomoci. Schválenie štúdie uskutočniteľnosti so signifikantnými prvkami profesionálneho zlyhania tak riešiteľa, ako aj objednávateľa (rozpor s pravidlami štátnej pomoci EÚ pre broadband) má negatívny dopad na ďalší proces a kvalitu podkladových materiálov pri príprave návrhov schém štátnej pomoci. Absencia porovnávacej analýzy ekonomických, legislatívnych a regulačných dopadov alternatívnych riešení prostredníctvom veľkých podnikov, malých a stredných podnikov a verejnej správy (vrátane analýzy prípravy a realizácie obdobných zahraničných projektov) vytvára predpoklady na neefektívne návrhy riešení a momentálne nepochopiteľne znemožňuje priamu účasť aj podnikateľského sektora na projektoch financovaných zo ŠF. Dlhodobé preceňovanie technických (zo strany verejného i súkromného sektora) a podceňovanie ekonomických, legislatívnych, regulačných a organizačných aspektov budovania informačnej infraštruktúry z verejných zdrojov patria medzi základné črty nesystémového prístupu. Vysoké priemerné náklady naposledy zverejneného návrhu projektu NASES 2,5-násobne prevyšujú hodnoty obdobného litovského projektu RAIN-2. Do časovej tiesne sa dostali príslušné inštitúcie verejnej správy v súvislosti s doterajšou absenciou schválenia projektu NASES v rámci procesu schvaľovania programu štátnej pomoci Európskou komisiou (priama závislosť od kvality štúdie uskutočniteľnosti). Pri návrhoch riešení absentuje zakomponovanie inštrumentov zrýchľujúcich, zjednodušujúcich alebo znižujúcich investičné náklady (napr. inštitút aktivačných prác, súbežnosť navrhovaných trás s existujúcim vzdušným elektrickým vedením v extraviláne, JEREMIE, ...). Absencia dôležitých verejne dostupných informácií o návrhu riešenia projektu NASES znemožňuje preverenie vhodnosti metodiky tvorby klastrovania obcí, trasovania, prípojných bodov k existujúcej infraštruktúre a investičných nákladov, absentuje tiež prezentácia ekonomického modelu fungovania navrhnutého systému (orientačné ročné náklady predpokladajú údajne až 6,6 mil. €), absentuje overiteľná verejná kontrola plnenia záväzkov iných operátorov pri pokrytí nových obcí v priebehu rokov 2011 – 2013, ku ktorým sa pre NASES zaviazali existujúci operátori (údaje majú významný vplyv na finančné a časové plánovanie nových e-government riešení v prípade týchto obcí – podľa prepočtov ide o 312 nezahrnutých obcí mimo Bratislavského kraja do projektu NASES s 534,9-tisíc obyvateľmi/4,4 % obyvateľstva, ako aj ďalších 6 obcí/9,8-tisíc obyvateľov v Bratislavskom kraji bez fixného broadbandového riešenia v decembri 2010. Na porovnanie, čistý prírastok novopripojených obcí k DSL službám za rok 2010 dosiahol 60 obcí s 38-tisíc obyvateľmi/0,7 % populácie, pri takomto tempe by dostupnosť broadbandu bola teoreticky zabezpečená až v priebehu roka 2016, 119 obcí s menej ako 1 % obyvateľstva údajne NASES svojím projektom nedokáže riešiť).

Obr. č. 3: Počet pripojení jednotlivými technológiami fixného broadbandu SR (december 2010), bez zahrnutia WiFi pripojení

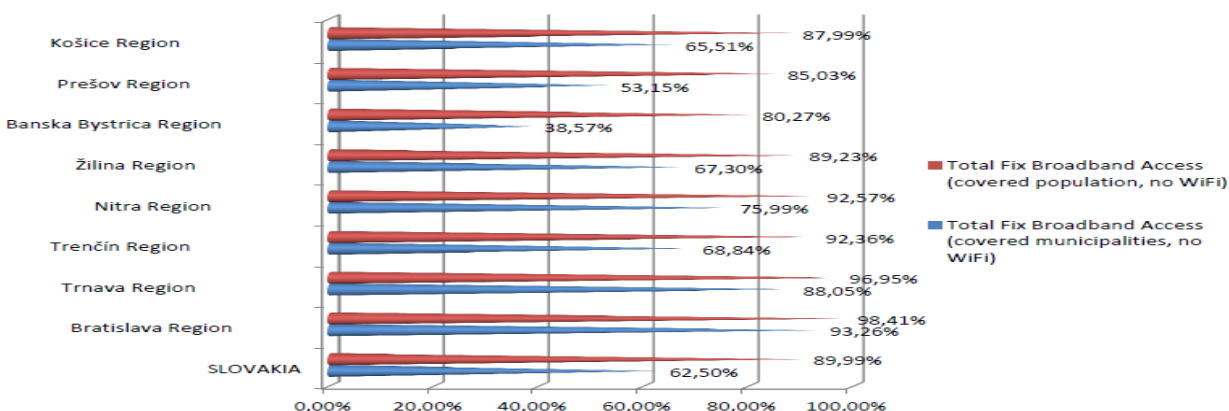


Zdroj: Štatistické údaje VÚS, 2011.

Odporúčania v oblasti rýchleho a ultrarýchleho internetu

- potreba schválenia, resp. prijatia novej analýzy (štúdie uskutočniteľnosti), ktorá bude dôveryhodným a kvalifikovaným podkladovým materiálom na rozhodovanie príslušných inštitúcií verejnej správy pri príprave národnej schémy štátnej pomoci pre broadband v krátkodobom aj strednodobom časovom výhlade (po roku 2013) s možnosťou alternatívneho zapojenia aj veľkých podnikov, MSP a neziskových verejných organizácií na základe ekonomickej, právnej a regulačnej analýzy podľa požiadaviek pravidiel EÚ pre štátnu pomoc v oblasti broadbandu spolu s identifikáciou a vyčlenením nevyhnutných finančných prostriedkov verejnej správy SR (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 24),
- prehodnotenie možnosti (a pravdepodobne nevyhnutnosť) využitia nástroja JEREMIE (podpora rozvoja MSP vo vidieckych oblastiach, synergický efekt s podporou zamestnanosti vo vidieckych oblastiach) v súvislosti s doterajším časovým sklzom schvaľovania štátnej pomoci v rámci OPIS PO3 – ako najjednoduchšie realizovateľné opatrenie na zabezpečenie odstránenia hrozby nečerpania a vrátenia finančných prostriedkov vyčlenených pre OPIS PO3 pri splnení pôvodného účelu podpory rozvoja infraštruktúry broadbandu vo vidieckych oblastiach (pozri tiež EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 24),
- pri budovaní novej broadbandovej infraštruktúry z verejných zdrojov maximálne využívať potenciál súvisiaci s národnými opatreniami iniciatívy EÚ Boj proti chudobe (napr. aktivačné práce v danom regióne a pod. – pozri tiež príslušnú samostatnú kapitolu),
- transformácia NASES (súčasná príspevková organizácia Úradu vlády SR a navrhovaný oprávnený subjekt) do formy verejnej neziskovej organizácie (súladi s požiadavkami pravidiel pre štátnu pomoc v oblasti broadbandu),
- analýza implementácie úspešných domácich (napr. SANET) a zahraničných projektov založených na nekomerčnom poskytovaní služieb broadbandu a následný transfer know-how do prostredia SR,
- „prijatť opatrenia vrátane legislatívnych ustanovení na uľahčenie investícií pre broadband“ (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 24), napríklad zabezpečením, aby „pri verejných a súkromných civilných inžinierskych stavbách boli systematicky zahrnutí potenciálni investori, vyjasnené práva týkajúce sa miesta ich vedenia, vyznačené dostupné pasívne infraštruktúry vhodné na zavedenie káblov a zlepšené káblové rozvody elektroinštalácia v budovách“,
- realizovať program európskej politiky frekvenčného spektra (zabezpečenie koordinovaného pridelenia frekvenčného spektra potrebného na dosiahnutie cieľa 100-percentného pokrytia internetu s 30 Mbps do roku 2020), ako aj odporúčanie EK o NGA (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 24),
- aktívne zapojenie príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 21 – 24),
- zverejnenie analýzy negatívnych dopadov súvisiacich s doterajším postupom verejnej správy – použiť ako výstražné memento pre iné inštitúcie verejnej správy pri príprave nových projektových zámerov podliehajúcich schvaľovaniu EK.

Obr. č. 4: Percentuálne podiely obcí a populácie podľa regiónov s dostupnosťou rôznych technológií fixného broadbandu SR (december 2010) bez zahrnutia WiFi



Zdroj: Prepočty na základe údajov ŠÚ SR a VÚS z roku 2011.

3.2.5. Výskum, vývoj a inovácie IKT

Európa musí investovať viac do výskumu a vývoja a zabezpečiť, aby sa najlepšie nápady dostali na trh. Nedostatok investícií v EÚ súvisí s tromi hlavnými problémami: slabým a rozptýleným úsilím verejného sektora v oblasti výskumu a vývoja, rozdrobenosťou trhu a rozptýlenými finančnými prostriedkami pre inovátorov a pomalým prijímaním a zavádzaním inovácií založených na IKT, obzvlášť v oblasti verejného záujmu. V uvedenej oblasti sa preto EÚ zameria na nasledovné priority: vystupňovanie úsilia a efektivity, využívanie jednotného trhu ako motora inovácií v IKT a iniciatívy pod vedením priemyselného sektora zamerané na otvorenú inováciu.

Uvedená problematika sa dotýka o. i. spojenia síl rôznych inštitúcií verejnej správy, aby zosúladiť reguláciu, osvedčovanie, zaobstarávanie a vytváranie noriem v prospech inovácie, potreby verejných a súkromných partnerstiev, potrebu otvorených a interoperabilných riešení, aby sa mohlo IKT využívať vo všetkých sektoroch, využívanie väčšieho objemu súkromných investícií v podobe strategického využívania obstarávania vo fáze pred komerčným využitím a verejno-súkromných partnerstiev prostredníctvom štrukturálnych fondov na výskum a inováciu.

Na úrovni SR je uvedená problematika kompetenčne rozdelená do viacerých rezortov a národných inštitúcií – MH, MF, MŠVVŠ, splnomocnenec vlády pre vedomostnú ekonomiku (od februára 2011). Oblasť výskumu a inovácií bola nosnou témou iného workshopu (Inovácie v Únii, 26. mája 2011). Vzhľadom na prelínanie tejto oblasti aj do digitálnej agendy uvádzame doplňujúce bariéry v SR – absenciu zámerov využívania nového inovatívneho inštrumentu obstarávania vo fáze pred komerčným využitím pre veľké a náročné pripravované implementačné projekty, napríklad v oblastiach dopravy (najmä inteligentné dopravné systémy), zdravotníctva (e-health), trvalo udržateľného rozvoja, fotoniky, verejnej správy (e-government) a pod. ako aj minimálne zapojenie SR do riešenia európskych projektov podporovaných zo štrukturálnych fondov na výskum a inováciu.

Odporúčania v oblasti výskumu, vývoja a inovácií IKT v SR

- aktívne a urýchlené zapojenie a využívanie potenciálu akademického sektora SR pri riešení problémov digitálnej agendy,
- zvýšenie (zdvojnásobenie do r. 2020) celkových ročných verejných výdavkov na výskum a rozvoj IKT s podnietením zodpovedajúceho nárastu súkromného financovania (cieľové

hodnoty – pozri osobitná kapitola zborníka k téme Inovácie v Únii, pozri tiež EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 27),

- aktívne zapojenie sa SR vo veľkých medzinárodných pilotných projektoch s cieľom preverovať a rozvíjať inovatívne a interoperabilné riešenia v oblastiach verejného záujmu, ktoré sú financované z rámcového programu EÚ pre konkurencieschopnosť a inovácie (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 27),
- aktívne zapojenie sa príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 24 – 27),
- ďalšie podnety uvedené v osobitnej kapitole tohto zborníka k téme Inovácie v Únii.

3.2.6. Zvyšovanie digitálnej gramotnosti, zlepšovanie digitálnych zručností a začleňovania osôb

Digitálny vek by mal priniesť viac práv a väčšie zrovnoprávnenie pre ľudí. Sociálny pôvod alebo nedostatok kvalifikácie by tomu nemali prekážať. V roku 2010 v EÚ využívalo prístup k internetu 70,1 % domácností (v SR 67,5 %), pravidelnými používateľmi internetu (aspoň raz za týždeň) bolo v EÚ 65 % populácie (v SR 72,8 %), častými používateľmi internetu (denne) bolo v EÚ 53,1 % populácie (v SR 57,6 %), doteraz nepoužívalo internet 26,3 % populácie v EÚ (v SR 17,5 %), v skupine znevýhodnených občanov bolo pravidelnými používateľmi internetu (aspoň raz za týždeň) 48,2 % danej populácie v EÚ (v SR 51,7 %).

Podľa výskumu Inštitútu pre verejné otázky podiel digitálne gramotných občanov SR oproti minulosti stúpa (76 % populácie v roku 2010, 71 % v roku 2009), úroveň ich znalostí však stagnuje. Index digitálnej gramotnosti v roku 2011 dosiahol 0,43 bodu (populácia Slovenska nad 14 rokov dosiahla 43 zo 100 možných bodov, v roku 2009 to bolo 44 bodov). V tejto špecifickej oblasti Digitálnej agendy sa EÚ zameria na nasledovné priority: digitálnu gramotnosť a digitálne zručnosti a integrálne digitálne služby (2011).

Uvedená problematika sa dotýka o. i. uspokojovania dopytu po základných telekomunikačných službách v rámci súčasných konkurenčných trhov, úloh univerzálnej služby pri dosahovaní cieľa širokopásmového prístupu pre všetkých, spôsobov možného financovania univerzálnej služby, dostupnosti verejných webových stránok a on-line služieb (Web Content Accessibility Guidelines – WCAG 2.0), ktoré sú dôležité pre neobmedzenú účasť na verejnom živote, aplikácie medzinárodných noriem na dostupnosť internetu a plnením záväzkov SR z Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. Napríklad digitálna televízia je pre občanov budúci dominantný interaktívny komunikačný prostriedok, bez prístupnosti ktorého by došlo k podstatnému zvýšeniu informačnej bariéry a segregácie ľudí so zrakovým postihnutím.

Na úrovni SR je uvedená problematika kompetenčne rozdelená do viacerých rezortov a národných inštitúcií – MF, MPSVR, regionálna a miestna samospráva.

V súčasnosti boli v uvedenej oblasti identifikované ako bariéry najmä formálne plnenie úloh Národnej stratégie Slovenskej republiky pre digitálnu integráciu (dec. 2008), ale bez systémového vyčlenenia adekvátnych finančných prostriedkov štátneho rozpočtu a akčného plánu na dlhodobé riešenie problémov identifikovaných špecifických a znevýhodnených skupín obyvateľstva. SR podpísala Dohovor OSN o právach ľudí so zdravotným postihnutím v septembri 2007 s účinnosťou od júna 2010, ale súčasná nedostupnosť technológií a elektronických služieb v mnohých

prímestských a vidieckych oblastiach neumožňuje tejto špecifickej skupine obyvateľstva plné využitie garantovaných práv.

Odporúčania v oblasti zvyšovania digitálnej gramotnosti v SR

- komplexným spôsobom zabezpečiť a podporovať proces zvyšovania digitálnej gramotnosti zamestnancov verejnej správy (vrátane obcí na vidieku) tak, aby on-line komunikácia s občanmi, podnikateľmi, ako aj inými inštitúciami verejnej správy nebola bariérou implementácie projektov e-government, e-health, a pod.,
- pripravenosť verejnej správy SR na pripravovaný návrh EK stanoviť digitálnu gramotnosť a digitálne kompetencie ako priority nariadenia o Európskom sociálnom fonde (2014 – 2020),
- pripravenosť verejnej správy SR na pripravovaný návrh nástrojov EÚ na určovanie a uznávanie kompetencií používateľov a užívateľov IKT spojené s európskym kvalifikačným rámcom a s EUROPASS-om,
- pripravenosť verejnej správy SR na podpis Memoranda o porozumení o digitálnom prístupe osôb so zdravotným postihnutím v súlade s Dohovorom OSN,
- zakomponovanie pripravovaných ukazovateľov EÚ týkajúcich sa digitálnych kompetencií a mediálnej gramotnosti do prostredia SR,
- aktívne zapojenie sa verejnej správy SR do prípravy európskeho rámca pre profesionalitu v oblasti IKT s cieľom zlepšiť kompetencie a mobilitu používateľov IKT v celej Európe,
- „realizovať dlhodobú politiku týkajúcu sa elektronických zručností a digitálnej gramotnosti a podporovať príslušné stimuly pre MSP a znevýhodnené skupiny“ (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 30),
- implementovať „ustanovenia týkajúce sa zdravotného postihnutia v novom telekomunikačnom rámci EÚ a smernicu o audiovizuálnych mediálnych službách“ (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 30),
- pravidelné monitorovanie a vyhodnocovanie osnov, výsledkov vzdelávania a profesionálneho rozvoja učiteľov a škooliteľov v kontexte zahrnutia elektronického vzdelávania pri modernizácii vzdelávania a odbornej prípravy žiakov a študentov, ako aj procesu celoživotného vzdelávania (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 30),
- aktívne zapojenie sa príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 28 – 30).

3.3. Výhody pre spoločnosť EÚ vyplývajúce z IKT

Digitálna agenda pre Európu zdôrazňuje, že inteligentné využívanie technológií a informácií pomôže reagovať na rôzne spoločenské výzvy, akými sú napríklad zmena klímy, starnúce obyvateľstvo, efektívna a transparentná verejná správa a pod. V roku 2010 v EÚ využívalo internet na prístup k službám elektronickej štátnej správy iba 41,2 % občanov EÚ (v SR 50,5 %) v porovnaní s 75,7 % podnikov (v SR 88,2 %). Služieb plne elektronicke dostupných služieb pre občanov v roku 2010 bolo v EU 80,9 % (v SR 45,8 %) a pre podnikateľov 89,4 % (v SR 87,5 %). S narastajúcou mierou rozširovania verejných služieb on-line, ich kvalitou a dostupnosťou sa zintenzívni aj celkové zavádzanie internetu. Vďaka inteligentným dopravným systémom (IDS) je doprava účinnejšia, rýchlejšia, jednoduchšia a spoľahlivejšia. Pozornosť sa sústreďuje na inteligentné riešenia, ktorých cieľom je integrácia toku cestujúcich a nákladu prostredníctvom jednotlivých druhov dopravy a udržateľné riešenia odstraňovania nedostatkov infraštruktúry na cestách, železničiach, vzdušných, morských a vodných cestách. V tejto špecifickej oblasti sa EÚ preto zameria na nasledovné priority: IKT pre životné prostredie, udržateľnú zdravotnú starostlivosť a podporu dôstojného a nezávislého

života založeného na IKT, podporu kultúrnej rozmanitosti a tvorivého obsahu, elektronickú verejnú správu a IDS pre efektívnu dopravu a lepšiu mobilitu.

V oblasti životného prostredia sa uvedená problematika dotýka o. i. aj záväzku znížiť emisie skleníkových plynov do roku 2020 aspoň o 20 % oproti roku 1990 a zvýšiť energetickú efektívnosť o 20 %, prijatia spoločného rámca merania ako základu na stanovenie cieľov znižovania spotreby energie a emisií skleníkových plynov vo všetkých procesoch výroby, distribúcie, využívania a likvidácie výrobkov IKT a poskytovania služieb IKT, rozvojom a nasadzovaním riešení inteligentných sietí a meracích prístrojov, budov s takmer nulovou spotrebou energie a inteligentných dopravných systémov založených na IKT, poskytovaním modelovacích, analyzačných, monitorovacích a vizualizačných nástrojov na vyhodnocovanie energetickej hospodárnosti a emisií budov, vozidiel, podnikov, miest a regiónov, úloh inteligentných sietí pri prechode na nízkouhlíkové hospodárstvo ako aj otvorených rozhraní prenosu/distribúcie pre spoluprácu jednotlivých sietí účinným a bezpečným spôsobom.

V oblasti udržateľnej zdravotnej starostlivosti a podpory dôstojného a nezávislého života založených na IKT sa uvedená problematika dotýka o. i. aj prípravy noriem, testovania interoperability a osvedčovania elektronických zdravotných záznamov a zariadení, nových služieb telemedicíny (lekárske konzultácie prostredníctvom internetu, zlepšená pohotovostná starostlivosť a prenosné prístroje umožňujúce monitorovanie zdravotného stavu ľudí trpiacich chronickými chorobami a zdravotnými postihnutiami), technológií asistovaného bývania (Ambient Assisted Living, AAL), opatreniami spoločnosti umožniť nezávislý a dôstojný život ľuďom, ktorí sú slabí alebo ktorí trpia chronickými chorobami alebo sú zdravotne postihnutí.

V oblasti podpory kultúrnej rozmanitosti a tvorivého obsahu sa uvedená problematika dotýka o. i. aj Dohovoru UNESCO o kultúrnej rozmanitosti z roku 2005, podpory a ochrany kultúrnej rozmanitosti vo vzťahu k novým digitálnym prostrediam, podpory digitalizácie kín, roztrieštenosti a komplexnosti súčasného systému vydávania licencií vo vzťahu k obmedzovaniu digitalizácie veľkej časti novšieho európskeho kultúrneho dedičstva, možností verejného spolufinancovania so súkromnými partnermi za predpokladu, že sa umožní všeobecná prístupnosť európskeho spoločného kultúrneho dedičstva on-line, modernizácie a využívania moderných prekladových technológií, ako aj smernice o audiovizuálnych mediálnych službách na úrovni EÚ.

V oblasti elektronickej verejnej správy sa uvedená problematika dotýka o. i. aj záverov a záväzkov vlád z medzinárodnej ministerskej konferencie v Malmö (2009), že do roku 2015 podstatne rozšíria služby elektronickej štátnej správy, obmedzenia nepotrebných technických požiadaviek (napr. aplikácií fungujúcich iba v špecifických technických prostrediach alebo len prostredníctvom špecifických zariadení), problematiky cezhraničných e-government služieb a aktivít elektronickej verejnej správy na európskom jednotnom trhu, smernice o službách na vnútornom trhu, Akčného plánu EÚ pre elektronické obstarávanie, potreby lepšej administratívnej spolupráce v Európe (bezproblémové elektronické obstarávanie, praktická elektronická identifikácia a praktické elektronické overovanie cezhraničných služieb (vrátane vzájomného uznávania úrovne zabezpečenia overenia), on-line služieb sektora životného prostredia ako kategórie služieb elektronickej štátnej správy, ktorá je nedostatočne rozvinutá, prehodnotenia a zmodernizovania právnych predpisov ES, inovačných riešení (napr. moderné siete senzorov) v oblasti on-line služieb životného prostredia a pod.

V oblasti inteligentných dopravných systémov pre efektívnu dopravu a lepšiu mobilitu sa uvedená problematika popri smernici o IDS a Akčného plánu EU pre IDS dotýka o. i. aj potrebných nových

riešení a opatrení pre rozhrania cestnej dopravy s inými druhmi dopravy, zavádzania poskytovania informácií o premávke a cestovaní v reálnom čase a dynamických systémov riadenia premávky v záujme zmiernenia zaťaženia a podpory ekologickejšej mobility spolu so zvyšovaním zabezpečenia a bezpečnosti dopravy.

Na úrovni SR je uvedená problematika kompetenčne rozdelená do viacerých rezortov a národných inštitúcií – MŽP, MH, MŠVVŠ, MF, MZ, MPSVR, MK, RVR, VÚC, mestá a obce, MDVRR, splnomocnenec vlády SR pre informačnú spoločnosť a Strategická rada pre e-government.

Problematika elektronickej verejnej správy bola predmetom prvého panelu zameraného na e-government a interoperabilitu v rámci špecializovaného workshopu o Digitálnej agende pre Európu. V rámci prezentácií boli prednesené príspevky na tému e-government – úlohy a ciele EK a členských štátov, e-government v Estónsku, e-government na Slovensku v kontexte Digitálnej agendy pre Európu, e-government a samospráva a e-government: čo môžu ponúknuť slovenské univerzity?. Z pôvodného programu vypadla pre neúčast' zástupcu MF SR plánovaná prezentácia o e-governmente na Slovensku, organizátorom sa napriek niekoľkým pozvaniam taktiež nepodarilo zabezpečiť účasť zástupcu ZMOS. Následne bola otvorená panelová diskusia zameraná na doterajší vývoj a bariéry, porovnanie cieľov EÚ a SR, strategické dokumenty SR, inštitucionálny, legislatívny, finančný a organizačný rámec implementácie riešení v SR. Zásadné podnety a konštatovania vyplývajúce z panelu venovaného rozvoju elektronickej verejnej správy a interoperability:

- prezentácia zámerov a výsledkov viacročného doterajšieho cieľavedomého systémového prístupu estónskej vlády a verejnej správy k problematike e-governmentu (ako dôležitej súčasti informačnej spoločnosti – digitálnej agendy),
- prezentácia splnomocnenca vlády SR pre informačnú spoločnosť o návrhoch riešení na odstránenie zaostávania SR v oblasti e-governmentu a zlepšenie čerpania ŠF pre oblasti pokrývajúce Digitálnu agendu,
- pohľad samospráv (najmä miest) na súčasný stav a hľadanie účinných riešení na odstránenie doterajšieho prístupu a zdynamizovanie aplikačných e-government riešení (iniciatíva Únie miest Slovenska „e-government zdola“),
- porovnanie európskeho kontextu e-governmentu (použitie IKT vo verejnej správe v kombinácii s organizačnými zmenami a novými zručnosťami), e-governance (širšie poňatie – sieť organizácií, vrátane organizácií neziskového a súkromného sektora) a t-Government (transformational Government – služby zamerané na zákazníka; zdieľané služby; profesionalita) v kontexte s realitou v SR,
- prezentácia vybraných úspešných medzinárodných e-government projektov (Webocracy, SAKE, Access-eGov), s účasťou/koordináciou slovenskej akademickej obce (minimálny záujem verejnej správy o konzultácie alebo implementáciu v prostredí verejnej správy SR) spolu s prehľadom a zdôvodnením kritických podmienok úspechu prípravy a realizácie projektov,
- konfrontácia údajov oficiálnych dokumentov voči realite e-governmentu na Slovensku – stratégia, manažment, efektívnosť, meranie pokroku, inkluzívnosť, inovatívnosť, otvorená verejná správa, financovanie, cezhraničné služby, interoperabilita, cestovná mapa a pod.

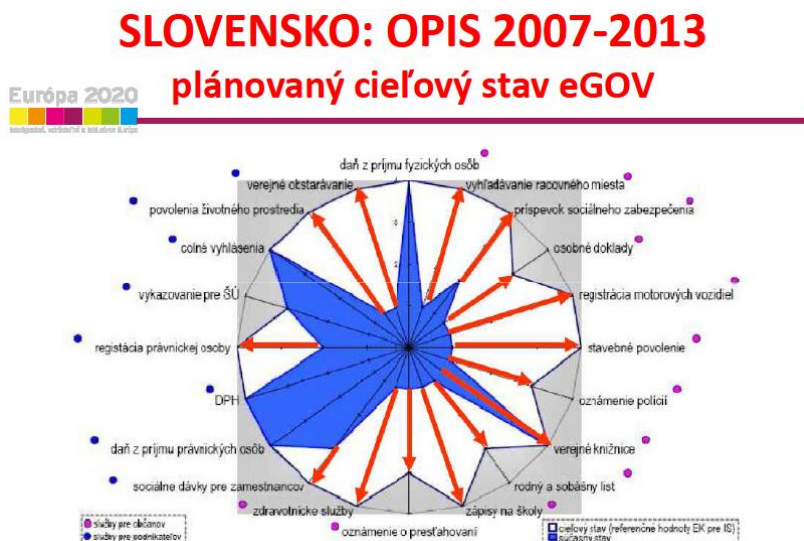
V uvedenej oblasti sú ako najväčšie bariéry v SR identifikované absencia celkového chápania, prípravy a realizácie e-governmentu ako významného štartéra reformy verejnej správy (absencia ekonomických, procesných, inštitucionálnych, legislatívnych aspektov) s cieľom zabezpečenia modernej, efektívnej a transparentnej verejnej služby pre občanov a podnikateľov (e-governance), zároveň sa za e-government de facto v mnohých aktivitách stále chybne považuje iba informatizácia štátnej správy, ale bez samosprávy. Na globálnej úrovni e-governmentu tiež absentuje vízia

realizovateľného a fungujúceho komplexného modelu e-governmentu na podklade kvalifikovaných analýz súvisiacich s finančnými, legislatívnymi, regulačnými a organizačnými aspektami (žiadne doterajšie vládne dokumenty ani štúdie uskutočniteľnosti nespĺňajú takúto požiadavku) – úzko to súvisí taktiež s doterajším problémovým čerpaním ŠF. Absentuje taktiež základná legislatíva a regulácia v oblasti e-government služieb, procesov a infraštruktúry (je v príprave – ale v poslednom návrhu absentovala kvantifikácia ekonomického dopadu na obyvateľstvo, ako aj na samosprávy), taktiež chýba základná legislatíva a regulácia v oblasti informačnej bezpečnosti pre inštitúcie verejnej správy (iba v príprave), absentujú tiež základné normy pre rozhrania rôznych systémov e-governmentu (základné registre – štátna správa – regionálna samospráva – miestna samospráva), ktoré sú nevyhnutnou podmienkou interoperability na národnej i medzinárodnej úrovni. V oblasti e-governmentu je tiež charakteristická doterajšia dlhodobá orientácia a preceňovanie technických aspektov paralelne s podceňovaním ekonomických, legislatívnych, regulačných a organizačných aspektov budovania e-governmentu. Taktiež došlo k uplatňovaniu chybných stratégií stotožnenia existujúcej finančnej podpory do oblasti e-governmentu zo ŠF s rozhodnutiami na minimalizáciu alokácie verejných finančných zdrojov (ciele OPIS sú zamerané na odstránenie doterajšieho zaostávania SR v medzinárodnom kontexte, nie na upgradové projekty s minimálnou inováciou on-line služieb oproti súčasnému stavu), neschopnosti definovať a implementovať mnohé projekty realizované prostredníctvom ŠF v súlade s požiadavkami EÚ (problém súvisiaci s kvalitou a použiteľnosťou vypracovaných štúdií uskutočniteľnosti). Na úrovni štátnej správy bolo taktiež zaznamenané výrazné časové oneskorenie plnenia záväzkov SR (december 2009) vyplývajúcich z transpozície smernice o službách na vnútornom trhu (cezhraničná elektronická komunikácia pre občanov EÚ, deklarovaný termín spustenia od januára 2012). Absencia a oneskorenie riešení základných registrov verejnej správy, ktoré sú nevyhnutným inštrumentom na efektívnu činnosť celej verejnej správy, zdržuje a ohrozuje prípravu aplikácií na nižších úrovniach verejnej správy. V oblasti samosprávy bolo zaznamenané nepochopiteľné rozhodnutie o znížení finančných prostriedkov ŠF o 127 mil. eur pôvodne alokovaných pre regionálnu a miestnu samosprávu a ich realokácia pre štátnu správu, pričom samospráva, najmä miestna, vyžaduje veľké – doteraz stále neidentifikované, resp. nepublikované – investície a najnovšie ekonomické trendy nepredkladajú vytvorenie dostatočných finančných zdrojov na budovanie e-government riešení z prostriedkov samospráv. Sfunkčnenie e-governmentu v oblastiach preneseného výkonu štátnej správy na úrovni samospráv je pritom finančne bezprostredne závislé od vyčlenenia finančných zdrojov SR (Ústava SR, čl. 71, ods. 1), pričom aj implementácia viacerých cieľov OPIS (obr. 5) priamo súvisí so zabezpečením on-line služieb poskytovaných v režime preneseného výkonu štátnej správy (stavebné konanie, životné prostredie, matrika, ...). Na úrovni regionálnej samosprávy okrem oneskorenia čerpania ŠF bol použitý neefektívny model atomizovaných riešení e-governmentu (problém súvisiaci s kvalitou a použiteľnosťou vypracovaných štúdií uskutočniteľnosti, absenciou analýzy alternatívnych riešení). Absentuje tiež jednotná koncepcia riešenia a efektívneho prepojenia s e-government systémami iných regionálnych samospráv alebo miestnych samospráv (nielen v danom, ale i v susednom kraji, príp. cezhraničné služby), absentuje koncepcia efektívneho modelu nevyhnutnej spoločnej informačnej infraštruktúry pre regionálne samosprávy a prepojenia na spoločnú informačnú infraštruktúru pre miestne samosprávy. Na úrovni miest je situácia takmer identická.

Na úrovni obcí ide o totožné problémy ako v prípade miest, navyše stále absentuje prezentácia efektívneho modelu zdieľaných e-government riešení pre malé obce (DCOM). V tomto segmente samosprávy je pritom zaznamenaná výrazne nedostatočná úroveň informatizácie na väčšine úradov v malých obciach (absencia IKT, absencia dostupnosti fixného broadbandu v obciach, nedostatočná počítačová gramotnosť zamestnancov verejnej správy i obyvateľov vo vidieckych oblastiach). V oblasti životného prostredia je identifikované pomalé tempo rozvoja projektových aplikácií a oneskorené aplikačné riešenia súvisiace s problematikou INSPIRE. V oblasti udržateľnej zdravotnej

starostlivosti a podpory dôstojného a nezávislého života založených na IKT je hlavným problémom doterajšie zavádzania e-health a telematických aplikácií, absencia základnej legislatívy a noriem pre e-health, absencia národnej stratégie a využívania technológií asistovaného bývania (AAL), ako aj absencia účasti verejnej správy SR v príslušných medzinárodných projektoch. V oblasti kultúry bol identifikovaný problém časového oneskorenia čerpania finančných prostriedkov ŠF pre inštitúcie sektora kultúry (OPIS PO2), dlhodobo obmedzených finančných prostriedkov zo ŠR pre potreby digitalizácie kultúrneho dedičstva na Slovensku a na podporu systému prepojenia knižníc (najmä v prímestských a vidieckych oblastiach), ako aj v ďalších prioritných oblastiach súvisiacich s plnením strategických rozvojových dokumentov rezortu MK. V oblasti dopravy bol samotným rezortným ministerstvom identifikovaný problém neaktuálnosti, oneskoreného plnenia, stanovenia nereálnych termínov, nedostatočného finančného zabezpečenia Programu podpory rozvoja inteligentných dopravných systémov v SR z roku 2009 (uznes. vlády 622/2011). V tomto sektore taktiež absentuje vízia využívania nových inovatívnych spôsobov riešení – napr. obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím pre veľké a komplikované implementačné projekty v doprave. Vo všeobecnosti bola tiež zaznamenaná pasívna účasť verejnej správy pri väčšine verejných konzultácií EÚ v rôznych oblastiach informačnej spoločnosti uskutočnených doteraz, ako aj minimálne zapojenie sa verejnej správy do medzinárodných aplikačných projektov v rôznych oblastiach informačnej spoločnosti (napr. cezhraničné e-government aplikácie SPOCS¹², PEPPOL¹³, P3ITS¹⁴, ...). Absentuje taktiež užšie zapojenie slovenskej akademickej obce do riešenia problémov e-government a ďalších on-line služieb verejnej správy SR (úzko to tiež súvisí s podporou výskumu a vývoja).

Obr. č. 5: Plánovaný cieľový stav e-government služieb realizovaných v rámci OPIS



Zdroj: OPIS, 2007.

V súčasnosti má elektrotechnický priemysel významné a nezastupiteľné miesto v štruktúre priemyselnej výroby, priemyslu a celej ekonomiky Slovenska. SR patrí k tým krajinám EÚ, v ktorých pozícia elektrotechnického priemyslu na základných ukazovateľoch priemyselnej výroby vysoko prekračuje priemer únie. Elektrotechnický priemysel je po strojárskom priemysle druhým najväčším

¹² <http://www.eu-spocs.eu/>

¹³ <http://www.peppol.eu/>

¹⁴ www.p3its.eu

odvetvím slovenskej priemyselnej výroby. V roku 2010 sa elektrotechnický priemysel podieľal na produkcii tržieb priemyselnej výroby 18 % a na zamestnanosti 13 %. Návrhy riešení na zlepšenie situácie v oblasti životného prostredia v kontexte Digitálnej agendy pre SR:

- aktívna účasť verejnej správy SR na európskych konzultáciách o spoločných dodatočných funkciách inteligentných meracích prístrojov a ich následná účinná implementácia v SR,
- zahrnutie špecifikácií celkových nákladov počas životnosti (namiesto počiatočných nákladov na zakúpenie) do všetkých procesov verejného obstarávania osvetľovacích zariadení (do roku 2012 – EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 32),
- dynamizácia tempa rozvoja projektových aplikácií v rôznych oblastiach životného prostredia a implementačných riešení súvisiacich s problematikou INSPIRE,
- príprava a sfunkčnenie on-line e-government služieb v oblasti povolení súvisiacich so životným prostredím vrátane aplikácií aj na úrovni miestnej samosprávy vo vidieckych oblastiach,
- aktívne zapojenie sa príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 31 – 32).

Odporúčania v oblasti udržateľnej zdravotnej starostlivosti a podpory dôstojného a nezávislého života založených na IKT pre SR:

- aktívna účasť verejnej správy SR na európskych konzultáciách a implementácii pilotných opatrení s cieľom poskytovať bezpečný on-line prístup občanom k ich údajom o zdravotnom stave (2015) a dosiahnuť (do roku 2020) široké zavedenie služieb telemedicíny (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 33),
- aktívna účasť verejnej správy SR na európskych konzultáciách a implementácii minimálneho súboru všeobecných údajov o pacientovi na účely interoperability jeho zdravotnej dokumentácie, ku ktorej sa bude možné dostať on-line alebo ktorú si bude možné elektronickým spôsobom vymieňať cezhranične s inými členskými štátmi (2012 – EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 33),
- národná príprava a prijímanie opatrení v oblasti noriem, testovania interoperability a osvedčovania systémov elektronickej zdravotnej starostlivosti (2015) prostredníctvom dialógu zainteresovaných strán (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 33);
- príprava a implementácia národného programu asistovaného bývania (AAL) s cieľom umožniť ľuďom vo vyššom veku a osobám so zdravotným postihnutím nezávislý život a aktívnu účasť na živote v spoločnosti,
- úprava národného programu e-health (dynamizácia procesov, pilotné aplikácie, efektívne využívanie ŠF, medzinárodné projekty, väčšie zapojenie akademického sektora, využívanie nových inovatívnych inštrumentov, napr. obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím pre veľké a komplikované implementačné projekty v zdravotníctve a sociálnej starostlivosti,
- aktívne zapojenie príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 32 – 33).

Odporúčania v oblasti podpory kultúrnej rozmanitosti a tvorivého obsahu pre SR:

- plnenie úloh z Dohovoru UNESCO o kultúrnej rozmanitosti (2005),
- zabezpečenie udržateľného modelu financovania verejnej digitálnej knižnice Slovakiana a digitalizácie obsahu,
- aktívna účasť verejnej správy SR na európskych konzultáciách a implementácii odporúčaní o podpore digitalizácie európskych kín (zachovanie kultúrnej rozmanitosti),
- urýchlená implementácia príslušných celoeurópskych legislatívnych a regulačných nástrojov do národného prostredia SR,

- aktívne zapojenie príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 34 – 35).

Odporúčania v oblasti elektronickej verejnej správy pre SR:

- odstránenie príslušných bariér uvedených v tejto kapitole vyššie,
- predefinovať, resp. doplniť index e-government rozvoja v NPR 2011 – 2014 v snahe zrealizovať skutočne dosiahnutý stav elektronizácie verejnej správy (použiť pomer elektronicky realizovaných celkových prijímaných požiadaviek a realizovaných rozhodnutí voči papierovo prijímaným a distribuovaným – v členení celková verejnej správy, štátna správa, regionálna samospráva, mestá, obce, malé obce),
- analyzovať opatrenia súčasného režimu zaručeného elektronického podpisu pri e-government službách najmä v kontexte pripravovaných zmien na úrovni EÚ (cezhraničné služby), ako aj v súvislosti s pripravovaným čipovým občianskym preukazom (deklarovaný termín implementácie – rok 2012) a maximálne odporúčať využívať poznatky z uplatňovania elektronických identifikačných kariet pri e-government službách napr. vo Fínsku, v Belgicku, Estónsku alebo Nemecku,
- urýchlené prijatie nových účinných (resp. predefinovanie existujúcich) strategických, legislatívnych a regulačných dokumentov a organizačných opatrení pre e-government aplikácie vo verejnej správe SR s maximálnym a efektívnym využitím ŠF (najmä OPIS a OP BK) a finančných prostriedkov z rozpočtov verejnej správy (maximálna podpora implementačným riešeniam pre miestne samosprávy a zvýšenie technologickej podpory obciam vo vidieckych oblastiach),
- aktívna účasť verejnej správy SR na európskych konzultáciách a následnej implementácii návrhu rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o zaistení vzájomného uznávania elektronickej totožnosti a elektronického overovania v celej EÚ založeného na on-line „overovacích službách“,
- dynamizácia úpravy národných e-government riešení verejnej správy SR s cieľom poskytovania bezproblémových cezhraničných e-government služieb na jednotnom trhu EÚ vrátane elektronického obstarávania a životného prostredia (napr. moderné siete senzorov),
- implementácia pripravovanej revízie smernice o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí,
- zabezpečiť interoperabilné e-government služby v celom rozsahu a prekonať organizačné, technické alebo sémantické prekážky, podpora Ipv6 (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 36),
- zabezpečiť využívanie jednotných kontaktných miest ako plnohodnotných centier elektronickej verejnej správy v SR nielen v medziach požiadaviek a oblastiach, na ktoré sa vzťahuje smernica o službách (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 36),
- aktívna účasť verejnej správy SR na európskych konzultáciách a následnej implementácii spoločného zoznamu kľúčových cezhraničných verejných služieb s on-line dostupnosťou do roku 2015 (EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 37),
- aktívne zapojenie sa príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 35 – 37).

Odporúčania v oblasti inteligentných dopravných systémov pre efektívnu dopravu a lepšiu mobilitu pre SR:

- odstránenie príslušných bariér uvedených v tejto kapitole vyššie,
- zrýchlenie zavádzania IDS, najmä v cestnej a mestskej doprave (uplatňovania smernice o IDS v záujme interoperability a rýchlej normalizácie – EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 37),

- využívanie nových inovatívnych spôsobov riešení – napr. obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím pre veľké a komplikované implementačné projekty v doprave,
- podpora pri zavádzaní implementačných riešení v oblasti riadenia letovej prevádzky Jednotného európskeho neba (SESAR – EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 37),
- implementácia špecifikácií telematických aplikácií v oblasti služieb osobnej železničnej dopravy,
- plnenie záväzkov v rámci plánu zavádzania Európskeho systému riadenia železničnej dopravy, (najmä pokiaľ ide o linky, ktoré ním majú byť vybavené do roku 2015 – EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 37 – 38),
- aktívne zapojenie sa príslušných orgánov verejnej správy SR do pilotných a implementačných aktivít v rámci EÚ (pozn.: EK, 2010, Digitálna agenda pre Európu, str. 37 – 38).

3.4. Záver

Úspešná implementácia cieľov a jednotlivých priorít Digitálnej agendy umožní a podporí rozvoj dôležitých cieľov ďalších špecifických iniciatív v rámci stratégie Európa 2020, napr.:

- iniciatívu „Európska platforma na boj proti chudobe“ (zvýšením dostupnosti kvalitnej informačnej infraštruktúry najmä vo vidieckych oblastiach, dostupnosť nových on-line služieb verejnej správy, zvýšenie digitálnej gramotnosti a osobných kompetencií obyvateľstva a pod.),
- iniciatívu „Mládež v pohybe“ (zvýšením dostupnosti kvalitnej informačnej infraštruktúry najmä vo vidieckych oblastiach, dostupnosť nových e-education a e-learning služieb),
- iniciatívu „Európa efektívne využívajúca zdroje“ (opatreniami, úlohami a aktivitami detailnejšie uvedenými vyššie v oblasti životného prostredia),
- iniciatívu „Priemyselná politika“ (opatreniami, úlohami a aktivitami detailnejšie uvedenými vyššie v oblasti jedného digitálneho trhu, výskumu, inovácií, on-line služieb verejnej správy, ako aj životného prostredia),
- iniciatívu „Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta“ (opatreniami, úlohami a aktivitami detailnejšie vyššie uvedenými v oblasti digitálnej gramotnosti, ako aj zvýšením dostupnosti kvalitnej informačnej infraštruktúry najmä vo vidieckych oblastiach),
- iniciatívu „Inovácia v Únii“ (opatreniami, úlohami a aktivitami detailnejšie vyššie uvedenými v oblasti digitálnej gramotnosti, výskumu a vývoja, ako aj zvýšením dostupnosti kvalitnej informačnej infraštruktúry aj vo vidieckych oblastiach).

Úspech Digitálnej agendy si vyžaduje precízne vykonanie komplexného súboru opatrení na celoeurópskej aj národnej úrovni v súlade s riadiacou štruktúrou Európa 2020. SR by preto okrem vyššie uvedených opatrení v špecifických oblastiach mala na ústrednej úrovni aj:

- urýchlene prijať uznesením vlády Národnú stratégiu implementácie Digitálnej agendy pre Európu na základe analýzy nevyhnutných organizačných a legislatívnych opatrení, definovania finančných zdrojov a zakomponovania príslušných cieľových štatistických ukazovateľov,
- urýchlene prijať uznesením vlády národný Akčný plán implementácie Digitálnej agendy pre Európu vrátane vyčlenenia príslušných finančných zdrojov a pravidelne ho vyhodnocovať,
- vytvoriť funkčný národný koordinačný mechanizmus (odporúčanie pretransformovať súčasnú Strategickú radu pre e-government na Strategickú radu pre Digitálnu agendu),
- pravidelné vyhodnocovať dosiahnutý pokrok v oblasti digitálnej agendy v SR prostredníctvom každoročnej hodnotiacej správy (každoročne v júni) v súlade a v kontexte so zverejnením celoeurópskeho pokroku (každoročne v máji),

- využívať pri stanovovaní strategických cieľov, plánovaní, manažovaní a vyhodnocovaní projektov a iniciatív najlepšie skúsenosti z úspešných krajín v zahraničí (najmä v EÚ),
- pravidelne vyhodnocovať a upravovať špecializované národné politiky v príslušných špecifických sektoroch (vzdelávanie, priemyselná politika, veda a výskum a pod.).

3.5. Použitá literatúra

Dohovor UNESCO o kultúrnej rozmanitosti. 2005.

Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. 2007.

European Ministerial Declaration on eGovernment policy (Malmö). 2009. An open Europe with accessible public administration.

European Ministerial Declaration on the European Digital Agenda (Granada). 2010.

Európska komisia. 1994. Bangemann report – recommendations to the European Council.

Európska komisia. 2000. eEurope - An information society for all.

Európska komisia. 2005. i2010 – A European Information Society for growth and employment.

Európska komisia. 2011. Digitálna agenda pre Európu (KOM(2010) 245 v konečnom znení).

Európska komisia. 2011. Štatistiky digitálnej agendy. [On-line]. Dostupné na http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/index_en.htm). Október 2011.

Európska komisia. 2011. Prezentácie EK zamerané na digitálnu agendu. [On-line]. október 2011, Dostupné na www.europa.eu.

MDVRR. 2011. Rezortné štatistiky publikované na webe 2008-2011, [On-line]. Dostupné na <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=56452>.

Monitoring elektronických médií, 2008-2011. [On-line]. Dostupné na internete.

Monitoring publikovaných dokumentov v medzirezortnom pripomienkovaní, 2008-2011. [On-line]. Dostupné na <https://t.justice.gov.sk>.

Monitoring publikovaných legislatívnych predpisov SR, 2008-2011. [On-line]. Dostupné na www.zbierka.sk.

Monitoring publikovaných tlačových správ EK, 2008-2011. [On-line]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/showInformation.do?pageName=recentPressReleases&guiLanguage=s k>.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. 2011. Prezentácie v rámci projektu Európa 2020. [On-line]. Dostupné na www.europa2020.sk.

- Úrad vlády SR, dokumenty a publikácie OPIS. 2008-2011. [On-line]. Dostupné na <http://www.opis.gov.sk/>.
- Ústava SR, 1992, čl. 71, ods. 1. [On-line]. Dostupné na <http://jaspi.justice.gov.sk/>.
- Velšic, M. 2011. Digitálna gramotnosť na Slovensku 2011. Bratislava: IVO. [On-line]. Dostupné na <http://www.ivo.sk/6514/sk/studie/digitalna-gramotnost-na-slovensku-2011>.
- Vláda SR. 2001. Politika informatizácie spoločnosti v SR.
- Vláda SR. 2004. Stratégia informatizácie spoločnosti a Akčný plán.
- Vláda SR. 2008. Národná stratégia SR pre digitálnu integráciu (december 2008).
- Vláda SR. 2009. Stratégia informatizácie spoločnosti na roky 2009-2013.
- Vláda SR. 2011. Digitálna agenda pre Európu v podmienkach SR.
- Vláda SR. 2011. Národná stratégia pre širokopásmový prístup (uznes. vlády č. 136/2011).
- Vláda SR. 2011. schválené dokumenty vlády SR. [On-line]. Dostupné na www.rokovania.sk.
- Štatistický úrad SR. 2011. Štatistiky publikované na webe, 2008-2011. Dostupné na <http://portal.statistics.sk>.

4. Vízia Európy 2020 a environmentálna politika Slovenska: problém cieľov a ich uplatňovania¹⁵

Iniciatíva Európa efektívne využívajúca zdroje v slovenských podmienkach

Richard Filčák, CETIP, Prognostický ústav SAV, SPECTRA+

Tatiana Kluvánková-Oravská, CETIP, Prognostický ústav SAV, SPECTRA+

Maroš Finka, Ústav manažmentu, Slovenská technická univerzita, SPECTRA+

Jiřina Jílková, Univerzita Jána Evangelistu Purkyně v Ústí nad Labem, SPECTRA+

Pripravené v rámci workshopu „Európa efektívne využívajúca zdroje“, ktorý sa uskutočnil 14. apríla 2011 v Bratislave. Citovať možno len so súhlasom autorov.

Abstrakt

Problematika ochrany životného prostredia je jednou z tých oblastí, ktoré sú zásadným spôsobom ovplyvňované spoločným priestorom Európskej únie. Či už je to samotná environmentálna politika a legislatíva únie, sektorové politiky, alebo vplyvy komplexných snáh definovať strategické ciele založené na integrácii ekonomických, sociálnych a environmentálnych faktorov. Stratégia Európa 2020 predstavuje v tomto smere ďalší kvalitatívny posun, ktorý má a bude mať vplyvy na rôzne aspekty tvorby a implementácie politík a programov v Slovenskej republike. V kapitole sa zameriame na analýzy stavu, prognózy vývoja životného prostredia a z nich vyplývajúce potreby nových vízií formulujúcich ciele stratégie Európa 2020. Kľúčové otázky sú, aká bude meniacia sa Európska únia, čo by malo priniesť zameranie na definované kvality rastu, čo z toho vyplýva pre Slovensko a kde sa v tomto procese nachádzame. V druhej časti kapitoly sa zameriame na oblasti, ktoré sú z hľadiska životného prostredia a cieľov definovaných v stratégii dôležité. Sú nimi územné plánovanie, zmena klímy, energetika a sociálna inklúzia a práca. V záverečnej časti kapitoly sa zameriame na hodnotenie slovenských cieľov v kontexte výziev, ktoré pred nami stoja, a na odporúčania na zlepšenie stavu.

4.1. Úvod

Európska únia predstavuje pre tvorbu a aplikovanie environmentálnej politiky členských krajín kontext a zároveň strategickú víziu. Tvorba a implementácia environmentálnej politiky na Slovensku prešla vďaka nej za ostatných 20 rokov radikálnymi zmenami a vstupom do Európskej únie nastúpila na cestu modernizácie spoločnosti. Medzinárodný kontext rozhodujúcim spôsobom formuluje národné ciele. Nie inak je tomu aj pri stratégii *Európa 2020 (Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth)*. Tento dokument prijatý v roku 2010 ich bude mnohými spôsobmi ovplyvňovať.

Za dôležité aspekty tejto najvýznamnejšej inštitucionálnej zmeny súčasnosti môžeme považovať

¹⁵ Mnohé témy a východiská tejto kapitoly sú založené na podnetoch z diskusie konanej počas workshopu *Európa efektívne využívajúca zdroje*. Kapitola je zároveň spoločným výstupom členov a spolupracovníkov Centra transdisciplinárnych štúdií, inštitúcií, evolúcie a politík (CETIP) a výsledkom spolupráce Centra excelentnosti pre rozvoj sídelnej infraštruktúry a znalostnej ekonomiky SPECTRA+ financovaného OP Výskum a vývoj, spolufinancovaného z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

nové podmienky rozhodovania. Predovšetkým fakt, že časť kompetencií sa presúva mimo pôsobnosť národného štátu. Proces rozhodovania sa mení od priameho riadenia s centrálnym postavením národných vlád k spravovaniu alebo koordinácii spoločenských záujmov za účasti rôznorodých „hráčov“ pôsobiach na nadnárodnej, ale i regionálnej úrovni. Európska politika a ciele, ako sú tie obsiahnuté v stratégii Európa 2020, stavajú na zapájanie rozhodujúcich účastníkov (tzv. stakeholders), pričom vytvárajú rozhodovací proces založený na prepájaní členských krajín, orgánov únie, regiónov a miestnej správy.

Z pohľadu ochrany životného prostredia sú hlavnými cieľmi stratégie *Európa 2020* redukcia emisií skleníkových plynov (o 20 %), zvýšenie energetickej účinnosti (20 %) a podpora alternatívnych foriem energie (20 %). Naplnenie stanovených cieľov vyžaduje získanie celospoločenskej podpory k zavedeniu potrebných technologických inovácií. Hlavnou výzvou preto bude podporiť technologickú obnovu inováciami v organizácii spoločnosti a najmä premietnutie environmentálnych cieľov do sektorálnych a strategických politík. To sa dá dosiahnuť predovšetkým zavedením nových foriem priestorového plánovania a rozhodovania a zavádzaním ekonomických nástrojov. Osobitným prínosom by mohol byť tlak na zavádzanie nových prístupov k efektívnejšiemu manažmentu prírodných zdrojov. V tomto smere si únia svojou cestovnou mapou k Európe efektívne využívajúcej zdroje (*Roadmap to a Resource Efficient Europe*)¹⁶ pred seba kladie veľmi ambiciózne ciele. Dôležité bude zvýšenie motivácie spoločnosti k dobrovoľnej účasti na efektívnom spravovaní zdrojov a politická podpora presunu časti nákladov zo štátu do súkromného sektora.

Kým sa však dostaneme k praktickej rovine stratégie *Európa 2020* a jej vplyvov na slovenskú environmentálnu politiku a životné prostredie ako také, pokúsme sa analyzovať tento dokument v kontexte vývoja a logiky európskej environmentálnej politiky. Začneme hľadaním odpovede na tri úzko prepojené otázky:

- *Prečo je tu vlastne potreba nových vízií? Aké sú trendy a východiská, ktoré formulujú stratégiu Európa 2020?*
- *Aká bude meniac sa Európska únia a čo by malo priniesť splnenie definovaných strategických cieľov?*
- *Čo z toho vyplýva pre Slovensko a kde sa v tomto procese nachádzame?*

V druhej časti kapitoly sa zameriame na tri oblasti, ktoré sú z hľadiska životného prostredia a cieľov definovaných v stratégii dôležité. Sú nimi: 1) územné plánovanie, 2) zmena klímy a energetika a 3) sociálna inklúzia a práca.

4.2. Východiská a trendy v hľadaní cieľov a foriem implementovania environmentálnej politiky v podmienkach rozšírenej EÚ

Definovanie rozvojových cieľov a ich napĺňanie závisí v čoraz väčšej miere od globálnych trendov. Európa má pred sebou obrovskú výzvu, ako stimulovať ekonomický rozvoj, vytvárať pracovné miesta, udržať blahobyt občanov a zároveň transformovať ekonomiku v rámci ekologických limitov planéty. Nadnárodné environmentálne výzvy, ako je napríklad zmena klímy alebo úbytok

¹⁶ KOM (2011) 571. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov: Plán pre Európu efektívne využívajúcu zdroje (20. 9. 2011).

biodiverzity, sa pritom musia naplňovať rozhodnutiami na lokálnej úrovni. Zároveň nám príklady zo života, japonská jadrová kríza či finančná kríza poukazujú na globálne dopady súčasných trendov. Na lokálnej úrovni pritom čoraz viac dochádza k tvorbe viacúrovňového systému rozhodovania. Príkladom je Európska únia. Výsledkom lisabonského procesu je okrem iného aj rozdelenie kompetencií na výlučné, zdieľané a podporné. Výlučné kompetencie sú priamo riadené z Bruselu (napr. bezpečnosť či menová politika), podporné kompetencie sú v poradnej rovine, ale zdieľané kompetencie vyžadujú koordináciu a spoluprácu EÚ s národnými vládami, regiónmi i miestnou úrovňou. Politika životného prostredia spolu s poľnohospodárstvom a inými oblasťami je príkladom zdieľaných kompetencií.

Pre Slovensko (ako aj pre mnohé iné krajiny aspirujúce na členstvo) bola kapitola životné prostredie jednou z najzložitejších pri rokovaní o vstupe do Európskej únie. Krajiny boli nútené v pomerne krátkom čase posilniť kompetencie orgánov štátnej správy, prijať množstvo nových zákonov a upraviť podstatnú časť procesov v rozhodovacom konaní. V neposlednom rade integračný proces predstavuje výzvu na zabezpečenie účinnej koordinácie rozdelenia kompetencií medzi národnou a subnárodnými úrovňami, ako i vytvorenie priestoru pre aktívnu účasť neštátnych aktérov rozhodovacieho procesu. Tieto formy participácie sú v našich podmienkach pomerne nové. Skutočnosť, že rozhodovanie sa v podmienkach strednej a východnej Európy zmenilo z direktívneho centrálného riadenia na verejnú voľbu len pred 20 rokmi, je jednou z príčin nedostatočných skúseností s participatívnou demokraciou. Ďalšou z príčin je konfrontácia novovznikajúcich ekonomických záujmov s cieľmi ochrany životného prostredia. Nová úloha štátu nie je len v priamom riadení, ale predovšetkým vo vytváraní rámca pravidiel užívania prírodných zdrojov a statkov životného prostredia pre vlastníkov a iných účastníkov rozhodovania (Klúvanková-Oravská, 2010).

Európska únia a jej environmentálna politika je dnes komplexný systém legislatívy a politík záväzných pre svoje členské štáty (Barnes a Barnes, 1999; Jordan, 2005). Môžeme polemizovať, nakoľko je to výsledkom snahy nenarušovať spoločný európsky trh pokusmi o ochranu ekonomických záujmov, či nakoľko je to dôsledok tlaku verejnosti a záujmu členských štátov. Rozširovanie Európskej únie malo podstatné a ďalekosiahle dôsledky a perspektíva vstupu do EÚ stojí za veľkým rozmachom environmentálnej politiky v krajinách aspirujúcich na členstvo (Andonova, 2004; Auer, 2004; Jordan, 2005).

Tento proces nebol jednoduchý. Podľa Andonovej (2004) boli ekonomické záujmy kľúčové v tom, ako sa štáty v krajinách strednej Európy správali k jednotlivým častiam európskej environmentálnej legislatívy. V prípade chemického priemyslu je napríklad rozhodujúce, že je tento segment dominantne orientovaný na európske trhy. Bolo preto v jeho záujme čo najskôr sa prispôbiť normám. Na rozdiel od exportne zameraného chemického priemyslu je výroba energie orientovaná viac na domáci trh, preto bol proces zmeny legislatívy v oblasti ochrany ovzdušia komplikovanejší. Ochrana biodiverzity a vymedzenie chránených území je zase veľkým súbojom medzi vlastními pozemkov, developermi, ochranármi a verejnosťou.

Proces zmeny celého legislatívneho rámca environmentálnej politiky každopádne znamenal jeho podstatné zlepšenie. V priebehu pomerne krátkeho časového obdobia boli krajiny nútené aplikovať zákony a politiky, ktoré sa často tvorili za veľmi komplikovaných okolností a ktorých prijímanie v EÚ a implementovanie v členských krajinách trvalo roky. Z odstupu času môžeme povedať, že išlo o obrovský modernizačný projekt a bez vplyvu a tlaku únie by zrejme nedošlo k mnohým progresívnym krokom.

Ukazuje sa, že čím silnejšie a „zelenšie“ sú postoje jednotlivých krajín, tým silnejšia je aj environmentálna politika EÚ. Tá totiž často končí ako najmenší spoločný menovateľ medzi záujmami jednotlivých členských štátov. So vstupom do únie sa nevyhnutne zmenil postoj nových členských krajín k tvorbe environmentálnej politiky. Z pasívneho prijímateľa rozhodnutí prijatých inými krajinami sme sa posunuli do centra diania a spoluvytvárame ich. Ako analyzuje Skjaereth a Wetttestad (2007), napriek pesimistickým predpovediam sa nepotvrdilo, že by rozšírenie EÚ viedlo k ohrozeniu environmentálnej politiky v únii. Podľa autorov rozšírenie malo rozdielne vplyvy na tri rôzne oblasti, ktoré analyzovali. Posilnilo tlak na reguláciu geneticky modifikovaných plodín, oslabilo implementáciu smernice o obchodovaní s emisiami a prakticky neovplyvnilo politiky v oblasti ochrany ovzdušia. K obchodovaniu s emisiami ako nástroju naplňovania cieľov stratégie Európa 2020 sa ešte v texte vrátime.

Výhodou členstva je aj to, že právny rámec únie nedovoľuje excesy na národnej úrovni a oslabuje možné zmeny sledujúce lokálne lobistické záujmy so silným prepojením na vládnu moc. To je problém hlavne malých štátov s malou kapacitou administratívneho aparátu a prudkými turbulenciami na politickej scéne. Slovensko bolo napríklad začiatkom roku 2011 účastníkom 17 konaní prešetrovania súladov s európskou legislatívou v oblasti životného prostredia a je nútené urýchlene korigovať niektoré prijaté zákony a rozhodnutia. Pevný, implementovaný, kontrolovaný a sankcionovaný rámec politík EÚ tak vytvára bariéru pre voluntaristické právne návrhy na národnej úrovni, stimulované záujmami lokálnych lobistických skupín v prostredí manipulovateľnej exekutívy a slabej spoločenskej kontroly.

Druhou silnou modernizačnou úlohou únie je vytváranie rámcov pre strategické plánovanie a identifikáciu cieľov. Strategické plánovanie odvíjajúce sa od stratégie Európskej únie má udávať hlavný smer pre politiku a legislatívu v predmetnej oblasti. Od nej a paralelne k nej sa odvíjajú environmentálne akčné plány únie. Tie definujú kľúčové sektory a ciele, ktorých je v súčasnosti šesť. Environmentálny akčný plán, ktorý má ako priority pre roky 2002 až 2012 štyri oblasti: zmena klímy, príroda a biodiverzita, zdravie a prírodné zdroje a odpady.

Dôležitým trendom, v rámci ktorého musíme chápať aj stratégiu EÚ 2020, je snaha o integráciu environmentálnych aspektov do sektorových politík. V júni 1998 sa Európska rada ministrov a predsedov vlád stretla v anglickom Cardiffe, aby oficiálne odštartovali zavádzanie článku 6 zmluvy o EÚ do praxe. Článok hovorí o tom, že ochrana prírody sa musí integrovať do všetkých politík únie, s cieľom presadzovať trvalo udržateľný rozvoj. Podľa miesta konania dostal názov Cardifský proces.

Rozhodujúcou rovinou sú sektorové, prípadne medzirezortné stratégie. Jednou z najdôležitejších oblastí je dnes stratégia pre riešenie príčin zmeny klímy (reflektovaná i v stratégii Európa 2020). Udáva ambiciózne ciele, ktoré definujú zníženie emisií skleníkových plynov v EÚ do roku 2020 o najmenej 20 % pod úroveň roku 1990. Zároveň by 20 % energie spotrebovanej v únii malo pochádzať z obnoviteľných zdrojov a o 20 % sa oproti projektovaným hladinám zníži používanie primárnej energie. Na túto stratégiu naviazaná legislatíva dostala názov klimaticko-energetický balíček a má od júna 2009 formu schváleného zákona. Hlavným nástrojom na dosiahnutie cieľov balíčka je aplikovanie trhových nástrojov, ako je obchodovanie s emisiami.

Širší rámec EÚ sa následne implementuje aj v strategickom plánovaní na úrovni národných štátov, ktoré sú jej členom. Malo by odrážať národné priority a zároveň prispievať k naplňaniu spoločných cieľov. V kontexte Slovenska je zatiaľ hlavným strategickým dokumentom *Stratégia trvalo udržateľného rozvoja SR*, prijatá v roku 2001. Ďalej je to *Národný environmentálny akčný program II*, pripravený Ministerstvom životného prostredia SR v roku 2002. Ide o programový dokument,

ktorý nadväzuje na Stratégiu, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky¹⁷ a prvý Národný environmentálny akčný program (NEAP I)¹⁸.

V integrácii životného prostredia do sektorových politík môžeme zatiaľ hovoriť len o malom až žiadnom prograse. Čiastočný prelom je energetická politika, kde pod tlakom únie a jasne definovaných cieľov postupne dochádza k integrácii cieľov ochrany klímy. Viac odozvy mal na Slovensku regionálny a lokálny prístup. Ide napríklad o miestne a lokálne plánovanie zavádzaním Agendy 21, plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja, či projektov ako trvalo udržateľné mestá.

Podstatnou zložkou strategického plánovania je environmentálne hodnotenie. V tomto smere dochádza k posunu smerom k širšiemu a komplexnejšiemu prístupu. Popri hodnotení vplyvov na životné prostredie (*Environmental Impact Assessment – EIA*), ktoré má skôr projektový a lokálny rozmer, ide najmä o strategické environmentálne hodnotenie (*Strategic Environmental Assessment – SEA*). SEA by mala pomôcť zlepšeniu strategického plánovania cestou hodnotenia politík, plánov a programov, hodnotením metód a prístupov, akými dosahovať definované ciele a podporou príkladov z praxe. Zatiaľ posledným prístupom je vývoj metodológie na ohodnotenie trvalej udržateľnosti (*Sustainability Appraisal – SA*), kde je snaha integrovať environmentálne, sociálne a ekonomické perspektívy v jednotnom analyticko-hodnotiacom rámci.

4.3. Stratégia Európa 2020 a Slovensko

Stratégiu *Európa 2020* je potrebné chápať v kontexte snáh o integráciu ekonomických, sociálnych a environmentálnych cieľov únie. Podľa tohto dokumentu by sme mali hovoriť o troch kvalitách rastu. Mal by byť rozumný, udržateľný a inkluzívny (*Smart-Sustainable-Inclusive*). Ide o snahu skĺbiť ciele poznatkovej, efektívnejšej a kompetitívnejšej ekonomiky, ktorá by zároveň bola menej náročná na zdroje, produkovala menej odpadov a emisií a zároveň by poskytovala zamestnanie a podporovala sociálnu kohéziu. Cestou by malo byť oddelenie ekonomického rastu od spotreby prírodných zdrojov (využitie prístupov, ako sú zelený rast alebo nízkouhlíková ekonomika).

Synergickým efektom zavádzania nových environmentálnych technológií, znižovania energetickej náročnosti, podpory vedy a výskumu by sa mala stať Európska únia konkurenčnou na globálnych trhoch a zároveň poskytnúť svojim obyvateľom kvalitu života, zamestnanie a sociálnu inklúziu. Je to veľmi ambiciózna a zároveň komplexná a komplikovaná úloha.

V ďalšej časti kapitoly sa sústredíme na hodnotenie stanovených cieľov vo vzťahu k ich účinnosti a potenciálu Slovenskej republiky prispieť k ich plneniu v časovom horizonte roku 2020. Z hľadiska environmentálnej politiky (alebo širšie ochrany životného prostredia) ide o kľúčové ukazovatele stratégie Európa 2020. Dosahovanie komplexných cieľov stratégie nebude možné bez úzkeho prepojenia vedy, výskumu a decíznej sféry. Nástroj, ktorý by mohol mať v tejto oblasti rozhodujúcu úlohu a je tiež tejto predmetom kapitoly, je územné plánovanie.

Stratégia Európa 2020 stavia na prepájaní ekonomických, sociálnych a environmentálnych cieľov. V tejto perspektíve je napríklad zmena klímy nielen čisto environmentálnym problémom, ale je zároveň ekonomickou výzvou, ktorá má a bude mať rozsiahle sociálne dopady. Sociálna inklúzia či práca majú s problematikou ochrany životného prostredia oveľa viac spoločného, ako by sa mohlo na prvý pohľad zdať. V záverečnej časti kapitoly sa na tieto synergie bližšie zameriame.

¹⁷ Uznesenie NR SR č. 339/1993 a uznesenie vlády SR č. 619/1993.

¹⁸ Schválený uznesením vlády SR č. 350/1996.

4.3.1. Zmena klímy a energetika

Z hľadiska životného prostredia je kľúčovým ukazovateľom zníženie emisií skleníkových plynov v porovnaní s úrovňou z roku 1990 o 20 percent. Zatiaľ čo pre niektoré krajiny EÚ môže byť tento cieľ značne ambiciózny, pre Slovensko nepredstavuje silnú výzvu. Aby sme lepšie pochopili prečo, musíme sa na problém zmeny klímy a energetiky pozrieť komplexnejšie.

Zmena klímy sa postupne dostala na jedno z popredných miest v zozname globálnych environmentálnych problémov a symbolizuje ekonomické a sociálne rozpory súčasnej spoločnosti. Ak bude povrchová teplota ďalej stúpať, dôjde k nezvratným zmenám v ekosystémoch a priamym vplyvom na človeka. Cieľom medzinárodného spoločenstva je preto udržať zvyšovanie globálnej teploty pod hranicou 2 °C (oproti teplote v predindustriálnej ére). Táto hranica sa ešte pokladá z pohľadu vplyvov na životné prostredie a človeka za zvládnuťelnú. I keď za cenu strát živočíšnych a rastlinných druhov a za ekonomické náklady, ktoré nebudú malé. Prognózy IPPC (2007) pritom tvrdia, že už v tomto storočí môže teplota stúpnuť o 1,8 až 4 °C. Katastrofické scenáre, ktoré rátajú s komplikovanými modelmi uvoľňovania skleníkových plynov z morskej vody a permafrostu, hovoria o ešte vyšších teplotách.

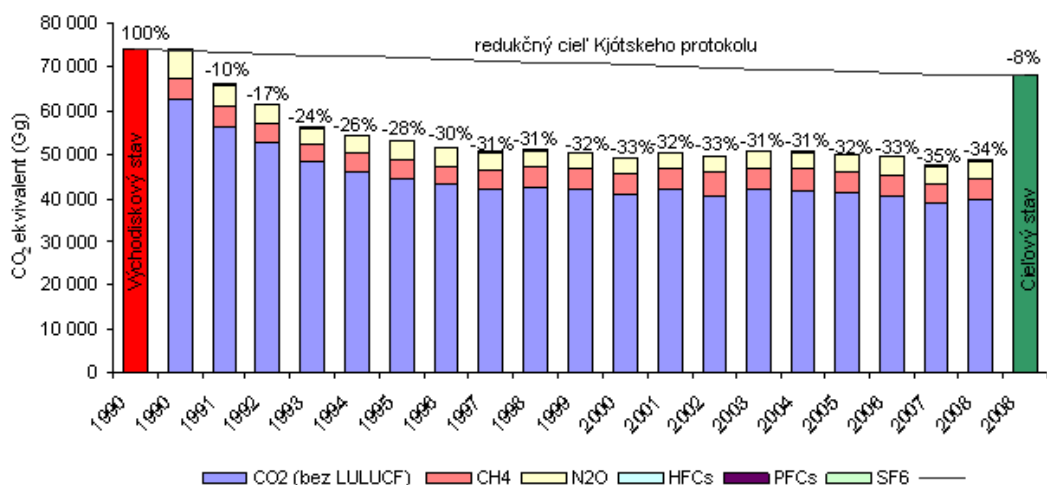
Rastúca teplota vedie k nezvratným zmenám v ekosystémoch s priamymi negatívnymi vplyvmi na človeka. Cieľom medzinárodného spoločenstva je preto zastaviť rast teploty, pretože devastácie vplyvy ďalšieho otepľovania by podľa väčšiny odborníkov, ktorí sa zaoberajú touto problematikou, boli pre ľudí už nezvládnuťelné. Pre dosiahnutie spomenutého cieľa sú nevyhnutné radikálne zmeny nielen vo výrobe energie, ale aj v jej spotrebe.

Na základe analýzy prístupu Slovenskej republiky k zmene klímy v rokoch 1997 – 2011 je možné konštatovať, že Slovenská republika si nevytvorila žiadne vlastné politiky a nemá komplexný prístup k riešeniu príčin a vplyvov zmeny klímy, ktorý by akceptoval environmentálne súvislosti, ako aj ekonomický a sociálny rozmer tohto problému. V tomto kontexte sú ciele EÚ v oblasti znižovania emisií, výroby energie z obnoviteľných zdrojov a znižovania energetickej náročnosti veľmi dôležité, pretože predstavujú merateľný a vymáhateľný cieľ.

Ekonomické a sociálne zmeny viedli začiatkom deväťdesiatych rokov vo všetkých transformujúcich sa krajinách (vrátane Slovenskej republiky) k dramatickému poklesu emisií. Mnohé odvetvia ťažkého priemyslu skrachovali a tento región zároveň zaznamenal rýchly nástup nových technológií, ale aj progresívnejšej legislatívy na ochranu ovzdušia (najmä vďaka prijímaniu legislatívy EÚ v prístupovom procese). Tieto trendy viedli k radikálnemu zníženiu množstva vypúšťaných emisií. Slovensko svoj 8-percentný záväzok v Kjótskom protokole nielen dosiahlo, ale aj značne prekročilo. Ešte v roku 1990 boli GHG emisie (mil. ton CO₂ eq.) na úrovni 73,3 t. V roku 2007 to už bolo iba 47 t, čo predstavuje pokles až o 35,9 % v porovnaní s referenčným rokom 1990 a v roku 2008 reprezentovali 48,82 Tg, čo predstavovalo redukciu o 33,93 %¹⁹ (graf 1).

¹⁹ Údaje sú bez započítania sektora LULUCF.

Graf č.1: Vývoj celkových antropogénnych emisií skleníkových plynov z hľadiska plnenia záväzkov Kjótskeho protokolu

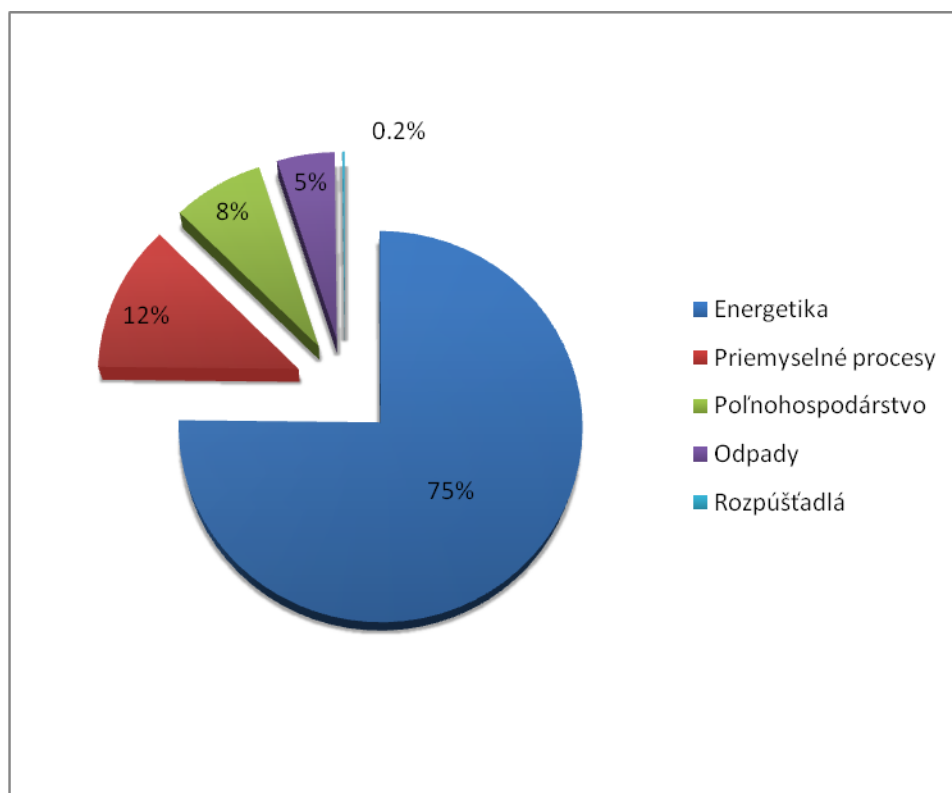


Zdroj: SHMÚ; spracoval SAŽP.

Táto radikálna zmena bola pritom dosiahnutá bez výraznejšej koncepcie alebo stratégie znižovania emisií CO₂. Z tohto pohľadu sa zároveň 20-percentný cieľ javí ako málo ambiciózný a nevedúci k investíciám do zelených technológií. Podľa väčšiny prepočtov je na dosiahnutie stanoveného cieľa – udržať globálne oteplenie pod hranicou 2 °C – nevyhnutné zredukovať produkciu emisií skleníkových plynov v rozvinutých krajinách najmenej o 40 %.

Druhým problémom je, ako chce EÚ dosiahnuť znižovanie emisií. Hlavným nástrojom je znova ich obchodovanie. Vychádza z predpokladu, že trh zabezpečí nižšie náklady na redukciiu emisií (a teda aj na splnenie cieľov stratégie Európa 2020) v porovnaní s priamou reguláciou výroby a spotreby zo strany štátov. Krajiny, ktoré nespĺňajú stanovené záväzky, môžu nakúpiť tzv. emisné kredity od krajín, ktoré sú naopak schopné ich vytvoriť tak, že znížia svoje emisie nad svoj dohodnutý záväzok. Inými slovami, krajiny, ktoré dokážu výrazne znižovať svoje emisie (napr. energetickými úsporami, modernizáciou priemyslu, využívaním obnoviteľných zdrojov energie a podobne), môžu svoje ušetrené emisné kvóty predat' iným štátom a môžu na tomto obchode dobre zarobiť a získané prostriedky použiť na ďalšie znižovanie emisií. Naopak, štáty, ktoré emitujú viac, než stanovujú ciele, musia buď investovať do zníženia emisií, alebo musia kúpiť dodatočné emisné kvóty. Oveľa progresívnejším riešením by bolo zavádzanie uhlíkovej dane a limitov na produkciu skleníkových plynov. K tomu však deklarovaný cieľ 20 % nestimuluje. Význam redukcie emisií treba vidieť nielen z pohľadu nákladovosti, ale aj ako novú príležitosť rozvoja. Inovácie v priemysle, ktoré je potrebné vynaložiť na splnenie cieľov zníženia skleníkových plynov prinesú nové pracovné príležitosti a dokážu zvýšiť konkurencieschopnosť podnikov na medzinárodnom trhu. Neochota vlády zavádzať stimuly a krátkozraká rezistencia slovenských podnikov inovovať pripravuje v dlhodobjšom horizonte krajinu o tieto príležitosti.

Graf 2. Zdroje emisií skleníkových plynov v Slovenskej republike (rok 2007).



Zdroj: Spracované podľa údajov Ministerstva životného prostredia SR.

Obnoviteľné zdroje energie sú dnes hlavnou diskutovanou alternatívou. Vidíme silnejúcu tendenciu vlád, ktorá je vo zvyšujúcej sa miere podporovaná verejnosťou, aby sa energia produkovala z obnoviteľných zdrojov. Ako sumarizuje Anthony Giddens (2009), táto snaha je viac ako environmentálnymi ohľadmi či obavami zo zmeny klímy poháňaná snahou o znížovanie závislosti od dovozu energie a energetickej bezpečnosťou. To ale podľa Giddensa neprekáža, pretože to zároveň podporuje ciele environmentálnej politiky. Konflikt tradičného energetického priemyslu založeného na fosílnych palivách a nového priemyslu obnoviteľných zdrojov energie už prebieha. Dvomi kľúčovými otázkami v tomto spore sú započítavanie externých vplyvov výroby a dosah na štátnu podporu.

Tradičná energetika má tendencie podhodnocovať externé dopady, vyhnúť sa ich internalizácii a udržať si finančnú podporu štátu. Tá môže mať formu dotácií skrytých v cene elektriny, na ktorú sa skladá spoločnosť formou vyšších cien, oslobodenie od spotrebnej dane na uhlie či priamych dotácií na ťažbu a spracovanie uhlia, spracovanie jadrového odpadu, riešenie zdravotných dopadov na obyvateľstvo, až po zvýhodňovanie pomocou alokácie emisných povoleniek v systéme obchodovania s emisiami. Že nejde o malé náklady, ukazujú údaje Inštitútu finančnej politiky (IFP) pri Ministerstve financií SR z roku 2011. Podpora štátu na jedného baníka v odvetví ťažby hnedého uhlia na Slovensku predstavuje mesačne 1 793 eur, čo je takmer o 700 eur viac ako jeho mzdové náklady. V roku 2010 dosiahli celkové dotácie sumu 96 miliónov eur²⁰.

²⁰ Inštitút finančnej politiky (IFP), Komentár 2011/9 z 3. marca 2011: *Podpora na baníka predstavuje dvojnásobok jeho hrubej mzdy.* Dostupné na webovej stránke:

Snahou vlády pri podpore priemyslu obnoviteľných zdrojov by malo byť kvantifikovať dotácie a externality, premietnuť ich do ceny produktu (teda elektrickej energie a tepla) a zároveň zmeniť tok subvencií smerom k podpore alternatívnych zdrojov energie. Vláda ako regulačný orgán a priemysel ako subjekt týchto regulácií majú pritom rozdielny prístup k údajom o tom, aké budú potrebné náklady a prínosy zamýšľaných krokov. Priemysel má zvyčajne lepšie informácie a zároveň prirodzenú tendenciu ich buď zveličovať, alebo zamlčovať. Následne operuje vplyvmi na ziskovosť, zamestnanosť a v krajnom prípade rentabilitu výroby za nových podmienok a presunom výroby, závisiacom od ceny energie do krajín s lepším prostredím na podnikanie.

V podstate monopolizovaný trh ovládaný na národnej úrovni spravidla jedným a v európskom kontexte niekoľkými spoločnosťami so zmiešaným štátnym a súkromným vlastníctvom, prináša najväčšie zisky z predaja energie vyrobenej z fosílnych palív a jadrovej energie. Popri chýbajúcej internalizácii externých nákladov a subvenciách je to v neposlednom rade aj otázka úspory z rozsahu. V úzko chápanom ekonomickom pohľade, ktorý neberie do úvahy geopolitické, sociálne a environmentálne aspekty, je výhodnejšie vyrábať energiu v centralizovaných a ľahko ovládateľných veľkokapacitných výrobních ako decentralizovaným a alternatívnym spôsobom. V takto deformovanom prostredí sú politiky a ciele únie jedným z mála silných stimulov k zmenám.

Dvoma ukazovateľmi, ktoré majú dôležitú úlohu v ochrane životného prostredia, sú podiel energie z obnoviteľných zdrojov na konečnej spotrebe energie a zvyšovanie energetickej efektívnosti. Ako ilustruje graf 2, výroba energie sa podieľa na tvorbe emisií skleníkových plynov v SR až vo výške 75 %. Je to zároveň hlavný zdroj emisií do ovzdušia. Už dnes je podiel jadrovej energie na jej celkovej výrobe okolo 56 % a ďalej stúpne po dostavbe blokov v Mochovciach. Predstavuje to závažný problém jadrového odpadu, ktorý Slovensko nemá kde skladovať a bude pre nasledujúce generácie predstavovať závažný ekonomický problém. Jadrová energetika je technologická inovácia 20. storočia. Dnes sa do popredia dostáva úloha ľudského faktora, najmä zlyhania bezpečnostných opatrení a budúcnosť jadra sa prehodnocuje. Tieto úvahy posunú využitie obnoviteľných zdrojov energie viac do stredu politického záujmu a realizovateľnej roviny.

Podiel obnoviteľných zdrojov bol v roku 2007 na Slovensku iba na úrovni 5,5 % (tabuľka 1). Ak však od toho odpočítame veľké vodné elektrárne, klesne tento podiel až k 1 %. Podľa súčasného nastavenia by sa mal na Slovensku zvýšiť do roku 2020 podiel OZE pri výrobe tepla a chladu zo 6 % na 14,6 %, pri výrobe elektriny zo 16,7 % na 24 % a v doprave z 0,6 % na 10 %. Pritom potenciál krajiny je značný, ale v dôsledku slabej podpory nedochádza k rýchlejšiemu nárastu ich podielu tak, ako je tomu vo vyspelých krajinách únie. V tejto perspektíve je priemerný 14-percentný cieľ výroby energie z obnoviteľných zdrojov málo ambicióznym.

Tab. č. 1: Obnoviteľné zdroje energie a ich podiel na primárnej energetickej spotrebe

OZE v SR (%)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
OZE na primárnej energetickej spotrebe	2,8	4,0	3,7	3,3	3,9	4,3	4,6	5,5

Zdroj: Návrh pozície SR k národným cieľom stratégie Európa 2020.

http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7881&documentId=5824 (18. 3. 2011).

Slovenská republika má piatu najvyššiu energetickú náročnosť v EÚ. V oblasti energetickej efektívnosti sme si pritom stanovili usporiť 11 % konečnej energetickej spotreby v porovnaní s priemerom rokov 2001 – 2005. Aj keď existuje problém metodiky výpočtov, správa slovenskej vlády upozorňuje, že podľa revidovaného modelu PRIMES predstavuje súčasný 11-percentný cieľ iba 8-percentnú úsporu konečnej spotreby a 9,6 % primárnej spotreby v roku 2020. Plánovaný 11-percentný cieľ je preto nízky. Slovensko by sa malo snažiť v oblasti energetickej náročnosti posunúť aspoň na priemer únie. V porovnaní s EÚ 25 sme dnes približne na štvornásobku spotreby, pritom ak tieto čísla porovnáme k parite kúpnej sily, vyjde nám dvojnásobná hodnota. V priestore konštantne rastúcich cien energie by pritom znižovanie spotreby plnilo nielen ciele environmentálnej politiky, ale značne by prispelo aj k zlepšovaniu sociálnej situácie. Energia sa pre nízkopríjmové domácnosti pomaly stáva luxusným tovarom, podiel výdavkov na energiu stúpa a ohrozuje ich participáciu v spoločnosti (Filčák, 2011).

4.3.2. Usmerňovanie priestorového rozvoja: nové nástroje a výzvy

V kontexte analýzy možností naplňania stratégie Európa 2020 a jej slovenských cieľov vystupuje do popredia otázka nových disponibilných nástrojov priestorového plánovania v integrácii územného plánovania, strategického socio-ekonomického a krajinného plánovania s komplexným manažmentom priestorového rozvoja. Obsahuje v sebe tri roviny: technicko-technologickú, metodickú a obsahovú. Vo všetkých troch rovinách sa reflektujú nové možnosti podmienené rozvojom informačnej spoločnosti, samozrejme, so zohľadnením všetkých špecifik transformačných procesov v EÚ (Finka, Petriková, 2000). Zmeny hodnotových systémov obyvateľov prinášajú nielen nové požiadavky na kvalitu prostredia, ale aj nové dimenzie angažovanosti obyvateľov, a to v pozitívnom i negatívnom zmysle. Rozvoj demokracie prináša nové možnosti realizácie tak zastupiteľskej, ako aj priamej demokracie premietajúce sa i do potenciálneho inštrumentária riadenia územného a vo všeobecnosti priestorového rozvoja.

Technologický vývoj, rozvoj komunikačných a informačných technológií prináša nielen zmeny v spracovaní podkladov a plánovacej dokumentácie, ale aj potrebu zmien v štruktúre a obsahu územnoplánovacích nástrojov. Napríklad ťažisko sa pri územných plánoch presúva od kvalitatívnej a kvantitatívnej fixácie funkčného využitia a od priestorových štruktúr k ich priestorovej regulácii a implementácii nástrojov permanentného monitoringu. Samy osebe môžu (ale nemusia) znamenať zmenu plánovacej filozofie a princípov tvorby systému plánovacích nástrojov. Prinášajú však potrebu zmien metodík.

Úvahy o zmenách legislatívneho rámca je potrebné chápať ako súčasť úvah o zmenách celého systému usmerňovania priestorového rozvoja. Zahŕňa to celú škálu aspektov. Od implicitne reflektovaných hodnotových systémov až po technologické otázky realizácie jednotlivých činností v rámci tohto systému. Zmysluplnosť legislatívnych zmien závisí predovšetkým od miery, v akej tieto budú reflektovať a pripravovať priestor pre potreby adaptácie celého priestorovo plánovacieho systému (vrátane územnoplánovacieho) na nové potreby udržateľného rozvoja spoločnosti.

Pre efektívnu politiku priestorového rozvoja je osobitne dôležitá disponibilita adekvátneho odborného podkladu a spoločenská kontrola podmienok rozhodovania vrátane príčin prijatia rozhodnutí odlišujúcich sa od odborne posúdeného optima. Rozvoj vedeckého poznania je základná podmienka pre zvyšovanie kvality odborných podkladov na politické rozhodnutia. Tieto rozhodnutia následne

formujú systém riadenia priestorového rozvoja, ktorý je nevyhnutný pre podporu vedomostne založenej spoločnosti.

S cieľom dosiahnuť vyššiu efektivitu a udržateľnosť procesov priestorového rozvoja je potrebné podporiť transformačné procesy samotných plánovacích systémov. Transformácia integrovaných priestorovo plánovacích systémov v Európe sa dotýka obsahu, metodiky, časových a priestorových dimenzií riadiacich aktivít územného rozvoja – ide predovšetkým o plánovacie aktivity ako východiská priestorového manažmentu. (Radermacher, 2001). Do obdobia, kým sa uskutoční ich systémová transformácia, je potrebné zamerať sa na preklopenie slabých stránok existujúceho systému neformálnymi nástrojmi.

V obsahovej náplni je potrebné zamerať sa na transformáciu jednostranne ekonomicky orientovaného plánovania na plánovanie komplexné, zabezpečujúce vyváženú proporionalitu ekonomických, ekologických a sociálnych cieľov. Sektorálne plánovanie vzťahujúce sa na istý okruh ekonomických či iných aktivít je potrebné podriadiť integrujúcim plánovacím systémom, zabezpečujúcim nielen komplexnú udržateľnosť rozvoja, ale zároveň spoločenskú efektivitu plánovacích aktivít ako takých, a to tak prierezových, ako aj sektorálnych. Efektivita plánovania nemôže byť dosiahnutá pri chápaní priestoru len ako vzťažnej bilančnej jednotky. Priestor musí byť chápaný ako kvalita s komplexom charakteristík nielen fyzických štruktúr – objektov, infraštruktúrou a pod., ale aj kvantitatívnych a hlavne kvalitatívnych charakteristík sociálnych subsystémov. Tieto spoločne tvoria potenciál priestorových jednotiek, ktorý musí byť východiskom pre plánovanie ako súčasť rozvojovej politiky na každej úrovni – od lokálnej, cez regionálnu až po celoštátnu či po vyššie úrovne.

Efektivita aktivít usmerňovania priestorového rozvoja a manažmentu zdrojov je podmienená tiež flexibilitou, dynamikou a kontinuálnosťou plánovacích činností. Preto je potrebné realizovať transformáciu od orientácie na stavové charakteristiky objektu plánovania (napríklad sídla v istých časových horizontoch) na plánovanie orientované na usmerňovanie procesov. Usmerňovacie intervencie pritom musia byť zamerané na aktívne ovplyvňovanie procesov, ktoré by inak podliehali živelnému vývoju. Snahou je dosiahnutie trvalého zlepšovania. Procesuálne chápanie riadiacich činností vrátane plánovacích však predpokladá permanentnú spoluprácu subjektov priestorového rozvoja a predovšetkým subjektov jeho riadenia reprezentovaných subjektmi verejnej správy – štátnej správy a samosprávy. Pre toto však je potrebné vytvoriť nielen adekvátne inštrumentárium, ale aj legislatívne prostredie a poznatkovú bázu.

Zmena obsahovej orientovanosti riadiacich a osobitne plánovacích aktivít musí byť zákonite spojená aj s novými metodickými prístupmi. Zásadným posunom musí byť posun od direktívneho k participatívneho plánovaniu. Pre tento posun sa javí ako kľúčové zvýšenie podielu nástrojov priamej, pred nástrojmi zastupiteľskej demokracie. Realizácia týchto nástrojov v oblasti územného rozvoja je predovšetkým povinnosťou ľudí, ktorí majú vplyv na spôsob vykonávania rozhodovacieho procesu. Na realizáciu takýchto nástrojov (umožňovanú už súčasnou legislatívou) neraz chýba politická vôľa a pripravenosť na jej formálne zabezpečenie. Preto je potrebné v tejto oblasti vybaviť pracovníkov príslušnými zručnosťami a vedomosťami.

Zabezpečenie princípov udržateľnosti vyžaduje tiež transformáciu od plánovania *ekologizujúceho ekonomiku* k plánovaniu *ekonomizujúceho ekológiu*. Dominantnou snahou plánovacích aktivít by nemalo byť defenzívne usmerňovanie ekonomických aktivít v smere ich zosúladenia s ekologickými (a osobitne humánno-ekologickými požiadavkami), ale naopak, invazívna ekonomizácia ekologických kvalít prostredia. Jedným z nástrojov je premietnutie spoločenských ekologických nákladov vrátane

spotreby zdrojov a zníženia hodnoty spoločenských statkov do ceny produktu či služby. Takéto prístupy však vyžadujú spoluprácu viacerých subjektov samosprávy a štátnej správy, a to tak v rovine integrujúcich, ako aj v rovine odvetvových riadiacich a plánovacích aktivít. Príkladom môže byť potreba súčinnosti ministerstva financií, ministerstva hospodárstva, ministerstva životného prostredia, ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja a samosprávnych územných subjektov (obcí a VÚC) pri cieľavedomom usmerňovaní osobnej a nákladnej dopravy, tak na lokálnej, ako aj celoštátnej úrovni.

Iným príkladom potreby takejto spolupráce a zároveň závažným problémom súčasných rozvojových plánovacích politík (a to aj na celoeurópskej úrovni), je súčasná podpora trendu polarizácie polycentrickej sústavy osídlenia. Plánovacie aktivity v medziodvetvovom priereze by nemali byť zacielené na polarizáciu, ale na profiláciu. Tá by mala vychádzať z potenciálu jednotlivých sídiel a regiónov, ktorý je základom vyrovnávania negatívne pôsobiacich disparít. A to vrátane disparít sociálnych. Avšak nesystémovo chápaná politika eliminácie priestorových disparít môže byť nielen málo efektívna, ale dokonca aj kontraproduktívna, nehovoriac o efektívite vynaložených finančných prostriedkov.

Z hľadiska časového je potrebné podčiarknuť potrebu transformácie z diskrétného – sekvenčného – k permanentnému – kontinuálnemu – chápaniu plánovacích aktivít, ktoré tvoria systém uzavretého kruhu od identifikácie, resp. monitoringu, cez klasifikáciu na základe stanovených cieľov, vývoj koncepcie a stratégie jej realizácie až po manažment realizácie. To však predpokladá tiež jednoznačný posun ťažiska plánovacích aktivít od ex post reagujúcich na ex ante orientované plánovanie.

Z aspektu priestorových dimenzií je nevyhnutné uvedomiť si, že zabezpečenie sociálnej rovnosti, ako jednej z kvalít udržateľného rozvoja, nie je v súčasnosti možné na lokálnej úrovni. Systémové vzťahy sídelných štruktúr navzájom a s ich krajinným zázemím vyžadujú nielen riešenie problémov na nadlokálnej – regionálnej – úrovni, ale aj zmenu orientácie plánovacích aktivít na lokálnej i regionálnej úrovni od orientácie dovnútra k otvoreniu navonok. Pre voľbu optimálnej rozvojovej koncepcie a stratégie jej realizácie sa stáva čoraz významnejšou konfrontácia lokálnych potenciálov sídla či regiónu s ostatnými kooperujúcimi a zároveň konkurenčnými sídlami a regiónmi. To je možné len v prierezovej spolupráci lokálnych a regionálnych verejných a súkromných subjektov územného rozvoja.

Zabezpečenie obsahových, časových a metodických aspektov efektivity plánovania je tiež veľmi ťažko možné na celoštátnej úrovni, a preto je aj tu potrebné preniesť ťažisko riadiacich a plánovacích aktivít na regionálnu úroveň.

Tabuľka č. 2: Posuny v plánovaní

Od plánovania	K plánovaniu
- obsahovo:	
sektorálneho	komplexnému
selektívneho	integratívneho
bilančného	priestorového – priestor ako kategória kvality
stavovo orientovaného	procesuálnemu, orientovanému na manažment procesov
- metodicky:	

direktívneho	participatívneho
rutinného	poznatkovo založenému
ekologizujúceho (ekonomiku riadiaceho)	ekonomizujúceho (aspekty ŽP integrované v manažmente procesov samoorganizácie)
riadiaceho	negociačného
polarizujúceho	selektívne profilujúcemu / špecializačnému založenému na spolupráci a súťaži
- časopriestorovo:	
diskrétného – sekvenčného	permanentnému – kontinuálnemu – procesuálnemu
ex post reagujúceho	ex ante orientovanému
lokálneho	regionálnemu
štátneho	regionálnemu
dovnútra orientovaného	interaktívne orientovanému

Potreba realizácie systémových transformácií v rámci politik územného rozvoja a systémov riadiaceho plánovacieho výkonu vychádza z dynamických procesov spoločenskej transformácie. Nejde o procesy špecifické pre SR, reformné či rozvojové krajiny. S touto potrebou sú konfrontované aj najvyspelejšie krajiny sveta. Aj v týchto krajinách sa boria so zotrvačnosťou legislatívnych systémov, a preto osobitnú pozornosť venujú neformálnym nástrojom a metódam a prvoplánovo vytvoreniu legislatívneho prostredia pre ich efektívnu aplikáciu, ako to vyjadruje tabuľka č. 2. Takýmto spôsobom sa snažia o urýchlenie procesu transformácie vytvorením prostredia umožňujúceho horizontálnu a vertikálnu komunikáciu subjektov verejnej správy, privátneho sektora a ostatných subjektov územného rozvoja (Finka, Petříková, 2004).

4.3.3. Ekonomika, sociálna inklúzia a práca

Stratégia Európa 2020 vychádza z troch rozmerov rastu. Mal by byť rozumný, udržateľný a inkluzívny (*Smart-Sustainable-Inclusive*). Ako by však mala vyzerat' ekonomika, ktorá kombinuje ciele poznatkovej, efektívnejšej a kompetentívnejšej ekonomiky a zároveň je menej náročná na zdroje? Ako dosiahnuť efektívnu a zároveň zelenú ekonomiku generujúcu zamestnanie a podporujúcu sociálnu kohéziu?

Základným konceptom je zelený rast. Ten je všeobecne definovaný ako rast, ktorý nie je spojený so zvyšovaním environmentálnych dopadov, ale naopak s ich stabilizáciou a postupným znižovaním na jednotku rastu. Hovorí o odpútaní sa (*decoupling*) rastu ekonomiky od rastu environmentálnych dopadov. Je to model ekonomiky postavenej na udržateľnom manažmente prírodných zdrojov, internalizácii externalít a princípov ekologickej ekonómie.

Jedným z cieľov, ktorému sa v ostatnom čase dostáva značnej pozornosti kvôli zmene klímy, je vytvorenie takzvanej nízkouhlíkovej ekonomiky (*low-carbon economy*). Ekonomiky postavenej na raste pri súčasnom znižovaní závislosti od fosílnych palív. Inými slovami, ide o integrovanie všetkých ekonomických aspektov výroby, dopravy a spotreby s cieľom znižovania skleníkových plynov. Popri meniacom sa legislatívnom rámci a diskusii o zmene klímy sú ďalšími faktormi podporujúcimi tieto trendy zvyšujúce sa ceny energií a zdrojov, ako aj bezpečnosť ich dodávok.

Vo svojej podstate stavia zelený rast na teórii ekologickej modernizácie, ktorá dnes predstavuje hlavný prúd diskusie o environmentálnej politike a jej cieľoch. Základným predpokladom je postupná

reformácia súčasnej spoločnosti trhu cestou hľadania technických riešení environmentálnych problémov.

Podstatou zeleného rastu založeného na ekologickej modernizácii je snaha o oddelenie rastu od spotreby prírodných zdrojov a produkcie emisií cestou zvyšovania ekologickej efektívnosti. Snahu o modernizáciu motivujú vo firmách podobné mechanizmy, aké fungujú pri zvyšovaní produktivity práce. Teda úspory na jednotku produkcie a z toho vyplývajúci rast a zisk.

Miera zamestnanosti (v skupine 20 – 64 rokov) by mala v EÚ dosiahnuť 75 %, pričom Slovensko si kladie skromnejší cieľ v intervale 71 – 73 %. Podľa Európskej komisie bude znamenať dosiahnutie 20-percentného cieľa produkcie energie z obnoviteľných zdrojov do roku 2020 vytvorenie 2,8 milióna nových pracovných miest (EC 2010).

Už v roku 2001 boli v EÚ viac ako 2 milióny ľudí zamestnané v tzv. ekologickom priemysle (ECOTEC, 2001). Viac ako 1,5 milióna z nich pracovalo v odpadovom hospodárstve, na odstraňovaní vplyvov znečistenia a ďalších približne 650 000 ľudí v manažmente prírodných zdrojov. Dopyt po environmentálnych produktoch a službách by mal podľa tejto štúdie generovať ďalšie milióny pracovných miest (horný odhad bol až 4 milióny).

Nasledujúca štúdia z roku 2007 (GHK, 2007) potvrdila tieto trendy a odhaduje, že okolo 6 % pracovných miest v EÚ 27 môže byť klasifikovaných ako zelené pracovné miesta. Podľa Európskej komisie bude znamenať dosiahnutie 20-percentného cieľa produkcie energie z obnoviteľných zdrojov do roku 2020 vytvorenie 2,8 milióna nových pracovných miest (EC, 2010). Nemecký priemysel obnoviteľných zdrojov energie zamestnával v roku 2010 približne 340 000 ľudí a nahradil import energie v hodnote 5 miliárd eur²¹. Len prínos výroby kotlov na biomasu pre celkovú zamestnanosť v českej ekonomike je možné pre rok 2009 konzervatívne odhadnúť na viac ako 2700 pracovných príležitostí s tendenciou k rastu v závislosti od počtu inštalovaných kotlov a dodávok „trhového“ paliva (Zámečník a Hlaváč, 2010: 7).

Podľa štúdie, ktorú vypracoval Inštitút pre výskum práce a rodiny, predstavovala zamestnanosť v sektore environmentálnych tovarov a služieb na Slovensku medzi rokmi 1999 a 2000 približne 24 000 – 25 000 ľudí (IVPR, 2010: 9). Pritom toto číslo predstavuje iba hrubý odhad na základe medzinárodných porovnaní o ekopriemysle, pretože neexistujú iné údaje. V skutočnosti bude zrejme väčšie (v závislosti od definície zelenej práce). Zároveň možno predpokladať jeho ďalší nárast v súvislosti s medzinárodnými záväzkami krajiny. V neposlednom rade aj vďaka stratégii Európa 2020, keďže ide hlavne o politiky zvyšovania energetickej efektívnosti, budovanie priemyslu obnoviteľných zdrojov energie a opatrenia na znižovanie zmeny klímy a adaptáciu na jej dopady.

Takýto rast pracovných príležitostí si ale vyžaduje obozretné a informované politické rozhodnutia. Založené napríklad na vede a výskume, podpore progresívnych odvetví a technológií. Ako chce Slovensko dané ciele dosiahnuť, ostáva otvorenou otázkou. Zmena klímy, environmentálne technológie či úspory energie predstavujú veľké možnosti, ale zároveň odhaľujú slabiny. Ak Slovenská republika dáva na vedu a výskum zo štátneho rozpočtu len menej ako pol percenta HDP a zaostáva v čerpaní eurofondov, ťažko môžeme predpokladať progres v oblastiach, ktoré si vyžadujú prepojenie vedy a praxe.

²¹ Greg Barker, britský minister pre zmenu klímy: Veľká Británia sa môže poučiť z nemeckej garantovanej ceny nákupu energie (*UK can learn from Germany's feed-in tariff lessons*): <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/mar/21/germany-feed-in-tariff> (21. 3. 2011).

Podľa Európskej komisie by sa dlhoročný úpadok podarilo zastaviť, keby sme do vedy investovali minimálne jedno percento HDP. Stratégia EÚ 2020 hovorí o 1,8 %. Pritom ešte v roku 1989 išlo na podporu vedy a výskumu 3,88 % hrubého domáceho produktu. V roku 2009 iba 0,48 a v roku 2010 podľa odhadov už iba 0,46 % HDP. Priemer európskych krajín je 1,83 %. Výsledkom bude, že ak chceme dosiahnuť znižovanie energetickej náročnosti alebo zvýšenie výroby energie z obnoviteľných zdrojov, bude to možné len dovozom technológií zo zahraničia.

4.4. Záver

Stratégia Európa 2020 bude formovať ciele národných politík. Reálne naplnenie cieľov si vyžiada premietnutie environmentálnych cieľov do strategických a sektorálnych politík. Je zrejmé, že čoraz viac smerom k investíciám do environmentálnych technológií, úsporám energií a podpore obnoviteľných zdrojov energie. V tejto perspektíve môžeme hodnotiť pozície Slovenska ako málo ambiciózne a vo svojej podstate minimalistické. Ak chce krajina držať krok aspoň s priemerom EÚ, bude musieť v prvom rade viac investovať do vedy a výskumu a cielene podporovať energetický sektor. Zároveň musí vytvárať priaznivé ekonomické a legislatívne prostredie pre spájanie cieľov ochrany životného prostredia s ekonomickým rozvojom a sociálnou inklúziou. Napríklad inováciami v rozhodovaní a cestou priestorového plánovania. To si však vyžaduje dlhodobjšie stratégie, založené na poznaní trendov, definovaní cieľov a získavaní širokej podpory pre ich dosahovanie. Zatiaľ sme v tomto smere skôr svedkami zaostávania.

Stratégia Európa 2020 predstavuje víziu, kam by sme mali smerovať (nielen) v ochrane životného prostredia. Jej ciele by sa mali rozpracovať a premietnuť do reálnych politík a schém podpory rôznych odvetví a segmentov ekonomiky. Opatrné ciele, ktoré si v tomto smere stanovilo Slovensko v oblasti ochrany životného prostredia, skôr poukazujú na formalistické chápanie stratégie, kde sa hľadá minimálny spoločný menovateľ medzi požiadavkami únie a našimi záväzkami. V situácii, keď krajiny ako Nemecko, ale aj Francúzsko alebo Holandsko masívne investujú do rozvoja vedy a znižovania závislosti od fosílnych palív, Slovensko znižuje daňové zaťaženie a láka investorov na lacnú pracovnú silu a podhodnotenú prírodné zdroje. Výsledok môže byť krátkodobý profit na úkor dlhodobého rozvoja.

4.5. Použitá literatúra

ANDONOVA, L. 2004. Transnational politics of the environment: The European Union and environmental policy in Central and Eastern Europe. Cambridge, MA: MIT Press.

AUER, M. R. 2004. Restoring cursed earth: Appraising environmental policy reforms in Eastern Europe and Russia. Oxford, UK: Rowman and Littlefield.

BARNES, P. a BARNES, I. 1999. Environmental policy in the European Union. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

ECOTEC. 2001. Analysis of the EU eco-industries, their employment and export potential: a final report to DG Environment. Birmingham: ECOTEC Research and Consulting.

- EUROPEAN COMMISSION (EC). 2009. Facing the future: Time for the EU to meet global challenges. Seville: JRC-IPTS.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). 2010. Europe 2020: Background information for the informal European Council, 11. 2. 2010.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). 2010a. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brusel, 3. 3. 2010 COM(2010).
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA). 2010. The European environment — state and outlook 2010: synthesis. Kodaň: EEA.
- FILČÁK, R. 2011. Concept of "energy poverty" and multi- dimensional perspectives of social inequalities and their impacts: Case of the Czech and Slovak republics. In: Energy for Sustainable Development, Haas, R. a Jílková, J. (editors). Prague: Alfa Press.
- FINKA, M., PETRÍKOVÁ, D. 2000. Spatial development and planning in European integration., SPECTRA, ROAD-PRINT, Bratislava, New Castle-Grenoble-Bratislava-Hannover 2000.
- FINKA, M., PETRÍKOVÁ, D. a kol. 2004. Štúdia úlohy inštitúcií spolupracujúcich pri zabezpečovaní riadenia rozvoja územia s cieľom vyvinúť vzdelávací program zameraný na dialóg medzi rôznymi inštitúciami vo výmene skúseností a znalostí, MVRR/FA STU Bratislava 2004.
- GHK. 2007. EU 27: Links between the environment, economy and jobs. Londýn: GHK Consulting.
- GIDDENS, A. 2009. Politics of Climate Change. Cambridge: Polity Press.
- INŠTITÚT PRE VÝSKUM PRÁCE A RODINY (IVPR). 2010. Zelené pracovné miesta v kontexte trhu práce SR: Výskumná úloha VÚ 2147. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHNAGE (IPPC). 2007. IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4). [on-line: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm#1, 4.10.2010].
- JORDAN, A. 2005. Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes, Londýn: Earthscan.
- KLUVÁNKOVÁ-ORAVSKÁ, T. 2010. Od riadenia k spravovaniu. Inštitucionálne inovácie v politike životného prostredia rozšírenej EÚ, IN. Horizonty rozvoja slovenskej spoločnosti, Filčák, R. Kluvánková-Oravská, T. Nemcová, E. (editori), Bratislava: Vega.
- RADERMACHER, F. J. 2001. Aufgaben und Chancen räumlicher Planung, Vystúpenie na konferencii Zukunftsforum Raumplanung, Bonn 2001.
- SKJAERSETH, J. B. a WETTESTAD, J. 2007. Is EU enlargement bad for environmental policy? Confronting gloomy expectations with evidence. International Environmental Agreemetns, 7: 263-280.

ZÁMEČNÍK, M., a HLAVÁČ, J. 2010. Výroba kotlů na biomasu: dopady na zaměstnanost v České republice. Praha: Hnutí DUHA a Nadace Heinricha Bölla.

5. Starostlivosť o podnikateľské prostredie ako kľúčový predpoklad hospodárskeho rastu

Iniciatíva Priemyselná politika vo veku globalizácie v slovenských podmienkach

Róbert Kičina, Podnikateľská aliancia Slovenska

Pripravené v rámci workshopu „Priemyselná politika vo veku globalizácie“, ktorý sa uskutočnil 20. septembra 2011 v Bratislave. Citovať možno len so súhlasom autora.

Abstrakt

Príspevok predstavuje národné priority hlavnej iniciatívy Priemyselná politika vo veku globalizácie, ktorá je súčasťou stratégie Európa 2020. Sú nimi: podnikateľské prostredie a podpora malých a stredných podnikov, ochrana duševného vlastníctva, administratívne zaťaženie a kvalita právnych predpisov a budovanie priemyselnej a vedomostnej základne. Identifikuje súčasný stav v oblastiach, ktoré podmieňujú úspešné plnenie cieľov stratégie a v ktorých dnes Slovenská republika dosahuje podpriemerné hodnotenia v porovnaní s vyspelými krajinami EÚ. Príspevok identifikuje tiež hlavné bariéry, ktoré spôsobujú zaostávanie Slovenska a ktoré je potrebné riešiť za účelom zvýšenia konkurencieschopnosti a vytvorenia predpokladov na dosahovanie udržateľného hospodárskeho rastu slovenskej ekonomiky v nasledujúcich rokoch.

V ďalšej časti sú popísané aktivity vlády SR zamerané na dosiahnutie cieľov stratégie Európa 2020 obsiahnuté v Národnom programe reforiem Slovenskej republiky 2011 – 2014, projekte Singapur a stratégii Minerva II, ktoré pokrývajú takmer všetky priority iniciatívy Priemyselná politika vo veku globalizácie stanovené Európskou komisiou členským krajinám EÚ. V závere formuluje rámcové odporúčania, ktoré môžu SR pomôcť dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020 a odstrániť bariéry podnikania v SR.

5.1. Priority iniciatívy a príčiny zaostávania SR

Priemyselná politika vo veku globalizácie, ako jedna z hlavných iniciatív stratégie Európa 2020, je politikou podnikateľského prostredia a udržateľnosti hospodárskeho rastu. Na celoeurópskej úrovni definuje desať kľúčových aktivít na zvyšovanie konkurencieschopnosti EÚ, ktoré smerujú k zlepšeniu procesu tvorby legislatívy, zníženiu administratívneho zaťaženia podnikov, podpore malých a stredných podnikov cez jednoduchší prístup ku kapitálu, posilneniu tvorby celoeurópskych priemyselných štandardov, zlepšeniu dopravnej, energetickej a komunikačnej infraštruktúry, efektívnejšiemu využívaniu surovín a zníženiu energetickej náročnosti priemyslu. Na národnej úrovni stanovuje pre členské štáty štyri hlavné priority, ktorými sú zlepšovanie podnikateľského prostredia, najmä pre inovatívne podniky, zefektívnenie ochrany duševného vlastníctva, znižovanie byrokracie a skvalitňovanie legislatívy a budovanie pevnej priemyselnej a vedomostnej základne (Európska Komisia, 2011).

Pri hodnotení pozícií Slovenskej republiky v štyroch národných prioritách stanovených Európskou komisiou možno pri každej skonštatovať výrazné zaostávanie za vyspelými krajinami Európskej únie. Kvalita podnikateľského prostredia už viacero rokov podľa domácich i medzinárodných prieskumov

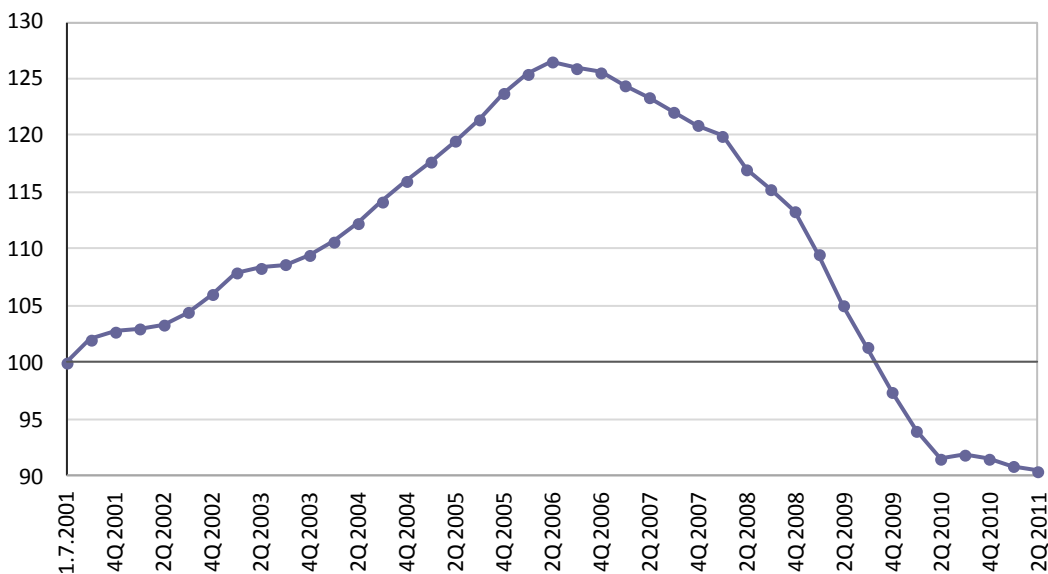
kontinuálne klesá, v ochrane duševného vlastníctva sú vážne medzery, kvalita legislatívy je zo strany podnikateľov dlhodobo kritizovaná a vedomostná základňa je obmedzená v dôsledku zlého prepojenia vedeckovýskumných kapacít s praktickými potrebami podnikateľskej sféry.

5.2. Podnikateľské prostredie a podpora MSP

Vzhľadom na to, že podnikatelia generujú 94 % HDP Slovenska, zamestnávajú 72 % pracovnej sily, a sú tak hlavným tvorcom príjmov verejných financií, považujeme podnikateľské prostredie za kľúčový prvok plnenia cieľov stratégie Európa 2020.

Podnikatelia na Slovensku už viacero rokov pociťujú zhoršovanie podmienok na podnikanie. Ich názory pravidelne monitoruje Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) prostredníctvom Indexu podnikateľského prostredia, ale tiež cez ďalšie prieskumy. Negatívny trend zhoršovania podnikateľského prostredia viackrát kritizovali aj iné podnikateľské združenia, najmä Republiková únia zamestnávateľov, Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení a Slovenská obchodná a priemyselná komora.

Graf č. 1: Index podnikateľského prostredia



Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska, 2011.

Negatívny vývoj v posledných rokoch zachytili aj renomované medzinárodné inštitúcie ako Svetové ekonomické fórum, Svetová banka, Heritage Foundation či Transparency International.

Tab. č. 1: Pozícia SR v medzinárodných rebríčkoch

Inštitúcia	Rebríček	Pozícia SR v r. 2010	Medziročná zmena
Svetové ekonomické fórum	Index konkurencieschopnosti	60	-13
Svetová banka	Doing Business	41	-1
IMD	Competitiveness Yearbook	49	-16
Heritage Foundation	Index ekonomickej slobody	37	-1
Transparency International	Index vnímania korupcie	59	-5

Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska, 2011.

Podľa *Správy o stave podnikateľského prostredia v SR v roku 2010* je štvorica najširšie pociťovaných problémov rovnaká ako pred štyrmi rokmi: zlá vymožiteľnosť práva, nestabilita a nejednoznačnosť zákonov, odvodové zaťaženie a korupcia. Podstatný rozdiel je v tom, že problém korupcie poskočil zo štvrtej na prvú priečku. Nie preto, že by vážnosť problémov v ostatných troch zmienených oblastiach klesla. Naopak, vo všetkých ďalej vzrástla (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

Avšak miera korupcie a jej negatívneho vplyvu na podnikanie v súčasnosti prerástla všetky ostatné problémy podnikateľov. Ako rozhodujúci problém ju označilo až 52 % respondentov (v roku 2006 necelá štvrtina). Za rozhodujúcu alebo vážnu prekážku pre fungovanie svojho podnikania označilo korupciu až vyše 85 % – pred štyrmi rokmi 65 % – z podnikateľov a manažérov, ktorí sa do prieskumu/-ov zapojili. Takmer rovnako respondenti ohodnotili stav vymožiteľnosti práva cez súdy. Ten už v prieskume pred štyrmi rokmi označili za rozhodujúcu alebo vážnu prekážku podnikania vyše tri štvrtiny podnikateľov a manažérov. Aktuálne sa na tom zhodlo až 85 % z nich.

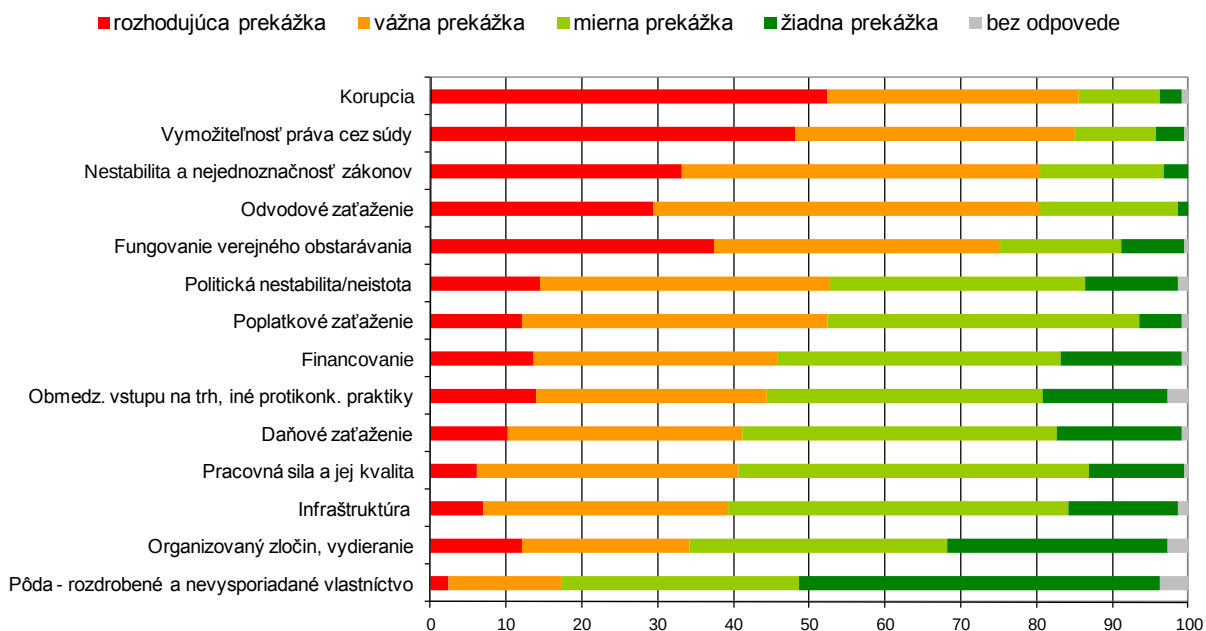
Na tretej a štvrtej priečke figurujú nestabilita a nejednoznačnosť zákonov a odvodové zaťaženie. Pre troch z desiatich podnikateľov sú rozhodujúcou a pre ďalších piatich vážnou prekážkou v ich podnikaní. Medzi najväčšie problémy z pohľadu majiteľov a topmanažérov firiem patrí aj fungovanie verejného obstarávania. Za rozhodujúcu alebo vážnu prekážku považujú súčasnú prax v tejto oblasti tri štvrtiny respondentov.

Ďalšie faktory nasledujú už s väčším odstupom. V druhom slede problémov už tradične figuruje poplatkové zaťaženie či obmedzovanie vstupu na trh a protikonkurenčné praktiky.

Vysoko sa však tentoraz „vyšvihla“ aj politická nestabilita a neistota, ktorú k vážnym prekážkam zaradila celá polovica (v roku 2006 iba štvrtina) majiteľov a manažérov firiem. Vyššie v poradí problémov podnikateľov sa posunulo aj financovanie, čo súvisí s dôsledkami krízy a zhoršením finančnej kondície firiem, väčším počtom neplatičov i menšou ochotou bánk poskytovať úvery.

Napríklad infraštruktúra, ktorú niektorí politici i predstavitelia podnikateľov neraz povyšujú na kľúčový hendikep Slovenska, je pre väčšinu podnikateľov a manažérov len miernou prekážkou. Zo 14 oblastí, ktorých vplyv na fungovanie a ďalší rast svojho podnikania mali zhodnotiť, odpovede radia infraštruktúru až na 12. miesto – medzi menej významné prekážky (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

Graf č. 2: Prekážky pre fungovanie a rast podnikania (v %)



Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010.

Uvedené problémy obmedzujú všetkých podnikateľov na Slovensku bez ohľadu na veľkosť podniku, čiže i sektor malých a stredných podnikov (MSP). V segmente inovatívnych MSP však vystupujú do popredia i ďalšie špecifické problémy. Podľa prieskumu Agentúry pre rozvoj malých a stredných podnikov (NADSME) sú hlavnými prekážkami pre inovácie v MSP na Slovensku najmä nedostatok finančných zdrojov, neefektívny systém štátnej podpory inovatívnych podnikov vrátane eurofondov, nedostatok informácií a nevhodná legislatíva.

Tab. č. 2: Hlavné prekážky pre inovácie na Slovensku

83,5 %	Nedostatok finančných zdrojov
57,0 %	Systém štátnej podpory vrátane eurofondov
53,2 %	Nedostatok informácií
44,3 %	Nevhodná legislatíva
32,9 %	Riziko spojené s podnikateľským nápadom
32,9 %	Zlé prepojenie podnikov so školami
25,3 %	Stav hospodárstva
21,5 %	Zlý prístup na zahraničné trhy
16,5 %	Nedostatočne kvalifikovaná pracovná sila

Zdroj: Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania, 2011.

5.3. Ochrana duševného vlastníctva

Problémy s ochranou duševného vlastníctva vyplývajú jednak z nízkej informovanosti verejnosti o možnostiach ochrany duševného vlastníctva, postupoch a procedúrach spojených s registráciou patentov, úžitkových vzorov, ochranných známk a dizajnov, ako aj z nákladnej a administratívne náročnej ochrany duševných práv v európskom priestore.

V hodnotení ochrany duševného vlastníctva sa Slovenská republika v hodnotení Svetového ekonomického fóra umiestnila na 57. mieste zo 142 krajín sveta. Krajiny V4 sa nachádzajú v blízkosti SR. Zaujímavosťou je, že v top desiatke dominujú európske krajiny, pričom rebríček vedú severské štáty – Švédsko a Fínsko (Svetové ekonomické fórum, 2011).

Graf č. 3: Ochrana duševného vlastníctva



Pozn.: Hodnotilo sa v škále od 1 (žiadna ochrana duševných práv) do 7 (maximálna ochrana).

Zdroj: Svetové ekonomické fórum, 2011.

Podľa informácií z Úradu priemyselného vlastníctva SR patria k najčastejším problémom pri registrácii patentov nejasné vlastnícke vzťahy medzi prihlasovateľom, čiže majiteľom patentu, a pôvodcom, čiže vynálezcom. Druhým častým problémom sú nejasne definované patentové nároky, ktoré sú súčasťou prihlášky patentu a ktoré vymedzujú požadovanú ochranu. Tretí častý problém je spojený s registráciou zamestnaneckých patentov, pri ktorých má zamestnávateľ trojmesačnú opciu na vlastnú registráciu patentu. Všeobecným problémom je nízka informovanosť o možnostiach ochrany duševného vlastníctva. Vysoké školy technického zamerania tému ochrany duševného vlastníctva nemajú v osnovách a Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave je dnes jedinou fakultou, kde sa v súčasnosti táto téma vyučuje (Kyliánová, 2011).

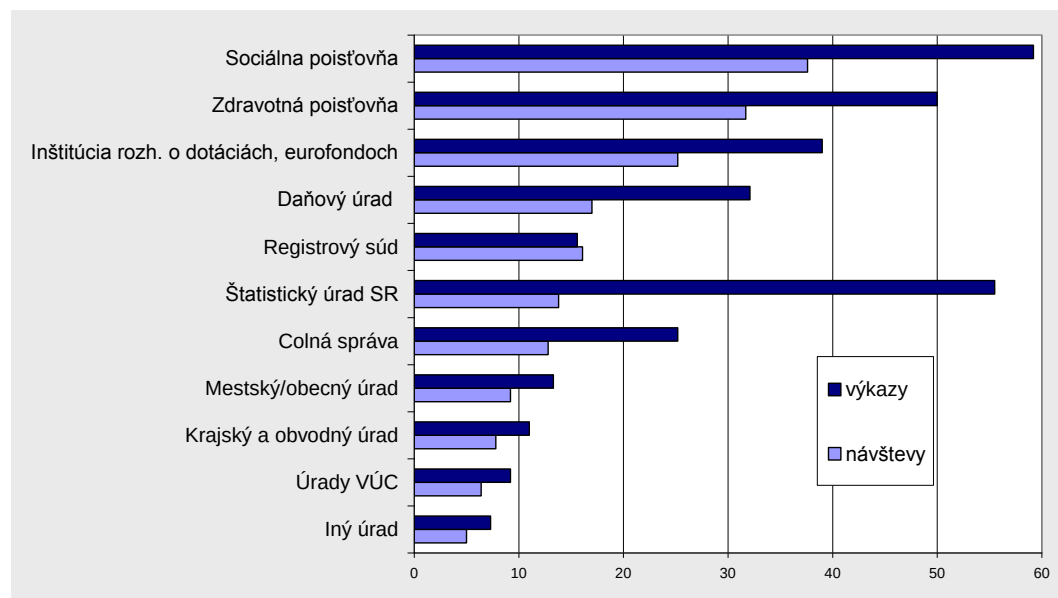
5.4. Administratívne zaťaženie a kvalita právnych predpisov

Administratívne zaťaženie podľa prieskumov (napr. Index podnikateľského prostredia) nadmerne zaťažuje podnikateľov na Slovensku. Pod administratívnym zaťažením rozumieme najmä kontakty podnikateľov s úradmi, výkazníctvo a procedúry spojené s vyhovením štátnej regulácii (napr. opatrenia súvisiace s bezpečnosťou pri práci). Podľa vyjadrenia viac ako štvrtiny respondentov

prieskumu súvisiaceho so *Správou o stave podnikateľského prostredia v SR v roku 2010* najmä sociálna a zdravotná poisťovňa, daňový úrad a inštitúcie rozhodujúce o eurofondoch vyžadujú príliš časté návštevy. Práve eurobyrokracia začína „nadobúdať na rozmeroch“ v ostatných rokoch. Do skupiny najviac byrokratických inštitúcií možno priradiť tiež Štatistický úrad, ktorý zaťažuje podnikateľov síce nie vyžadujúcimi návštevami, ale množstvom výkazov (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

Na časté návštevy, osobitne daňového úradu, sociálnej a zdravotnej poisťovne, sa sťažujú najmä malí podnikatelia s počtom od 0 do 4 zamestnancov. Naopak, veľkí zamestnávateľia s ročnými tržbami nad 50 mil. eur sa ponosujú zase na časté, rozsiahle a neprehľadné výkazníctvo. Jedným z možných systémových riešení, ktoré sa z času na čas objavuje aj na politickej scéne, je centralizácia výberu daní a odvodov, prípadne aspoň informačné prepojenie jednotlivých inštitúcií s cieľom znížiť byrokráciu (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

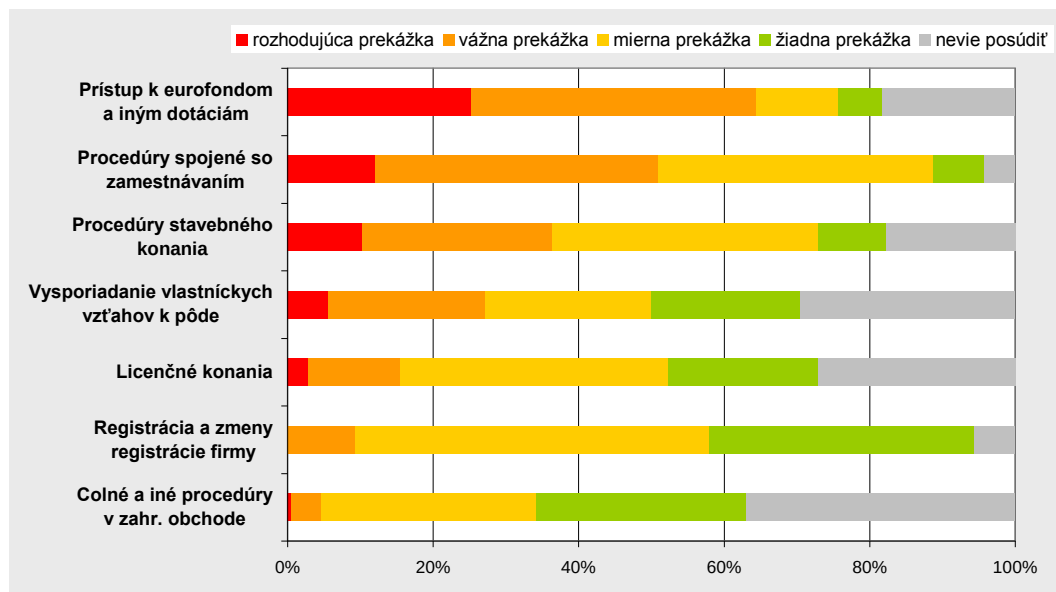
Graf č. 4: Zbytočné návštevy a výkazy pre inštitúcie



Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010.

Skutočnosť, že eurobyrokracia sa stáva naozaj zaťažujúcim faktorom, potvrdzujú aj odpovede respondentov na ďalšiu otázku, ktorá sa zaoberá náročnosťou administrácie v jednotlivých oblastiach. Medzi tri administratívne najnáročnejšie agendy podnikateľského prostredia patria prístup k eurofondom, agenda spojená so zamestnávaním a stavebné konanie. Procedúry spojené s eurofondami a inými dotáciami predstavujú rozhodujúcu alebo vážnu prekážku pre takmer dve tretiny opýtaných podnikateľov (64,5 %), pričom v roku 2006 to bolo iba 44,5% respondentov. V porovnaní s rokom 2006 sa náročnejšou stala tiež agenda spojená so zamestnávaním, stavebné konanie si zachovalo rovnakú náročnosť. Medzi administratívne najmenej náročné patria colné a iné procedúry v zahraničnom obchode, registrácia firmy a jej zmeny a licenčné konania (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

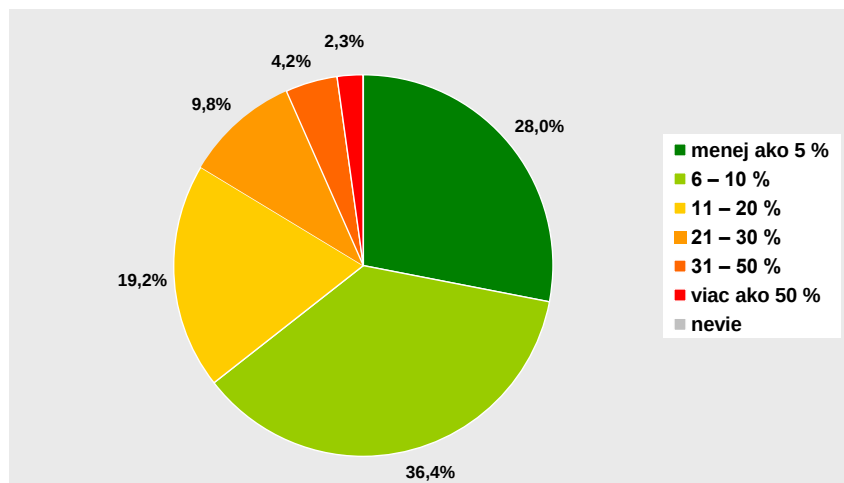
Graf č. 5: Administratívne bariéry podnikania



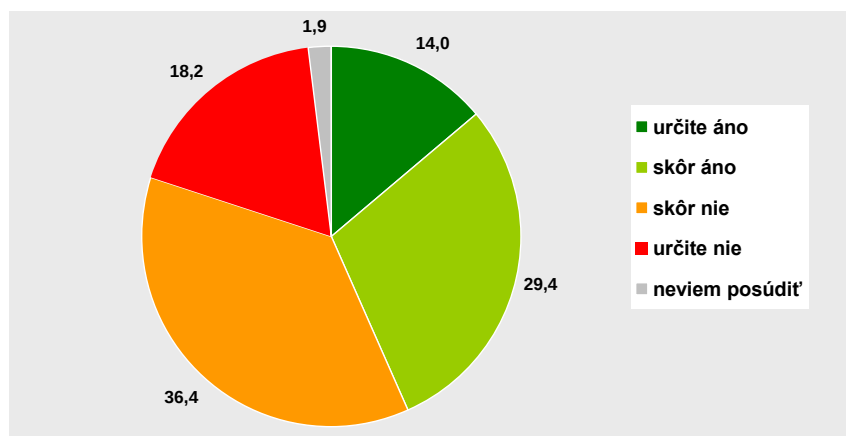
Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska.

Sledovanie a dodržiavanie legislatívy, napriek tomu, že je nevyhnutnou súčasťou každého podnikania, sa môže taktiež stať jednou z bariér podnikania. Obzvlášť, ak zákony sú nejednoznačné a často sa meniace na jednej strane a nedodržiavané všetkými v rovnakej miere na druhej strane. Na otázku, či sa dá v odvetví podnikat' vždy bez porušovania zákona, odpovedala viac ako polovica respondentov nesúhlasne (odpovedali „skôr nie“ alebo „určite nie“). Medzi najčastejšie uvádzané dôvody (viac ako 70 % respondentov), ktoré vedú podnikateľa k porušovaniu alebo nedodržiavaniu zákona, patria skutočnosti, že zákony nie sú jednoznačné, často sa menia, poctivý podnikateľ by sa dostal ich dodržiavaním do nevýhody, neposudzuje sa vplyv zákonov na podnikateľské prostredie a sú prijímané bez konzultácie s podnikateľmi. V porovnaní s výsledkami prieskumu z roku 2006 možno vidieť v tejto oblasti značné zhoršenie, t. j. stále viac podnikateľov nadobúda takýto postoj s odvolaním sa na uvedené argumenty (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

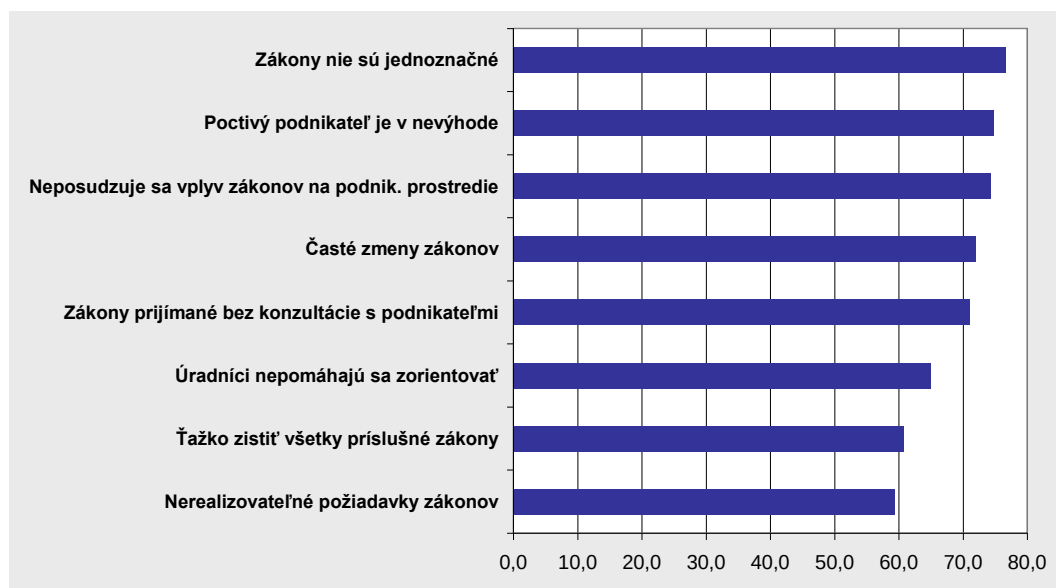
Graf č. 6: Akú časť pracovného času trávia podnikatelia sledovaním zmien zákonov (v%)



Graf č. 7: Dá sa v odvetví podnikat' bez porušenia zákona? (v %)



Graf č. 8: Prečo sa niekedy nedá podnikat' bez porušenia zákonov?



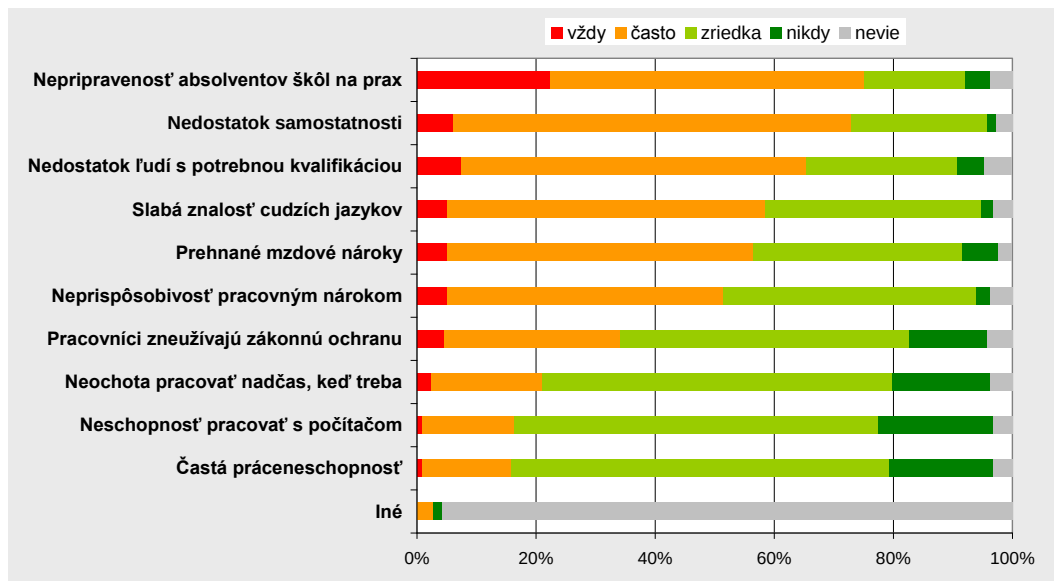
Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010.

5.5. Budovanie priemyselnej a vedomostnej základne

Slovenská republika je stále vnímaná skôr ako krajina, ktorej konkurenčné výhody nepramenia zo sofistikovanej produkcie, ale skôr z nízkej ceny práce a iných výrobných vstupov. Bariérou zintenzívňovania pridanej hodnoty a zvyšovania sofistikovanosti produkcie sú nízke výdavky firiem a štátu na výskum a vývoj, neefektívne fungovanie vedeckovýskumných kapacít na Slovensku a tiež zlá prepojenosť medzi vedeckovýskumnými kapacitami a potrebami podnikateľského sektora (Svetové ekonomické fórum, 2011).

Budovanie vedomostnej základne komplikuje tiež nedostatočná kvalita vzdelávacieho systému, ktorý produkuje absolventov s nízkou schopnosťou uplatniť sa na trhu práce (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

Graf č. 9: Problémy pri zamestnávaní ľudí



Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010.

Pod výkonnosť školstva sa bezpochyby podpísali aj dlhodobou nízkou výdavky štátu na túto oblasť. Výdavky na školstvo na Slovensku patria k najnižším medzi vyspelými krajinami. Kým verejné výdavky na vedu a výskum sú na polovičnej úrovni oproti priemeru EÚ 27, podnikateľský sektor v týchto investíciách zaostáva ešte oveľa výraznejšie.

Tab. č. 3: Výdavky na školstvo, vedu a výskum (VaV) v roku 2008

	Výdavky na školstvo *	Verejné výdavky na VaV **	Výdavky podnikateľského sektora na VaV *	Výdavky podnikateľského sektora na VaV ***
Slovensko	3,62	0,79	0,20	24,2
Česko	4,20	1,29	0,91	129,3
Maďarsko	5,20	0,87	0,53	55,4
Poľsko	4,91	0,70	0,19	17,8
EÚ 27	4,98	1,52	1,21	304,3

Pozn.: * % z HDP; ** % z celkových verejných výdavkov; *** v eurách na obyvateľa

Zdroj: Eurostat.

Príležitosť na zlepšenie financovania ponúkajú aj zdroje z fondov EÚ. Tie napríklad v Írsku výrazným spôsobom pomohli financovať aplikovaný výskum v priemysle, podporiť výskum a vývoj na úrovni terciárneho školstva a posilniť spoluprácu medzi súkromným sektorom a vzdelávacími a výskumnými inštitúciami, ktorá urýchľuje transfer technológií do priemyslu.

Slovensko v týchto oblastiach výrazne zaostáva. Viazne spolupráca vzdelávacích a výskumných inštitúcií so súkromnou sférou na všetkých úrovniach vzdelania a inšpiratívne príklady sú nedostatočne zviditeľňované. Štrukturálne fondy sa nedostatočne využívajú na rozvoj materiálnej infraštruktúry alebo financovanie ľudského kapitálu, napríklad vo forme pritiahnutia kvalitných akademických a vedeckých kapacít na Slovensko (Podnikateľská aliancia Slovenska, 2010).

5.6. Následky ignorovania bariér

Pokiaľ by vláda dlhodobo nevenovala pozornosť riešeniu problémov vo vyššie opísaných oblastiach, slovenská ekonomika by sa postupne stávala neschopnou konkurencie. V súčasnosti snád' nie je lepšieho príkladu ako Grécko, ktoré sa topí v dlhoch a nie je pri súčasnej štruktúre hospodárstva schopné medzinárodne konkurovať iným krajinám, a zdá sa, že jediným východiskom je bolestivé zníženie životnej úrovne obyvateľov. Práve rast ekonomiky a životnej úrovne obyvateľov a dobiehanie vyspelých európskych ekonomík by mali byť hlavným motivačným prvkom prijímania reforiem a odstraňovania problémov v identifikovaných oblastiach. Politika podnikateľského prostredia spolu so vzdelávaním a podporou vedy a výskumu sú kľúčové z hľadiska dosiahnutia cieľov stratégie Európa 2020 a udržateľnosti hospodárskeho rastu v Európe.

5.7. Trojica vládnych stratégií

Oficiálnou odpoveďou Slovenskej republiky na stratégiu Európa 2020 je Národný program reforiem a Program stability verejných financií. Stabilné makroekonomické prostredie je základným predpokladom udržateľného hospodárskeho rastu, preto možno snahu vlády o znižovanie deficitu verejných financií hodnotiť vysoko pozitívne. Hoci zadlženosť slovenskej ekonomiky je pod priemerom EÚ a Slovensko nemá v tejto oblasti problém s plnením záväzkov vyplývajúcich z Paktu stability a rastu, vysoko deficitné hospodárenie štátu v tomto a minulom roku ohrozuje budúce vyhliadky ekonomiky. Prvoradým cieľom vlády SR musí byť preto konsolidácia verejných financií hľadaním rezerv a znižovaním verejných výdavkov, ako aj odstraňovaním neefektívnosti na príjmovej stránke verejných rozpočtov.

Súbežne s makroekonomickou stabilizáciou je vhodné prijímať ďalšie reformy, ktoré pozdvihnú kvalitu podnikateľského prostredia na Slovensku. Národný program reforiem Slovenskej republiky 2011 – 2014 sa v oblasti podnikateľského prostredia zameriava na reformu Zákonníka práce (pozn.: zrealizovaná k 1. 9. 2011), reformu daňovo-odvodového systému, zníženie administratívnej záťaže, boj proti korupcii a zvýšenie transparentnosti. Okrem toho sa vláda v tomto programe zameriava aj na fiškálnu konsolidáciu a vyššiu transparentnosť pri nakladaní s verejnými zdrojmi. Identifikuje tiež aktivity zamerané na zvýšenie vymožitelnosti práva, zlepšenie predvídateľnosti práva zverejňovaním všetkých súdnych rozhodnutí, zlepšenie dostupnosti práva a zvýšenie dôvery verejnosti v justíciu. Národný program reforiem výrazne korešponduje s potrebami zdravého podnikateľského prostredia a formuluje aktivity na odstraňovanie závažných bariér podnikania. Jeho zameranie je v súlade s národnou prioritou zlepšovať podnikateľské prostredie. Nepokrýva síce špecifickú oblasť podpory inovatívnych malých a stredných podnikov, no táto problematika je riešená vo vládnej stratégii Minerva II, o ktorej sa zmieňujeme nižšie (Ministerstvo financií SR, 2011).

Projekt Singapur, predstavený Ministerstvom hospodárstva SR, je zameraný na zníženie administratívnej záťaže podnikania, a teda plne korešponduje s jednou z národných priorit, ktoré vyplývajú zo stratégie Európa 2020. Projekt Singapur formuluje 106 konkrétnych opatrení na

odstránenie neefektívnej byrokracie. Významná časť odporúčaní sa týka elektronizácie kontaktu medzi podnikateľom a štátom – napr. ohlasovanie živností, kompletne vyplňanie a podávanie daňových priznaní, vytvorenie dátových schránok pre podnikateľov na elektronickú komunikáciu s úradmi. Významným je zavedenie princípu jednorazového, a nie opakovaného poskytovania jedného údaju štátnym inštitúciám, zdieľanie údajov medzi štátnymi inštitúciami, vyplnenie elektronických formulárov údajmi, ktoré štát už o podnikateľovi má. Nasledujú opatrenia, ktoré by mali zjednodušiť predpisy týkajúce sa bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a vyčistenie týchto nariadení o prehnané, až zbytočné požiadavky (napr. písomné vypracovanie pitného režimu zamestnancov). Nepokrytou však zostáva oblasť kvality právnych predpisov, ktorú možno zvýšiť dôsledným dodržiavaním princípu hodnotenia vplyvov legislatívy na ekonomiku a podnikateľské prostredie (Ministerstva hospodárstva SR, 2011).

Oblasť duševného vlastníctva, inovácií, vedy a výskumu zastrešuje stratégia Minerva II, ktorá má potenciál budovania pevnej vedomostnej základne na Slovensku a prepájania vedy, výskumu a vzdelávania s aplikačnou praxou. Stratégia formuluje konkrétne odporúčania na zlepšenie vzdelávania, vedy a výskumu, ich vzájomného prepojenia a prepojenia s podnikateľským prostredím, a podporu inovatívnych podnikateľov na Slovensku (Útvár splnomocnenca vlády SR pre vedomostnú ekonomiku, 2011).

Uvedené tri vládne stratégie spolu s programom makroekonomickej stabilizácie a ozdravenia verejných financií vytvárajú reálny predpoklad naplnenia cieľov stanovených cez národné priority jednotlivým členským štátom EÚ. Z tohto pohľadu nie je potrebné formulovať nové opatrenia. Potrebný je však dôsledný tlak na praktickú realizáciu cieľov, programov a aktivít stanovených v uvedených dokumentoch, ktoré predpokladajú iniciatívu a spoločný postup viacerých ministerstiev, najmä ministerstva financií, ministerstva hospodárstva, ministerstva spravodlivosti a ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny.

Odporúčania

- Dôsledne realizovať ciele, programy a opatrenia stanovené v Národnom programe reforiem Slovenskej republiky 2011 – 2014, v Projekte Singapur a Stratégii Minerva II.
- Pravidelne monitorovať a vyhodnocovať plnenie cieľov a postup implementácie programov a opatrení vyplývajúcich z uvedených vládnych stratégií.
- Zlepšiť pravidlá hodnotenia vplyvov prijímanej legislatívy na ekonomiku a podnikateľské prostredie s cieľom objektívneho posúdenia prijímaných zákonov.
- Zabezpečiť kontinuitu implementácie opatrení aj po voľbách v roku 2012.

5.8. Záver

Naplnenie cieľov stratégie Európa 2020 v hlavnej iniciatíve Priemyselná politika vo veku globalizácie predpokladá predovšetkým riešenie problémov podnikateľského prostredia, znižovanie administratívneho zaťaženia podnikateľov, dôslednú ochranu duševného vlastníctva a budovanie vedomostnej ekonomiky, postavenej na kvalitnom vzdelávaní, ekonomicky využiteľnom výskume a inovatívnych podnikoch. Vo všetkých spomenutých oblastiach dnes Slovenská republika zaostáva za vyspelými krajinami EÚ, čo dokazujú domáce a medzinárodné prieskumy medzi podnikateľmi, ale tiež štatistické dáta. Zodpovedná implementácia programov a opatrení stanovených v Národnom programe reforiem Slovenskej republiky 2011 – 2014, Projekte Singapur a Stratégii Minerva II

pomôže SR odstrániť bariéry ekonomického rastu a naplniť ciele, ktoré jednotlivým členským krajinám stanovuje stratégia Európa 2020. Najväčšia pozornosť by mala byť venovaná stabilizácii verejných financií, zvýšeniu vymožitelnosti práva, boju proti korupcii a byrokracii a zvyšovaniu kvality vzdelávania, vedy a výskumu.

Zo stratégie Európa 2020 môžu ťažiť len reformne orientované krajiny, ktoré si uvedomujú potrebu zvyšovania konkurencieschopnosti v globalizovanom svete. Slovensko sa medzi tieto krajiny bude môcť zaradiť, pokiaľ sa podarí zabezpečiť kontinuálne plnenie programov a opatrení Národného programu reforiem Slovenskej republiky 2011 – 2014, Projektu Singapur a Stratégie Minerva II novou vládou po voľbách v marci 2012.

5.9. Použitá literatúra

European Commission. 2011. Industrial competitiveness. Europe 2020 flagship: An Industrial Policy for the Globalisation Era. [Online]. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index_en.htm. 28. septembra 2011.

Podnikateľská aliancia Slovenska. 2010. Správa o stave podnikateľského prostredia v SR 2010. [Online]. Dostupné na http://www.alianciapas.sk/menu_projekty_sspp_2010_full.pdf. 28. septembra 2011.

Podnikateľská aliancia Slovenska. 2011. Index podnikateľského prostredia. [Online]. Dostupné na http://www.alianciapas.sk/menu_pravidelne_indexipp.htm. 28. septembra 2011.

World Economic Forum. 2011. Global Competitiveness Report 2010-2011. Switzerland: SRO-Kundig.

Pitoňák, Daniel, 2011. Aktuálny stav MSP v SR, podpora a financovanie inovatívnych MSP, dostupnosť rizikového kapitálu, prezentácia Národnej agentúry pre rozvoj malého a stredného podnikania, 20. septembra 2011.

Kyliánová, Darina, 2011. Stav ochrany duševného vlastníctva v SR, prezentácia na workshope Priemyselná politika vo veku globalizácie, 20. septembra 2011, Bratislava. [Online]. Dostupné na <http://www.europa2020.sk/?p=232>. 28. októbra 2011.

Ministerstvo financií SR. 2011. Národný program reforiem Slovenskej republiky 2011 – 2014. [Online]. Dostupné na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5197>. 28. septembra 2011.

Ministerstvo hospodárstva SR. 2011. Projekt Singapur, [Online]. Dostupné na http://www.economy.gov.sk/17988-ext_dok/136512c?ext=orig. 28. septembra 2011.

Útvár splnomocnenca vlády SR pre vedomostnú ekonomiku. 2011. Stratégie Minerva II. [Online]. Dostupné na <http://www.vedomostna-ekonomika.gov.sk/data/files/8240.pdf>. 28. septembra 2011.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

6. Staré prístupy k novým výzvam?

Iniciatíva Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta v slovenských podmienkach

Juraj Vantuch

Pripravené v rámci workshopu „Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta“, ktorý sa uskutočnil 14. júna 2011 v Bratislave. Citovať možno len so súhlasom autora.

Abstrakt

Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta deklaruje potrebu zvýšiť zamestnanosť a kvalifikovanosť obyvateľstva. Upozorňuje na prepojenosť stratégie Európa 2020 na kodanský proces v oblasti odborného vzdelávania a prípravy a na priority strategického rámca v oblasti vzdelávania Education and Training 2020 (Vzdelávanie a príprava 2020). Je preto nevyhnutné intenzívnejšie sa zapojiť do kodanského procesu, ku ktorému sme sa v roku 2002 prihlásili, ale ktorý vzhľadom na inštitucionálnu slabosť a nedostatok expertov naplňame len v minimálnej miere. V jeho intenciách musíme predovšetkým zaviesť kurikulárnu reformu všetkých segmentov odborného vzdelávania a prípravy (OVP) prenesením dôrazu na výstup – vzdelávacie výsledky a analogicky zreformovať existujúcu roztrieštenú a neprehľadnú sústavu kvalifikácií a vytvoriť nadsektorovú platformu prepojenú na Európsky kvalifikačný rámec.

Európske iniciatívy nám pripomínajú potrebu zvýšiť investovanie do vzdelávania, ale aj vedy a výskumu, pretože si inak nevytvoríme predpoklady na reštrukturalizáciu ekonomiky na ekonomiku založenú na znalostiach a práci s vysokou pridanou hodnotou na rozdiel od súčasnej veľmi zraniteľnej ekonomiky prívležiacej od produkcie tovaru dlhodobej spotreby a od dopytu po prevažne stredoškolsky vzdelanej pracovnej sile. Slovensko musí zastaviť úpadok vzdelávacieho systému spôsobeného nekonzistentnými reformami, predovšetkým nedokončenou reformou financovania, zle pripravenými decentralizačnými reformami, najmä kurikulárnou reformou regionálneho školstva a tiež nezvládnutou bolonskou transformáciou vysokého školstva. Je potrebné nanovo upraviť spoluprácu odborných škôl a zamestnávateľov pri hľadaní súladu medzi službou školy obyvateľstvu a dopytom zamestnávateľov po pracovnej sile opretú o revíziu existujúceho nevyhovujúceho modelu financovania a o novovybudované systémy zberu informácií (o trasovacie štatistiky uplatnenia absolventov a o anticipáciu kvalifikačných potrieb na trhu práce).

6.1. Úvod

V rokoch 2009 a 2010 prebehol vo všetkých krajinách EÚ konzultačný proces, ktorý vytvoril priestor na diskusiu podnetov pre budúcu stratégiu rozvoja EÚ na roky 2010 – 2020. Je vecou politickej kultúry každej z krajín, do akej miery tento konzultačný proces vychádzal z vyhodnotenia výsledkov končiacej Lisabonskej stratégie. Je ďalej vecou návyku participovať na príprave politik, do akej hĺbky sa domáce inštitúcie a relevantní aktéri podieľali na ovplyvnení priorít a formulácií cieľov novej stratégie. Treba otvorene povedať, že Slovensko zatiaľ nepochopilo dôležitosť diskusie otvorených otázok a hľadanie odpovedí tak pre dialóg na európskej úrovni s ostatnými krajinami, ako aj pre dialóg na domácej úrovni. Jedným z cieľov tohto príspevku je poukázať na problém dlhodobo nízkej kvality diskusie a strategickej plytkosti sprevádzajúcej tvorbu politik na Slovensku. Niežby slovenské

orgány neboli schopné produkovať strategické materiály – práve naopak. Slovensko je podľa ich početnosti krajinou stratégií, avšak politické dokumenty pričasto zaostávajú v konkrétnosti formulácií akčných opatrení s kontrolovateľnými výstupmi. Nemožno sa potom čudovať, že dopad politik sa ťažko vyhodnocuje, ak vôbec dôjde k implementácii, a že pôvodní tvorcovia strategických dokumentov sa k následne implementovaným opatreniam ani nehlásia. Aktuálna stratégia je časom nahradená novým rétorickým cvičením, či už preto, že sa menia vlády, alebo sa končí obdobie, pre ktoré bola stratégia naformulovaná.

Vzdelávacia politika členských krajín EÚ je plne autonómna²² a Brusel nám skutočne nič v oblasti vzdelávacej politiky neprikazuje. Obvykle len veľmi opatrne formuluje návrhy a konsenzuálne prijaté odporúčania týkajúce sa OVP a celoživotného vzdelávania sa (CŽV)²³. Takéto zameranie je jednak výrazom rešpektu k osobitosti národných kultúr a ich vzdelávacích systémov, ale aj výrazom úsilia o skvalitnenie pracovnej sily, ktorej kvalita a štruktúra je pre utvárajúci sa jednotný európsky trh bytostne dôležitá a ktorej vysoká zamestnanosť je dôležitá aj politicky. Na podporu Lisabonskej stratégie v oblasti OVP bol spustený tzv. kodanský proces²⁴ a priority v oblasti vzdelávania boli ustanovené tzv. strategickým rámcom pre európsku spoluprácu vo vzdelávaní a odbornej príprave „ET 2010“ (Vzdelávanie a príprava 2010).

Nie je teraz podstatné, že sa ciele Lisabonskej stratégie nenaplnili, veď úprimne povedané, neboli vôbec realistické; podstatné je, že otvorená metóda koordinácie vytvára členským krajinám priestor na výmenu skúseností a spoločné riešenie problémov v oblasti OPV a CŽV. Je tragédiou, že Slovensko tento priestor nevyužíva. Kodanský proces sme síce podporili podpisom Kodanskej deklarácie v roku 2002, avšak na práci na vývoji kodanských nástrojov a spresňovaní kodanských princípov sa podieľame nedostatočne a odporúčania sformulované v periodických komuniké kodanského procesu v podstate ignorujeme.²⁵ Na strategický rámec „Vzdelávanie a príprava 2010 (ET 2010)“ sme reagovali viac-menej formálne – povinnými správami Európskej komisie. Nevysielame expertov do pracovných skupín a na spoločné rokovania, minimálne sa podieľame na spoločných výskumných a monitorovacích aktivitách a nedostatočne zužitkovávame projekty európskych programov (tak Programu CŽV, ako aj ESF) na podporu kľúčových reforiem v školstve. Z európskeho pohľadu sme rozvojovou krajinou. Pri implementácii kodanských nástrojov a princípov sa Slovensko nachádza iba v prvej fáze, t. j. vo fáze konceptualizácie. Ujasňujeme si východiská, vo veľmi úzkom kruhu odborníkov diskutujeme o podstate problémov a cieľoch zmeny, avšak nepostúpili sme ďalej v ich formulovaní, neprebehlo verejné konzultovanie a prijatie odporúčaní a už vôbec nedochádza k implementácii podložených a dobre pripravených opatrení. Niet sa čo čudovať, nedostatok špecialistov je prekážkou napredovania doma a kritický nedostatok anglicky hovoriacich špecialistov je prekážkou vyhodnocovania a využívania zahraničných skúseností. Porovnanie s

²² Vysvetlenie rámca vplyvu Bruselu a úvahu o začiatkoch spoločných aktivít v OVP možno nájsť v príspevku z konferencie organizovanej Univerzitou Komenského v roku 2007 (Vantuch, 2007).

²³ Ako ekvivalent termínu „lifelong learning“, ktorý už vytlačil „tradičný“ termín „lifelong education“ a ktorý zdôrazňuje aktivitu vzdelávajúceho sa (napr. žiaka) namiesto aktivity vzdelávateľa (napr. učiteľa), používame termín „celoživotné vzdelávanie sa“ namiesto tradičného termínu „celoživotné vzdelávanie“. Slovensko nemá ustálenú terminológiu, a preto nasledujeme preklad Memoranda o CŽV z roku 2001 a prikláňame sa k formulácii umožňujúcej používať vžitú tradičnú skratku CŽV.

²⁴ Podrobnú informáciu o kodanskom procese spolu s hyperlinkami na dokumenty EÚ v anglickom jazyku a – ak existujú preklady – aj v slovenskom jazyku, počínajúc prípravnou fázou reprezentovanou závermi Európskej rady z marca 2000 a končiac Bruggským komuniké z decembra 2010, nájdete na portáli www.refernet.sk (Jelínková, Vantuch, 2011).

²⁵ Európska komisia má prostredníctvom svojej agentúry pre OVP (CEDEFOP) zriadené v každej členskej krajine EÚ, v Nórsku a na Islande monitorovacie jednotky, ktoré raz ročne informujú o vývoji v oblasti OVP. ReferNet Slovakia (pozri www.refernet.sk) podrobne vyhodnotil vývoj OVP v rokoch 2002 – 2010 v monitorovacej správe (Vantuch, 2011) dostupnej na internete (žiaľ, len v angličtine).

krajinami s rozvinutým OVP a tvorbou politiky založenej na relevantných údajoch, vrátane rozsiahlych štatistík, ako je napr. Holandsko (so sieťou infraštruktúrnych pracovísk, ako napr. COLO, CINOP, ECBO²⁶ na podporu OVP) a s množstvom výskumníkov na univerzitách, je deprimujúce a obvykle vysvetľované bohatosťou krajiny. Porovnanie s blízkou Českou republikou je však nemenej skľučujúce a je výstrahou do budúcnosti. Zatiaľ čo Česká republika si dobudovala chýbajúci Výskumný ústav práce a sociálnych vecí, my sme pôvodný federálny československý ústav práce postupnými reformami a fúziami s inými pracoviskami prakticky zlikvidovali. Na súčasnom Inštitúte pre výskum práce a rodiny sa výskumom práce a zamestnanosti zaoberá len sedem pracovníkov. Zatiaľ čo bývalý federálny ústav zameraný na OVP sa v Prahe ďalej rozvíjal a v polroku 2011 mal 80 kmeňových a spolu s pracovníkmi platenými z projektov ESF 140 pracovníkov, jeho slovenský náprotivok Štátny inštitút odborného vzdelávania, založený v Bratislave tesne pred rozpadom federácie, stagnuje na hranici prežitia s 35 kmeňovými a menej ako 50 pracovníkmi (vrátane projektových pracovníkov).

Problémy, ktoré máme, sú do značnej miery aj problémami nezrelosti v tvorbe politík: Písanie strategických dokumentov a strategické rozhodovanie sú na Slovensku v nesúlade. Podpora vládam pre strategické rozhodovanie je nedostatočná, pretože inštitucionálne a expertné zabezpečenie tvorby politík je nedostatočné.

6.2. Kontext vývoja v EÚ

Pripomeňme, že stratégia Európa 2020 formulovala sedem hlavných iniciatív, spomedzi ktorých dve „Mládež v pohybe“ a „Program pre nové zručnosti a pracovné miesta“ majú veľmi úzku väzbu na odborné vzdelávanie a prípravu. Všetky vzhľadom na OPV a CŽV relevantné dokumenty k stratégii Európa 2020 možno nájsť v prehľade v špecializovanej sekcii stránky monitorovacieho pracoviska ReferNet Slovensko²⁷ a základnú orientáciu možno získať v dokumente Európskej komisie (Oznámenie Komisie, 2010).

Z dokumentu prijatého Radou a zástupcami vlád členských štátov zo zasadnutia o prioritách posilnenej európskej spolupráce v odbornom vzdelávaní a príprave na obdobie rokov 2011 – 2020 (Závery Rady, 2010) vidieť, že sa členské štáty zhodli na pokračovaní kodanského procesu. Kodanský proces je zároveň prirodzenou súčasťou novoprijatého strategického rámca pre európsku spoluprácu vo vzdelávaní a odbornej príprave „Vzdelávanie a príprava 2020 (ET 2020)“, ktorý nadväzuje na spomenutý predchádzajúci rámec ET 2010. Na podporu spolupráce pri rozvoji vzdelávania boli formulované ciele na roky 2011 – 2020, v ktorých sa zohľadňujú zábery stratégie

²⁶ Colo je sprostredkovateľom medzi svetom práce a svetom vzdelávania; je strešnou organizáciou pre 17 centier excelentnosti odborného vzdelávania a prípravy a trhu práce, ktoré pokrývajú odbornosťou vyše 40 sektorov hospodárstva. Sekretariát má 45 zamestnancov a v spomenutých 17 centrách sídliaich v rôznych miestach Holandska pracuje vyše 800 zamestnancov. Skúma a upravuje sústavu kvalifikácií, akredituje inštitúcie, ktoré žiakom stredných škôl poskytujú odborný výcvik a robí aj výskum zameraný na trh práce a odborné vzdelávanie. Štyrikrát ročne zbiera údaje o počte miest odborného výcviku pre žiakov odborných škôl, o vývoji trhu práce v šiestich holandských regiónoch a v 252 odvetviach. V spolupráci s Radou MBO Colo reformovalo záverečné skúšky na odborných školách (MBO).

MBO Raad má 70 zamestnancov a je reprezentatívnym orgánom odborných škôl.

CINOP (Stredisko pre inovácie vo vzdelávaní) má 150 zamestnancov.

ECBO (Stredisko pre odborné vzdelávanie) bolo založené v roku 2006 ako malé akčné pracovisko s 37 pracovníkmi. Usiluje o transfer skúseností a výsledkov výskumu i praktickej činnosti v oblasti odborného vzdelávania a prípravy.

²⁷ Portál ReferNet sa špecializuje na otázky OVP a CŽV v európskom kontexte. Súpis relevantných dokumentov aj s hyperlinkami je na <http://www.refernet.sk/zaujimave-materialy-ovp-zahranicne-dokumenty-eu>.

Európa 2020, rámca ET 2020 a napredovanie kodanského procesu. Je to šesť strategických cieľov a päť tzv. prierezových cieľov. Týchto 11 cieľov²⁸ je ďalej rozpracovaných do detailnejších aktivít a opatrení. Sú tiež prepojené na krátkodobé ciele pre roky 2011 – 2014, ktoré sú formulované pre národnú úroveň členských krajín a na úroveň EÚ. Na neformálnom zasadnutí ministrov zodpovedných za odborné vzdelávanie a prípravu 7. decembra v Bruggách boli tieto ciele a ich rozpracovanie prediskutované v súvislosti s prijatím Bruggského komuniké, ktoré je najpodrobnejšou informáciou o dohodnutých zámeroch členských krajín. Pre národnú úroveň je celkovo formulovaných 22 detailnejších aktivít, ktoré budú Európskou komisiou periodicky monitorované a členské krajiny o nich budú podávať správy. Momentálne nie je k dispozícii slovenské znenie Bruggského komuniké, stručná informácia a linka na anglické znenie je k dispozícii v už spomenutom materiáli (Jelínková; Vantuch, 2011).

Prvá súborná monitorovacia správa o vývoji v EÚ bude spracovaná v roku 2014, ale predbežné výsledky sa budú zbierať a priebežné monitorovacie správy pripravovať prostredníctvom siete ReferNet už v roku 2012. Už teraz je jasné, že Slovensko bude naďalej stáť len na štartovacej čiare. Z nepripravenej pôdy nemá čo vyrásť.

6.3. Identifikácia problémov na úrovni EÚ

V súvislosti so vzdelávaním, odbornou prípravou a celoživotným vzdelávaním Európska únia v stratégii Európa 2020 vypichla štyri problémy²⁹ a zároveň v nadväznosti na identifikované problémy navrhla pre oblasť vzdelávania dva hlavné ciele EÚ na rok 2020:

Hlavný cieľ č. 1 – podiel ľudí, ktorí predčasne ukončia školskú dochádzku, by sa mal znížiť pod 10%,

Hlavný cieľ č. 2 – minimálne 40 % 30- až 34-ročných ľudí by malo mať vysokoškolské vzdelanie,

V nadväznosti na vzdelávanie sú však relevantné aj ďalšie dva ciele EÚ na rok 2020:

Hlavný cieľ č. 3 – miera zamestnanosti obyvateľov vo veku 20 – 64 rokov by mala dosiahnuť 75 %,

Hlavný cieľ č. 4 – úroveň investícií do výskumu a vývoja by mala dosiahnuť 3 % HDP.

Z hľadiska iniciatívy „Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta“ ďalej Európska komisia explicitne akcentuje

- princíp flexiistoty,
- podporu pracovnej mobility na jednotnom trhu práce,
- vznik flexibilných možností vzdelávania medzi rôznymi odvetvami a úrovňami OVP,

²⁸ 1. Zmeniť počiatočné odborné vzdelávanie a prípravu na prítiaživú možnosť vzdelávania. 2. Zvyšovať excelentnosť, kvalitu a relevantnosť počiatočného aj kontinuálneho odborného vzdelávania a prípravy. 3. Umožniť pružný prístup k odbornej príprave a ku kvalifikáciám. 4. Vypracovať strategický prístup k internacionalizácii počiatočného aj kontinuálneho odborného vzdelávania a prípravy a podporovať medzinárodnú mobilitu. 5. Podporovať inováciu, tvorivosť a podnikavosť, ako aj využívanie IKT (v počiatočnom aj kontinuálnom odbornom vzdelávaní a príprave). 6. Inkluzívne počiatočné a kontinuálne odborné vzdelávanie a príprava. 7. Väčšie zapojenie zainteresovaných strán odborného vzdelávania a prípravy a väčšie zviditeľnenie úspechov európskej spolupráce v odbornom vzdelávaní a príprave. 8. Koordinované riadenie európskych a vnútroštátnych nástrojov v oblasti transparentnosti, uznávania, zabezpečenia kvality a mobility. 9. Zintenzívnenie spolupráce medzi politikou odborného vzdelávania a prípravy a ostatnými relevantnými oblasťami politik. 10. Zlepšenie kvality a porovnateľnosti údajov pre tvorbu politiky EÚ v oblasti odborného vzdelávania a prípravy. 11. Účinné využívanie podpory EÚ.

²⁹ Štvrtina všetkých žiakov dosahuje slabé výsledky v čítaní, jeden zo siedmich mladých ľudí predčasne ukončí školskú dochádzku či odbornú prípravu. Približne 50 % dosiahne strednú úroveň kvalifikácie, ktorá sa však často nezohoduje s dopytom na trhu práce. Menej ako jeden človek z troch vo veku 25 – 34 rokov má vysokoškolské vzdelanie, v porovnaní s 40 % v USA a viac ako 50 % v Japonsku. Podľa Šanghajského indexu sa iba dve európske univerzity dostali medzi dvadsať najlepších svetových univerzít.

- aplikovanie európskeho kvalifikačného rámca prostredníctvom národného kvalifikačného rámca,
- uznávanie neformálneho a informálneho vzdelávania (sa)³⁰,
- využitie Európskeho rámca pre zručnosti, znalosti a zamestnanosť (ESCO).

Európska komisia tiež navrhuje členským krajinám:

- skúmať a pravidelne monitorovať účinnosť daňových a sociálnych systémov,
- podporovať a monitorovať účinné uplatňovanie výsledkov sociálneho dialógu.

Nebudeme sa môcť v rovnakej miere venovať všetkým týmto bodom, ale treba upozorniť, že prvých šesť položiek úzko súvisí s dvomi najsilnejšími impulzmi pre zmenu národných systémov OVP a CŽV v uplynulej dekáde, ktoré sú úzko prepojené na kodanský proces:

- cieľovou transformáciou OVP položením dôrazu na tzv. vzdelávacie výsledky,
- reformou národnej sústavy kvalifikácii a jej zosúladením s európskym kvalifikačným rámcom.

Je ťažké si predstaviť uplatnenie princípu flexiistoty len na základe spružnenia Zákonníka práce bez pružnej a cielenej ponuky vzdelávania na zvýšenie zamestnanosti ohrozených pracovníkov. Cieľová transformácia a revidovaná národná sústava klasifikácií sú cestou k spružneniu ponuky OVP a posilneniu jej adresnosti v prospech potrieb vzdelávajúceho sa. Revízia aktuálnej národnej sústavy kvalifikácií (ktorá je teraz upravená desiatkami rôznorodých legislatívnych noriem) a vytvorenie on-line portálu (plánovanej „Komunikačnej platformy – KOPLAT“ je priamym naplňaním bodov 2 až 6.

6.4. Identifikácia problémov na úrovni Slovenska

Obidva hlavné ciele EÚ týkajúce sa vzdelávania Slovensko plní. Zároveň však obidva tieto prípady plnenia vyžadujú korigujúcu poznámku.

Ad hlavný cieľ č. 1: podiel žiakov predčasne končiacich školskú dochádzku pod 10 %

Počet žiakov predčasne opúšťajúcich školu, a teda odchádzajúcich bez nadobudnutia aspoň výučného listu (ISCED 3C), je na Slovensku nízky, dlhodobo pod 7 % (za rok 2009 uvádza Eurostat dokonca vynikajúcich 4,9 % oproti priemeru EÚ27 14,4 %). Treba však upozorniť, že tento vynikajúci výsledok zakrýva disproporčne nízke údaje za rómsku komunitu. Keďže údaje na etnickom princípe nesmú byť zbierané, možno uviesť len pomerne staré údaje, ktoré sa navyše týkajú len tej časti Rómov, ktorí deklarovali pri sčítaní obyvateľstva v roku 2001 príslušnosť k rómskej národnosti. Len 19,9 % Rómov vo veku 20 – 24 rokov nadobudlo aspoň so vzdelaním na úrovni ISCED 3C (vyučenie v odbore) v porovnaní s 89,4 % celkovej populácie rovnakého veku. A tak, hoci Slovensko vykázalo v roku 2010 vynikajúcich 93,2 % populácie vo veku 20 – 24 rokov prinajmenej so vzdelaním ISCED 3C, čo je výrazne viac než priemer EÚ27 (79,0 %), tento výborný výsledok zrejme zakrýva diametrálne horšie výsledky rómskej mládeže.

³⁰ Termínom „vzdelávanie sa“ sa snažíme reagovať na zmenu dôrazu a posun od „education“ na „learning“. Podobne ako pri pozn. 23 aj tu platí, že terminológia je neustálená.

Ad hlavný cieľ č. 2: minimálne 40 % 30- až 34-ročných ľudí s vysokoškolským vzdelaním

Podľa údajov Ústavu informácií a prognóz školstva bolo v roku 2010 celkovo 59 644 absolventov maturitných odborov stredných škôl, z ktorých 45,7 % nastúpilo na vysoké školy³¹. Keďže obdobné objemy možno očakávať i v budúcnosti, Slovensko navrhovanú hranicu 40 % nepochybne prekročí. Opäť však treba podotknúť, že exponenciálny nárast prijatí na vysoké školy v priebehu uplynulého desaťročia je prejavom prudkej masifikácie terciárneho vzdelávania, ktoré bolo vyvolané najmä dvomi faktormi, a to:

- financovaním na hlavu, ktoré tlačí na naplňovanie kapacít škôl a vo väzbe na pokles populácie na nárast podielu prijatých študentov na populácii maturantov,
- nízkou tvorbou pracovných miest (s výnimkou pozícií pre úroveň vzdelania ISCED 3C v priemysle a naopak náročných špecializovaných vysokoškolských pozícií), ktorá absolventov stredných škôl tlačí do pokračovania v štúdiu.

K masifikácii terciárneho vzdelania pochopiteľne prispieva dostupnosť terciárneho vzdelania (vysoká ponuka miest a poskytovanie vzdelania bez poplatkov) a zamestnávateľmi zatiaľ akceptovaný záujem prekvalifikovanej pracovnej sily. Výskum uplatnenia absolventov všetkých škôl, a nielen vysokých škôl, je len v plienkach, a navyše má k dispozícii len údaje o nezamestnanosti z úradov práce. Slovensko nemá k dispozícii trasovaciu štatistiku a vie len málo o osude zamestnaných absolventov. Bez presnejších informácií o prekvalifikovanosti a reprofilácii absolventov, ale tiež o žiadaných „vzdelávacích výsledkoch – kompetenciách“, a predovšetkým „nešpecifických prenosných zručnostiach“ budú súčasné konfliktné debaty medzi poskytovateľmi vzdelávania a zamestnávateľmi pokračovať bez výsledku. Ilustráciou dôsledkov chýbajúcej trasovacej štatistiky je napríklad sankcionovanie vysokých škôl zníženou dotáciou zo štátneho rozpočtu pri tzv. nízkej uplatniteľnosti jej absolventov použitím nevhodného, štrukturálne nezmyselného ukazovateľa KAP, ktorý v skutočnosti o uplatnení absolventov školy vôbec nevytvára, keďže sa opiera o údaje o počtoch registrovaných nezamestnaných.

Ak by sa teda Slovensko naozaj nechcelo skryť za výborné štatistické údaje a nechcelo sa uspokojiť s povrchným naplnením cieľov, vyplývajú z prvých dvoch zdanlivo bezproblémových cieľov EÚ dve dôležité priority, a to:

- zvýšenie kvalifikačnej úrovne Rómov, o. i. aj v alternatíve priznávania kvalifikácie bez doterajších vysokých vzdelanostných požiadaviek (vysokú úroveň všeobecného vzdelania) na vydanie výučného listu,
- korekcia súčasného mechanizmu kontroly kvality absolventov vysokých škôl, vrátane revízie koncepcie bakalárskeho štúdia, a tiež kvality absolventov stredných škôl a eliminácia dopadov kapitáčného financovania vzdelávania na disproporcie medzi ponukou a dopytom na trhu práce.

Obidva ďalšie vyššie spomenuté ciele Slovensko zatiaľ neplní.

³¹ Pokladáme tu za potrebné upozorniť na často sa vyskytujúce nedorozumenie a následnú kritiku vysokých škôl za prijímanie neprimerane vysokého počtu absolventov stredných škôl na štúdium. Množstvo aj renomovaných kritikov vysokých škôl si myslí, že na bakalárske a kombinované štúdium je prijímaná viac ako polovica aktuálneho absolventského ročníka, čo nie je pravda, ako dokumentujeme v texte. Kritici často uvádzajú údaj o podiele novoprijatých študentov z populačného ročníka 19 ročných. Treba vysvetliť, že ide o prepočet všetkých novoprijatých bez ohľadu na vek na objem 19 ročných. V roku 2010 to bolo v prepočte 60,9% a v polovici dekády dokonca vyše 70% v prepočte na základ. Vysoké školstvo však možno oprávnene kritizovať za neprimeraný počet študentov prijatých na magisterské štúdiá a nevhodnú ponuku bakalárskeho štúdia.

Ad hlavný cieľ č. 3: minimálne 75 % zamestnanosť obyvateľov vo veku 20 – 64 rokov

Tento ukazovateľ plnilo Slovensko v roku 2010 len v segmente najaktívnejšej 25- až 49-ročnej populácie (76 %), pričom však aj v tejto vekovej kategórii je skrytá kriticky nízka zamestnanosť populácie so základným a nižším ako základným vzdelaním. Ostatne aj Národný program reforiem SR z apríla 2011 predpokladá dosiahnuť len 72 %, a nie 75 % na rok 2020. Na odkrytie problémov uvádzame údaje o miere zamestnanosti pre predkrízové a medzikrízové obdobie (2006 a 2010).

Tab. č. 1: Miera zamestnanosti v rokoch 2006 a 2010 podľa vzdelania a vekových skupín (%)

Rok	2006			2010		
Vek	15 – 24	25 – 49	50 – 64	15 – 24	25 – 49	50 – 64
ISCED 0-2	2,1	34,1	24,3	2,0	32,1	27,7
ISCED 3-4	44,9	79,8	52,8	36,4	77,4	54,7
ISCED 5-6	65,8	89,6	73,9	30,8	84,6	75,5
Celkovo	25,9	77,7	50,5	20,6	76,0	53,5

Zdroj: Eurostat (LFS).

Najvyššiu zamestnanosť nízko vzdelanej populácie pozorujeme v roku 2010 v kategórii 25- až 49-ročných, avšak s 32,1 % oproti 62,8 % v EÚ 27. Spolu so 43-percentnou mierou nezamestnanosti populácie nízko vzdelaných 20- až 64-ročných (oproti 15,4 % v EÚ 27 taktiež v roku 2010) sú to alarmujúce čísla.

Problémy so zamestnaním nízko vzdelaných ľudí sú dlhodobé a práve táto časť populácie je aj dlhodobo nezamestnaná. Tu treba pripomenúť ďalšie nelichotivé prvenstvo Slovenska – dlhodobo vysokú mieru dlhodobej nezamestnanosti, aktuálne 9,2 % oproti 3,9 % v EÚ 27 v roku 2010. I keď nemáme k dispozícii národnostné štatistiky, keďže sú vnímané na rozdiel od niektorých iných štátov ako diskriminačné, možno len indikovať, že oba problémy sa zhodujú s nedostatočnou úrovňou kvalifikovanosti rómskej populácie a zatiaľ stále neúspešnou intervenciou úradov práce aktuálnymi nástrojmi aktívnej politiky trhu práce.

Problém so zamestnaním starých ľudí, predovšetkým v segmente stredoškolsky vzdelaného obyvateľstva súvisí s konkurenciou mladých pracovníkov, ktorí sú vnímaní zamestnávateľmi ako flexibilnejší a, pochopiteľne, tento údaj je ovplyvnený aj včasnejším odchodom do dôchodku. Je však zjavné, že sa nepodarilo vyvinúť účinné nástroje na reintegráciu starších pracovníkov na trh práce. Finančné stimuly, ako aj vzdelávanie pre trh práce, sú v rámci aktuálnej politiky trhu práce neúspešné.

Problémy so zamestnaním mladých ľudí sú vzhľadom na predlžovanie obdobia iniciačného vzdelávania viditeľnejšie z ich vysokej miery nezamestnanosti, ktorá je vo všetkých troch skúmaných vzdelanostných kategóriách vyššia ako priemer EÚ27.

Tab. č. 2: Miera nezamestnanosti 15- až 24-ročných v roku 2010 podľa vzdelania v SR a EÚ27 (%)

	SR	EÚ27
ISCED 0-2	67,3	27,4

ISCED 3-4	30,6	18,1
ISCED 5-6	27,5	16,2
Všetci	33,6	20,8

Zdroj: Eurostat (LFS).

Absolventská prax ponúkaná absolventom škôl v rámci aktívnej politiky trhu práce je nepochybne drahým (na absolventskú prax 21 176 osôb bolo v roku 2010 vynaložených vyše 20 miliónov eur) a z hľadiska účinnosti sporným riešením. Analýzy účinnosti miery substitúcie a mŕtvej váhy pri absolventskej praxi, a teda odhady neefektívnej alokácie zdrojov, nie sú k dispozícii. Úrady práce registrujú vyradenie z evidencie, ale neskúmajú väzbu uplatneného nástroja a nastúpeného pracovného miesta.

Ad hlavný cieľ č. 4: úroveň investícií do výskumu a vývoja aspoň 3 % HDP

Úroveň investícií do výskumu a vývoja je dlhodobo pod úrovňou 0,5 % HDP a v čase, keď v stratégii Európa 2020 Európska únia deklaruje ako podmienku rastu únie zlepšenie podmienok a prístupu k finančným prostriedkom na výskum a vývoj, je Slovenská republika príkladom krajiny, ktorá dramaticky zanedbáva vedu, výskum a školstvo. Na rok 2020 dokonca plánuje vynaložiť na vedu a výskum len 1 % HDP, čo je nielen hlboko pod cieľom EÚ 3 % HDP, ale hlboko aj pod aktuálnymi investíciami nám podobných krajín. V roku 2009 investovalo podľa Eurostatu (ukazovateľ GERD) Maďarsko 1,15 % HDP, Česko 1,53 % HDP a Slovinsko 1,86 % HDP, zatiaľ čo Slovensko len 0,48 % HDP. Od roku 1998 tieto investície vzrástli v Česku z 1,15 % HDP, v Maďarsku z 0,66 % HDP a v Slovinsku z 1,34 % HDP, zatiaľ čo na Slovensku klesli z 0,78 % HDP. V dvoch susedných krajinách, kde sa obyvatelia Slovenska môžu ľahko usadiť, aj vzhľadom na jazykové zvýhodnenia, výdavky na vedu a výskum vzrástli tak, že v percentuálnom podiele sú dvoj- až trojnásobne vyššie. Treba zdôrazniť, že tieto krajiny a úspešne napredujúce krajiny EÚ nie sú len krajinami, ktoré môžu odlákať našich vedcov. Nedostatočné financovanie vedy a výskumu je totiž útokom aj na kvalitu vysokých škôl a aj na budúcu štruktúru slovenskej ekonomiky. Slovensko je krajinou, ktorej študenti masovo emigrujú za kvalitnejším vysokoškolským vzdelaním a následne atraktívnejšou ponukou práce do zahraničia. Podľa aktuálnych údajov Eurostatu vzrástol počet študentov študujúcich na vysokých školách v zahraničí (v krajinách EÚ, EEA a kandidátskych krajinách) pôvodom z Českej republiky z 2200 študentov v roku 1998 na 10 800 v roku 2009, počet študentov z Maďarska z 4500 na 8200, avšak počet študentov zo Slovenska študujúcich v zahraničí vzrástol z 3000 až na 29 400! Je iluzórne očakávať, že talentovaní mladí vedci sa vrátia domov, na školy a výskumné pracoviská bez príležitostí a s vybavením nezodpovedajúcim európskemu štandardu.

Dva vyššie spomenuté ciele EÚ, pre Slovensko náročné, pokiaľ ide o ich splnenie, indikujú dve ďalšie priority, a to:

- zefektívnenie ďalšieho odborného vzdelávania, najmä vzdelávania pre trh práce v kontexte aktívnej politiky trhu práce (opatrenia vyplývajúce z § 46, §47 a §51 zákona o službách zamestnanosti č. 5/2004 Z. z. a vzdelávania novej pracovnej sily podľa potrieb investora financovanej v rámci štátnej pomoci,
- revitalizovanie výskumu a vývoja na vysokých školách ako nástroja retencie vysokoškolských elít (v zahraničí študuje vyše 10 % vysokoškolskej populácie extrémne disproportčne v porovnaní s obdobnými krajinami) a, samozrejme aj ako nástroja podpory konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky.

Ak by sme mali zdôrazniť niekoľko charakteristických slov iniciatívy „Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta, tak je to nepochybne „vyššia zamestnanosť“ a „vyššia kvalifikovanosť“. Ako sme už naznačili, problém vyššej zamestnanosti obyvateľstva spočíva v nedostatočnej úrovni zamestnanosti mladého a starého obyvateľstva a špeciálne potom nízko kvalifikovaného rómskeho obyvateľstva.

Problém kvalifikovanosti je na Slovensku tiež špecifický. Ak vynecháme rómsku populáciu, je obyvateľstvo na Slovensku formálne vysokokvalifikované a prúd sekundárneho OVP patrí dokonca medzi najsilnejšie v EÚ. Napriek tomu je slovenský vzdelávací systém vo vážnej kríze. Nezabezpečuje ani dopyt po pracovnej sile v skladbe potrebnej pre aktuálnu štruktúru ekonomiky a ani rozvoj potenciálu vzdelávajúcich sa ponukou kvalitného iniciačného a nadväzujúceho vzdelávania.

Príčinou úpadku je jednoznačne krátkozraká politika všetkých slovenských vlád. Od vzniku samostatného Slovenska sa na školstvo nazeralo ako na sektor nevyžadujúci obnovu a investície. Ministerstvo financií za všetkých vlád sledovalo zhubnú líniu „odloženia rozhodujúcich investícií na neskôr“, pričom to „neskôr“ znamenalo v rétorike ministrov financií buď obdobie, „až sa zlepší ekonomika“, alebo obdobie, „až sa školstvo zreformuje“.

Reforma v školstve sa následne redukovala na „kurikulárnu“ zmenu, pochopiteľne, opäť bez investícií do skvalitnenia vzdelávacieho prostredia:

- v regionálnom školstve na „odstránenie memorovania a redukcii záťaže nadbytočným učivom“,
- vo vysokom školstve na zavedenie kreditového štúdia a rozčlenenie štúdia na bakalársky a magisterský stupeň.

Čo je však ešte horšie, aj tieto neprimerane redukované ciele boli realizované neuvážene a bez náležitej prípravy. Reforma regionálneho školstva bola uskutočnená neprijateľným mocenským rozhodnutím – prijatím zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní, ktorý jednoducho preniesol zodpovednosť za „kurikulum“ zo štátu na školy a učiteľov bez toho, aby boli školám, či už centrálnym štátom, alebo trhovými silami, ponúknuté nové učebné materiály a pomôcky. Ani po štyroch rokoch od spustenia reformy nie sú zabezpečené reformné učebnice. Úplne nepochopiteľne je tomu tak aj pri vysokoškolských a lukratívnych tituloch určených na všeobecné vzdelávanie. Situácia je ešte horšia v odbornom školstve, kde je vydávanie nízkoobjemových titulov málo atraktívne. V lete 2011 evidoval Štátny inštitút odborného vzdelávania 49 učebníc pre rozmanité odbory štúdia, na ktoré sa nenašli peniaze a ktoré čakali na vydanie aj niekoľko rokov.

Jedinou skutočnou reformou s výrazným dopadom na školstvo, a to s dopadom devastujúcim, bola teda reforma financovania školstva. V súčasnosti už takmer všetci, tak riaditelia regionálnych škôl, ako aj dekaní a rektori, kritizujú zavedenie financovania školstva pomocou normatívo stanovených na hlavu prijatého žiaka či študenta ako príčinu úpadku školstva. Tento názor je potrebné korigovať. Financovanie na hlavu je štandardným nástrojom financovania. Príčinou negatívnych dopadov je jeho diletantská implementácia. Motívom ministerstva financií bolo „zastropovanie“ výdavkov škôl, ktoré pred reformou každoročne vytvárali nové dlhy. Neboli nútené „racionalizovať“ – predovšetkým v odbornom školstve, ale aj na vidieckych gymnáziách a základných školách sa otvárali programy a triedy s malým množstvom žiakov. Uplatnením „tvrdého rozpočtového obmedzenia“ vláda vyvinula na školy a samosprávy zriaďujúce regionálne školstvo výrazný racionalizačný tlak a, naozaj, čoskoro sa začali naplňovať triedy a rušiť duplicitné ponuky štúdia a aj celé školy. Reforma však zostala na pol ceste, ba čo viac, ministerstvo financií pokračovalo v redukcii prítoku finančných prostriedkov pre regionálne školstvo s argumentom poklesu prítoku žiakov. Charakteristickým je vyhlásenie o potrebe

„znížiť rozpočet regionálneho školstva o 3 % vzhľadom na pokles počtu žiakov základných a stredných škôl o 3 %“. Niet sa čo diviť, že podiel výdavkov na vzdelávanie v pomere k HDP postupne klesol na druhú najnižšiu úroveň v OECD a jednu z najnižších v EÚ. Klesajúci trend (s výnimkou prvého stupňa základnej školy) a zaostávanie oproti priemeru EÚ 27 vo všetkých segmentoch demonštrujú aktuálne najnovšie harmonizované údaje Eurostatu.

Tab. č. 3: Celkové verejné výdavky na vzdelávanie v SR a EÚ ako % HDP podľa úrovni vzdelania

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EÚ 27	4,86	4,88	4,99	5,10	5,14	5,06	5,04	5,04	4,96	5,07
SK	4,18	3,93	4,00	4,30	4,30	4,20	3,85	3,80	3,62	3,59
EÚ 27 ISCED 5-6	:	:	1,08	1,15	1,14	1,13	1,15	1,13	1,12	1,14
SK ISCED 5-6	:	:	0,82	0,87	0,85	0,98	0,81	0,90	0,79	0,77
EÚ 27 ISCED 2-4	:	:	2,27	2,32	2,35	2,29	2,25	2,23	2,20	2,24
SK ISCED 2-4	:	:	2,05	2,29	2,18	2,11	1,88	1,76	1,69	1,64
EÚ 27 ISCED 1	:	:	1,16	1,14	1,17	1,16	1,15	1,18	1,16	1,18
SK ISCED 1	:	:	0,60	0,59	0,64	0,56	0,66	0,67	0,67	0,65

Zdroj: Eurostat; [educ_figdp].

Ako vidieť z tabuľky, najdramatickejší je pokles pri stredoškolskom vzdelávaní (vrátane druhého stupňa ZŠ³²), ktorého dominantnou súčasťou je odborné školstvo s výrazne vyššími nákladmi a potrebami, ako sú náklady potrebné na všeobecné školstvo. Je potrebné jasne povedať, či si odborné školstvo vôbec chceme zachovať.

Podfinancovanie školstva nie je dôsledkom slabosti ekonomiky Slovenska, ale politickým rozhodnutím. Slovensko dlhodobo vydáva na školstvo porovnateľne menej ako slabšie ekonomiky, na čo bolo verejne upozorňované už dávno (napr. Vantuch, 2004, s. 26), a navyše posilňovanie svojej ekonomiky vôbec nepremietlo do investovania do svojej budúcnosti, ako ukážeme z prepočtov prevzatých z monitoringu ReferNetu (Vantuch, 2011).

Podľa údajov Eurostatu vzrástol HDP na obyvateľa v bežných cenách zo 4100 eur na 11 900 eur, teda s indexom rastu 290,2 oproti roku 2000. Zatiaľ čo teda Slovensko môžeme v istom zmysle pokladať za trikrát bohatšie, nasledujúca tabuľka ukazuje, že jeho výdavky na vzdelávanie na hlavu študenta klesali, a to o viac ako o tretinu na študenta terciárneho vzdelávania, stagnovali pri žiakovi na druhom stupni ZŠ a strednej školy³³ a jedine výdavky na žiaka na prvom stupni vzrástli, i keď menej ako HDP na obyvateľa. Možno teda uzavrieť, že slovenské vlády pokladali navýšenie výdavkov na vzdelanie za menej dôležité ako iné výdavky.

Tab. č. 4: Ročné výdavky na verejné a súkromné inštitúcie na žiaka/študenta v porovnaní s HDP na hlavu (2000 – 2008)

³² V metodike Eurostatu sú naši žiaci druhého stupňa základnej školy chápaní ako žiaci nižšieho sekundárneho vzdelávania a pre potreby komparácie sú započítaní do kategórie zodpovedajúcej bežným programom stredoškolského vzdelávania, teda ISCED 2-4.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ISCED 5-6	Podiel*	44,2	46	37,4	35	44,5	36,1	33,6	28,3	28,1
	Index**	100	104,1	84,6	79,2	100,7	81,7	76,0	64,0	63,6
ISCED 2-4	Podiel*	16,6	16,3	17,2	18	18,7	16,9	16,5	15,9	17
	Index**	100	98,2	103,6	108,4	112,7	101,8	99,4	95,8	102,4
ISCED 1	Podiel*	11,1	10,9	11,6	15,1	14,1	17,5	17,9	17,3	17,8
	Index**	100	98,2	104,5	136,0	127,0	157,7	161,3	155,9	160,4

Zdroj: Eurostat [educ_thexp]; tabelované a kalkulovalé autormi (Vantuch, 2011).

Pozn.: * Podiel výdavkov na žiaka alebo študenta v eurách a HDP na hlavu v eurách, ** Index zmeny pri porovnaní s rokom 2000 ako základom (100).

Reštriktívny prístup vidieť aj v programovaní výdavkov na vzdelávanie aj pre budúcnosť – ako bolo komunikované slovenskou vládou Európskej komisii.

Tab. č. 5: Verejné výdavky a výdavky na školstvo ako % HDP (scenár 2009)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Celkové výdavky	38,0	39,1	43,0	48,8	57,5	68,8
Vzdelávanie*	2,8	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3

Zdroj: Stability Programme of the Slovak Republic for 2011 – 2014 (Apríl 2011);

Poznámka: *COFOG klasifikácia 09.

Výdavky na školstvo sú explicitne označené ako senzitívne vzhľadom na populačný vývoj a ministerstvo financií teda, ako vidieť v údajoch v tabuľke, nepokladá vnútornú zadlženosť školstva za problém a nepredpokladá technologickú zaostalosť a nízke platy pedagogických a odborných pracovníkov v školstve za dôvod zmeny, nepochybne aj v dôsledku dramaticky rastúcej záťaže verejných výdavkov v dôsledku nákladov na starnúce obyvateľstvo.

Treba však upozorniť, že situácia v školstve je neudržateľná a ignorovanie jeho potrieb má a bude mať fatálne dôsledky. Že to ide aj inak, možno demonštrovať na príklade Estónska. Má významne lepšiu fiškálnu disciplínu a výrazne nižšie zadlženie ako Slovensko (Estónsko 6,7 % HDP oproti 41 % HDP Slovenska v roku 2010, podľa Eurostatu) a zároveň nezanedbalo svoje školstvo a vedu. Estónsko dosiahlo podstatne lepšie výsledky než Slovensko v meraniach výsledkov vzdelávania OECD PISA 2009. V čitateľskej, prírodovedeckej a matematickej gramotnosti bolo Estónsko štatisticky významne nad priemerom OECD, zatiaľ čo Slovensko bolo v prvých dvoch prípadoch štatisticky významne slabšie ako priemer OECD a aspoň na úrovni priemeru OECD len v matematike. Estónsko rozhodne tiež neplánuje zničiť svoju vedu a výskum. Už v roku 2009 investovalo do vedy a výskumu 1,42 % HDP, teda takmer trojnásobne viac ako Slovensko s 0,48 % HDP a na rok 2020 Estónsko signalizuje 3 % HDP oproti 1 % HDP, ktoré si naplánovalo Slovensko.

Vo svetle aktuálnych protestov učiteľov, frustrovaných nesplnenými očakávaniami z reformy tzv. kontinuálneho vzdelávania a kariérneho rastu, zavedenej zákonom č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch, musíme upozorniť na riziko ďalšieho prepadu kvality školstva. Predstavitelia ministerstva školstva spájali túto reformu so sľubmi o podstatnom navýšení platov aktívnych učiteľov, ktorí sa budú zapájať do akumulácie kreditov za

vzdelávanie a ďalšie zákonom stanovené aktivity. Nástupný plat učiteľa regionálneho školstva je však 499 eur (a po avizovanom zvýšení od roku 2011 má byť 508 eur). Ak by manželský učiteľský pár požiadal v roku 2010 o hypotéku, nedostal by ju, pretože ich spoločný príjem je príliš nízky, ako si u renomovanej slovenskej banky overil autor tohto príspevku. Ak by niekto z ekonómov argumentoval, že predsa len našiel banku, ktorá by hypotéku učiteľskému páru poskytla, sotva to bude v objeme postačujúcom na obstaranie bytu v Bratislave a bohatších lokalitách Slovenska. Nech už by to bolo akokoľvek, zatiaľ neexistujúca, ale iste potrebná sociologická štúdia by ukázala, že sa na Slovensku stráca tradícia učiteľských párov a prerušuje sa tradične silná kontinuita učiteľských rodín. Možno predpovedať, že klesá počet učiteľov z učiteľských rodín a že sa strácajú učiteľské manželstvá, pretože učiteľky sobášom s učiteľom ohrozujú svoju rodinnú perspektívu.

Údaje OECD hovoria jasne o tom, že platy učiteľov prepočítané na paritu kúpnej sily a najmä príjmová perspektíva slovenských učiteľov sú horšie ako v susedných krajinách, ktoré môžu odlákať našich učiteľov. Porovnanie s Estónskom ukazuje, že rozpočtová disciplinovanosť nemusí znamenať nízke mzdy učiteľov.

Tab. č. 6: Ročný plat učiteľa na začiatku, po 15 rokoch a v maxime kariéry v roku 2009 (USD, PKS)

	2. stupeň ZŠ a ekvivalent				Stredná škola a ekvivalent			
	Vstupný plat	Plat po 15 rokoch		Plat v maxime	Vstupný plat	Plat po 15 rokoch		Plat v maxime
		USD	I(HDP)*			USD	I(HDP)*	
Slovensko	12 139	13 964	0,61	15 054	12 139	13 964	0,61	15 054
Česko	17 711	24 330	0,95	26 305	18 167	25 537	0,99	28 039
Estónsko	14 881	15 758	0,76	21 749	14 881	15 758	0,76	21 749
Maďarsko	12 045	14 902	0,73	19 952	13 572	17 894	0,87	25 783
OECD	31 687	41 701	1,24	51 317	33 044	43 711	1,31	53 651

Zdroj: OECD, *Education at Glance* (2011).

Pozn.: *Ročný plat učiteľa po 15 rokoch v pomere k HDP na hlavu – Index vyjadrujúci mieru ohodnotenia práce učiteľa verejnej strednej školy bez ohľadu na silu ekonomiky.

Index vyjadrujúci ekonomický status učiteľa opäť vypovedá o podceňovaní významu školstva a investícií doň na Slovensku, keďže je nielen nižší ako v porovnávaných krajinách, ale s 0,61 HDP najnižší spomedzi všetkých krajín OECD. Tento index opäť potvrdzuje, že nízke platy učiteľov nie sú dôsledkom slabosti ekonomiky, ale dôsledkom politického rozhodnutia. Údaje z tabuľky hovoria zároveň nepriamo o zlej perspektíve slovenského školstva v príprave žiakov z matematiky, fyziky a informatiky. Pri nízkych platoch nielenže možno očakávať slabý záujem o štúdium týchto náročných odborov, ale aj problém s nástupom vyštudovaných kvalitných učiteľov do škôl. Je nepochybné, že prípadný pokles kvality v príprave z matematiky, fyziky a informatiky na základných a stredných školách bude mať veľmi zlý dopad aj na budúcnosť slovenskej ekonomiky. Je smutné, že vlády nezareagovali na prepád výkonnosti 15-ročných žiakov v matematike, keď v meraniach IEA TIMSS v r. 1995 bolo Slovensko tretie v Európe s 534 bodmi, v roku 2003 už len priemerné s 508 bodmi a v roku 2007 sa na meraniach už ani nezúčastnilo. Merania OECD PISA s podobnou metodikou priniesli taktiež len priemerné výsledky a ukazujú, že bývalá sláva didaktiky matematiky na Slovensku a kvalita absolventov ZŠ v matematike je definitívne preč. Slovensko môže mať čoskoro vážne problémy s výchovou technickej inteligencie.

Tab. č. 7: Priemerné skóre gramotnosti 15ročných žiakov v meraniach PISA

Rok	2003	2006	2009	2009 (priemer OECD)
Čitateľská gramotnosť	469**	466*	477*	493
Matematická gramotnosť	498	492*	497	496
Prírodovedecká gramotnosť	495	488*	490*	501

Zdroj: OECD.

Pozn.: * Štatisticky významne nižší výsledok ako priemer OECD; **najhorší výsledok v EÚ.

Vyššie sme upozornili, že plne akceptovateľný princíp financovania školstva pomocou normatívoov na hlavu žiaka či študenta bol sprevádzaný neakceptovateľnou mierou reštriktívnosti. Teraz musíme s ľútosťou upozorniť na fatálne dôsledky modelu financovania na odborné školstvo a na nesúlad medzi ponukou absolventov a dopytom na trhu práce.

Prvým problémom je výška normatívoov stanovených pre programy OVP. Musíme jednoznačne konštatovať, že ich výška nevytvára predpoklady na obnovu vybavenia škôl, aby boli absolventi spôsobilí pre prácu na aktuálnej úrovni technologického rozvoja. Školy na to reagovali znižovaním sponzorov a oslabovaním odbornej zložky vzdelávania, a predovšetkým finančne náročnej praktickej prípravy.

Druhým problémom je podiel kapitáčneho financovania na pokrivení vzdelávacej funkcie školy. Školstvo je opakovane ostro kritizované zamestnávateľmi za nepoužiteľnosť absolventov a ich nízku úroveň praktických vedomostí a zručností, čomu by mohla nasvedčovať aj kritika úradov práce, ktoré majú problémy s nezamestnanosťou absolventov. Ako už bolo spomenuté, v roku 2010 bolo do absolventskej praxe zaradených 21 176 registrovaných nezamestnaných. Nezriedka sú školy obviňované z netrhového správania a ich riaditelia z manažérskej neschopnosti. Je to však zložitejšie.

Školy sa naopak správajú trhovo, ibaže uprednostňujú trh vzdelávacích služieb pred trhom práce. Školy sa na jednej strane pozerajú na trh na vstupe, kde sa snažia uspokojiť dopyt po vzdelaní žiakov a študentov, a na druhej strane na trh na výstupe, kam posielajú svojich absolventov a uspokojujú alebo neuspokojujú dopyt zamestnávateľov. Model financovania určuje, na čo sa sústreďujú viac. Keďže s každým žiakom či študentom prichádza kapitáčný normatív, školy, ak by mali ohroziť svoj rozpočet, prijímú aj záujemcu, v prípade ktorého majú pochybnosti, či je vhodný na absolvovanie príslušného štúdia. Ba dokonca otvárajú také odbory štúdia, ktoré im umožnia prilákať záujemcov bez ohľadu na to, či im vedia zabezpečiť náležitú kvalitu prípravy, o uplatnení na trhu práce ani nehovoriac. Kapitáčné financovanie naučilo školy správať sa trhovo, žiaľ, naučilo ich uprednostňovať trh na vstupe pred trhom na výstupe. Za kvalitu na výstupe, ako aj za cielenie prípravy na potreby zamestnávateľov ich v aktuálnom modeli financovania finančne nikto neodmení. Naopak, za tolerovanie nekvality a „zmäkčenie“ nárokov na absolventov sú, paradoxne, odmenené zvýšeným záujmom o „štúdium“. Existujú, žiaľ, už aj školy, ktoré nepokryte obchodujú s výstupnými certifikátmi a verejne ponúkajú štúdium s vopred garantovanou maturitou komukoľvek a napríklad aj maturitné štúdium bez jedinej minúty vyučovania.

Napriek upozorneniam na riziká zaviedli reformátori kapitáčné financovanie bez toho, aby sa starali o vybalansovanie jeho negatívnych účinkov v podobe protiopatrení, a to:

- predovšetkým zavedením opatrení na účinnú kontrolu kvality absolventov,
- umožnením finančného stimulovania úsilia škôl o zosúladienie ponuky študijných programov s dopytom na trhu práce.

Nie kapitáčné financovanie ako také, ale jeho jednostranné zavedenie a najvyššia priorita reformátorov – „zastropovanie“ výdavkov – bez ohľadu na ostatné dopady viedli k prehĺbeniu podfinancovania a prehĺbeniu deformácií v ponuke absolventov škôl.

Je zjavné, že Slovensko by mohlo zlepšiť financovanie školstva, ak by na to bola politická vôľa a ak by slovenské ekonomické elity dokázali posúdiť a prehodnotiť štruktúru verejných výdavkov. Realokácia verejných výdavkov je však brzdená viac ekonómami než politikmi.

Je, pochopiteľne, nerealistické očakávať zabezpečenie špičkového vybavenia všetkých odborných škôl zo štátneho rozpočtu. Je potom však potrebné rozhodnúť, či si Slovensko chce zachovať svoj tradičný vzdelávací systém s mohutným prúdom sekundárneho odborného vzdelávania, a ak áno, akým spôsobom chce dofinancovať jeho technologický rozvoj. Nie je možné pokračovať v ignorovaní vysokej nákladovosti odborného vzdelávania na stredných školách, ako je demonštrované súčasnou nízkou mierou financovania zo štátneho rozpočtu, a zároveň odmietať stimulovanie finančných vstupov zamestnávateľov do odborného vzdelávania. Slovenský ekonomický establishment vytrvalo odmieta použitie daňových nástrojov na stimulovanie spolufinancovania odborného vzdelávania, či už zamestnávateľmi, alebo obyvateľstvom, hoci ide o široko používanú prax, ako ukazujú štúdie CEDEFOP-u a ako demonštroval bývalý expert CEDEFOP-u Peter Szovics³⁴. Odpor ministerstva financií ku „skomplikovaniu“ daňovej politiky a jeho odmietanie „výnimiek“ je pochopiteľné vzhľadom na vyvolané výpadky v štátnom rozpočte a následne aj v rozpočte samospráv (v dôsledku sporného modelu fiškálnej decentralizácie) a pochopiteľné sú aj pochybnosti ministerstva o efektívnej alokácii zdrojov, ktoré by boli uznané ako odpočítateľné položky alebo dokonca ako daňové asignáty. Vyššie spomenuté riziká by však mohli byť vykompenzované previazanosťou zamestnávateľov s beneficiarmi (napríklad i strednými odbornými školami), a tlakom sponzora na efektívne využitie jeho príspevku, ako aj tlakom na cieľnú prípravu absolventov OVP podľa jeho potrieb.

Aktuálne oslabovanie inštitútu 2-percentného daňového asignátu, na ktorý mohlo byť Slovensko právom hrdé, je nepochybne úderom spolupráci škôl a zamestnávateľov, pretože školy sa prostredníctvom asociovaných neziskových organizácií naučili uchádzať o tieto zdroje. Jeho útlm je odôvodňovaný rizikom zneužitia, pravda bez kvantifikácie a podkladovej analýzy a bez preskúmania alternatív, ako prípadné zneužívanie asignátu eliminovať alebo aspoň redukovať.

Neexistujú štúdie, ktoré by zhodnotili pozitíva a negatíva daňového zvýhodnenia zamestnávateľov nad rámec súčasnej nepostačujúcej úpravy uznávajúcej ako oprávnené len tzv. „neduplicitné“ výdavky na poskytovanie vzdelávania, teda len výdavky, ktoré nie sú vecne interpretovateľné ako výdavky spadajúce pod financovanie zo štátneho rozpočtu. Avšak zotrvávanie v súčasnom modeli financovania OVP je neudržateľné.

Zmeny vo financovaní OVP zavedené zákonom č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave sú nepostačujúce a model fondu odborného vzdelávania, ktorý tento zákon zaviedol, je zbytočným slovenským experimentom, ktorý bol vopred odsúdený na neúspech, keďže sa neopieral ani o modely vyskúšané v zahraničí ani o analýzu účinnosti či vykonateľnosti príslušného opatrenia.

Zhubný účinok súčasného modelu financovania na školstvo a odborné školstvo zvlášť je nespochybniteľný a otázka z terénu: „Prežije sekundárne odborné vzdelávanie rok 2020?“ je na

³⁴ Vystúpenie Petra Szovicsa na workshope Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta 14. 6. 2011 je na portáli www.europa2020.sk.

mieste. Jej autor Pavel Korbas³⁵ odpovedal na workshope Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta, ktorý sa konal 14. 6. 2011, na túto otázku negatívne a príčiny, prečo pokladá súčasný model financovania OVP za prekážku rozvoja, zhrnul takto: „Nezabezpečuje zachovanie a rozvoj vzdelávacích kapacít, nepodporuje skvalitňovanie výchovno-vzdelávacieho procesu, nemotivuje zamestnávateľov, nemotivuje pedagógov a nemotivuje ani žiakov – nepodporuje profesijnú orientáciu žiakov.“

Bolo by však zjednodušením označiť za jedinú veľkú príčinu problémov model financovania. Nesúlad medzi ponukou a dopytom na trhu práce je aj dôsledkom neexistujúceho výskumu trhu práce. Slovensko nemá pracovisko, ktoré by sa profesionálne zaoberalo uplatnením absolventov na trhu práce, nemá žiadne trasovacie štatistiky, jediným a nepostačujúcim zdrojom informácií sú údaje o nezamestnaných absolventoch a sekundárne údaje o ponuke a dopyte na sprostredkovateľských portáloch, ako je napríklad www.profesia.sk.

Slovensko nemá pracovisko a ani know-how a dostatok špecialistov na anticipáciu potrieb trhu práce, predovšetkým dopytovaných kompetencií³⁶ pracovnej sily. Krach plánov napraviť toto zaostávanie prostredníctvom ESF je alarmujúci. Cieľom Podopatrenia 3.3.B Sektorového operačného programu ESF Ľudské zdroje bolo „vytvorenie a nepretržité fungovanie spoľahlivého a efektívneho systému výskumu, zaznamenávania a mapovania potrieb trhu práce, obzvlášť týkajúcich sa úrovne kvalifikácií, profilov a špecializácií odborného vzdelávania a prípravy“. Malo byť zrealizovaných 10 prieskumov potrieb trhu práce v profesiách a špecializáciách a podľa doplnku programu zo septembra 2008 malo Slovensko získať „efektívny a fungujúci elektronický systém výskumu, zaznamenávania a mapovania potrieb trhu práce“. Nič z toho sa neuskutočnilo.

Inštitucionálna slabosť, nedostatok expertov a manažérska nepripravenosť na realizáciu takeého náročného zámeru viedla k zrušeniu pôvodného zámeru a plánované finančné prostriedky boli presunuté v prospech iných aktivít.

Zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave uložil tiež zamestnávateľským reprezentáciám povinnosť vypracovať tzv. plán potrieb trhu práce.³⁷ Už rok po platnosti zákona sa ukázalo, že väčšina sektorových hráčov má problém odhadnúť potreby sektora na najbližších päť rokov, čo je v podstate aj reakčný čas školstva na novoformulovaný dopyt. Výnimkou je napríklad automobilový priemysel, ktorý sa zosúladieniu svojich potrieb s ponukou škôl venuje dlhodobo a napríklad aj na workshope Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta Združenie automobilového priemyslu deklarovalo potrebu „ďalších 40-tisíc odborníkov“ na pokrytie nárastu produkcie automobilov³⁸. Je nepochybné, že problémy s anticipáciou potrieb trhu práce vyžadujú systémové riešenie, ktoré bude vyžadovať viac času a zdrojov (ľudských i finančných). Expertka CEDEFOP-u Alena Zuckersteinová vo videokonferenčnom vstupe³⁹ ukázala, kde treba začať. Upozornila na skúsenosti a know-how, ktoré sú k dispozícii predovšetkým vo Veľkej Británii a v Holandsku, ale aj v iných krajinách. Do budovania koordinovaného komplexného systému predvídania kvalifikačných potrieb sa pustilo aj Česko, Estónsko a Poľsko a mimoriadne ambiciózne

³⁵ Vystúpenie Pavla Korbasu na workshope Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta 14. 6. 2011 je na portáli www.europa2020.sk.

³⁶ V slovenskej pedagogickej tradícii by sme mali povedať, že po dopytovaných „vedomostiach, zručnostiach, postojoch a návykoch“.

³⁷ Plánom potrieb trhu práce v oblasti odborného vzdelávania a prípravy je zamestnávateľmi požadovaný počet absolventov príslušného študijného alebo učebného odboru s predpokladom na päť rokov.

³⁸ Vystúpenie Júliusa Hrona na workshope Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta 14. 6. 2011.

³⁹ Vstup Aleny Zuckersteinovej na workshope Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta 14. 6. 2011 je na portáli www.europa2020.sk.

plány má Taliansko, ktoré chce využiť americké skúsenosti s ich veľmi sofistikovaným a dlhodobo vyvíjaným systémom O*net. Slovensko by malo rýchlo nájsť expertov so záujmom a spôsobilosťou pre túto problematiku a zapojiť sa do spolupráce s CEDEFOP-om na pripravovanom zamestnávateľskom prieskume kvalifikačných potrieb. Slovensko by malo pozorne sledovať aj kvalitatívne a kvantitatívne sektorové a medzisektorové štúdie pripravované v gescii Európskej komisie (DG Employment). Malo by sa tiež zaujímať o tzv. panorámu zručností EÚ s on-line databázou informácií o. i. aj o dopyte po zručnostiach, pripravovanú Európskou komisiou v spolupráci s CEDEFOP-om, ako aj o novo pripravovanú taxonómiu zručností, kompetencií a povolání ESCO⁴⁰.

6.5. Odporúčania

- Je urgentne potrebné otvoriť diskusiu k zmene financovania OVP, a to bez akýchkoľvek predsudkov. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu (MŠVVŠ) by malo v spolupráci s ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) a zamestnávateľmi vypracovať podklady pre nový model financovania zahrňujúci stimuly pre zamestnávateľov a následne ho prerokovať s ministerstvom financií.
- Je potrebné vytvoriť pracovnú skupinu špecialistov rezortu MŠVVŠ a MPSVR na absorpciu skúseností CEDEFOP-u a spracovanie odporúčaní na vytvorenie alebo adaptovanie niektorého z overených know-how anticipácie kvalifikačných potrieb a know-how trasovacej štatistiky.
- MŠVVŠ musí urgentne pristúpiť aj k revízii doterajšieho prístupu ku kodanskému procesu a prediskutovať výzvy súvisiace so všetkými kodanskými nástrojmi a princípmi a zaujať k ich implementácii alebo odmietnutiu jednoznačné stanovisko.
- Nevyhnutné je prikročiť k zmene programovania vzdelávania, z tradičného prístupu založeného na vstupe (obsahu, osnovách a predpísanej dĺžke vzdelávania) na vzdelávanie orientované na výstup – vedomosti, zručnosti, postoje a návyky, ak použijeme našu tradičnú terminológiu, alebo na vzdelávacie výsledky („learning outcomes“), ak použijeme medzinárodnú terminológiu.⁴¹ Aby sme sa vyhli problémom s terminológiou, budeme hovoriť v tejto súvislosti o cieľovej transformácii OVP. Napriek zmenám v legislatíve a množstvu práce vykonanej pri písaní štátnych a školských vzdelávacích programoch stojíme na začiatku.
- Tak ako potrebujeme diskutovať o cieľovej transformácii iniciačného OVP, musíme diskutovať aj o tom, aké sú v našej ekonomike požiadavky na pracovnú silu, ale aj o tom, po akých kompetenciách je dopyt na jednotnom trhu práce EÚ. Tu treba varovne upozorniť, že ak slovenská ekonomika nebude naplňovať výkonnostný potenciál a s ním spojené očakávania mladých ľudí na pracovné pozície, Slovensko stratí najvýkonnejší segment svojej populácie

⁴⁰ V európskych dokumentoch sa o ESCO hovorí aj ako o Európskom rámci pre zručnosti, znalosti a zamestnanosť; slovenský preklad nie je ustálený. Ide o klasifikáciu a výklad, ktorý má byť dostupný vo všetkých jazykoch EÚ na podporu a uľahčenie komunikácie medzi svetom práce a svetom vzdelávania.

⁴¹ Často sa v tejto súvislosti hovorí o vzdelávaní založenom na nadobúdaní kompetencií. Používa sa však aj terminológia podobná slovenskej a hovorí sa o potrebe zamerania na vedomosti, zručnosti a postoje a v prípade deskripcie tzv. európskej sústavy kvalifikácií o vedomostiach, zručnostiach a kompetenciách (predovšetkým v zmysle spôsobilosti autonómne konať). Aby sme sa vyhli problémom s terminológiou, je vhodné hovoriť v tejto súvislosti o cieľovej transformácii OVP.

v prospech krajín, kde nájdú uplatnenie. A nepodarí sa mu ani naplniť potreby svojho trhu práce absolventmi škôl a frekventantmi celoživotného vzdelávania.

- Identifikácia deformácií v odbornom profile absolventov, či už spôsobených technologickou zaostalosťou, alebo pedagogickým zlyhaním škôl v príprave na príslušné povolanie, je len jedným, a síce tým ľahším problémom. Je dôsledkom meškajúcej dôkladnej reformy OVP a dôsledkom naivnej predstavy o reformovaní školstva bez primeraných investícií. Tým najdôležitejším problémom je flexibilizácia nadobúdania kvalifikácie. Je potrebné rozložiť tradičné povolania i súčasné pracovné pozície na požadované komponenty – kompetencie a umožňovať vyskladať si aktuálne na trhu požadovanú kvalifikáciu z kompetencií nadobúdaných v škole alebo v praxi. Slovensko vďaka iniciatíve MPSVR vytvára Národnú sústavu povolaní ako súpis charakterizujúci požiadavky na výkon práce na pracovisku, avšak na rozdiel od európskeho trendu a v dôsledku váhavosti MŠVVŠ zaostáva v práci na Národnej sústave kvalifikácií. Zamestnávateľi a ich (na Slovensku zatiaľ neexistujúci) špecialisti sa musia naučiť diskutovať so školami a ich špecialistami na programovanie vzdelávania o tom, aké sú predpoklady a požiadavky na výkon práce a ako ich dosiahnuť. Spoločne sa musíme naučiť ako výkonovo charakterizovať kvalifikácie a vytvoriť podmienky a procedúry na ich transparentné nadobúdanie na základe preukázania spôsobilosti. Ak sa tak nestane, budeme donekonečna svedkami neproduktívnych hádok medzi svetom práce a svetom škôl.
- Potrebne je uskutočniť čo najskôr dva štrukturálne zásahy do OVP a dve systémové zmeny v OVP a začať na ich príprave urgentne pracovať:
 - Slovensko musí obohatiť ponuku OVP o krátke kurzy zamerané na zvládnutie odborných kompetencií. Musí vytvoriť cesty k nadobudnutiu výučného listu bez požiadaviek na vysokú úroveň všeobecného vzdelania. Musí vyvinúť moduly umožňujúce nadobudnúť zručnosti potrebné na základné ovládnutie remesla vo variante od 6 do 12 mesiacov. V súlade s dlhoročnými požiadavkami Slovenského živnostenského zväzu musí inštitucionalizovať majstrovské skúšky⁴².
 - Slovensko musí doriešiť status vyššieho odborného vzdelávania a terciárneho odborného vzdelávania. Musí revidovať existujúce bakalárske programy, aby v maximálnej možnej miere s výnimkou typu „liberal arts“ pripravovali absolventov na vstup na trh práce. Musí odstrániť modely bakalárskeho štúdia ako polovičného magisterského štúdia, a to najmä na technických univerzitách.
- Slovensko musí zaviesť systém účinnejšej internej a externej kontroly kvality absolventov.
- Slovensko musí nájsť prostriedky na zvýšenie statusu učiteľov a majstrov odborného výcviku a zatriktívniť ich povolanie⁴³, inak si zahráva so svojou budúcnosťou.

6.6. Záver

Roky, ktoré uplynuli od vstupu Slovenska do EÚ, a vlastne aj predvstupové obdobie jednoznačne ukazujú na deficit expertnej diskusie a nedostatok kvalitne pripravených verejných konzultácií pred

⁴² Kritika aktuálnej prípravy pre remeslá zaznela spolu s požiadavkou na zavedenie majstrovského vzdelávania a skúšky z úst Violy Kromerovej, generálnej sekretárky Slovenského živnostenského zväzu aj na workshope Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta 14. 6. 2011.

⁴³ Nakoniec o potrebe zatriktívniť učiteľské povolanie sa hovorí aj v integrovanom usmernení č. 9 stratégie Európa 2020 pre politiky zamestnanosti.

implementáciou reforiem. Reformy sa spravidla presadzujú nedostatočne pripravené a s malým využitím európskych skúseností. Slovensko zlyháva v manažmente ľudských zdrojov dvomi spôsobmi:

- nevytvára dostatočný priestor na vyprofilovanie expertov, o. i. aj nedostatočnou podporou ich zapojenia do európskeho vedeckého diskurzu,
- nedostatočne investuje do iniciačného vzdelávania a nedostatočne stimuluje celoživotné vzdelávanie sa, vrátane vzdelávania na zvýšenie zamestnateľnosti.

Existujú dve cesty, ktorými môže krajina zničiť svoju budúcnosť. Jednou je grécka cesta nezodpovedného zadlžovania a druhou je (dúfajme, že len doterajšou) slovenská cesta nezodpovedného podfinancovania školstva a nedostatočného investovania do vytvárania priaznivého vzdelávacieho prostredia.

6.7. Použitá literatúra

Jelínková, D.; Vantuch, J. 2011. Kodanský proces (vývoj v rokoch 2002 – 2010) [online]. Bratislava, ReferNet Slovakia 2011. [cit. 26. 10. 2011]. Dostupné na internete:

< [http://www.refernet.sk/images/news/files/Kodansky%20proces%202002-2010\(1\).pdf](http://www.refernet.sk/images/news/files/Kodansky%20proces%202002-2010(1).pdf)

Oznámenie komisie Európa 2020 Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu". KOM(2010) 2020. [online]. [cit. 26. 10. 2011]. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SK:PDF>

Rozhodnutie Rady z 19. mája 2011 o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov (2011/308/EÚ) [online]. [cit. 26. 10. 2011]. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:138:0056:0057:SK:PDF>

Rozhodnutie Rady o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov Časť II integrovaných usmernení stratégie Európa 2020 2010/ 0115(NLE) [online]. [cit. 26. 10. 2011]. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:SK:PDF>

Závery Rady a zástupcov vlád členských štátov, ktorí sa zišli na zasadnutí Rady, o prioritách posilnenej európskej spolupráce v odbornom vzdelávaní a príprave na obdobie rokov 2011 – 2020 (2010/C 324/02) [online]. [cit. 26. 10. 2011]. Dostupné na internete: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:324:0005:0015:SK:PDF>

Závery Rady z 12. mája 2009 o strategickom rámci pre európsku spoluprácu vo vzdelávaní a odbornej príprave („ET 2020“). (2009/C 119/02). [online]. [cit. 26.10.2011]. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:SK:PDF>

Vantuch, J. a kol. 2011, Slovakia: VET in Europe: Country Report 2010. [mimeo]. Bratislava: ŠIOV/ReferNet 2011. Bude dostupné na portáli www.refernet.sk v sekcii Národné správy OVP od konca novembra 2011

Vantuch, J. a kol. 2010. A bridge to the future. European policy for vocational education and training 2002-10. National policy report – Slovakia. Bratislava: ŠIOV/ReferNet 2010. ISBN 978-80-89247-23-3. [cit. 26. 10. 2011]. Dostupné na internete:

http://www.refernet.sk/images/news/files/Policy-Report_SK_2010_A%20Bridge%20to%20the%20Future_final.pdf

Vantuch, J. 2007. Existuje európska vzdelávacia politika? [online]. Bratislava: 2007. [cit. 26. 10. 2011]. Dostupné na internete: http://www.siov.sk/refernet/public/existuje_eur_vzdel_politika.pdf

Vantuch, J. 2004. Cieľ 2 Dosiahnuť všeobecné základné vzdelanie. In: Vagač, Ľ.: Miléniové rozvojové ciele : Cesta k znižovaniu chudoby a sociálneho vylúčenia. Bratislava : UNDP, 2004, ISBN 92-95042-01-8, str. 21-28. Dostupné na http://mdgr.undp.sk/DOCUMENTS/MDG_Slovak_SK.pdf [cit. 26. 10. 2011].

7. Miera chudoby, jej determinanty a východiská politík boja proti chudobe na Slovensku

Iniciatíva Európska platforma na boj proti chudobe v slovenských podmienkach

Martin Kahanec

Stredoeurópska univerzita (CEU), Budapešť

Stredoeurópsky inštitút pre výskum práce (CELSI), Bratislava

Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

Pripravené v rámci workshopu „Európska platforma na boj proti chudobe“, ktorý sa uskutočnil 10. októbra 2011 v Bratislave. Citovať možno len so súhlasom autora.

Abstrakt

Tento článok pojednáva o miere chudoby, jej determinantoch a východiskách politík boja proti chudobe na Slovensku. Analyzuje rôzne indikátory a miery chudoby v súvislostiach iniciatívy Európa 2020 a v nadväznosti na ne meria význam rôznych determinantov chudoby, ako napríklad vzdelanie alebo vek. Ako hlavné determinanty chudoby identifikuje najmä vzdelanie, rodinný stav a veľkosť domácnosti, zdravie, región a veľmi významne aj formu a mieru účasti, resp. neúčasti na trhu práce. Ukazuje, že nástroje prerozdelenia ako napríklad dôchodky, dávky a príspevky významne znižujú mieru chudoby. V závere sa tiež venuje východiskám politík boja proti chudobe s ohľadom na možnosti štátnej správy, neziskových organizácií, ako aj podnikateľského sektora. V zmysle výsledkov výskumu navrhuje reformu politík boja proti chudobe najmä v oblastiach školstva, rodiny, zdravia, inklúzie a boja proti diskriminácii, migrácie, pracovného trhu, ako aj sociálneho systému. Navrhuje tiež spresniť ciele stratégie Európa 2020 tak, aby sa definoval aj cieľ, ako znížiť mieru extrémnej chudoby.

7.1. Úvod

V diskusii o preferenciách spoločnosti ohľadom nerovnosti, či už príjmovej alebo inej, vystupuje do popredia názor, že skutočne vážnym problémom z pohľadu verejnej politiky je chudoba. Aj keď má chudoba veľa rozmerov, najčastejšie je chápaná v ekonomických súvislostiach. Percento populácie s príjmom nižším ako určitá monetárne definovaná hranica, napríklad jeden alebo dva doláre na deň, je často používanou absolútnou mierou chudoby v kontexte menej rozvinutých krajín. Vo vyspelých ekonomikách, kam zaradujeme aj Slovensko, sa štandardne za chudobných považujú občania s príjmami na hlavu nižšími ako 60 percent mediánu príjmov v populácii.

Toto relatívne kritérium chudoby, bežne používané aj Európskou komisiou (EK) a Eurostatom, zahŕňa populáciu cca 80 miliónov ľudí v celej Európskej únii (EÚ), t. j. približne 1/6 jej celkovej populácie. Cieľom EK je znížiť počet ľudí ohrozených chudobou o 25 percent, teda o 20 miliónov ľudí. V slovenských podmienkach 60 percent mediánu príjmov na osobu predstavuje 306 eur (ŠÚSR, 2011) a chudoba alebo sociálne vylúčenie sa týka takmer jednej pätiny populácie (NRP, 2011). Podľa stratégie Európa 2020 by malo byť cieľom zníženie počtu ľudí ohrozených chudobou na Slovensku o 25 percent, čo by predstavovalo zníženie o 170-tisíc ľudí (ibid.).

Výhodami takto definovaného kritéria chudoby sú jednoduchosť jeho merania, skúsenosti s ním, ako aj dostupnosť potrebných dát. Medzi nevýhody však patrí to, že meria iba relatívnu, a nie absolútnu chudobu a nezachytáva všetky rozmery chudoby.

Európska rada (ER) v tejto súvislosti navrhla viacrozmerné kritérium chudoby, podľa ktorého by cieľová skupina bola definovaná ako populácia spĺňajúca ktorékoľvek z nasledujúcich kritérií⁴⁴:

- „ohrozenie chudobou“ t. j. príjem nižší než 60 % mediánu príjmov danej krajiny,
- „materiálna deprivácia“ alebo hmotná núdza – 4 alebo viac z 9 bodov na indexe hmotnej núdze (schopnosť platiť účty, mať teplo v byte, vyrovnať neočakávané výdavky, pravidelne jesť mäso/proteíny, zaplatiť dovolenku, vlastniť TV, práčku, auto a telefón),
- „žiadna alebo malá intenzita práce“ – členovia domácností, v ktorých členovia v produktívnom veku pracujú menej ako 20 % možného času, a teda majú malý kontakt s trhom práce.

7.2. Definícia chudoby

Jednou zo základných otázok boja proti chudobe je zdefinovať chudobu a jej kritériá. Odpoveď na túto otázku má okrem politickej dimenzie aj dimenziu rýdzo analytickú a praktickú. Vymedzuje, do akej miery populácia definovaná ako chudobná odráža populáciu, ktorá sa skutočne nachádza v stave ekonomickej núdze. Rôzne definície tiež vedú k rôznym merateľným determinantom chudoby. To, samozrejme, do istej miery ovplyvňuje odpovede na otázku, ako môžeme proti chudobe bojovať.

Prvotný návrh EK definoval podľa kritéria ohrozenia chudobou 80-miliónovú cieľovú skupinu. Pridanie kritérií na návrh ER zväčšilo cieľovú skupinu o cca 35 – 40 miliónov ľudí na približne 120 miliónov ľudí. V tomto zmysle sa cieľ znížiť chudobu o 20 miliónov stal dosiahnuteľnejším, a tiež sa zmenili možné spôsoby jej redukcie. Zmena definície nielenže vedie k rôznej miere meranej chudoby v rámci krajiny, ale má následky aj pre porovnanie chudoby medzi krajinami. Napríklad Slovensko sa takto rozšírenou definíciou dostáva z dôvodu pomerne veľkej miery materiálnej deprivácie do stredu poradia krajín EÚ podľa miery chudoby, kým podľa miery ohrozenia rizikom chudoby vykazuje jednu z najnižších mier chudoby (Maître, Nolan and Whelan, 2011).

Definícia populácie v chudobe ako zjednotenie množín vytvorených spomínanými kritériami môže byť považovaná za problematickú, keďže zahŕňa aj tých ľudí s nízkou intenzitou práce, ktorí nemajú ani nízke príjmy a ani hmotnú núdzu. Zahŕnutie tých, čo majú nízky príjem, ale nie hmotnú núdzu a naopak, je rovnako problematické. Ako možná alternatíva definície chudobnej populácie sa javí prienik namiesto zjednotenia množín, teda ľudia spĺňajúci *každé* z kritérií chudoby (riziko príjmovej chudoby, hmotná núdza, nízka intenzita práce). Takto užšie definovanú populáciu by sme mohli považovať za populáciu ohrozenú širokospektrálnou alebo extrémnou chudobou.

Z analytického pohľadu otázkou ostáva, do akej miery súvisia spomínané kritériá chudoby s merateľnou mierou ekonomickej núdze. Inak povedané, indikujú ľudia, ktorých na základe týchto kritérií označíme za chudobných, ekonomickú núdzu? Táto otázka prepája kritériá chudoby s kľúčovým cieľom verejných politík boja proti chudobe znižovať túto núdzu.

⁴⁴ Prvé z týchto kritérií je relatívne (porovnanie v rámci krajiny), zatiaľ čo zvyšné dve sú z pohľadu danej krajiny stanovené ako absolútne hranice.

Maître, Nolan and Whelan (2011) túto otázku skúmali ekonometrickými metódami na dátach EU SILC. Ich výskum preukázal štatisticky významnú spojitosť medzi materiálnou depriváciou a ekonomickou núdzou na individuálnej úrovni. Už oveľa menej významná bola spojitosť nájdená medzi ekonomickou núdzou a rizikom chudoby a len slabý vzťah bol preukázaný medzi ekonomickou núdzou a nízkou intenzitou práce. Z tohto pohľadu by sa javilo ako správne nezahrnúť nízky kontakt s trhom práce medzi kritériá chudoby. Maître, Nolan a Whelan (2011) ako preferovanú definíciu chudoby ponúkajú aj prienik namiesto zjednotenia množín ľudí v riziku chudoby a v materiálnej deprivácii.

Ďalšou problematickou oblasťou je kvalitatívny aspekt kritérií chudoby. Rôzne domácnosti môžu mať rôzne finančné potreby – napríklad s ohľadom na vekovú štruktúru ich členov. Tiež vlastníctvo práčky alebo iného statku môže byť splnené starou prehrdzavenou alebo novou plnoautomatickou programovateľnou práčkou. Ďalším problémom je rôzna hladina cien v regiónoch, čo má za následok regionálnu variabilitu kúpnej sily aj pri konštantnom nominálnom príjme. Zaoberať sa týmito nezanedbateľnými problémami merania chudoby je mimo záberu tohto článku. V meraní miery chudoby však zohľadníme rozdiel medzi hrubým a disponibilným príjmom, keď mieru chudoby budeme merať na základe príjmu po odrátaní daní a pravidelných transferov v prospech iných domácností.

7.3. Miera chudoby na Slovensku

Štatistický úrad pravidelne publikuje štandardizovanú mieru chudoby. Najčerstvejšie čísla za rok 2010 podľa EU SILC hovoria o miere chudoby meranej ako ohrozenie rizikom chudoby na úrovni 12,00 percenta (ŠÚSR, 2011). V tejto časti prezentujem alternatívne miery chudoby na základe databázy EU SILC z roku 2008 v nadväznosti na úvahy prezentované v predchádzajúcej stati. Ohrozenie rizikom chudoby, teda disponibilný príjem na hlavu menší ako 60 percent mediánu na Slovensku, sa týka 9,83 percenta obyvateľov. Ak by sme však očistili disponibilný príjem od rôznych sociálnych dávok a príspevkov, dospeli by sme k číslu 15,14 percenta. Ak by sme očistili disponibilný príjem aj starobné a vdovecké dôchodky, miera chudoby by sa vyšplhala až na 28,61 percenta. Materiálna deprivácia (4 alebo viac z 9 bodov na indexe hmotnej núdze) sa týka 12,02 percenta populácie. Spolu 4,86 percenta obyvateľov žije v domácnostiach s nízkym kontaktom s trhom práce, teda v takých, kde členovia v produktívnom veku sú bez práce alebo vykazujú len malú intenzitu práce.

Ak by sme tieto kritériá skombinovali ako *zjednotenie množín* spĺňajúcich jednotlivé kritériá, dospeli by sme k miere chudoby 21,19 percenta. Ak by sme postupovali alternatívnym spôsobom a zadefinovali chudobu ako situáciu, keď daný človek spĺňa každé z kritérií chudoby uvedených vyššie, išlo by teda o *prienik množín* definovaných jednotlivými kritériami, výsledkom by bola 1,08-percentná miera chudoby. Takto definovanú populáciu by sme mohli označiť ako populáciu v stave extrémnej chudoby. Z týchto čísel vyplýva hypotéza, že sociálne dávky a dôchodky sú účinným nástrojom na znižovanie miery chudoby, keďže po ich zohľadnení sa miera chudoby zníži o 18,78 percenta. Analýza v ďalšej časti detailnejšie osvetľuje rolu sociálneho systému.

Ako bolo spomenuté vyššie, definícia cieľovej skupiny pre stratégiu EU 2020 môže byť problematická, pretože zahŕňa nezamestnanosť a zahŕňa osoby spĺňajúce hociktoré z týchto kritérií. Ak by sme sa riadili návrhom prezentovaným v práci Maître, Nolan a Whelan (2011) a cieľovú skupinu chudobných zadefinovali ako ľudí s príjmom pod 60 percent mediánu príjmov a zároveň v stave materiálnej deprivácie, dospeli by sme k číslu 3,33 percenta. V prípade zjednotenia množín,

teda berúc do úvahy ľudí s príjmom pod 60 percent mediánu príjmov alebo v stave materiálnej deprivácie, zodpovedajúce číslo by bolo 18,53 percent. V kontexte Slovenska 3,33 percenta populácie zahŕňa cca 180-tisíc ľudí. Pre zaujímavosť: ak by sme sa držali deklarovaného cieľa znížiť počet ľudí ohrozených chudobou o 170-tisíc ľudí, tak pri tejto definícii chudoby by sme ju takmer odstránili.

7.4. Determinanty chudoby

Pre identifikovanie možností boja proti chudobe je kľúčové pochopiť determinanty chudoby. V tejto sekcii prezentujem predbežné výsledky⁴⁵ ekonometrickej štúdie na základe dát EU SILC za rok 2008 s použitím štandardných logistických regresíí. Tieto regresie kvantifikovali vplyv veku, vzdelania, zdravia, rodinného stavu, veľkosti domácnosti, pohlavia a miery urbanizácie na pravdepodobnosť chudoby na individuálnej úrovni. Chudoba bola meraná ako riziko chudoby bez transferov a bez dôchodkov, bez transferov, ale s dôchodkami, s transfermi a dôchodkami, stav materiálnej deprivácie a nízky kontakt s trhom práce.

Výsledky ukazujú, že najvyššiemu riziku chudoby sú vystavení najmä mladší a starší ľudia. Vzdelanie zvyšuje pravdepodobnosť nebytia v stave chudoby až o 27,9 percenta v prípade vyššieho stredného vzdelania. Vyššie stredné vzdelanie sa javí ako kľúčové v boji proti chudobe, keďže je to najnižšie vzdelanie, od ktorého začíname pozorovať pozitívny efekt vzdelania na pravdepodobnosť nebytia v stave chudoby. Výsledky tiež ukazujú, že je nevýhodou byť slobodný, resp. slobodná, zatiaľ čo ženatí muži a vydaté ženy majú nižšiu pravdepodobnosť chudoby. Zaujímavé je, že aj keď v hrubých dátach majú ženy vyššiu pravdepodobnosť chudoby, tento rodový efekt sa nepotvrdil v štatistickej analýze po zohľadnení rozdielnych sociodemografických charakteristík mužov a žien. Očakávaný negatívny efekt podlomeného zdravia sa potvrdil, keď ľudia limitovaní zdravotnými ťažkosťami majú až o vyše 18 percent vyššiu pravdepodobnosť byť v riziku chudoby (bez transferov a dôchodkov) ako zvyšok populácie. Potvrdilo sa tiež, že obyvatelia miest majú nižšie riziko chudoby ako ľudia z vidieka. Keď svoju pozornosť obrátíme na vplyv pracovnej aktivity na riziko chudoby, veľmi jasne sa ukazuje dôležitosť plného alebo aspoň čiastočného úväzku pre vymanenie sa zo stavu chudoby. Zaujímavé je, že pracovná aktivita nie je nápomocná pri vymanení sa zo stavu hmotnej núdze, respektíve jej efekt na prehupnutie sa z 3 na 4 body na indexe hmotnej núdze nie je štatisticky významný.

Zaujímavé interpretácie výsledkov môžeme nájsť, ak porovnáme efekty jednotlivých determinantov na riziko chudoby bez transferov a bez dôchodkov, bez transferov, ale s dôchodkami a s transfermi aj dôchodkami. Transfery a dôchodky znižujú negatívny efekt (bytia na) dôchodku, čiastočného úväzku, neschopnosti pracovať, resp. zdravotných obmedzení, nízkej urbanizácie, ale aj pre rozvedených, rozídených, vdovy a vdovcov. V tomto zmysle pozorujeme významný prínos redistribúcie prostredníctvom sociálneho systému v boji proti chudobe. Analýza však ukazuje aj to, že sociálny systém nepomáha vymaniť sa z rizika chudoby nezamestnaným a ani ľuďom v domácnosti.

Podobne sme porovnali veľkosť efektov determinantov rizika chudoby meranej ako zjednotenie množín definovaných jednotlivými kritériami s ich veľkosťou, ak by sme chudobu definovali ako prienik populácií spĺňajúcich jednotlivé kritériá. Toto porovnanie indikuje, že sociodemografické a tiež ekonomické faktory vplyvajú na extrémnu chudobu menej významne ako

⁴⁵ Tieto výsledky sú predbežné. Citovať ich je možné len s predchádzajúcim súhlasom autora.

na širšie poňatú chudobu.⁴⁶ V prípade vzdelania sú efekty na pravdepodobnosť chudoby významne nižšie pre každý stupeň okrem vyššieho stredného vzdelania. Tento nálež naznačuje význam tohto stupňa vzdelania aj pre boj proti extrémnej chudobe. Vplyv jednotlivých faktorov, vzdelania, veku a ďalších, na riziko chudoby je podobný, ako bolo spomenuté vyššie pre jednotlivé kritériá chudoby.

7.5. Sociálne vylúčenie

V podmienkach Slovenska nemôžeme vynechať z analýzy chudoby etnický aspekt. Chudoba sa týka všetkých etnických skupín na Slovensku, avšak sociálne vylúčenie rómskych komunít je také rozsiahle, že si zasluhuje špeciálnu pozornosť. Bohužiaľ, bežne dostupné dáta neobsahujú dôveryhodnú premennú identifikujúcu etnické skupiny, následkom čoho je takmer nemožné kvantifikovať riziko chudoby pre jednotlivé etnické skupiny.

V tejto časti sa však na riziko sociálneho vylúčenia pozrieme očami expertov, čo nám umožňujú údaje zo štatistického zisťovania IZA Expert Opinion Survey 2007 vykonaného v celej EÚ medzi vedúcimi pracovníkmi vládnych a mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa integráciou a sociálnym vylúčením etnických skupín a imigrantov.⁴⁷ Vzorka obsahuje 215 respondentov reprezentujúcich každú členskú krajinu EÚ. Približne jedna tretina respondentov sa považuje za člena etnickej minority.

Z výsledkov vyplynulo, že viac ako tretina respondentov považuje Rómov za etnickú skupinu s najvyšším rizikom sociálneho vylúčenia v EÚ, až s odstupom nasledovanú imigrantmi afrického pôvodu. Zo štyroch najväčších etnických menšín na Slovensku (Rómovia, Maďari, Rusíni a Ukrajinci a Ázijci) experti indikovali najvyššie riziko vylúčenia u Rómov, u ktorých toto riziko bolo ako u jedinej skupiny indikované aj ako rastúce.

V kontraste s predsudkami 80 percent všetkých respondentov a až 97 percent respondentov, ktorí sú členmi etnickej minority, odpovedalo, že etnické minority chcú zmeniť svoju situáciu, a to najmä v oblasti zamestnávania, vzdelávania, bytovej situácie a prístupu väčšiny k nim. Tento nálež dáva legitimitu politikám boja proti sociálnemu vylúčeniu.

7.6. Demografická podmienenosť chudoby

Demografické premenné významne podmieňujú rozsah, hĺbku, ako aj distribúciu chudoby (Vaňo, 2011). Ekonomické a demografické premenné sú vzájomne prepojené cez množstvo komplexných, obojsmerne pôsobiacich a navzájom sa ovplyvňujúcich vzťahov. Z demografických faktorov má na životnú úroveň, a teda aj na riziko chudoby, vplyv najmä pôrodnosť a rozvodovosť a v menšej miere úmrtnosť. Z dát EU SILC 2008 vyplýva, že rodinná situácia a počet detí v domácnosti je výrazne previazaná s rizikom chudoby. Zatiaľ čo riziko chudoby domácností bez závislých detí je 7,5 percent, toto riziko dosahuje 13,2 percenta pre domácnosti so závislými deťmi, a až 33,3 percenta pre domácnosti s tromi a viac závislými deťmi (Vaňo, 2011). Vek a pohlavie sú ďalšími premennými významne previazanými s rizikom chudoby, keď napríklad muži vo veku 65 a viac rokov znášajú riziko chudoby vo výške 3,8 percenta, zatiaľ čo pre ženy vo veku do 17 rokov je toto riziko až 17,2

⁴⁶ Riziko extrémnej chudoby je však rádovo nižšie ako riziko široko poňatej chudoby, čo v tomto porovnaní zohľadnené nie je.

⁴⁷ Kahanec a Zimmermann, 2011 a Constant, Kahanec and Zimmermann, 2009.

percenta (ibid.). Na Slovensku tiež existujú významné regionálne rozdiely v miere rizika chudoby. Kým Bratislavský kraj a Trnavský kraj majú 6,9-percentnú mieru rizika chudoby, v Prešovskom kraji je to až 13,6 percenta (ibid.).

Z demografického hľadiska je preto pre politiky znižovania chudoby kľúčové, do akej miery podporia stabilitu rodín, zladenie práce a rodiny, bývanie a kompenzáciu stratených príležitostí. Pokiaľ ide napríklad o zladenie práce a rodiny, významnú rolu by mali zohrať flexibilizácia organizácie práce, dostupnosť predškolských zariadení a ďalších služieb umožňujúce delegovať niektoré rodinné povinnosti a venovať sa kariére, ale aj rodine na kvalitatívne vyššej úrovni, a tým si zabezpečiť materiálne zdroje na vymanenie sa z chudoby.

7.7. Medzinárodné porovnanie: Európa, Maďarsko

Celá Európa sa stretáva s problémom chudoby. Slovensko si z poznatkov získaných v Európe alebo v susedných krajinách, napríklad v Maďarsku, môže vziať niekoľko ponaučení. V Európe sa do popredia dostáva práca na čiastočný úväzok. Podpora flexibilnejších kontraktov by mohla pomôcť získať prácu aj skupinám ľudí s menšou naviazanosťou na trh práce, avšak je potrebné si uvedomiť, že v slovenských podmienkach čiastočný pracovný úväzok zvyčajne nestačí na zabezpečenie finančných potrieb domácností. V tejto súvislosti sa do popredia dostáva iný celoeurópsky problém, a to zamestnania s nízkou mzdou, nepostačujúcou na vymanenie sa z chudoby a slušné živobytie (Salverda, 2011). Preto boj proti chudobe musí zahŕňať nástroje na zlepšovanie kvality pracovných miest a finančného ohodnotenia pre menej kvalifikovaných pracovníkov.

V Maďarsku, podobne ako na Slovensku, sú veľké regionálne rozdiely v miere chudoby. Najhoršie sú na tom severovýchodné a juhozápadné regióny. Štruktúra rizika chudoby sa však zmenila. V minulosti platilo, že starší ľudia boli vystavení vyššiemu riziku chudoby ako mladší. V súčasnosti majú starší ľudia relatívne nižšie riziko chudoby, zatiaľ čo stredná skupina, najmä rodiny s deťmi, sú ohrození vyšším rizikom. Ďalším problémom je vysoká miera neaktivity na trhu práce, a to najmä v skupinách s najnižším príjmom. Podobne ako na Slovensku riziku chudoby sú najviac vystavení obyvatelia vidieka, rodiny s viac ako tromi deťmi, rodiny s neaktívnymi rodičmi, Rómovia či ľudia s maximálne základným vzdelaním (Tóth, 2011). Do popredia sa tak dostáva vzdelanie ako jeden z primárnych nástrojov boja proti chudobe.

7.8. Východiská politik boja proti chudobe

V boji proti chudobe je kľúčovou ochota všetkých zainteresovaných strán problém riešiť. Rozhodujúcim faktorom na strane štátu je všeobecná politická vôľa zlepšiť pozíciu najzraniteľnejších členov spoločnosti. Podľa niektorých výskumov (Kusá, 2011) najsolidárnejšie sú domácnosti, ktoré samotné trpia nejakým nedostatkom. Nielen na Slovensku, ale aj v celej Európe a iných častiach sveta sa najmä vo vzťahu k marginalizovaným skupinám obyvateľstva prejavuje negatívny prístup k sociálnej politike ako k fiškálnemu bremenu, čo podporuje diskusiu založenú na paradigme zneužívania systému. Za negatívny jav môžeme považovať to, že ani vysokoškolsky vzdelaní ľudia nevyužívajú svoj potenciál zvrátiť tento negatívny a na základe viacerých výskumov nepodložený, alebo minimálne neadekvátne zjednodušujúci prístup.

Súčasnú politiku boja proti chudobe zahŕňajú najmä tradičné nástroje, čo primárne znamená rôzne formy prerozdeľovania (Nádaždyová, 2011). Ako vyplýva zo štatistík uvedených vyššie,

prerozdelenie formou dôchodkov, dávok, príspevkov a iných transferov veľmi významne znižuje mieru chudoby na Slovensku. Aj keď je prerozdelenie často vnímané negatívne ako bremeno, je potrebné si uvedomiť, že sociálne dávky majú aj silný aktivačný efekt na zvyšovanie šancí ohrozených skupín integrovať sa napríklad do trhu práce a vzdelávacieho systému, a tým sa vymaniť z chudoby. Aj keď, samozrejme, pracovať sa musí oplatiť, znižovanie dávok môže byť kontraproduktívne, ak prehlbuje chudobu a tým znižuje šance aktivácie sa na trhu práce. Veľmi nízky príjem vedie k neschopnosti pokryť základné výdavky na ošatenie, hygienu, cestovné, telefón alebo internet a tým neumožňuje efektívne si hľadať prácu a napríklad uspieť na pohovore. Navyše môže viesť k vylúčeniu z ďalších sfér života, napríklad zo zdravotnej starostlivosti, ale aj k vylúčeniu detí zo vzdelávacieho systému.

Omnoho náročnejšie, ale z dlhodobého hľadiska o to potrebnnejšie je vytvárať podmienky na uplatnenie sa na trhu práce aj pre skupiny, ktoré nachádzajú takéto uplatnenie ťažšie, či už z dôvodu veku, vzdelania, alebo pohlavia, ako aj pre skupiny ohrozené sociálnym vylúčením na základe etnicity alebo imigrácie. To zahŕňa podporu podnikateľského prostredia rovnako ako odstraňovanie bariér, ktoré zabraňujú rôznym skupinám obyvateľstva uplatniť sa. Ďalšou kľúčovou oblasťou je nastavenie vzdelávacieho systému tak, aby odstraňoval nesúlad medzi ponúkanou a požadovanou štruktúrou schopností a znalostí.

V boji proti chudobe majú popri verejných politikách významné miesto aj aktivity mimovládnych organizácií a privátneho sektora (Mačáková, 2011; Bača, 2011). Kľúčovými pre tieto aktivity sú ich prepojenosť a dopĺňanie sa s verejnými politikami, ich dlhodobý charakter a tiež ich schopnosť pokryť všetky fázy a oblasti procesu vymaňovania sa komunit z chudoby. Napríklad to znamená projekty s 10- a viacročným trvaním a zodpovedajúcim finančným zabezpečením prepájajúce podporu vzdelávania s odstraňovaním bariér uplatniť sa na trhu práce. Takýto prístup rieši dopytovú a ponukovú stránku procesu inklúzie do trhu práce, a tým okrem iného zabezpečuje správne pohnútky a motiváciu vzdelávať sa.

Jedným z návrhov, ako riešiť zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných, je tzv. „inkluzívny trh“ (Páleník, 2011). Tento koncept predpokladá vyhradenie časti dopytu štátnych inštitúcií tzv. „inkluzívnym podnikom“, teda takým, ktoré primárne zamestnávajú dlhodobo nezamestnaných občanov. Tento koncept má niekoľko silných stránok, ale vynárajú sa aj vážne otázky. Veľmi pozitívne je, že vytvára systematický dopyt po službách dlhodobo nezamestnaných pracovníkov, ale pritom zachováva trhové princípy v súťaži na takto vytvorenom trhu. Na druhej strane môže viesť k neefektívnemu a možno aj korupčnému verejnému obstarávaniu, keďže do istej miery obmedzuje súťaž o verejné zákazky a privileguje isté podniky. Tiež môže dlhodobo nezamestnaných udržiavať mimo štandardného trhu práce, pretože istota inkluzívneho zamestnania ich môže demotivovať nájsť si prácu na štandardnom trhu práce. Navyše vytláča („crowding out“) dopyt po službách neinkluzívnych podnikov, ktoré by z toho dôvodu boli nútené prepúšťať zamestnancov. Keďže by sa to týkalo ľudí v tých istých nízkokvalifikovaných povolaniach, čo vyplýva z pravidiel fungovania inkluzívneho trhu, je pravdepodobné, že mnohí z nich by skončili ako nezamestnaní alebo neaktívni. Čistý efekt inkluzívneho trhu je teda otázny a závisí od elasticity substitúcie - od miery nahradzovania a vytlačania medzi pracovníkmi inkluzívnych a neinkluzívnych podnikov. Ďalšie problematické oblasti sú potreba výraznej zmeny systému sociálneho zabezpečenia a len malý efekt inkluzívneho zamestnania na získavanie zručností, ktoré by umožnili následné zamestnanie na štandardnom trhu práce. Tu však treba povedať, že takto zamestnávaní pracovníci môžu nadobudnúť určité „mäkké“ schopnosti (schopnosť pravidelne a načas chodiť do práce, motivovať sa, komunikovať na pracovisku a podobne). Ak by sa však hore uvedené problémy ošetrili, niektoré elementy tohto návrhu by mohli nájsť uplatnenie v praxi.

Bez ohľadu na použité kritérium chudoby sme identifikovali viacero zásadných princípov a východísk boja proti chudobe. Z pozitívnej analýzy determinantov chudoby definovanej na základe rôznych kritérií vyplynulo niekoľko záverov, ktoré sú uvedené nižšie. Predtým, ako sa k nim dostaneme, ponúkame aj jeden normatívny záver o tom, ako by sa mali definovať ciele boja proti chudobe. Konkrétne boj proti chudobe by mal zahŕňať aj ciele boja proti širokospektrálnej, resp. extrémnej chudobe. Je to preto, že rozhodovacia sféra pri snahe o naplnenie kvantitatívnych cieľov stratégie Európa 2020 môže pri voľne definovanej chudobe (zjednotenie množín spĺňajúcich aspoň jedno kritérium) celkom prirodzene hľadať cestu najnižšieho odporu a riešiť menej závažné formy chudoby ľudí. Prinajhoršom môže extrémne chudobných ľudí úplne z boja proti chudobe vynechať. Preto by bolo žiaduce popri už deklarovaných cieľoch kvantifikovať aj ciele boja proti extrémnej chudobe, teda napríklad znížiť počet ľudí zároveň spĺňajúcich každé z kritérií chudoby o 15, 20 alebo aj 25 percent.

V zmysle výsledkov výskumu o determinantoch chudoby sa ako kľúčové javia reformy v oblastiach vzdelávania, rodiny, zdravia, inklúzie a boja proti diskriminácii, migrácie, pracovného trhu, ako aj sociálneho systému. Vzdelávací systém musí poskytovať znalosti a zručnosti požadované na trhu práce. To sa dá dosiahnuť väčšou transparentnosťou vo vzdelávacom systéme, ako aj lepšou spoluprácou zamestnávateľov so vzdelávacími inštitúciami. Zásadné je tiež prejsť od memorovania faktov k podpore kreativity a analytického myslenia študentov a žiakov. Zlepšovanie kvality a dostupnosti zdravotníctva umožní uplatnenie sa na trhu práce aj ľuďom so zdravotnými problémami. V tomto ohľade je tiež potrebné podporovať vytváranie pracovných miest pre ľudí so zníženou pracovnou schopnosťou. Aktívna politika trhu práce môže vo všeobecnosti zohrávať významnú úlohu v boji proti chudobe.

V boji proti chudobe sa nesmie zabúdať na významnú úlohu sociálneho systému, kde je potrebné naďalej zvyšovať jeho transparentnosť, adresnosť, ale najmä dostupnosť pre najohrozenejšie skupiny obyvateľstva. Migrácia a mobilita pracovnej sily je ďalším dôležitým nástrojom boja proti chudobe, keďže zvyšuje flexibilitu a efektivitu trhu práce. Tiež je významným nástrojom na znižovanie regionálnych ekonomických rozdielov. Prílev vysokokvalifikovaných imigrantov vytvára dopyt po nízkokvalifikovanej domácej pracovnej sile a tým znižuje nerovnosť a chudobu (Kahanec a Zimmermann, 2009). Takúto imigráciu by mala podporiť aktívna migračná politika.

7.9. Záver

Boj proti chudobe je legitímny a potrebný cieľ. Verejná, mimovládna a privátna sféra sa musia v procese znižovania chudoby dopĺňať tak, aby podchytili všetky fázy procesu vymaňovania sa z chudoby, a to v individuálnej, ako aj medzigeneračnej rovine. Dlhodobý záväzok je rozhodujúci.

V zmysle výsledkov workshopu a sprostredkovaného, ako aj originálneho výskumu táto štúdia navrhuje reformu politík boja proti chudobe najmä v oblastiach školstva, rodiny, zdravia, inklúzie a boja proti diskriminácii, migrácie, pracovného trhu, ako aj sociálneho systému. Tiež navrhuje spresniť ciele stratégie Európa 2020 tak, aby sa definoval aj cieľ eliminácie extrémnej chudoby.

Hlboká reforma hodnotenia politík boja proti chudobe, zberu dát o nich a podpory výskumu o ich efektívnosti je urgentne potrebná. Akadémia a výskum majú v tomto ohľade kľúčovú úlohu metodologicky adekvátnymi postupmi identifikovať efektívne, ako aj neefektívne prístupy v boji proti chudobe. Úlohou verejného, ale aj mimovládneho a privátneho sektora je vytvárať podmienky pre

takýto výskum najmä zberom kvalitných dát a ich sprístupnením pre účely výskumu. Spoločným úsilím je potom možné dosiahnuť šírenie a implementáciu efektívnych politík boja proti chudobe a naplňovať ciele stratégie Európa 2020.

7.10. Použitá literatúra

- BAČA, J. 2011. *Employment of Roma*, prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.europa2020.sk/?p=234>. 25. októbra 2011.
- CONSTANT, A. F.; KAHANEC, M.; ZIMMERMANN, K. F. 2009. "Attitudes towards Immigrants, Other Integration Barriers, and Their Veracity", *International Journal of Manpower*, Vol. 30, No. 1+2, 5-14.
- KUSÁ, Z. 2011. *Východiská politík boja proti chudobe – Slovensko*, prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.europa2020.sk/?p=234>. 25. októbra 2011.
- KAHANEC, M.; ZIMMERMANN, K. F. 2009. "International Migration, Ethnicity and Economic Inequality", Wiemer Salverda, Brian Nolan and Timothy M. Smeeding, (editori), *Oxford Handbook on Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press, 455-490.
- KAHANEC, M.; ZIMMERMANN, K. F. 2011. *Ethnic Diversity in European Labor Markets: Challenges and Solutions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- MAČÁKOVÁ, S. 2011. Innovative tools to lifting disadvantaged (Roma), families out of poverty, prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.europa2020.sk/?p=234>. 25. októbra 2011.
- MAITRE, B.; NOLAN, B.; WHELAN, CH. 2011. *Material Deprivation, the EU 2020 Poverty Target and the Development of Social indicators*, prezentácia na prvej konferencii projektu GINI, Miláno, 4.-5. február, 2011.
- NÁDAŽDYOVÁ, M. 2011. Prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.euractiv.sk/europa-2020/clanok/europa-2020-proti-chudobe-treba-spoj-it-akademiu-vladny-mimovladny-aj-privatny-sektor-017995>. 25. októbra 2011.
- NRP, 2011. *Národný program reforiem Slovenskej republiky 2011 – 2014*, Dostupné na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_slovakia_sk.pdf. 25. októbra 2011.
- PÁLENÍK, V. 2011. *Zníženie nezamestnanosti a chudoby: Inkluzívny rast vs. sociálna inklúzia*, prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.europa2020.sk/?p=234>. 25. októbra 2011.

- SALVERDA, W. 2011. *Inequality in Europe*, prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.euractiv.sk/europa-2020/clanok/europa-2020-proti-chudobe-treba-spojiti-akademiu-vladny-mimovladny-aj-privatny-sektor-017995>, 25. októbra 2011.
- ŠÚSR, 2011. Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach EU SILC 2010. Dostupné na <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=39388>. 22. októbra 2011.
- TÓTH, I. G. 2011. *Income poverty and income inequality in Hungary*, prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.europa2020.sk/?p=234>. 25. októbra 2011.
- VAŇO, B. 2011. *Demografické aspekty chudoby*, prezentácia na workshope Európska platforma na boj proti chudobe, 10. október 2011, Bratislava. Dostupné na <http://www.europa2020.sk/?p=234>. 25. októbra 2011.

Európska komisia

Názov: Európa 2020 – inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa

Autori: Peter Druga, Michal Fedák, Martin Kahanec, Robert Kičina, Tatiana Kluvánková-Oravská, Stanislav Sipko, Juraj Vantuch

Luxemburg: Úrad na vydávanie publikácií Európskej únie, 2011

2011 – s. 108 – 8.5 × 11 in

ISBN 978-92-79-21748-7

doi:10.2775/2239

Táto publikácia vznikla ako súčasť projektu
„Európa 2020 – inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa“, ktorý
realizovalo Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku
v spolupráci s Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI)
a ktorý bol financovaný z rozpočtu Európskej únie.

Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku (ZEK) je súčasťou tlačového
a komunikačného servisu EK, ktorý spadá pod Generálne riaditeľstvo pre
komunikáciu v Bruseli.

ZEK reprezentuje Európsku komisiu v Slovenskej republike a v rámci
toho plní tri základné úlohy:

1. **Spolupráca s médiami** – ZEK komunikuje s národnými
a regionálnymi médiami, poskytuje informácie o činnosti Komisie,
jej politikách a udalostiach v EÚ.
2. **Politická spolupráca a spravodajstvo** – ZEK sleduje politický,
hospodársky a sociálny vývoj v SR a zaisťuje nepretržitú
informovanosť Európskej komisie o dianí v SR.
3. **Informovanie verejnosti** – ZEK organizuje množstvo európ-
skych informačných aktivít pre širokú aj odbornú verejnosť. ZEK
záraven koordinuje a podporuje sieť 10 regionálnych informačných
Europe Direct centier.

ZEK vzniklo transformáciou Delegácie Európskej komisie, ku ktorej došlo
vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie 1. mája 2004.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) je nestranná, nezisková,
mimovládna organizácia, ktorá sa neviazá na žiadnu ideológiu ani
politickú stranu. Cieľom SGI je skvalitnenie procesu alokácie verejných
zdrojov na zabezpečenie kvalitných, transparentných
a efektívnych verejných služieb pre občanov Slovenska. V oblasti
výskumu sa SGI venuje vzdelávacej politike, integračnej politike,
politikám trhu práce a informačnej politike. Okrem výskumnej činnosti
SGI zastrešuje aj webové portály www.demagog.sk
a www.odkazprestarostu.sk.

EURÓPA 2020 – inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa
Odporúčania pre Slovensko

Bratislava, november 2011

© Európska únia, 2011

Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku,
Palisády 29, 811 06 Bratislava, www.europa.sk
Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI),
Gajova 4, 811 09 Bratislava, www.governance.sk



Úrad pre publikácie

doi: 10.2775/2239
ISBN 978-92-79-21748-7



9 789279 217487

JK-32-11-968-SK-Z

