

Ivan Lichner – Veronika Hvozdíková a kolektív

Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR

na pozadí demografických
a štruktúrnych zmien



**KONTRADIKCIE VO VÝVOJI ZAMESTNANOSTI V SR
NA POZADÍ DEMOGRAFICKÝCH
A ŠTRUKTÚRNYCH ZMIEN
II.**

IVAN LICHNER - VERONIKA HVOZDÍKOVÁ A KOLEKTÍV

Bratislava 2020

VEDÚCI AUTORSKÉHO KOLEKTÍVU:

Ing. Ivan Lichner, PhD.
Ing. Veronika Hvozdíková, PhD.

AUTORI:

Ing. Martin Hudcovský, PhD.
Ing. Veronika Hvozdíková, PhD.
Ing. Ján Košta, CSc.
Ing. Ivan Lichner, PhD.
Mgr. Tomáš Miklošovič, PhD.
Ing. Karol Morvay, PhD.
Ing. Adrián Ondrovič, PhD.

Autori sú pracovníkmi Ekonomického ústavu SAV.

RECENZENTI:

Ing. Daniela Pobudová, PhD.
doc. Ing. Iveta Stankovičová, PhD.

JAZYKOVÁ REDAKTORKA: Zuzana Konečná
TECHNICKÉ SPRACOVANIE: BOOST AGENCY s.r.o.

Vedecká monografia je súčasťou riešenia projektu VEGA č. 2/0182/17 Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti na pozadí očakávaných demografických a štruktúrnych zmien v SR.

TLAČ: BOOST AGENCY s.r.o.

© Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied
Bratislava 2020

ISBN 978-80-7144-316-2
e-ISBN 978-80-7144-317-9

OBSAH

Úvod.....	7
1. Rast zamestnanosti a rast produktivity práce: v pozícii substitútov pri podpore ekonomického rastu v SR.....	9
1.1. Rastové fázy s rozdielnymi väzbami zamestnanosti a produktivity práce.....	9
1.2. Útlm v akumulácii kapitálu v pozadí spomalenia rastu produktivity práce.....	14
1.3. Dekompozícia zmien produktivity (shift-share analýza).....	17
1.4. Problém spomaleného rastu produktivity.....	24
2. Problematika migrácie a zamestnávania cudzincov na Slovensku.....	28
2.1. Politicko-ekonomický a geopolitický kontext pracovnej migrácie.....	29
2.2. Aktuálne trendy a efekty migrácie.....	43
2.3. Inštitucionálny rámec systému migrácie a azylu v SR.....	51
2.4. Legislatívny rámec upravujúci migráciu a zamestnávanie cudzincov v SR.....	53
2.5. Retrospektíva vývoja na slovenskom trhu práce ako kľúčového faktora rastu imigrácie.....	57
2.6. Strategické dokumenty pre oblasť riadenia migrácie a integrácie cudzincov.....	63
2.7. Odporúčania pre tvorbu novej migračnej a integračnej politiky so zameraním sa na trh práce.....	76
3. Zdaňovanie práce ako významný faktor príjmov na sociálnu ochranu – Slovensko v medzinárodnom porovnaní.....	84
3.1. Podiel daní na HDP a štruktúra daní podľa hlavných kategórií.....	87
3.2. Podiel odmien zamestnancov a miezd a platov na HDP.....	90
3.3. Celkové daňové zaťaženie práce, úroveň nákladov práce a miezd.....	92
3.4. Dane z príjmu (z miezd) zamestnancov.....	101
3.5. Porovnanie príspevkov na sociálne poistenie hradených zamestnávateľmi a zamestnancami.....	106
3.6. Štruktúra a úroveň príjmov na sociálnu ochranu.....	107
4. Starnutie populácie – príležitosť či bariéra ďalšieho vývoja na trhu práce?.....	112
4.1. Metodika projekcie dopytu a ponuky na trhu práce.....	115
4.2. Projekcia dopytovej a ponukovej strany trhu práce.....	118
4.3. Analýza očakávaného nesúlada na trhu práce.....	123
4.4. Možné opatrenia zosúladienia dopytu a ponuky na trhu práce.....	126
Literatúra.....	130
Prílohy.....	139

GRAFY

Graf 1.1	Jeden z rozhodujúcich momentov v porovnaní rastových fáz: značný rozdiel v dynamike produktivity práce.....	10
Graf 1.2	Prah rastu zamestnanosti (obrátaná hodnota koeficientu elasticity): Aký silný rast pridanej hodnoty treba na vyvolanie rastu zamestnanosti?.....	12
Graf 1.3	Podiel prírastku odmien zamestnancov na prírastku pridanej hodnoty, v %.....	14
Graf 1.4	Kapitálová vybavenosť pracovníkov v ekonomikách SVE (pomer k úrovni v Nemecku).....	15
Graf 1.5	Kapitálová vybavenosť pracovníka v krajinách SVE (pomer k úrovni v „top 3“.....	16
Graf 1.6	Dekompozícia rastu produktivity práce pomocou shift-share analýzy, v % a p. b., 2008 – 2017.....	19
Graf 1.7	Priemerný ročný príspevok ku zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy, v % a p. b.....	20
Graf 1.8	Top 5 najvyšších a najnižších príspevkov efektu v rámci odvetvia k zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy, v p. b.....	22
Graf 1.9	Top 5 najvyšších a najnižších príspevkov efektu zmeny odvetvia k zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy, v p. b.....	23
Graf 1.10	Top 5 najvyšších a najnižších príspevkov efektu interakcie k zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy, v p. b.....	23
Graf 1.11	Rozklad zmeny produktivity práce v SR po jednotlivých rokoch (2009 – 2017).....	25
Graf 1.12	Dekomponovaný rozdiel vývoja rastu produktivity práce vo vybraných krajinách voči priemeru EÚ 28 (prvý stĺpec) – obdobie 2009 – 2017.....	26
Graf 1.13	Dekomponovaný rozdiel vývoja rastu produktivity práce vo vybraných krajinách voči priemeru EÚ 28 (prvý stĺpec) – obdobie 2009 – 2017.....	27
Graf 2.1	Pobyty cudzincov v SR.....	44
Graf 2.2	Platné pobyty občanov EÚ v SR.....	44
Graf 2.3	Platné pobyty občanov tretích krajín v SR.....	45
Graf 2.4	Počty zahraničných pracujúcich.....	46
Graf 2.5	Trvanie zamestnania, k 31.12.2019.....	47
Graf 2.6	Štruktúra zamestnanosti podľa kvalifikácie zamestnaní.....	47
Graf 2.7	Počet zahraničných študentov.....	48
Graf 3.1	Podiel celkových daní a príspevkov na sociálne poistenie na HDP, v %.....	87

Graf 3.2	Vývoj podielu odmien zamestnancov na HDP, v %.....	91
Graf 3.3	Vývoj podielu miezd a platov na HDP, v %.....	91
Graf 3.4	Hodnoty daňového klinu, domácnosť jednotlivca v % z nákladov práce, 2019.....	93
Graf 3.5	Reálna úroveň ročnej minimálnej mzdy v európskych krajinách OECD v parite kúpnej sily mien v US \$ (2019) a podiely daní z príjmov (miezd) a príspevkov na sociálne poistenie z minimálnych miezd v %, slobodný jednotlivec bez detí (daňové sadzby za rok 2018 alebo 2019).....	100
Graf 3.6	Príjmy štátneho rozpočtu na sociálnu ochranu, podiel na HDP, v %.....	108
Graf 3.7	Štruktúra príjmov štátneho rozpočtu na sociálnu ochranu, 2018, v %.....	109
Graf 3.8	Porovnanie príjmov štátneho rozpočtu na sociálnu ochranu v PPS na obyvateľa	110
Graf 4.1	Vývoj podielu vekových kohort do 15 a nad 65 rokov na celkovej populácii.....	112
Graf 4.2	Vývoj miery nezamestnanosti a počtu ÚoZ, mesačné údaje.....	113
Graf 4.3	Zamestnanosť a počet SZČO, medziročné zmeny v tis. osôb.....	114
Graf 4.4	Vývoj produktivity práce a jednotkových nákladov práce, medziročné rasty.....	115
Graf 4.5	Vývoj počtu absolventov jednotlivých stupňov štúdií prichádzajúcich na trh práce, ročné údaje.....	119
Graf 4.6	Počet absolventov stredných škôl podľa odborov vzdelávania, v tisícoch.....	120
Graf 4.7	Počet absolventov vysokých škôl podľa odborov vzdelávania, v tisícoch.....	121
Graf 4.8	Celková zamestnanosť podľa členenia ekonomických činností (NACE).....	122
Graf 4.9	Vzdelanostná štruktúra zamestnanosti, tisíce osôb.....	122
Graf 4.10	Expanzný a nahradzovací dopyt a počet absolventov.....	124
Graf 4.11	Priemerný ročný dopyt (expanzný a nahradzovací) a ponuka (absolventi) po pracovníkoch so stredoškolským vzdelaním podľa odborov vzdelania (2020 – 2025).....	125
Graf 4.12	Priemerný ročný dopyt (expanzný a nahradzovací) a ponuka (absolventi) po pracovníkoch s vysokoškolským vzdelaním podľa odborov vzdelania (2020 – 2025).....	126
Graf 4.13	Počet nezamestnaných a neaktívnych v produktívnom veku.....	127

TABUĽKY

Tabuľka 1.1	Parametre dynamiky zamestnanosti, výkonu a produktivity v porovnaní s predchádzajúcou rastovou fázou.....	11
Tabuľka 2.1	Parlamentné strany po voľbách do Národnej rady SR v roku 2020 a ich postoje k problematike pracovnej migrácie do SR.....	37
Tabuľka 2.2	Dane a odvody generované zahraničnými pracujúcimi.....	49
Tabuľka 2.3	Príspevok zahraničných pracujúcich k tvorbe HDP.....	50
Tabuľka 3.1	Štruktúra daňových príjmov podľa hlavných daňových kategórií ako % z HDP, rok 2019.....	89
Tabuľka 3.2	Vývoj hodinových nákladov práce (priemysel, stavebníctvo, služby), EUR.....	95
Tabuľka 3.3	Vývoj hrubých hodinových miezd (priemysel, stavebníctvo, služby), EUR.....	96
Tabuľka 3.4	Porovnanie vývoja cenovej úrovne vo vybraných krajinách EÚ (individuálna spotreba).....	97
Tabuľka 3.5	Porovnanie reálnej úrovne nákladov práce a hrubých miezd vo vybraných krajinách so Slovenskom, US \$, v parite kúpnej sily; index za Slovensko = 100, rok 2019.....	98
Tabuľka 3.6	Vývoj čistých miezd v US \$ v parite kúpnej sily mien v US \$, jednotlivec bez detí.....	99
Tabuľka 3.7	Daňové zaťaženie hrubých miezd v členení na daň z príjmu a príspevky na sociálne poistenie za vybrané krajiny EÚ, jednotlivec bez detí poberajúci priemernú mzdu, v %.....	103
Tabuľka 3.8	Progresivita dane z príjmu v závislosti od úrovne miezd; jednotlivec bez detí, v % z hrubej mzdy, vybrané krajiny EÚ, rok 2019.....	104
Tabuľka 3.9	Maximálne sadzby dane z príjmov a násobky priemernej mzdy pre aplikáciu maximálnej sadzby dane z príjmu – porovnanie s priemernou daňovou sadzbou ^t , 2019, v %.....	105
Tabuľka 3.10	Príspevky na sociálne poistenie zamestnancov a zamestnávateľov v % z nákladov práce v rokoch 2005 a 2019 a celková zmena týchto príspevkov, v p. b.....	107
Tabuľka 4.1	Triedenie sektorov do jednotlivých skupín podľa klasifikácie NACE Rev. 2.....	116
Schéma 4.1	Mikrosimulačný model SLAMM.....	118

Úvod

Táto monografia predstavuje záverečný výstup sumarizujúci výsledky projektu VEGA č. 2/0182/17 „Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti na pozadí očakávaných demografických a štruktúrnych zmien v SR“. Hlavným cieľom projektu bolo „predvídať a zhodnotiť modifikácie kvalitatívnej a kvantitatívnej stránky zamestnanosti v SR determinované zmenou demografickej štruktúry populácie ako i zmenami v charaktere ekonomických činností“. V snahe o naplnenie hlavného cieľa aktivity projektu smerovali k vypracovaniu odporúčaní pre zlepšenie nastavenia politík ovplyvňujúcich trh práce s dôrazom na inovatívne riešenia. Táto monografia je rozčlenená do štyroch kapitol pokrývajúcich viaceré aspekty trhu práce (zamestnanosti, odmeňovania, ponuky pracovnej sily, daňovo-odvodového zaťaženia).

V prvej kapitole autori prinášajú charakteristiku, ale aj interpretáciu zmien v úlohe zamestnanosti a produktivity práce v ekonomickom raste. Vzťahy medzi výkonnosťou ekonomiky a zmenou zamestnanosti a produktivity práce nadobudli totiž po roku 2013 v SR výrazne odlišnú podobu: etapu expanzie ekonomiky cez rast produktivity a masívny vstup dodatočného kapitálu (keď zamestnanosť reagovala s oneskorením a len na mimoriadne silný vzostup výkonu hospodárstva) vystriedala fáza výrazného rastu zamestnanosti aj pri slabšom raste výkonu ekonomiky, nápadne začal stúpať podiel miezd na vytvorenej pridanej hodnote. Autori sa detailne venujú naznačeným zmenám vo vzťahu zamestnanosti a produktivity, ich vplyvu na štruktúru príjmov a faktorom stojacim v pozadí týchto zmien.

Zaujímavé rozšírenie pohľadu na spomínanú druhú fázu intenzívneho rastu zamestnanosti poskytuje ďalšia kapitola, ktorá prezentuje širší kontext prílevu zahraničnej pracovnej sily na slovenský trh práce. Popri nevyhnutnej analýze historického vývoja migračných tokov na Slovensku obohacuje táto kapitola pohľad na problematiku pracovnej migrácie o širšie zahranično-politické aj vnútorné aspekty vplývajúce na tvorbu migračnej politiky (vrátane postojov parlamentných politických strán s reálnym dosahom na tvorbu politík v danej oblasti). Tému migrácie bolo pritom v prípade SR potrebné zasadiť do kontextu vývoja na trhu práce v posledných rokoch, keď historicky najpriaznivejší vývoj zamestnanosti za súčasného napredovania známych demografických trendov viedol k pociťovaniu nedostatku pracovnej sily a rastu miezd, keďže zamestnanie sa a podnikanie sa stali hlavnými motívmi imigrácie do SR. Autori sa zastavili aj pri otvorených otázkach dotýkajúcich sa problematiky saturovania neuspokojeného

dopytu po práci zahraničnými pracovníkmi, akými sú riziko ohrozenia pracovných miest automatizáciou, riziko nárastu nelegálneho zamestnávania, či nedostatky inštitucionálneho a legislatívneho nastavenia migračnej a integračnej politiky SR, ktoré prirodzene vyústili do návrhov opatrení a odporúčaní.

V centre záujmu tretej kapitoly stojí zdaňovanie nákladov práce a zdaňovanie časti osobných príjmov vo forme dane z príjmu a príspevkov na sociálne poistenie. Príjmy z nich tvoria podstatnú časť zdrojov financovania sociálnej ochrany. Protirečivý charakter zdaňovania nákladov práce je podrobený detailnému medzinárodnému porovnaniu, k úplnosti pohľadu však bolo potrebné medzinárodné porovnanie aplikovať tak na financovanie sociálnej ochrany, ako aj na jeho štruktúru. Výsledky tejto kapitoly poskytujú čiastočné vysvetlenie problému financovania zdravotníctva či starobných dôchodkov, ale aj ďalších oblastí sociálnej sféry.

Štvrtá kapitola sa venuje vlastnej analýze nesúlady medzi ponukou domácej pracovnej sily a dopytom po práci spolu s odhadom ďalšieho vývoja na slovenskom trhu práce. Výsledky tejto časti naznačujú, že dopady pandémie COVID-19 v porovnaní s vývojom bez vplyvu pandémie sa v strednodobom horizonte pozitívne prejavia na miere nesúlady, a to vo väčšej miere v prípade nesúlady dopytu a ponuky v prípade vysokoškolsky vzdelaných pracovníkov. Záverom sú naznačené možné opatrenia zosúladenia dopytu a ponuky na trhu práce, ktoré sa zameriavajú tak na krátkodobé, strednodobé ako aj dlhodobé riešenia.

Za autorský kolektív zostavovatelia publikácie

1. Rast zamestnanosti a rast produktivity práce: v pozícii substitútov pri podpore ekonomického rastu v SR

Posledné dve dekády vývoja slovenskej ekonomiky umožňujú pozorovať dve výrazne odlišné podoby vzťahov medzi rastom výkonu hospodárstva, zmenami zamestnanosti a zmenami produktivity práce.

Jedna podoba vzťahov sa viaže k výraznej rastovej fáze ekonomiky približne v období 2001 – 2008 (teda pred finančnou krízou 2009). V tomto prípade išlo o expanziu ekonomiky cez rast produktivity a masívny vstup dodatočného kapitálu. Zamestnanosť až postupne, po dlhotrvajúcom mimoriadne silnom ekonomickom raste, reagovala na vzostup výkonnosti ekonomiky. Podiel miezd na vytvorenej pridanej hodnote dosahoval nízke hodnoty a mal tendenciu ďalej klesať. Jednotkové náklady práce klesali. Sprievodným javom takejto konštelácie bol nedostatok pracovných príležitostí aj pri silnom raste výkonu ekonomiky.

Druhá podoba vzťahov medzi týmito parametrami je akoby protikladom tej prvej a je typická pre obdobie po roku 2013 (teda po odznení prvej aj druhej vlny finančnej krízy). Zamestnanosť výrazne rástla aj pri slabšej expanzii ekonomiky, podiel miezd na pridanej hodnote stúpil, jednotkové náklady práce prechádzali takým vzostupom, že sa strácal tzv. mzdový vankúš (ktorý bol od 90. rokov oporou konkurencieschopnosti). Celý rad faktorov, ktoré predtým spôsobovali slabú reakciu zamestnanosti na rastúcu výkonnosť ekonomiky, ustúpil alebo zmenil svoju podobu.

V tejto kapitole prinášame charakteristiku a interpretáciu vyššie naznačených zmien v úlohe zamestnanosti a produktivity práce v ekonomickom raste. Venujeme sa zmenám vzťahu zamestnanosti a produktivity, ich vplyvu na štruktúru príjmov aj na niekoľko faktorov stojacich v pozadí týchto zmien.

1.1. Rastové fázy s rozdielnymi väzbami zamestnanosti a produktivity práce

V období rastovej fázy hospodárstva 2013 – 2019 nastali javy, ktoré zásadne zmenili vzťahy medzi výkonom ekonomiky, zamestnanosti a produktivity práce.

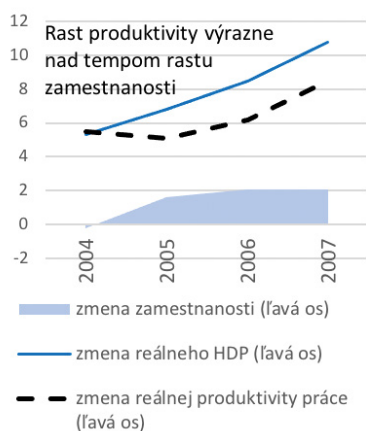
Išlo o rastovú fázu s relatívne nižšími tempami rastu (v porovnaní s expanziou slovenskej ekonomiky v minulosti, obzvlášť v rokoch 2001 – 2008). Ale zato s veľmi zaujímavými ďalšími charakteristikami: tento relatívne slabší ekonomický rast bol spojený s mimoriadne priaznivými tendenciami vývoja ukazovateľov

trhu práce. V minulosti (pred ekonomickou depresiou 2009) sme evidovali slabú reakciu zamestnanosti na ekonomický rast – až pri dlhšie trvajúcim silnom ekonomickom raste sa objavoval rast zamestnanosti.¹ V rastovej fáze 2013 – 2019 sa tak objavuje dovtedy na Slovensku nevídaný vzťah medzi rastom výkonu ekonomiky a zamestnanosťou: zamestnanosť relatívne silno rastie aj pri slabšom raste výkonu ekonomiky. Má to pravdepodobne súvislosť s inými štruktúrnymi charakteristikami rastu ekonomiky: v skoršej rastovej fáze (2001 – 2008) bol rast ekonomiky ťahaný skokovými zmenami produktivity (tá bola umožnená napr. expanziou nadnárodných spoločností, ktoré cez prílev priamych zahraničných investícií implementovali svoje vyspelejšie technológie). Tak mohla prudko rásť produkcia (a HDP) pri relatívne malých prírastkoch zamestnanosti. Naznačená zmena v povahe rastu ekonomiky so sebou priniesla „zvrät“ vo vývojových tendenciách parametrov trhu práce: po viac ako dvoch dekádach nedostatku pracovných miest sa objavil nedostatok pracovných síl.

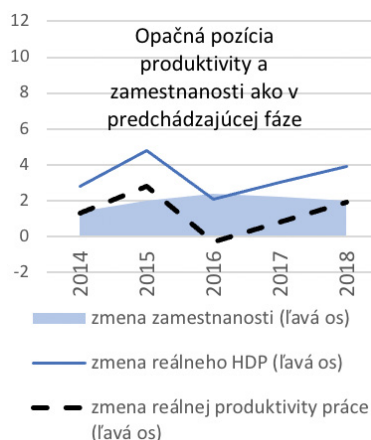
Graf 1.1

Jeden z rozhodujúcich momentov v porovnaní rastových fáz: značný rozdiel v dynamike produktivity práce

a) V časti skoršej rastovej fázy



b) V časti neskoršej rastovej fázy



Poznámka: Zamestnanosť podľa metodiky národného účtovníctva (domestic concept), produktivita na pracujúcu osobu. Rovnaká stupnica pre ľahšiu porovnateľnosť.

Prameň: Eurostat, vlastné výpočty.

Neskoršia rastová fáza (2013 – 2019) bola iná: priestor pre technologické a produktivné „skoky“ sa zmenšil, rast ekonomiky bol v menšej miere ťahaný expanziou nadnárodných veľkých spoločností (hoci stále hrali svoju významnú rolu) a v porovnaní s minulosťou sa väčšia časť rastu dosahovala expanziou

pracovne náročnejších činností (služby, činnosti zamerané na uspokojovanie dopytu domácností). Vzrástla tak váha činností vyžadujúcich viac pracovných síl na jednotku výstupu. Prirodzeným sprievodným javom bolo výrazné spomalenie rastu produktivity práce (v grafoch 1.1a, 1.1b je to demonštrované na vybraných obdobiach týchto rastových fáz).

Tabuľka 1.1

Parametre dynamiky zamestnanosti, výkonu a produktivity v porovnaní s predchádzajúcou rastovou fázou

	2002 – 2008	2013 – 2019
Prírastok počtu pracujúcich (v tis. osôb)	210,6	240,7
Prírastok vytvorenej pridanej hodnoty (mil. eur)	21 290,6	12 990,5
Prírastok pridanej hodnoty na jedného dodatočného pracovníka (tis. eur)	101,1	54,0
Index zmeny produktivity práce za obdobie	1,367	1,069

Poznámky: Z predchádzajúcej rastovej fázy, ktorá sa začala približne v roku 2001 a trvala do roku 2008, vyberáme obdobie 2002 – 2008. Tým získavame rovnako dlhé obdobie ako v rastovej fáze 2013 – 2019, čo je vhodné pri takomto porovnaní kumulatívnych zmien za obdobia. Prírastok počtu pracujúcich počítaný z údajov o zamestnanosti podľa metodiky národných účtov (domestic concept). Prírastok pridanej hodnoty počítaný z údajov v stálych cenách (získaných reťazením objemov, referenčný rok = 2015).

Prameň: Vlastné výpočty podľa údajov Eurostatu.

Keďže bol rast ekonomiky v skoršej rastovej fáze (do 2008) spojený s výraznými zmenami v produktivite a s reštrukturalizáciou ekonomiky, bol sprevádzaný relatívne menšími prírastkami zamestnanosti. Ide o stav, keď sa zamestnanosť zvyšuje iba pri veľmi vysokých tempách rastu výstupu ekonomiky (vysokých tempách rastu pridanej hodnoty alebo HDP). Jav možno vyjadriť obrátenou hodnotou koeficientu elasticity: do podielu dávame index rastu pridanej hodnoty a index rastu zamestnanosti. Výsledný koeficient je nazývaný ako „prah rastu zamestnanosti“² – ukazuje totiž, aký ekonomický rast je potrebný pre vyvolanie zmeny zamestnanosti (koľko rastu pridanej hodnoty pripadá na jednotku rastu zamestnanosti). Výsledky pre dve rastové fázy prináša graf 1.2. Vo výsledkoch vidno rozdiel medzi vyspelejšími ekonomikami EÚ a krajinami strednej a východnej Európy (SVE, sústredenými v pravej časti grafu 1.2). Podstatne nižšie hodnoty tohto ukazovateľa vo vyspelejších ekonomikách možno

² K interpretácii tohto ukazovateľa a podrobnejším pozorovaniam pozri napr. (Morvay, 2012).

interpretovať tak, že v týchto ekonomikách aj relatívne slabý ekonomický rast bol spojený s rastom zamestnanosti.

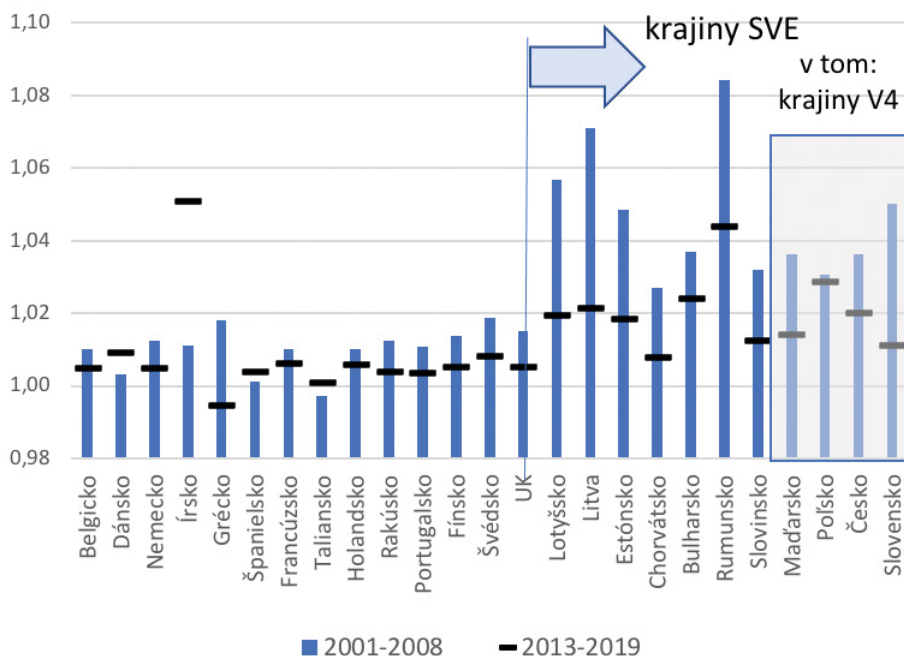
Zato v krajinách SVE pozorujeme dve dôležité skutočnosti:

- (1) Prah rastu zamestnanosti bol položený podstatne vyššie ako vo vyspelejších ekonomikách – a to obzvlášť v skoršej rastovej fáze (do 2008).
- (2) Medzi dvomi porovnávanými periódami sa hodnota „prahu“ veľmi výrazne znížila (s výnimkou Poľska).

Krajiny SVE v skoršej rastovej fáze (2001 – 2008) dosahovali skokovité prírastky produktivity (čo bolo umožnené napr. už spomenutým preberaním vyspelejších technológií cez masívny prílev priamych zahraničných investícií). To umožňovalo dosiahnuť vysoké tempo rastu výstupu pri pomerne nevýraznom raste zamestnanosti. Odráža sa to vo vysokej úrovni prahu rastu zamestnanosti.

Graf 1.2

Prah rastu zamestnanosti (obrátená hodnota koeficientu elasticity): Aký silný rast pridanej hodnoty treba na vyvolanie rastu zamestnanosti?



Poznámky: Ide o pomer indexu zmien pridanej hodnoty (v stálych cenách) a indexu počtu pracujúcich. Počet pracujúcich podľa metodiky národných účtov (domestic concept).

Prameň: Vlastné výpočty podľa údajov Eurostatu.

V neskoršej fáze (2013 – 2018) sa už výrazný vzostup produktivity nerealizoval, ekonomický rast (oproti skoršej rastovej fáze slabší) bol už viac previazaný s pozitívnymi zmenami zamestnanosti – prah rastu zamestnanosti klesol. Takýto rast ekonomiky bol spojený so zlepšením ukazovateľov trhu práce, ale priniesol otázky týkajúce sa udržania dovtedajších faktorov konkurencieschopnosti v dlhodobejšom horizonte).

Nižšie úrovne prahovej hodnoty vyspelejších ekonomík sú zdôvodniteľné tým, že tieto ekonomiky pracujú bližšie k technologickej špičke, skokovité prírastky produktivity tu nie sú možné a ekonomický rast sa výraznejšie viaže na odvetvia služieb (a v nich je väzba výkonov a počtu pracovníkov užšia ako v priemysle). Výnimočnú hodnotu prahu v tejto skupine dosiahlo Írsko, to však korešponduje s tým, že v danom období sa Írsko stalo lídrom v úrovni produktivity v EÚ.

V prípade SR evidujeme zásadnú zmenu v prahovej hodnote: v skoršej rastovej fáze bola hodnota v SR najvyššia v rámci krajín V4. A v neskoršej rastovej fáze bola v rámci tejto skupiny najnižšia. K vyššie uvádzanému vysvetleniu vysokého prahu treba v prípade SR pridať ďalší faktor – faktor neprítomnosti tendencie deindustrializácie. Slovenská ekonomika bola výnimočná aj tým, že si udržiavala neobvykle vysoký podiel priemyselnej výroby (keď celoeurópskym trendom bola skôr deindustrializácia – znižovanie podielu priemyselnej výroby na výstupe ekonomiky a na zamestnanosti)³. A keďže priemyselná výroba bola tým sektorom, kde bolo možné skokovito zvyšovať produktivitu, prispievala takáto štruktúra ekonomiky k vysokému prahu pre rast zamestnanosti v prvom rastovom období.⁴

Zmenená rola pracovných vstupov viedla aj k zmene tzv. funkčnej štruktúry príjmov. V štruktúre prírastku pridanej hodnoty sa výrazne zvýšil podiel odmien zamestnancov (graf 1.3). Ak sa výrazne zvýšil podiel odmien zamestnancov na dodatočnej jednotke pridanej hodnoty, znamená to zároveň pokles podielu príjmov korporácií (zjednodušene „ziskov“). Medzi dvomi rastovými fázami sa podiel odmien zamestnancov na prírastku pridanej hodnoty v SR zdvojnásobil (graf 1.3), čo bola najvýraznejšia zmena v štruktúre prírastku príjmov v celej skupine SVE.⁵

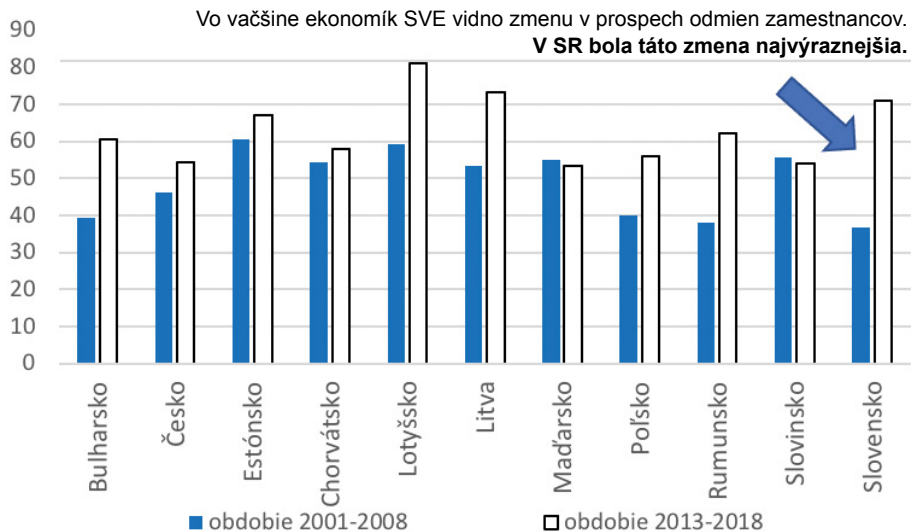
³ K tomu bližšie pozri napr. Lábaj – Stracová (2019).

⁴ V priemyselnej výrobe bol prah rastu zamestnanosti viac ako dvojnásobne vyšší ako v priemere za celé hospodárstvo (Morvay, 2012). Silná pozícia priemyselnej výroby (a jej ďalšia expanzia) zvyšovala túto prahovú hodnotu na makroúrovni.

⁵ Ide o príklon k tzv. mzdami ťahanému rastu (*wage – ledgrowth*), podrobnosti takéhoto prípadu pozri v Stockhammer – Onaran (2012). K príčinám, ktoré vedú k zmene mzdovej kvóty bližšie Stockhammer (2013) alebo

Graf 1.3

Podiel prírastku odmien zamestnancov na prírastku pridanej hodnoty (v %)



Poznámka: Počítané z údajov v bežných cenách

Prameň: Vlastné výpočty podľa údajov Eurostatu.

Pri hodnotení vyššie uvedených tendencií vnímame ako problém výrazné spomalenie rastu produktivity práce. Limituje konkurencieschopnosť a reálnu konvergenciu. Predpokladáme súvislosť s poklesom dynamiky investovania v slovenskej ekonomike a s prerušením dobiehania úrovne kapitálového vybavenia vyspelejších ekonomík (podobne argumentuje analýza Žuk a kol., 2018).

1.2. Útlm v akumulácii kapitálu v pozadí spomalenia rastu produktivity práce

Zvyšovanie kapitálovej vybavenosti je predpokladom dobiehania ekonomickej úrovne vyspelejších ekonomík. Je to jav nevyhnutný pre rast produktivity práce. Navyše stav vybavenosti pracovníkov kapitálom mení aj povahu ich práce.⁶

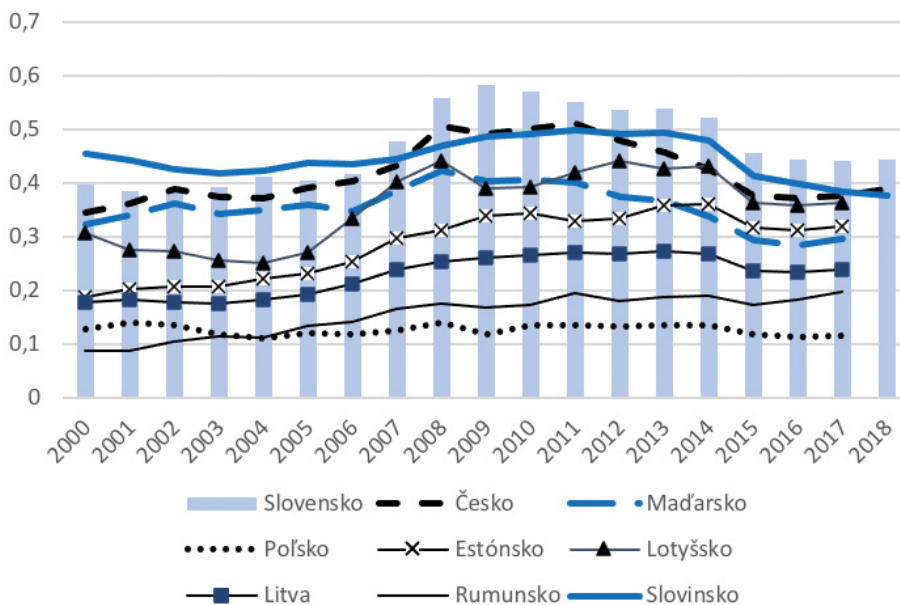
Pre posúdenie využijeme údaje o stave fixných aktív v podnikoch (dostupná medzinárodná databáza v čase prípravy tohto textu pokrývala iba obdobie 2000 – 2018). Objem fixných aktív dávame do pomeru k počtu pracujúcich, vyjadrujeme tým úroveň vybavenia pracovníka kapitálom. Úroveň vybavenia

Gushanski – Onaran (2018).

6 K problematike vplyvov kapitálového vybavenia pracovníkov v krajinách SVE bližšie Morvay – Hudcovský (2018).

pracovníkov kapitálom v SR vyjadrujeme v pomere k úrovni Nemecka (graf 1.4) alebo v pomere k úrovni priemeru troch krajín EÚ s najvyššími hodnotami tohto ukazovateľa (krajiny top 3, graf 1.5); Nemecko aj skupinu top 3 možno vnímať ako konvergenčné vzory pre SR. Na začiatku sledovaného obdobia (rok 2000, ku ktorému sa viažu prvé vhodné údaje) vidno prejav hlbokoj podkapitalizovanosti v ekonomikách SVE. Stav vybavenosti práce kapitálom v SR mal relatívne vysokú hodnotu (približne 41 % úrovne v Nemecku, druhá najvyššia hodnota v štátoch SVE). Vysoká východisková úroveň v SR súvisí s orientáciou na ťažký, kapitálovo náročný priemysel v predchádzajúcich desaťročiach.

Graf 1.4
Kapitálová vybavenosť pracovníkov v ekonomikách SVE
(pomer k úrovni v Nemecku)



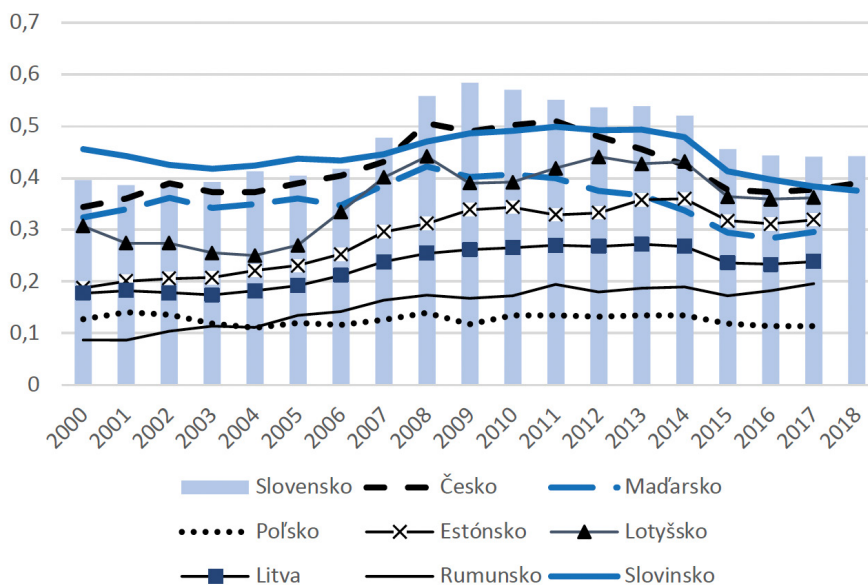
Poznámka: Priemer úrovne Dánska, Rakúska a Fínska = 1

Prameň: Vlastné výpočty podľa údajov Eurostatu.

Vývoj kapitálovej vybavenosti práce mal dve výrazne odlišné fázy: Výrazne vzostupná krivka do roku 2008 vypovedá o dobiehaní nemeckej úrovne vybavenosti. V tejto fáze sa Slovensko dostalo na najvyššiu úroveň v kapitálovom vybavení práce v skupine krajín SVE. Následne však prichádza fáza, v ktorej slovenská ekonomika (a celkovo krajiny SVE) prestávajú dobiehať úroveň v Nemecku, dochádza dokonca k vzdiaľovaniu. Kapitálová vybavenosť práce v SR

tiež prestala dobiehať úroveň v Nemecku, ale úroveň v SR zostala najvyššia z krajín SVE. Ešte výraznejší je tento zlom medzi dvomi fázami, ak hodnoty krajín SVE porovnávame s priemerom za tri krajiny, ktoré mali v EÚ najvyššie úrovne kapitálovej vybavenosti práce (v predmetnom období tvorili túto skupinu top 3 Dánsko, Rakúsko a Fínsko). V závere obdobia (od 2014 do 2018) pozorujeme vzdialenie úrovní v SR od úrovni ekonomík top 3.

Graf 1.5
Kapitálová vybavenosť pracovníka v krajinách SVE (pomer k úrovni v „top 3“)



Poznámka: Priemer úrovne Dánska, Rakúska a Fínska = 1.

Prameň: Vlastné výpočty podľa údajov Eurostatu.

Predbežne možno konštatovať zmenšenie rozdielov v kapitálovom vybavení práce medzi SR a vyspelými ekonomikami. Možno tiež konštatovať najvyššiu úroveň ekonomiky SR v tomto parametri medzi krajinami SVE. Zjavne však proces dobiehania ustrnul (či sa dokonca zvrátil).

Z povahy procesu prekonávania tzv. medzery v produktivite (productivity gap), takisto z povahy procesu reálnej konvergencie vyplýva, že takéto pribrzdenie v zblížovaní kapitálovej vybavenosti je problém. V ďalšom tento poznatok skombinujeme s výsledkami dekompozície zmien v produktivite. K ďalšej diagnostike útlmu rastu produktivity potrebujeme vedieť, v akej miere súvisí so štruktúrnymi zmenami zamestnanosti.

1.3. Dekompozícia zmien produktivity (shift-share analýza)

Celková produktivita hospodárstva (na makroúrovni) sa dá vyjadriť ako vážený priemer jednotlivých produktív v odvetviach. Pritom váha jednotlivých odvetví sa odvíja od zastúpenia zamestnanosti v tomto odvetví na celkovej zamestnanosti v hospodárstve. V dôsledku tohto vyjadrenia sa zmena vývoja tempa produktivity nemení len na základe zmeny rastu produktivity jednotlivých odvetví, ale aj zmenami v štruktúre zamestnanosti. Zmeny celkovej produktivity v agregátom vyjadrení tak môžu byť ovplyvnené nielen zmenou tempa rastu produktivity v odvetviach, ale aj štrukturálnou zmenou – presunmi podielov medzi odvetviami s rôznymi úrovňami produktivity.

Metodológia

Na dekompozíciu a vyjadrenie dôležitosti jednotlivých zmien použijeme tradičný prístup cez metódu „shift-share“ analýzy, ktorá dekomponuje produktivitu na jej tri základné zložky. Formálny zápis tejto analýzy je nasledovný:

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

kde LP predstavuje produktivitu práce v stálych cenách, Y je hrubý domáci produkt (stále ceny) a L predstavuje zamestnanosť vyjadrenú v tis. osôb v kohorte 15-64 rokov. Jednotlivé časti (komponenty) sa označujú ako efekty, pričom ich detailný popis sa nachádza v nadchádzajúcej časti. Prvým členom rovnice je efekt v rámci odvetvia, druhým efekt zmeny odvetvia a posledný člen sa označuje za efekt interakcie.

Uvedenou dekompozíciou možno rozdeliť celkovú zmenu produktivity práce na tri komponenty:

1. Efekt v rámci odvetvia

Ide o súčet rastov produktív na úrovni odvetví za predpokladu nemennosti podielov zamestnanosti v odvetviach. Takto vyjadrený rast produktivity poskytuje tempo rastu produktivity práce v situácii, keď neexistujú štrukturálne zmeny (teda nenastáva presun pracovnej sily medzi odvetviami). Preto aj k interpretácii výsledkov treba pristupovať s opatrnosťou, keďže v reálnej praxi sa štrukturálne zmeny vyskytujú nepretržite. Zároveň však identifikácia tohto efektu poskytuje zaujímavý pohľad do perspektívy

vývoja celkovej produktivity, pretože ak nastala situácia, kde by efekt v rámci odvetvia bol väčší ako celkový rast, naznačuje to pokles podielu odvetví s vysokým rastom produktivity na celkovej zamestnanosti. A to sa dá pokladať za jednoznačne negatívny jav v hospodárstve. Naopak, hodnota nižšia ako celkový rast produktivity by znamenala, že odvetvia s rýchlorastúcou produktivitou zvyšujú svoj podiel na celkovej zamestnanosti.

2. Efekt presunu

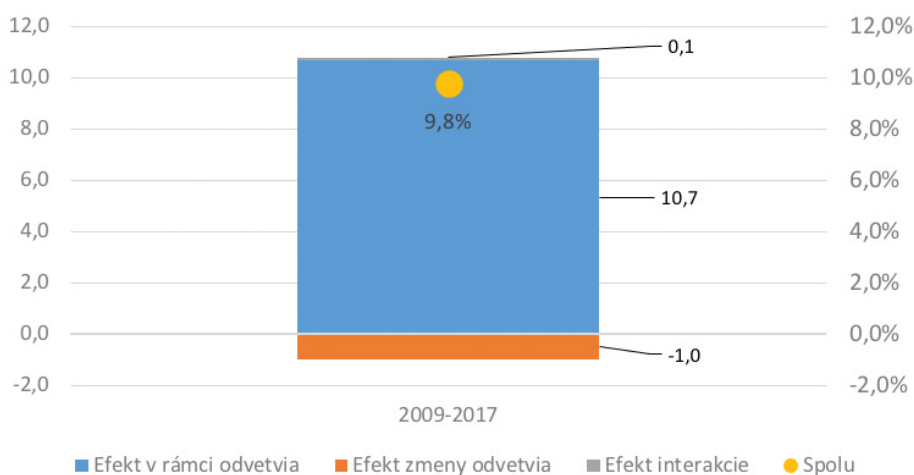
Tento efekt vyjadruje vplyv presunu zamestnanosti medzi odvetviami s rozličnou úrovňou produktivity. Pozitívna úroveň príspevku k rastu celkovej produktivity reprezentuje presun zamestnanosti z nízkoproduktívnych odvetví do vysokoproduktívnych oblastí. Negatívny príspevok zasa opačný priebeh presunu zamestnanosti. Z pohľadu dynamiky vývoja by dlhodobo pozitívny príspevok znamenal pozitívnu reštrukturalizačnú zmenu, keď nízkoproduktívne odvetvia pracujúci opúšťajú a nachádzajú svoje uplatnenie vo vysokoproduktívnych odvetviach. Dlhodobo negatívny príspevok znamená prehĺbovanie sa produktívnej nerovnosti medzi odvetviami, keď by vysokoproduktívne odvetvia utrpeli pokles zamestnanosti a nízkoproduktívne odvetvia by zamestnanosť akumulovali. Tento efekt sa nazýva aj statickým štrukturálnym efektom.

3. Efekt interakcie

Ide o rezíduum rozkladu rastu produktivity, ktorý zachytáva dynamický komponent štrukturálnej zmeny. Zachytáva súhrn vývoja produktivity a zamestnanosti na úrovni odvetví, pričom meria súlad pozitívneho alebo negatívneho tempa rastu produktivity s rastom alebo poklesom zamestnanosti v týchto odvetviach. Typicky nadobúda negatívne hodnoty, keď odvetvia s rýchlorastúcou produktivitou nepotrebujú zároveň rozširovať počet pracujúcich v týchto odvetviach. Rast produktivity a rast zamestnanosti sa v tomto prípade správajú ako substitúty: Buď rastie v odvetví zamestnanosť pri klesajúcej produktivite práce; alebo sa zvyšuje produktivita práce pri klesajúcej zamestnanosti. Ak by daný príspevok efektu interakcie bol pozitívny, znamená to, že v odvetví expanduje zamestnanosť a zároveň rastie produktivita práce alebo produktivita práce klesá pri súčasnom poklese zamestnanosti. Tempo rastu (prípadne poklesu) pridanej hodnoty v takom odvetví by muselo byť výraznejšie ako tempo rastu/poklesu zamestnanosti. Potom by rast produktivity a zamestnanosti boli komplementárne.

Údaje použité v analýze pracujú s 60 odvetviami hospodárstva, ktoré boli dostupné v databáze Eurostat – Národné účty pre všetky analyzované krajiny. Zvolená úroveň dezagregácie je nevyhnutná pre čo najdetailnejšie zachytenie efektov zmeny odvetvia a interakcie. Platí, že čím vyššia miera dezagregácie sa uplatňuje, tým sú hodnoty efektov zmeny odvetvia a interakcie relevantnejšie. V prípade hrubej agregácie na niekoľko odvetví nastáva problém nezachytenia zmeny štruktúry zamestnanosti a dosiahnuté výsledky môžu byť skreslené. Údaje za pridanú hodnotu sú uvedené v stálych cenách, ide teda o reálny vývoj pridanej hodnoty. Zamestnanosť reprezentuje počet osôb pracujúcich v odvetviach (údaje o počte odpracovaných hodín nie sú na takomto stupni dezagregácie dostupné).

Graf 1.6
Dekompozícia rastu produktivity práce pomocou shift-share analýzy
 (v % a p. b., 2008 – 2017)



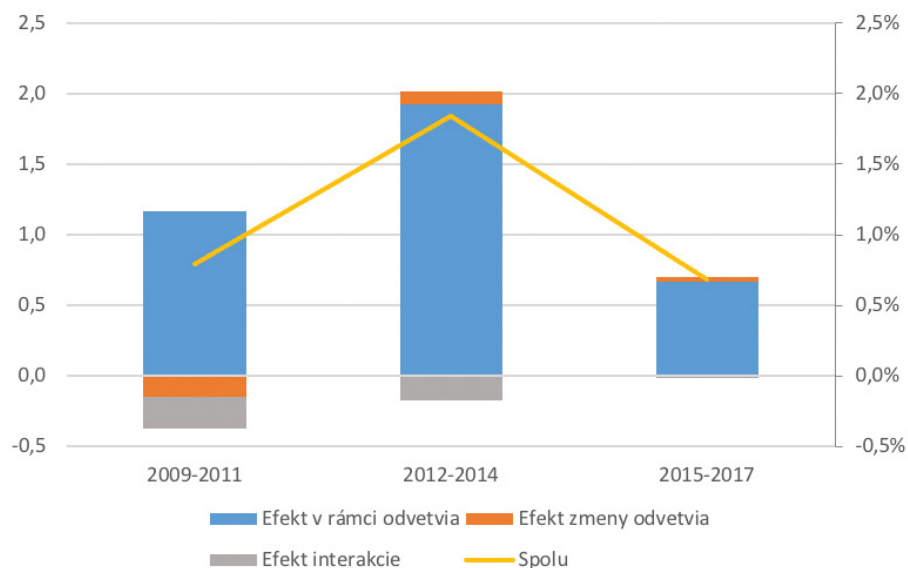
*Poznámka: Jednotlivé efekty sú vyjadrené v p.b., celkový rast je v percentách.
 Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.*

Celkový nárast produktivity práce za sledované obdobie predstavoval 9,8 % za obdobie 10 rokov (2008 – 2017).⁷ To poukazuje na priemerné reálne tempo rastu 1,32 % ročne, čo je výrazne spomalenie v porovnaní s predchádzajúcimi obdobiami, ktoré sa práve vyznačovali rýchlejšími tempom rastu celkovej produktivity.

⁷ Obdobie definované dostupnosťou údajov, keď od roku 2008 sú dostupné údaje v metodike národných účtov podľa odvetví NACE Rev. 2. Vzhľadom na porovnateľnosť údajov bol za posledný rok zvolený rok 2017, pretože viaceré krajiny v porovnávaní nemali v čase písania tejto kapitoly aktuálnejšie dáta o reálnej pridanej hodnote alebo počte pracujúcich.

Majoritným príspevkom k celkovému rastu bol rast produktivity práce v rámci odvetvia, ktorý bol dokonca vyšší ako celkový rast produktivity. Naznačuje to, že podiel odvetví s vysokým tempom rastu produktivity na zamestnanosti sa znížil. Rýchlorastúce odvetvia tak v podiele zamestnávali menší podiel pracujúcich a produktívna nerovnováha na odvetvovej úrovni sa prehĺbila. Efekt zmeny odvetvia prispieval negatívne k celkovému rastu produktivity práce, čo indikuje presun zamestnanosti z odvetví s vyššou úrovňou produktivity do odvetví s nižšou úrovňou produktivity. To potvrdzuje predchádzajúce tvrdenie o prehĺbení produktívnych nerovností, keď odvetvia využívajúce do vysokej miery prvky automatizácie a robotizácie nemajú potrebu zachovávať aktuálne hodnoty zamestnanosti a nastáva presun pracovnej sily do odvetví s nižšou úrovňou produktivity práce. Naopak, marginálne pozitívny efekt predstavoval efekt interakcie, keď odvetvia, ktoré dokázali rásť vysokým tempom produktivity práce v agregátnej podobe zvyšovali zamestnanosť v týchto odvetviach. Ide však o nevýznamnú hodnotu a preto možno skôr konštatovať agregátnu stagnáciu v dynamickom efekte štruktúrnej zmeny. Fakt, že efekt zmeny odvetvia bol vyšší ako efekt interakcie vyústil práve do stavu, že celkový nárast produktivity práce bol nižší ako efekt v rámci odvetvia.

Graf 1.7
Priemerný ročný príspevok ku zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy (v % a p. b.)



*Poznámka: Jednotlivé efekty sú vyjadrené v p.b., celkový rast je v percentách.
 Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.*

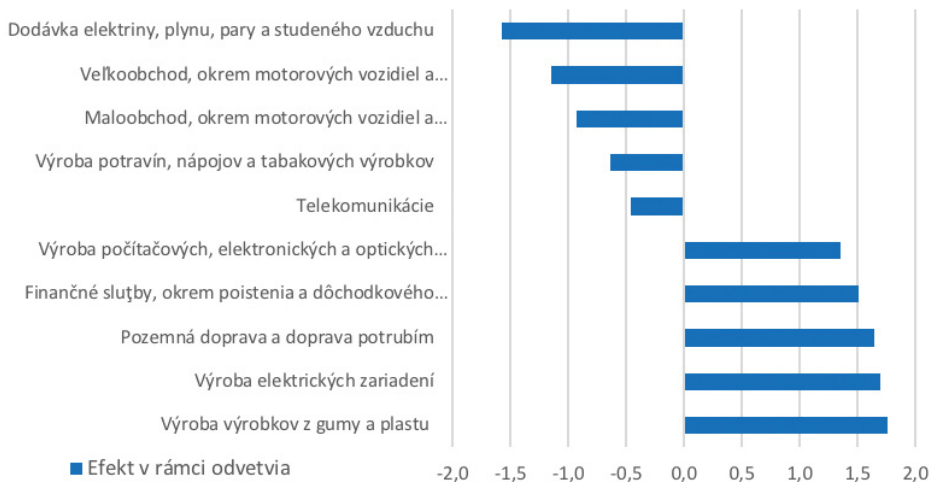
Obdobie rokov 2009 – 2017⁸ je však príliš dlhé obdobie, kde sa charakter ekonomického rastu, ale aj vývoja na trhu práce zásadne menil. Preto hrubá agregácia do jedného spoločného obdobia môže pohltiť niektoré vývojové trendy, ktoré sa počas obdobia mohli meniť. Z tohto dôvodu sme vykonali rovnakú analýzu, ale rozdelenú na tri charakterovo rozdielne obdobia pri zachovaní rovnakej dĺžky každého obdobia. Prvým je obdobie rokov od 2009 – 2011, ktoré sa vyznačovalo vyrovnávaním sa s dôsledkami svetovej hospodárskej krízy. Trh práce bol poznačený vysokým počtom nezamestnaných a nízkym dopytom po práci. Ďalším obdobím sú roky 2012 – 2014, ktoré vykazujú mierne známky oživenia hospodárskeho rastu, a posledným obdobím sú roky 2015 – 2017. Toto obdobie sa vyznačuje silným hospodárskym rozmachom, ktorý sa citeľne prejavoval aj na trhu práce a vysokom dopyte po práci. Z toho plynula veľká volatilita pracovnej sily, ale aj tlak na rast efektívnosti výroby z dôvodu rastúcich mzdových nákladov.

Výsledky analýzy pre tieto tri charakterovo rozdielne obdobia poodhaľujú, že dynamika vývoja produktivity práce v prvom a treťom období bola síce podobná, ale zdroje rastu produktivity boli v pomerovom zastúpení rozdielne. Druhé obdobie si v priemere pripísalo najvyššie priemerné ročné tempo rastu. Zatiaľ čo v prvom období bolo priemerné ročné tempo rastu efektu v rámci odvetvia nad úrovňou 1 %, statický a dynamický efekt znížili celkové tempo rastu produktivity pod túto úroveň. Dochádzalo v priemere k presunu zamestnanosti od vysokoproduktívnych odvetví do odvetví s nižšou produktivitou (efekt zmeny odvetvia) a zároveň dochádzalo k substitučnému efektu interakcie, keď tlak na vyššiu efektívnosť výroby vytvorený hospodárskou krízou spôsoboval pokles potreby zapojenia ľudskej práce do výroby. Dôležitú rolu pri takomto vývoji zohrávali odvetvia priemyselnej výroby, ktoré boli krízou silno zasiahnuté, a preto sa z nich v tomto odvetví presúvala pracovná sila.

⁸ Efekty sa rátajú ako medziročná zmena, teda aj keď údaje vychádzajú z roku 2008, jednotlivé efekty možno vyjadriť až od roku 2009.

Graf 1.8

Top 5 najvyšších a najnižších príspevkov efektu v rámci odvetvia k zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy (v p. b.)



Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.

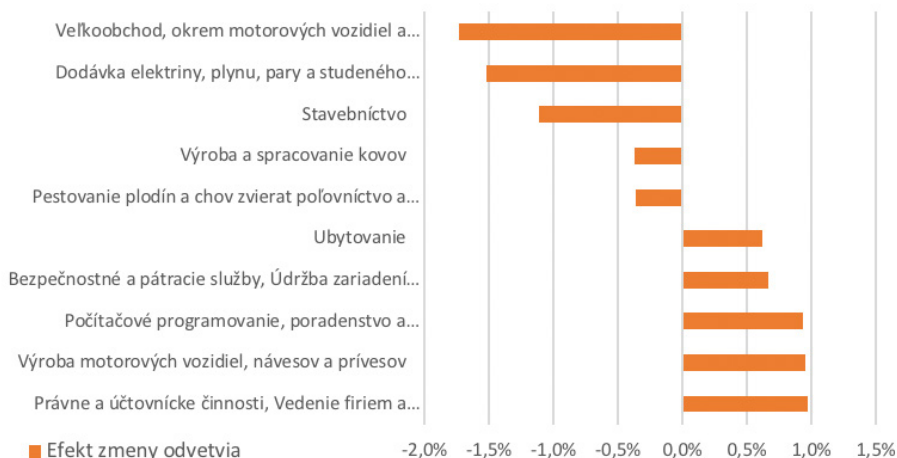
Naopak, druhé obdobie sa vyznačuje oživením rastu produktivity, keď priemerné tempo rastu dosiahlo dvojnásobok hodnoty predchádzajúceho obdobia. V tomto období sa postupne oživuje zamestnanosť vo vysokoproduktívnych odvetviach (napr. automobilový priemysel) a to sa prejavuje na kladnej hodnote efektu zmeny odvetvia. Efekt interakcie je naďalej negatívny, teda zmena produktivity a zamestnanosti sa správajú ako substitúty. Čiže v priemere rast produktivity stiera potrebu dodatočnej pracovnej sily, čo je logickým predpokladom.

V poslednom období rokov 2015 – 2017 sa však opäť mení charakter vývoja priemernej ročnej produktivity, keď efekt rastu produktivity v rámci odvetvia klesá na najnižšie hodnoty v sledovanej dekáde. Rovnako statický a dynamický štruktúrny efekt (efekt zmeny odvetvia a interakcie) sa takmer úplne vytrácajú. Nastáva tak akási rigidnosť vo vývoji, keď priemerná produktivita zaznamenáva len veľmi malé hodnoty prírastkov a štruktúra zamestnanosti sa takmer vôbec nemení.

Analýza nám umožnila aj poodhaliť, ktoré konkrétne odvetvia sa najviac podieľali na jednotlivých zmenách produktivity a aký bol ich individuálny príspevok k celkovej zmene produktivity. V rámci rastu produktivity samotnej (efekt v rámci odvetvia), teda efektívnejšiemu produkčnému procesu dosiahli najväčší pozitívny príspevok k celkovému rastu zväčša odvetvia patriace do spracovateľského priemyslu. Naopak, negatívny príspevok dosiahli odvetvia služieb (obzvlášť

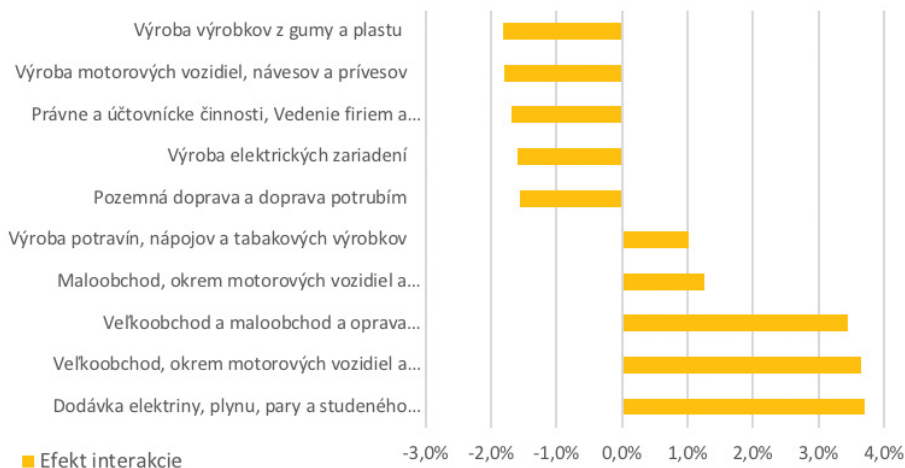
odvetvie veľkoobchodu a maloobchodu). Najväčší negatívny príspevok však dosiahlo odvetvie a dodávky elektriny, plynu, pary a studeného vzduchu. Zatiaľ čo pri spomenutých pozitívnych príspevkoch dochádza k násobnému rastu produktivity práce (aj keď počítanej z bežných cien), pri negatívnych príspevkoch produktivita poklesla počas analyzovaného obdobia.

Graf 1.9
Top 5 najvyšších a najnižších príspevkov efektu zmeny odvetvia k zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy (v p. b.)



Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Graf 1.10
Top 5 najvyšších a najnižších príspevkov efektu interakcie k zmene produktivity práce podľa shift-share analýzy (v p. b.)



Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.

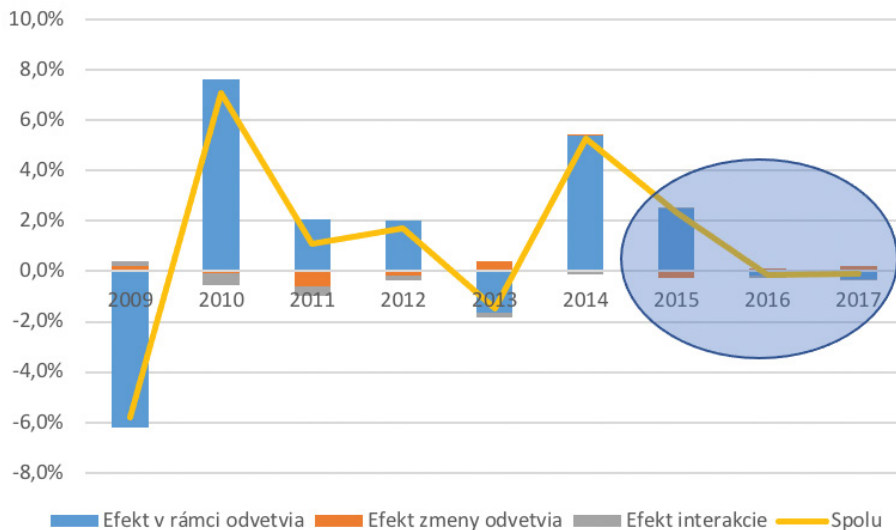
Pri efekte zmeny odvetvia dosiahli najvyššie príspevky odvetvia, ktoré zažili v období poslednej dekády rozmach zamestnanosti. Zaradujú sa sem najmä služby, ktoré sa vyznačujú vyššou mierou pridanej hodnoty, ale vďaka expanzii automobilového priemyslu aj toto odvetvie. Najvyššie negatívne príspevky dosiahli odvetvia už vyskytujúce sa v predchádzajúcom efekte (najmä dodávka elektriny, vody atď. a veľkoobchod). Tie zaznamenali pokles zamestnanosti v priebehu analyzovaného obdobia, čo nakoniec ovplyvnilo aj príspevky v poslednom (interakčnom) efekte. V tomto efekte sa už spomínané odvetvia veľkoobchodu a dodávky elektriny umiestnili na najvyšších hodnotách v pozitívnom príspevku, keď pokles v produktivite v rámci odvetvia v kombinácii s poklesom zamestnanosti v odvetví spôsobil pozitívny príspevok v ich vzájomnej interakcii. Čiže pokles produktivity bol komplementom k ešte väčšiemu poklesu zamestnanosti v odvetví, čo viedlo k pozitívnemu príspevku odvetvia v rámci efektu interakcie. Kladné hodnoty príspevkov odvetví sú výsledkom komplementárnej interakcie medzi vývojom produktivity práce a zmenami zamestnanosti. Negatívne hodnoty príspevkov odvetví, ako sú viaceré odvetvia spracovateľského priemyslu, sú výsledkom substitučného efektu interakcie, keď vyššie úrovne produktivity boli dosiahnuté na úkor zamestnanosti v odvetví alebo naopak.

1.4. Problém spomaleného rastu produktivity

Ako už bolo poukázané vyššie, najmä posledné obdobie analýzy sa vyznačovalo nižším tempom rastu produktivity práce, ktoré možno zreteľne vidieť aj v grafe 1.11. Práve v tomto období vzniká problém spomalenej produktivity, keď mierny nárast v predchádzajúcich rokoch je nahradený absenciou rastu produktivity. V celkovom vyjadrení sa tak umiestňuje až v negatívnych hodnotách rastu.

Práve toto obdobie je však charakteristické oživením aktivity na trhu práce, keď postupne vzniká dopyt po nových pracovníkoch, ktorí v celkovom efekte prispievajú k zmierneniu poklesu rastu produktivity. Najmä efekt zmeny odvetvia, ktorý sa po väčšinu rokov nachádzal v negatívnom pásme príspevku k celkovej produktivite, sa v posledných dvoch rokoch analýzy nachádza v pozitívnych hodnotách.

Graf 1.11
Rozklad zmeny produktivity práce v SR po jednotlivých rokoch (2009 – 2017)



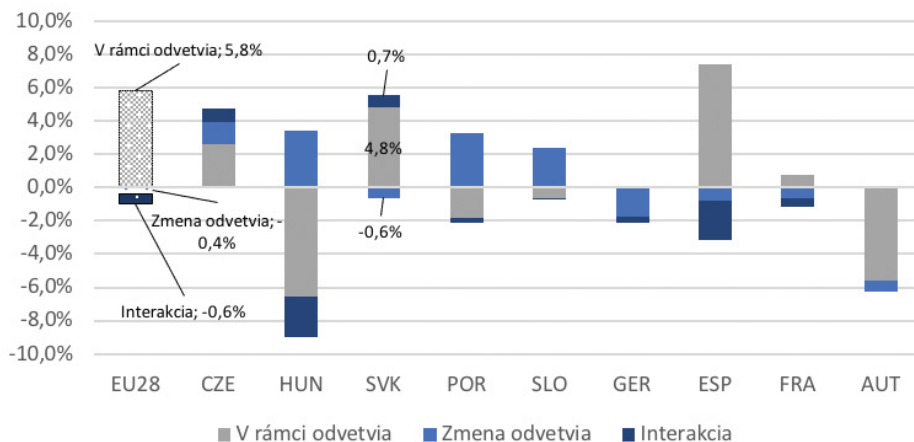
Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Je preto vhodné porovnať, či sa tento problém spomaleného rastu produktivity vyskytuje izolovane alebo je to fenomén, ktorý je prítomný aj v iných krajinách SVE alebo EÚ. Do vzorky sme vybrali krajiny, ktoré mali dostupné údaje o zamestnanosti a pridanej hodnote za už spomínaných 60 odvetví. Nachádzajú sa tu okrem Slovenska (SVK) aj Česko (CZE), Maďarsko (HUN), Portugalsko (POR), Slovinsko (SLO), Nemecko (GER), Španielsko (ESP), Francúzsko (FRA) a Rakúsko (AUT). Ide teda o zmes krajín, pričom niektoré sú na podobnej výkonnostnej úrovni ako Slovensko (CZE a HUN). Niektoré patria k rozvinutejším, ale stále relatívne podobným krajinám ako SR (POR, SLO), a niektoré reprezentujú konvergenčné vzory, ku ktorým by sa SR chcela priblížiť (GER, ESP, FRA a AUT). Rovnako sú prezentované aj výsledky pre celé zoskupenie EÚ 28.

Pre analýzu celkového obdobia rokov 2009 – 2017 platí, že vo vyjadrení k priemeru EÚ 28 ako benchmarku zmeny produktivity (prvý stĺpec) dosiahlo Slovensko v rámci vybraných krajín druhý najväčší nárast produktivity v rámci odvetvia (graf 1.12). Väčší nárast vnútroodvetvového efektu dosiahlo iba Španielsko. Slabým miestom zmeny produktivity bol statický efekt štruktúrnej zmeny zamestnanosti, kde v porovnaní s EÚ 28 dosiahlo podpriemerné výsledky. Napr. Česko, Maďarsko, Portugalsko či Slovinsko (všetky krajiny sú priamymi konkurentmi pri konkurencieschopnosti produkcie) dosiahli tento efekt

v porovnaní s EÚ nadpriemerný. V poslednom, dynamickom efekte štruktúrnej zmeny (interakcie) dosiahla SR iba nevýznamný efekt blízky nule. Aj to však stačilo na dosiahnutie mierne nadpriemerného pozitívneho vplyvu, ktorý sa na celoeurópskej úrovni ocitol v negatívnom pásme.

Graf 1.12
Dekomponovaný rozdiel vývoja rastu produktivity práce vo vybraných krajinách voči priemeru EÚ 28 (prvý stĺpec) – obdobie 2009 – 2017

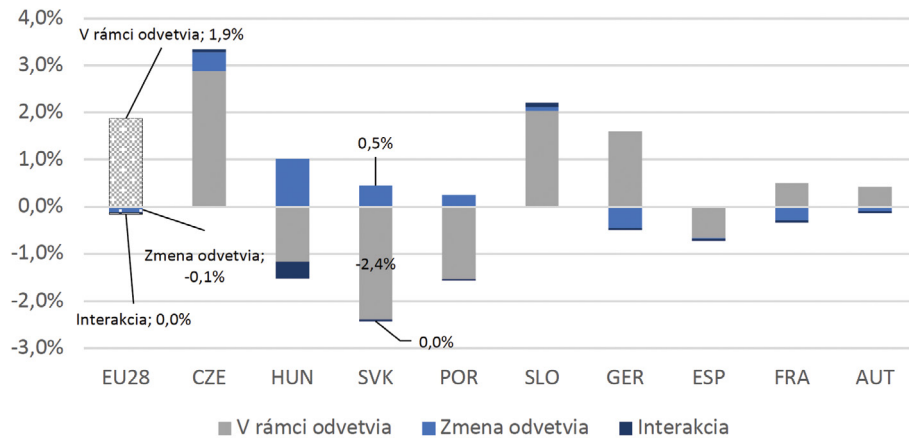


*Poznámka: Prvý stĺpec reprezentuje dekomponovanú zmenu produktivity práce za EÚ 28, ďalšie stĺpce predstavujú percentuálnu zmenu voči priemeru EÚ 28.
 Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.*

Ak zúžime túto analýzu len na posledné obdobie rokov 2015 – 2017, získame zásadne rozdielny pohľad na vývoj produktivity na Slovensku (SVK). Zatiaľ čo pri celom období sa zmena produktivity opierala najmä o vnútroodvetvový efekt, v posledných rokoch sa jeho vplyv absolútne vytratil. V porovnaní s celou EÚ dosiahol najnižšie výsledky z celej vzorky krajín, pričom skončil až v negatívnych hodnotách rastu. To sa neudialo v žiadnej inej analyzovanej krajine. Naopak, absolútny prepad zmeny produktivity „zachraňoval“ efekt zmeny odvetvia, ktorý sa dostal do pozitívnych hodnôt v porovnaní s vývojom priemeru EÚ 28 a pridal sa k už spomenutým krajinám, ktoré dosiahli pozitívny efekt aj v celom období (nielen za posledné tri roky). Efekt interakcie sa pri takom krátkom časovom období ustálil na nulových hodnotách, čo bolo očakávaným javom.

Graf 1.13

Dekomponovaný rozdiel vývoja rastu produktivity práce vo vybraných krajinách voči priemeru EÚ 28 (prvý stĺpec) – obdobie 2009 – 2017



Poznámka: Prvý stĺpec reprezentuje dekomponovanú zmenu produktivity práce za EÚ 28, ďalšie stĺpce predstavujú percentuálnu zmenu voči priemeru EÚ 28.

Prameň: Vlastné výpočty a spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Na prípade vývoja slovenskej ekonomiky v uplynulých dvoch dekádach máme možnosť porovnať situáciu, keď je ekonomický rast spojený s nárastom produktivity práce pri relatívne miernych zmenách zamestnanosti, so situáciou, keď je spojený s rastom zamestnanosti pri nevýraznom vzostupe produktivity. Zmena roly produktivity súvisela so zmiernením dynamiky akumulácie kapitálu.

Pri dekompozícii zmien produktivity sme zistili, že produktivita na Slovensku v období posledných rokov bola ovplyvňovaná hlavne efektmi v rámci jednotlivých odvetví; štruktúrne zmeny zamestnanosti pri nej zohrávali menej významnú rolu. Pozitívny „vnútroodvetvový“ efekt sa však vytratil v období po roku 2014, rast produktivity práce sa celkovo spomalil. Vtedy ešte výraznejšiemu spomaleniu produktivity bránila dovtedy absentujúca štruktúrna zmena zamestnanosti.

Z týchto poznatkov vyplýva, že za spomalením produktivity treba vidieť aj vnútroodvetvové faktory (ako napr. spomenuté oslabenie akumulácie kapitálu a vybavovania práce kapitálom), ako aj medziodvetvové faktory (slabý efekt štruktúrnej zmeny smerom k odvetviam s vyššou produktivitou).

2. Problematika migrácie a zamestnávania cudzincov na Slovensku

V minulosti Slovensko nepatrilo k cieľovým destináciám migrantov, vo významnejšej miere sa ani nevyužívala pracovná sila cudzincov. Naopak, krajina má skôr skúsenosti s tzv. vystahovaleckými vlnami a odchodom za prácou. Po roku 1990 začali na Slovensko prichádzať prví prisťahovalci, do rozdelenia Československa išlo najmä o občanov Českej republiky. Po vzniku samostatnej SR sem prichádzali aj občania z ostatných európskych krajín, ich podiel vtedy dosahoval až k 90 percentám všetkých prisťahovalcov v SR. Podiel štátnych príslušníkov tretích krajín (ŠPTK) však postupne zvyšoval svoju váhu, a to hlavne v posledných troch rokoch (podpísali sa pod to predovšetkým občania Ukrajiny a Srbska prichádzajúci za prácou). V roku 2018 počet cudzincov z tretích krajín po prvýkrát prevýšil počet občanov EÚ s pobytom v SR.

Napriek zmenám v posledných rokoch ostávajú zatiaľ tradične najpočetnejšou skupinou cudzincov žijúcich v SR občania susedných krajín, okrem pracovných vzťahov ich k Slovensku viažu často aj príbuzenské a iné historicky podmienené väzby (ich podiel na celkovom počte cudzincov bol k 1. polroku 2020 nad 47 %). Z toho samotní občania Ukrajiny predstavujú dnes viac ako štvrtinu všetkých cudzincov na Slovensku (27 %) a až takmer polovicu cudzincov z tretích krajín – ide o najpočetnejšiu skupinu cudzincov žijúcich u nás (pre porovnanie, podiel občanov Česka, ktorí sú najpočetnejšou skupinou migrantov z krajín EÚ, dosahuje len 8 % všetkých cudzincov v SR, ÚHCP P PZ, 2020). Ďalšiu viac ako pätinu všetkých cudzincov v SR tvoria občania troch juho-/východoeurópskych krajín (Rumunsko, Bulharsko, Srbsko) a Ruska. Tiež tradičnú skupinu migrantov na Slovensku tvorili v minulosti migranti z krajín juhovýchodnej Ázie (Vietnam, Čína, Kórejská republika, Thajsko), ich podiel však klesá (pod 10 %).

Celkovo od vstupu Slovenska do EÚ narástol počet cudzincov legálne žijúcich v SR takmer 7-násobne. V súčasnosti je najvýraznejším komponentom legálnej migrácie na Slovensko migrácia za prácou, podnikaním a štúdiom (IOM, 2020), a tiež za účelom zlúčenia rodiny. Takmer 74 300 cudzincov zamestnaných na Slovensku (k júnu 2020) znamená, že na 32 domácich zamestnancov pripadá jeden zamestnaný cudzinec (IOM, 2020). Počet zamestnaných cudzincov u nás je dnes 22-násobne vyšší, než bol v čase vstupu Slovenska do EÚ, pritom takmer 60 % z nich predstavujú občania krajín mimo EÚ. Zhruba tri štvrtiny migrantov pracujúcich v SR sú muži.

V európskom kontexte však podiel cudzincov na celkovej populácii Slovenska vo výške 2,67 % (ku koncu prvého polroka 2020) predstavuje štvrtú najnižšiu hodnotu. Aj keď je podiel cudzincov v slovenskej populácii v porovnaní s Európou stále relatívne nízky, vysoké medziročné nárasty migrantov v posledných rokoch si vyžiadali úpravu legislatívy a podmienok ich pobytu, predovšetkým v oblasti ich uplatnenia sa na slovenskom trhu práce. Nová situácia si vyžaduje i významnejšiu aktualizáciu už zastarávajúcich dvoch strategických dokumentov pre oblasť 1. migrácie a 2. integrácie cudzincov.

Pracovná migrácia ako kľúčová zložka migrácie z hľadiska jej motívov má nielen svoje príčiny a pozadie, ale prináša dôsledky tak pre krajiny pôvodu migrantov, ako aj pre krajiny, resp. spoločnosti, ktoré sú ich cieľom. Ak hovoríme o širokom spektre potenciálnych dopadov na obe tieto spoločnosti (sociálne, ekonomické, demografické, politické, bezpečnostné, apod.), rovnako tak môžeme široko definovať aj možné motívy a pozadie.

2.1. Politicko-ekonomický a geopolitický kontext pracovnej migrácie

Pracovná migrácia⁹ predstavuje komplexný sociálny jav, ktorý má široké spektrum dosahov na spoločnosti, z ktorých pracovní migranti odchádzajú a taktiež na spoločnosť, do ktorej prichádzajú. Spektrum dosahov, krátkodobých a dlhodobých, tvoria dosahy, ktoré možno z pohľadu súčasnej spoločenskej hodnotovej orientácie a morálky hodnotiť ako jednoznačne pozitívne, jednoznačne negatívne, ale množstvo dosahov je nejednoznačných a nie je možné hodnotiť ich pozitívne alebo negatívne bez definovanej východiskovej pozície hodnotenia. Migrácia často generuje pozitívne aj negatívne dosahy zároveň, no pre rozdielne krajiny (domovské vs. cieľové), alebo aj na rozdielne triedy a sektory v rámci jednej spoločnosti, čo vytvára predpoklady pre konflikty záujmov.

Medzinárodná organizácia pre migráciu (International Organization for Migration – IOM) radí medzi možné pozitívne dosahy migrácie: zvýšenie globálnej ekonomickej efektivity; pozitívny vplyv na osobu migranta¹⁰ (vo väčšine

9 Text sa primárne zameriava na jav pracovnej migrácie, presnejšie na pracovnú migráciu na Slovensko z tretích krajín (mimo EÚ). Autori sú si plne vedomí rozdielu medzi utečeneckou (azylovou) migráciou a pracovnou migráciou, avšak pri hodnotení javu pracovnej migrácie je potrebné vychádzať aj z javu migrácie ako takej bez rozdielu motivácie migrovať. Taktiež zo spoločenskej praxe je evidentné, že verejnosť vo všeobecnosti striktné nerozlišuje medzi utečeneckou a pracovnou migráciou, ale zameriava sa viac na jej dopady na svoj každodenný život. Autori sa pokúsili túto spoločenskú realitu v texte reflektovať.

10 Migrant v základnej terminológii IOM je emigrantom (vystaľovalcom) čiže človekom, ktorý má úmysel usadiť sa na území iného štátu na dobu dlhšiu ako jeden rok, a zároveň je imigrantom, čiže človekom, ktorý

prípadoch), predovšetkým v prípade nových príležitostí pre zamestnancov, ktoré nie sú dostupné v domovskej krajine; prílev remitencií a zahraničnej meny má pozitívne vplyvy na jednotlivcov a celú domovskú krajinu; migrácia môže v niektorých sektoroch domovskej ekonomiky migranta znížiť nezamestnanosť; z diaspór môže dochádzať k transformácii technológií, k novým investíciám, či k prílevu investičného kapitálu; migrácia môže viesť k zvýšeniu obchodu medzi cieľovou a domovskou krajinou migranta; možnosť emigrácie môže stimulovať investície do vzdelávacieho systému a do ľudského kapitálu; charitatívne aktivity migrantských diaspór môžu napomôcť rozvoju miestnych komunít v domovskej krajine migrantov.

Medzi možné negatívne dosahy migrácie podľa IOM patria: migrácia môže spôsobiť odliv kvalifikovaných pracovných síl, a tým spôsobiť pokles kvality základných služieb; migrácia môže v domovskej krajine spôsobiť pokles hospodárskeho rastu a produktivity kvôli zníženej dostupnosti kvalifikovanej pracovnej sily a negatívnym externalitám; migrácia spôsobuje nižšiu návratnosť investícií do školského systému; selektívna migrácia môže zvýšiť príjmové nerovnosti v domovskej krajine; domovská krajina stráca potenciálne daňové príjmy; migrácia vytvára riziko vzniku remitenčnej ekonomiky a vonkajšej závislosti, čo v prípade poklesu remitencií v čase vytvára nové problémy; remitencie majú inflačný potenciál, predovšetkým na lokálnych trhoch s nehnuteľnosťami na bývanie; migrácia znižuje veľkosť politických tried (Farrant, MacDonald, Sriskandarajah, 2006). Spektrum ďalších ekonomických, sociálnych či ekologických dosahov migrácie je pochopiteľne široké.

Rovnako môžeme povedať, že významná časť dosahov je dvojakej povahy – napr. odchod migranta z domovskej krajiny znamená stratu daňových príjmov a príjmov do poisťovacích systémov v domovskej ekonomike. Zároveň ako zamestnaný v prijímajúcej krajine vytvára dodatočné daňové a poisťovacie príjmy tam. Remitencie prichádzajúce do domovskej krajiny migranta zlepšujú jej zahraničnú platobnú bilanciu a naopak, zhoršujú platobnú bilanciu krajiny, kde migrant pôsobí (majú efekt importu).

Excesívna pracovná migrácia môže prehĺbiť príjmovú nerovnosť v krajine – horné príjmové skupiny získavajú, nižšie príjmové skupiny strácajú. Nórsko zaznamenalo po rozšírení EÚ v roku 2004 enormný nárast pracovnej migrácie predovšetkým z bývalých socialistických krajín. Štúdiá skúmajúca obdobie

pochádza z územia iného štátu, a ktorý prišiel s úmyslom usadiť sa na dobu dlhšiu ako jeden rok. Čiže použitie termínu emigrant alebo imigrant závisí, či sa pozeráme z pohľadu domovskej krajiny alebo cieľovej krajiny.

2005 – 2016 (Slettebak, 2020) preukázala, že zvýšená príjmová nerovnosť bola zaznamenaná po príchode pracovných migrantov, pričom však nepreukázala opačnú kauzalitu, čiže že zvýšená nerovnosť spôsobila zvýšenie pracovnej migrácie. Vplyv pracovnej migrácie z nových členských krajín EÚ významne ovplyvnil celkovú nerovnosť v Nórsku. Pracovná migrácia do Nórska taktiež negatívne ovplyvnila príjmovú nerovnosť medzi domácou populáciou, významne však iba vo vidieckych oblastiach.

Masívna pracovná migrácia môže ovplyvňovať aj silu odborových organizácií a schopnosť organizovania sa – pozícia zamestnancov oslabuje, pozícia zamestnávateľov posilňuje, teda opäť pozitíva a negatíva migrácie si spoločenské triedy delia nerovnomerne. Pracovní migranti menej často vstupujú do odborov, čo znamená zníženie podielu zamestnancov v odboroch. Navyše migranti zvyšujú náboženskú, kultúrnu a jazykovú diverzitu na trhu práce, čo môže potenciálne znižovať schopnosť kolektívnych aktivít presadzovať záujmy zamestnancov (Finseraas, Roed, Schone, 2020).

Pracovná migrácia, rovnako ako všetky ostatné druhy migrácie, je kvantitatívne a kvalitatívne citlivý spoločenský jav. Rozsah a intenzita všetkých dosahov pracovnej migrácie závisia od jej kvality a kvantity. Pod kvalitou migrácie sa chápu atribúty migrujúcich osôb ako vek, pohlavie, národnosť, náboženské preferencie, kultúrno-hodnotová orientácia, vzdelanie, kvalifikácia a mnohé ďalšie. Pod kvantitou sa samozrejme chápe početnosť migrantov s určitými kvalitatívnymi atribútmi. Pod citlivosťou migrácie sa chápe práve kvalitou a kvantitou podmienená schopnosť generovať dosahy na okolitú spoločnosť, pričom ide o akékoľvek dosahy želané i vedľajšie.

Dôsledky pre cieľovú krajinu sa môžu líšiť aj z pohľadu dĺžky pobytu migrantov. Časť pracovnej sily sa po určitom čase vracia do svojej domoviny alebo zmení krajinu pôsobenia, ale časť pracovných migrantov sa trvalo usadí a eventuálne za nimi presídlia aj ďalší členovia rodiny. Prichádzajúcu migráciu do určitého objemu prijímajúca spoločnosť bez väčších patologických spoločenských javov (napr. zníženie bezpečnosti) dokáže absorbovať. Hranica „prijateľného“ objemu je do veľkej miery závislá od kvalitatívnych atribútov imigrantov, ale dôležité sú aj iné faktory.

Pri tvorbe migračnej politiky by mali byť brané do úvahy všetky druhy dosahov, ktoré migrácia generuje. Selektívne vyberanie len pozitív pre určité sektory/krajiny, resp. negatív pre iné sektory/krajiny znižuje možnosť nastavenia všeobecne akceptovanej migračnej politiky.

2.1.1. Faktory potreby pracovnej sily zo zahraničia

Pri skúmaní spoločenského, politického a ekonomického kontextu pracovnej imigrácie je potrebné v prvom rade skúmať príčiny vzniku potreby, resp. motivácie prijímania zahraničnej pracovnej sily. Individuálna motivácia migrovať za prácou na strane migrujúcich osôb býva najčastejšie vyvolaná ekonomickými, sociálnymi a bezpečnostnými podmienkami v domovskej aj v cieľovej krajine. Prijímanie zahraničných pracovných migrantov na druhej strane je v značnej miere kolektívne rozhodnutie, keďže štátna politika vytvára právny a inštitucionálny rámec, ktorý prichádzajúcu migráciu umožňuje a reguluje.

Pre krajinu, resp. ekonomiku vnútorná potreba získavania zahraničnej pracovnej sily vzniká v zásade z nerovnováhy medzi štruktúrou národného hospodárstva a štruktúrou dostupnej domácej pracovnej sily. Táto nerovnováha zvyčajne vzniká kombináciou viacerých faktorov ako napríklad demografický vývoj, príliš rýchle zmeny v štruktúre ekonomiky a ďalšie. V pozadí však ide o nedostatočné alebo úplne absentujúce riadenie spoločnosti, ktoré by sledovalo spoločenské záujmy definované demokratickým rozhodovaním. Nepriaznivý demografický vývoj, príliš rýchle zmeny na strane korporátneho sektora, či emigrácia obyvateľstva za lepšími podmienkami do zahraničia sú vlastne symptómy nedostatočného spravovania spoločnosti.

Moderné kapitalistické spoločnosti sú charakteristické vysokou komplexnosťou a vysokým stupňom spoločenskej delby práce, čo bez starostlivého spravovania spoločnosti produkuje celé spektrum spoločenských problémov a konfliktov. Častým javom taktiež býva, že spravovanie spoločnosti je uskutočňované len pre záujmy určitých sektorov spoločnosti, ktoré zvyčajne kopírujú triedne delenie charakteristické pre kapitalistické spoločnosti. Takéto selektívne záujmové spravovanie spoločnosti často vytvára nesúlad medzi potrebami zamestnávateľov po pracovnej sile a jej dostupnosťou v domácej spoločnosti. Dynamika vývoja potrieb po pracovnej sile z pohľadu jej kvality a kvantity je vyššia ako schopnosť domácej spoločnosti na tieto potreby reagovať. Napríklad veľké investície do výroby automobilov na Slovensku vytvorili v relatívne krátkom čase silný dopyt po kvalifikovanej pracovnej sile v takej kvantite, ktorú regióny, kde boli tieto investície umiestnené, neboli v žiadnom prípade schopné naplniť. Logickým riešením bola medziregionálna vnútroštátna migrácia a hľadanie vhodných pracovníkov v zahraničí. Legitímnou otázkou je preto správnosť priťahovania a umiestňovania podobných investícií v takom rozsahu.

Úlohou vzdelávacieho systému je pripravovať ľudí do pracovného života v potrebnej kvalifikácii a priestorovo optimalizovane po celej krajine. Štruktúra vzdelávacej infraštruktúry a jej personálne zabezpečenie patrí k základnej infraštruktúre krajiny a jej stabilita je pre spoločnosť a jej vývoj dôležitá. Tlak na jej rýchle prispôsobovanie aktuálnym potrebám zamestnávateľov má negatívny vplyv na kvalitu vzdelávania. Časté a rýchle zmeny v štruktúre a zameraní škôl negatívne vplyvajú na stabilitu celej spoločnosti. Správna je teda požiadavka, aby pri umiestňovaní nových investícií v ekonomike boli preferované tie, ktoré vedia využívať potenciál novej pracovnej sily, ktorú produkuje existujúci vzdelávací systém v danom regióne.

Demografický vývoj je ďalším významným faktorom ovplyvňujúcim rovnováhu, resp. nerovnováhu medzi dopytom po pracovnej sile a jej ponukou v ekonomike. Zodpovedné a kompetentné riadenie spoločnosti chápe význam stabilného demografického vývoja ako jedného z kľúčových faktorov dlhodobej stability spoločnosti. Rodinná politika a sociálna politika vo všeobecnosti sú základnými nástrojmi na udržiavanie dostatočnej pôrodnosti. Silná sociálna politika býva považovaná za ľavicovú politickú agendu, ktorú ako takú korporátny, čiže zamestnávateľský sektor nepodporuje. Ten zvyčajne požaduje znižovanie sociálnych výdavkov a daňového zaťaženia. Pre korporátny sektor je z týchto dôvodov prirodzenejšie žiadať riešenie následku nepriaznivého demografického vývoja v podobe nedostatku pracovných síl migráciou zo zahraničia.

Schopnosť verejnej moci ovplyvňovať štruktúru hospodárstva v neoliberalnej spoločnosti je do značnej miery obmedzená. Verejná moc môže len v obmedzenej miere riadiť príchod nových investícií, a ešte menej možností má ovplyvňovať smer rozvoja súkromných firiem z hľadiska ich vnútorného rozvoja, čo sa týka modernizácií, reprofilizácií, rozširovania kapacít a podobne, ktoré všetky ovplyvňujú dopyt po pracovnej sile. Prevládajúci neoliberalný ideologický rámec, v ktorom sa Slovensko a EÚ v posledných desaťročiach nachádzajú, do značnej miery obmedzuje možnosti verejnej moci spravovať spoločnosť, a predchádzať tak nerovnováham medzi dopytom a ponukou pracovnej sily. To prispelo aj k súčasnému nedostatku pracovných síl na trhu práce v niektorých sektoroch slovenskej ekonomiky a štát sa ocitol v súťaži s ďalšími štátmi EÚ o pracovnú silu z tretích, čiže nečlenských, krajín.

2.1.2. Rôzne záujmy pri tvorbe verejnej politiky pre oblasť pracovnej migrácie na Slovensku

Nositelia verejnej politiky, čiže politické strany držiace a vykonávajúce moc, odvodzujú svoju legitimitu od získaných hlasov v slobodných voľbách. Právo voliť majú len individuálni jedinci, čiže verejná politika by mala odrážať vôľu voličov. V skutočnosti však reálna verejná politika reflektuje aj na záujmy domácich i zahraničných súkromných firiem a niektorých cudzích štátov. Títo aktéri však nie sú formálne súčasťou volebného procesu. V realite sú však dodávateľmi špecifickej legitimity pre vládu. Z týchto dôvodov vlády v rôznych obdobiach a v rôznej miere reflektujú na ich požiadavky. A to aj v prípade pracovnej migrácie a aj prípadne v rozpore so záujmami občanov krajiny. Takýto je reálny obraz tvorby politiky vo väčšine štátov sveta.

Na tvorbu migračnej politiky, vrátane politiky pracovnej migrácie z tretích krajín, vplývajú predovšetkým tieto faktory:

- vládne inštitúcie a politické strany držiace moc,
- verejná mienka,
- rôzne záujmové organizácie (humanitné organizácie, záujmové neziskové organizácie),
- záujmy zamestnancov (odbory),
- záujmy zamestnávateľov,
- medzinárodné záväzky štátu,
- iné.

Vláda SR v minulosti vytvorila Medzirezortnú expertnú komisiu pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (MEKOMIC), ktorá sa spolupodieľala na tvorbe migračnej a integračnej politiky. Vláda taktiež konzultovala politiku pracovnej migrácie aj v Hospodárskej a sociálnej rade Slovenskej republiky, tzv. tripartite, ktorej členovia (okrem Vlády SR) reprezentujú záujmy zamestnancov a zamestnávateľov. Súčasní členovia (koniec roka 2020) sú:

- vláda SR,
- Konfederácia odborových zväzov SR (KOZ),
- Republiková únia zamestnávateľov (RÚZ),
- Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS),
- Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ),
- Asociácia priemyselných zväzov (APZ).

Všetky členské organizácie tripartity s výnimkou Vlády SR boli zo strany autorov monografie oslovené so žiadosťou o oficiálne stanovisko k problematike

pracovnej migrácie do SR. Oficiálne stanovisko poskytla iba Asociácia priemyselných zväzov. Stanovisko okrem iného uvádza, že priemysel bol jedným z prvých odvetví, ktoré začali pociťovať nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily. Ako príčiny nutnosti prijímania pracovných síl zo zahraničia vidí APZ: a) starnutie obyvateľstva; b) nutná transformácia výroby, ktorá vyžaduje aj postupnú zmenu zručností a požiadaviek na zamestnancov; c) nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily na trhu práce; d) školský systém nezodpovedajúci potrebám pracovného trhu a najmä priemyslu; e) silná právna regulácia pracovnoprávných predpisov. Podľa APZ kompetentné štátne orgány nedostatočne zohľadňujú predikcie nedostatkových profesií a javia minimálny záujem o celkovú zmenu systému. Ďalej podľa APZ čiastkové zmeny neriešia systémový problém, a to nesúlad školského systému, trhu práce a potrieb zamestnávateľov. APZ ako svoje ciele v tejto oblasti uvádza najmä reformu školstva, vytvorenie nových schém pracovnej mobility, komplexnú zmenu právnych predpisov, tvorbu nedostatkových profesií z predikcie trhu práce, informatizáciu procesov pri udeľovaní povolení na pobyt, zvýšenie personálnych kapacít cudzineckej polície a ambasád (Asociácia priemyselných zväzov, 2020).

Postoje tých politických strán, ktoré sú zastúpené v Národnej rade SR, sú pre tvorbu politiky pracovnej migrácie dôležité, a prirodzene postoje strán, ktoré držia reálnu výkonnú moc sú dôležitejšie ako postoje opozičných strán. Výsledky všeobecných parlamentných volieb v roku 2020 priviedli do Národnej rady Slovenskej republiky šesť politických strán, z ktorých štyri vytvorili vládnu koalíciu, tá v roku 2020 disponovala ústavnou väčšinou. Vo voľbách 2020 došlo takpovediac k prepólovaniu politickej moci – opozičné strany predchádzajúceho volebného obdobia vytvorili vládnu koalíciu a ujali sa moci, pričom ideologická orientácia týchto politických strán je v princípe pravicová, na rozdiel od predchádzajúceho volebného obdobia, keď politickú moc držali prevažne stredové až ľavicové strany. Táto ideologická zmena sa prirodzene prejaví vo verejnej politike.

Tabuľka 2.1 uvádza politické strany, ktoré po voľbách 2020 získali zastúpenie v Národnej rade SR, ich volebný výsledok a počet získaných poslaneckých mandátov. Ďalej tabuľka uvádza, ktoré politické strany spolu vytvorili vládnu koalíciu, a sú teda reálnymi tvorcami verejnej politiky, a ktoré sa stali účasťou parlamentnej opozície bez reálnej možnosti tvorby verejnej politiky. Ako posledné informácie tabuľka udáva, či politické strany vo svojich oficiálnych volebných programoch pre parlamentné voľby v roku 2020 deklarovali spoje ciele v oblasti politiky

pracovnej migrácie na Slovensko, resp. či poskytli oficiálne stanovisko k tejto problematike.

Víťazom parlamentných volieb a najsilnejšou politickou stranou sa stalo hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (OĽANO). Pomerne podrobný volebný program (210-stranový dokument) pre voľby 2020 hovorí o problematike pracovnej migrácie z tretích krajín nasledovne: „Navrhujeme zaviesť jednoduché a prehľadné pravidlá flexibilného zamestnávania ľudí zo zahraničia, budeme pritom zohľadňovať, aby nedochádzalo k sociálnemu dampingu v ekonomicky slabých regiónoch“ a „navrhujeme opatrenia na prilákanie kvalitných vedcov zo zahraničia, ktorí by časť svojho know-how mohli odovzdať tímom vedcov u nás cez štipendiá, ktoré im vytvoria atraktívne podmienky na dlhodobú vedeckú prácu“. (Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti, NOVA, Kresťanská únia, Zmena zdola, 2020).

Druhým najúspešnejším politickým subjektom sa vo voľbách 2020 stala politická strana SMERSD, vo svojom stručnom volebnom programe (SMER – sociálna demokracia, 2020) pracovnú migráciu z tretích krajín nespomína a neposkytla ani osobitné stanovisko na túto tému. Je to však strana, ktorá vo volebných obdobiach 2006 – 2010, 2012 – 2016, 2016 – 2020 bola najsilnejšou vládnu stranou, ktorá sa nepochybne rozhodujúcim spôsobom podieľala na tvorbe doterajšej vládnej politiky v tejto oblasti. Počas roka 2020 sa od strany SMER-SD odštiepila časť poslancov, ktorá spoločne založila nový politický subjekt Hlas – sociálna demokracia. Strana neposkytla žiadne stanovisko k pracovnej migrácii do SR.

Hnutie SME RODINA ako tretí najúspešnejší subjekt parlamentných volieb 2020 vo svojom pomerne podrobnom volebnom programe (takmer 130 strán) pracovnú migráciu na Slovensko nespomína (SME RODINA, 2020). K migrácii má vo všeobecnosti odmietavý postoj. Osobitné stanovisko k téme pracovnej migrácie do SR hnutie SME RODINA neposkytlo.

Štvrtou najúspešnejšou stranou parlamentných volieb 2020 bola strana Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko, ktorá vo svojom volebnom programe vyjadruje negatívny postoj k migrácii ako takej, ale k pracovnej migrácii do SR sa konkrétne nevyjadruje (Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko, 2020). Osobitné stanovisko k problematike strana neposkytla.

Tabuľka 2.1

Parlamentné strany po voľbách do Národnej rady SR v roku 2020 a ich postoje k problematike pracovnej migrácie do SR

Politická strana/hnutie	Získaný podiel hlasov vo voľbách 2020 v %	Získané mandáty	Vo volebnom období 2020-2024	Volebný program 2020	Osobitné stanovisko
OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti, NOVA, Kresťanská únia (KÚ), ZMENA ZDOLA	25,02	53	vládna koalícia	obsahuje zmienku o pracovnej migrácii do SR	neposkytnuté
SMER - sociálna demokracia (SMER-SD)	18,29	38	parlamentná opozícia	neobsahuje zmienku o pracovnej migrácii do SR	neposkytnuté
HLAS - sociálna demokracia	-	(11)	parlamentná opozícia	-----	neposkytnuté
SME RODINA	8,24	17	vládna koalícia	neobsahuje zmienku o pracovnej migrácii do SR	neposkytnuté
Kotlebovci - Ľudová strana Naše Slovensko (ĽSNS)	7,97	17	parlamentná opozícia	neobsahuje zmienku o pracovnej migrácii do SR	neposkytnuté
Sloboda a Solidarita (SAS)	6,22	13	vládna koalícia	obsahuje zmienku o pracovnej migrácii do SR	poskytnuté
ZA ĽUDÍ	5,77	12	vládna koalícia	obsahuje zmienku o pracovnej migrácii do SR	neposkytnuté

Poznámka: oficiálna žiadosť o poskytnutie osobitného stanoviska k problematike pracovnej migrácie do SR bola každej parlamentnej politickej strane odoslaná koncom roka 2020. Odpovede boli spracované po uplynutí jedného mesiaca. Počet poslancov politickej strany HLAS-sociálna demokracia neznamená počet mandátov získaných v parlamentných voľbách, ale je to počet poslancov, ktorí sa oddelili od strany SMER-SD a vytvorili nový politický subjekt.

Prameň: autori.

Piata najúspešnejšia strana parlamentných volieb 2020 strana Sloboda a solidarita sa vo svojom podrobnom volebnom programe (376 strán) pracovnej migrácii do SR nevenuje priamo, spomína ju však v rámci problému nedostatku

pracovníkov v zdravotníctve. Volebný program strany uvádza: „Zjednodušíme podmienky na vstup zahraničných zdravotníckych pracovníkov (mimo EÚ) s dôrazom na zachovanie kvality poskytovanej ZS.“ (Sloboda a Solidarita, 2020a). Strana SaS taktiež poskytla osobitné stanovisko k problematike pracovnej migrácie do SR: „Ľudia z tretích krajín, ktorí chcú u nás pracovať, môžu byť pre Slovensko prínosom, ale môžu ho aj poškodiť. Dá sa to odvodiť zo zahraničných štúdií. Kľúčové je preto mať o nich viac informácií (napríklad pomocou bodovacieho systému, ktorý sa vo svete úspešne používa) a mať aj viac informácií o dosahoch príchodu zahraničných pracovníkov na Slovensko, najmä na trh práce, na (lokálne) verejné statky a na verejné financie. Zjednodušený prístup na náš pracovných trh by mali mať vysokokvalifikovaní zamestnanci s platom minimálne 1,5 násobku našej priemernej mzdy. Teda presne tak, ako to umožňuje v EÚ systém Blue card.“ (Sloboda a Solidarita, 2020b).

Poslednou úspešnou stranou v parlamentných voľbách 2020 bola strana ZA ĽUDÍ, ktorá sa vo svojom volebnom programe nevyslovuje proti migrácii (ako jediná zo zvolených strán), ale vyjadruje podporu riadenej migrácii a k pracovnej migrácii na Slovensko sa vyjadruje na niekoľkých miestach nasledovne: „Pokúsime sa pozitívne ovplyvniť demografický vývoj nástrojmi na podporu pôrodnosti, návratu našich ľudí zo zahraničia a v prípade potreby aj riadeným zamestnávaním cudzincov“; „Uľahčíme zamestnávanie ľudí zo zahraničia v období sezónnych prác a odstránime zbytočnú byrokraciú“; „Výrazne podporíme programy aktívneho získavania kvalitných zdravotníckych pracovníkov zo zahraničia, a to podľa vzoru niektorého z overených zahraničných modelov“; v časti o vysokých školách a vede uvádza „výrazne posilníme súťažné financovanie na základe merateľných a medzinárodne porovnateľných ukazovateľov. Nezávislé zahraničné hodnotenia nám pomôžu vrátiť dôveru v grantový systém. Zvýšime tak tiež šance pritiahnúť kvalitných akademikov zo zahraničia“ (ZA ĽUDÍ, 2020).

Postoje do parlamentu zvolených politických strán k problematike pracovnej migrácie na Slovensko sú dôležité z hľadiska ďalšieho formovania verejnej politiky v tejto oblasti. Strana SMER-SD bola spoludržiteľom verejnej moci v predchádzajúcich dvoch volebných obdobiach a spolupodieľala sa na súčasnej podobe tejto politiky, ktorá je charakteristická pozitívnou reponzivitou na záujmy a potreby zamestnávateľov.

Na základe analýzy predvolebných programov a osobitných stanovísk možno konštatovať, že postoje politických strán, ktoré vytvorili pre obdobie rokov

2020 – 2024 vládnu koalíciu, sú k pracovnej migrácii do SR v zásade podporné s výnimkou hnutia SME-RODINA, kde postoj nie je možné jednoznačne ani náznakovo určiť.

2.1.3. Geopolitické súvislosti a morálne aspekty

Počet migrantov každoročne celosvetovo rastie v absolútnych číslach, a aj ako podiel na celkovej populácii. V období rokov 1990 až 2005 podiel migrantov na svetovej populácii kolísal v intervale 2,8 – 2,9 %. V roku 2010 tento podiel stúpol na 3,2 %, v roku 2015 to bolo 3,4 % a v roku 2019 3,5 % – v absolútnom vyjadrení to bolo viac ako 217 miliónov osôb (International Organization for Migration, 2019). V Európe v roku 2019 žilo 82 miliónov zahraničných migrantov, čo bolo o 10 % viac ako v roku 2015, keď ich bolo 75 miliónov. Viac ako polovica v Európe žijúcich migrantov v roku 2019, približne 42 miliónov, boli rodení Európania žijúci v inej krajine ako svojej domovine (International Organization for Migration, 2019).

Rozsah celosvetového a aj regionálneho európskeho nárastu migrácie presiahol v mnohých krajinách mieru bezproblémovej absorpcie, čo sa prejavilo aj nárastom podpory pre politické sily na pravom okraji spektra, zvyčajne označované ako krajná pravica alebo extrémna pravica. Vo väčšine európskych krajín, kde imigrácia presiahla pre časť populácie akceptovateľnú mieru, sa objavili anti-imigračné politické strany a hnutia v národných parlamentoch (Vox v Španielsku, Sverigedemokraterna vo Švédsku, Chega v Portugalsku, Zjednoczona Prawica v Poľsku, Partij voor de Vrijheid v Holandsku, Alternative für Deutschland v Nemecku, Nye Borgerlige v Dánsku a ďalšie). Odmietavé migračné postoje zastávajú aj viaceré politické strany na Slovensku.

Podľa prieskumu v 27 krajinách sveta v roku 2018 si len málo ľudí želá viac migrácie do svojej krajiny. V Grécku, ktoré je migráciou výrazne zasiahnuté, si želalo menej migrantov až 82 % respondentov, v Maďarsku 72 %, v Taliansku 71 %, v Nemecku 58 %, vo Švédsku 52 %, v Poľsku 49 %, vo Francúzsku 41 %, v Holandsku 39 %, vo Veľkej Británii 37 % a v Španielsku 30 %. V týchto desiatich skúmaných krajinách bol medián na úrovni 51 % respondentov, ktorí si želali menej migrácie vo svojej krajine, 35 % respondentov by mieru migrácie do svojej krajiny nezvyšovalo ani neznižovalo, a 10 % respondentov si želalo viac migrácie do svojej krajiny. Celkovo za všetkých 27 skúmaných krajín po celom svete na všetkých kontinentoch 45 % respondentov chcelo menej migrácie do svojej krajiny, 36 % by mieru migrácie nemenilo a 14 % respondentov by

privítalo viac migrácie do svojej krajiny (Pew Research Center, 2018). V tomto prieskume väčšina respondentov považovala za veľký problém aj emigráciu z vlastnej krajiny: Grécko 89 %, Španielsko 88 %, Maďarsko 80 %, Taliansko 80 %, Poľsko 68 %, Francúzsko 48 %, Veľká Británia 41 %, Nemecko 33 %, Holandsko 19 %, Švédsko 18 %. Medián v otázke problematickosti emigrácie z vlastnej krajiny za tieto európske krajiny bol na úrovni 58 % a za všetky skúmané krajiny 64 %. Obdobný prieskum o akceptácii imigrantov z roku 2017 (Gallup, 2017) z celkovo 139 krajín, vrátane Slovenska, vyhodnocoval index akceptácie imigrantov domácim obyvateľstvom. Východoeurópske krajiny patrili k najmenej akceptujúcim a konkrétne Slovensko sa umiestnilo v poslednej desiatke so skóre 1,83 (maximálne možné skóre bolo 9). Za Slovenskom sa umiestnili ešte Srbsko (1,80), Maďarsko (1,69), Čierna Hora (1,63) a Macedónsko (1,47). Susedné Česko bolo o tri priečky vyššie so skóre 2,26 a Poľsko o dvadsať miest vyššie so skóre 3,31. Najvyššie skóre 8,26 mal Island.

Prieskumy verejnej mienky na tému migrácie od renomovaných inštitúcií po celom svete už niekoľko rokov ukazujú, že so súčasnou mierou migrácie vládne nespokojnosť. Kontrastom k preferenciám verejnosti sú politiky, ktoré naopak, smerujú k zvyšovaniu migrácie. Je faktom, že slobodný pohyb v rámci EÚ zvýšil pracovnú migráciu, a to predovšetkým z bývalých socialistických krajín do krajín pôvodnej EÚ 12. Tento migračný prúd v posledných rokoch prestal postačovať, a tak sa mnohé krajiny, aj prostredníctvom nástrojov EÚ, začali orientovať na tretie krajiny, čiže nečlenské štáty EÚ. V súčasnosti sú hlavnými zdrojmi pracovnej sily pre EÚ Ukrajina, Srbsko, Bosna a Hercegovina, Macedónsko, Moldavsko, Bielorusko a ďalšie. Pracovní migranti z týchto krajín zamierili aj do pôvodne „migračne zdrojových“ krajín ako Česko, Slovensko, Poľsko či Maďarsko.

EÚ strategicky hľadá ďalšie potenciálne zdroje pracovnej migrácie, osobitne pre vysokokvalifikovanú pracovnú silu. Podľa výskumov je pre zvýšenie atraktivity EÚ pre pracujúcich z tretích krajín potrebné posilniť systém modrých kariet (Schmid-Drüner, 2020). Odporúčajú sa posilniť programy pre zahraničných študentov, ktoré by ich motivovali zostať v EÚ. Z dlhodobého hľadiska sa očakáva, že Čína sa stane konkurentom EÚ v priťahovaní zahraničných pracovníkov („brain drain“ konkurencia), a preto sa má EÚ sústrediť na zvyšovanie svojej atraktivity. EÚ tiež zvažuje inšpirovať sa systémom kvalifikačne orientovanej migrácie – systém, ktorý používa Kanada, Austrália či Nový Zéland. EÚ má v oblasti pracovnej migrácie politiku „Mobilita pracovnej sily v EÚ za spravodlivých

podmienok“, v ktorej si kladie za cieľ: „EÚ sa odstraňovaním prekážok usiluje o zvýšenie mobility pracovnej sily v Európe za spravodlivých podmienok.“ (Európska rada, 2019). EÚ podporuje vnútornú pracovnú migráciu, ale aj pracovnú migráciu z tretích krajín napriek opačným tendenciám vo verejnej mienke.

Na globálnej úrovni sa konflikt verejnej mienky s presadzovanou politikou v oblasti migrácie zviditeľnil pri prijímaní Globálneho rámca pre migráciu (Global Compact for Migration) v roku 2018 na pôde OSN. Pod tlakom verejnej mienky nakoniec túto dohodu nepodporilo viacero krajín – USA, Maďarsko, Rakúsko, Česko, Čile a ďalšie krajiny. Slovensko sa na záverečnom schvaľovacom samite nezúčastnilo. Krajiny odmietajúce tento dohovor najviac kritizovali obmedzenie ich suverénneho práva chrániť svoje územie pred neželanou migráciou. Ruská federácia Globálny rámec podpísala s výhradou, v ktorej uvádza, že odmieta koncept spoločnej zodpovednosti zakotvený v dohode, pretože podľa Ruska, tento koncept hovorí o zdieľaní bremena vynútenej migrácie medzi štátmi, ktoré často nemajú s príčinami hromadnej migrácie nič spoločné. Rusko odmietlo prenos bremena na iné štáty a zdôraznilo, že za zlou migračnou situáciou je nezodpovedné zasahovanie niektorých štátov do vnútorných záležitostí iných krajín a bremeno migrácie majú znášať práve krajiny, ktoré sa aktívne podieľajú na takomto zasahovaní (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2018). Príkladom takejto indukovanej migrácie vonkajšími zásahmi iných štátov je násilný politický prevrat na Ukrajine v roku 2014 podporovaný Spojenými štátmi americkými (Voice of America, 2014) a Európskou úniou (European Commission, 2015), ktorý v následných rokoch vygeneroval masívne vlny utečencov a pracovnej migrácie v rámci Ukrajiny, ale predovšetkým do zahraničia.

Pri skúmaní a posudzovaní migrácie treba zdôrazniť aj morálny rozmer problému migrácie. Človek odchádzajúci zo svojej domoviny takmer vždy opúšťa nejakú rodinu, ktorá môže odchodom trpieť. Okrem blízkej rodiny zvyčajne utrpí určitú škodu aj spoločnosť, ktorá investovala do starostlivosti, výchovy a vzdelania daného jedinca a zároveň prichádza o jeho potenciálny príspevok do spoločnosti, keby zostal pôsobiť doma. Dochádza teda k určitým osobným emocionálnym a ďalším spoločenským materiálnym a nemateriálnym škodám. Pracovný migrant, samozrejme získaním nových skúseností a kvalifikácií a remitenciami môže spôsobené škody kompenzovať. Cieľová krajina, naopak, pri prijímaní pracovného migranta je v zásade v pozícii čistého prijímateľa výhod, keďže nenesla hlavne náklady na starostlivosť, výchovu a vzdelanie. Morálnou otázkou teda je, či cieľová krajina nemá neutralizovať svoju pozíciu prijímateľa výhod

vynakladaním určitých prostriedkov na zlepšenie života ľudí v spoločnostiach, z ktorých migrantov prijíma. V reálnej praxi sa však takéto správanie takmer nevyskytuje a prijímajúce spoločnosti sa práve naopak snažia maximalizovať svoju pozíciu prijímateľov výhod. Mnohé, predovšetkým západné rozvinuté krajiny sa vyslovene špecializujú na brain gain, čiže na získavanie tých najkvalifikovanejších pracovných migrantov. Takéto nemorálne správanie sa je však pre kapitalistické spoločnosti charakteristické, keďže sú inštitucionálne postavené na súťaži a maximalizácii výhod, čiže na maximálnej extrakcii zo svojho okolia, a v takomto nastavení medziľudskej interakcie je schopnosť nemorálneho konania významnou, ba až rozhodujúcou výhodou. Rozmach imperiálnych a koloniálnych mocností súčasnosti je charakteristický aj cieľenou extraktívnou migračnou politikou. Morálnu problematickosť extraktívnej migračnej politiky treba pomenovať.

Na migráciu z hľadiska motivácie migrovať sa zjednodušene nazerá ako na migráciu dobrovoľnú a migráciu vynútenú. Dobrovoľná migrácia je spojená predovšetkým s túžbou poznania, vzdelávania, skúseností. Vynútená migrácia má široké spektrum príčin, pričom najbežnejšie sú ekonomické a sociálne. Pri utečencoch je to často motív hľadania bezpečnosti. Pridávajú sa však už aj ekologické motívy a príčiny. O koľko by sa znížila migrácia, keby zostalo iba pri migrácii dobrovoľnej? Človek je spoločenský tvor, ktorý nerád pretrháva puto so svojou rodinou a svojím najbližším okolím. Je teda oprávnené predpokladať, že dobrovoľná migrácia predstavuje len malú časť oproti migrácii vynútenej.

V dokumentoch k pracovnej migrácii sa prakticky nestretávame s prístupom, že verejná politika, aj zahraničná, by mala cielene odstraňovať faktory, ktoré nútia ľudí nedobrovoľne migrovať. Prakticky neexistuje (ak aj áno, tak je len marginálnej povahy) odborná diskusia o nemorálnosti politik cieľeného „vykrádania obyvateľstva“ (predovšetkým vysokokvalifikovaného) z iných krajín. Napríklad vysoké počty zdravotníckych pracovníkov odišli z krajín ako Poľsko, Slovensko, Rumunsko a ďalších do západných krajín EÚ, čo napríklad v Rumunsku znamenalo, že stratilo do roku 2015 polovicu svojich lekárov (Hervey, 2017). Východoeurópske krajiny EÚ utrpeli vážne straty vysokokvalifikovanej pracovnej sily so širokým spektrom negatívnych dosahov na tieto spoločnosti.

Dokumenty zaoberajúce sa pracovnou migráciou z tretích krajín sa zvyčajne zameriavajú na potreby pracovného trhu v tej-ktorej krajine, resp. v EÚ. Zaužívaný termín „potreby pracovného trhu“ je však zvyčajne iba eufemizmus pre potreby korporátneho sektora a v relevantnej miere nezahŕňa potreby pracovníkov

a spoločnosti, v rámci ktorej ten pracovný trh existuje. Migračná politika v západných krajinách a v EÚ v oblasti pracovnej imigrácie je do značnej miery neoliberalnej povahy, a významne reflektuje na potreby korporátneho sektora. O takúto politiku má prirodzene záujem aj korporátny sektor na Slovensku.

Slovensko by malo pri tvorbe politiky pracovnej migrácie z tretích krajín brať do úvahy záujmy všetkých zainteresovaných zložiek spoločnosti a rovnako zvažovať potenciálne dosahy na krajiny, z ktorých migrantov láka. Migračná politika ako súčasť celkovej politiky štátu má sledovať cieľ prosperity a stability celej spoločnosti, nielen určitých sektorov. Pri vstupovaní do medzinárodných záväzkov je potrebné nanajvýš sledovať záujem suverenity, keďže pri jej obmedzení sa krajina vzdáva časti slobodného rozhodovania o svojich záležitostiach, čo znamená, že do rozhodovania zasahujú externé sily, ktoré nepochybne sledujú svoje vlastné záujmy.

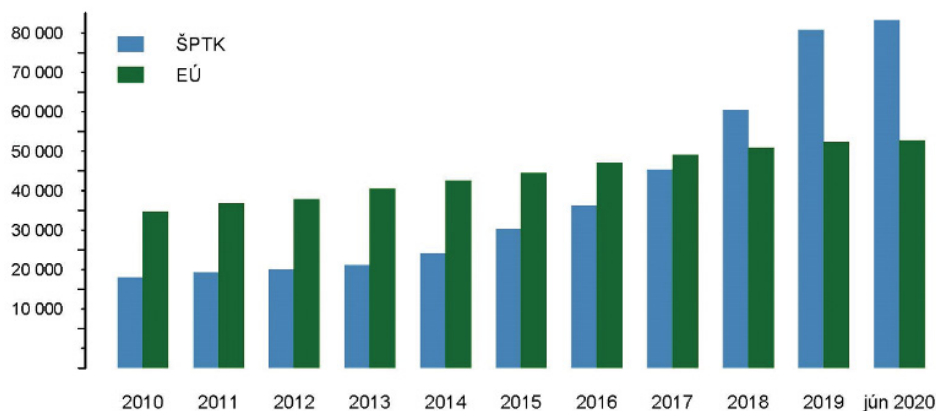
V záujme zachovania stability spoločnosti je dôležité predchádzať nárastu extrémizmu, a preto je vhodné pristupovať k migrácii zdržanlivo a brať do úvahy kvalitatívnu a kvantitatívnu citlivosť tohto javu.

Pri riešení potrieb pracovného trhu, resp. zamestnávateľov, má verejná politika reagovať komplexne a strategicky dlhodobou. Aktívna politika odstraňovania príčin vynútenej emigrácie domáceho obyvateľstva by mala byť základným kameňom politiky každej vlády. Starostlivé spravovanie a riadenie spoločnosti je základnou úlohou politiky ako služby občanom. Pri pohľade na širšie ideologické a geopolitické súvislosti je však potrebné poznamenať, že reálne možnosti uskutočniť takúto politiku sú obmedzené.

2.2. Aktuálne trendy a efekty migrácie

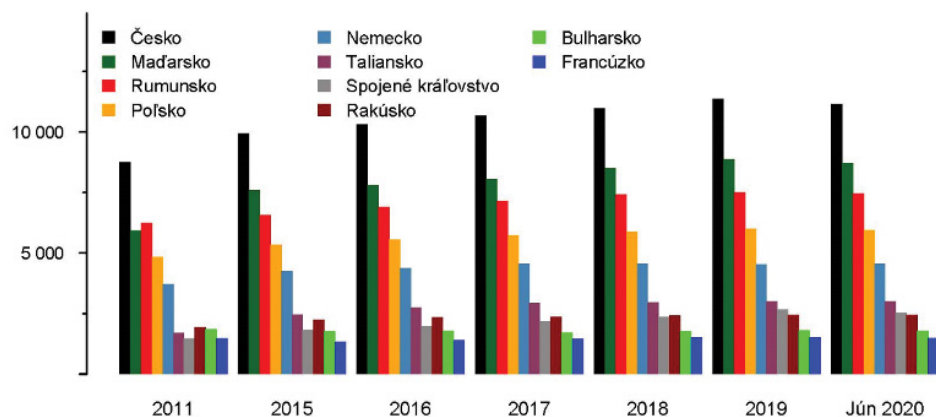
Dynamika migračných tokov smerujúcich na Slovensko za posledné desaťročie výrazne stúpala. Podľa údajov Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia policajného zboru (ÚHCP P PZ) bol v polovici roka 2020 počet cudzincov s platným prechodným alebo trvalým pobytom na území Slovenskej republiky na úrovni takmer 146 tisíc (Graf 2.1). Pričom ku koncu roka 2010 bol počet cudzincov na Slovensku na úrovni necelých 63 tisíc s prevahou cudzích štátnych príslušníkov z krajín Európskej únie. Občania EÚ dominovali v štruktúre cudzincov až do roku 2017. Od roku 2018 sa však podiel občanov tretích krajín prehupol nad 50 % s pokračujúcim rastovým trendom a k polovici roka 2020 už dosiahol mierne nad 60 %.

Graf 2.1
Pobyty cudzincov v SR



Prameň: ÚHCP P PZ.

Graf 2.2
Platné pobyty¹¹ občanov EÚ v SR



Prameň: ÚHCP P PZ.

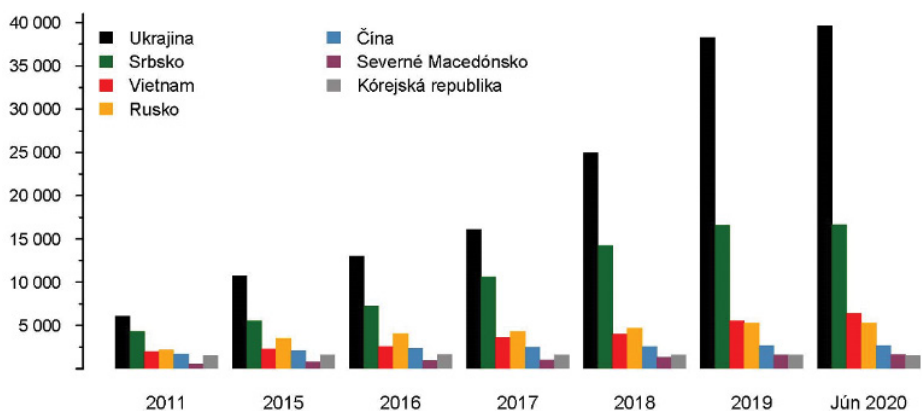
Z hľadiska jednotlivých krajín najdynamickejší vývoj bol za obdobie rokov 2011 až 2020 v prípade občanov Ukrajiny (Graf 2.2), ktorých počet narástol viac ako 6-násobne. Pričom v roku 2011 mali na Slovensku najpočetnejšie zastúpenie občania Českej republiky. Ich počet však za sledované obdobie narástol len o mierne viac ako 27 %. Výrazne dynamicky sa vyvíjal aj počet srbských občanov na Slovensku, ktorý medzi rokmi 2011 a 2019 narástol viac ako o 10 tisíc. V prvej polovici roku 2020 však ich počet začal v dôsledku pandémie COVID-19

¹¹ Trvalé a prechodné, podľa štatistiky ÚHCP P PZ.

stagnovať, avšak i tak počet občanov Srbska s platným pobytom na Slovensku v sledovanom období vzrástol takmer 4-násobne.

Dlhodobu sa na popredných miestach v počte pobytov umiestňujú Maďari, Rumuni a Poliaci. Viac ako 3-násobne narástol medzi rokom 2011 a júnom roku 2020 počet Vietnamcov a Macedóncov, ktorí predstavujú tretiu a štvrtú najdynamickejšie rastúcu skupinu cudzích štátnych príslušníkov. Významnejší rast (viac ako dvojnásobný) sa v danom období prejavil už iba v prípade občanov Ruskej federácie (Graf 2.3).

Graf 2.3
Platné pobyty občanov tretích krajín v SR

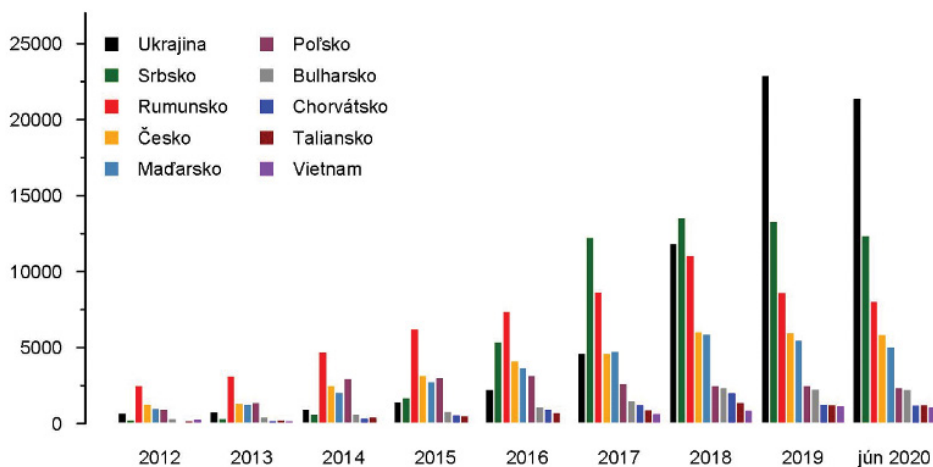


Prameň: ÚHCP P PZ.

V prípade prvej motivácie meranej štruktúrou udelených prvých povolení na pobyt výrazne dominujú činnosti spojené s výkonom platených činností (zamestnanie, sezónne zamestnanie, podnikanie a pod.). Preto sa podobný priebeh ako v prípade pobytov cudzincov v Slovenskej republike objavil aj v prípade uplatňovania sa cudzincov na slovenskom trhu práce (Graf 2.4). V roku 2012 dominovali medzi zahraničnými pracujúcimi občania Rumunska, nasledovaní Čechmi a Maďarmi. Počet zamestnaných Rumunov významne rástol až do roku 2018, v poslednom období však začal ich počet postupne klesať. Uvedený fakt môže byť dôsledkom zlepšovania sa podmienok na trhu práce v domovskej krajine, kde veľmi nízka miera nezamestnanosti koncom roka 2019 dosiahla úroveň 4 %. Zároveň na pracovný trh v Rumunsku intenzívne vplýva významný podiel emigrácie domácej pracovnej sily. Podľa odhadov OECD (2019) približne 3,6 milióna Rumunov pracovalo v rokoch 2015-16 v krajinách OECD. V dôsledku týchto vývojových tendencií sa prejavili

podobné trendy v zamestnávaní cudzincov ako na Slovensku. Podobne ako v prípade občanov Rumunska sa vyvíjali aj počty Čechov a Maďarov, ktorí taktiež dosiahli svoje maximá v počte evidovaných pobytov v roku 2018.

Graf 2.4
Počty zahraničných pracujúcich

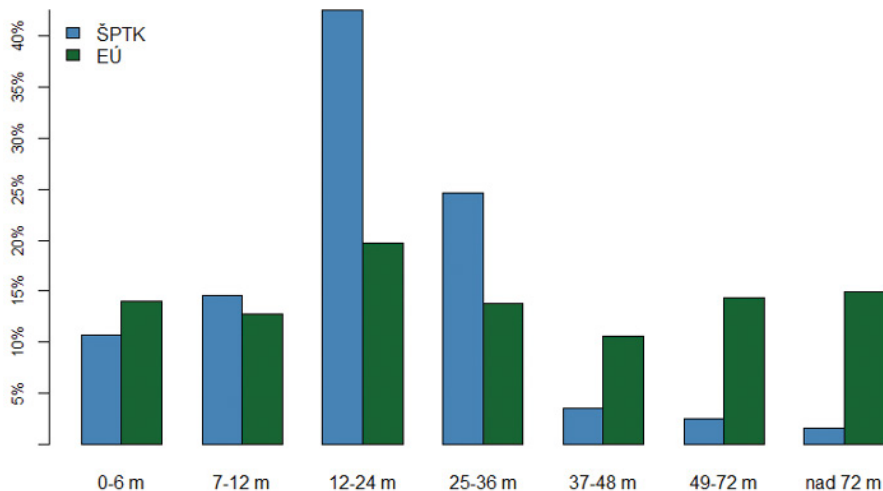


Prameň: ÚPSVaR.

Dosiaľ nevídanú dynamiku sme v sledovanom období zaznamenali v prípade Srbov a Ukrajincov, ktorých počty narástli viac ako 40-násobne a takmer 30-násobne. Takýto bezprecedentný vývoj sa v budúcnosti už len málo pravdepodobne zopakuje. Počet občanov Ukrajiny pracujúcich na Slovensku v sledovanom období narástol viac ako o 20 tisíc a počet občanov Srbska narástol viac ako o 12 tisíc.

Zaujímavé je porovnanie občanov krajín EÚ a štátnych príslušníkov tretích krajín z hľadiska dĺžky trvania ich zamestnania (Graf 2.5). Pričom možno identifikovať významne rozdielnú časovú distribúciu, ktorá sa v prípade ŠPTK koncentruje (takmer 2/3 kontraktov) medzi 12 a 36 mesiacmi. V prípade občanov EÚ je distribúcia zhruba rovnomerná medzi jednotlivé dĺžky trvania zamestnania. V prípade ŠPTK je trvanie zamestnania nad 3 roky skôr výnimkou (len 8% zo všetkých zmlúv). Krátkodobé zamestnanie do jedného roka pripadá zhruba na štvrtinu zamestnaneckých pomerov občanov tretích krajín (3K).

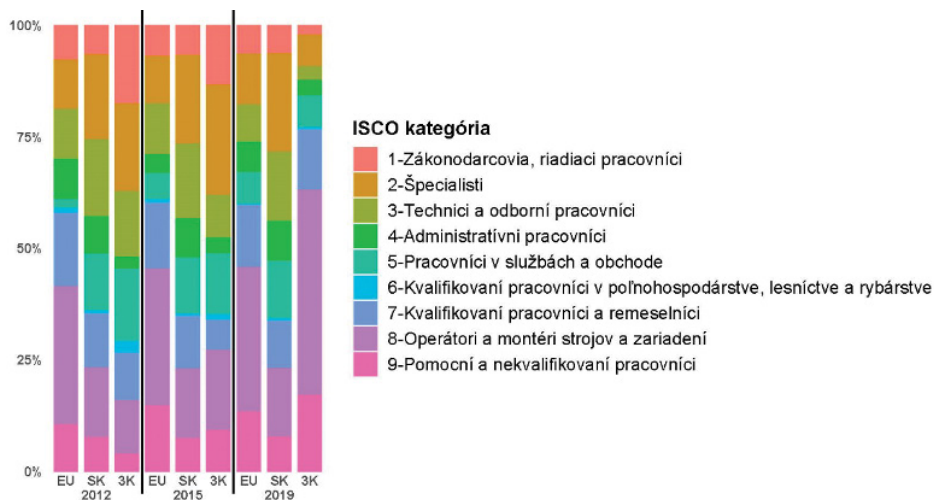
Graf 2.5
Trvanie zamestnania, k 31.12.2019



Prameň: ÚPSVaR.

Kvalifikačná štruktúra zahraničných pracujúcich prešla v období rokov 2012 až 2019 taktiež významnou premenou (Graf 2.6). Avšak trendy boli významne odlišné pri rozčlení zahraničných pracujúcich podľa regiónu pôvodu na krajiny EÚ a tretie krajiny. V roku 2012 v prípade občanov tretích krajín dominovali zamestnanci na pozíciách s vyššou kvalifikáciou (ISCO kategórie 1–3) s podielom 52 %, ale pri ich celkovom počte len mierne nad 4-tisíc.

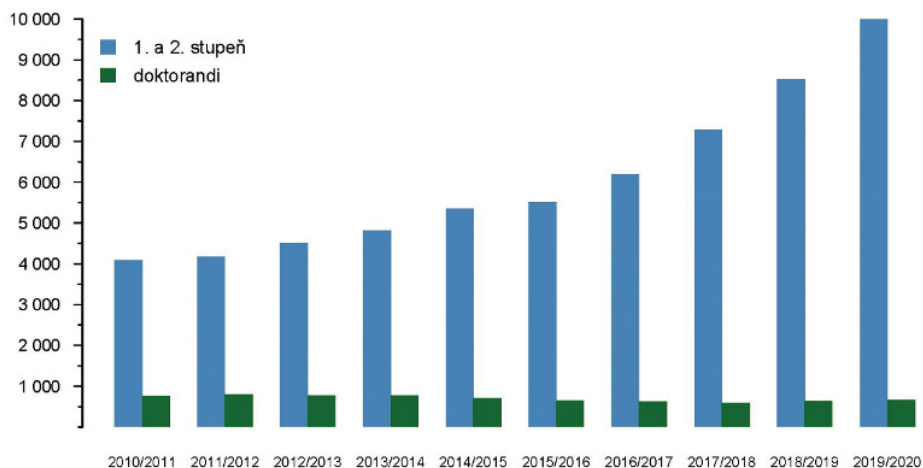
Graf 2.6
Štruktúra zamestnanosti podľa kvalifikácie zamestnaní



Prameň: ÚPSVaR.

Postupne sa podiel vysokých pozícií znižoval a v roku 2019 klesol na úroveň 12 % v dôsledku výrazného nárastu základu (45-tisíc). Čo v absolútnom vyjadrení predstavuje viac ako dvojnásobný počet zahraničných pracujúcich z tretích krajín s vysokou kvalifikáciou. Na druhej strane kvalifikačného spektra (ISCO kategórie 7–9) však v prípade zamestnancov z tretích krajín výrazne narástol podiel, a to z úrovne zhruba jednej štvrtiny v roku 2012 na viac ako tri štvrtiny ku koncu roka 2019. Kvalifikačná štruktúra zamestnancov z EÚ je relatívne stabilná, s výnimkou nárastu podielu ISCO 5 (pracovníci v službách a obchode), ktorý narástol z 2 % v roku 2012 na úroveň 7 % ku koncu roka 2019.

Graf 2.7
Počet zahraničných študentov



Prameň: CVTI.

Ďalším významným dôvodom migrácie na Slovensko je štúdium, ktoré je v prevažnej miere realizované na úrovni vysokoškolského vzdelávania. V priebehu posledných desiatich akademických rokov sa počet zahraničných študentov zvýšil viac ako dvojnásobne (Graf 2.7). A to predovšetkým na 1. a 2. stupni vysokoškolského štúdia, počet zahraničných doktorandov v uvedenom období stagnoval. Neoficiálne informácie naznačujú, že časť z uvedených študentov (predovšetkým z tretích krajín) bola motivovaná aj významne väčšou dĺžkou udeleného prechodného pobytu. Tento je v prípade pobytu na účel štúdia možné udeliť najviac na 6 rokov, pričom v prípade povolenia pobytu za účelom zamestnania je v maximálnom trvaní 5 rokov. V prípade udelenia prechodného pobytu na účel zamestnania, však primárnu úlohu zohráva skutočná dĺžka zamestnania, ktorá je zvyčajne výrazne kratšia.

2.2.1. Prínosy a náklady migrácie v SR

Migrácia na Slovensko so sebou priniesla okrem nárastu podielu zahraničných pracujúcich na celkovej zamestnanosti aj ďalší aspekt, dodatočné zdroje verejných financií v podobe daní a odvodov (Tabuľka 2.2). V našej analýze sa zameriame iba na aproximáciu objemu priamych daní (dane z príjmu fyzických osôb) a odvodov (platených zamestnancom, ako aj zamestnávateľom). Prezentovaný výpočet týchto ukazovateľov sa zakladá na údajoch o počtoch zahraničných pracujúcich v štruktúre klasifikácie zamestnaní (ISCO)¹² a mediánových mzdových príjmoch v rovnakom členení (bez prémie a odmien).¹³ Odhad príspevkov zahraničných pracujúcich do slovenského daňovo-odvodového systému je do značnej miery korelovaný s faktom, že v rokoch 2016 až 2019 narástol podiel pracujúcich na pozíciách s nižšou kvalifikáciou. Tento trend sa prejavil na roztváraní nožníc medzi podielom zahraničných pracujúcich na celkovej zamestnanosti a podielom ich príspevkov na vybraných daniach a odvodoch.

Tabuľka 2.2

Dane a odvody generované zahraničnými pracujúcimi

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Podiel na celkovej zamestnanosti	0,7 %	0,6 %	0,8 %	1,1 %	1,3 %	1,8 %	2,4 %	3,0 %
Celkové príjmy z DPFO (mil. EUR)	1 763	1 788	1 904	2 082	2 542	2 747	3 094	3 447
z toho: podiel zahraničných prac. ¹⁴	0,7 %	0,6 %	0,8 %	1,0 %	1,1 %	1,5 %	2,0 %	2,6 %
Celkové odvody (mil. EUR)	8 988	9 864	10 241	10 908	11 476	12 400	13 159	14 119
z toho: podiel zahraničných prac. ¹⁵	0,6 %	0,4 %	0,6 %	0,8 %	1,0 %	1,3 %	1,8 %	2,3 %

Prameň: autori, Ministerstvo financií SR.

V rovnakom období sa zamestnaní cudzinci podieľali na produkcii slovenského hospodárstva. Ich príspevok sme sa pokúsili odhadnúť za obdobie rokov 2012 až 2019 podobným prístupom ako v prípade ich príspevku do daňovo-odvodového systému. Predpokladali sme, že mzdové ohodnotenie jednotlivých kvalifikačných kategórií ISCO je silno korelované s ich produktivitou. Inými slovami, produktivitu

¹² Publikované Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny.

¹³ Publikované Štatistickým úradom SR, tabuľka np2004rs.

¹⁴ Pri výpočte odvodených DPFO bola pre každého jednotlivca aplikovaná plná suma nezdaniteľnej časti základu dane za príslušné zdaňovacie obdobie.

¹⁵ Pri výpočte odvodených odvodov neboli zohľadnené maximálne vymeriavacie základy.

pre jednotlivé ISCO kategórie sme odhadli ako súčin priemernej národnej produktivity¹⁶ a podielu priemernej mzdy pre danú ISCO kategóriu a priemernej mzdy na národnej úrovni. Takto určenú produktivitu sme následne prenásobili zamestnanosťou podľa ISCO kategórií¹⁷ a následnou sumáciou týchto podielov sme získali aproximáciu príspevku zahraničných zamestnancov tvorbe HDP. Podiel HDP vytvoreného zahraničnými pracujúcimi na celkovom HDP sa v priebehu poslednej dekády výrazne zvýšil, pričom v roku 2019 už dosiahol takmer 3 %.

Tabuľka 2.3
Príspevok zahraničných pracujúcich k tvorbe HDP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Celkovo, mil. EUR	504	406	572	807	1 003	1 406	1 880	2 395
Podiel na HDP	0,7 %	0,6 %	0,8 %	1,1 %	1,3 %	1,8 %	2,3 %	2,8 %

Prameň: autori.

Pri skombinovaní dvoch vyššie uvedených odhadov príspevkov zahraničných pracujúcich možno po prijatí niektorých predpokladov odhadnúť príspevok pracovnej migrácie k dlhu verejnej správy. V rámci realizovaného odhadu sme predpokladali, že migrácia by za ostatných 5 rokov, teda od roku 2014 stagnovala. Zároveň sme predpokladali, že takýto vývoj by nemal žiadny vplyv na výdavkovú stránku rozpočtu verejnej správy. Ďalším predpokladom bolo, že produkcia dodatočných zahraničných pracujúcich za posledných 5 rokov by sa nevytvorila. Takto definované predpoklady by sa na úrovni HDP prejavili jeho poklesom takmer o 4,8 %. Zároveň pri zachovaní úrovne výdavkov, by si verejná správa musela požičať dodatočných viac ako 800 mil. eur. Tieto zmeny by sa ku koncu roka 2019 prejavili nárastom podielu dlhu na HDP zo skutočných 48 % na viac ako 51 %. Čím by sa výška dlhu dostala do druhého pásma v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a okrem sankcie ukladajúcej povinnosť predloženia návrhu opatrení a zdôvodnenia výšky dlhu Národnej rade SR Ministerstvom financií by došlo k zmrazeniu plátov členov vlády.¹⁸

Proces migrácie však má aj viaceré negatívne dosahy z pohľadu Slovenska. Medzi najvýznamnejšie možno zaradiť migráciu slovenských občanov do

¹⁶ Vypočítanej ako podiel HDP na počet zamestnaných.

¹⁷ V prípade neuvedenej ISCO kategórie sme predpokladali priemernú národnú produktivitu.

¹⁸ V prípade neuplatňovania niektorej z výnimiek vzťahujúcich sa na obdobie po schválení programového vyhlásenia vlády, obdobie hospodárskej alebo finančnej krízy, a vojnového stavu.

zahraničia. Táto sa okrem pracovnej migrácie prejavuje aj rastúcim podielom vysokoškolských študentov, ktorí študujú v zahraničí. Podľa štúdie Inštitútu vzdelávacej politiky (2020) narástol podiel študentov pokračujúcich v štúdiu na vysokej škole v zahraničí z 12 % v roku 2012 na 17 % v roku 2018. Zároveň autori tejto štúdie konštatujú, že žiaci ktorí dosiahli najvyššie hodnotenie maturity v jednotlivých predmetoch, pokračujú v štúdiu v zahraničí s vyššou pravdepodobnosťou. Nedávny prieskum To dá rozum (2019) zároveň poukázal na negatívny fakt, že zhruba len 15 % študentov, ktorí odišli študovať na vysoké školy do zahraničia, sa plánuje vrátiť ihneď po jeho ukončení na Slovensko. Analýza Inštitútu finančnej politiky (2017) na dátach o zdravotnom poistení odhadla, že medzi rokmi 2000 a 2015 poklesol počet ľudí žijúcich na Slovensku zhruba o 300-tisíc. Najvýraznejší pokles bol zaznamenaný v prvých rokoch po vstupe do EÚ, a to až o viac ako 200-tisíc v priebehu rokov 2004 a 2005. Aj táto analýza poukázala na výrazný odliv mladej generácie (zhruba 50 % vo veku do 30 rokov). Uvedené trendy poukazujú na výrazný odliv budúceho potenciálu rastu a rozvoja slovenského hospodárstva a spoločnosti ako celku.

Zároveň existujú aj viaceré ďalšie negatívne dosahy imigrácie na Slovensko, ktoré však nie je z dôvodu nedostupnosti relevantných dát možné kvantifikovať. Medzi tieto možno zaradiť rast cien nehnuteľností a prenájmov (predovšetkým v lokalitách s vysokým dopytom i v dôsledku koncentrácie migrantov), sociálne pnutia medzi cudzincami a domácou populáciou (napr. v mieste pobytu, na pracovisku), neadekvátne zaobchádzanie (porušovanie povinností zamestnávateľa, napr. v oblasti ochrany zdravia), nárast počtu spáchaných trestných činov a pod.

2.3. Inštitucionálny rámec systému migrácie a azylu v SR

Agenda z oblasti migrácie a medzinárodnej ochrany spadá predovšetkým do pôsobnosti Ministerstva vnútra SR (MV SR) a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR). Pod ministerstvo vnútra patrí Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, ktorý je okrem iného zodpovedný za vstup, výstup, pobyt a návraty cudzincov a za boj proti neregulárnej migrácii. Opatrenia v oblasti azylu vykonáva ministerstvo vnútra cez Migračný úrad, ktorý je jeho odborným útvarom pre úsek azylu a integrácie azylantov a cudzincov. Migračný úrad však plní aj kľúčovú úlohu pri koordinácii tvorby strategických zámerov migračnej politiky SR (v súčasnosti platnej Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020). Koordinuje tiež Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu

cudzincov, čo je medzirezortný orgán, ktorý zabezpečuje spoluprácu medzi rezortmi pri implementácii migračnej a integračnej politiky SR.

Ďalším takýmto medzirezortným orgánom je Medzirezortná expertná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov. Tá už patrí do pôsobnosti MPSVR SR, je poradným orgánom ministra práce. Pracovná migrácia a integrácia cudzincov (nielen ich uplatnenie na trhu práce, ale aj sociálne zabezpečenie a zdravotná starostlivosť) patria k hlavným agendám ministerstva práce v oblasti migrácie. MPSVR SR preto koordinuje tvorbu Integračnej politiky SR, pripravuje právne predpisy týkajúce sa zamestnávania cudzincov, stanovuje podmienky pre udeľovanie povolenia na zamestnanie, formuluje kritériá vstupu ŠPTK na slovenský trh práce atď. Pod MPSVR SR patrí Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré koordinuje úrady práce rozhodujúce o pracovných povoleniach pre ŠPTK a povoleniach na zamestnanie (ústredie vedie ústrednú evidenciu o zamestnávaní cudzincov) a tiež Národný inšpektorát práce, ktorý sa v súčinnosti s Úradom hraničnej a cudzineckej polície SR spolupodieľa na opatreniach proti nelegálnemu zamestnávaniu a na jeho kontrole.

Do tohto inštitucionálneho rámca zaraďujeme aj Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, ktoré má v kompetencii vonkajšiu dimenziu migrácie: na veľvyslanectvách a konzulátoch SR v zahraničí prijíma žiadosti o víza a vydáva víza, prijíma žiadosti o udelenie pobytu, vykonáva pohovory so žiadateľmi, vytvára partnerstvá s krajinami pôvodu neregulárnych migrantov, koordinuje rozvojovú spoluprácu SR, atď. Zo 74 zastupiteľských úradov SR, ktoré vykonávajú konzulárne činnosti, sa viac ako 50 venuje vízovej a pobytovej agende.

Významnú úlohu v systéme migrácie a azylu v SR plní spolupráca so slovenskou pobočkou Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM), ktorá cez svoje Migračné informačné centrum (MIC IOM) poskytuje poradenstvo ŠPTK (bezplatné právne poradenstvo, pracovné poradenstvo: pomáha pri hľadaní práce, posúdení zručností a kvalifikácie, pripravuje bezplatné kurzy), IOM tiež koordinuje Európsku migračnú sieť (EMN) na Slovensku (okrem IOM ďalšími členmi národného kontaktného bodu EMN na Slovensku sú MV SR, MPSVR SR a Štatistický úrad SR). EMN SR okrem iného zverejňuje národné štúdie a výročné správy z oblasti migrácie a medzinárodnej ochrany v SR, legislatívne a politické dokumenty EÚ aj SR z tejto oblasti, organizuje stretnutia (v januári 2020 IOM a MPSVR SR ako členovia EMN pripravili stretnutie na tému aktualizácie Integračnej politiky SR so zameraním na trh práce a vo februári 2020 IOM

a Migračný úrad zorganizovali stretnutie k aktualizácii Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2025).

2.4. Legislatívny rámec upravujúci migráciu a zamestnávanie cudzincov v SR

Základný národný právny rámec pre túto oblasť vytvárajú predovšetkým zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov, ktorý upravuje podmienky vstupu a pobytu cudzincov, ich základné práva a povinnosti atď. a zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, ktorý o. i. reguluje možnosti zamestnávania cudzincov v SR.

V dôsledku členstva SR v EÚ (a v schengenskom priestore) platia odlišné pravidlá pre vstup a pobyt občanov EÚ a pre vstup a pobyt občanov tretích krajín. Zmluva o fungovaní Európskej únie definujúca vnútorný trh ako priestor bez hraníc garantuje občanom členských štátov EÚ štyri základné slobody voľného pohybu, medzi nimi i voľný pohyb osôb. Ten umožňuje pohyb po území iných členských štátov za rovnakých podmienok, aké platia pre domáce obyvateľstvo. To reflektuje spomínaný zákon o pobyte cudzincov, ktorý v paragrafoch 64 a 65 udeľuje občanom EÚ právo na pobyt na území SR bez akýchkoľvek ďalších podmienok alebo formalít, a to buď v základnom rozsahu do 3 mesiacov, alebo dlhšie, ak je občan EÚ v SR zamestnaný, je samostatne zárobkovo činnou osobou v SR, študuje tu, je uňho predpoklad, že sa tu zamestná, je rodinným príslušníkom občana EÚ, alebo má dostatočné zdroje pre seba a rodinu a nestane sa záťažou pre systém pomoci v hmotnej núdzi. Občan EÚ musí mať doklad totožnosti a svoj pobyt musí nahlásiť na policajnom útvere do 10 pracovných dní odo dňa vstupu do SR (pri pobyte dlhšom ako 3 mesiace sa musí registrovať s potvrdením podľa druhu pobytu, t. j. pracovná zmluva, doklad o podnikaní apod. a pri pobyte dlhšom ako 5 rokov môže požiadať o trvalý pobyt). Omnoho rozsiahlejšie zákon upravuje podmienky pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, a to v osobitných ustanoveniach pre každý typ pobytu: prechodný, trvalý a tolerovaný pobyt. Prechodný pobyt je občanovi tretej krajiny udeľovaný na konkrétny účel, pri zmene účelu treba požiadať o pobyt nový, tými hlavnými sú účel podnikania, zamestnania, štúdia, osobitnej činnosti, výskumu a vývoja, zlúčenia rodiny. Štatistiky pobytov v zmysle tohto zákona zverejňuje Úrad hraničnej a cudzineckej polície P PZ, podľa aktuálneho štatistického prehľadu bolo ku koncu júna 2020 v SR zhruba 57 700 občanov EÚ a viac ako 88 200 občanov tretích krajín s platným pobytom. Z občanov tretích krajín mala drvivá

väčšina udelený prechodný pobyt, z toho 60 % na účel zamestnania alebo podnikania a ďalších takmer 10 % pre účel štúdia. Zákon pamätá aj na prípady, keď sa udelenie prechodného pobytu nevyžaduje, teda vtedy, keď je mobilita zamestnanca, študenta VŠ, výskumného pracovníka či rodinného príslušníka garantovaná osobitným predpisom či dokladom vydaným iným členským štátom. Povolenie na vstup, pobyt a prácu na území SR garantuje aj tzv. modrá karta (na účel vysokokvalifikovaného zamestnania), v prípade SR sa však táto osobitná forma prechodného pobytu využíva menej často. Odlišný režim platný pre občanov EÚ a pre občanov tretích krajín sa prejavuje nielen v podmienkach definovaných právnymi aktmi, ale aj v zbere dát a štruktúre zverejňovaných štatistík.

Popri spomínanej Zmluve o fungovaní Európskej únie predstavuje základ spoločnej politiky členských štátov v oblasti migrácie (pristáhovalectva a azylu) a kontroly vonkajších hraníc aj Európsky pakt o pristáhovalectve a azyle; pakt stanovuje (nezväzný) princípy riadenia migrácie a nástroje proti nelegálnej migrácii. Na širšej medzinárodnej úrovni zastrešuje túto oblasť pomerne nový Globálny kompakt o migrácii – globálna dohoda OSN o medzinárodnej spolupráci v oblasti migrácie z decembra 2018. Zmyslom tohto prvého medzinárodného rámca pre spoluprácu v oblasti migrácie má byť podpora bezpečnej legálnej migrácie a koordinovaný boj proti obchodovaniu s ľuďmi; niektoré krajiny ku Kompaktu zaujali od počiatku rezervovaný, resp. odmietavý postoj (vrátane Slovenska).¹⁹ Jedným z hlavných cieľov Kompaktu je i spravodlivé najímanie zahraničných pracovníkov postavené na etických princípoch a ich ochrana pred zneužívaním, garantovanie dôstojnej práce a maximalizácia ich spoločensko-ekonomických prínosov v domovskej i cieľovej krajine. Splnenie cieľa podľa dokumentu vyžaduje budovanie partnerstiev so zamestnávateľmi, odbormi i organizáciami zastupujúcimi pracovných migrantov,²⁰ čo zabezpečí, že budú o. i. s pracovnými migrantmi podpísané pracovné zmluvy, ale napríklad i zlepšenie predpisov pre pracovné agentúry a pod.

Z právneho hľadiska podmienky zamestnávania cudzincov na Slovensku záväzne upravujú popri spomínanom zákone o pobyte cudzincov aj ustanovenia piatej časti článku I zákona o službách zamestnanosti. V zmysle zákona môže zamestnávateľ zamestnať štátneho príslušníka tretej krajiny len ak je držiteľom

19 Z obáv pred oslabením zvrchovanosti štátu v otázkach migrácie a i.

20 „Pracovný migrant“ – pracovný vs. ekonomický migrant = osoba, ktorá bola, je alebo bude zapojená do zárobkovej činnosti v štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom. Medzinárodné dohovory poznajú iba označenie pracovný migrant, pojem ekonomický migrant medzinárodné právo nedefinuje (EMN Slovensko, 2020c).

modrej karty EÚ; alebo má udelený prechodný pobyt na účel zamestnania vydaný na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta (tzv. jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie); alebo má udelené povolenie na zamestnanie a prechodný pobyt na účel zamestnania; alebo má udelené povolenie na zamestnanie a prechodný pobyt na iný účel podľa vymedzenia v paragrafe 21 zákona o službách zamestnanosti. Takýto zamestnanec môže byť zamestnaný len v pracovnom pomere (na pracovnú zmluvu), teda nie na základe inej zmluvy či dohody o vykonaní práce apod. Platí tiež obmedzenie, že zamestnanci z tretích krajín nesmú tvoriť viac ako 30 % celkového počtu zamestnancov u zamestnávateľa. Bez uvedených povolení je možné zamestnať len cudzinca z tretej krajiny, ktorý spĺňa niektorý z bodov paragrafu 23a (v tomto prípade to zamestnávateľ oznamuje úradu práce na formulári informačnej karty) – napríklad ak má cudzinec z tretej krajiny trvalý pobyt na území SR, môže sa zamestnať za rovnakých podmienok ako občan SR (teda v týchto prípadoch už aj na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru). Rovnako tak ako občania SR sa môžu zamestnať aj cudzinci, ktorí sú občanmi niektorého členského štátu EÚ, EHP a Švajčiarska.

Do procesu udeľovania prechodného pobytu na účel zamestnania, resp. do procesu povolenia zamestnania cudzincov všeobecne, vstupujú minimálne tri aktéri: policajný útvar (rozhoduje o žiadostiach o prechodný pobyt), ústredie/úrad práce (preskúmava situáciu na trhu práce a vydáva/ruší potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta cudzincom; udeľuje/odníma povolenie na zamestnanie, vedie evidenciu pracovných pomerov cudzincov); a zamestnávateľ (nahlasuje voľné pracovné miesto príslušnému úradu práce, ale i nástup a ukončenie pracovného pomeru cudzinca a iné). V prípade prideľovania zamestnanca na výkon práce k zamestnávateľovi do procesu vstupujú aj agentúry dočasného zamestnávania. Úrady práce osobitne sledujú situáciu ohľadne voľných zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily v okresoch, kde je miera nezamestnanosti za posledný štvrťrok nižšia ako 5 % - informácie o zamestnaniach s nedostatkom pracovnej sily zverejňuje ministerstvo práce.

Rastúci záujem o zamestnávanie cudzincov v posledných rokoch ale i neutíchajúce výhrady voči náročnosti a zdĺhavosti tohto procesu o. i. viedli k novelizácii oboch kľúčových zákonov (zákon o službách zamestnanosti a zákon o pobyte cudzincov) k 1. 1. 2019. Nové úpravy pamätali i na niektoré praktické náležitosti, na ktoré poukázala čoraz bohatšia prax so zamestnávaním cudzincov. Zmeny sa týkali frekvencie zverejňovania zoznamu nedostatkových profesií,

povinnosti preukazovať najvyššie dosiahnuté vzdelanie (zrušená s výnimkami), oprávnenia agentúr dočasného zamestnávania prideliť cudzinca na výkon práce u nedostatkových profesií, termínov pri nahlasovaní voľného pracovného miesta pri žiadosti o vydanie povolenia na zamestnanie a pri rozhodnutí o jeho udelení, termínov pri udeľovaní/obnovovaní pobytov na účel zamestnania, atď.

Krízová situácia vyvolaná šírením ochorenia COVID-19 si v apríli 2020 vyžiadala ďalšie zásahy do zákona o pobyte cudzincov i zmenu hraničného režimu. V zákone ukotvené zmeny (§ 131i zákona o pobyte cudzincov) sa dotýkajú udeľovania pobytu (osoby, ktoré legálne vstúpili na územie SR, ale nemajú udelený pobyt, sa môžu na Slovensku zdržiavať ešte mesiac po odvolaní krízovej situácie; osobám, u ktorých by platnosť pobytu ktoréhokoľvek typu mala skončiť počas trvania krízovej situácie, pobyt nezanikne, ale jeho platnosť sa predlžuje až do dvoch mesiacov po odvolaní krízovej situácie; ak počas trvania krízovej situácie nebolo možné podať žiadosť o udelenie/obnovenie pobytu, cudzinecká polícia prijme aj doklady staršie ako 90 dní vzťahujúcich sa na obdobie počas krízovej situácie a pod.), podnikania cudzincov na Slovensku (ak bola ich podnikateľská činnosť ovplyvnená následkami krízovej situácie, nemusia ďalší rok pri žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel podnikania splniť zákonnú podmienku minimálneho príjmu/zisku), lehôt pri rušení pobytov cudzineckou políciou (predlžujú sa lehoty pri zániku zamestnania, pri vykonaní záverečnej skúšky, pri riadnom skončení štúdia na VŠ) a zrušilo sa tiež plynutie lehôt na niektoré úkony spojené s udelením pobytu či so zmenou skutočností počas jeho platnosti.

Obdobne aj novela zákona o službách zamestnanosti, ktorá nadobudla účinnosť v druhej polovici mája 2020, reagovala na situáciu spojenú so šírením ochorenia COVID-19. Novela o. i. umožnila zaradenie do evidencie uchádzačov o zamestnanie aj na základe elektronickej žiadosti bez elektronickeho podpisu, či predĺžila platnosť tých dokladov (týka sa to potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta zodpovedajúceho vysokokvalifikovanému zamestnaniu, potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta a povolenia na zamestnanie), u ktorých by sa skončila počas trvania alebo do 1 mesiaca od skončenia mimoriadnej situácie, núdzového stavu, alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s COVID-19. Platnosť týchto dokladov sa predĺžila do 2 mesiacov odo dňa odvolania mimoriadnej situácie, núdzového či výnimočného stavu. Ústredie práce tiež vydalo usmernenie k zamestnaniu

občanov tretích krajín, ktorým v čase krízovej situácie uplynula platnosť prechodného pobytu na účel zamestnania (MIC IOM, 2020).

2.5. Retrospektíva vývoja na slovenskom trhu práce ako kľúčového faktora rastu imigrácie

Slovensko je civilizačne a hodnotovo v podstate homogénnou krajinou, ako súčasť stredoeurópskeho geografického a kultúrneho celku nezažilo v minulosti výrazné imigračné vlny. A aj v ostatnom období, kým inde v EÚ to boli imigračné vlny vrcholiace v roku 2015, ktoré odhalili nedostatky európskeho azylového systému a koordinovaného riadenia legálnej i nelegálnej migrácie, v prípade Slovenska to boli zmeny na domácom trhu práce a pracovná imigrácia (ako hlavný motív migrácie do SR), ktoré iniciovali volanie po revízii politík v tejto oblasti. Slovensko sa tak z historicky emigračnej krajiny a neskôr tranzitnej krajiny mení na cieľovú, po roku 1990 dochádza k návratu Slovákov, po roku 1993 sa pridáva najmä imigrácia zo susedného Česka a až v posledných 3 - 4 rokoch zažíva Slovensko prílev cudzincov, aj to však v porovnaní s inými európskymi krajinami v menšom rozsahu.

Obdobie priaznivého makroekonomického vývoja po roku 2004 sa odrážalo aj vo vývoji na trhu práce, do roku 2008 sa veľkosť nezamestnanosti, s akou Slovensko vstupovalo do tohto milénia (o niečo viac ako pol milióna nezamestnaných v roku 2001), zmenšila na polovicu. V dôsledku recesie z roku 2009 ostal rok 2008 na určité obdobie tým historicky najúspešnejším z pohľadu vývoja na trhu práce – zamestnanosť sa po globálnej kríze aj na Slovensku zotavovala len pozvoľna. Výsledkom opatrného vývoja bola skutočnosť, že ešte aj v roku 2013, teda po 20 rokoch slovenskej samostatnosti, bola miera zamestnanosti v SR na identickej úrovni, ako v jej počiatkoch (ako v roku 1993), a to napriek úspešnému obdobiu 2005 – 2008. Obrat nastal v roku 2014, keď došlo k plnému obnoveniu rastu zamestnanosti, tempo tohto rastu sa dokonca zrýchľovalo. Nasledujúce roky 2015 – 2016 prispeli k úplnej obnove zamestnanosti, teda k návratu k historicky najúspešnejším hodnotám z roku 2008. Len za tieto dva roky pribudlo na trhu práce 130-tisíc pracujúcich, a to za súčasného poklesu početnosti produktívnej populácie. Silnejúci dopyt po pracovnej sile na pozadí úbytku produktívnej populácie motivoval zamestnávanie aj obvykle ťažšie zamestnateľných osôb – k poklesu nezamestnanosti v roku 2016 prispela takmer výlučne znižujúca sa skupina dlhodobo nezamestnaných. Objavujúce sa napätie na trhu práce prispelo i k zrýchleniu rastu miezd, celkový vývoj motivoval

aj neaktívnych k zapojeniu sa do pracovného procesu. Počet ekonomicky aktívnych rástol päť rokov za sebou, najviac sa pod to podpísala veková kategória 55- až 60-ročných, a to aj po očistení o zmenu početnosti populácie daného veku. V menšej miere, ale pozitívne, prispeli k rastu ekonomickej aktivity aj osoby v dôchodkovom veku, naopak, vo veku do 35 rokov počet ekonomicky aktívnych klesal. To zodpovedá aj trendu starnutia pracovnej sily. V roku 2017 sa opäť prepisovali rekordy, počet pracujúcich prekročil hranicu 2,5 milióna osôb, k čomu došlo po prvýkrát. Dynamika rastu zamestnanosti sa v porovnaní s rokom 2016 spomalila, dôležitejším je však fakt, že k priblíženiu sa k (historicky najúspešnejšej) predkrízovej dynamike rastu zamestnanosti tentoraz už dochádzalo pri rekordne vysokých počtoch pracujúcich v slovenskej ekonomike. V roku 2017 sa zastavil trend rastu ekonomickej aktivity, to obvykle môže znamenať ochladenie dopytu po práci, nahrádzanie práce inými zdrojmi, ale i to, že čerpanie z radov ekonomicky neaktívnych narazilo na svoje limity. Napätie na trhu práce indikoval aj podiel pracujúcich na ekonomicky aktívnych, ten v roku 2017 tiež prepisoval rekordy (92,3 %) a v roku 2018 ďalej stúpал. V štruktúre aktívnej populácie teda pracujúci výrazne dominovali nad tými, ktorí si aktívne hľadali prácu – rezerva medzi ekonomicky aktívnymi, ktorá je teoreticky k dispozícii na saturovanie potrieb trhu práce, teda nedosahovala ani 8 %. Navyše časť z nich pravdepodobne pracuje, ale nie legálne. Odvetvia priemyslu už v roku 2017 nahlásili o tretinu voľných pracovných miest viac, než rok predtým. Obdobná situácia bola v ubytovacích a stravovacích službách či v obchode. Postupne sa tak ukazovali odvetvia, kde bol neuspokojený dopyt po pracovnej sile najcitlivejší. V roku 2018 bol nárast počtu voľných pracovných miest ešte výraznejší,²¹ rovnako stále rástol aj počet obsadených pracovných miest, ale podstatne pomalším tempom, než počet voľných miest. Výsledkom bolo, že kým v roku 2017 pripadalo na 100 dodatočných obsadených miest 2,8 dodatočných voľných miest, v roku 2018 ich na 100 dodatočných obsadených miest pripadlo už 13,9 (pomer medziročných prírastkov voľných a obsadených miest). (Pre analýzu voľných a obsadených pracovných miest ako indikátora nedostatku pracovných síl pozri Morvay a kol., 2019). Rastúca vzácnosť pracovnej sily prispela aj k opätovnému zrýchleniu rastu miezd. Na historické minimum poklesol celkový počet nezamestnaných, i počet dlhodobo nezamestnaných, pritom v minulosti bol problém dlhodobej nezamestnanosti v SR svojím rozsahom

21 Nahlásených 25 088 voľných pracovných miest v roku 2018 predstavovalo ich medziročný nárast o 3 965 miest, pričom rok predtým bol ich medziročný prírastok na úrovni 1 070.

kritický i v celoeurópskom porovnaní. Tomu zodpovedalo i skracovanie doby evidencie uchádzačov o zamestnanie.

Uvedený vývoj na slovenskom trhu práce (detailnejšie sme sa mu venovali v predošlej súhrnnej publikácii Hvozdíková – Lichner a kol., 2018) sa odrazil aj na vývoji migračných štatistík, a to tak na štatistikách krátkodobej pracovnej migrácie Slovákov do zahraničia,²² ako aj na štatistikách udelených pracovných povolení pre osoby z tretích krajín či štatistikách počtu občanov EÚ zamestnaných na území SR. Cudzincov na slovenskom pracovnom trhu síce pribúdalo už od počiatku pokrízového zotavovania zamestnanosti, ale v týchto rokoch sa ich prílev zintenzívnil v nebývalom rozsahu. (Podrobnejšie sa štatistikám migračných tokov so zameraním sa na pracovnú migráciu venujeme v úvodných častiach kapitoly).

Skúsenosti so zamestnávaním cudzincov podľa realizovaných prieskumov

Nedostatok pracovnej sily, ktorý naznačovali viaceré uvedené štatistiky vývoja ukazovateľov trhu práce, potvrdzovali aj vyjadrenia zamestnávateľov. V apríli 2018 zorganizovala Podnikateľská aliancia Slovenska (spolu s INEKO) prieskum medzi zamestnávateľmi – až polovica zo 115 respondentov už vtedy pociťovala výrazný nedostatok pracovnej sily, ďalších 35 % respondentov skôr pociťovalo, než nepociťovalo nedostatok pracovnej sily. Z oslovených zamestnávateľov až 38 % uviedlo, že pre nedostatok zamestnancov už museli odmietnuť zákazky. Polovica respondentov hľadala chýbajúcich pracovníkov v zahraničí, z toho tretina prostredníctvom agentúr. Nedostatok domácej pracovnej sily pritom však nebol jediným motívom zamestnania cudzincov, takmer tretina opýtaných tak urobila aj pre nespokojnosť s domácimi zamestnancami (či už pre ich vysoké mzdové nároky, pre ich nedostatočnú kvalifikáciu, alebo slabšiu pracovnú morálku) (PAS, 2018).

Obdobný prieskum realizovala Slovak Business Agency v lete 2019 (SBA, 2019) medzi malými a strednými podnikmi. Oslovení zamestnávateľa sa zhodli v tom, že v posledných dvoch rokoch sa prehĺbil problém nedostatku pracovnej sily (na zverejnené ponuky reaguje čoraz menej uchádzačov, nezriedka nikto), a to najmä u nízkokvalifikovanej pracovnej sily vo výrobe (operátori výroby, výrobní

22 Už v spomínanom roku 2017 počet Slovákov dochádzajúcich za prácou do zahraničia klesal vo všetkých krajinách SR, s výnimkou troch s vysokou zamestnanosťou, pritom najviac osôb prestalo dochádzať za prácou z tých krajín, kde bola dovtedy miera nezamestnanosti najvyššia.

a pomocní pracovníci, skladníci, údržbári). Čoraz častejšie sa zamestnávateľia stretávajú aj s problémom pri obsadzovaní odbornejších pozícií (potreba vyššieho vzdelania alebo skúseností v odbore, ako napríklad strojní inžinieri, projektanti, zvárači, energetici apod.), tu však situácia zatiaľ nie je taká vážna. V záujme zachovania objemu výroby a dodržania uzatvorených zmlúv sú ochotní aj zmierniť podmienky výberových konaní, aby boli schopní obsadiť potrebné miesta (prioritne) domácou pracovnou silou. Nedarí sa im to však z viacerých dôvodov: poklesol záujem slovenských zamestnancov o prácu vo výrobe, Slováci preferujú nižšie pracovné pozície v zahraničí aj mimo výroby (z dôvodu lepšieho finančného ohodnotenia); vzdelávací systém neodráža potreby zamestnávateľov – chýbajú vyučení energetici, špecialisti na galvanizáciu plastov, chemici, zvárači a ďalšie technické odbory sú tiež nedostatočne obsadzované, vysokoškolsky vzdelaní odborníci chýbajú v chemickom, strojárskom priemysle, čo zvyšuje obavy o schopnosť obsadiť tieto vysokokvalifikované pozície v budúcnosti; práca vo výrobe dlhodobo stráca atraktivnosť, mladá generácia nie je vedená k remeslám a technickej práci, štát tieto pozície nedostatočne propaguje; malé a stredné podniky nedokážu v platovom ohodnotení a ďalších benefitoch konkurovať veľkým firmám, stretávajú sa s vysokou mierou fluktuácie zamestnancov (10 – 15 %); ak je výroba lokalizovaná do regiónov s vyššou mierou nezamestnanosti, často ide o dlhodobo nezamestnaných, osoby, ktoré stratili pracovné návyky alebo nemajú záujem pracovať.

Popri nedostatku vhodnej domácej pracovnej sily v danom regióne je ďalším motívom prijímania cudzincov ich vyššia ochota pracovať nad rámec základného fondu pracovného času (keďže zamestnávateľ nemôže nariadiť prácu nadčas, cudzincami obsadzujú najmä nočné a víkendové zmeny, o ktoré slovenskí zamestnanci nemajú záujem). Ďalším dôvodom je aj požadovaná odbornosť na dané pracovné miesta (chemický, strojársky, automobilový priemysel) – z prieskumu vyplynulo, že zamestnávateľia oceňovali najmä prijatie vysokokvalifikovaných odborníkov z Ukrajiny, zo Srbska a z Rumunska, ktorí predávali poznatky a skúsenosti slovenským kmeňovým zamestnancom, čím dochádzalo k výchove nových domácich odborníkov v danej firme. Podľa prieskumu pracovné zaradenie cudzinca väčšinou zodpovedá jeho vzdelaniu/praxi.

V oslovených firmách zamestnávali najčastejšie Ukrajincov a Srbov (68 %) a Rumunov, v menšom počte Maďarov, Poliakov – napriek nízkej početnosti teda vzorka viac menej zodpovedala celoslovenským skúsenostiam. Podiel cudzincov na celkovom počte zamestnancov bol v oslovených firmách v priemere

7,5 %. Zamestnávateľia boli s prácou cudzincov vo všeobecnosti veľmi spokojní, považovali ich za ústretových, ochotných, nekonfliktných a dodržiavajúcich pravidiel na pracovisku, ocenili aj ich vyššiu pracovnú efektivitu v porovnaní so slovenskými zamestnancami. Problémy s akceptáciou cudzincov v pracovnom kolektíve pociťovali len na začiatku, zamestnávateľia nevidovali ani žiadnu formu diskriminácie v rámci kolektívu. Výrazný problém však predstavuje jazyková bariéra, a to nielen čo sa týka sťaženej komunikácie na pracovisku (určitú výhodu majú Srbi a Ukrajinci, keďže tí sa vedú dorozumieť rusky, inak je však jazyková vybavenosť cudzincov väčšinou veľmi nízka), ale aj počas procesu vybavovania dokladov a formalít a zaškoľovania. Zamestnávateľia sú odkázaní na služby prekladateľov a tlmočníkov, čo proces najímania cudzincov predražuje. Dodatočné náklady v porovnaní s najímaním Slovákov pritom už predstavuje (okrem procesu vybavovania dokladov, v ktorom aj povinnosti cudzinca často preberá na seba zamestnávateľ) ubytovanie, dovoz na pracovisko a často aj náklady na stravu cudzincov. Finančne ešte náročnejším je ich najímanie cez pracovné agentúry (tie fakturujú vysoké sumy), ale v tomto prípade sa zamestnávateľ zbaví nielen povinností v procese vybavovania dokladov a zabezpečenia ubytovania, ale aj zodpovednosti za pobyt cudzinca v SR. Samozrejme aj vyhľadávanie pracovníkov sa tým výrazne uľahčí a urýchli, pozitívne skúsenosti mali firmy aj s najímaním Ukrajincov cez ukrajinské pracovné agentúry.

Práve administratívnu náročnosť systému a nadmernú byrokraciu i zdĺhavosť procesu vybavovania dokumentov potrebných pre schválenie prechodného pobytu na účel zamestnania považujú zamestnávateľia za jednu z najväčších prekážok zamestnávania cudzincov z tretích krajín. Objem príloh potrebných k žiadosti považujú za neprimeraný, rovnako ako lehotu (do) 90 dní na vydanie stanoviska cudzineckej polície (stáva sa napríklad, že kým je cudzincovi schválené povolenie na pobyt, uplynula mu platnosť výpisu z registra trestov ako povinnej prílohy a celý proces sa musí opakovať). Ďalším problémom je pre zamestnávateľov neprehľadnosť a časté zmeny legislatívy, nejednotnosť dátumov pri schvaľovaní jednotlivých náležitostí zo strany štátnych orgánov, nízka súčinnosť až neochota týchto orgánov, nadmerné čakacie doby na cudzineckej polícii (ani príchod výrazne pred začiatkom úradných hodín negarantuje vybavenie v daný deň), subjektívnosť rozhodovania úradníka a nemožnosť vybavovania potrebných náležitostí elektronicky, čo by celý proces urýchlilo. Zamestnávateľia sa tak cítia donútení absolvovať celý proces a investovať vyššie náklady do najímania cudzincov, keďže nie je možné pokryť

určité pozície domácimi pracovníkmi. Napokon, keď sa im už podarí cudzincov zamestnať, rovnako ako u slovenských zamestnancov, aj u cudzincov sa stretávajú s vysokou fluktuáciou z rovnakých dôvodov: lepšie podmienky ohodnotenia, stretávajú sa aj s prípadmi aktívneho odlákavania ich zamestnancov priamo v mieste ich ubytovania do iných firiem (prebieha tak konkurenčný boj o zahraničných pracovníkov, ktorí sú už legálne zamestnaní v SR, prešli teda procesom vybavovania). Cudzinci pritom nemajú ako prioritu kariérny či odborný rast u svojho zamestnávateľa, primárnym dôvodom ich odchodu k inému zamestnávateľovi je vyššia mzda (niekedy stačí malý rozdiel v mzde).

Saturovanie neuspokojeného dopytu po pracovnej sile pracovnou migráciou sa v krátkodobom horizonte javí ako veľmi efektívne, z dlhodobého hľadiska je však vhodné identifikovať vnútorné rezervy a bariéry využitia dostupnej domácej pracovnej sily. Ako uvádzame vyššie, viaceré štatistické ukazovatele ukazujú, že tieto domáce rezervy sa stenčili, stále sú však väčšie v porovnaní s inými, aj blízkymi európskymi ekonomikami (napr. Česko s vyššou mierou zamestnanosti aj vyšším podielom pracujúcich na ekonomicky aktívnych). Kľúčovou otázkou, samozrejme, je kvalita pracovnej sily a v rámci nej odborná pripravenosť na výkon povolania, kde hlavnú bariéru predstavuje nesúlad vzdelávacieho systému s potrebami národného trhu práce. Podľa rezortu práce 75 % absolventov stredných odborných škôl v posledných rokoch nenachádza uplatnenie v odbore, ktorý vyštudovali. Rezort pritom už dlhšie vypracúva zoznamy nedostatkových profesií. Taktiež mimoriadne nepriaznivý vývoj dlhodobej nezamestnanosti a fakt, že napriek jej historickému poklesu v posledných rokoch táto ostáva stále citeľne nad priemerom EÚ, svedčí o nezdravej štruktúre skupiny dlhodobo nezamestnaných. Naopak, podiel mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní a nie sú ani v procese vzdelávania či odbornej prípravy, na celkovej populácii daného veku (15 – 24 rokov) (NEET – Not in Education, Employment or Training), ktorý u nás tiež v posledných rokoch (2018 – 2019; 10,2 % a 10,3 %) poklesol, sa neukazuje v porovnaní so štátmi Únie ako výraznejší problém, než je priemerná situácia v Európe. Navyše, rezort práce pripravil pre túto skupinu mladých ľudí viacero národných projektov pre uľahčenie uplatnenia sa na trhu práce. Tento spôsob korigovania nevhodnej profesijnej štruktúry vzdelávacieho systému však nemôže byť dlhodobo účinnejším nástrojom než opatrenia v oblasti vzdelávania, ideálnou je kombinácia reformy vzdelávania s využívaním nástrojov aktívnej politiky trhu práce.

Ďalšími bariérami sú nízke mzdy v určitých profesiách a regiónoch v zrkadle dostupných dávok sociálnej pomoci (v zmysle filozofie pracovať sa oplatí), samotné regionálne rozdiely v možnostiach zamestnať sa a v ponuke dostupnej pracovnej sily v kombinácii s nízkou pracovnou mobilitou, ako aj s nízkymi čistými mzdami súvisiace daňové a odvodové zaťaženie motivujúce k nelegálnemu zamestnávaniu sa (šedý sektor trhu práce tiež deformuje štatistiky zamestnaných a nezamestnaných a skresľuje obraz o skutočnej situácii v oblasti zamestnanosti a dostupnosti pracovnej sily). Vo svetle výhľadu ďalšieho demografického vývoja slovenskej populácie musíme konštatovať, že intenzívnejšie skúmanie možností využitia aj prípadných domácich voľných kapacít je v najbližších rokoch viac než na mieste. Populačné starnutie má byť na Slovensku jedným z najvýraznejších v EÚ, dynamika zmeny vekovej štruktúry z relatívne mladej populácie na jednu z najstarších v Európe zasiahne trh práce významným spôsobom. Dlhodobou je fertilita vyššia len pri skupinách obyvateľstva zo sociálne slabšieho prostredia. Zároveň treba brať do úvahy úroveň zdravia u staršej populácie, od ktorej sa v budúcnosti očakáva vyššie zapojenie sa do pracovného procesu (posun veku odchodu do dôchodku). V ukazovateli doba dožitia v zdraví Slovensko tiež nepatrí k pozitívnym príkladom. Detailnejšie pre prognózu demografického vývoja vrátane analýzy zdravotného stavu pozri Potančoková – Šprocha, 2013. Autori tiež upozorňujú, že kompenzačná schopnosť migrácie je obmedzená – dokáže síce zastaviť úbytok obyvateľstva, nedokáže však zvrátiť ani významnejšie spomaliť zmeny vo vekovej štruktúre.

2.6. Strategické dokumenty pre oblasť riadenia migrácie a integrácie cudzincov

Pri riadení migrácie a integrácie cudzincov dopĺňajú legislatívny rámec priezrevové strategické dokumenty SR, ide predovšetkým o Migračnú politiku SR s výhľadom do roku 2020, Integračnú politiku SR a novšiu Stratégiu pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike.

Základný východiskový dokument pre budovanie politiky SR v oblasti migrácie predstavuje Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, túto strednodobú stratégiu schválila vláda SR v auguste 2011. Dokument v stručnosti predstavuje základné ciele, obsahuje však aj návrhy na zlepšenia v oblastiach 1. legálnej migrácie, 2. integrácie, 3. emigrácie kvalifikovanej pracovnej sily, 4. nelegálnej migrácie, návratov a obchodovania s ľuďmi, 5. ochrany hraníc, 6. medzinárodnej ochrany, migrácie a rozvoja, a v oblasti 7. inštitucionálneho

zabezpečenia. V prípade legálnej migrácie poukazuje na to, že v dôsledku demografického vývoja bude slovenský trh práce aj systém sociálneho zabezpečenia v značnej miere závislý od prílevu ľudského kapitálu spoza hraníc. Ekonomická migrácia má byť však založená na aktívnom riadení prijímania cudzincov, na vyhľadávaní talentov, zamestnávaní migrantov z tretích krajín v súlade s potrebami národného hospodárstva, s dôrazom na zamestnávanie vysokokvalifikovaných osôb. Základným kritériom prijímania cudzincov má byť teda ich potenciál pre rozvoj slovenského hospodárstva s preferenciou prijímania migrantov s potrebnou kvalifikáciou, „aby pokryli pretrvávajúci dopyt po nedostatkových profesiách na národnom trhu práce, s dôrazom na kultúrne blízke krajiny“. Teda už v roku 2011, ešte pred vyvrcholením napätia medzi ponukou a dopytom po práci, strategický vládny dokument deklaroval potrebu vytvárať zoznamy nedostatkových profesií a pravidelne ich aktualizovať. Rovnako tiež volal po transparentnosti systému a znížení administratívnej náročnosti (návrhy v tejto oblasti zahŕňali aj nové pravidlá pre uznávanie kvalifikácie v snahe predchádzať fenoménu brain waste; posilnenie činnosti Strediska pre uznávanie dokladov (rezort školstva); vytváranie politiky bývania pre vnútroštátnu mobilitu; zabezpečenie previazanosti databáz pobytovej registrácie, registrácie daňových úradov, sociálneho a zdravotného poistenia a úradov práce; vytváranie informačných a konzultačných centier pre migrantov. V oblasti integrácie cudzincov dokument upozornil na potrebu implementácie integračnej politiky na lokálnej úrovni (VÚC, mestá a obce), zapájania migrantských združení na lokálnej úrovni, ale aj potrebu zabezpečenia výučby slovenského jazyka. V oblasti inštitucionálneho zabezpečenia poukázal na absenciu jednotného priezovového orgánu, ktorý by z jedného miesta zabezpečoval úlohy súvisiace s komplexnou realizáciou migračnej politiky a navrhol vytvoriť Imigračný a naturalizačný úrad, ktorý mal zabezpečovať komplexné činnosti od legálneho vstupu cudzinca na územie SR cez vybavovanie žiadostí o povolenie na pobyt (resp. správne konanie vo veci medzinárodnej ochrany), cez integráciu do spoločnosti až po prípadné získanie štátneho občianstva. Úrad mal tiež pravidelne vyhodnocovať bariéry príchodu cudzincov a problémy v ich integrácii. Úrad mal vzniknúť do roku 2013 ako úrad ministerstva vnútra (zlúčením jeho organizačných celkov) a súčasťou mal byť prechod kompetencií ďalších rezortov, ktoré sa podieľajú na realizácii migračnej politiky, na rezort vnútra. Bohužiaľ, mnohé problémové okruhy, ktoré nastolila už migračná politika v roku 2011, sa dodnes nepodarilo vyriešiť.

S prípravou aktualizácie migračnej politiky sa začalo v roku 2019 a vypracovaná má byť do konca decembra 2020. Aktualizácia má rámcovať jednotlivé oblasti migrácie do roku 2025, teda na obdobie piatich rokov. Aktualizáciou sa od roku 2019 zaoberal Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu cudzincov, začiatkom roka 2020 zorganizoval Migračný úrad spolu s IOM stretnutie k aktualizácii migračnej politiky. Na stretnutie boli pozvaní relevantní aktéri, ktorí diskutovali hlavné kapitoly novej migračnej politiky ako rámcového dokumentu, na ktorý by mal nadväzovať akčný plán. SR tiež začala v roku 2019 pripravovať program pre implementáciu Fondu pre azyl a migráciu pre programové obdobie 2021 – 2027 (Behúňová – Mészárosová – Oboňová, 2020).

V januári 2014 schválila vláda Integračnú politiku SR, ktorá nahradila Konceptiu integrácie cudzincov v SR z roku 2009. Nový dokument nemal opisovať aktuálny stav, ale navrhnuť nové vízie a smerovanie v oblasti integrácie cudzincov. Dokument Integračná politika SR definuje všeobecné ciele a základné princípy, koncept a prístupy integračnej politiky, jej cieľové skupiny, jej prierezové opatrenia a bližšie špecifikuje jej konkrétne opatrenia v oblastiach: 1. samosprávne kraje; 2. bývanie; 3. kultúrna a spoločenská integrácia; 4. zdravotná starostlivosť; 5. vzdelávanie; 6. zamestnanosť a sociálna ochrana; 7. občianstvo SR a 8. maloletí bez sprievodu. Vzhľadom na to, že cudzinci spolu vytvárajú miestnu komunitu a podieľajú sa na kvalite života v nej, integračná politika si všíma potrebu vypracovania integračných koncepcií na úrovni krajov a miest vrátane riešenia otázky bývania s ohľadom na zamedzenie segregácie cudzincov. Zdôrazňuje aj potrebu jazykovej prípravy cudzincov a uznávania kvalifikácie. V otázke prístupu k zdravotnej starostlivosti a úhrady nákladov na ňu podporuje dokument zlepšenie prístupu a uplatnenia sa cudzincov na trhu práce, čím sa dosiahne sebestačnosť cudzincov a ich prístup k verejnému zdravotnému poisteniu a k zdravotným službám. Zamestnanie považuje za jeden z najdôležitejších prvkov integrácie cudzinca do spoločnosti. Opäť pripomína, že predpokladom pre analýzu súčasného stavu je vypracovanie zoznamu dlhodobu neobsaditeľných miest, na základe ktorého budú nastavené parametre pre nástroje migračnej politiky (opätovne sa spomína možnosť zavedenia „slovenskej karty“, obdoby modrej karty EÚ; s touto myšlienkou prišla už Migračná politika SR). Dopĺňa, že zamestnávanie cudzincov sa nemá zamerať len na krytie nedostatkových profesií, ale existuje aj potreba „podporiť“ riadenú legálnu migráciu kvalifikovaných pracovných síl z tretích krajín: študenti, vedeckí a výskumní pracovníci, umelci, podnikatelia, ako aj skupiny

zahraničných Slovákov“. V tejto súvislosti pripomína, že SR nemá osobitné programy na motiváciu kvalifikovaných cudzincov vykonávať povolanie v SR. Rovnako opakuje potrebu zjednodušenia administratívnej náročnosti prístupu cudzincov na trh práce aj snahy predchádzať problému „brain waste“.

Mnohé návrhy, ktoré predstavila Integrovaná politika SR (prítom ku každému opatreniu uviedla indikátor kontroly plnenia aj zodpovedný orgán), sú nadčasové, resp. stále platné, problémom sa ukázala skôr neschopnosť ich plnenia. Posledný odpočet plnenia opatrení integrovaného politiku sa uskutočnil za rok 2017, v roku 2018 vláda zrušila povinnosť rezortov predkladať odpočet plnenia úloh, ktoré boli v ich kompetencii, ako aj povinnosť ministra práce predkladať súhrnnú správu vláde. Intenzívnejší prílev cudzincov po roku 2015, si naopak, vyžaduje ešte účinnejšie plnenie stanovených úloh, a to najmä v oblasti pracovnej migrácie. To napokon viedlo k prijatiu stratégie pracovnej mobility cudzincov, otázka aktualizácie integrovaného politiku, samozrejme, ostáva na stole, ako aj otázka kontroly jej plnenia. V januári 2020 zorganizovala Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) spolu s rezortom práce, ktorý na úrovni štátu zastrešuje problematiku integrácie cudzincov, stretnutie na tému „Aktualizácia integrovaného politiku so zacielením na trh práce“. Kľúčoví aktéri diskutovali svoje skúsenosti s integráciou cudzincov (ŠPTK) na trhu práce. Výsledkom diskusie bolo definovanie konkrétnych oblastí opatrení v pôsobnosti rezortu práce, v ktorých je nevyhnutné urobiť zmeny. Výsledky stretnutia a návrhy opatrení majú slúžiť ako podklad pri vypracovaní aktualizácie integrovaného politiku v oblasti trhu práce, rešpektujúc práva a potreby cudzincov pracujúcich na území SR, zamestnávateľov aj širokej verejnosti (EMN Slovensko, 2020a).

V júni 2018 schválila vláda Stratégiu hospodárskej politiku SR do roku 2030 – tá vidí (vzhľadom na aktuálne demografické trendy v SR) migráciu ako rozhodujúci faktor nahradenia prirodzeného prírastku obyvateľstva v budúcom populačnom vývoji SR. Charakter SR ako tranzitnej krajiny sa mení vplyvom nedostatku domácej kvalifikovanej pracovnej sily, tak v priemyselných odvetviach, ako aj v niektorých produkčných, spracovateľských pododvetviach poľnohospodárstva a potravinárstva. Podľa stratégie preto „musí SR pre udržanie svojej konkurencieschopnosti reflektovať aj na migračné pohyby kvalifikovanej pracovnej sily z iných krajín do EÚ a nezaostávať vo využití tohto potenciálu“ (MH SR, 2018). Už v tom čase sa podľa stratégie riadená migračná politika v prípade nedostatkových profesií orientovala na zamestnávanie migrantov z tretích krajín, a to v súlade s potrebami hospodárstva SR a trhu práce. Dôraz sa prítom

kladie na zamestnávanie vysokokvalifikovaných migrantov, na vedeckých a výskumných pracovníkov, študentov, podnikateľov. V roku 2019 SR pracovala na návrhu 1. akčného plánu pre realizáciu opatrení vyplývajúcich zo stratégie hospodárskej politiky.

Na predchádzajúce dokumenty a na rastúci záujem cudzincov zamestnať sa na území SR a avizovaný nedostatok pracovnej sily zo strany zamestnávateľov reagovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vypracovaním dokumentu Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike. Ministerstvo ho predstavilo koncom roka 2018 ako strategický dokument, ktorý má riadiť a regulovať pracovnú mobilitu cudzincov (myslí sa tým hlavne občanov tretích krajín, keďže na občanov EÚ sa vzťahujú rovnaké podmienky ako na domácich pracovníkov) s cieľom kompenzovať nedostatok disponibilnej pracovnej sily na Slovensku (teda v tých odvetviach, kde sa ukazuje takýto nedostatok). Rezort už pri predkladaní dokumentu zdôrazňoval, že zjednodušenie procesu zamestnávania cudzincov nemá ohroziť domácich pracovníkov, ich mzdy či sociálny štandard. Prvoradou úlohou je zamestnať ľudí evidovaných v registroch uchádzačov o prácu, ale aj dbať na to, aby zahraniční zamestnanci pracovali za rovnakých podmienok ako domáci.

Dokument na jednej strane uvádza, že nadväzuje na Migračnú politiku SR z roku 2011, vychádza z rovnakej vízie riadenia pracovnej migrácie: základným kritériom prijímania cudzincov je ich potenciál pre rozvoj slovenského hospodárstva (teda mali by mať kvalifikáciu a kompetencie potrebné pre pokrytie nedostatkových profesií na slovenskom trhu práce) s dôrazom na kultúrne blízke krajiny. Na strane druhej Stratégia (správne) kriticky hodnotí tak Migračnú politiku SR ako aj Integračnú politiku SR ako zastarané; keďže vznikali v rokoch (2011 a 2014), keď bola na Slovensku odlišná spoločenská i hospodárska situácia. Už samotné vyhodnocovanie ich odpočtov ukázalo, že vyžadujú hĺbkovú revíziu a aktualizáciu. Táto situácia viedla ministerstvo práce k rozhodnutiu prevziať iniciatívu a vypracovať súbor krátkodobých (do roku 2020) a dlhodobých (s výhľadom do roku 2030) opatrení, ktoré majú prispieť k riešeniu identifikovaných aktuálnych problémov (zabezpečiť udržateľný rast a vyššiu kvalitu života, reagovať na automatizáciu výroby, na demografický vývoj a súvisiaci dosah na systém sociálneho a dôchodkového zabezpečenia, na nárast nelegálneho zamestnávania, zefektívnenie integrácie cudzincov na lokálnej úrovni).

Najmä u krátkodobých cieľov malo ísť o dočasné, mimoriadne opatrenia, zamerané hlavne na riešenie aktuálneho nedostatku pracovnej sily. Dokument

upriamil pozornosť na rekordné zrýchlenie rastu počtu zamestnaných cudzincov v roku 2017, keď cudzinci obsadili každé štvrté novovytvorené pracovné miesto, kým rok predtým obsadzovali len 15 % nových pracovných miest. To, že cudzinci prichádzali do regiónov s nedostatkom pracovnej sily, poukazovalo podľa ministerstva na nedostatočnú pracovnú mobilitu Slovákov. Pobyť cudzincov má podľa dokumentu krátkodobý charakter, ich priemerný vymeriavací základ je nižší,²³ pracujú v odvetviach, kde pred zaradením do evidencie pracovalo málo nezamestnaných, v povolaniach, kde bolo hlásených najviac voľných pracovných miest. Z toho vyvodzuje záver, že pracujúci cudzinci u nás nevytláčajú domácu pracovnú silu, obsadzujú miesta, o ktoré domáci zamestnanci nemajú záujem, vrátane horšie platených miest.

Stratégia poukázala na nedostatky a problémy v riadení pracovnej mobility. Proces udeľovania prechodného pobytu na účel zamestnania trvá neprimerane dlho. Novelou zákona o službách zamestnanosti účinnou od mája 2018 sa síce proces pri vybraných profesiách (podľa zoznamu zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily) na úradoch práce skrátil o 20 dní, ale podľa zákona o pobyte cudzincov bola lehota pre rozhodnutie o udelení tohto pobytu až 90 dní. Skrátenie lehoty pre rozhodovanie cudzineckej polície však vyžaduje personálne posilnenie jej oddelení, či už občianskymi zamestnancami, alebo presunom neobsadených policajných tabuliek do regiónov so zvýšenou potrebou. Aj niektoré úrady práce sú v agende zamestnávania cudzincov personálne poddimenzované (v tejto agende sa počet zamestnancov úradov za dekádu výraznejšie nezmenil, pritom v minulosti bol záujem zamestnávať cudzincov neporovnateľne nižší). Podobne čo sa týka príslušnej agendy zastupiteľských úradov SR, výrazne narástol počet žiadostí o povolenie na prechodný pobyt, pritom spracovanie žiadostí o pobyt patrí medzi časovo najnáročnejšie úlohy konzulárnej agendy. Tiež systém modrých kariet EÚ sa v praxi na Slovensku ukázal ako nedostatočný a neatraktívny, pomôcť by mohlo zníženie administratívnej záťaže, nenahlasovanie voľných pracovných miest, zníženie poplatkov aj spomínané zrýchlenie procesov na strane cudzineckej polície. Opatrenia Stratégie mali prihliadať aj na praktické riziká už po zamestnaní cudzinca. Vysoký podiel zamestnancov z tretích krajín by mohol ohroziť kolektívne vyjednávanie (keďže nevstupujú do odborových organizácií, nezúčastňujú sa na štrajkoch); vyskytli sa prípady obavy občanov tretích krajín presadzovať svoje práva napr. aj prostredníctvom

²³ S výnimkou 1 % najlepšie zarábajúcich, kde je priemerná mzda cudzincov vyššia.

inšpekcie práce (obavy z prepustenia a návratu domov). Rizikom je aj sociálny damping (oslabenie tlaku na zvyšovanie mzdy).

Krátkodobé opatrenia teda reflektovali uvedené problémy. Dôležitým bolo napríklad skrátenie periodicity zverejňovania zoznamu zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily a okresov so stanovenou mierou nezamestnanosti z ročnej na štvrťročnú. Zoznam týchto zamestnaní zverejnil ÚPSVaR po prvýkrát v júni 2018, teda ešte pred predložením Stratégie. Bol to jeden z prvých významných krokov vlády v snahe zrýchliť proces prijímania pracovníkov na nedostatkové pozície v okresoch s nízkou nezamestnanosťou. ÚPSVaR vychádzal z databázy voľných miest neobsadených aspoň 3 mesiace v priebehu roka 2017 a z databázy uchádzačov o zamestnanie. Zoznam obsahoval zamestnania podľa klasifikácie SK ISCO-08 pre okresy s priemernou mierou nezamestnanosti pod 5 % (za rok 2017). Návrh skrátiť periodicitu zverejňovania zoznamu vyplynul z potreby aktuálnejšieho prehľadu o situácii na trhu práce a o potrebách zamestnávateľov. S tým súvisel aj návrh opätovného zavedenia povinnosti nahlásenia voľného pracovného miesta na úrad práce (aby bolo jednoduchšie identifikovať nedostatkové profesie).

K ďalším opatreniam patrilo ponechanie podmienky predkladať doklady o dosiahnutom vzdelaní len u regulovaných povolání, ako sú napr. zdravotnícke, právnické, pedagogické povolania (znižila sa tým administratívna záťaž žiadateľov o prechodný pobyt a o povolenie na zamestnanie u ostatných povolání); umožnenie agentúram dočasného zamestnávania pridať občianov tretích krajín na výkon práce k užívateľskému zamestnávateľovi, ak ide o nedostatkovú profesiu (regulované rozšírenie prístupu občianov tretích krajín na slovenský trh práce cez agentúrne zamestnávanie) atď. Tieto opatrenia sa premietli do novely zákona o službách zamestnanosti už s účinnosťou od januára 2019. Ďalšie krátkodobé opatrenia si vyžiadali novelu zákona o pobyte cudzincov s rovnakou účinnosťou. K tým patrí rozšírenie výnimky, keď nie je k žiadosti o prechodný pobyt potrebné predkladať potvrdenie o zabezpečení ubytovania; naopak, pribudla povinnosť prikladať k žiadosti o pobyt súhlas obce o tom, že ubytovanie spĺňa podmienky ministerstva zdravotníctva; zaviedla sa lehota (do 7 dní) pre cudzineckú políciu na vyžiadanie potvrdenia o možnosti obsadenia pracovného miesta; skrátila sa aj lehota pre cudzineckú políciu na rozhodnutie o žiadosti o prechodný pobyt na účel zamestnania z 90 na 30 dní, ak ide o nedostatkovú profesiu alebo o zamestnanca technologického

centra. Ďalšie opatrenia si nevyžiadali zmenu legislatívy, viaceré z nich sa týkali posilnenia personálnych kapacít dotknutých orgánov.

Dlhodobé ciele Stratégie sú zamerané na prilákanie kvalifikovaných a vysokokvalifikovaných cudzincov, ale aj na uľahčenie návratu Slovákov žijúcich v zahraničí s potrebnou kvalifikáciou. Stratégia pritom vychádza z poznatku, že systém vzdelávania u nás stráca prepojenosť s trhom práce a absolventi viacerých odborov nespĺňajú požiadavky na výkon korešpondujúcich zamestnaní. Nedostok stredoškolských absolventov označuje dokument za naliehavú výzvu pre súčasný trh práce. Čiastočné riešenie v podobe duálneho vzdelávania stále naráža na bariéry na strane zamestnávateľov aj škôl. Pri hodnotení strednodobej (do roku 2022) potreby stredoškolských absolventov technických odborov (prevažovať má dopyt po absolventoch strojárstva, obchodu, dopravy a logistiky) a najvyššieho dopytu po zamestnaniach (špecialisti, technici, vodiči nákladných automobilov a kamiónov, operátori a montéri strojov atď.) vychádza Stratégia z výsledkov projektu Prognózy vývoja na trhu práce v SR II. Analýze nesúlady medzi ponukou domácej pracovnej sily a dopytom po práci na slovenskom trhu práce ako faktoru zvýšeného dopytu po zahraničných pracovníkoch (vrátane odhadu ďalšieho vývoja) realizovanej autormi tejto monografie v rámci projektu VEGA 2/0182/17 sa venuje posledná kapitola tejto publikácie.

Aký je charakter rizika ohrozenia pracovných miest automatizáciou?

Ďalším často diskutovaným trendom, s ktorým sa spájajú obavy o budúcu podobu slovenského trhu práce, je automatizácia a robotizácia výroby – z hľadiska nimi vyvolaného úbytku pracovných miest sa totiž Slovensko považuje za jednu z najohrozenejších krajín. Digitalizácia ekonomiky skutočne vedie k poklesu tvorby pracovných miest v priemyselnej výrobe, ktorá je momentálne pre tvorbu a udržanie zamestnanosti v SR kľúčová. Vo všeobecnosti má však vplyv nových technológií na trh práce širší rozmer. Menšia pozornosť je venovaná vyvolanej zvýšenej potrebe vysokokvalifikovaných pracovných síl. Mohutnejšie využívanie nových technológií v ekonomike teda skutočne zmení štruktúru a charakter pracovných miest, nie je to však len ich úbytok, na čo je potrebné sa adaptovať. Ako zdôrazňuje aj analýza Inštitútu vzdelávacej politiky MŠVVaŠ (Martinák, 2017), technológie nahrádzajú ľudskú prácu najmä pri zamestnaniach so strednou kvalifikačnou náročnosťou a rutinnými úlohami (substitučný efekt) a, naopak, vytvárajú dodatočný dopyt po pracovníkoch s vysokou kvalifikáciou

vykonávajúcich nerutinnú a abstraktnú prácu (kapitalizačný efekt technologického pokroku na zamestnanosť). Ide o jav známy ako polarizácia trhu práce. Niektoré štúdie²⁴ sa pokúsili preukázať, že v skutočnosti pozitívny vplyv nových technológií na vytvorenie nových pracovných miest buď kompenzoval substitučný efekt automatizácie, alebo nad ním priamo dominoval (aj vďaka schopnosti učiť sa novým zručnostiam a adaptovať sa na zmenené potreby).

Aj na Slovensku teda možno predpokladať zvýšený dopyt po riadiacich pracovníkoch, špecialistoch, odborných pracovníkoch v odvetviach od zdravotníctva po IT. Rásť avšak môže aj zamestnanosť v odvetví služieb s nižšími kvalifikačnými nárokmi – s rastom zamestnanosti a príjmov v prípade vysokokvalifikovaných pozícií totiž rastie aj dopyt po službách. Okrem toho je to odvetvie služieb, ktoré zahŕňa aj práce s charakterom síce manuálnych, ale nerutinných úloh, alebo činností s potrebou osobnej prítomnosti (stravovanie, upratovacie služby, ošetrovateľská starostlivosť, opatrovateľská služba apod.). Kým sa teda napríklad pozície operátorov môžu v SR nahrádzať, možno očakávať presun časti pracovnej sily z výroby do služieb.

Aj podľa štúdie OECD (OECD, 2016) sú pracovné miesta na Slovensku automatizáciou najviac ohrozenými spomedzi porovnávaných krajín OECD, podiel pracujúcich na bezprostredne ohrozených (automatizovateľných) pozíciách (v prípade SR 11 %) je však porovnateľný s ostatnými krajinami. Omnoho výraznejší v porovnaní s ostatnými krajinami je však podiel pracujúcich na pracovných pozíciách, ktoré budú vplyvom automatizácie vyžadovať podstatné zmeny v pracovných úlohách, resp. v spôsobe výkonu práce, nie sú však v plnej miere automatizovateľné (35 % pracujúcich vykonáva na Slovensku práce zaradené do stredného rizika ohrozenia automatizáciou).²⁵ Keďže tak významná časť pracovných miest, ktoré nebudú nahradené technológiami, bude vo veľkej miere nimi dopĺňaná (viac ako polovica pracovných úloh na týchto pozíciách bude automatizovaná), zvýšia sa aj požiadavky na ovládanie práce s technológiami (všeobecné zručnosti práce s IKT). Podľa Správy o Slovensku 2019 (EK, 2019), v súčasnosti

²⁴ Výpočet takýchto prác z rokov 2014 – 2015 uvádzajú napríklad Arntz – Gregory – Zierahn, 2016.

²⁵ Táto štúdia OECD vychádza z predpokladu, že presnejšie údaje o miere rizika ohrozenia pracovných miest automatizáciou možno získať pri posudzovaní možnosti substitúcie jednotlivých úloh, ktoré sú na každom pracovnom mieste vykonávané, než pri posudzovaní možnosti nahrádzania priemerných úloh daného povolania ako celku (teda súboru pracovných miest). Štúdia definovala ako technológiami nahraditeľné pracovné miesta tie, kde aspoň 70 % vykonávaných úloh, možno automatizovať. Pracovné miesta, pri ktorých možno nahradiť ľudskú prácu v rozsahu 50 – 70 %, označila ako ohrozené stredným rizikom substitúcie – u tých sa predpokladá, že budú čeliť významnej zmene pracovných úloh, nebudú teda automatizované úplne, ale výrazne sa zmení spôsob ich vykonávania a pracovníci sa na nový spôsob budú musieť adaptovať. Práve pri týchto typoch pozícií Slovensko vedie medzi porovnávanými krajinami.

vyššími než základnými digitálnymi zručnosťami disponuje 33 % Slovákov. Samozrejme, popri tom stúpne aj dopyt po IKT špecialistoch (programátori a vývojári, správcovia IKT). Podobne zachovaný alebo vyšší bude i dopyt po ľuďoch s analytickými, kreatívnymi a sociálnymi zručnosťami, keďže tie nie sú v blízkom čase v našich podmienkach nahraditeľné technológiou (pre konkrétne povolania pozri graf 4 v práci Martinák, 2017). Za vysokou mierou ohrozenia pracovných miest automatizáciou, resp. vysokou mierou nahraditeľnosti vykonávaných úloh na stredne ohrozených pracovných miestach, stojí štruktúra slovenskej ekonomiky. Vysoký podiel v nej zastávajú odvetvia, na ktoré pripadá 70 % inštalácií priemyselných robotov vo svete (výroba dopravných prostriedkov, strojov a počítačov, elektroniky a elektrických zariadení (tamtiež). Okrem technických bariér automatizácie sú to zatiaľ skôr ekonomické bariéry, ktoré bránia masívnejšiemu nasadzovaniu technológií a nahrádzaniu ľudskej práce na Slovensku (cena ľudskej práce je v mnohých činnostiach čoraz nižšia, než náklady na obstaranie a obsluhu technológií). To platí predovšetkým pre malé a stredné podniky, ktoré vytvárajú podstatnú časť zamestnanosti v SR.

Na fakt, že automatizácia nielen ohrozuje, ale aj novovytvára pracovné miesta a hlavne mení charakter výkonu práce na pracovných miestach, poukázal prieskum spoločnosti Manpower Group s názvom Revolúcia zručností 4.0 Hľadáme ľudí: Roboti vás potrebujú. Podľa výsledkov prieskumu medzi 19-tisíc zamestnávateľmi väčšina z nich plánuje v dôsledku automatizácie udržať, alebo dokonca zvýšiť počty svojich zamestnancov (83 % na Slovensku, 87 % celosvetovo). Spoločnosti, ktoré investujú do digitalizácie, skôr presúvajú určité pracovné úkony na robotov a vytvárajú nové pracovné miesta. Podiel firiem, ktoré očakávajú pokles pracovných pozícií, sa znížil z 12 % na 9 % (v prípade Slovenska klesol z 11 % na 10 %, porovnanie 2019 voči 2018) (Bakošová – Bulla – Bugár – Kozárová, 2019). Z hľadiska prebiehajúcej demografickej zmeny (starnutie a úbytok počtu osôb produktívneho veku) je nahradenie rutinnej práce vo výrobe na Slovensku technológiami dokonca označované ako čiastočné vyváženie nedostatku ľudskej pracovnej sily v týchto profesiách.

Popri spomínanej zmene charakteru pracovných úloh vykonávaných na veľkej časti pracovných pozícií si regulovanie pracovnej mobility kvalifikovaných a vysokokvalifikovaných cudzincov vyžiada aj ďalšia dimenzia rozvoja IKT a technologického pokroku. Ten totiž vedie k rozvoju odvetví s vyššou pridanou hodnotou a vyššou produktivitou práce a k rozvoju poznatkovo náročnejších

aktivít. Preto s masívnejším nástupom technológií bude potrebné prispôbiť nielen vzdelávací systém a politiku zamestnanosti, ale aj migračnú politiku, konkrétne riadenie pracovnej migrácie kvalifikovaných a vysokokvalifikovaných cudzincov.

Pokles počtu prípadov nelegálneho zamestnávania cudzincov

V čase prípravy Stratégie pracovnej mobility cudzincov v SR bol aktuálnym novým problémom nárast nelegálneho zamestnávania cudzincov – občanov tretích krajín. To súviselo so zvýšeným dopytom po zamestnancoch vo výrobe, doprave, ale aj v službách a zároveň s komplikovaným, administratívne náročným a zdĺhavým procesom najímania občanov tretích krajín (kontroly vtedy odhalili takmer 10-násobne viac nelegálne zamestnaných cudzincov z tretích krajín než občanov EÚ/EHP, pričom počet zamestnaných občanov EÚ/EHP výrazne dominoval nad počtom pracujúcich cudzincov z tretích krajín). Až 80 % celkovej nelegálnej migrácie v SR predstavovali vtedy (2017) nelegálni migranti zo Srbska a z Ukrajiny. V rokoch 2017 – 2018 bolo odhalených 526 prípadov zamestnania občana tretej krajiny bez povolenia na pobyt a 1 097 štátnych príslušníkov tretej krajiny pracovalo s povolením na iný účel pobytu. Pritom za rovnaké obdobie predtým (2015 – 2016) sa zistilo len 32 prípadov absencie povolenia na pobyt a 57 prípadov zamestnania týchto občanov s iným povolením na pobyt (samozrejme, v tých rokoch bol aj celkový počet cudzincov zamestnaných v SR podstatne nižší než neskôr). K úspešnosti odhaľovania prípadov porušenia ustanovení zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v rokoch 2017 – 2018 prispeli najväčším podielom špecializované útvary pre odhaľovanie nelegálneho zamestnávania KOBRA (špecializované tímy inšpektorov práce; okrem inšpektorátov práce patria do systému kontrolných orgánov, ktoré môžu vykonávať kontrolu nelegálnej práce, aj ústredie práce a úrady práce).

V roku 2019 sa však situácia citeľne zlepšila, tentoraz inšpektoráty práce (vrátane oddelení KOBRA) spolu s ústredím/úradmi práce odhalili už len 7 občanov tretích krajín zamestnaných bez povolenia na pobyt (osoby zdržiavajúce sa na území SR v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov alebo zákonom o azyle a vykonávajúce závislú prácu) a 481 prípadov občanov tretích krajín zamestnaných s povolením na iný účel pobytu (osoby bez povolenia na prechodný pobyt na účel zamestnania alebo bez povolenia na zamestnanie). Menej častým

porušením bolo nesplnenie prihlasovacej povinnosti zamestnávateľa voči Sociálnej poisťovni počas existencie pracovno-právneho vzťahu. Spolu tak bolo v roku 2019 v rozpore so zákonom zamestnaných 522 občanov tretích krajín s povolením na pobyt a 7 bez povolenia na pobyt, ani v jednom prípade nešlo o zamestnávanie mladistvých.

Najväčšiu časť nelegálne zamestnaných tvorili občania Ukrajiny (311 osôb, najviac z nich bolo zamestnaných v stavebníctve, priemyselnej výrobe, doprave, ale aj v administratívnych a podporných službách, kam patrí zamestnávanie agentúrami dočasného zamestnávania) a Srbska (176 osôb, najviac z nich zamestnaných v priemyselnej výrobe a opäť v administratívnych a podporných službách). Ukrajinci a Srbi teda predstavovali až 92 % celkového počtu odhalených prípadov nelegálneho zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín. Okrem toho kontroly odhalili aj 68 prípadov občanov krajín EÚ zamestnaných v rozpore so zákonom, najviac z Maďarska (prevažná väčšina z nich bola zamestnaná v odvetví stavebníctva) a Chorvátska (s výnimkou dvoch prípadov všetci zamestnaní v odvetví činností extrateritoriálnych organizácií). (Údaje v tejto časti sú spracované podľa Prílohy k Informatívnej správe o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2019; Národný inšpektorát práce, 2020).

Výrazný pokles odhalených prípadov nelegálneho zamestnávania cudzincov v roku 2019 možno pripísať lepšej úrovni oboznámenia sa s legislatívnymi podmienkami zamestnávania cudzincov, keďže mnoho praktických skúseností zamestnávateľa i pracujúci cudzinci získali práve v rokoch 2017 – 2018, teda v rokoch zintenzívnenia prílevu pracovných migrantov. Popri štátnych orgánoch sú to aj mimovládne organizácie, ktoré poskytujú právne poradenstvo a informácie o podmienkach zamestnania sa i o zmenách na trhu práce cudzincom, ktorí majú záujem sa na území Slovenska zamestnať (napríklad spomínané Migračné informačné centrum IOM), zlepšila sa i dostupnosť informačných brožúr v rôznych jazykoch. Nezanedbateľný vplyv (aj podľa Národného inšpektorátu práce; 2020) však mali aj vyššie opísané legislatívne zmeny účinné od januára 2019, ktorých cieľom bolo zjednodušenie zamestnávania cudzincov v nedostatkových profesiách v okresoch s mierou nezamestnanosti pod 5 % (zjednodušenie byrokracie, skrátenie lehôt pre posudzovanie žiadostí o pobyt, umožnenie agentúrneho zamestnávania atď.) a ktorých zavedenie do praxe si stanovila Stratégia v krátkodobých cieľoch. Keďže nelegálne prisťahovalectvo

a nelegálne zamestnávajúce sú ľahšou cestou k vykorisťovaniu, z dlhodobého hľadiska je dôležitým cieľom nielen samotné potieranie tejto nezákonnej činnosti, ale aj kontrola rovnakého zaobchádzania (kontrola nájmania nízkokvalifikovaných osôb na vykonávanie práce za nerovnakých podmienok, kontrola pracovných agentúr, vyhľadávanie prípadov používania neregulárnych dokladov s dopadom na šedú ekonomiku a sociálny systém apod.). Potrebne je tiež zvyšovať povedomie o právnych nárokoch cudzincov, keďže tí sú obvykle zraniteľnejší práve z dôvodu neznalosti svojich práv plynúcich z pracovno-právnych vzťahov ukotvených v legislatíve SR.

Nemenej dôležitou oblasťou, ktorú identifikuje Stratégia pri stanovení dlhodobých cieľov, je integrácia cudzincov na lokálnej úrovni. Práve v mieste pobytu a výkonu práce dochádza k skutočnej integrácii cudzincov do miestnych komunít, integračná politika by mala zohľadňovať potreby a možnosti samospráv.

Zhodnotenie aktuálnych trendov a rizík vo vyššie zmienených oblastiach reflektuje návrh dlhodobých opatrení Stratégie, tie obsahujú výpočet riešení od regulácie odborov vzdelávania, cieleného náboru vybraných kategórií profesií zo zahraničia a aktívnej propagácie nedostatkových profesií na slovenskom trhu v zahraničí, cez vytváranie protokolov o spolupráci s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami, aktualizáciu strategických dokumentov (a podporu lokálnej integrácie v rámci aktualizácie Integračnej politiky SR), posilnenie kapacít v útvaroch KOBRA pri odhaľovaní nelegálneho zamestnávania, realizáciu informačných fór a diskusných biznis fór a vytvorenie lokálnej platformy pre regionálny sociálny dialóg, až po aktualizovanie príslušných internetových portálov a vypracovanie informačných materiálov pre cudzincov v oblasti ich pracovných práv a povinností (v snahe predchádzať vykorisťovaniu) atď.

K aktuálnej snahe rezortu práce o zefektívnenie pracovnej mobility cudzincov v určitých sektoroch ekonomiky má prispieť aj projekt Medzinárodnej organizácie pre migráciu v SR, ktorého návrh v roku 2019 organizácia vypracovala pre ministerstvo práce. Realizácia projektu Technická podpora prípravy schémy pracovnej mobility pre SR bola naplánovaná pre roky 2020 – 2021. Schéma pracovnej mobility má prispieť ku „komplexnej, udržateľnej a efektívnej politike pracovnej migrácie“ (Behúňová – Mészárosová – Oboňová, 2020). Má urýchliť prijímanie zahraničných pracovníkov do vybraných sektorov („fast-track“ program) s cieľom podporiť konkurencieschopnosť. K cieľom patrí aj zatriktívnenie Slovenska pre zahraničných pracovníkov, zefektívnenie nástrojov pracovnej mobility so zameraním sa na ŠPTK, zlepšenie ochrany zahraničných,

ale aj domácich pracovníkov, ale súčasne aj vytváranie opatrení pre podporu návratu zahraničných pracovníkov do krajiny pôvodu.

2.7. Odporúčania pre tvorbu novej migračnej a integračnej politiky so zameraním sa na trh práce

Integrácia cudzincov na trh práce by mala byť sprevádzaná zlepšovaním ich jazykovej znalosti, ale aj znalosti ich práv a povinností plynúcich z pracovno-právnych vzťahov. Efektívna integrácia totiž pomáha predchádzať sociálnemu vylúčeniu, diskriminácii či občianskym nezhodám, je však potrebné ju vo väčšej miere vnímať v kontexte konkrétnych miest a obcí, kde cudzinci pracujú alebo žijú.²⁶ Je preto vhodné zvážiť vypracúvanie lokálnych stratégií riadenia pracovnej mobility v regiónoch, ktorých sa príchod pracovných migrantov najviac týka. Najviac cudzincov z tretích krajín žije v Bratislavskom kraji, trojnásobne viac ako v poradí nasledujúcich krajoch, Trnavskom, Košickom a Nitrianskom. Naopak, najmenej sa ich usídlilo v Banskobystrickom kraji. Toto geografické rozloženie pobytu cudzincov reflektuje ekonomickú situáciu v regiónoch, rozloženie veľkých zamestnávateľov, nadnárodných firiem a čiastočne územnú blízkosť k Ukrajine. Lepšej integrácii by mohlo pomôcť aj vytváranie komunitných centier pre cudzincov poskytujúcich informačný servis a asistenciu pri rôznych životných situáciách. V súčasnosti prebieha projekt KapaCITY – integrácia migrantov na lokálnej úrovni. Projekt vedie Liga za ľudské práva a prebieha na území Bratislavy, Trnavy, Banskej Bystrice, Košického samosprávneho kraja a partnerom je i Únia miest Slovenska. Jeho cieľom, ako napovedá názov, je rozvoj kapacít lokálnych aktérov v oblasti integrácie cudzincov a vytvorenie lokálnych mechanizmov na zabezpečenie implementácie integračných opatrení (Liga za ľudské práva, 2020). Ďalším projektom Ligy za ľudské práva je Migračný kompas, v rámci ktorého Liga usporiadala okrúhle stoly s cudzincami v Bratislavskom kraji, ktorých zámerom bolo identifikovať témy, výzvy a odporúčania, ktoré sami cudzinci považujú za dôležité v téme integrácie v meste. Cudzinci by uvítali zlepšenie komunikácie v angličtine zo strany miest a úradníkov; odbúranie byrokracie vytvorením elektronických formulárov pre komunikáciu s úradmi; zlepšenie situácie v oblasti nenávisťi na internete a vzdelávanie

26 Samotná povinnosť predloženia súhlasu obce pri žiadosti o prechodný pobyt na účel zamestnania, ktorá sa do legislatívy zaviedla novelou v roku 2019, sa ukázala ako nevhodná a novelou zákona o pobyte cudzincov z januára 2020 bola zrušená. Samostatnou problematikou, ktorá by mohla pomôcť zjednodušeniu integrácie cudzincov na trh práce, je aj uznávanie dokladov o vzdelaní, resp. uznanie kvalifikácie. Problémom býva, že vyštudované odbory v zahraničí sa nezhodujú s klasifikáciou odborov na Slovensku.

majoritného obyvateľstva v téme diverzity s cieľom predchádzať rasovo motivovaným konfliktom; pomoc s bývaním; organizovanie diskusií miestnych s cudzincami; pomoc samospráv s hľadaním informácií (v jazyku, akému rozumejú) o dostupných kurzoch slovenského jazyka, aj s finančnou podporou absolvovania takých kurzov; dobrovoľníkov, ktorí by v začiatkoch pobytu pomáhali s orientáciou v meste a osvojením si základnej komunikácie v slovenčine; zriadenie webstránky s informáciami pre novoprichádzajúcich cudzincov (po vzore „StartWien“), vytvorenie aplikácie alebo helpdesku (Liga za ľudské práva, 2020). Okrem uvedených projektov je v oblasti integrácie dôležitým aj projekt Migračné informačné centrum organizácie IOM, ktorého úlohu v poskytovaní poradenstva a informácií migrantom a zamestnávateľom sme spomínali vyššie. Liga za ľudské práva tiež navrhla zriadiť národnú informačnú platformu pre cudzincov v rôznych jazykoch, ktorá by centralizovala kľúčové a spoľahlivé informácie o právach a povinnostiach cudzincov a o postupoch vybavovania formalít s orgánmi štátnej správy.

Slovensko v posledných troch rokoch zažíva najmä nárast početnosti ukrajinskej a srbskej komunity – keďže ide o krátke obdobie, zatiaľ je ťažké predpovedať, či sa na Slovensku usadia dlhodobo alebo sa pri zmene ekonomickej situácie tu alebo v domovských krajinách vrátia, alebo presídlia do ďalšej krajiny. Príkladom stabilne usadenej komunity v SR sú občania Číny, u ktorých výrazne dominuje trvalý pobyt v SR nad prechodným. Aktuálnu situáciu môže ovplyvniť aj pretrvávajúca pandémia ochorenia COVID-19, ktorá má výrazné dosahy na niektoré slovenské odvetvia a zamestnanosť v nich. Aktuálne však práve z dôvodu značného nárastu počtu ŠPTK, a najmä teda Ukrajincov a Srbov, ktorí na Slovensko prichádzajú za prácou, je potrebné osobitne sledovať problematiku pracovných podmienok cudzincov a možné prípady zneužitia ich pozície zamestnávateľmi či pracovnými agentúrami. Liga za ľudské práva upozorňuje na to, že legislatíva a inštitúcie sa viac zameriavajú na ochranu slovenského trhu práce a odhaľovanie nelegálnej práce, než na ochranu práv pracujúcich – pracovné vykorisťovanie (extrémne dlhý pracovný čas, absencia pracovnej zmluvy, nevyplatenie mzdy a pod.) sa interpretuje ako nelegálna práca a pracovní migranti ako páchatelia a nie obeť (Liga menuje viacero výskumných zistení a medializovaných prípadov, keď ŠPTK čelili vážnym problémom v súvislosti s ich neoprávneným zamestnávaním; Liga za ľudské práva, 2020). Preto rastie potreba zvyšovať povedomie cudzincov o ich právach všeobecne i ako

zamestnancov. Štát nesie zodpovednosť aj za poskytovanie adekvátnej pomoci obetiam a ochranu práv obetí vykorisťovania.

Národný inšpektorát práce (Národný inšpektorát práce, 2020) vidí problém aj v tom, že v slovenskej legislatíve nie je definovaný pojem nedeklarovaná práca, ale v praxi sa často vyskytujú prípady vyplácania mzdy (resp. jej časti) na ruku, upravovania evidencie pracovného času (nezodpovedajúcej realite), nútené využívanie práce na živnosť na výkon činností s charakterom závislej práce. Zakotvenie nedeklarovanej práce by umožnilo kontrolným orgánom odhaľovanie rôznych foriem nedeklarovanej práce a vedenie štatistík s cieľom zistiť a kontrolovať rozsah tohto problému. Tieto praktiky môžu totiž prispievať k znevýhodňovaniu (až zneužívaniu) nielen domácich pracovníkov, ale aj cudzincov, keďže tí sú obvykle navyše znevýhodnení, či už jazykovou bariérou, obavami o stratu zamestnania a nútený návrat do domovskej krajiny, alebo neznalosťou slovenskej pracovnoprávnej legislatívy a svojich práv z nej prameniacich. Z týchto dôvodov aj menej často využívajú inštitút inšpekcie práce na domáhanie sa svojich práv.

V posledných rokoch tiež narástol rozsah problému „pseudolegálneho“ zamestnávania ŠPTK aj u zahraničných zamestnávateľov. Proces získania všetkých dokladov a povolenia je natoľko zdĺhavý, že viedol zamestnávateľov k hľadaniu jednoduchších spôsobov, ako cudzinca z tretej krajiny zamestnať (napr. cez inštitút vyslania zamestnanca, pričom charakter vykonávanej práce nezodpovedá jeho podmienkam, podobne sa využíva inštitút sezónnej práce na štandardné dlhodobé práce s očakávaním, že potrebné doklady pre skutočný charakter práce budú vybavené dodatočne). Ďalším spôsobom je legálne zamestnanie sa ŠPTK, ale následné nedodržanie stanovenej dĺžky pobytu – väčšina týchto prípadov sa zistí až pri hraničnej kontrole pri návrate do domovskej krajiny (najčastejšie prípad Ukrajincov; Bakošová – Bulla – Bugár – Kozárová, 2019). Nedostatočná flexibilita a zdĺhavosť procesu schvaľovania pobytov tak býva označovaná ako jeden z motívov nelegálneho a pseudolegálneho zamestnávania cudzincov.

V oblasti inštitucionálneho zabezpečenia realizácie migračnej a integračnej politiky sa často kritizuje neprehľadnosť a komplikovanosť systému, delenie kompetencií medzi tri rezorty a viacero štátnych orgánov. Už v čase vzniku migračnej politiky SR v roku 2011 sa uvažovalo o zriadení prierezového orgánu (Imigračný a naturalizačný úrad ako orgán MV SR, súčasťou jeho vzniku mal byť presun príslušných kompetencií z ostatných rezortov na rezort vnútra),

ktorý by združil legislatívne a administratívne postupy a kompetencie na jednom mieste. Súčasťou kompetenčnej zmeny by mal byť presun agendy evidencie cudzincov z policajného zboru na civilné zložky ministerstva vnútra, od čoho sa očakáva vyššia efektívnosť v procese vydávania povolení na pobyt. V tejto oblasti k posunu dodnes nedošlo. V programovom vyhlásení vlády z apríla 2020 sa uvádza, že vláda posúdi možnosť centralizácie tejto agendy na jednom mieste. Náčrt konkrétnych kompetencií a úloh, ktoré by mali patriť budúcemu Imigračnému a naturalizačnému úradu, ponúkla napríklad Liga za ľudské práva. V tejto súvislosti Liga upozorňuje, že súčasný Migračný úrad viac menej plní len úlohu azylového úradu a pri trvalo nízkom počte žiadateľov o azyl spochybňuje opodstatnenosť samostatného úradu pre túto činnosť. Podľa jej návrhu by sa mal transformovať na azylový odbor budúceho Imigračného a naturalizačného úradu (pre ďalšie návrhy pozri Liga za ľudské práva, 2020).

Potrebu mnohých týchto krokov potvrdzujú aj výsledky štruktúrovaných rozhovorov so zástupcami MSP (SBA, 2019), ktorí medzi prekážkami zamestnávania cudzincov uviedli neprehľadnosť legislatívy a systému a absenciu jednotného informačného miesta, ktoré by poskytovalo všetky potrebné a aktuálne platné informácie, ale aj personálnu poddimenzovanosť cudzineckej polície a výsledné neúmerne čakacie lehoty, ako i absenciu prepojenia štátnej správy (prepojenie databáz, ktoré by umožnilo, aby si štátny orgán potrebné informácie dodané zamestnávateľom stiahol z databázy; jednotlivé fázy a výsledok spracovania žiadosti by sa tiež mohli dať sledovať online) a nemožnosť vybavovania príslušných náležitostí elektronicky. Požiadavka zefektívnenia styku zamestnávateľov so štátom (ale napríklad aj zavedenie elektronickej komunikácie medzi žiadateľom o pobyt a štátnymi orgánmi), ako aj sprehľadnenie systému a zjednodušenie procesu (a legislatívy) a odstránenie nadbytočných úkonov sa ako súčasť odstraňovania systémových bariér zamestnávania cudzincov objavujú často. Zamestnávatelia tiež požadovali výrazné skrátenie lehoty na vydanie rozhodnutia o prechodnom pobyte, a to maximálne na 60 dní (zároveň upozornili, že ani súčasná lehota do 90 dní nebýva vždy dodržaná). Bez tejto úpravy je ťažké promptne reagovať na aktuálne potreby obsadenia voľných pracovných miest. Zrýchleniu procesu²⁷ by pomohlo aj zníženie počtu povinných príloh k žiadosti o prechodný pobyt na účel zamestnania. Samotná legislatívna úprava lehoty platnosti prechodného pobytu na účel zamestnania (teda

27 Zatiaľ boli skrátené lehoty na rozhodnutie o pobyte len pre nedostatkové profesie v okresoch s vysokou zamestnanosťou a zrušená bola povinnosť predkladať doklad o vzdelaní, ak nejde o vysokoškolské vzdelanie, zavádza sa rezervačný systém pre návštevy na pracoviskách cudzineckej polície.

jej predĺženie) by výrazne znížila administratívnu záťaž. Problémom je aj povinnosť predloženia potvrdenia o ubytovaní ešte pred tým, než cudzinec získa/ nezíska prechodný pobyt (fakticky teda povinnosť zamestnávateľa zabezpečiť a hrať ubytovanie bez ohľadu, či tam cudzinec už býva).

Mnohé z uvedených bariér sa týkajú aj cudzincov, ktorí prišli na Slovensko podnikat'. Osobitne sme sa tejto skupine cudzincov etablovaných na slovenskom trhu práce nevenovali, predstavujú však tiež početnú skupinu (podľa štatistiky prechodného pobytu na účel podnikania ich k decembru 2019 bolo takmer 12-tisíc, najčastejšie z Ukrajiny, Ruska a Vietnamu, najviac ich je usadených v Bratislavskom a Trnavskom kraji) a podobne ako zamestnaní cudzinci, aj oni pociťujú ako problém jazykovú bariéru, hlavne pri komunikácii so štátnymi orgánmi; neprehľadnosť a časté zmeny legislatívy; nadmernú byrokráciu (začať vlastné podnikanie je pre podnikateľov s neznalosťou slovenského jazyka bez pomoci známych podľa nich nemožné, počet dokumentov potrebných pre každý úkon považujú za absolútne neprimeraný, neraz sa stretávajú s neochotou štátnych orgánov hraničiacou s diskrimináciou). Na rozdiel od cudzincov – zamestnancov pociťujú aj ďalšiu komplikáciu pôsobenia na slovenskom trhu práce, a tou sú nadmerné kontroly zo strany štátnych orgánov (Regionálny úrad verejného zdravotníctva, Daňový úrad, Inšpekcia práce, Colný úrad, Finančná správa a pod.), ktoré sú podľa nich vykonávané častejšie než u slovenských podnikateľov. Uvítali by tiež možnosť elektronickej komunikácie s verejnou správou, zjednodušenie procesu získavania povolenia na pobyt pre účel podnikania a zníženie objemu finančných prostriedkov (finančné zabezpečenie podnikateľskej činnosti), ktoré je potrebné preukazovať pri žiadosti oň, či vyššiu podporu štátu pri začatí podnikania (SBA, 2019).

Treba však spomenúť aj to, že viaceré opatrenia sa už podarilo realizovať. Novelou zákona o službách zamestnanosti sa splnilo 14 krátkodobých opatrení, ktoré stanovila Stratégia pracovnej mobility cudzincov na riešenie aktuálneho nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily (Behúňová – Mészárosová – Oboňová, 2020). Novelou sa okrem skrátenia periodicity zverejňovania nedostatkových profesií, či umožnenia agentúrneho zamestnávania cudzincov pri týchto profesiách napríklad zjednodušilo i predkladanie dokladov o dosiahnutom vzdelaní pri žiadosti o prechodný pobyt, skrátila sa lehota nahlásenia voľného pracovného miesta pri sezónnych zamestnaniach z 90 na 10 dní, pribudla možnosť vstupu ŠPTK na trh práce na základe národného víza v určených prípadoch. Zákon o pobyte cudzincov bol v roku 2019 novelizovaný dvakrát. Druhou novelou zákona

o pobyte cudzincov v priebehu roka sa napríklad u cudzincov – podnikateľov vypustila povinnosť predkladať k obnoveniu pobytu doklady, ktoré si orgány vedia zistiť v informačných systémoch verejnej správy (daňové nedoplatky, nedoplatky na sociálnom poistení, nedoplatky voči colnému úradu či zdravotnej poisťovni). Prejavil sa aj dosah novely zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní z roku 2018, ktorou sa zmiernila skutková podstata nelegálneho zamestnávania. Cieľom pravidelných kontrol inšpekcie práce v súčinnosti s cudzineckou políciou v roku 2019 bola aj identifikácia možných prípadov pracovného vykorisťovania. Doposiaľ nebola zistená žiadna obeť obchodovania s ľuďmi. Legislatívne zmeny mali pozitívny vplyv aj na medziročný pokles zistených prípadov nelegálneho zamestnávania. Bol zriadený nový online rezervačný systém, ktorý umožní zaregistrovať žiadosť a objednať sa na pracovisko cudzineckej polície 14 dní vopred. Ku koncu roka 2019 bolo otvorené nové oddelenie cudzineckej polície s 21 zamestnancami. Keďže opäť stúpol počet prvých žiadostí o prechodný pobyt na účel zamestnania, personálne sa posilnili konzulárne úseky zastupiteľských úradov v územiach, kde bol zvýšený počet žiadostí zaznamenaných. Konzulárny odbor ministerstva zahraničných vecí prijal dvoch zamestnancov za účelom ich dočasného vysielania na tie zastupiteľské úrady, kde dôjde k vysokému nárastu vízovej a pobytovej agendy v súvislosti so zamestnávaním cudzincov v nedostatkových profesiách (tamtiež). Slovensko podpísalo v roku 2019 dohody na vládnej úrovni s Ruskom a s Čínou o vzájomnom uznávaní dokladov o vzdelaní. V roku 2018 bol do legislatívy zavedený inštitút zaškolenia, ktorý sa tiež týka nedostatkových profesií. V oblasti zlepšovania dostupnosti informácií pre cudzincov aktualizovalo MIC IOM v roku 2019 brožúru Vitajte na Slovensku a tiež 16 informačných kariet o pobyte cudzincov. So zástupcami združení a komunít cudzincov uskutočnilo 16 stretnutí Welcoming Slovakia s prezentáciou praktických informácií o živote v SR cudzincom. Naďalej bola využívaná aplikácia VisaCheck, ktorá umožňuje zistiť, aké vízum/typ pobytu vyžaduje štúdium, zamestnanie sa alebo podnikanie v SR. K dispozícii je aj webový portál Danube Compass (viacjazyčná stránka s informáciami o pobyte, vzdelávaní, zamestnaní sa či podnikaní v ôsmich participujúcich krajinách). Portál je výstupom medzinárodného projektu schémy INTERREG, v ktorom Slovensko zastupuje Ústav etnológie SAV. Studia Academica Slovaca Filozofickej fakulty UK vydala metodickú príručku pre učiteľov slovenčiny a príručku Prvá pomoc po slovensky pre cudzincov na zvládnutie základných slovných spojení v bežných situáciách, zároveň s prezentáciou slovenských

reálií. Pred koncom roka 2019 vzniklo v Nitre Komunitné centrum pre pracovnú a vedomostnú mobilitu, ktoré má byť miestom prvého kontaktu pre cudzincov. Migračný úrad MV SR nadviazal spoluprácu s Políciou SR pri informovaní o najčastejších zdrojoch dezinformácií na sociálnej sieti (stránka Hoaxy a podvody). Na šírenie dezinformácií o migrantoch reagovala aj Slovenská katolícka charita zorganizovaním diskusie verejnosti s cudzincami žijúcimi na Slovensku. Liga za ľudské práva prezentovala výsledky projektu Migračný kompas vo forme podcastov v týždenníku .týždeň.²⁸

Aktuálnu situáciu ovplyvňuje a aj v najbližšom období môže ovplyvniť pretrvávajúca pandémia, a to tak, čo sa týka obnovy kontroly hraníc, obmedzenia pohybu osôb v rámci výnimočnej situácie alebo krízového stavu, ale aj strednodobých dosahov pandémie na trhy práce v SR a v Európe vo všeobecnosti. Pracujúci migranti patria v tejto súvislosti k ohrozeným skupinám (môžu sa bez vlastného zavinenia ocitnúť bez platného povolenia na pobyt na území cudzieho štátu, v nezamestnanosti a bez nároku na dávky sociálneho zabezpečenia, či bez nároku na verejnú zdravotnú starostlivosť a aj bez možnosti návratu domov). Ako dokumentuje séria Informov (krátke tematické analýzy) Európskej migračnej siete a OECD, venovaná práve týmto témam, mnohé krajiny EÚ a OECD promptne zareagovali na vzniknutú situáciu a dočasnými legislatívnymi úpravami zmiernili viaceré súvisiace riziká. Medzi prijaté opatrenia patrili predĺženie povolení na pobyt u cudzincov, ktorí kvôli pandémie nemohli opustiť územie prijímajúcej krajiny, zavedenie alebo zjednodušenie elektronických žiadostí, zmiernenie pracovných predpisov a uľahčenie prístupu k podpore v nezamestnanosti. Väčšina členských štátov zaviedla obmedzenia v osobnom styku úradov s klientmi, súčasťou čoho bolo aj prerušenie vydávania či predlžovania povolení na pobyt a prijímania žiadostí o víza a žiadostí o pobyt na zastupiteľských úradoch v zahraničí. Patrila k nim aj Slovenská republika, legislatívnou úpravou ale predĺžila platnosť pobytov a zastupiteľské úrady boli k dispozícii, ak išlo o prípady osobitného zreteľa. V prípade cudzincov – podnikateľov bola u nás pri obnove povolenia na podnikanie pre rok 2021 odpustená požiadavka splnenia minimálneho príjmu/zisku za rok 2020, ak bolo podnikanie ovplyvnené pandemiou. Slovensko spolu s Cyprom boli krajiny, ktoré predĺžili lehotu, počas ktorej si pracujúci migrant musí nájsť nové zamestnanie (Cyprus o 6 mesiacov, Slovensko do konca pandémie). Viaceré krajiny neopomenuli ani potrebu zvýšenej

²⁸ Ďalšie informácie o aktivitách v oblasti migrácie a integrácie možno nájsť vo *Výročných správach o migrácii a azyle v Slovenskej republike (Behúňová – Mészárosová – Oboňová, 2020)*.

informovanosti pracujúcich cudzincov o ich nárokoch v čase pandémie, patrilo k nim aj Slovensko a Česko: na Slovensku Migračné informačné centrum IOM zorganizovalo pre cudzincov webinár o otázkach súvisiacich s pandemiou COVID-19, vrátane zmien upravujúcich povolenia na pobyt v čase výnimočnej situácie, Česko zaviedlo e-mailovú formu informovania žiadateľov o pobyt o prípadných zmenách v procese spracovania ich žiadosti a zriadilo špeciálnu info-linku pre oblasť nárokov cudzincov. V súvislosti s obmedzením mobility viaceré krajiny zaviedli inštitút povolaní nevyhnutných v čase pandémie a tieto povolania boli vyňaté z obmedzení prijatých na vnútorných aj vonkajších hraniciach EÚ. Slovensko a Poľsko inštitút nevyhnutných povolaní nezaviedli, prijali však výnimky pre sezónnych pracovníkov v poľnohospodárstve (mnohé krajiny reportovali nedostatok sezónnych pracovníkov v poľnohospodárstve v dôsledku cestovných reštrikcií). Taliansko a Grécko zaviedli opatrenia na zlegalizovanie zamestnaneckého statusu migrantov bez platných dokladov vo vybraných odvetviach s nedostatkom pracovnej sily. Väčšina členských štátov tiež zaviedla výnimky zo zdravotných opatrení pre cudzincov pracujúcich v identifikovaných odvetviach s cieľom uľahčiť im vstup do krajiny a čo najrýchlejšie začlenenie na trh práce (skrátená karanténa či oslobodenie od povinnej karantény, alebo ekvivalent karantény). Väčšina členských štátov teda identifikovala sektory, ktoré boli kľúčové alebo dôležité pre pokračovanie prijímania cudzincov aj počas pandémie a aplikovala na ne osobitné podmienky (zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť, poľnohospodárstvo a rybolov atď., bližšie pozri EMN/OECD, 2020a a EMN/OECD, 2020b). Jedným zo zistení týchto analýz bolo, že nízkokvalifikovaní pracovníci z tretích krajín majú významné zastúpenie v povolaniach, ktoré boli identifikované ako dôležité v boji s pandemiou.

3. Zdaňovanie práce ako významný faktor príjmov na sociálnu ochranu – Slovensko v medzinárodnom porovnaní

Významnou témou problematiky zamestnanosti a jej úrovne je zdaňovanie nákladov práce a zdaňovanie osobných príjmov zamestnancov plynúcich zamestnancom z pracovného pomeru. Pre zamestnávateľa, z hľadiska počtu zamestnancov, ktorých zamestná, sú rozhodujúce úplné náklady práce (hrubá mzda a sociálne odvody). Pre zamestnanca, či prijme prácu za určitú mzdu, je v konečnom dôsledku rozhodujúca nie hrubá, ale čistá mzda.²⁹ Daňou, v súvislosti so zamestnanosťou, sú aj príspevky na sociálne poistenie – v tomto prípade má daň (príspevky na sociálne poistenie, resp. sociálne odvody) konkrétny účel použitia. Dane súvisiace so zamestnanosťou sú dva základné druhy, a to daň z príjmu (z miezd) a príspevky na sociálne poistenie,³⁰ ktoré sa delia na skupinu platenú zamestnancami a skupinu platenú zamestnávateľmi. Aj keď v centre nášho záujmu je zdaňovanie (nákladov) práce a zdroje (príjmy), ktoré sa použijú na sociálnu ochranu, je potrebné stručne charakterizovať aj celkový podiel daní na HDP, celkový podiel odmien zamestnancov,³¹ celkový podiel miezd a platov na HDP i hlavnú štruktúru daní podľa hlavných kategórií, aby tak vyniklo miesto, úloha i podiel zdaňovania nákladov práce.

Ak daň z príjmu (zamestnancov) smeruje do centrálného štátneho rozpočtu, príspevky na sociálne poistenie smerujú do účelovo presne definovaných sociálnych fondov. Slovensko, podobne ako ostatné transformované krajiny, prešlo zložitým vývojom aj v oblasti zdaňovania nákladov práce a financovania výdavkov na sociálnu ochranu. Príkladom takéhoto vývoja na Slovensku môžu byť vysoké (percentuálne) odvody na poistenie v nezamestnanosti, ktoré sa do roku 2003 v dôsledku nevyčerpania príslušného poistného fondu určeného na krytie nákladov spojených s nezamestnanosťou, a to napriek vysokej miere nezamestnanosti, používali na krytie iných druhov sociálneho poistenia, hlavne

²⁹ Z dlhodobého hľadiska sú predmetom záujmu zamestnancov aj sociálne odvody, ktoré platia zo svojej hrubej mzdy (v danej súvislosti do dôchodkových fondov); dlhodobý záujem zamestnávateľov siaha len do momentu skončenia pracovného pomeru zamestnanca.

³⁰ Príspevky na sociálne poistenie (sociálne odvody) sú vo všeobecnosti daňou s konkrétnym určením ich použitia, a to na výdavky na sociálnu ochranu podľa hlavných účelov použitia - na zdravotnú starostlivosť, zdravotné postihnutie, starobu, rodinu a deti, nezamestnanosť, bývanie a sociálne vylúčenie.

³¹ Špecifikácia odmien zamestnancov, nákladov práce a ich detailných položiek je uvedená v Nariadení komisie (ES) č. 1737/2005. Pripomíname, že slovenský termín „odmeny zamestnancov“ je oficiálnym prekladom anglického „compensations“. Preto sme použili oficiálny slovenský preklad z uvedeného Nariadenia Európskej komisie. „Odmeny zamestnancov“ obsahujú hrubé mzdy a príspevky zamestnávateľov do sociálnych fondov.

na krytie starobných dôchodkov. Možno konštatovať, že stabilita pravidiel zdaňovania nákladov práce je v posledných rokoch na Slovensku (i vo väčšine krajín EÚ i OECD) pomerne vysoká, aj keď samotné zdaňovanie nákladov práce a miezd a jeho relatívna úroveň sú pod neustálym konkurenčným tlakom v súvislosti s globalizáciou ekonomických procesov. To neznamena, že podiel miezd (hrubých miezd) a sociálnych odvodov hradených zamestnávateľom sa nemení. Ako uvádzajú Kúgler, Schönberg a Schreiner (2018), v ôsmich vyspelých ekonomikách, a to v Dánsku, vo Francúzsku, v Nemecku, Taliansku, Nórsku, Španielsku, vo Švédsku a vo Veľkej Británii rástli odmeny zamestnancov ako celok (v ktorých rozhodujúci podiel popri hrubých mzdách zamestnancov majú odvody zamestnávateľov do sociálnych fondov) mierne rýchlejšie ako hrubé mzdy.

Zdaňovanie nákladov práce na jednej strane zvyšuje úplné náklady práce a ovplyvňuje konkurencieschopnosť produkcie jednotlivých firiem, na strane druhej tvorí podstatnú časť zdrojov financovania sociálnej ochrany. V tom spočíva protirečivý charakter zdaňovania nákladov práce. Medzinárodné porovnanie zdaňovania nákladov práce a štruktúry príjmov na sociálnu ochranu má o to väčší význam, lebo sociálna sféra, reprezentovaná v prvom rade štruktúrou príjmov a výdavkov na sociálnu ochranu, je jednoznačne v kompetencii členských štátov EÚ. Každá členská krajina EÚ si postupne vytvorila vlastnú tradíciu v zábezpeke sociálnych práv obyvateľstva a krytia sociálnych rizík, a to tak v bezprostrednej súvislosti so zamestnanosťou, napr. v prípade choroby (dočasnej práceneschopnosti či invalidity) a nezamestnanosti (ako sociálneho rizika), ako aj po skončení aktívnej pracovnej činnosti (zabezpečenie v starobe formou starobných dôchodkov). Celkove v krajinách OECD a EÚ pozorovať dlhodobu miernu tendenciu ústupu od priamych daní a presun príjmov sociálnych fondov na nepriame dane, hlavne na DPH, podporovanú hlavne liberálnymi prístupmi k hospodárskej politike.

Nasledujúce medzinárodné porovnanie daní sme rozdelili na viacero samostatných okruhov. V prvom okruhu analyzujeme podiel daní na HDP a štruktúru (centrálnych) daní podľa hlavných kategórií. V druhom okruhu analyzujeme porovnanie vývoja odmien zamestnancov a miezd a plátov a ich podiely na HDP ako dvoch hlavných makroekonomických indikátorov, ktoré charakterizujú špecifické podiely pridanej hodnoty pripadajúce priamo zamestnaným osobám v prvej fáze jej rozdeľovania. V treťom okruhu analyzujeme celkové daňové zaťaženie práce prostredníctvom tzv. daňového klinu (tax wedge). Súčasťou tohto okruhu analýzy je aj porovnanie absolútnej nominálnej úrovne miezd a nákladov

práce, ale aj ich reálnej úrovne na základe parity kúpnej sily mien, ktorá je naviazaná na cenovú úroveň v každej krajine. Vo štvrtom okruhu porovnáme daň z príjmu (z miezd) zamestnancov. Daň z príjmu a jej sadzby nepriamo určujú aj výšku nákladov práce. Spravidla čím vyššia je daň z príjmu (v príslušnej krajine), tým vyššia je aj hrubá mzda zamestnanca, čo zvyšuje celkové náklady práce. Daň z príjmu, aj keď je obsiahnutá v hrubej mzde zamestnanca, je významnou priamou položkou nákladov práce, ovplyvňuje úroveň nákladov práce a treba ju analyzovať. Daň z príjmu nesúvisí priamo s financovaním sociálnej sféry (tu definovanej ako „príjmy a výdavky na sociálnu ochranu“), ale vzhľadom na to, že sociálne odvody nestačia vo väčšine krajín na financovanie sociálnej sféry, v konečnom dôsledku sa aj daň z príjmu podieľa na financovaní sociálnej sféry, ale spolu s inými centrálnymi daňami. Funkciou dane z príjmov je, a to v prvom rade (ak abstrahujeme od jej prirodzenej fiškálnej funkcie, ktorú plní paralelne s ostatnými druhmi daní), zabezpečovanie prerozdelenia príjmov a dosiahnutie určitého stupňa sociálnej spravodlivosti, aj keď jestvujú viaceré teoretické (ideologické) prístupy k definovaniu sociálnej spravodlivosti. Vo väčšine krajín EÚ daň z príjmu vystupuje (na rozdiel od sadzieb sociálnych odvodov) vo forme diferencovaných sadzieb v závislosti od výšky príjmu, teda prevláda progresívne zdaňovanie osobných príjmov (rovná daň je absolútnou výnimkou). Podľa Pikettyho (2014, s. 497) „... progresívne zdanenie je podstatným komponentom sociálneho štátu... zostáva významným v zabezpečení životaschopnosti sociálneho štátu v budúcnosti“. Naša analýza sa zameria na pracovné príjmy, ktoré sú len časťou osobných príjmov, preto aj miera progresivity zdanenia je nižšia v porovnaní s progresivitou, ak by sa brali do úvahy maximálne daňové sadzby pri zdanení veľmi vysokých osobných príjmov. Súčasťou tohto štvrtého okruhu bude aj analytický pohľad na rozdelenie zrážok z hrubej mzdy na samotnú daň z príjmu a na príspevky na sociálne poistenie hradené zamestnancom. V tomto štvrtom okruhu uvádzame taktiež maximálne daňové sadzby z príjmu. V piatom okruhu prezentujeme vývoj a úroveň príspevkov na sociálne poistenie v členení na príspevky hradené zamestnancami a príspevky hradené zamestnávateľmi. Krajiny EÚ sa líšia podielmi oboch týchto skupín sociálnych odvodov pri napĺňaní fondov sociálnej ochrany. Do komparatívnej analýzy sme zaradili aj posledný, šiesty okruh, a to porovnanie hlavnej štruktúry príjmov na sociálnu ochranu. Odvody na sociálne poistenie nestačia vo viacerých krajinách na plné pokrytie výdavkov na sociálnu ochranu, preto sa príjmy na sociálnu ochranu

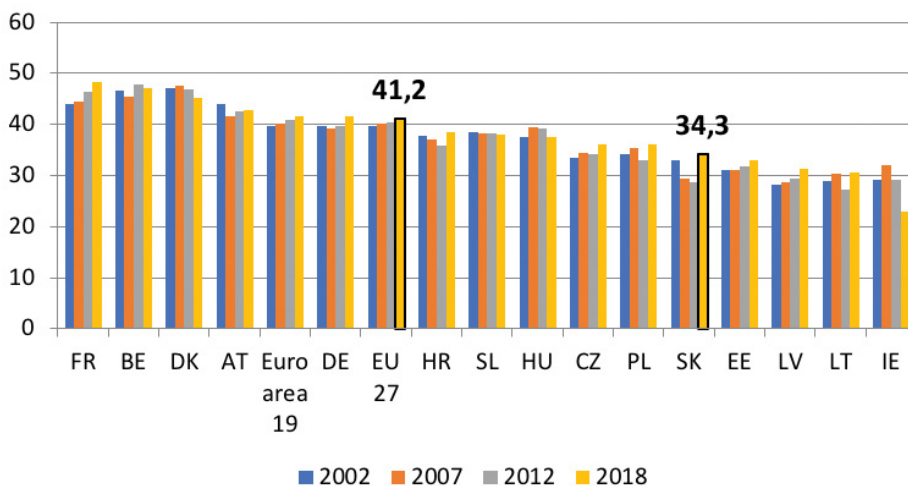
dotupňajú z prostriedkov všeobecného zdanenia (zo štátneho rozpočtu), ale aj z iných zdrojov.

3.1. Podiel daní na HDP a štruktúra daní podľa hlavných kategórií

Aby boli prehľadnejšie výstupy z vykonaných komparatívnych analýz, do porovnávania sme zaradili tie vybrané krajiny EÚ, ktoré sú predovšetkým najbližšími „konkurentmi“ Slovenskej republiky, t. j. krajiny skupiny V 4 a pobaltské štáty. Z vyspelých krajín sme do analýzy vo väčšine prípadov zahrnuli Nemecko a Rakúsko, s ktorými je slovenská ekonomika veľmi úzko prepojená. Okrem toho sme sa do príslušného porovnania snažili zahrnúť aj krajiny, ktoré sa vymykajú zo všeobecných trendov zdaňovania, a tak ukázali aj netradičné prístupy zabezpečenia štátnych rozpočtov a netradičné prístupy k zdaňovaniu nákladov práce, k zdaňovaniu pracovných príjmov a k naplňaniu fondov na sociálnu ochranu, prípadne vyspelé krajiny, ktoré charakterizujú trendy vývoja v tomto druhu krajín.

Pomerne značnú diferenciaciu krajín EÚ vzhľadom na pomer daní a príspevkov na sociálne poistenie k HDP prezentujú údaje v grafe 3.1.

Graf 3.1
Podiel celkových daní a príspevkov na sociálne poistenie na HDP (%)³²



Prameň: Eurostat [gov_10a_taxag] Stiahnuté dňa 25.9.2020.

³² Skratky krajín obsahuje Príloha 3.1.

V roku 2018 reprezentoval rozdiel medzi krajinou s najnižším a najvyšším podielom daní a príspevkov na sociálne poistenie na HDP (medzi Írskom a Francúzskom) až 25,4 p. b. Slovensko zaostávalo v roku 2018 za priemerom krajín EÚ o 6,9 p. b., ale len vďaka pozitívnemu vývoju po roku 2012, t. j. po skončení svetovej finančnej a ekonomickej krízy. Tak priemer EÚ, ako aj priemer krajín eurozóny vykazuje po roku 2012 tendenciu rastu podielu daní na HDP, čo potvrdzuje sociálny charakter EÚ. Prakticky za celé obdobie rokov 2012 – 2018 vykazuje Slovensko najnižšie hodnoty uvedeného podielu z krajín skupiny V4. V tomto indikátore za Slovenskom zaostali všetky pobaltské štáty, ale len v rokoch 2002 a 2018. Tabuľka 3.1 udáva štruktúru daňových príjmov podľa hlavných kategórií,³³ a tým bližšie charakterizuje relácie medzi čistými sociálnymi príspevkami a ostatnými kategóriami daní.

Podrobný pohľad na štruktúru daňových príjmov podľa hlavných daňových kategórií vysvetľuje príčiny odklonu celkového podielu daní a príspevkov na sociálne poistenie na Slovensku od priemeru krajín EÚ, ktorý spočíva hlavne v nižšom podiele daní z príjmov a majetku (za Slovensko je podiel nižší o 5,9 p. b.). Z porovnávaných krajín si zaslúži pozornosť Dánsko, ktoré má úplne inú štruktúru daní ako všetky ostatné krajiny EÚ, kde dominujú dane z príjmov a majetku (až 28,9 % podiel na HDP), pričom podiel čistých sociálnych príspevkov je minimálny (0,9 % z HDP). To neznamena, že „čisté sociálne príspevky“ (v tabuľke 3.1) sú konečnými zdrojmi na financovanie výdavkov na sociálnu ochranu. Zdroje na financovanie výdavkov na sociálnu ochranu sa dopĺňajú zo zdrojov plynúcich do štátneho rozpočtu z iných kategórií daní (pozri ďalej).

Slovensko má podobnú štruktúru hlavných kategórií daní ako krajiny skupiny V4 s výnimkou Maďarska, ktoré má extrémne vysoký podiel daňových príjmov na produkciu a importy, čo je až o 5,0 p. b. viac, ako je priemer krajín EÚ (vyšší podiel v tejto kategórii daní vykazuje len Švédsko a Chorvátsko; Chorvátsko vykazuje ďaleko najvyšší podiel daňových príjmov z HDP v kategórii DPH zo všetkých krajín EÚ, až 6,4 p. b. nad priemernou úrovňou krajín EÚ, čo súvisí aj s rozvinutým cestovným ruchom a atraktivitou Jadranského pobrežia, z čoho sa Chorvátsko snaží vyťažiť maximum).

³³ *Jestvuje aj ďalšie členenie daní, a to podľa ekonomických funkcií; dane na „prácu“ (náklady práce), potrebu a kapitál. Od tejto štruktúry daní abstrahujeme.*

Tabuľka 3.1
Štruktúra daňových príjmov podľa hlavných daňových kategórií (ako % z HDP),
rok 2019

	Dane na produkciu a import	z toho:		z toho:		Čisté sociálne príspevky
		DPH	Dane z príjmu, majetku a pod.	Individuál- ne dane a dane do- mácností	Dane z príjmov a ziskov korporácií	
EU	13,6	7,1	13,2	9,5	2,7	13,3
Euro area	13,3	6,9	13	9,5	2,7	15,2
BE	13,9	6,9	16,8	11,8	4,3	15,7
CZ	12,5	7,7	8	4,3	3,5	15,6
DK	16,4	9,8	28,9	24,7	2,9	0,9
DE	10,8	7	13,3	9,7	2,9	17,1
EE	13,9	9	7,4	5,4	2	11,7
IR	8	4,4	10,7	7,1	3,2	4,2
FR	16,7	7,2	13,3	9,6	2,7	18
HR	20,1	13,5	6,5	3,6	2,3	12
LV	14,5	8,4	7,4	6	1,1	9,5
LT	11,8	7,8	5,7	4,1	1,5	13
HU	18,6	9,7	6,7	5,2	1,2	12,3
AT	14	7,6	13,5	9,6	2,8	15,2
PL	14,3	8,1	7,8	5,3	2,1	11,5
SI	14,3	8,2	7,8	5,3	1,9	15,8
SK	12,1	7	7,3	3,6	3,3	15

Prameň: Eurostat [gov_10a_taxag] Stiahnuté dňa 17.9.2020.

Je nesporné, že tak úroveň čistých sociálnych príspevkov, ako aj ich podiel na HDP je podmienený národohospodárskou produktivitou práce. Vyššie podiely čistých sociálnych príspevkov vykazujú predovšetkým vyspelejšie krajiny EÚ (s výnimkou už spomenutého Dánska v súvislosti s osobitným systémom financovania sociálnych rizík). Napriek tomu, že európska legislatíva neurčuje členským krajinám EÚ explicitne jednotlivé daňové a odvodové sadzby zaťažujúce náklady práce, existuje dostatok legislatívnych noriem, ktoré vylučujú sociálny dumping, o ktorého eliminovanie sa aj v celosvetovom meradle snažia viaceré medzinárodné organizácie (napr. OECD, ILO, ale aj WTO a ďalšie).³⁴

³⁴ Je povšimnutiahodné, že v návrhu Smernice Európskej komisie o primeranej minimálnej mzde zo dňa 28.10.2020 (Európska komisia, 2020/0310 (COD)) sa použil termín „dumpingové mzdy“, definované ako

3.2. Podiel odmien zamestnancov a miezd a platov na HDP

Skôr ako charakterizujeme samotnú úroveň daňového klinu v porovnávaných krajinách, uvedieme porovnanie podielu odmien zamestnancov a miezd a platov na HDP. Ide o dva makroekonomické indikátory zo štatistiky národných účtov.

Odmeny zamestnancov zahŕňajú mzdy a platy zamestnancov (hrubé mzdy) a príspevky zamestnávateľov na sociálne poistenie. Ak sa k týmto položkám odmien zamestnancov priradia aj dane platené zamestnávateľom, náklady na tréning a školenie zamestnancov a ďalšie náklady na zamestnancov (náklady na nábor zamestnancov, pracovné odevy a pod.), výsledkom sú náklady práce.³⁵ V medzinárodnom porovnávaní sa zvyčajne používajú odmeny zamestnancov ako makroekonomický agregát; náklady práce sa vykazujú zvyčajne na jedného zamestnanca, a to buď na ako ročné, mesačné, alebo hodinové náklady práce, čo je potrebné sledovať vzhľadom na rôzny počet odpracovaných hodín za rok jedným zamestnancom. Vývoj odmien zamestnancov ako ich podielu na HDP uvádza graf 3.2.

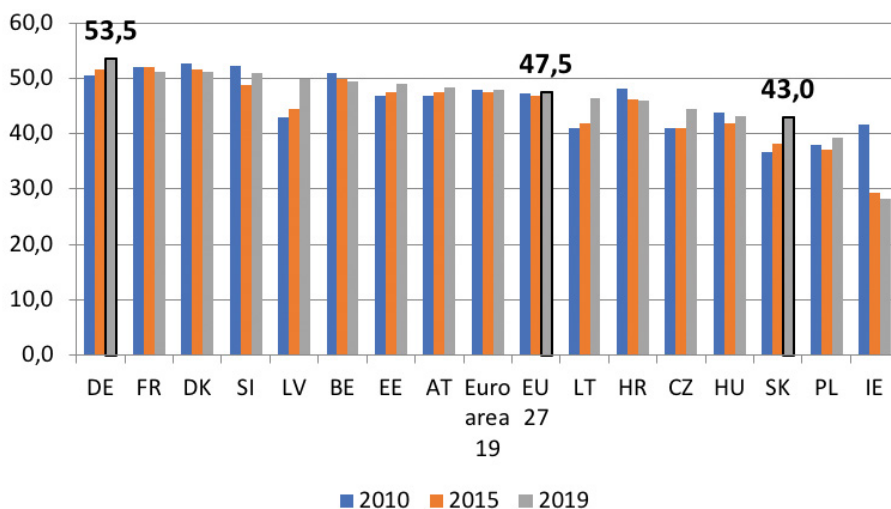
Podiel odmien zamestnancov na HDP dosiahol na Slovensku v roku 2019 43,0 %, čo predstavovalo najnižšiu hodnotu spomedzi krajín V 4 a pobaltských krajín s výnimkou Poľska (39,3 %). Slovensko zaostávalo o 4,5 p. b. za priemerom krajín EÚ 27. Nárast tohto podielu sa dostavil predovšetkým po roku 2015, čo naznačuje pozitívny mzdový vývoj na Slovensku v posledných rokoch.

Vzhľadom na to, že ťažiskovou kategóriou pre určovanie všetkých daňových a odvodových sadzieb sú mzdy, v grafe 3.3 uvádzame podiel miezd a platov na HDP v %.

mzdy, ktoré „likvidujú dôstojné pracovné podmienky, trestajú podnikateľov, ktorí platia slušné mzdy, a narušajú spravodlivú hospodársku súťaž na jednotnom trhu“.

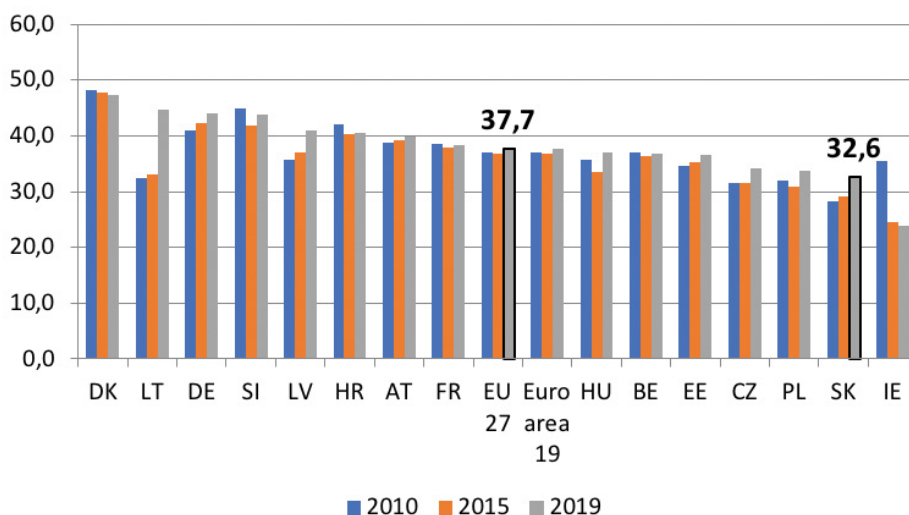
35 Špecifikácia odmien zamestnancov, nákladov práce a ich detailných položiek je uvedená v Nariadení komisie (ES) č. 1737/2005.

Graf 3.2
Vývoj podielu odmien zamestnancov na HDP, v %



Prameň: Eurostat [nama_10_gdp] Stiahnuté dňa 22.9.2020.

Graf 3.3
Vývoj podielu miezd a plátov na HDP, %



Prameň: Eurostat [nama_10_gdp] Stiahnuté dňa 22.9.2020.

V dôsledku vyšších sadzieb na sociálne poistenie hradených zamestnávateľmi dosiaholo Slovensko ešte nižší podiel miezd a plátov na HDP ako Poľsko (oproti podielu odmien zamestnancov na HDP). Za priemerom krajín EÚ 27

zaostalo Slovensko až o 5,1 p. b. Tento vývoj do budúcnosti naznačuje buď vyššiu mieru percentuálneho zdanenia nákladov práce, resp. miezd na zabezpečenie dostatočného objemu fondov na sociálnu ochranu, alebo doplnenie sociálnych fondov z iných, centrálnych zdrojov príjmov štátneho rozpočtu, ale aj regionálnych či iných zdrojov príjmu. Prvotným predpokladom je však len zvýšenie niektorej príjmovej daňovej položky.

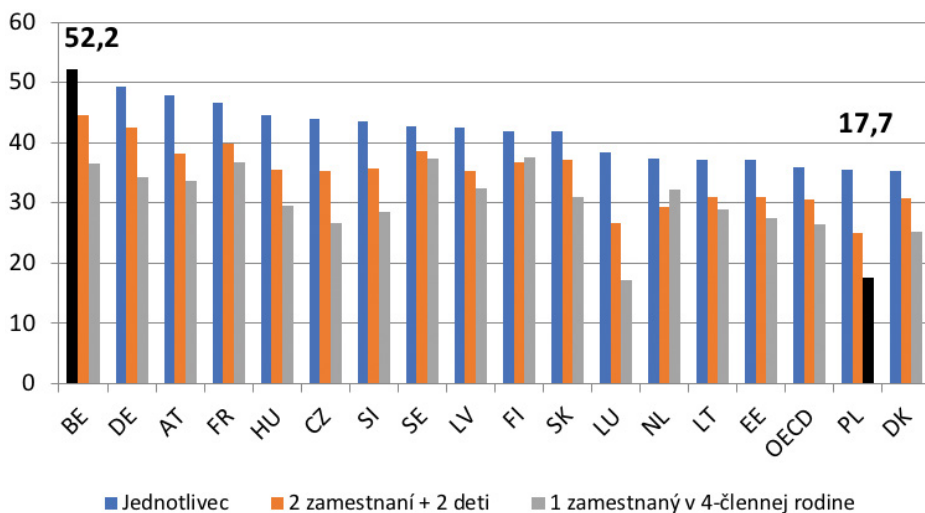
3.3. Celkové daňové zaťaženie práce, úroveň nákladov práce a miezd

Základná otázka tohto okruhu analýzy znie, či je na Slovensku vysoké daňové zaťaženie nákladov práce v porovnaní s ostatnými, hlavne „konkurenčnými“ krajinami, t. j. krajinami v regióne strednej Európy a pobaltskými krajinami, ktoré sa pridružili k EÚ v roku 2004. Metodicky je komparatívna analýza založená na porovnávaní hodnôt daňového klinu, t. j. rozdielu medzi celkovými nákladmi práce zamestnávateľa a čistým príjmom zamestnanca; daňový klin sa vyjadruje v percentách ako podiel všetkých daní z celkových nákladov práce. Vzhľadom na skutočnosť, že miera zdanenia hrubej mzdy zamestnanca zväčša kolíše v závislosti od jeho rodinného stavu, resp. pomerov v domácnosti, v ktorej zamestnanec žije, štatistiky (hlavne OECD) sledujú mieru zdanenia v prípade jednočlennej domácnosti a domácnosti manželov s dvoma deťmi s rôznou kombináciou úrovne príjmu manželov zo zamestnaneckého pomeru. Na grafe 3.4 sú zobrazené hodnoty daňového klinu pre zamestnanca v troch základných sledovaných typoch domácností. V domácnosti pracujúceho jednotlivca pracujúceho za priemernú mzdu (táto hodnota daňového klinu sa v medzinárodnom porovnávaní a v daňovej štatistike považuje za základnú hodnotu daňového klinu, čo vyplýva aj z anglického pomenovania tohto typu daňového klinu ako „Total Tax Wedge“), v domácnosti manželov s dvoma deťmi, ak obaja manželia pracujú (jeden za priemernú mzdu a druhý za mzdu na úrovni 67 % priemernej mzdy) a v domácnosti manželov s dvoma deťmi, ak pracuje iba jeden z manželov za priemernú mzdu (táto posledná hodnota daňového klinu sa označuje ako „Family Total Tax Wedge“).

Hlavnú priemernú celkovú hodnotu daňového klinu (Total Tax Wedge) krajín OECD v roku 2019 (hodnota pre jednotlivca) na hodnotu 36,0 % znižujú mimo-európske členské krajiny OECD. Rozdiel medzi maximálnymi a minimálnymi hodnotami pri jednotlivých troch typoch daňového klinu medzi všetkými analyzovanými krajinami (v grafe 3.4) dosahuje u jednotlivca 16,8 p. b., zamestnanej

osoby v domácnosti s dvoma zamestnanými osobami 19,4 p. b. a u zamestnanej osoby v domácnosti s jedným zamestnaným 19,8 p. b. V prípade Slovenskej republiky je hodnota daňového klinu u jednotlivca približne v priemere krajín skupiny V4 a pobaltských krajín. Je pozoruhodné, že Slovenská republika dosahuje z týchto krajín vysoké hodnoty daňového klinu pri oboch „rodinných“ typoch tohto ukazovateľa (dokonca najvyššie hodnoty s jedinou výnimkou u Lotyšska v prípade jedného zamestnaného v štvorčlennej rodine s dvoma deťmi), čo svedčí o veľmi nízkom využívaní progresívneho znižovania daňového zaťaženia nákladov práce pre rodinnú politiku, aby pomerne väčšia časť z nákladov práce zostala vo forme čistého príjmu zamestnancovi starajúcemu sa o rodinu. Ak pokles daňového klinu z hodnoty pre jednotlivca oproti hodnote jedného zamestnaného vo štvorčlennej rodine (manželia s dvoma deťmi) za Slovenskú republiku dosahuje len 10,8 p. b., v Českej republike je to 17,3 p. b., v Poľsku 17,9 p. b a v Maďarsku až 25,0 p. b. Dôsledkom tohto prístupu pre sociálnu (rodinnú) politiku na Slovensku je skutočnosť, že je potrebné vo zvýšenej miere vyplácať peňažné sociálne (rodinné) dávky, čo len znižuje motiváciu hlavne nízkokvalifikovaných pracovných síl prijať prácu a dlhodobo pracovať.

Graf 3.4
Hodnoty daňového klinu, domácnosť jednotlivca v % z nákladov práce, 2019



Prameň: OECD (2020, s. 23, 34, 30).

Napriek tomu, že naša komparatívna analýza sa zameriava predovšetkým na krajiny skupiny V4 a na pobaltské krajiny, z grafu 3.4 je tiež zrejmé, že vyspelé krajiny západnej Európy, napr. Belgicko, Dánsko, Rakúsko, Francúzsko,

dosahujú vyššie hodnoty daňového klinu (najvyššia hodnota daňového klinu pre jednotlivca je v Belgicku – 52,2 %, najnižšia hodnota je pre zamestnanca v štvorčlennej rodine s dvoma deťmi v Poľsku – 17,7 % (tieto dve hodnoty sú zvýraznené na grafe 3.4).

Aby sme podľa možností zobjektivizovali porovnávanie úrovne daňového klinu, doplnili sme ho o porovnanie absolútnej (nominálnej) úrovne nákladov práce a hrubých miezd, ale aj reálnej úrovne nákladov práce a reálnej úrovne hrubých miezd vzhľadom na vývoj cenovej úrovne. Toto porovnanie je nutné aj preto, že v posledných rokoch náklady práce v Slovenskej republike rástli pomerne vysokým tempom a úroveň (nominálnych) nákladov práce a miezd predbehla niektoré krajiny skupiny V4 i pobaltských krajín. Vývoj absolútnej (nominálnej) úrovne nákladov práce vo vybraných porovnávaných krajinách prezentujú údaje v tabuľke 3.2.

Podľa údajov v tabuľke 3.2 náklady práce na Slovensku v porovnaní s vybranými krajinami EÚ rástli najrýchlejšie. Ak malo Slovensko v roku 2008, t. j. tesne pred svetovou finančnou a ekonomickou krízou, najnižšiu úroveň nominálnych nákladov práce z krajín skupiny V4, tak Slovensko už v roku 2012 predbehlo Poľsko i Maďarsko a v roku 2016 aj Chorvátsko. Z krajín V4 a pobaltských krajín iba Česká republika a Estónsko malo podľa posledných publikovaných údajov Eurostatom za rok 2019 cca o jedno euro vyššie hodinové náklady práce ako Slovensko. Podobný vývoj ako náklady práce zaznamenal aj vývoj hrubých hodinových miezd (tabuľka 3.3, kde sme zúžili výber porovnávaných krajín).³⁶

36 Porovnanie je sčasti sťažené skutočnosťou, že nie všetky krajiny V4 majú zavedené euro. Preto Eurostat nevykazuje časové rady mesačných nákladov práce a miezd uvedených krajín v eurách. Takisto OECD vykazuje mzdy iba v národných menách. Eurostat však vykázal porovnateľné údaje o vývoji nákladov práce v eurách, kde samostatne vyčlenil mzdy (a mimomzdové náklady práce) na hodinovej báze. Priemerné mesačné mzdy v eurách za všetky krajiny EÚ Eurostat vykázal do času spracovania tejto kapitoly len do roku 2014 (konkrétne údaje pozri ďalej). Za roky 2006 (nie za všetky krajiny EÚ), 2010 a 2014 Eurostat vykázal údaje zo špeciálneho sledovania miezd „The Structure of Earnings Survey“ (SES), ktoré poskytuje harmonizované štrukturálne dáta o hrubých mzdách, počte zaplatených hodín, počte dní a platených sviatkov na základe Council Regulation (EC) No 530/1999 a Commission Regulation (EC) No 1738/2005, ktorá revidovala Regulation (EC) No 1916/2000.

Tabuľka 3.2**Vývoj hodinových nákladov práce (priemysel, stavebníctvo, služby), EUR**

	2008	2012	2016	2017	2018	2019	2019/2008
EÚ 27	21,6	24,4	25,6	26,3	26,9	27,7	128,2
Euro area 19	25,1	28,3	29,4	30	30,7	31,4	125,1
CZ	9,2	10	10,3	11,4	12,6	13,5	146,7
DE	27,9	30,5	32,8	33,8	34,6	35,6	127,6
EE	7,9	8,6	10,8	11,6	12,4	13,4	169,6
HR	9,2	9,5	9,5	10,1	10,8	11,1	120,7
LV	5,9	6	7,7	8,2	9,3	9,9	167,8
LT	5,9	5,9	7,4	8,1	9	9,4	159,3
HU	7,8	7,4	7,8	8,7	9,2	9,9	126,9
AT	26,4	29,7	32,5	32,9	33,8	34,7	131,4
PL	7,6	7,9	8,7	9,5	10,1	10,7	140,8
SI	13,9	15,6	16,8	17,6	18,1	19	136,7
SK	7,0	8,9	10,2	10,9	11,6	12,5	178,6

Poznámka: Bez verejnej správy, obrany a povinného sociálneho zabezpečenia.

Prameň: Eurostat [lc_lci_lev] Stiahnuté dňa 18.8.2020.

V porovnaní hrubých miezd medzi krajinami V4 a pobaltskými krajinami sa potvrdilo, že mzdy dosiahli v roku 2019 vyššie nominálne hodnoty (vyjadrené v eurách) ako na Slovensku v Českej republike a Estónsku. Je povšimnutiahodné, že Chorvátsko, ktoré vykazuje nižšie náklady práce ako Slovensko, vykazuje vyššie mzdy v dôsledku nižších mimomzdových nákladov. Od roku 2008 do roku 2019 bol z porovnávaných krajín zaznamenaný najintenzívnejší rast v Litve (intenzívnejší ako na Slovensku), ale aj z dôvodu nízkej úrovne miezd vo východiskovom roku 2008.³⁷

³⁷ Litva je špecifickým príkladom rozsiahlej reformy zdanenia nákladov práce, ktorá sa udiala v roku 2019. Podstatne sa zredukovali príspevky na sociálne poistenie zamestnávateľov, pričom podstatná časť tohto zníženia bola nahradená rastom príspevkov zamestnancov na sociálne poistenie a zodpovedajúcim rastom hrubých miezd. Príspevky zamestnávateľov klesli z 31,2 % (v ktorej bola aj daň z objemu miezd; anglicky: payroll tax) na 1,8 %, zatiaľ čo sociálne príspevky zamestnancov vzrástli z 9 % na 19,5 %. Okrem toho Litva zaviedla strop na príspevky na sociálne poistenie zamestnávateľov, a to vo výške 9,5-násobku priemernej mzdy. Aby sa vyrovnal nárast príspevkov na sociálne poistenie zamestnancov, súčasťou reformy bolo zvýšenie hrubých miezd zo strany zamestnávateľov o 28,9 %. Oproti roku 2018 Litva dosiahla reštrukturalizáciou daní, resp. odvodov súhrnné zníženie daňového klinu o 3,4 p. b.

Tabuľka 3.3**Vývoj hrubých hodinových miezd (priemysel, stavebníctvo, služby), EUR**

	2008	2012	2016	2017	2018	2019	2019/2008
CZ	6,7	7,3	7,5	8,3	9,2	9,9	147,8
EE	5,8	6,3	8	8,6	9,2	9,9	170,7
HR	7,7	8,1	8,1	8,6	9,1	9,5	123,4
LV	4,6	4,7	6,1	6,5	7,2	7,8	169,6
LT	4,2	4,2	5,3	5,8	6,3	8,8	209,5
HU	5,5	5,6	5,8	6,7	7,3	7,9	143,6
AT	19,6	21,9	23,9	24,2	24,9	25,5	130,1
PL	6,3	6,4	7,1	7,7	8,3	8,7	138,1
SI	11,6	13,1	14,1	14,8	15,2	16	137,9
SK	5,2	6,6	7,5	8	8,5	9,2	176,9

Poznámka: Bez verejnej správy, obrany a povinného sociálneho zabezpečenia.

Prameň: Eurostat [lc_lci_lev] Stiahnuté dňa 18.8.2020.

Celkovo sa pobaltské krajiny dotahujú tak v úrovni nákladov práce, ako aj v úrovni miezd postupne na úroveň krajín V4. Rast nákladov práce a miezd vyvoláva na Slovensku v časti podnikateľskej sféry obavy v súvislosti s konkurencieschopnosťou vysokootvorenej slovenskej ekonomiky. Preto sa objavujú aj snahy o spomalenie rastu miezd, a to napríklad aj spomalením rastu minimálnych miezd. Minimálna mzda je prakticky jediným priamym nástrojom, prostredníctvom ktorého môže vláda (v prípade, že má v konečnom dôsledku právo rozhodnúť o výške minimálnej mzdy) ovplyvňovať mzdový vývoj. Rozhodujúci faktor, ktorý vysvetľuje zaznamenaný rast nákladov práce i hrubých miezd, je cenový vývoj v analyzovaných krajinách. Cenový vývoj zachytávajú údaje v tabuľke 3.4.

Podľa údajov v tabuľke 3.4, do ktorej sme kvôli prehľadnosti vybrali tie údaje za roky, na základe ktorých možno identifikovať zlomové obdobia cenového nárastu osobitne v Slovenskej republike. Evidentný je rozdiel medzi priemernou cenovou úrovňou priemeru za EÚ 27 a eurozónou (čo je 19 krajín), ktorý v roku 2019 dosiahol až 6,3 p. b., pritom možno identifikovať miernu tendenciu k zväčšovaniu rozdielu dvoch ad hoc definovaných zoskupení v EÚ (eurozóna a krajiny mimo eurozóny). Ešte v roku 2002 malo Slovensko ďaleko najnižšiu cenovú úroveň zo všetkých porovnávaných krajín (vrátane všetkých krajín skupiny V4, pobaltských krajín i Chorvátska). V priebehu dvoch rokov (do času vstupu do EÚ) zaznamenalo Slovensko enormný rast cien, a to o 8,2 p. b. v porovnaní s priemerom EÚ. Pritom cenová úroveň v Českej republike, Litve a Lotyšsku

zostala v tomto období nezmenená a len v Maďarsku mierne vzrástla na 60,1 % priemernej cenovej úrovne EÚ. Ale v tomto roku vstupu do EÚ bola v Maďarsku cenová úroveň až o 11,1 p. b. vyššia ako na Slovensku.

Tabuľka 3.4
Porovnanie vývoja cenovej úrovne vo vybraných krajinách EÚ
(individuálna spotreba)

	2002	2003	2004	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EÚ 27	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Euro area 19	104,4	105	105,2	104,4	105,3	105,7	105,8	105,9	105,8	106,1	106,3
CZ	54,8	52,2	53	56,6	67,9	60,7	62,1	63,1	64,7	67,7	69,1
DE	111,2	108,7	107,2	106,5	105,1	105,8	106,8	106,6	106,3	106,8	107,1
EE	56,1	56,8	58,2	59,9	67,3	72,8	73,3	74,7	77	79,6	82,2
HR	65,4	64,8	66,8	69,5	71,4	65,1	64,5	64,4	65,2	66	66,9
LV	52,8	50,6	52	53,9	63,5	68,8	68,3	69,5	70,6	72,5	74,3
LT	49,9	47,4	48,6	50,7	59	59,3	59,4	60,6	61,8	63,9	66
HU	56,6	56,8	60,1	62	58,5	55,7	56,7	58,5	61,4	61,3	62,1
AT	111,6	109,3	108,9	107,7	111,4	113,7	114,1	115,3	116,3	116,8	118,1
PL	56,7	49,2	48,8	56,5	56,2	54,8	54,4	53	55,6	56,4	56,8
SI	75,9	76,5	76,4	77,1	86	84,9	84,9	85,7	85,4	86,5	87,1
SK	40,8	44,7	49	51,1	63,8	66	66,2	72,3	73,5	73,8	75,1

Prameň: Eurostat [prc_ppp_ind] Stiahnuté dňa 24.8.2020.

Cenový vývoj na Slovensku akceleroval v období rokov 2005 až 2010 (v roku 2009 Slovensko zaviedlo euro) a len Česká republika a Estónsko evidovali vyššiu cenovú úroveň. Do roku 2015 cenový vývoj na Slovensku rástol, ale podstatne nižším tempom (ako v období 2005 – 2010), aby do roku 2019 predstihol s výnimkou Estónska všetky krajiny V4 i ďalších dvoch pobaltských krajín. Vysoká úroveň cenovej hladiny na Slovensku spôsobuje, že v medzinárodnom porovnaní reálnych nákladov práce a hrubých miezd dosahuje Slovensko nižšiu úroveň s porovnávanými krajinami (tabuľka 3.5), a to napriek vyššej úrovni nominálnych nákladov práce i miezd (v tabuľke 3.2 a 3.3).

Tabuľka 3.5

Porovnanie reálnej úrovne nákladov práce a hrubých miezd vo vybraných krajinách so Slovenskom, US \$, v parite kúpnej sily; index za Slovensko = 100, rok 2019³⁸

	Náklady práce		Hrubé mzdy	
	US \$	Index	US \$	Index
AT	81034	239,6	63204,0	243,8
CZ	43528	128,7	32532,0	125,5
EE	41627	123,1	31111,0	120,0
SI	41598	123,0	31406,0	121,1
PL	38942	115,2	33447,0	129,0
HU	37687	111,4	31406,0	121,1
SK	33818	100,0	25924,0	100,0
LV	32518	96,2	26198,0	101,1
LT	32304	95,5	31736,0	122,4

Prameň: Vlastné spracovanie na základe údajov OECD (2020, s. 24, 27).

Z porovnania údajov v tabuľkách 3.2, 3.3 a 3.5 vyplýva, že napriek (nominálne) vyšším nákladom práce a hrubým mzdám vyjadreným v porovnateľnej, prepočítanej mene (EUR) na Slovensku a v dôsledku vysokej cenovej hladiny na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami V4 a pobaltskými krajinami bola v roku 2019 úroveň nákladov práce porovnateľná s ostatnými krajinami. Pri porovnaní hrubých miezd medzi krajinami cenový vývoj spôsobuje, že ich reálna úroveň je na Slovensku zo všetkých porovnávaných krajín najnižšia. Úroveň reálnych hrubých miezd je vyššia vo všetkých ostatných krajinách skupiny V4 o značnú časť, a to v Českej republike o 25,5 %, v Poľsku o 29,0 % a v Maďarsku o 21,1 % ako na Slovensku. Vplyvom vysokej cenovej hladiny na Slovensku je reálna úroveň hrubých miezd vyššia aj v Lotyšsku (o 1,1 %) a Litve (22,4 %).

Vývoj čistých reálnych miezd sa, pochopiteľne, odlišoval od vývoja hrubých miezd vzhľadom na rozdielnu mieru zdanenia hrubých miezd (sádzieb dane z príjmu a odvodov na sociálne poistenie hradenými zamestnancami). Vývoj čistých miezd, v tých istých vybraných krajinách ako v tabuľke 3.5 od roku 2014 do roku 2019 (tabuľka 3.6), bol okrem rozdielnej úrovne zdanenia hrubých miezd ovplyvnený aj diferencovaným cenovým vývojom.

38 Pri prepočte priemerných miezd z národných mien na porovnateľnú úroveň v US \$ v parite kúpnej sily mien bol použitý cenový deflátor pre súkromnú finálnu spotrebu v cenách roku 2019 (OECD, Employment Outlook 2020, s. 364). Pre bližšie charakterizovanie cenového vývoja sme v tabuľke 3.4 použili údaje z Eurostatu – cenové indexy za individuálnu spotrebu.

Tabuľka 3.6**Vývoj čistých miezd v US \$ v parite kúpnej sily mien v US \$, jednotlivec bez detí**

	2014		2019	
	US \$	Index SK = 100	US \$	Index SK = 100
AT	35009	211,5	42212	214,8
CZ	18803	113,6	24401	124,2
EE	18818	113,7	26123	132,9
HU	15454	93,4	20885	106,3
LV	12590	76,1	18681	95,0
LT	14198	85,8	20277	103,2
PL	18922	114,3	25083	127,6
SK	16550	100,0	19654	100,0
SI	20264	122,4	23464	119,4

Prameň: Vlastné spracovanie na základe OECD (2020, s. 167).

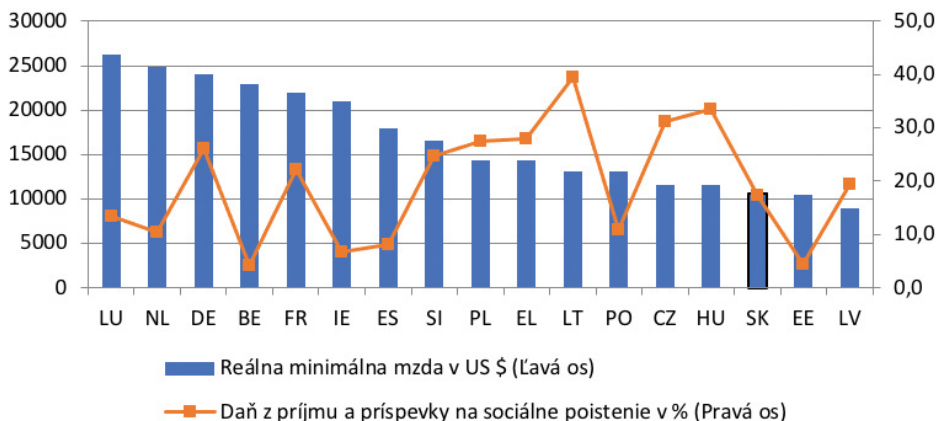
Od roku 2014 do roku 2019 sa Slovensko dostalo v úrovni čistých miezd na predposledné miesto z porovnávaných krajín; len Lotyšsko malo v priemere nižšie čisté mzdy. Hlavne Litva profitovala z celkového rastu (hrubých) miezd.³⁹ Intenzívny rast čistých miezd v Lotyšsku a Litve sa v posledných rokoch dostavil napriek tomu, že daňové zaťaženie hrubých miezd (celkové zrážky z hrubých miezd) v týchto krajinách je vyššie ako na Slovensku.

Hospodárska politika má jediný priamy nástroj na ovplyvňovanie úrovne miezd, a to minimálnu mzdu, aj keď podľa európskej legislatívy je to predovšetkým sociálny dialóg sociálnych partnerov (zástupcov zamestnávateľských zväzov a zástupcov odborových organizácií), ktorý by mal určiť nielen úroveň minimálnych miezd, ale všetkých miezd. Vzhľadom na absenciu tradície sociálneho dialógu i sily odborov, podloženej nízkou odborovou organizovanosťou hlavne v nových členských krajinách EÚ vrátane Slovenska, musí do určovania minimálnej mzdy zasahovať vláda vo zvýšenej miere, ako je to napr. v škandinávskych krajinách, v Taliansku a Rakúsku. Výšku reálnej úrovne minimálnej mzdy a podiel daní z príjmu a príspevkov na sociálne poistenie z minimálnej mzdy vyjadruje graf 3.5.

³⁹ Opakujeme, že v Litve prebehla na prelome rokov 2018 a 2019 veľká daňová reforma, ktorá zasiahla všetky podstatné sadzby daní z nákladov práce i úroveň hrubej mzdy.

Graf 3.5

Reálna úroveň ročnej minimálnej mzdy v európskych krajinách OECD v parite kúpnej sily mien v US \$ (2019) a podiely daní z príjmov (miezd) a príspevkov na sociálne poistenie z minimálnych miezd v %, slobodný jednotlivec bez detí (daňové sadzby za rok 2018 alebo 2019)



Prameň: <https://stats.oecd.org/> a Eurofound (2019, s. 9).

Z porovnávaných krajín OECD malo Slovensko v roku 2019 ročnú reálnu minimálnu mzdu na úrovni 10 553 US \$ (nominálnu minimálnu mzdu podľa Eurostatu vo výške 520 EUR)⁴⁰ a túto úroveň dosiahol pri 40,0 % podiele z priemernej mzdy. Temer rovnakú úroveň reálnej minimálnej mzdy 10 444 US \$ (pri nominálnej minimálnej mesačnej mzde 540 EUR) dosiahol Estónsko, ale len pri úrovni 37,0 % priemernej mzdy. Česká republika zaznamenala reálnu ročnú minimálnu mzdu na úrovni 11 609 US \$ (pri nominálnej minimálnej mesačnej mzde 521,8 EUR) pri 37,0 % podiele z priemernej mzdy; Maďarsko malo reálnu minimálnu mzdu vo výške 11 545 US \$ ročne (pri nominálnej minimálnej mesačnej mzde 462,5 EUR) pri 38,0 % podiele z priemernej mzdy).

Ako podčiarkujú aj autori publikácie Eurofoundu (2019, s. 9)⁴¹ o minimálnej mzde, paradoxom zdaňovania minimálnych miezd je skutočnosť, že najnižšie podiely daní a príspevkov na sociálne poistenie vykazujú aj krajiny, ktoré patria do skupiny krajín s najvyššími nominálnymi mzdami v EÚ, a to Belgicko (4,25 %), Írsko (6,74 %), Holandsko (10,46 %) a Luxembursko (13,53 %). Z nových členských krajín v tejto skupine krajín s nízkym zdanením minimálnej mzdy je len Estónsko (4,36 %). Slovensko zdaňovalo minimálnu mzdu v roku 2019 približne

⁴⁰ https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_mw_cur&lang=en; (uviedli sme priemernú hodnotu z dvoch hodnôt minimálnej mzdy vykazovaných Eurostatom každý rok za každú krajinu).

⁴¹ Vykázané podiely daní a príspevkov na sociálne poistenie z minimálnych miezd sa týkajú bezdetných slobodných jednotlivcov bez ďalších príjmov.

na priemernej úrovni krajín EÚ (17,31 %). Za Slovenskom vyššie hodnoty vykázala väčšina nových členských krajín EÚ, a to Lotyšsko (19,50 %), Slovinsko (24,77 %), Poľsko (27,38 %) Česká republika (31,12 %), Maďarsko (33,50 %) a Litva (39,50 %).

Pre hospodársku politiku z analýzy nominálneho a reálneho rastu nákladov práce i miezd vyplýva, že riešením do budúcnosti, v záujme udržania konkurencieschopnosti, nemôže byť cieľom za každú cenu brzdiť mzdový nárast (napríklad tmením rastu minimálnej mzdy), ale zmeny by mali nastať v prvom rade v cenovom vývoji, čo je úloha veľmi zložitá a komplexná. Súvisí s rozsahom domácej výroby, jej podielu na HDP a so zvyšovaním diverzifikácie tak priemyselnej, ako aj poľnohospodárskej výroby. Komparatívna analýza ukázala na Slovensku tiež rezervy vo využívaní progresívneho znižovania daňového klinu pre zamestnaných vo viacčlenných rodinách. Na daňové úľavy by sa mohla presunúť väčšia časť rodinnej (sociálnej) politiky namiesto temer výlučného vyplácania sociálnych dávok v peňažnej forme. Terajší systém zdaňovania príjmov (miezd) a absencia vyšších daňových úľav pre zamestnanca s vyšším počtom detí nemotivuje nezamestnané osoby hlavne s nízkymi potenciálnymi mzdami prijať a udržať si prácu.

3.4. Dane z príjmu (z miezd) zamestnancov

Daňový mix pri zdaňovaní hrubých miezd zamestnancov tvorený daňou z príjmu a príspevkami na sociálne poistenie je v krajinách EÚ veľmi diferencovaný. Ak napríklad v roku 2005 (zámerne sme zvolili tento rok ako prvý rok po rozšírení EÚ) najvyšší podiel daní z hrubých miezd zaznamenalo Belgicko, a to až 41,9 %, tak do roku 2019 podiel krajín s najvyšším podielom týchto daní poklesol zhodne v Belgicku a Nemecku na 39,3 %. Aj Dánsko, ako krajina s veľmi vysokým podielom daní z hrubých miezd v roku 2005 (až 41,0 %), dokázalo znížiť uvedený podiel až na 35,6 % v roku 2019. Z vyspelých krajín aj Švédsko znížilo podiel daní z hrubých miezd za uvedené obdobie až o značných 6,3 p. b. (z 31,0 na 24,7 %). To však neznamená, že ide o všeobecný trend súhrnného znižovania daňového zaťaženia hrubých miezd. Medzi krajinami EÚ boli aj také krajiny, ktoré z rôznych príčin museli zvyšovať daňové zaťaženie hrubých miezd, pričom zmenili aj podiely oboch čiastkových druhov daní na celku.

V tabuľke 3.7 uvádzame porovnanie vývoja daňového zaťaženia hrubých miezd s „konkurenčnými“ krajinami a taktiež s Nemeckom a Rakúskom.⁴²

V tabuľke 3.7 uvádzame údaje za pobaltské krajiny za tie roky, ktoré sú k dispozícii.⁴³ Z tabuľky 3.7 vyplýva, že Slovensko malo v roku 2019 najnižšie daňové zaťaženie hrubých miezd z porovnávaných krajín s výnimkou Estónska. Z tabuľky 3.7 ďalej vyplýva, že pomer medzi daňami z príjmu a príspevkami na sociálne poistenie z hrubých miezd zamestnancov je vo väčšine vyspelých západných krajín v prospech daní z príjmu. Slovensko patrí spolu s Lotyšskom, Maďarskom a Poľskom z krajín V4 a pobaltských krajín medzi krajiny, u ktorých je vyššia sadzba sociálnych odvodov ako sadzba dane z príjmu. Naproti tomu Česká republika, Litva a Estónsko uprednostnili (v roku 2019) vyšší podiel dane z príjmu pred sociálnymi odvodmi. Estónsko vykazuje extrémne nízke príspevky na sociálne poistenie (z miezd zamestnancov), ale tento fakt musí kompenzovať inými druhmi príjmov do sociálnych fondov (pozri ďalej). Okrem toho Estónsko v roku 2019 zvýšilo daň z príjmu, ktorá sa v roku 2019 odrazila na raste priemerného daňového klinu z nákladov práce až o 1,08 percentuálneho bodu.

42 V roku 2005 pobaltské krajiny neboli členmi OECD, preto za tento rok porovnateľné údaje chýbajú.

43 Súvisí to s neskorším vstupom pobaltských krajín do OECD v porovnaní s krajinami V4 (Estónsko vstúpilo do OECD v roku 2010, Lotyšsko v roku 2016 a Litva v roku 2018).

Tabuľka 3.7

Daňové zaťaženie hrubých miezd v členení na daň z príjmu a príspevky na sociálne poistenie za vybrané krajiny EÚ, jednotlivec bez detí poberajúci priemernú mzdu, v %

	Celkové zrážky z hrubej mzdy		Daň z príjmu		Príspevky na sociálne poistenie	
	2005	2019	2005	2019	2005	2019
BE	41,9	39,3	27,9	25,3	14	14
DE	41,7	39,3	20,9	19,2	20,9	20,1
LT	.	36,1	.	16,6	.	19,5
DK	41	35,6	30,4	35,6	10,6	0
HU	32,9	33,5	19,4	15	13,5	18,5
AT	32,1	33,2	14,1	15,2	18,1	18
IT	27,3	31,6	18,1	22,1	9,2	9,5
FI	31,3	30	24,9	20,2	6,4	9,8
LU	26,5	29,9	12,6	17,6	13,9	12,3
NL	32,2	29,7	10,5	16,5	21,7	13,2
LV	.	28,7	.	17,7	.	11
FR	29	27,3	15,4	16	13,6	11,3
PO	21,1	26,9	10,1	15,9	11	11
EL	21,6	26,1	5,6	10,2	16	15,9
IE	17,7	25,9	12,6	21,9	5,2	4
PL	32	25	6,4	7,2	25,6	17,8
CZ	24,1	25	11,6	14	12,5	11
SE	31	24,7	24	17,7	7	7
SK	22,1	24,2	8,7	10,8	13,4	13,4
ES	20,3	21,4	14	15	6,4	6,4
EE	.	16	.	14,4	.	1,6

Poznámka: Krajiny sú zoradené podľa celkových zrážok z hrubej mzdy v roku 2019 (tretí stĺpec tabuľky).

Prameň: OECD (2020, s. 27) a OECD (2006, s. 19).

Samostatným problémom je miera progresivity zdanenia miezd prostredníctvom dane z príjmu. Odvody na sociálne poistenie (v %) z miezd sú vo väčšine krajín konštantné bez ohľadu na výšku hrubej mzdy (podrobnejšie pozri ďalej), preto sa problém progresivity zdanenia miezd týka len dane z príjmu. Štatistika OECD permanentne analyzuje mieru progresivity zdanenia miezd prostredníctvom troch úrovní miezd, a to 67 % priemernej mzdy, 100 % priemernej mzdy a 167 % priemernej mzdy v prípade jednotlivca bez detí. V tabuľke 3.8 uvádzame

základné údaje o dani z príjmu (z miezd), ktoré najvýstižnejšie charakterizujú mieru progresivity zdanenia.

Tabuľka 3.8

Progresivita dane z príjmu v závislosti od úrovne miezd; jednotlivec bez detí, v % z hrubej mzdy, vybrané krajiny EÚ, rok 2019

	67 % z priemernej mzdy	100 % priemernej mzdy	167 % priemernej mzdy	Rozdiel
	1.	2.	3.	3. - 1.
NL	5,7	16,5	27,6	21,9
LU	8,8	17,6	25,7	16,9
BE	17,4	25,3	33,5	16,1
DE	14,3	19,2	27,7	13,4
AT	9,7	15,2	21,9	12,2
EE	9,2	14,4	19,7	10,5
DK	32,8	35,6	41,1	8,3
SI	8,6	12,4	16,5	7,9
LT	13,5	16,6	19,2	5,7
CZ	11,0	14,0	16,4	5,4
SK	8,0	10,8	13,1	5,1
LV	14,2	17,7	18,0	3,8
PL	6,5	7,2	7,8	1,3
HU	15,0	15,0	15,0	0,0

Poznámka: Krajiny sú zoradené zostupne podľa hodnôt v poslednom stĺpci.

Prameň: Vlastné spracovanie na základe údajov OECD (2020, s. 65).

Do tabuľky 3.8 sme zámerne zaradili aj krajiny s najvyššou mierou daňovej progresivity, a to Holandsko, kde rozdiel medzi mzdou na úrovni 67 % priemernej mzdy a mzdou na úrovni 167 % priemernej mzdy predstavuje až 21,9 % p. b., ale aj Belgicko (rozdiel 16,1 % p. b.). Extrémne vysoké sadzby dane z príjmu v Dánsku vysvetľujú, čo je základom tvorby zdrojov sociálnych fondov; daň z príjmu je významným zdrojom všeobecného zdanenia, ktorý potom môže slúžiť na krytie celospoločenských potrieb. Z hodnôt tabuľky si zaslúži pozornosť rovná daň v Maďarsku. Slovensko sa nevymyká z priemeru krajín V4 a pobaltských krajín. Vyšším percentom dane z príjmu sú zaťažované hrubé mzdy v krajinách s vyššou úrovňou miezd, ktoré vykazujú aj vyššiu mieru progresivity, v tabuľke 8 ad hoc definovaných ako rozdiel medzi evidovanou najvyššou a najnižšou úrovňou miezd.

Z hľadiska medzinárodného porovnania sa v súvislosti s progresivitou často uvádzajú najvyššie sadzby dane z príjmu. Extrémom je rovná daň, ktorú malo zavedené istý čas aj Slovensko. Slovensko však v žiadnom prípade nepatrí ku krajinám s vysokou mierou progresivity, hodnotiac aj podľa najvyššej možnej miery zdanenia príjmov a miezd. V nasledujúcej tabuľke 3.9 uvádzame porovnanie priemernej dane z príjmu (jednotlivec bez detí), maximálnu sadzbu dane z príjmu a násobky dane z príjmu pre aplikáciu maximálnej sadzby dane z príjmu.

Tabuľka 3.9

Maximálne sadzby dane z príjmov a násobky priemernej mzdy pre aplikáciu maximálnej sadzby dane z príjmu – porovnanie s priemernou daňovou sadzbou¹, 2019, v %

	Priemerná daňová sadzba %	Maximálna daňová sadzba v %	Násobok priemernej mzdy	Rozdiel medzi priemernou a maximálnou sadzbou
AT	15,2	55,0	22,7	39,8
SI	12,4	50,0	4,6	37,6
NL	16,6	51,8	1,4	35,2
DE	19,2	47,5	5,3	28,2
LU	17,6	45,8	3,5	28,2
BE	25,3	52,9	1,1	27,6
PL	7,2	32,0	1,7	24,8
DK	35,6	55,9	1,3	20,3
SK	10,8	25,0	3,2	14,2
LV	17,7	31,4	4,8	13,7
LT	16,6	27,0	9,5	10,4
EE	14,4	20,0	0,4	5,6
CZ	14,0	15,0	0,0	1,0
HU	15,0	15,0	0,0	0,0

Poznámka: Jednotlivec bez detí zarábajúci priemernú mzdu.

Poznámka: Krajiny sú v tabuľke zoradené zostupne podľa hodnôt v poslednom stĺpci.

Prameň: OECD; Database; Public Sector, Taxation and Market Regulation; Taxation; Tax Database; Table I.7. Top statutory income tax rates a OECD (2020, s. 27).

Maximálne sadzby dane z príjmu, ktoré sú podstatne vyššie vo vyspelých krajinách ako v krajinách skupiny V4 a v pobaltských krajinách, a podmienky ich uplatňovania, teda násobky priemernej mzdy, sú základom, prečo tieto vyspelé krajiny získavajú podstatne vyšší objem prostriedkov (aj relatívne z HDP) do

štátneho rozpočtu (čo vidno aj v údajoch v tabuľke 3.1, v stĺpci 5, kde sú však tieto dane z príjmu domácností vykázané kumulatívne aj s daňami z majetku domácností). S výnimkou Rakúska, ktoré aplikuje maximálnu daňovú sadzbu pri dani z príjmov až pri 22,7-násobku priemernej mzdy, ostatné vyspelé krajiny, vrátane Slovinska, majú hranicu pre aplikáciu maximálnej daňovej sadzby posadenú oveľa nižšie, a tým získavajú dostatočné objemy príjmov do štátneho rozpočtu. Pritom Holandsko, Dánsko a Belgicko majú tieto príslušné hranice posadené veľmi nízko (ani nie na dvojnásobok priemernej mzdy). Slovensko má stále rezervu vo zvyšovaní maximálnej daňovej sadzby z príjmu (formou progresívnejšieho zdaňovania príjmov) v porovnaní s Litvou, Lotyšskom, Poľskom i Slovinskom (ktoré majú zavedené vyššie maximálne sadzby dane z príjmu), nehovoriac už o vyspelých krajinách EÚ. Prekvapuje veľmi vysoká najvyššia daňová sadzba v Slovinsku, ktorá sa uplatňuje pri 4,6-násobku priemernej mzdy.

Vyšším progresívnym zdanením osobných príjmov (miezd) by Slovensko mohlo dostať viac prostriedkov do štátneho rozpočtu (čím by sa zvýšila základňa finančných zdrojov aj pre dotácie do fondov na sociálnu ochranu).

3.5. Porovnanie príspevkov na sociálne poistenie hradených zamestnávateľmi a zamestnancami

Príspevky na sociálne poistenie sú v slovenskej národnej legislatíve (Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení)⁴⁴ vyjadrené tak za zamestnancov, ako aj za zamestnávateľov prostredníctvom percent odvádzaných do sociálnych fondov z hrubých miezd zamestnanca. Štatistika OECD pri vyjadrení oboch častí príspevkov na sociálne poistenie (časti hradenej zamestnancom i časti hradenej zamestnávateľom) vychádza zo základu, ktorým sú náklady práce. V tabuľke 3.10 uvádzame príspevky na sociálne poistenie zamestnancov a zamestnávateľov a ich celkovú zmenu v období rokov 2005 až 2019 podľa štatistiky OECD.

Údaje v tabuľke 3.10 potvrdzujú, že takmer vo všetkých analyzovaných krajinách v priebehu obdobia 2005 – 2019 došlo k zníženiu príspevkov na sociálne poistenie, aj keď pri väčšine krajín nešlo o veľké zmeny. Slovensko (rast o 2,2 p. b.) patrí spolu s Fínskom (rast o 0,6 p. b.) ku krajinám, v ktorých došlo k zvýšeniu týchto príspevkov z nákladov práce. V roku 2019 zaznamenalo vyššiu úroveň príspevkov na sociálne poistenie v porovnaní so Slovenskom len Francúzsko (34,9 %).

⁴⁴ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/461/>.

Tabuľka 3.10

Príspevky na sociálne poistenie zamestnancov a zamestnávateľov v % z nákladov práce v rokoch 2005 a 2019 a celková zmena týchto príspevkov, v p. b.

	Zamestnanci		Zamestnávatelia		SPOLU		Zmena 2019 – 2005
	2005	2019	2005	2019	2005	2019	
DK	10,6	0	0,5	0	11,1	0	-11,1
PL	21,3	15,3	17	14,1	38,3	29,4	-8,9
NL	19,7	11,7	9,5	10,7	29,2	22,4	-6,8
FR	9,6	8,3	29,7	26,6	39,3	34,9	-4,4
HU	10	15,4	26,3	16,7	36,3	32,1	-4,2
EL	12,5	12,7	21,9	19,9	34,4	32,6	-1,8
CZ	9,3	8,2	25,9	25,3	35,2	33,5	-1,7
BE	10,7	11	23,3	21,3	34	32,3	-1,7
DE	17,3	16,8	17,3	16,5	34,6	33,3	-1,3
LU	12,3	10,8	11,9	12,1	24,2	22,9	-1,3
IE	4,7	3,6	9,7	9,9	14,4	13,5	-0,9
AT	14	14	22,6	22	36,6	36	-0,6
SE	5,3	5,3	24,5	23,9	29,8	29,2	-0,6
IT	6,9	7,2	24,9	24	31,8	31,2	-0,6
ES	4,9	4,9	23,4	23	28,3	27,9	-0,4
PO	8,9	8,9	19,2	19,2	28,1	28,1	0
FI	5,1	8,1	19,4	17	24,5	25,1	0,6
SK	10,6	10,3	20,8	23,3	31,4	33,6	2,2
SI	.	19	.	13,9	.	32,9	.
LV	.	8,9	.	19,4	.	28,3	.
EE	.	1,2	.	25,3	.	26,5	.
LT	.	19,2	.	1,8	.	21	.

Poznámka: Krajiny sú v tabuľke zoradené podľa hodnôt v poslednom stĺpci, ktorý zachytáva aj všetky podstatné zmeny v daňovom systéme krajiny.

Prameň: OECD (2006, s. 17) a OECD (2020, s. 24).

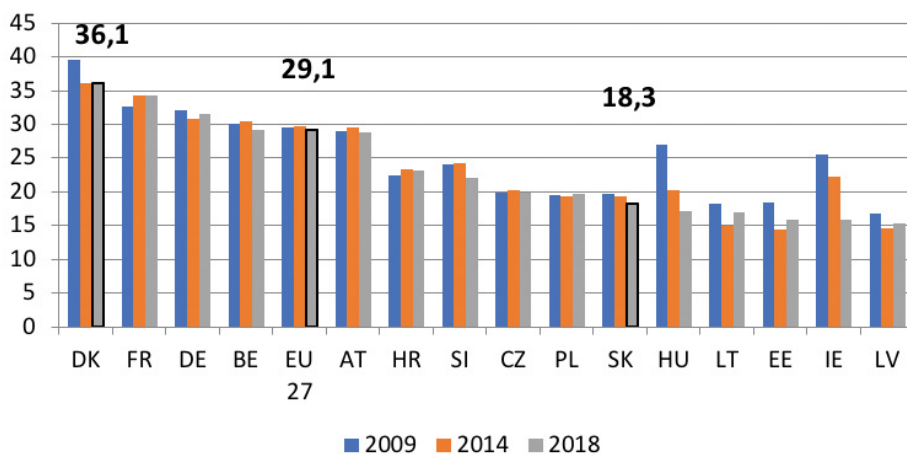
3.6. Štruktúra a úroveň príjmov na sociálnu ochranu

Zdanenie práce hrá významnú úlohu nielen v napĺňaní príjmov štátneho rozpočtu, ale predovšetkým v napĺňaní konkrétnych sociálnych fondov podľa účelu ich použitia. Jedinou krajinou v EÚ, ktorá má osobitný daňový systém oproti iným krajinám, je Dánsko, v ktorej priamo do sociálnych fondov vo forme „čistých

sociálnych príspevkov“ z HDP smeruje len 0,9 %, keď vo väčšine krajín EÚ sa tento podiel pohybuje v intervale 12 až 17 % z HDP (tabuľka 3.1). Štruktúra príjmov na sociálnu ochranu je v jednotlivých krajinách EÚ výsledkom nie rokov, ale desaťročí vývoja. Prítom zmluvy o EÚ, ktoré postupne tesnejšie spájali EÚ v jeden hospodársky celok, sa v podstate netýkali národných sociálnych modelov, ktoré stále zostávajú v kompetencii národných štátov.

Kvôli porovnateľnosti makroindikátorov z oblasti sociálnej ochrany na doteraz analyzované porovnania krajín z oblasti daňového zaťaženia práce uvádzame príjmy na sociálnu ochranu ako podiel na HDP v grafe 3.6. Ide o výsledné hodnoty z HDP po znovurozdelení prvotných príjmov daní uvádzaných v tabuľke 3.1. Výber krajín EÚ v grafe 3.6 je ten istý ako v tabuľke 3.1.

Graf 3.6
Príjmy štátneho rozpočtu na sociálnu ochranu, podiel na HDP, v %

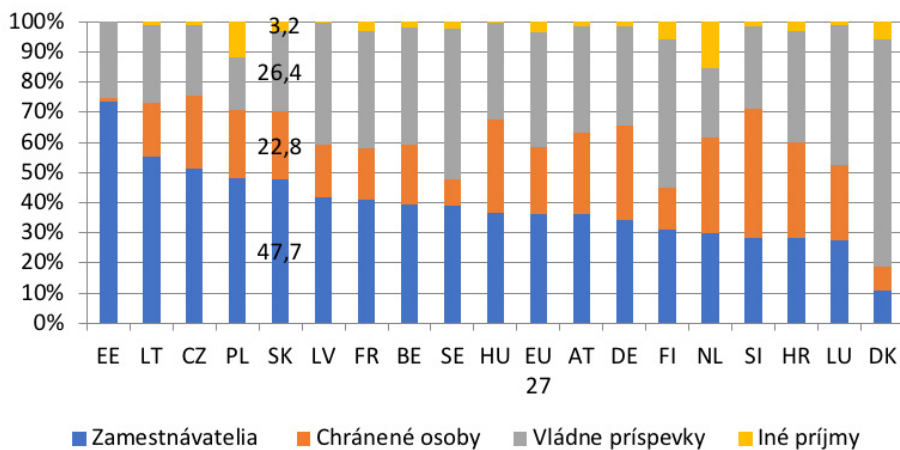


Prameň: Eurostat [spr_rec_gdp].

Z údajov v grafe 3.6 vyplýva, že podiel príjmov na sociálnu ochranu z HDP v Slovenskej republike zaostával v roku 2019 za priemerným podielom EÚ až o 10,8 p. b. Nielen Slovenská republika, ale všetky nové členské krajiny podstatne zaostávajú v tomto indikátore za vyspelými krajinami EÚ. Podiely krajín skupiny V4 sú stále vyššie ako pobaltských krajín. Negatívnym trendom na Slovensku je stále znižujúci sa podiel týchto príjmov na HDP a miera tohto znižovania. V posledných rokoch výraznejšie stúpili príjmy na sociálnu ochranu práve v pobaltských krajinách oproti krajinám skupiny V4, čo svedčí o celkovom dobiehaní krajín V4 pobaltskými krajinami vo viacerých ekonomických a sociálnych oblastiach.

Štruktúra príjmov na sociálnu ochranu je veľmi rôznorodá a odráža osobitosti každej krajiny k formovaniu sociálnych systémov. Graf 3.7 udáva štruktúru príjmov na sociálnu ochranu vo vybraných krajinách EÚ.

Graf 3.7
Štruktúra príjmov štátneho rozpočtu na sociálnu ochranu, 2018, v %



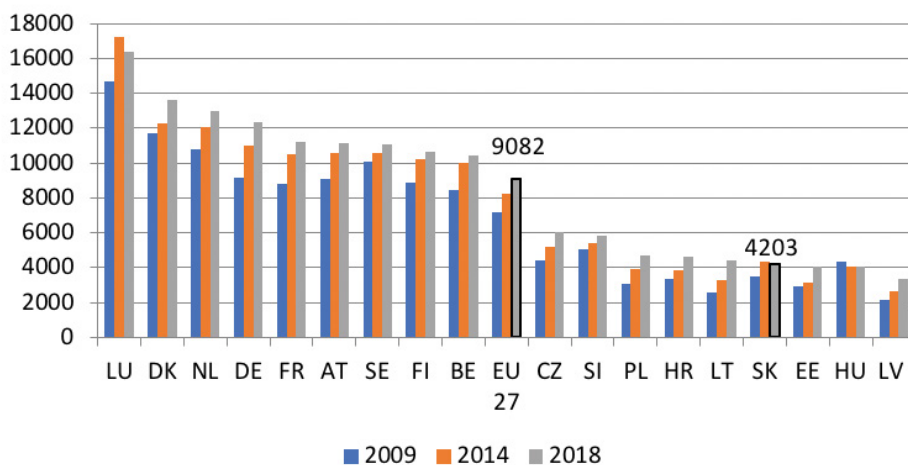
Prameň: Eurostat [spr_rec_gdp].

Vysoké hodnoty daňového klinu (a jeho jednotlivých častí) sa premietli do celkovej štruktúry príjmov na sociálnu ochranu, a to predovšetkým pri nových členských krajinách EÚ. Preto Estónsko, Litva, Česká republika a Slovenská republika (47,7 %) a Lotyšsko zaujímali popredné miesta z porovnávaných krajín EÚ v podiele príspevkov od zamestnávateľov na celkových príjmoch na sociálnu ochranu v roku 2018, keď tieto podiely vo všetkých krajinách boli vyššie ako 40 %. Pri najvyspelejších krajinách EÚ vo viacerých prípadoch príjmy z vládnych príspevkov dominujú (v Dánsku, Luxembursku, vo Fínsku a Švédsku); pri ďalšej skupine krajín (Francúzsko, Belgicko, Nemecko a Rakúsko) sa príjmy z vládnych príspevkov približne vyrovnávajú podielom príspevkov od zamestnávateľov. Celkovo až na treťom mieste čo do významnosti figurujú podiely príjmov od chránených osôb, pričom tento druh príjmov jasne dominuje len v Slovinsku. Príjmy od chránených osôb zahŕňajú súhrnne príspevky od zamestnancov a samozamestnávateľov, ale aj od dôchodcov. Príjmy od dôchodcov (vrátane „iných osôb“) predstavujú pomerne značnú časť celkových príjmov na sociálnu ochranu vo vyspelých krajinách s vysokými starobnými dôchodkami (v Nemecku 5,7 %; vo Francúzsku 3,15 %; v Rakúsku 2,34 % a taktiež v Slovinsku 5,28 %). Z medzinárodného porovnania pre Slovensko vyplýva, že ak sa majú zvýšiť

celkové príjmy na sociálnu ochranu, tak optimálnou cestou a hlavnou podmienkou je rast podielu daní na HDP, zmena štruktúry príjmov na sociálnu ochranu, a to predovšetkým zvyšovanie podielu príjmov vládnych príspevkov podložené rastom produktivity práce a získaním vyšších príjmov do štátneho rozpočtu nielen od obyvateľstva (napr., progresívnym zdanením osobných príjmov, rastom majetkových daní), ale aj z podnikateľského sektora rastom objemu príjmov z korporatívnych daní.

Nasledujúce porovnanie (graf 3.8) zachytáva vývoj absolútnej úrovne príjmov na sociálnu ochranu na obyvateľa v porovnateľných jednotkách PPS (Purchasing power standard) vo vybraných rokoch.

Graf 3.8
Porovnanie príjmov štátneho rozpočtu na sociálnu ochranu v PPS na obyvateľa



Poznámka: PPS (Purchasing power standard) je technická menová jednotka používaná Eurostatom, ktorá zohľadňuje cenovú úroveň a umožňuje reálnu porovnateľnosť krajín.

Prameň: Eurostat [spr_rec_sumt].

Porovnanie absolútnej úrovne príjmov na sociálnu ochranu na obyvateľa v PPS vyznieva jednoznačne v prospech vyspelých krajín EÚ. Ak Slovenská republika dosiahla v roku 2018 až 70,8 % priemernej úrovne EÚ 27 HDP na obyvateľa v PPS, tak len 46,3 % v príjmoch na sociálnu ochranu na obyvateľa v PPS. V roku 2018 dokonca poklesla absolútna úroveň príjmov na sociálnu ochranu v Slovenskej republike oproti roku 2014, čo je svedectvom nedôslednej sociálnej politiky, nielen dôsledkom ekonomického vývoja. Stagnácia, resp. pokles príjmov na sociálnu ochranu je príčinou problémov vo financovaní hlavne zdravotníctva a dôchodkového systému ako dvoch najväčších výdavkových skupín na sociálnu ochranu. Slovensko bolo v tomto indikátore, takom dôležitom

pre životnú úroveň a kvalitu života, v posledných rokoch predstihnuté viacerými novými členskými krajinami EÚ, a to Poľskom, Chorvátskom a Litvou.

Zdanenie nákladov práce vo forme príspevkov na sociálne poistenie zo strany zamestnávateľov a zamestnancov je určujúcim prvkom príjmov na sociálnu ochranu. V Estónsku, Litve, Českej republike, Poľsku, Slovinsku a na Slovensku tento podiel presahuje 70 % celkových príjmov na sociálnu ochranu. Väčšina krajín V4 a pobaltských krajín v dôsledku nižších podielov vybraných daní (vrátane príspevkov na sociálne poistenie) na HDP i nižších miezd a plátov na HDP má aj nižšie príjmy na sociálnu ochranu v porovnaní s vyspelými krajinami EÚ. Na strane príjmov na sociálnu ochranu vo vyspelých krajinách EÚ dominujú vládne príspevky (zo štátneho rozpočtu). Analýza potvrdila, že vysoká cenová hladina na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami skupiny V4 i pobaltskými krajinami (s výnimkou Estónska) negatívne ovplyvňuje (znižuje) reálnu úroveň miezd. Reálne mzdy napríklad v Českej republike boli v roku 2019 vyššie ako na Slovensku v priemere až o 24,2 % vyššie. Slovensko zaostalo v úrovni reálnych miezd aj za Poľskom, Maďarskom i Estónskom. Vysoká cenová hladina negatívne ovplyvňuje aj náklady práce, ktoré sú nominálne vysoké, ale reálne zaostávajú za viacerými krajinami v regióne.

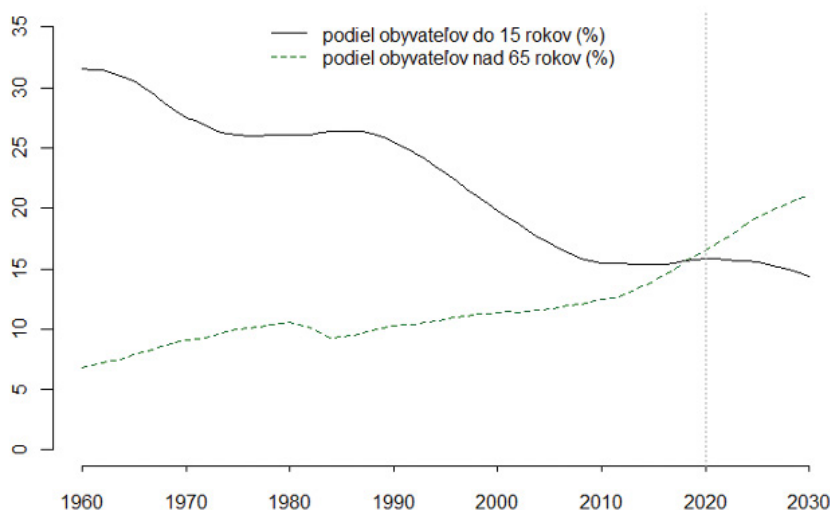
Negatívnym trendom na Slovensku sa ukázalo znižovanie podielu príjmov na sociálnu ochranu z HDP, ktorý v roku 2019 dosiahol len 18,3 % ale aj rýchlejšie tempo tohto znižovania v porovnaní s inými krajinami. V roku 2018 dosiahlo Slovensko v porovnateľných hodnotách PPS len 46,3 % priemernej úrovne krajín EÚ 27 v príjmoch na sociálnu ochranu na obyvateľa, čo vysvetľuje problémy financovania zdravotníctva i starobných dôchodkov, ale aj ostatných oblastí sociálnej sféry. Po roku 2009 priemerné príjmy na sociálnu ochranu na obyvateľa v Poľsku, Chorvátsku i Litve rástli rýchlejšie ako na Slovensku, aby uvedené krajiny v roku 2018 predstihli v tomto významnom ukazovateli Slovensko.

4. Starnutie populácie – príležitosť či bariéra ďalšieho vývoja na trhu práce?

Existujúci výskum poukazuje na nepriaznivý demografický vývoj a možné opatrenia z hľadiska jeho zvrátenia už viac ako jednu dekádu. Podľa záverov Šprocha (2010) proces starnutia slovenskej populácie je nezvratiteľný a jeho „dopady sa nebudú dať eliminovať v krátkom časovom horizonte, ale vyžadujú si časovo náročné a systémové riešenia“. S uvedenými závermi sa dá čiastočne súhlasiť, pokiaľ ich zúžime na prizmu slovenskej populácie. Zároveň však viaceré výskumy poukazujú na možné príležitosti, ktoré sa v súvislosti s fenoménom starnutia vynoria v podobe tzv. „striebornej“ ekonomiky (napr. Štefánik a kol. [2013], Schulz – Radvanský [2014]).

Za obdobie od roku 1960 je posun vo vekovej štruktúre slovenskej populácie výrazný. Tento posun je do značnej miery odrazom poklesu počtu detí na jednu matku, a nárastu strednej doby dožitia. Pričom v roku 2019 prvýkrát v histórii nastala situácia, keď podiel obyvateľov starších ako 65 rokov bol vyšší ako podiel detí do 15 rokov. Zároveň dostupné populačné projekcie⁴⁵ naznačujú, že trend roztvárania sa nožníc medzi týmito dvomi ukazovateľmi bude pokračovať (Graf 4.1)

Graf 4.1
Vývoj podielu vekových kohort do 15 a nad 65 rokov na celkovej populácii



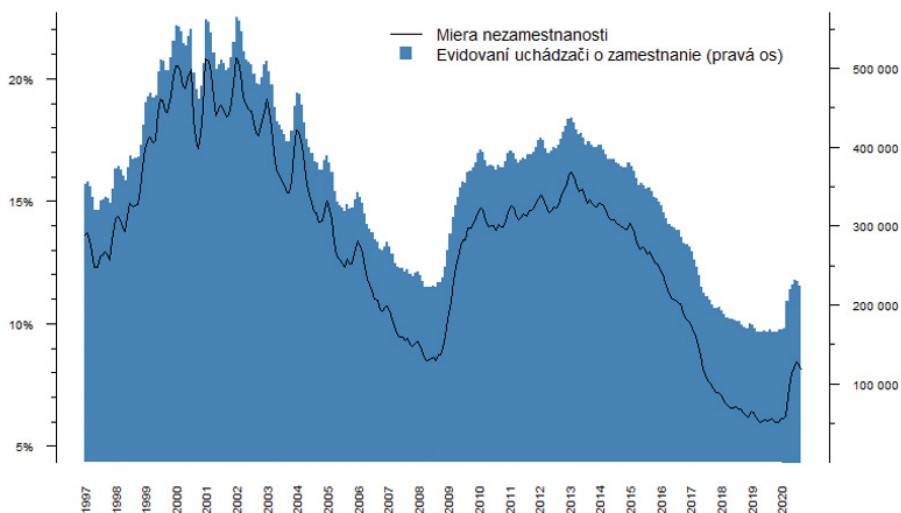
Prameň: Eurostat.

⁴⁵ Eurostat population projection, data 2019. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>

Proces starnutia so sebou prinesie aj dodatočné dôsledky a to tak v prípade verejných financií, ako aj pre vývoj na trhu práce. Z hľadiska verejných financií to budú rastúce náklady na starobné dôchodky, zdravotnú a dlhodobú starostlivosť. Rast výdavkov na dôchodky vyplácané z prvého piliera dôchodkového systému bol identifikovaný spolu s možnými opatrenia na ich zmiernenie už v prácach Horvát (2003), Odór a kol. (2004), Virdzek – Šebo (2012) a Domonkos – Simonovits (2017). Dlhodobá starostlivosť je v súčasnosti poskytovaná predovšetkým rodinnými príslušníkmi (pozri napr. Radvanský – Lichner [2014]). Autori v tejto práci odhadli nárast počtu ľudí vyžadujúcich dlhodobú starostlivosť medzi rokmi 2020 a 2030 na úrovni 16 – 24 %. Podobný vývoj v oblasti zdravotníctva a dlhodobej starostlivosti naznačujú aj štúdie z krajín západnej Európy (napr. Rodrigues – Huber – Lamura [2012], Lopreite – Mauro [2017]), ako aj Číny (Giles a kol. [2018], Yang a kol. [2020]), v prípade ktorých taktiež nastáva proces výrazného starnutia populácie.

Dosahy starnutia populácie sa začali postupne prejavovať v posledných rokoch aj v prípade trhu práce, kde pokles populácie v produktívnom veku a narastajúci rozdiel medzi potrebou nahradzovania ľudí odchádzajúcich z trhu práce a počtu absolventov prichádzajúcich na trh práce viedli k výraznému poklesu miery nezamestnanosti (Graf 4.2). Zároveň tento nedostatok viedol k výraznému nárastu potreby zahraničných pracujúcich, ktorý je detailnejšie opísaný v 2. kapitole tejto publikácie.

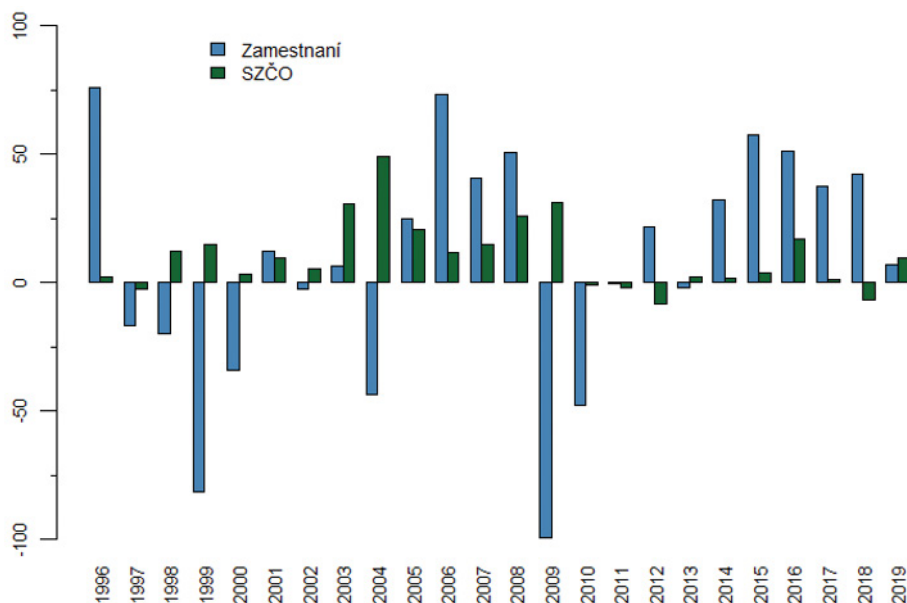
Graf 4.2
Vývoj miery nezamestnanosti a počtu ÚoZ, mesačné údaje



Prameň: ÚPSVaR.

Vývoj v oblasti zamestnanosti od polovice 90. rokov 20. storočia prešiel viacerými fázami, ktoré sú úzko prepojené aj so zmenami v štruktúre hospodárstva, demografickým vývojom a priebehom ekonomického cyklu. Pri pohľade na medziročnú dynamiku v počtoch zamestnaných a samostatne zárobkovo činných osôb (SZČO) je zreteľne jasný rozdiel. Pričom vývoj v počtoch zamestnaných je výrazne volatilnejší a rýchlejšie reagujúci na príslušnú etapu hospodárskeho cyklu. Počet SZČO od vypuknutia hospodárskej krízy v roku 2009 do značnej miery stagnuje. Naopak, počet zamestnaných v tomto období prešiel tromi fázami, prvou v rokoch 2009 a 2010, keď počet zamestnancov poklesol zhruba o 150-tisíc. Nasledovala etapa stagnácie v období dlhovej krízy a v poslednej etape po roku 2014 zamestnanosť rástla v rozmedzí 30-až takmer 60-tisíc. V roku 2019 však slovenská ekonomika začala narážať na svoje limity a rast sa prakticky zastavil (viac ako 7-tisíc nových pracovných miest) a to napriek masívnemu prílivu zahraničných pracujúcich v počte viac ako 14-tisíc medzi rokmi 2018 a 2019.

Graf 4.3
Zamestnanosť a počet SZČO, medziročné zmeny v tis. osôb

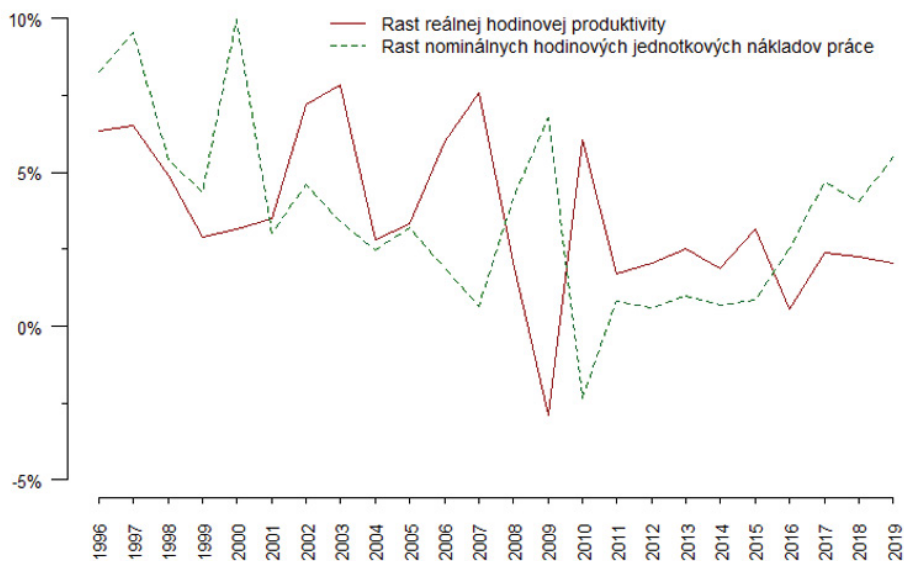


Prameň: ŠÚ SR.

Podobným vývojom ako zamestnanosť si prešla aj produktivita a jednotkové náklady práce. Jednotkové náklady práce najprudšie rástli v období vrcholiacej transformácie koncom 90. rokov 20. storočia. Nasledovalo obdobie postupného

zmierňovania tempa rastu nákladov práce, pričom po období výrazných výkyvov počas veľkej hospodárskej recesii ich vývoj začal stagnovať. V súvislosti s negatívnym demografickým vývojom však nabrala ich dynamika opäť výraznejšie tempo. Z hľadiska reálnej produktivity práce za povšimnutie stojí pokrízový vývoj, ktorý je relatívne stabilný a drží sa na úrovni medziročného rastu okolo 2,5 %. Detailnejšie sa problematike produktivity práce venujeme v 1. kapitole.

Graf 4.4
Vývoj produktivity práce a jednotkových nákladov práce, medziročné rasty



Prameň: Eurostat.

4.1. Metodika projekcie dopytu a ponuky na trhu práce

Výsledky projekcie dopytu a ponuky vznikli unikátnou kombináciou dvoch ekonomických modelov. Projekcia celkového vývoja slovenskej ekonomiky, rastu HDP a zamestnanosti podľa jednotlivých sektorov⁴⁶ a povolání bola vytvorená integrovaným ekonometrickým input-output (IO) modelom (Radvanský a kol. [2019]). Ponuková strana ekonomiky, demografický vývoj a spájanie (matching) zo strany dopytu a ponuky boli súčasťou mikrosimulačného modelu SLAMM (Štefánik – Miklošovič [2020]).

⁴⁶ Sektory ekonomiky boli agregované podľa metodiky NACE Rev.2.

V rámci sektorovej dezagregácie bolo vytvorených desať čo možno najviac homogénnych sektorových skupín, ktoré opisujú jednotlivé odvetvia. Zatriedenie sektorov do jednotlivých odvetví nájdete v tabuľke 4.1.

Tabuľka 4.1

Triedenie sektorov do jednotlivých skupín podľa klasifikácie NACE Rev. 2.

Odvetvie	NACE Rev. 2
Poľnohospodárstvo, lesníctvo a rybolov	A
Ťažba a dobývanie	B
Priemyselná výroba	C
Energetika a sieťové služby	D, E
Stavebníctvo	F
Veľkoobchod, maloobchod, doprava, skladovanie, a ubytovacie a stravovacie služby	G, H, I
Informačné, komunikačné a finančné služby, a činnosti v oblasti nehnuteľností	J, K, L
Odborné, vedecké a technické činnosti, a administratívne a podporné služby	M, N
Verejná správa, vzdelávanie, zdravotníctvo a sociálne služby	O, P, Q
Ostatné služby a činnosti	R, S, T, U

Prameň: autori.

Členenie kvalifikačnej úrovne ISCO-08 (triedenie povolání) v integrovanom ekonometrickom IO makromodeli, ako aj v mikrosimulačnom modeli bolo určené na 4 základné skupiny⁴⁷. V prípade triedenia najvyššieho dosiahnutého vzdelania bol výstup z mikrosimulačného modelu, ktorý pozostával z piatich základných vzdelanostných skupín⁴⁸, agregovaný na tri stupne: základné, stredné a vysoké najvyššie dosiahnuté vzdelanie.

Prepojenie medzi oboma modelmi pozostávalo z dvoch základných smerov. Ako jeden zo vstupov v IO ekonometrického makromodelu bola celková ponuka pracovnej sily, ktorá pochádzala z mikrosimulačného modelu. IO ekonometrický makromodel následne vytvoril projekcie dopytu po pracovnej sile pre desať odvetvových skupín a štyri skupiny povolání (spolu dopyt po 40 segmentoch). Tento dopyt po pracovnej sile následne vstupoval naspäť do mikrosimulačného modelu, v ktorom sa spájala ponuka a dopyt na trhu práce.

⁴⁷ Rozdelenie bolo vykonané na základe Národnej sústavy kvalifikácií: 1. skupina – 0 až 3; 2. skupina – 4 až 5; 3. skupina – 6 až 8; 4. skupina – 9.

⁴⁸ Podľa klasifikácie ISCED. Základné – ISCED 0 až 2; stredné – ISCED 3 až 4; vysoké – ISCED 5 až 6.

Ponukovú stranu trhu práce sme modelovali pomocou mikrosimulačného modelu SLAMM. Tento mikrosimulačný model obsahuje 4 základné moduly, z ktorých prvé tri vytvárajú ponukovú časť trhu práce. Posledný modul obsahuje funkcie spájania, v ktorom dochádza prepojeniu ponuky a dopytu na trhu práce na úrovni jedinca. Ako vstupný dátový zdroj do mikrosimulačného modelu sme využili Výberové zisťovanie pracovnej sily (VZPS) pre Slovensko za rok 2019. Následne prebiehajú v každom časovom období (rok) nasledujúce procesy: starnutie, narodenie, úmrtie, vzdelanie, ekonomický status, ekonomická aktivita, zamestnanie, pracovná migrácia, migrácia a nezamestnanosť. Schéma jednotlivých modulov je znázornená na schéme 4.1. Mikrosimulačný model je naprogramovaný v softvéri LIAM2⁴⁹, pričom projekcia ponuky pracovnej sily bola vytvorená do roku 2030. Viac o mikrosimulačnom modeli SLAMM môžete nájsť v Štefánik – Miklošovič (2020) alebo Hvozdíková – Lichner a kol. (2018).

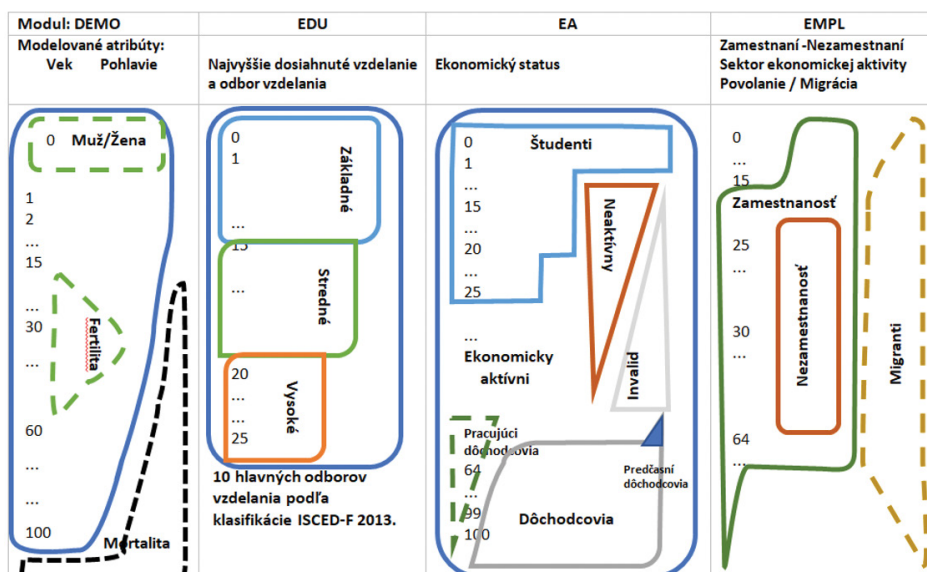
Celková ponuka na trhu práce pozostáva z viacerých častí. Základnou skupinou je obyvateľstvo v produktívnom veku, ktoré v danom roku „t“ nespádajú do niektorej formy neaktivity (invalid a neaktívna osoba). Do tejto skupiny sa následne pridávajú pracujúci dôchodcovia. Naopak, predčasní dôchodcovia sa z ponuky trhu práce odstránia. Predposlednou skupinou, ktorá zvyšuje ponuku práce, sú absolventi jednotlivých stupňov vzdelávania. Posledná skupina sú migranti, pri ktorých predpokladáme ako emigráciu, tak aj imigráciu na území Slovenska podľa potrieb trhu práce. Takto vzniknutá ponuka na trhu práce sa následne spája s dopytom, pričom vzniká previs na strane dopytu alebo ponuky.

Expanzný dopyt predstavuje rozdiel medzi celkovou zamestnanosťou v jednom roku a nasledujúcom roku, preto môže nadobúdať tak kladné, ako i záporne hodnoty (tie predovšetkým v čase recesie). Projekcia expanzného dopytu do roku 2025 prezentovaná v tejto časti je výsledkom aplikácie integrovaného ekonometrického input-output modelu (Radvanský a kol. [2019]), pri zohľadnení očakávaného rastu slovenskej ekonomiky podľa septembrovej prognózy rastu HDP na roky 2020 – 2023 (Inštitút finančnej politiky [2020]). Za horizontom prognózy IFP sme predpokladali zachovanie úrovne vývoja z posledného roku prognózy. Rozčlenenie výslednej celkovej zamestnanosti v ekonomických sektoroch hospodárstva na jednotlivé kvalifikačné úrovne bolo realizované prostredníctvom extrapolácie ich historických trendov.

49 <http://liam2.plan.be/>

Nahradzovací dopyt je výsledok identifikovanej zamestnanosti, ktorá vzniká potrebou nahradiť časť pracovnej sily, ktorá v predchádzajúcom roku bola zamestnaná a v ďalšom roku už nie ekonomicky aktívna (odchod do neaktivity, invalidity alebo do dôchodku; prípadne zomretí). Na základe takejto definície môžeme konštatovať, že nahradzovací dopyt je vždy kladný, ovplyvnený predovšetkým vekom a pohlavím.

Schéma 4.1
Mikrosimulačný model SLAMM



Prameň: SLAMM.

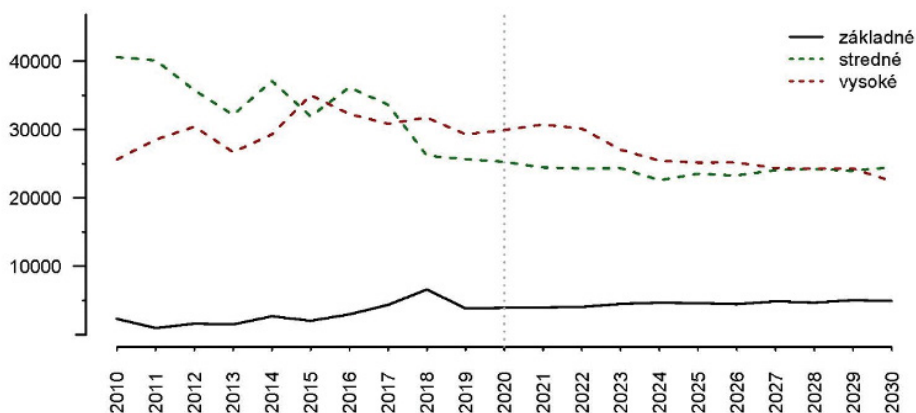
4.2. Projekcia dopytovej a ponukovej strany trhu práce

Demografický vývoj výrazne ovplyvní prítok novej pracovnej sily na trh práce, pričom v tejto časti si predstavíme základné očakávania v tejto oblasti na najbližšiu dekádu. Zároveň je potrebné povedať, že výraznejšie výkyvy v celkovom objeme absolventov v tomto smere možno očakávať len s veľmi nízkou pravdepodobnosťou. To, čo do určitej miery možno ovplyvniť, je štruktúra budúcich absolventov, aj keď aj v tomto prípade treba zdôrazniť fakt, že s ohľadom na dĺžku štúdia by sa možné efekty prejavili až v horizonte 4 a viac rokov. Zo systémového pohľadu možno najflexibilnejšie pracovať s obsahom školského kurikula, ktorého adaptáciou možno efektívne sledovať ciele vzdelávania vo väzbe napr. na meniace sa potreby trhu práce v súvislosti s vývojom

technologických a inovačných procesov. Zároveň je však potrebné poukázať na komplikovanosť aj tohto procesu a diskutabilnosť jeho prípadnej úspešnosti, napr. vo svetle zistení práce Kosová a kol. (2015). V neposlednom rade treba pripomenúť výraznú zotrvačnosť v rámci vzdelávacieho systému, ktorý historicky len veľmi pomaly reflektoval na meniace sa potreby trhu práce.

Graf 4.5

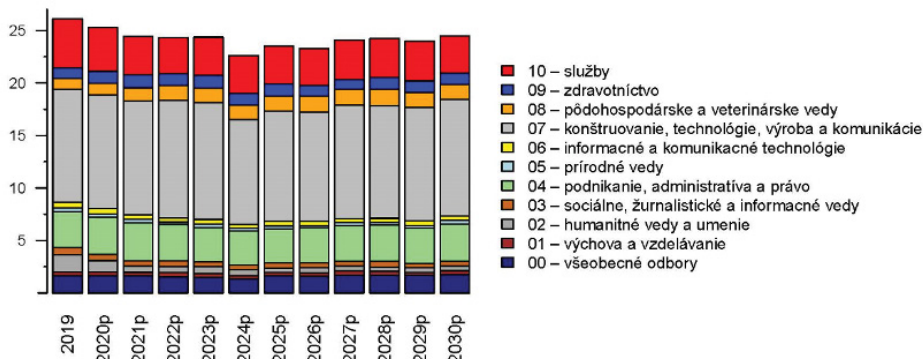
Vývoj počtu absolventov jednotlivých stupňov štúdií prichádzajúcich na trh práce, ročné údaje



Prameň: autori, VZPS.

Celkovo sa v najbližších desiatich rokoch dá očakávať postupne klesajúci prítok absolventov na trh práce z úrovne zhruba 60-tisíc v roku 2020 na necelých 52-tisíc v roku 2030. Pričom v prvej polovici tretej dekády 21. storočia budú dominovať absolventi s vysokým vzdelaním a postupne sa ich počet vyrovná počtu absolventov stredoškolského stupňa. Prítok pracovnej sily so základným vzdelaním sa dá očakávať na úrovni zhruba 4- až 5-tisíc osôb ročne.

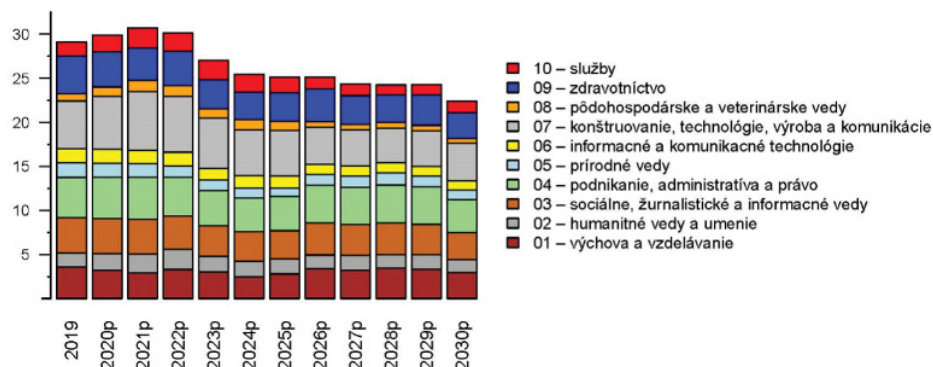
Pri detailnejšom pohľade na štruktúru absolventov stredoškolského stupňa vzdelávania podľa jednotlivých odborov, pri zachovaní súčasných parametrov, sa dá očakávať, že naďalej budú dominovať (približne 45 %) absolventi technických odborov (konštruovanie, technológie, výroba a komunikácie). Nasledovaný odbormi služieb a podnikania, administratívy a práva s podielom na celkovom počte absolventov stredoškolského štúdia vstupujúcich na trh práce s podielom na úrovni okolo 15 %. Relatívne vysoký podiel absolventov (6 – 7 %) by mal naďalej vstupovať na trh práce po absolvovaní všeobecných odborov, pri ktorých absolvovaní sa predpokladá pokračovanie v ďalšom štúdiu na vysokoškolskom stupni. Celkový počet absolventov stredoškolského stupňa štúdia by do roku 2030 mal oscilovať okolo úrovne zhruba 24-tisíc ročne.

Graf 4.6**Počet absolventov stredných škôl podľa odborov vzdelávania, v tisícoch**

Prameň: autori, ŠÚ SR.

V prípade štruktúry absolventov vysokoškolského stupňa vzdelávania vstúpajúcich na trh práce taktiež dominujú technické odbory, ale nie až tak výrazne ako v prípade stredoškolského stupňa so zhruba 19 % podielom na celkovom počte absolventov. Nasledujú odbory podnikania, administratívy a práva s priemerným podielom na úrovni 16 % ročne. Výrazne vyššie podiely v porovnaní s absolventmi stredoškolského štúdia sa objavujú v prípade skupín odborov humanitné vedy a umenie, a zdravotníctvo na priemernej úrovni mierne nad 13 %. Necelých 12 % absolventov vysokoškolského štúdia do roku 2030 absolvuje vzdelávanie v skupine odborov výchova a vzdelávanie. Dôležitým aspektom vývoja počtu absolventov vysokoškolského stupňa vzdelávania v priebehu najbližšej dekády bude jeho očakávaný výrazný pokles na úrovni viac ako 7-tisíc, resp. 25 % spôsobený predovšetkým nižšími populačnými ročníkmi. Tento pokles môže byť ešte výraznejší v prípade migrácie tejto vzdelanostnej skupiny do zahraničia, ktorú momentálne v modeli SLAMM neaplikujeme⁵⁰. Zároveň však z hľadiska súladu štruktúry absolventov s ich skutočným uplatnením možno konštatovať, že len mierne viac ako polovica absolventov pracuje vo vyštudovanom odbore (Filčák – Blanár [2020]).

⁵⁰ Predovšetkým kvôli očakávanej nestálosti vývoja odchodov študentov do zahraničia (COVID – 19; Brexit).

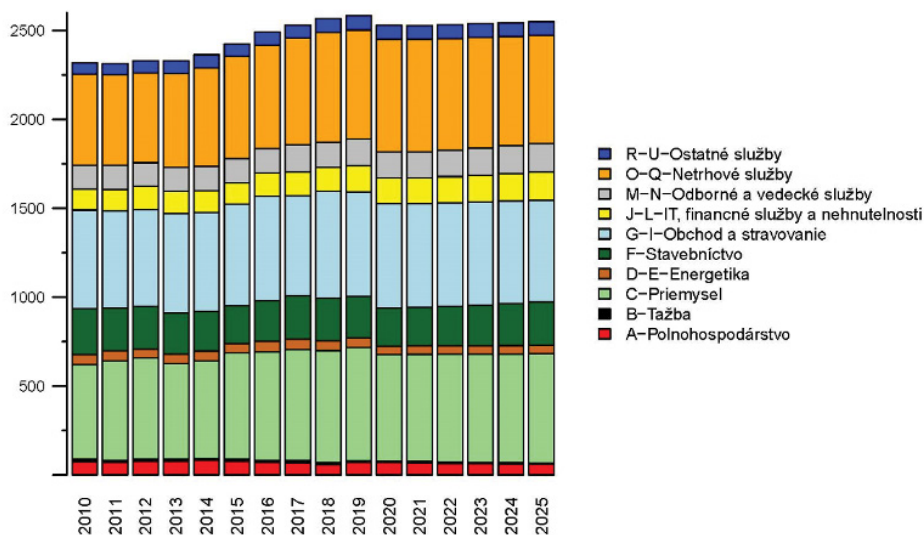
Graf 4.7**Počet absolventov vysokých škôl podľa odborov vzdelávania, v tisícoch***Prameň: autori, ŠÚ SR.*

V ďalšej časti tejto kapitoly zosumarizujeme výsledky projekcie dopytovej strany trhu práce.

Výsledky projekcií celkovej zamestnanosti v členení podľa ekonomických činností naznačujú, že s ohľadom na výraznú limitáciu na ponukovej strane trhu práce budú dosahy obdobia recesie spôsobenej pandémiou COVID-19 odznievať len veľmi pozvoľne. Najvyššie oživenie sa pri aktuálne očakávaných budúcich rastoch slovenského hospodárstva na úrovni okolo 3 % (v stálych cenách) očakáva v prípade sektorov stavebníctva a priemyselnej produkcie. V prípade sektorov IT, finančných služieb a služieb v oblasti nehnuteľností a v sektore odborných a vedeckých služieb výsledky naznačujú pokračovanie vývojového trendu z predpandemického obdobia. Naopak, s ohľadom na programové vyhlásenie vlády by počet zamestnancov v netrhových službách do roku 2025 mal v porovnaní s rokom 2019 mierne poklesnúť, a to predovšetkým kvôli dynamike sektora verejnej správy. Podobný vývoj naznačujú výsledky projekcie zamestnanosti v odvetviach prostredníctvom integrovaného ekonometrického input-output modelu, aj v prípade odvetví poľnohospodárstva a ťažby. V prípade sektorov energetiky, obchodu a stravovania a ostatných služieb by mala zamestnanosť do značnej miery stagnovať. Prezentovaná projekcia budúceho vývoja zamestnanosti predstavuje skôr konzervatívny odhad, pričom je zároveň potrebné konštatovať, že aplikované predpoklady predstavujú obojstranné riziko. V prvom rade projekcia nepredpokladá, že dôjde k výraznému predĺženiu druhej vlny pandémie za koniec roka 2020. Na druhej strane z hľadiska ponukovej strany trhu práce sa predpokladal výrazný pokles dynamiky prítoku zahraničných pracujúcich práve v súvislosti s opatreniami spojenými s pandémiou

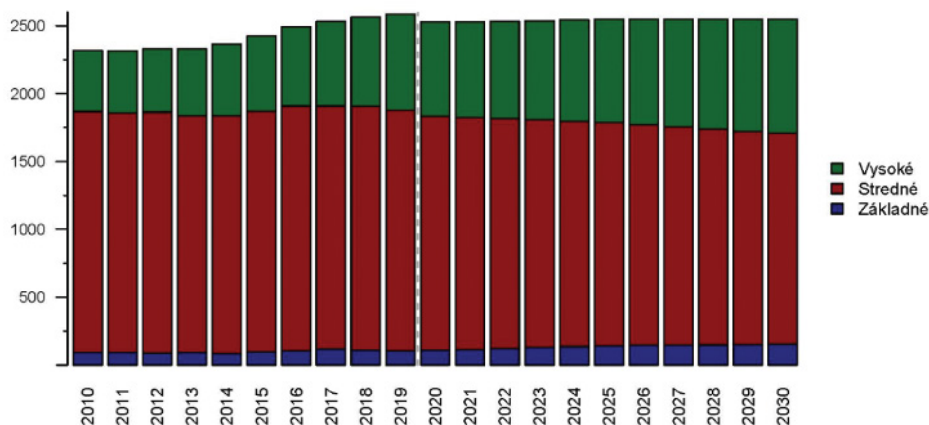
COVID-19 a s očakávaným nárastom opatrnosti zo strany migrantov a predpokladal sa nárast ich počtu do roku 2025 na úroveň len mierne nad 81-tisíc.

Graf 4.8
Celková zamestnanosť podľa členenia ekonomických činností (NACE)



Prameň: autori, ŠÚ SR.

Graf 4.9
Vzdelanostná štruktúra zamestnanosti, tisíce osôb



Prameň: autori, ŠÚ SR.

Určité riziko projekcie možno identifikovať na ponukovej strane v prípade domácej populácie kde pri niektorých skupinách zamestnaní môže dôjsť k nárastu emigrácie (napr. zdravotnícky pracovníci). Uvedený vývoj by v spojitosti

s postupným starnutím populácie znamenal významný negatívny impulz z hľadiska dostupnosti tak zdravotnej ako aj dlhodobej starostlivosti a opatrenia so strany štátu v tejto oblasti, by mali brať do úvahy aj tieto možné presahy.

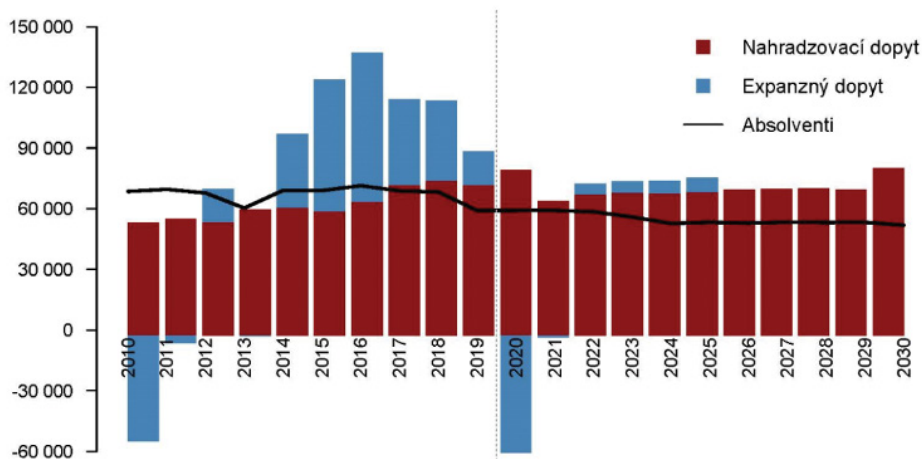
Z hľadiska vzdelanostnej štruktúry sa v najbližšej dekáde dá očakávať pokračovanie rastu podielu a počtu zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním a to i s ohľadom na vývoj v oblasti inovácií a technológií na jednej strane a nahradzovania demografických ročníkov s menej početným zastúpením vysokoškolsky vzdelaných pracujúcich mladšími kohortami s vyšším podielom tejto skupiny. Vzhľadom na posun vo vzdelanostnej štruktúre na ponukovej strane dôjde k miernemu poklesu pracujúcich so stredoškolským vzdelaním. Počty pracujúcich s nízkym vzdelaním by mali v najbližšom období stagnovať.

4.3. Analýza očakávaného nesúladu na trhu práce

Pokiaľ rozčleníme celkový dopyt po práci na expanzný a nahradzovací a porovnáme ho s očakávanými počtami absolventov počas najbližších 10 rokov, alarmujúco pôsobí skutočnosť, že ich počet nebude stačiť ani na pokrytie nahradzovacieho dopytu. Priemerný nahradzovací dopyt v období rokov 2020 až 2030 možno očakávať na úrovni okolo 67-tisíc osôb ročne, pri štandardnom vývoji miery participácie. Naopak, v prípade počtu absolventov možno v tomto období očakávať postupný mierny pokles, pri priemernej ročnej úrovni zhruba 55-tisíc osôb. Uvedený nedostatok bude potrebné kompenzovať prostredníctvom opatrení zameraných predovšetkým na ponukovej strane. Zároveň však tento rozdiel neposkytuje dostatočnú informáciu pre ich adresnejšie nastavenie, z tohto dôvodu sme využili charakteristiky aplikovaného modelového rámca a realizovali analýzu aj na úrovni odborov vzdelávania. Celkový očakávaný nedostatok pracovnej sily v období najbližšej dekády je na úrovni zhruba 15-tisíc osôb ročne.

Vzhľadom na skutočnosť, že podobnú analýzu sme realizovali aj v Hvozdíková – Lichner a kol. [2018], možno do určitej miery identifikovať vplyv vývoja spojeného s prepuknutím pandémie COVID-19. Najvýraznejšie sa efekty pandémie prejavili na priemernom expanznom dopyte, ktorý je v prípade stredoškolských pozícií výrazne redukovaný. Uvedený vývoj sa prejavil aj na miere nedostatku jednotlivých odborov, pričom v prípade technických odborov je tento pokles zhruba na úrovni takmer 50 % podobne ako v prípade skupiny odborov služieb. Pričom v prípade viacerých odborov sa efekty pandémie COVID-19 prejavia aj z hľadiska problematikosti realizovania praktickej časti vzdelávania.

Graf 4.10
Expanzný⁵¹ a nahradzovací dopyt a počet absolventov



Prameň: autori, ŠÚ SR.

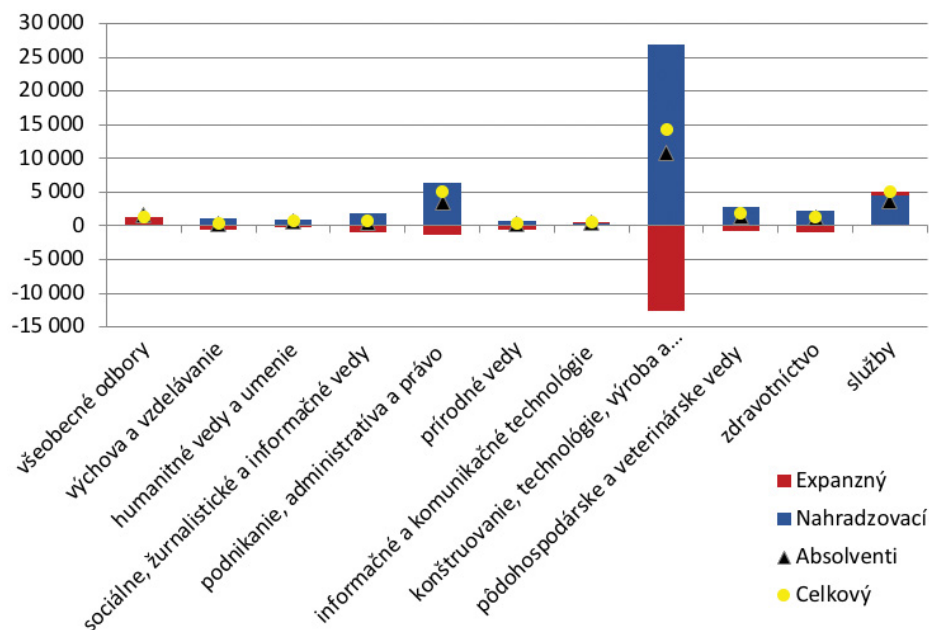
Ešte vyšší pokles v relatívnom vyjadrení nastal v dôsledku pandémie pri skupine odborov podnikanie, administratíva a právo, a to až viac ako 60 %. Napriek uvedenému zníženiu expanznej časti dopytu bude v priemere najbližších 5 rokov na trhu práce výpadok stredoškolsky vzdelaných osôb na úrovni zhruba 7-tisíc. Z toho takmer polovica v prípade skupiny odborov konštruovanie, technológie, výroba a komunikácie.

Relatívne prekvapivé sú výsledky v prípade nesúlady dopytu a ponuky pri vysokoškolskom stupni vzdelania, kde celkovo by v období do roku 2025 mal systém vysokého školstva produkovať dostatočný počet absolventov (prebytok na úrovni okolo 1 000 osôb ročne). Uvedený fakt, je daný vzdelanostnou štruktúrou predovšetkým nahradzovacej časti dopytu, kde do dôchodku odchádza väčší podiel stredoškolsky vzdelaných zamestnancov. V prípade tejto skupiny pracujúcich došlo z dôvodu efektu pandémie k poklesu expanzného dopytu približne o jednu tretinu. Existencia prebytku vysokoškolsky vzdelanej pracovnej sily umožní čiastočne kompenzovať nedostatok stredoškolsky vzdelanej pracovnej sily. Čo sa z hľadiska technologického vývoja javí ako pozitívne a do budúcnosti žiaduce s ohľadom na rastúcu komplexnosť pracovných úloh. Diskutabilnou však ostáva mzdová konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky ako celku, tak ako je detailne diskutovaná v 3. kapitole, ale aj vo svetle očakávaní

⁵¹ Po roku 2025 sú prezentované len údaje za projekciu objemu nahradzovacieho dopytu.

vyššieho príjmu zo strany absolventov vysokoškolského štúdia v porovnaní so stredoškolsky vzdelanými absolventmi.

Graf 4.11
Priemerný ročný dopyt (expanzný a nahradzovací) a ponuka (absolventi)
po pracovníkoch so stredoškolským vzdelaním podľa odborov vzdelania
(2020 – 2025)

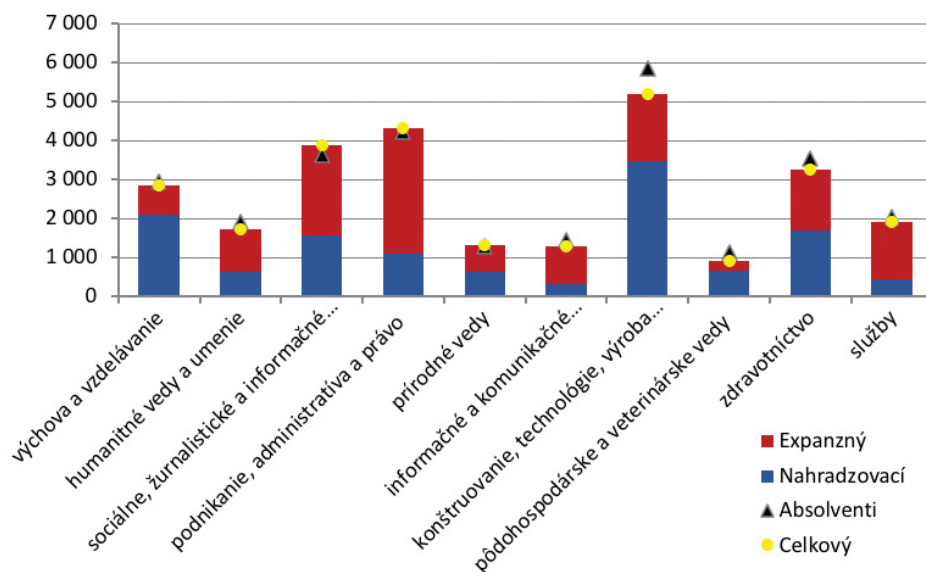


Prameň: autori.

Čiastočne pozitívne možno z hľadiska riešenia problematiky nesúlady na trhu práce hodnotiť zavedenie duálneho vzdelávania v roku 2015. Podľa Zmeková – Lukáčová (2019) taktiež možno jeho zavedenie hodnotiť pozitívne, ale existujú niektoré jeho parametre, ktoré by bolo v rámci zefektívnenia jeho fungovania potrebné upraviť. Pričom jeho aktuálne nastavenie je problematické najmä z hľadiska motivácie všetkých zúčastnených aktérov k jeho realizácii. Viaceré zamestnávateľské zväzy a asociácie dlhodobo poukazujú na problém nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily (napr. workshop Asociácie priemyselných zväzov [2018], Zväz obchodu [2018], Zväz stavebných podnikateľov Slovenska [2019] a ďalšie). Karšay (2018) konštatuje, že by „ekonomika v situácii s lepšie pripravenou a dostupnejšou pracovnou silou mohla generovať viac pracovných miest, vyšší objem produkcie, a tak prispieť k lepšiemu životnému štandardu obyvateľstva“. Podobný efekt na potenciál národného hospodárstva má podľa Zemanovičová – Vasáková (2017) aj korupcia. Preto hľadanie najvhodnejších

nástrojov a opatrení na znižovanie nesúlady medzi ponukou a dopytom na trhu práce predstavuje dôležitú úlohu nielen hospodárskej, ale aj sociálnej politiky.

Graf 4.12
Priemerný ročný dopyt (expanzný a nahradzovací) a ponuka (absolventi)
po pracovníkoch s vysokoškolským vzdelaním podľa odborov vzdelania
(2020 – 2025)



Prameň: autori.

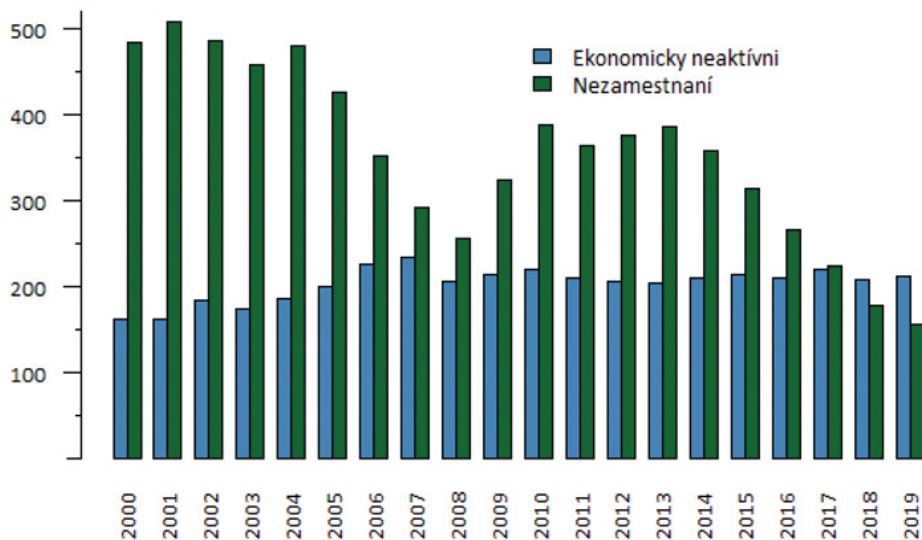
4.4. Možné opatrenia zosúladenia dopytu a ponuky na trhu práce

Pri súčasnom a očakávanom demografickom vývoji sa ako možné zdroje pracovnej sily javia dve skupiny obyvateľstva, nezamestnaní a neaktívni v produktívnom veku.⁵² V prípade týchto skupín však možno konštatovať, že v prvej z nich sa s ohľadom na výraznú stagnáciu počtov je potrebné zamerať na hľadanie efektívnych stratégií odchyťovania týchto prípadov. A to ideálne už v mladom veku. Prehľad príkladov dobrej praxe v oblasti aktivácie mladých neaktívnych obsahuje dokument Európskej komisie (2015). Zároveň treba podotknúť, že významná časť neaktívnych obyvateľov v produktívnom veku pochádza zo sociálne znevýhodneného prostredia, čo do značnej miery predstavuje dodatočnú bariéru ich aktivácie a hľadania efektívneho spôsobu ich oslovovania.

⁵² Pre potreby tejto publikácie do tejto skupiny zaraďujeme neaktívnych v produktívnom veku, takých, ktorí nie sú na materskej, invalidní dôchodcovia alebo študenti.

Taktiež aj výsledky prezentovanej projekcie naznačujú relatívne vysoký počet prítoku na trh práce pre nízke dosiahnuté vzdelanie, čo predstavuje potenciál udržať týchto ľudí vo vzdelávacom systéme dlhšie a priniesť im vyššiu šancu na získanie lepšieho uplatnenia na trhu práce v budúcnosti.

Graf 4.13
Počet nezamestnaných a neaktívnych v produktívnom veku



Prameň: ŠÚ SR, ÚPSVaR.

V prípade druhej potenciálnej skupiny napriek poklesu ich podielu aj v roku 2019 dominovali dlhodobo nezamestnaní,⁵³ v ktorých prípade sa často kombinujú viaceré formy znevýhodnenia na trhu práce. Významne na zamestnateľnosť tejto skupiny vplyvajú predovšetkým faktory neadekvátneho vzdelania a zručností a nízka miera mobility. V období pred vypuknutím pandémie COVID-19 sa však aj tento potenciálny zdroj začal relatívne rýchlo vyčerpávať a negatívne vplyvať na potenciál rastu slovenského hospodárstva. K tomuto záveru dospeli aj IFP (2016), ktorí konštatujú, že od začiatku roka 2015 dochádzalo k prehrievaniu slovenského trhu práce a firmy vnímali tento stav ako limitujúci faktor. Uvedený stav viedol vo zvýšenej miere k zamestnávaniu dlhodobo nezamestnaných a zníženiu prelievania z krátkodobej do dlhodobej nezamestnanosti. Pre zlepšenie šance na nájdanie zamestnania zo zvyšných dlhodobo nezamestnaných možno naďalej považovať zefektívnenie rekvalifikácií dlhodobo

⁵³ S dĺžkou nezamestnanosti viac ako 1 rok.

nezamestnaných a podporu mobility v rámci Slovenska. Ako bolo poukázané i v 2. kapitole, zahraničná pracovná sila, ktorá je výrazne mobilnejšia ako zvyšné dostupné domáce zdroje, bola schopná efektívne zmiernovať nedostatok pracovnej sily vo viacerých odvetviach a regiónoch.

Z krátko- a strednodobého hľadiska bude naďalej nevyhnutné pre znižovanie miery nesúladu medzi ponukovou a dopytovou stranou trhu práce využívanie zahraničnej pracovnej migrácie ako jedného z nástrojov na efektívne preklenutie aktuálneho stavu. Pre zvýšenie efektívnosti migračnej politiky bude potrebné realizovať viaceré zmeny, a to tak z hľadiska komplikovanosti celého procesu získania povolenia na pobyt, flexibility zamestnávania cudzincov až po materiálno-technické a personálne zabezpečenie útvarov cudzineckej polície. Detailnejšie sú tieto opatrenia opísané v druhej kapitole. V období posledných piatich rokov pokryli zahraniční pracujúci takmer 27 % pracovných pozícií vygenerovaných na slovenskom trhu práce, ktoré neboli pokryté zo strany prítoku absolventov. Zároveň treba spomenúť, že do uvedeného obdobia slovenský trh práce vstupoval v situácii, keď nezamestnaných bolo viac ako 350-tisíc. Deficit dopytu a ponuky v podobe absolventov v najbližších 10 rokoch bude naďalej relatívne vysoký a zahraničná pracovná sila bude predstavovať ešte významnejší element na zmiernenie jeho negatívnych dosahov. Z dlhodobého hľadiska je potrebné sa zamerať na vytváranie prostredia motivujúceho k vyššej pôrodnosti, aby bolo možné očakávať zmiernovanie negatívnych dôsledkov nepriaznivého demografického vývoja v podobe starnutia slovenskej populácie. Detailnejšie sme sa tejto otázke venovali v kapitole „Hlavné smery zmien rodinnej politiky ako faktora zmiernenia starnutia obyvateľstva a rovnomernejšieho vývoja zdrojov pracovných síl v Slovenskej republike“ monografie Hvozdíková – Lichner a kol. (2018).

Súčasne netreba zabúdať na aktuálnosť prebiehajúcej významnej technologickej zmeny v podobe nástupu priemyslu 4.0, ktorá napriek skutočnosti, že so sebou prináša obavy o pracovné miesta, paradoxne môže napomôcť znižovaniu nedostatku pracovnej sily na slovenskom trhu práce, ale z kvalitatívneho hľadiska bude naďalej pretrvávajúť tlak na znižovanie miery nesúladu. Ako ukázali výsledky výskumu realizovaného v rámci projektu VEGA, ktorého výsledkom je táto monografia, neistota zo straty zamestnania v dôsledku automatizácie v Európe je, predovšetkým v prípade zamestnancov na pozíciách vykonávajúcich manuálnu prácu, vysoká a nezávislá od úrovne robotizácie v danej krajine (Kozák a kol. [2020]). Uvedená obava nadväzuje na zistenia a závery viacerých výskumov, ktoré poukázali na riziká automatizácie

pracovných postupov (napr. Frey - Osborne [2013], Svetová banka [2016]) v prípade viac ako 40 % pracovných pozícií. Naopak, v práci Arntz - Gregory - Zierahn (2016) poukazujú na fakt, že niektorí pracujúci vykonávajú vysokošpecializované úlohy a ich automatizácia by nebola jednoduchá a odhadujú riziko automatizácie na úrovni menej ako 10 %. Na dôvažok Acemoglu - Restrepo (2020) tvrdia, že žiaden z týchto odhadov nepredstavuje rovnovážnu úroveň dosahu automatizácie na zamestnanosť a odhadli, že jeden dodatočný robot na 1 000 pracujúcich môže znížiť mieru zamestnanosti o 0,18 – 0,34 percentuálneho bodu. Podľa výsledkov štúdie World Economic Forum Boston Consulting Group (2018) až 96 % zamestnancov, ktorých pozícia je ohrozená technologickou zmenou, by si po absolvovaní adekvátneho tréningu dokázali nájsť rovnakú alebo lepšiu prácu. Preto sa ako nevyhnutnosť dá charakterizovať potreba efektívnej podpory celoživotného vzdelávania, schém podporujúcich vzdelávanie na pracovisku, rekvalifikačné programy pre nezamestnaných, a to predovšetkým takých, ktoré budú súčasne schopné pracujúcim poskytnúť nevyhnutné digitálne zručnosti a zároveň vyššiu mieru pocitu budúcej istoty.

Literatúra

Literatúra k 1. kapitole

Guschanski, A., & Onaran, Ö. (2018). Determinants of the Wage Share: A Cross-country Comparison Using Sectoral Data, CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifoInstitut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Vol. 19, Iss. 2, pp. 44-54. Online: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181209/1/cesifo-forum-v19-y2018-i2-p44-54.pdf>>.

Hudcovský, M. (2015). Vázby makroekonomickej výkonnosti a zamestnanosti. Dizertačná práca. Evidenčné číslo: 101003/D/2015/2482942026, Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave.

Lábaj, M., & Stracová, E. (2019). Drivers of Deindustrialisation: Sub-system Analysis of Internationally Fragmented Production Structures. Department of Economic Policy Working Paper Series, WP No. 18. University of Economics in Bratislava. <https://www.researchgate.net/publication/334376543_Drivers_of_Deindustrialisation_Sub-system_Analysis_of_Internationally_Fragmented_Production_Structures>

Morvay, K. (2012). Pracovná (ne)náročnosť ekonomického rastu v slovenskej ekonomike: sektorový pohľad. In Nová ekonomika : vedecký časopis Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave. - Bratislava : Národohospodárska fakulta EU, 2012. ISSN 1336-1732, December 2012, roč. 5, č. 4, s. 36-47.

Morvay, K., & Hudcovský, M. (2018). Overcoming of Lag in the Capital to Labor Ratio in the Slovak Economy. In Ekonomický časopis, 2018, roč. 66, č. 8, s. 838-851. ISSN 0013-3035.

Stockhammer, E. (2013). Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution. International Labour Office, Geneva. Online: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_202352.pdf>

Stockhammer, E., & Onaran, Ö. (2012). Wage-led growth: Theory, Evidence, Policy. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst. Working Paper Series, No. 300. Online: <<https://www.peri.umass.edu/media/k2/attachments/WP300.pdf>>

Žuk, P., Polgar, E. K., Savelin, L., Diaz del Hoyo, J. L., & König, P. (2018). Realconvergence in central, eastern and south-eastern Europe. ECB Economic Bulletin Article. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.ebart201803_01.en.pdf>

Literatúra k 2. kapitole

Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 189. Paris: OECD Publishing. Online: <<https://dx.doi.org/10.1787/5j-lz9h56dvq7-en>>.

Asociácia priemyselných zväzov. (2020). Stanovisko APZ k problematike pracovnej migrácie na Slovensku. Paulína Pokorná. RE: Ekonomický ústav SAV - dopyt na postoj k pracovnej migrácii do SR. 8. 12. 2020. Email.

Bakošová, A., Bulla, R., Bugár, Š. & Kozárová, E. (2019). Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce v SR I. (odborná analýza a identifikácia spoločenských výziev). NÁRODNÝ PROJEKT Podpora kvality sociálneho dialógu. IA MPSVaR SR. Online: <https://www.ia.gov.sk/data/files/np_PKSD/Analyzy/Stat/Pracovna_migracia_z_tretich_krajin_a_jej_vplyv_na_trh_prace_v_SR_I._NP_PKSD.pdf>.

Behúňová, K., Mészárosová, S., & Oboňová, S. (2020). Výročná správa o migrácii a azyle v Slovenskej republike za rok 2019. Správa Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Bratislava: Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) – Úrad v SR, apríl 2020, ISBN 978-80-89506-92-7. Online: <<https://emn.sk/sk/na-stiahnutie-emn/publikacie-emn/item/524-vyrocná-správa-o-migrácii-a-azyle-v-sr-za-rok-2019>>.

Bolečeková, M. (2019). Aktuálny vývoj pracovnej imigrácie do Slovenskej republiky. In e-Polis – Společenskovední časopis [online]. E-polis.cz, 23. říjen 2019. ISSN 1801-1438. Online: <<https://www.e-polis.cz/clanek/aktualny-vyvoj-pracovnej-imigracie-do-slovenskej-republiky.html>>.

European Commission (2015). How the EU is supporting Ukraine. MEMO/15/5035. Online: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5035>.

European Migration Network EMN/OECD. (2020a). INFORM # 1 – EU and OECD Member States responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic. EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network, July 2020. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/oo_eu_inform1_residence_permits_and_unemployment_en_updated_final.pdf>.

European Migration Network EMN/OECD (2020b). INFORM # 3 – Maintaining labour migration in essential sectors in times of pandemic. EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network, October 2020. Online: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_eu_inform3_labour_migration_2020_en.pdf>.

Európska komisia. (2019). Správa o Slovensku 2019. SWD(2019) 1024 final, {COM(2019) 150 final}, Brusel: Európska komisia, 27. 2. 2019. Online: <https://ec.europa.eu/slovakia/news/country_report_slovakia_2019_sk>.

Európska migračná sieť EMN Slovensko. (2020a). Aktuality. Stretnutia a konferencie [Web stránka]. Online: <<https://www.emn.sk/sk>, <https://www.emn.sk/sk/aktivity-emn/stretnutia-a-konferencie>>.

Európska migračná sieť EMN Slovensko. (2020b). Organizácia systému migrácie a azylu v Slovenskej republike. September 2020. Online: <<https://www.emn.sk/sk/na-stiahnutie-emn/publikacie-emn/item/547-organizacia-azylovej-a-migracnej-politiky-prehľad-2020>>.

Európska migračná sieť EMN Slovensko. (2020c). Základné pojmy v oblasti migrácie. Online: <<https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/184-Pojmy%20v%20oblasti%20migr%C3%A1cie.pdf>>.

Európska rada. (2019). Mobilita pracovnej sily v EÚ za spravodlivých podmienok. Online: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/labour-mobility/>>.

Eurostat. (2020). Databáza. Online: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>>.

Farrant, M., MacDonald, A., & Sriskandarajah, D. (2006). Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers. No. 22 ISSN 1607-338X.

Finseraas, H., Roed, M. & Schone, P. (2020). Labour immigration and union strength. European Union Politics, 21(1), 3-23.

Gallup (2017). New Index Shows Least-, Most-Accepting Countries for Migrants.

Hervey, G. (2017). The EU exodus: When doctors and nurses follow the money. Politico. 27. 9. 2017.

Hvozdíková, V., Lichner, I., Dováľová, G., Hošoff, B., Hudcovský, M., Košta, J., Miklošovič, T., Morvay, K., & Ondrovič, A. (2018). Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR na pozadí demografických a štruktúrnych zmien. Bratislava : Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2018,143 s. ISBN 978-80-7144-298-1.

Inštitút finančnej politiky. (2017). Odliv mozgov po slovensky. Analýza odchodov Slovákov do zahraničia od roku 2000. Komentár 2017/1

Inštitút vzdelávacej politiky. (2020). ODLIV MOZGOV I:NECESTUJ TÝM VLAKOM!, Komentár 03/2020.

International Organization for Migration. (2019). World migration report 2020. e-ISBN 978-92-9068-789-4.

Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko. (2020). Politický program - Vyhlásenie o zásadách.

Liga za ľudské práva. (2020). Analýza situácie a odporúčania vo vzťahu k nastaveniu azylovej, migračnej a integračnej politiky v SR. Vypracovala HRL SR v rámci projektu Migračný kompas. Jún 2020. Online: <https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/961-Analyza_ju%CC%81n%202020.pdf>.

Martinák, D. (2017). Povolanie robot – Vplyv technologických zmien na trh práce a požadované zručnosti v SR. Inštitút vzdelávacej politiky - Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, Komentár 01/2017, február 2017, 7s. Online: <<https://www.minedu.sk/data/att/11077.pdf>>.

Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) SR. (2020). Migrácia na Slovensku [Web stránka]. Online: <<https://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku.html>>.

Migračné informačné centrum IOM. (2020). Novinky [Web stránka]. Online: <<https://www.mic.iom.sk/sk/novinky-all.html>>.

Ministerstvo hospodárstva SR. (2018). Stratégia hospodárskej politiky Slovenskej republiky do roku 2030. Online: <<https://www.economy.gov.sk/priemysel/strategie-a-politiky>>.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. (2014). Integrovaná politika Slovenskej republiky. 20. január 2014. Online: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/integracna-politika.pdf>>.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. (2018). Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike do roku 2020 s výhľadom do roku 2030. Strategické plánovanie, riadenie a regulovanie pracovnej mobility cudzincov na trh práce v Slovenskej republike. Online: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/strategia.pdf>>.

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2018). Statement of the Russian Federation on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Marrakesh, December 11, 2018.

Morvay, K., Dujava, D., Frank, K., Hudcovský, M., Jeck, T., & Lábaj, M. (2019). Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2018 a výhľad do roku 2020 – Zaostrené na: prerušenie konvergencie. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2019. ISBN 978–80–7144–300–1.

Národný inšpektorát práce (2020). Informatívna správa o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2019. Online: <<https://www.ip.gov.sk/wp-content/uploads/2019/05/Spr%C3%A1va-za-rok-2019.pdf>>.

OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti, NOVA, Kresťanská únia, ZMENA ZDOLA. (2020). Úprimne odvážne pre ľudí. OL'ANO PROGRAM 2020.

OECD. (2016). Automation and Independent Work in a Digital Economy. Policy Brief on The Future of Work, OECD Publishing, Paris, May 2016. Online: <<http://www.oecd.org/employment/emp/Policy%20brief%20-%20Automation%20and%20Independent%20Work%20in%20a%20Digital%20Economy.pdf>>.

OECD. (2019). Talent Abroad: A Review of Romanian Emigrants. Paris: OECD Publishing.

OSN. (2018). Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Marrakech, Morocco, 10 and 11 December 2018. United Nations General Assembly.

PAS. (2018). Nedostatok zamestnancov riešia podnikatelia aj zamestnávaním cudzincov v SR. (Výsledky ankety). [Online.] Online: <<http://alianciapas.sk/tag/trh-prace/>>.

Pew Research Center. (2018). Many worldwide oppose more migration – both into and out of their countries.

Potančoková, M., & Šprocha, B. (2013). Demografický vývoj a migrácia v kontexte starnutia na Slovensku a vo vybraných krajinách EÚ (s ohľadom na potreby striedajúcej ekonomiky). In Working Papers (č. 47), Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 56 s. ISSN 1337-5598 (elektronická verzia)

Schmid-Drüner, M. (2020). New avenues for legal and labour migration. ISBN 978-92-846-6449-8.

Slettebak, M. H. (2020). Labour migration and increasing inequality in Norway. *Acta Sociologica*, 0001699320930261.

Sloboda a Solidarita. (2020a). Návod na lepšie Slovensko 1144 konkrétnych riešení, aby sa tu oplátilo pracovať, podnikat' a žiť.

Sloboda a Solidarita. (2020b). Stanovisko strany SaS k problematike pracovnej migrácie. Ondrej Šprlák. RE: Ekonomický ústav SAV - dopyt na postoj k pracovnej migrácii do SR. 12. 12. 2020. Email.

SlovakBusinessAgency. (2019). Analýza podmienok podnikania a zamestnávania cudzincov na Slovensku. Bratislava: SBA. Online: <http://www.sbagency.sk/sites/default/files/analiza_podmienok_podnikania_a_zamestnavania_cudzincov_na_slovensku.pdf>.

Sme rodina. (2020). Program pomoci rodinám 2020. Volebný program hnutia SME RODINA.

SMER – sociálna sociálna demokracia. (2020). Volebný občasník, február 2020.

To dá rozum. (2019). Odchod študentov do zahraničia. Veľa vysokoškolákov odchádza do zahraničia za lepším vzdelaním, vrátiť sa chce len malá časť. Online: <<https://analiza.todarozum.sk/docs/382410002tu0a/>>.

Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru. (2020). Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike - I. polrok 2020. Odbor analýzy rizík a koordinácie ÚHCP P PZ. Online: <https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2020/2020-I.polrok-UHCP-SK.pdf>.

UN. (2018). Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. United Nations General Assembly A/CONF.231/3, 30 July 2018. Online: <<http://undocs.org/en/A/CONF.231/3>>.

Vláda SR. (2011). Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011. Online: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/migracna-politika.pdf>>.

Voice of America (2014). Biden: U.S. Supports Ukraine's New Government. 27.2.2014. Online: <<https://www.voanews.com/archive/biden-us-supports-ukraines-new-government>>.

Za ľudí. (2020). Mapa dobrých riešení. Program strany ZA ĽUDÍ.

Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. (2011).

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. (2004).

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. (2005).

Literatúra k 3. kapitole

Eurofound. (2019). Minimum wages in 2019: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020). Taxation Trends in the European Union, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020. ISBN 978-92-76-16653-5.

Európska komisia (2005). Nariadenie komisie (ES) č. 1737/2005. Online: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1737&from=EN>>.

Európska komisia (2020). Návrh SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o primeraných minimálnych mzdách v Európskej únii. V Bruseli 28. 10. 2020 COM(2020) 682 final. Online: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0682:FIN:SK:PDF>>.

Kügler, A. Schönberg, U. & Schreiner, R. (2018). Productivity Growth, Wage Growth, and Unions. ECR (2018) Proceedings of ECB Forum on Central Banking, June 20th 2018. European Central Bank, pp. 215–247. Online: <<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10069845>>.

OECD (2006). Taxing Wages 2004/2005, OECD Publishing, Paris, Online: <https://www-1oecd-2ilibrary-1org-1wzc7bvd51159.hanproxy.cvtisr.sk/docserver/tax_wages-2005-en.pdf?expires=1607442658&id=id&accname=ocid45119913&checksum=EE-88E9F34B2E47AE9E4A4D862135727B>

OECD (2020). Taxing Wages 2020, OECD Publishing, Paris, Online: <<https://doi.org/10.1787/047072cd-en>>.

Piketty, D. (2014). Capital in the Twenty-First Century. Cambridge: Belknap Press. ISBN-13: 978-0674430006.

Literatúra k 4. kapitole

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), 2188-2244.

Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.189, OECD

Asociácia priemyselných zväzov (2018). Ako si zabezpečiť dostatok kvalifikovanej pracovnej sily už v roku 2018. Workshop. Online: <<http://www.zspsr.sk/aktivity/kvalsila>>.

Domonkos, S., & Simonovits, A. (2017). Pension reforms in EU11 countries: An evaluation of post-socialist pension policies. *International Social Security Review*, 70(2), 109-128.

Európska Komisia (2015) Key policy messages from the Peer Review on 'Targeting NEETs – key ingredients for successful partnerships in improving labour market participation'. Oslo (Norway), 24–25 September 2015.

Filčák, T., & Blanár, F. (2020). Uplatnenie absolventov vysokých škôl na trhu práce. Prieběžná správa zo sociologického prieskumu. Online: <https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//VS/absolvent/2020/ABSOLVENT_VS_priebezna_sprava_final_web.pdf>. [cit. 20-12-2020].

Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?. *Technological forecasting and social change*, 114, 254-280.

Giles, J., Glinskaya, E., Zhao, Y., Chen, X., & Hu, Y. (2018). Population Aging and Long-Term Care Needs.

Horváth, M. (2003). Možnosti riešenia nastupujúcej krízy dôchodkových systémov. *Ekonomický časopis*, 51(03), 214-316.

Hvozdíková, V., Lichner, I., Dováľová, G., Hošoff, B., Hudcovský, M., Košta, J., Miklošovič, T., Morvay, K., & Ondrovič, A. (2018). Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR na pozadí demografických a štruktúrnych zmien. Bratislava : Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2018. 136 s.

Inštitút finančnej politiky. (2020). *Ekonomika sa odrazila od dna. Makroekonomická prognóza na roky 2020 – 2023. Komentár 2020/13.*

Inštitút finančnej politiky. (2016). Štrukturálna nezamestnanosť môže byť ešte nižšia. Panelový odhad hlavných determinantov štrukturálnej nezamestnanosti. *Komentár 2016/4.*

Inštitút finančnej politiky. (2020). *Ekonomika sa odrazila od dna. Makroekonomická prognóza na roky 2020 – 2023. Komentár 2020/13.*

Karšay, A. (2018) Sprievodné javy nedostatku pracovných síl v SR. *Biatec NBS, ročník 26, 2/2018.*

Kosová, B., Wolhuter, Ch., Walterová, E., Porubský, Š., Poliach, V., Trnka, M., Janík, T., Vlček, P., Mužík, V., Korim, V., Tomková, A., Pavlov, I., & Petrasová, A. (2015). *Premeny školského kurikula : (slovenská a česká skúsenosť)*. Banská Bystrica : Belianum, 2016. 201 s.

Kozák, M., Kozák, Š., Kozáková, A., & Martinák, D. (2020). Is Fear of Robots Stealing Jobs Haunting European Workers? A Multilevel Study of Automation Insecurity in the EU. Preprints of the 21st IFAC World Congress (Virtual) Berlin, Germany, July 12-17, 2020.

Lopreite, M., & Mauro, M. (2017). The effects of population ageing on healthcare expenditure: A Bayesian VAR analysis using data from Italy. *Health Policy*, 121(6), 663-674.

Ódor, L., Antalicová, J., Krajčír, Z., & Novýsedlák, V. (2004). Vplyv dôchodkového sporenia na verejné financie a občanov. Bratislava: Inštitút finančnej politiky (IFP), MF SR, 200(4), 27.

Radvanský, M., Frank, K., Jánošová, M., Lichner, I., Miklošovič, T., Ostrihoň, F., Štefánik, M., & Zachar, J. (2019). Modelovanie regionálneho vývoja v SR a hodnotenie účinnosti regionálnych politík = Modelling of regional development in SR and evaluation of the effectiveness of regional policies. *Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied*. 167 s. ISBN 978-80-7144-307-0

Radvanský, M., & Lichner, I. (2014). Impact of ageing on long term care demand and supply in Slovakia: NEUJOBS country report. (pp. 1-26). NEUJOBS working paper, 26.02. 2014, no. D 12.2.

Rodrigues, R., Huber, M., & Lamura, G. (2012). Facts and figures on healthy ageing and long-term care. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Schulz, E., & Radvanský, M. (2014). Impact of ageing populations on silver economy, health and long-term care workforce (No. D12. 4). NEUJOBS Policy Brief.

Svetová Banka (2016). World Development Report 2016: Digital Dividends.

Virdzek, T., & Šebo, J. (2012). Uplatnenie automatického vyrovnávacieho mechanizmu v priebežnom pilieri dôchodkového systému v Slovenskej republike. *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 5(60), 482-494.

Šprocha, B. (2010). Prognóza pracovnej sily Slovenska v rokoch 2010–2025. Prognostické práce.

Štefánik, M., Domonkos, T., Horvát, P., Hvozdková, V., Lichner, I., Miklošovič, T., & Radvanský, M. (2013). Modelling the economic potential of the silver economy. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Štefánik, M., & Miklošovič, T. (2020). Modelling foreign labour in flows using a dynamic microsimulation model of an ageing country – Slovakia, *International Journal of Microsimulation* (in Print)

World Economic Forum Boston Consulting Group (BCG). (2018). Towards a reskilling revolution: A future of jobs for all. World Economic Forum, Geneva, Switzerland.

Yang, W., Wu, B., Tan, S. Y., Li, B., Lou, V. W., Chen, Z., ... & Zhang, A. (2020). Understanding health and social challenges for aging and long-term care in China. *Research on Aging*, 0164027520938764.

Zemanovičová, D., & Vasáková, L. (2017). Corruption as a global problem. In: 17th International Scientific Conference: Proceedings (Part VI.). Globalization and Its Socio-economic Consequences. Žilina: University of Žilina, 2017, p. 3069-3075.

Zmeková, D., & Lukáčová, D. (2019). DUÁLNE VZDELÁVANIE NA SLOVENSKU V NOVÝCH PODMIENKACH. *Journal of Technology & Information Education*, 11(1).

Zväz obchodu. (2018). Sektor obchodu je podľa Martina Katriaka druhým najväčším zamestnávateľom na Slovensku, pričom v súčasnosti pociťuje nedostatok pracovnej sily. Online: <<https://www.teraz.sk/najnovsie/zvaz-obchodu-sr-maloobchod-zaznamenav/310896-clanok.html>>.

Zväz stavebných podnikateľov Slovenska. (2019). Nedostatok stavbárov na Slovensku pretrváva. Online: <<https://www.zsps.sk/web/index.php/prezident-zsps/17411-nedostatok-stavbarov-na-slovensku-pretrvava>>.

Prílohy

Príloha k 3. kapitole

Príloha 3.1 - Skratky krajín

BE	Belgicko
BG	Bulharsko
CZ	Česká republika
DK	Dánsko
DE	Nemecko
EE	Estónsko
IE	Írsko
EL	Grécko
ES	Španielsko
FR	Francúzsko
HR	Chorvátsko
IT	Taliansko
CY	Cyprus
LV	Lotyšsko
LT	Litva
LU	Luxembursko
HU	Maďarsko
MT	Malta
NL	Holandsko
AT	Rakúsko
PL	Poľsko
PO	Portugalsko
RO	Rumunsko
SI	Slovinsko
SK	Slovensko
FI	Fínsko
SE	Švédsko

**KONTRADIKCIE VO VÝVOJI ZAMESTNANOSTI V SR
NA POZADÍ DEMOGRAFICKÝCH A ŠTRUKTÚRNYCH ZMIEN
II.**

**CONTRADICTIONS IN EMPLOYMENT DEVELOPMENT IN LIGHT
OF ANTICIPATED DEMOGRAPHIC AND STRUCTURAL CHANGES IN SLOVAKIA
II.**

IVAN LICHNER - VERONIKA HVOZDÍKOVÁ A KOLEKTÍV

1. vydanie

Náklad: 100 ks

Tlač: BOOST AGENCY s.r.o.

© Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied
Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

Telefón: 00 421 2 52 49 82 14, Fax: 00 421 2 52 49 51 06

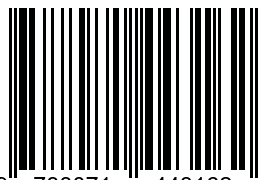
URL: <http://www.ekonom.sav.sk>

E-mail: ivan.lichner@savba.sk; veronika.hvozdikova@savba.sk

ISBN 978-80-7144-316-2

e-ISBN 978-80-7144-317-9

ISBN 978-80-7144-316-2



9 788071 443162

