

EKONOMICKÝ ÚSTAV SLOVENSKEJ AKADEMIE VIED

**Aktuálne problémy (ne)zamestnanosti
nízкокvalifikovaných pracovných síl**

Ján Košta a kolektív

Bratislava 2014

Vedúci autorského kolektívu:

Ján Košta

Autori:

Gabriela Dováľová, EÚ SAV (podkapitola 2.5., kapitola 4.)

Boris Hošoff, EÚ SAV (podkapitola 2.3)

Ján Košta, EÚ SAV (podkapitoly 2.1., 2.2. a 2.4, kapitoly 3. a 6.)

Karol Morvay, EÚ SAV (kapitola 1.)

Michal Páleník, EÚ SAV (kapitola 5.)

Recenzenti:

Kajetána Hontyová

Erika Lapinová

Zodpovedná jazyková redaktorka: Katarína Rybanská

Technické spracovanie: Iveta Balážová, Mária Lacková

Táto publikácia vznikla s podporou agentúry VEGA v rámci projektu č. 2/0158/12
Politika zamestnanosti vo vzťahu k nízkokvalifikovaným pracovným silám.

© Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied
Bratislava 2014

Tlač: EEDA, n. o., Podhájska

ISBN 978-80-89608-16-4

O B S A H

ÚVOD	5
1. CHARAKTERISTIKA (NE)ZAMESTNANOSTI NÍZKOKVALIFIKOVANÝCH OSÔB Z MAKROEKONOMICKÉHO POHLADU	11
1.1. Nízkokvalifikovaná populácia: malý segment s rekordne nízkou mierou zamestnanosti	11
1.2. Parametre zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb	14
1.3. Nezamestnanosť nízkokvalifikovaných osôb.....	24
2. PONUKA PRÁCE A JEJ HLAVNÉ FAKTORY (Z HĽADISKA PRINCÍPU „PRACOVAŤ SA OPLATÍ“ S AKCENTOM NA RODINNÉ DÁVKY)	32
2.1. Úvod – k jednotlivým segmentom v ponuke práce	32
2.2. Faktory motivácie pracovných síl s nízkou kvalifikáciou (s nízkymi mzdami)	37
2.3. Súvislosti rodinnej politiky a politiky zamestnanosti	48
2.4. Transformácia rodinnej politiky ako faktor ponuky práce	57
2.5. Ďalšie vzdelávanie nízkokvalifikovaných pracovných síl	80
3. K FAKTOROM DOPYTU PO NÍZKOKVALIFIKOVANÝCH PRACOVNÝCH SILÁCH	86
3.1. Minimálna mzda a náklady práce	87
3.2. Problém regionálnych disparít na Slovensku	94
3.3. Odstraňovanie diskriminácie Rómov	97
4. AKTÍVNE POLITIKY TRHU PRÁCE A NÍZKOKVALIFIKOVANÉ PRACOVNÉ SILY	104
4.1. Medzinárodné porovnanie výdavkov na aktívne politiky trhu práce	104
4.2. Štruktúra výdavkov na aktívne politiky trhu práce v Slovenskej republike	106
4.3. Neúčinnosť programov verejných prác	107
5. INKLUZÍVNY TRH PRÁCE – RIEŠENIE PRE DLHODOBÚ NEZAMESTNANOSŤ	115

6. ODPORÚČANIA PRE HOSPODÁRSKU A SOCIÁLNU POLITIKU	136
ZÁVER	141
LITERATÚRA	143

ÚVOD

„Nemať prácu je ako rakovina. Pocit nepotrebnosti na trhu vás dostane na okraj spoločnosti. Cesta späť je náročná a bolestivá. S rizikom, že sa vôbec nemusí vydať. V prípade, ak šancu zamestnať sa nedostanete už po konci školy, dôsledky sú fatálne. Pre neúspešného absolventa, pre spoločnosť a o ekonomike ani nehovoriac. Bohužiaľ, Slovensko patrí medzi európske krajiny, kde šanca získať prácu pre mladých je najnižšia – každý tretí je na úrade práce. Dôvod? Absolútne zlyhanie politických, akademických, aj podnikateľských elit za posledné dve desaťročia. Ale aj lenivosť dnešných mladých ľudí, ktorých predstavy o skutočnom živote sú odtrhnuté od reality... Ak Slovensko nezačne... učiť mladých, ako prácu nie hľadať, ale ju tvoriť, hrozí, že svoj boj s rakovinou prehrá.“

Úvodné slová predkladanej publikácie sme si dovoľili prevziať z úvodníka Hospodárskych novín zo dňa 15. 5. 2014 pre ich pravdivosť.

Už téma publikácie vyvolá v čitateľovi viaceré otázky. Má význam polemizovať iba o jednom segmente pracovných síl a pokúšať sa riešiť jeho nezamestnanosť špecifickými ekonomickými, prípadne administratívnymi nástrojmi? Nebudú si zbytočne konkurovať viaceré nástroje a opatrenia zamerané na jednotlivé segmenty pracovných síl na trhu práce a podporu ich zamestnanosti (na mladých absolventov, na starších nezamestnaných a pod.)? Nedôjde pri zvýšenej podpore jedného segmentu pracovných síl k vytlačeniu pracovných síl zo zamestnania z ostatných skupín? A ako riešiť nezamestnanosť veľkej časti rómskeho etnika, z ktorého väčšina príslušníkov nie je schopná – sčasti z dôvodov diskriminácie, a sčasti z dôvodov nízkej kvalifikácie – nájsť si prácu a po dlhší čas si ju aj udržať? Tieto i mnohé ďalšie otázky sa vynárajú, ak sa prejde od analýz k návrhom na riešenie (ne)zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl. Na úvod pripomíname, že „nízkokvalifikovaných“ nevymedzujeme len v striktnom zmysle dosiahnutého stupňa vzdelania, ale voľnejšie. Napríklad problém marginálneho zdanenia v súvislosti s motiváciou zamestnať sa nevystupuje ako problém nízkokvalifikovaných, ale ako „nízkopríjmových“ skupín pracovných síl. Najbližšie nášmu prístupu k predmetu skúmania má vymedzenie

od autorov Kureková, Haita a Beblavý (2013), ktoré zahŕňa aj kategórie pracovníkov, ktorí majú formálne vyššie vzdelanie, ale ktorí boli vťahnutí medzi nízko-kvalifikovaných štruktúrnymi procesmi a inštitucionálnymi bariérami.

Problém nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl predsa len má osobitné postavenie i určitú prioritu v riešení. V tomto segmente je veľká skupina ľudí sociálne vylúčených (prevažne z radov Rómov), v mnohých prípadoch aj bez potrebnej kvalifikácie a s veľkými prekážkami uplatniť sa prípadne aj na zahraničnom trhu práce, a tak na čas preklenúť obdobie nezamestnanosti, získať nejaké skúsenosti, ktoré by neskôr mohli využiť aj na domácom trhu práce.

Je u nás pomerne veľká časť liberálov, ktorí sú proti nadmernému zasahovaniu štátu do fungovania trhu práce (do určovania minimálnych miezd, do určovania inštitucionálnych pravidiel fungovania trhu práce, napríklad do podmienok najímania a prepúšťania pracovných síl, do určovania maximálneho počtu odpracovaných hodín za mesiac, nadčasov a pod.) a zdôrazňujú individuálnu slobodu a zodpovednosť za vlastný osud aj v ekonomickom zmysle slova, a neraz spochybňujú aj existenciu odborov. Skúsenosti vyspelých krajín EÚ však hovoria jednoznačne v prospech stanovenia minimálnych miezd (na spresnenie: aj keď v niektorých krajinách nie sú celoštátne minimálne mzdy, veľmi vysoký podiel miezd, aj tých minimálnych, je dohodnutý sociálnymi partnermi), vysokého progresívneho zdanenia osobných príjmov (napr. Švédsko, Dánsko, Fínsko, Rakúsko, Francúzsko) a prerozdeľovania – oveľa vyššieho podielu HDP ako v prípade Slovenska – v prospech aktívnych politik trhu práce zameraných na podporu ľudí bez práce. Máme prerozdeľovať viac prostriedkov na sociálnu politiku, alebo na zamestnanosť? To je tiež jedna zo základných otázok, ako aj to, akými formami, aby bolo prerozdeľovanie efektívne.

V mnohých prípadoch sa návrhy na riešenie nezamestnanosti zjednodušujú len na vzťah úrovne miezd a úrovne nezamestnanosti a hlavnú príčinu nezamestnanosti vidia ich predkladatelia vo vysokých odvodoch na sociálne a zdravotné poistenie. Vidia len percento odvodov, pričom zabúdajú, že náklady na prácu treba posudzovať komplexne aj v medzinárodnom porovnaní, kde rozhoduje predovšetkým ich absolútna úroveň, a nie len jedna vytrhnutá parciálna časť. Zabúda sa, že aj keby sa úplne odpustili odvody podnikateľom, kto by prípadný prírastok produkcie (v tej istej štruktúre ako v súčasnosti) aj reálne kúpil. Predkladateľov podobných návrhov nezaujima, kto bude financovať zdravotníctvo, podpory v nezamestnanosti (mimochodom jedny z najnižších a najkratších

spomedzi krajín EÚ), starobné dôchodky a pod., ak sa majú stále len znižovať a odpúšťať odvody nielen pre nízkokvalifikované nezamestnané pracovné sily po nástupe do zamestnania, ale plošne aj pre už zamestnané pracovné sily. Zabúda sa aj na to, že Nemecko zaviedlo „medzitrh“ práce v čase, keď priemerne náklady práce v Nemecku patrili k najvyšším spomedzi krajín EÚ. Na Slovensku sa zavádza plošné dotovanie nízkych miezd v čase, keď celková úroveň miezd, a hlavne podiel miezd na vytvorenom HDP patrí medzi najnižšie v EÚ. Okrem toho, v Nemecku boli a sú vysoko funkčné a efektívne systémy podpory vedy a výskumu, malého a stredného podnikania, firiem typu *spin-off* atď., čo na Slovensku stále chýba. Sú to systémy, ktoré ťahajú kvalifikovanosť práce na stále vyššiu úroveň, pričom zostáva dosť pracovných miest aj pre nižšie kvalifikovaných. Dôkazom toho je prosperita celej ekonomiky i nízka miera nezamestnanosti.

Slovensko si v maximálne možnej miere podrezávalo a naďalej samo podrezáva konár zamestnanosti – miera penetrácie zahraničnými obchodnými reťazcami dosiahla nebyvalú mieru a začínajúca firma či živnostník nemajú nádej nájsť odberateľa pre svoju prípadnú produkciu. Napríklad slovenskí vinári márne získavajú medzinárodné ocenenia za svoje vysokokvalitné vína, v obchode veľakrát nenájdete ani fľašu slovenského vína. Domáce ovčie syry sa pokútne predávajú v malých stánkoch pri trhoch, nie aby sa dostali na pulty celej obchodnej siete. A to už nie je problém konkurencieschopnosti v pravom zmysle slova, za tým treba hľadať už zlyhanie a nezodpovednosť politických, akademických a hospodárskych elít, o ktorých písal úvodník Hospodárskych novín (slovenské orgány počas viac ako dvadsaťročnej transformácie vydávali povolenia na vstup konkrétnych zahraničných firiem, predávali obchodné domy v centre miest, rozbili obchodné siete, napríklad drogérie, domáce potreby, vydávali a naďalej vydávajú stavebné povolenia pre zahraničné obchodné reťazce...). To je vo vyspelých štátoch bývalej EÚ 15 v takej miere nemysliteľné. Kde je slovenský obchodný reťazec v Nemecku či Francúzsku, aby slovenskí producenti mohli vyvážať slovenské potraviny? Príklad: na východné Slovensko sa dovážajú jogurty a syry z ďalekých regiónov Európy, pričom polia, pastviny a lúky na Slovensku zarastajú burinou a v okolitých obciach štát platí práce schopným ľuďom sociálne dávky, aby sa pozerali, ako sa tráva nalieva životodarnou energiou Slnka... Zabúda sa na to, že zahraničný predajca sa tlačí na slovenský trh preto, lebo za ním sú stovky či tisícky pracovných miest v jeho domácej ekonomike a tento predajca slúži v rámci prirodzeného sieťovania národných firiem predovšetkým na odbyt produkcie týchto firiem na zahraničných trhoch

(v tomto prípade na slovenskom trhu). Stratégia rastu zamestnanosti, ktorá súvisí s obdoby budúcej produkcie, by mala vo zvýšenej miere rátať aj so substitúciou importovaných produktov, hlavne potravín a predmetov každodennej potreby, a s utlmením zahraničných obchodných reťazcov.

Slovensko platí daň nezamestnanosti aj za relatívne malý počet pracovných miest v spracovateľskom priemysle s vysokou produktivitou a pridanou hodnotou, na ktoré smerovali vysoké štátne dotácie. Na prípadnú ďalšiu reštrukturalizáciu odvetví v prospech zamestnanosti v pracovne náročnejšom sektore malých a stredných podnikov nezostávajú už finančné prostriedky, a ani odvaha a čas, lebo stále sa blížia nejaké voľby a prípadný neúspech v reštrukturalizačných procesoch by sa vláde, ktorá je pri moci, mohol v najbližších voľbách nevyplatiť. A tak sa sisyfovský balvan nezamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb, a predovšetkým sociálne vylúčenej časti obyvateľstva stále valí ďalej a v spoločnosti sa rozdiel v miere pôrodnosti dvoch skupín obyvateľstva, majoritnej a rómskej, ako základu budúcej ponuky práce, čoraz viac prehľbuje. Jednej časti spoločnosti terajší model rodinnej a pronatalitnej politiky vyhovuje, sociálne vylúčená časť populácie enormne rastie, druhá časť populácie je v miere pôrodnosti na dne rebríčka v Európe a doslova vymiera. Rodinná politika z hľadiska motivácie pracovať vyžaduje zásadnú zmenu. Zmena je potrebná aj preto, lebo rodinné dávky ovplyvňujú mieru uplatňovania zásady „pracovať sa oplatiť“, s významnými implikáciami na pascu chudoby a pascu (pracovnej) neaktivity. Rodinné dávky nemôžu výlučne plniť funkciu zabezpečenia minimálneho príjmu domácnosti po dlhý čas a bez ich transformácie sa nedá riešiť problém aplikácie zásady „pracovať sa oplatiť“.

To je len jeden z príkladov uzavretého kruhu problémov, ktoré treba riešiť. Z začať možno stopercentnou cielenou dotáciou na novovytvárané pracovné miesta pre dlhodobo nezamestnaných, a hlavne pre Rómov na inkluzívnom trhu práce či v sociálnych podnikoch, ktoré sa politickými chybami dostali do úzadia ako spôsob riešenia dlhodobej nezamestnanosti. Z začať možno napríklad tým, že majoritná časť populácie sa podelí o prácu s minoritnou. Možno bude musieť slovenská vláda zniesť aj väčšiu kritiku Bruselu (ako napr. Maďarsko za zdanie zahraničných obchodných reťazcov) pre nadmerné poskytovanie štátnej pomoci, ale v prípade podpory sociálne vylúčenej rómskej menšiny je veľká pravdepodobnosť, že kritiku unesie a uspeje.

V oblasti politik zamestnanosti vo vzťahu k sociálne vylúčenej časti obyvateľstva by Slovensko malo čo najskôr prestať považovať len vzdelávanie rómskych

detí na základnej škole za jedinú politiku zamestnanosti. To nestačí. Treba k nej čo najrýchlejšie pridať pracovnú aktiváciu hlavne mladých mužov bez práce, a postupne aj žien, a to v rôznych činnostiach, a aj za cenu veľmi nízkej produktivity práce, resp. negatívnej produktivity práce, keď mnohé činnosti bude musieť ešte dlhý čas dotovať štát. Ale radšej dotovať prácu nezamestnaných než zdravotníctvo a Sociálnu poisťovňu bez akéhokoľvek vkladu práce práceschopnej časti obyvateľstva v takom veľkom rozsahu a na dlhý čas. Veď iba v jednom roku od roku 1991 bola priemerná ročná miera nezamestnanosti na Slovensku jednociferná (9,6 % v roku 2008, podľa metodiky Medzinárodnej organizácie práce). Najlepším príkladom pre deti zo sociálne vylúčenej časti obyvateľstva by mala byť práca rodičov, a to je nanajvýš potrebné, keďže už druhá generácia veľkej časti detí zo sociálne vylúčených komunit prácu svojich rodičov mimo domácnosti nepozná. Malo by ísť o prácu na plný pracovný úväzok, a nie stále len drobné práce v obci na pár hodín týždenne v rámci aktivačných prác, aby bolo na prílepšenie príjmov z nepríspevkových sociálnych dávok. Lebo len stála práca na plný pracovný čas sa môže prejavovať aj rastom rozpočtu viacdetej či mnohopočetnej domácnosti.

Publikácia, v ktorej predsa len dominuje makroekonomický prístup k analýze diskutovaných problémov, je rozdelená do niekoľkých kapitol. Na úvodnú, prvú kapitolu o doterajších trendoch v štruktúre zamestnanosti a nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl nadväzuje druhá kapitola s problematikou vyššej motivácie nízkokvalifikovaných pracovných síl, optimalizácie sociálnych dávok a rastu čistej mzdy, ktorú by mohli nízkokvalifikované pracovné sily dosiahnuť po získaní práce. Tretia kapitola je venovaná hlavným faktorom dopytu po práci, a to analýze miezd, osobitne vývoju minimálnej mzdy a nákladov práce na základe medzinárodného porovnania. Samostatná časť kapitoly je venovaná posilneniu aktivačných nástrojov pre nízkokvalifikované pracovné sily. Je to predovšetkým štát, ktorý musí zabezpečiť nediskrimináciu Rómov už pri zaraďovaní do programov aktivácie pripravovaných úradmi práce. Samostatnú kapitolu (štvrtú) venujeme podrobnejšej analýze aktívnych politík trhu práce s dôrazom na nízkokvalifikované skupiny obyvateľstva. V piatej kapitole prinášame charakteristiku inkluzívneho trhu práce, ktorý by mal pomôcť zamestnať sa dlhodobo nezamestnaným. Záverečná, šiesta kapitola zhrňa námety na zmeny v sociálnej a hospodárskej politike štátu s cieľom podporiť rast zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl na Slovensku.

Ak predkladaná práca určená odbornej verejnosti vyvolá diskusiu, ako ďalej pokračovať v riešení nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl na Slovensku, splní svoj cieľ. Žiadna rakovina, v tomto prípade nezamestnanosť, sa nerieši zo dňa deň. Ani ciele stratégie Európa 2020 nemožno naplniť v krátkom čase. A na ich splnenie tak z kvantitatívnej, ako aj z kvalitatívnej stránky zostáva ešte (či len?) šesť rokov.

Ján K o š t a
vedúci autorského kolektívu

1. CHARAKTERISTIKA (NE)ZAMESTNANOSTI NÍZKOKVALIFIKOVANÝCH OSÔB Z MAKROEKONOMICKÉHO POHLĎADU

Zamestnanosť nízkokvalifikovaných osôb má svoje špecifiká: má inú dynamiku aj iné ostatné charakteristiky ako celková zamestnanosť, ktorou sa makroekonómia bežne zaoberajú. V tejto kapitole sa zameriame na vývojové trendy zamestnanosti osôb s nízkym stupňom vzdelania v SR. Zámerom je zhodnotiť rozsah tohto segmentu, jeho reakcie na celkový vývoj ekonomiky (hlavne na ekonomický rast), vývoj ceny práce v segmente nízkokvalifikovaných zamestnancov a niektoré štruktúrne špecifiká zamestnanosti tohto segmentu. Vytvorí sa tým základňa na hľadanie politík a riešení v ďalších kapitolách tejto publikácie.

Pravda, definovanie a štatistické sledovanie kategórie „nízkokvalifikovaných“ nie je všade jednotné. Pri medzinárodných porovnaníach pracujeme prevažne s kategóriou ISCED 0 až 2 (po základné vzdelanie); pri práci s národnými štatistikami za SR miestami používame segment pracovnej sily s najvyšším vzdelaním učňovským bez maturity. Tieto pohľady sa nemiešajú, aby nevznikli interpretáčnne problémy.

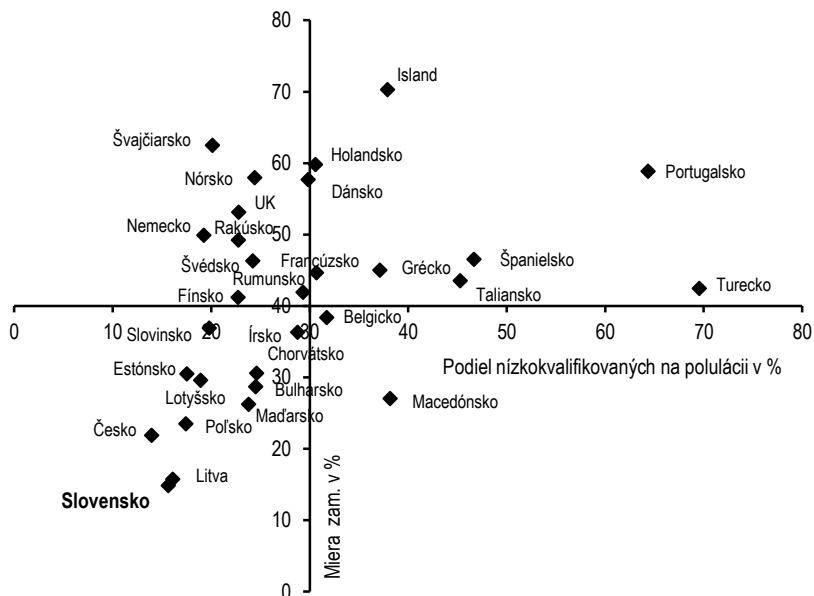
1.1. Nízkokvalifikovaná populácia: malý segment s rekordne nízkou mierou zamestnanosti

V slovenskej ekonomike evidujeme veľmi nízky podiel nízkokvalifikovaných osôb na celkovej populácii. A prítom miera zamestnanosti je v tomto segmente v SR rekordne nízka. Je pozoruhodné, že v krajinách, v ktorých podiel nízkokvalifikovaných osôb na populácii je vyšší, zvyčajne je vysoká aj miera zamestnanosti týchto osôb. Graf 1.1 kombinuje podiel nízkokvalifikovaných osôb na populácii s mierou zamestnanosti v segmente nízkokvalifikovaných pracovných síl. Väčšina bývalých transformujúcich sa krajín je v ľavom dolnom kvadrante, kde sa stretáva nízky podiel nízkokvalifikovaných osôb na populácii s nízkou mierou ich zamestnanosti. Poloha Slovenska (spolu s Litvou a Českom) je však krajná: stretáva sa tu extrémne nízky podiel na populácii s extrémne nízkou mierou zamestnanosti.

Možno predpokladať, že v krajinách s veľmi nízkym podielom nízkokvalifikovaných osôb sa voľné pracovné miesta zaplňajú osobami s vyšším stupňom vzdelania (ktorých je dostatok); osoby s vyšším stupňom vzdelania tak vytlačujú osoby s nízkou kvalifikáciou na perifériu trhu práce. Dá sa totiž predpokladať, že osoby s vyšším stupňom vzdelania sú prijímané aj na činnosti, na ktoré by stačila aj najnižšia kvalifikácia.

Graf 1.1

Kombinácie podielu nízkokvalifikovaných osôb na populácii a miery zamestnanosti týchto osôb



Poznámka: Z priemerných údajov za obdobie 2009 – 2013, za populáciu vo veku 15 – 64 rokov. Nízko-kvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

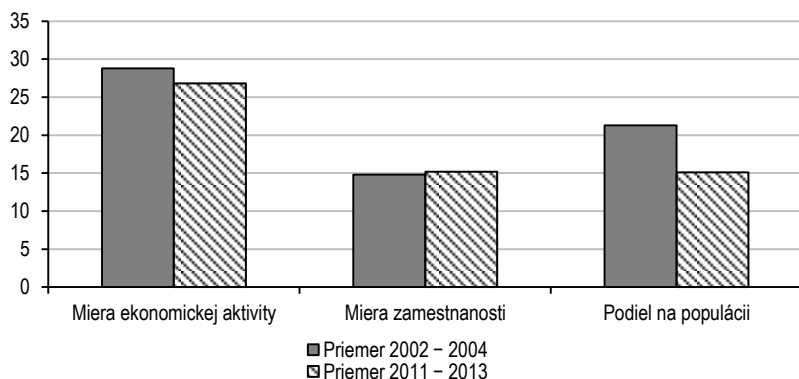
Prameň: Eurostat a vlastné výpočty.

Podiel nízkokvalifikovaných osôb na populácii v SR dokonca klesal (graf 1.2). Klesala aj miera ich ekonomickej aktivity pri stagnácii miery zamestnanosti. Za sledované obdobie (2002 – 2013) sa výkonnosť ekonomiky podstatne zvýšila (k tejto otázke napr. Šikulová a kol., 2014), to sa však nijako neodrazilo v zmene miery zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb. Pravda, miera zamestnanosti a ekonomická úroveň nie sú tesne previazané; každý z týchto parametrov závisí aspoň čiastočne od iných vysvetľujúcich premenných. V každom prípade tu možno skonštatovať, že ani značná zmena ekonomickej výkonnosti nijako neovplyvnila mieru zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb.

Pokles podielu nízkokvalifikovaných osôb (ISCED 0 – 2) na populácii bol charakteristickým javom pre väčšinu krajín EÚ. Tento podiel v SR patril medzi najnižšie v sledovanom súbore ekonomík v roku 2004 aj 2013 (tab. 1.1).

Graf 1.2

Vybrané podielové ukazovatele segmentu osôb s nízkym stupňom kvalifikácie v SR



Poznámka: Z priemerných údajov za dva uvedené intervaly, za populáciu vo veku 15 – 64 rokov. Nízkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Eurostat a vlastné výpočty.

Tabuľka 1.1

Podiel nízkokvalifikovaných osôb na populácii (%)

	2004	2013		2004	2013
EÚ 28	34,6	27,6	Maďarsko	29,7	22,6
Eurozóna	38,5	31,2	Holandsko	33,3	28,4
Belgicko	38,7	30,4	Rakúsko	24,8	22,0
Bulharsko	34,3	22,1	Poľsko	23,5	16,1
Česko	17,9	12,9	Portugalsko	73,7	59,4
Dánsko	25,5	28,4	Rumunsko	35,0	28,1
Nemecko	22,5	17,5	Slovinsko	25,4	18,5
Estónsko	20,3	15,8	Slovensko	21,3	14,7
Írsko	37,9	26,5	Fínsko	27,7	20,8
Grécko	41,7	34,5	Švédsko	20,6	22,9
Španielsko	53,8	45,0	UK	28,6	21,0
Francúzsko	36,8	27,9	Island	44,5	35,0
Chorvátsko	30,4	22,3	Nórsko	17,2	22,9
Taliansko	51,7	43,4	Švajčiarsko	24,1	18,9
Lotyšsko	24,9	16,6	Macedónsko		36,1
Litva	21,7	14,4	Turecko		67,7

Poznámka: Z údajov o populácii vo veku 15 – 64 rokov. Nízkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

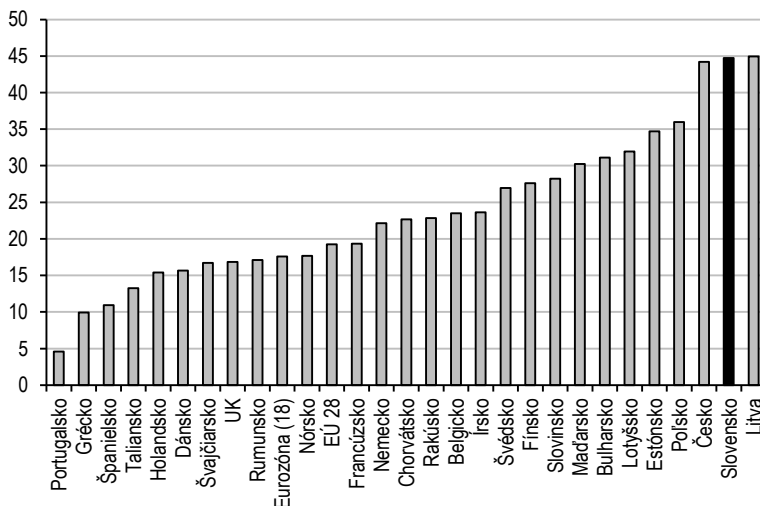
Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

1.2. Parametre zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb

Ďalej sme sa zamerali na vzťah medzi celkovou mierou zamestnanosti a mierou zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb. V grafe 1.3 zisťujeme rozsah, v akom miera zamestnanosti (MZ) nízkokvalifikovaných osôb zaostáva za celkovou MZ v danej ekonomike. Ak je v ekonomike nízka celková MZ aj nízka MZ nízkokvalifikovaných osôb (napr. Grécko, Španielsko), rozdiel bude malý. To isté sa deje, ak sú obe miery zamestnanosti vysoké (napr. Švajčiarsko). Špecifický prípad je, keď sa stretáva relatívne vysoká (alebo aspoň „bežná“) celková MZ s extrémne nízkou MZ nízkokvalifikovaných skupín obyvateľstva – to je prípad Slovenska, Česka alebo Litvy. Tu je najväčšia priepasť medzi uplatnením sa na trhu práce v prípade celkovej populácie a v prípade nízkokvalifikovanej populácie.

Graf 1.3

Rozdiel celkovej miery zamestnanosti a miery zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb (v p. b.)



Poznámka: Z priemerných údajov za obdobie 2009 – 2013, za populáciu vo veku 15 – 64 rokov. Nízko-kvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED; p. b. – percentné body.

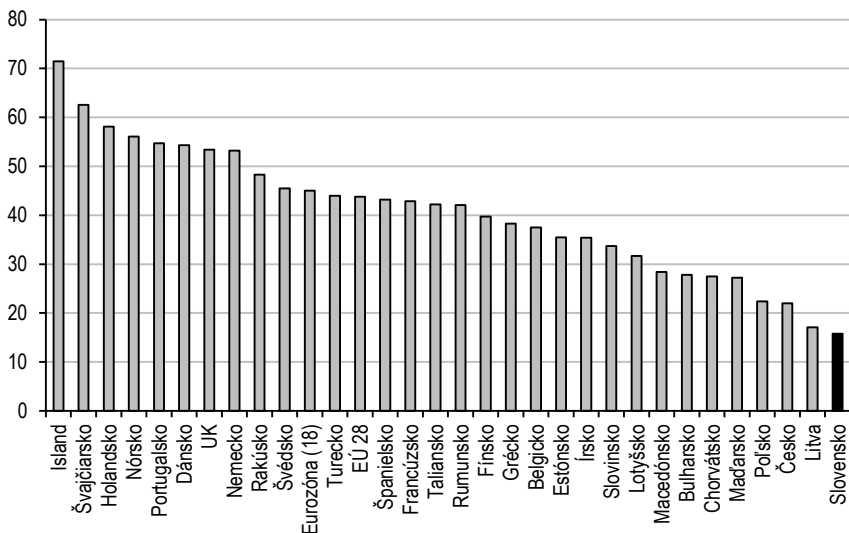
Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Je zjavné, že rozhodujúce pre rozsah zaostávania MZ nízkokvalifikovaných osôb nie sú rozdiely v celkovej MZ (v nej sú rozdiely medzi ekonomikami relatívne

malé), ale rozdiely v MZ nízkokvalifikovaných osôb (v nej sú rozdiely medzi krajinami obrovské, pozri graf 1.4). Miera zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb v SR je iba štvrtinová v porovnaní s ekonomikami, ktoré sú v tomto parametri najúspešnejšie (Švajčiarsko, Island, Holandsko).

Graf 1.4

Miera zamestnanosti v segmente nízkokvalifikovaných osôb, 2013 (%)



Poznámka: Miera zamestnanosti vo vekovej kategórii 15 – 64 rokov. Nízkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Eurostat.

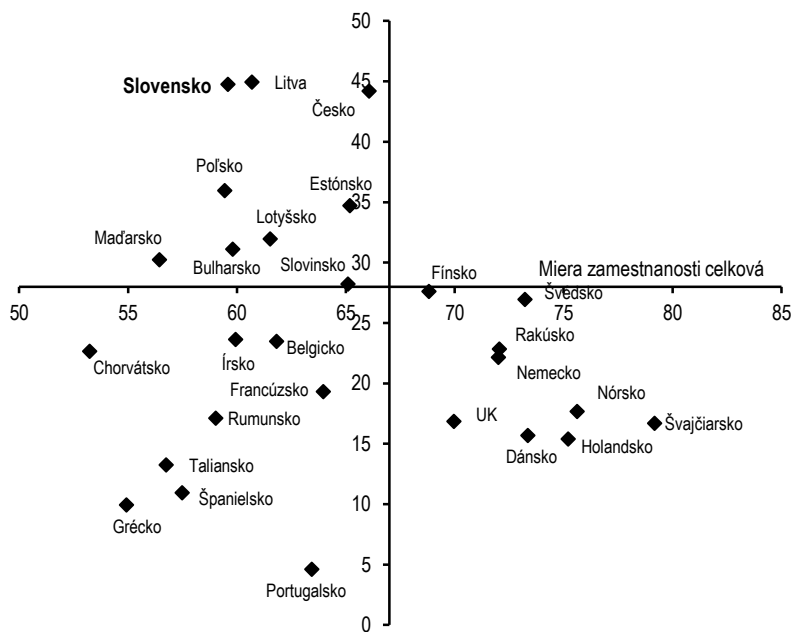
Ak skombinujeme celkovú MZ so zaostávaním MZ nízkokvalifikovaných osôb za celkovou MZ (graf 1.5), zistujeme, že:

- od určitej kritickej úrovne celkovej MZ (cca od 67 %) už nie sú evidované prípady výrazného zaostávania MZ nízkokvalifikovaných osôb (prázdny pravý horný kvadrant v grafe 1.5);
- od uvedenej kritickej úrovne celkovej MZ sú už všetky pozorovania sústredené v pravom dolnom kvadrante grafu 1.5: ide o kombináciu vysokej celkovej MZ a malého rozsahu zaostávania MZ nízkokvalifikovaných osôb za celkovou MZ;

- pri nižších úrovniach celkovej MZ (pod 67 %) sa vyskytuje tak vysoký, ako aj nízky rozsah zaostávania MZ nízkokvalifikovaných osôb (značný výskyt pozorovaní v ľavom dolnom aj ľavom hornom kvadrante), pri vysokých úrovniach celkovej MZ sa však už nevyskytujú prípady výrazného zaostávania MZ nízkokvalifikovaných osôb.

Graf 1.5

Kombinácie celkovej miery zamestnanosti a rozsahu zaostávania miery zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb

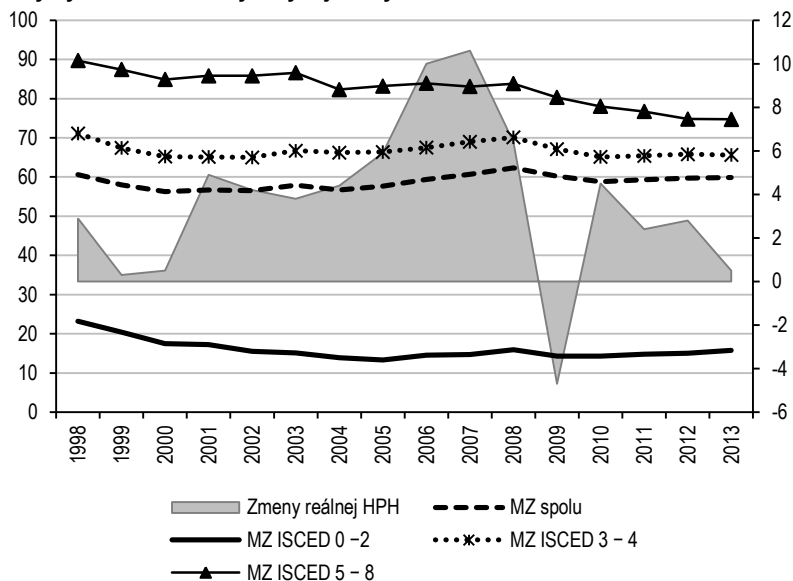


Poznámka: Z priemerných údajov za obdobie 2009 – 2013, za populáciu vo veku 15 – 64 rokov. Nízko-kvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED. Zastávania miery zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb je vyjadrené ako rozdiel celkovej miery zamestnanosti v ekonomike a miery zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb.

Prameň: Eurostat a vlastné výpočty.

Graf 1.6

Zmeny výkonu ekonomiky a vývoj miery zamestnanosti v SR



Poznámka: HPH – hrubá pridaná hodnota. Jej zmeny sú indikátorom vývoja výkonu ekonomiky. Všetky údaje sú v %. Zmeny reálnej HPH – pravá os; ostatné – ľavá os. Miery zamestnanosti za populáciu vo veku 15 – 64 rokov. Nizkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Eurostat a vlastné výpočty.

Väzba medzi rastom výkonnosti ekonomiky a rastom zamestnanosti je v SR slabá (k tomu podrobnejšie Hudcovský, 2013 alebo Morvay, 2012). Ešte slabšia je však väzba medzi rastom výkonu a rastom zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb. V grafe 1.7 sú hodnoty tempa rastu reálnej hrubej pridanej hodnoty (HPH), pri ktorej už začína rásť zamestnanosť. Tieto kritické hodnoty tempa ekonomického rastu sa označujú ako *prah rastu zamestnanosti* (k tomuto pojmu aj k metodike výpočtu pozri Morvay, 2012).

Jedným z dostupných meradiel, ktoré tu využívame, je tzv. prah rastu zamestnanosti (z angl. *employment threshold* alebo z nem. *Beschäftigungsschwelle*). Ide o kritickú hodnotu tempa ekonomického rastu, pri ktorej zamestnanosť začína vzrastať. Prah rastu zamestnanosti (PRZ) sme definovali ako podiel indexov medziročnej zmeny pridanej hodnoty a indexov medziročnej zmeny zamestnanosti (s tým, že index zmeny zamestnanosti v čase t bol daný

do pomeru s indexmi zmeny pridanej hodnoty v roku t a $t-1$, pozri rovnicu 1).¹ Berieme tak do úvahy predpoklad, že zmeny zamestnanosti v danom momente nesúvisia iba s momentálnym vývojom výkonu ekonomiky, ale aj s vývojom v dlhšom období. Preto pracujeme so zmenami výkonu v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach² (pozri čitateľa zlomku v rovnici 1). Nižšia hodnota PRZ znamená pružnejšiu reakciu zamestnanosti na zvýšenie výstupu (aj slabší rast výstupu zvyšuje zamestnanosť; ekonomický rast je pracovne náročnejší). Vysoká hodnota PRZ znamená, že zamestnanosť nereaguje pružne a je potrebný silný rast výstupu na to, aby rástla aj zamestnanosť. Mimoriadne slabá reakcia zamestnanosti na zmenu výkonu v SR je viditeľná v grafe 1.7. Rast zamestnanosti sa v SR v sledovanom období objavoval až pri hodnotách reálneho rastu ekonomiky nad 3,7 % (v priemere). Napríklad vo Francúzsku, Belgicku, Taliansku či Írsku na to stačilo tempo rastu ekonomiky na hranici 1 % alebo aj pod ňou.

$$(1) \quad PRZ = 100 * \frac{(PH_t / PH_{t-1}) + (PH_{t-1} / PH_{t-2})}{(ZAM_t / ZAM_{t-1}) * 2} - 100$$

kde

- PRZ – prah rastu zamestnanosti,
- PH – pridaná hodnota,
- ZAM – zamestnanosť (presnejšie počet pracujúcich),
- t – dané obdobie (konkrétne rok).

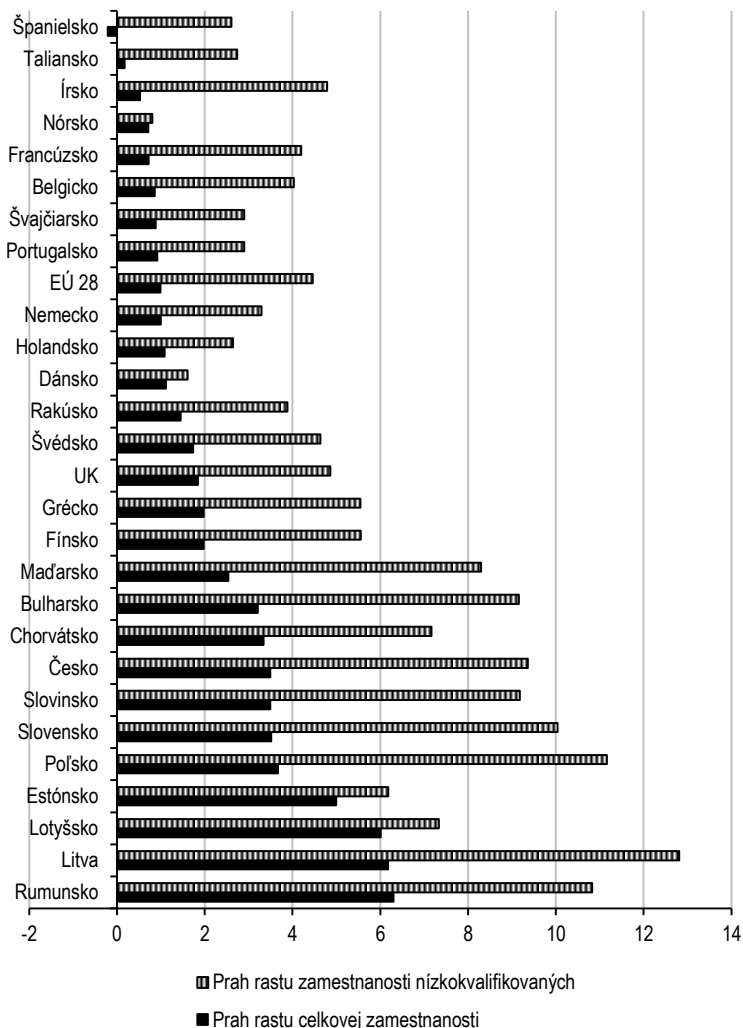
Ako ukazuje graf 1.7, prahové hodnoty v SR sú mimoriadne vysoko: pre celkovú zamestnanosť takmer 4 %, pre zamestnanosť nízkokvalifikovaných osôb až približne 10 %. To by znamenalo, že v priemere až pri 10 % raste HPH začína vzrastať zamestnanosť nízkokvalifikovaných osôb. Pravda, ide o priemer zo značne rozkolísaných hodnôt, a navyše ide len o deskriptívnu štatistiku, nie o preukázanie nejakej kauzality. Preto treba tieto hodnoty chápať s toleranciou. Dá sa však usudzovať, že zamestnanosť nízkokvalifikovaných osôb je veľmi málo citlivá na tempo ekonomického rastu.

¹ Bližšie napr. Morvay (2012).

² V tomto sa tu použitý prístup líši od prístupu, ktorý použil napr. Kapsos (2005).

Graf 1.7

Prah rastu zamestnanosti – priemerná hodnota rastu HPH, pri ktorej začína rásť zamestnanosť (v %)



Poznámka: HPH – hrubá pridaná hodnota, v stálych cenách Z priemerných údajov za obdobie 1998 – 2013, s vynechanými údajmi pri poklese HPH.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

V ďalšej časti sa zameriame na niektoré kvalitatívne špecifiká zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb. Tie súvisia s váhou samozamestnávania, s váhou dočasných kontraktov a s vývojom tzv. relatívnej mzdy:

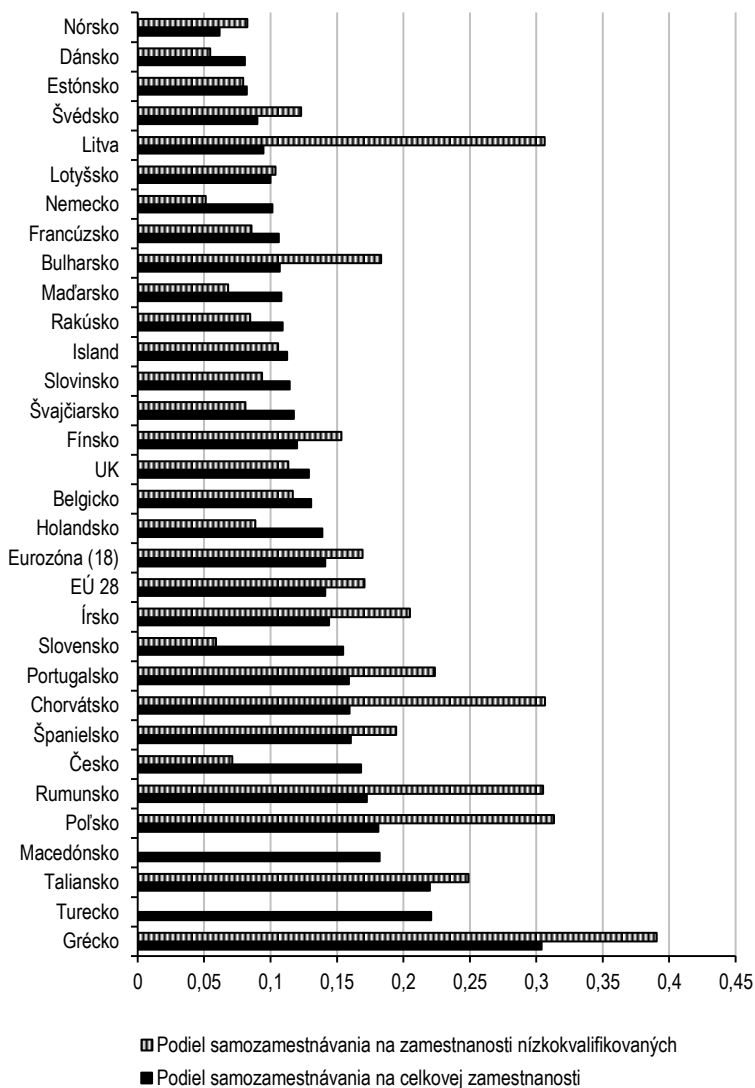
- v SR je veľmi nízky podiel samozamestnávania na zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb; v niektorých krajinách (graf 1.8) je podiel samozamestnávania na zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb vyšší ako na zamestnanosti celkovej (obzvlášť Chorvátsko, Poľsko, Rumunsko, Litva); v prípade Slovenska a Česka možno hovoriť o výraznom zaostávaní samozamestnávania v segmente nízkokvalifikovaných pracujúcich;
- v SR je celkovo nízky podiel dočasných kontraktov na zamestnanosti; v segmente zamestnanosti nízkokvalifikovaných ľudí je podiel dočasných kontraktov v SR približne dvojnásobný v porovnaní s podielom v celom hospodárstve (graf 1.9);
- relatívna mzda nízkokvalifikovaných zamestnancov³ v SR v dlhodobejšom pohľade skôr klesala (odhladneme od niektorých krátkodobých výkyvov). V roku 2013 sa pohybovala od 64 % do 76 % priemernej mzdy v hospodárstve SR (graf 1.10). Tieto hodnoty sa nevymykajú z rámca hodnôt zistených za iné európske krajiny (vysokú relatívnu mzdu nízkokvalifikovaných zamestnancov evidujeme v Lotyšsku alebo Španielsku). Relatívne mzdy je potrebné mať na zreteli pri uvažovaní o sociálnej politike či odstraňovaní tzv. sociálnej pasce.

Dynamika zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl v regiónoch Slovenska bola podstatne rôznorodnejšia ako dynamika celkovej zamestnanosti. Kým celková zamestnanosť v období 2000 – 2013 vzrástla všade (od 3 % do 15,3 % v jednotlivých regiónoch), zmena zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl sa pohybovala od výrazne negatívnych hodnôt (–59,3 % v Žilinskom kraji) po relatívne vysoké kladné hodnoty (+7,5 % v Banskobystrickom kraji). Pravda, táto skutočnosť neprekvapuje už aj preto, lebo nízkokvalifikovaní zamestnanci predstavujú početne malú kategóriu, v ktorej aj malé zmeny absolútnych čísel znamenajú veľkú relatívnu zmenu (v %). Za pozornosť však stojí, že zmeny v zamestnanosti osôb s najnižším stupňom vzdelania nemusia byť v súlade so smerom pohybu celkovej zamestnanosti. Najvýraznejšie diferencie boli v Trnavskom a Nitrianskom kraji: tu sa stretával výrazný rast celkovej zamestnanosti s veľmi výrazným poklesom zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb (tab. 1.3).

³ Relatívnou mzdou tu máme na mysli pomer k priemernej mzde v hospodárstve.

Graf 1.8

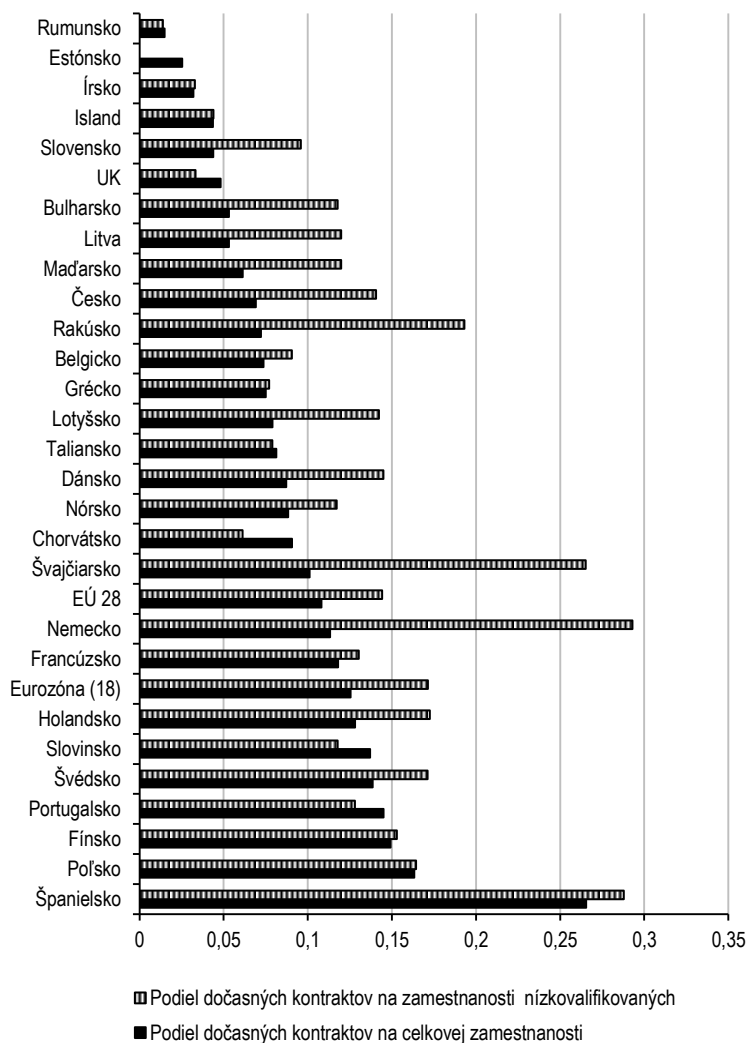
Podiel samozamestnaných na celkovej zamestnanosti



Poznámka: Z priemerných údajov za obdobie 2011 – 2013. Nizkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Graf 1.9
Podiel dočasných kontraktov na celkovej zamestnanosti

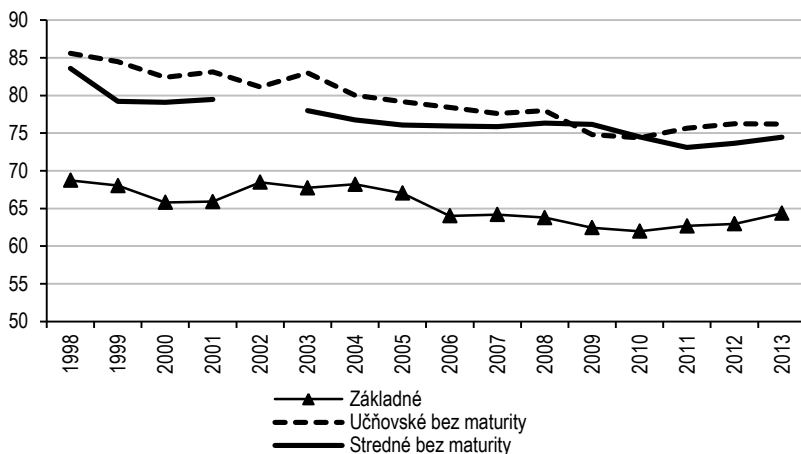


Poznámka: Z priemerných údajov za obdobie 2011 – 2013. Nízkoqualifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Graf 1.10

Relatívne mzdy zamestnancov s nižšími stupňami kvalifikácie v SR (priemerná mzda v ekonomike = 100)



Poznámka: Údaj za rok 2002 v kategórii zamestnancov so stredným vzdelaním bez maturity je vynechaný kvôli jeho ťažko interpretovateľnej extrémnej hodnote. Z priemerných údajov za obdobie 2011 – 2013. Ide o priemerný rozdiel medzi mierou nezamestnanosti nízkokvalifikovaných a celkovou mierou nezamestnanosti v ekonomike. Nízkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR (databázy Slovstat).

Tabuľka 1.2

Relatívna priemerná mzda zamestnancov s nízkou kvalifikáciou (2010)

	Relatívna mzda nízkokvalifikovaných (priemerná mzda v ekonomike = 100)
Bulharsko (ISCED 0 – 2)	66,1
Česko (ISCED 0 – 2)	66,2
Írsko (ISCED 0 – 2)	73,6
Španielsko (ISCED 0 – 2)	76,4
Lotyšsko (ISCED 0 – 2)	80,2
Maďarsko (ISCED 0 – 2)	60,5
Holandsko (ISCED 0 – 2)	68,2
Poľsko (ISCED 0 – 2)	67,3
Slovinsko (ISCED 0 – 2)	66,6
Slovensko – základné vzdelanie	62,0
Slovensko – učňovské bez maturity	74,4
Slovensko – stredné bez maturity	74,5

Poznámka: Údaje podľa zisťovania o štruktúre zárobkov (údaje sú k dispozícii len za niekoľko krajín), ktoré ponúka Eurostat. Výnimkou sú údaje za SR, ktoré pochádzajú z databázy Slovstat (Štatistický úrad SR) a sú v inej štruktúre.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR (databázy Slovstat).

Tabuľka 1.3

Zmeny zamestnanosti podľa úrovne vzdelania v regiónoch Slovenska (za obdobie 2000 – 2013)

Región	Celková zmena zamestnanosti (%)	Zmena zamestnanosti osôb so základným vzdelaním (%)	Zmena zamestnanosti osôb s nižším stredným vzdelaním (%)	Zmena zamestnanosti osôb s úplným stredným vzdelaním (%)	Zmena zamestnanosti osôb s VŠ vzdelaním (%)
Slovensko	9,8	-32,3	-11,9	15,0	82,0
Bratislavský	3,0	-36,8	-30,1	-3,6	55,5
Trnavský	13,3	-45,4	-3,8	24,7	86,3
Trenčiansky	5,0	-47,1	-16,3	15,3	93,9
Nitriansky	15,3	-53,2	-1,9	29,0	102,6
Žilinský	6,7	-59,3	-10,5	19,2	69,4
Banskobystrický	12,1	7,5	-15,9	13,1	103,9
Prešovský	12,0	5,6	-6,1	12,9	85,5
Košický	12,4	-4,0	-17,0	17,4	113,6

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR (databázy Regdat).

1.3. Nezamestnanosť nízkokvalifikovaných osôb

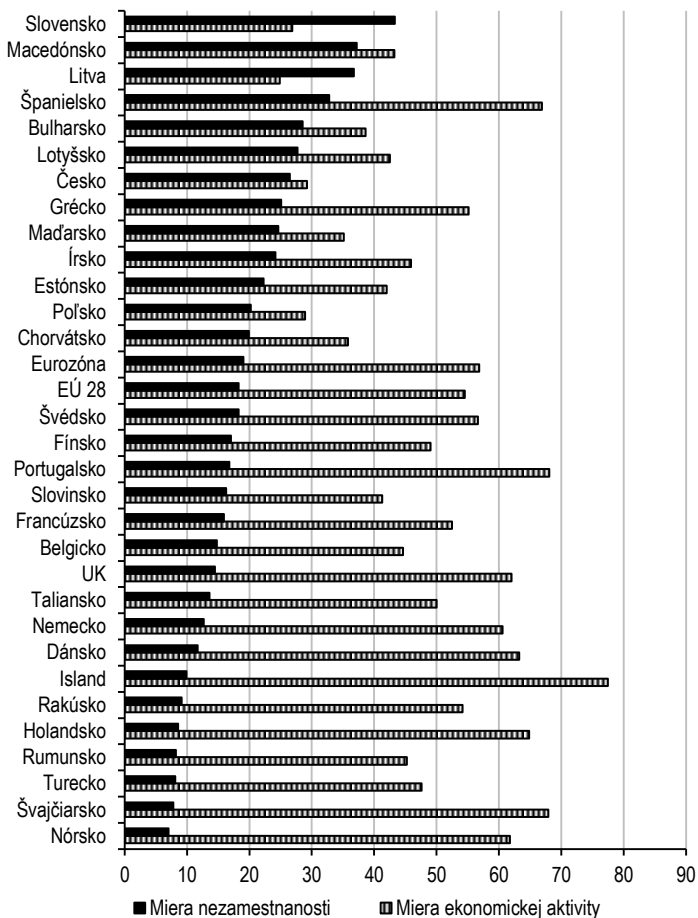
Pozornosť presunieme zo zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb na nezamestnanosť. V SR sa zaznamenala najvyššia miera nezamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb v sledovanom štatistickom súbore (graf 1.11). Je to zrkadlový obraz už skôr spomínanej rekordne nízkej MZ.

Ku konštatovaniu najvyššej miery nezamestnanosti osôb s nízkou kvalifikáciou v SR možno pridať aj zistenie o najväčšom rozdiel medzi celkovou mierou nezamestnanosti (t. j. za celú ekonomiku) a mierou nezamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb. Miera nezamestnanosti nízkokvalifikovaných je v SR o viac ako 29 p. b. vyššia ako celková miera nezamestnanosti (graf 1.12). Iba v jednej ekonomike – konkrétne v tureckej – bola miera nezamestnanosti v segmente nízkokvalifikovaných osôb nižšia ako miera nezamestnanosti za celú ekonomiku.

Sedem najväčších rozdielov medzi mierou nezamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb a celkovou mierou bolo zaznamenaných v bývalých transformujúcich sa ekonomikách.

Graf 1.11

Miera ekonomickej aktivity a miera nezamestnanosti v segmente nízkokvalifikovaných osôb (%)

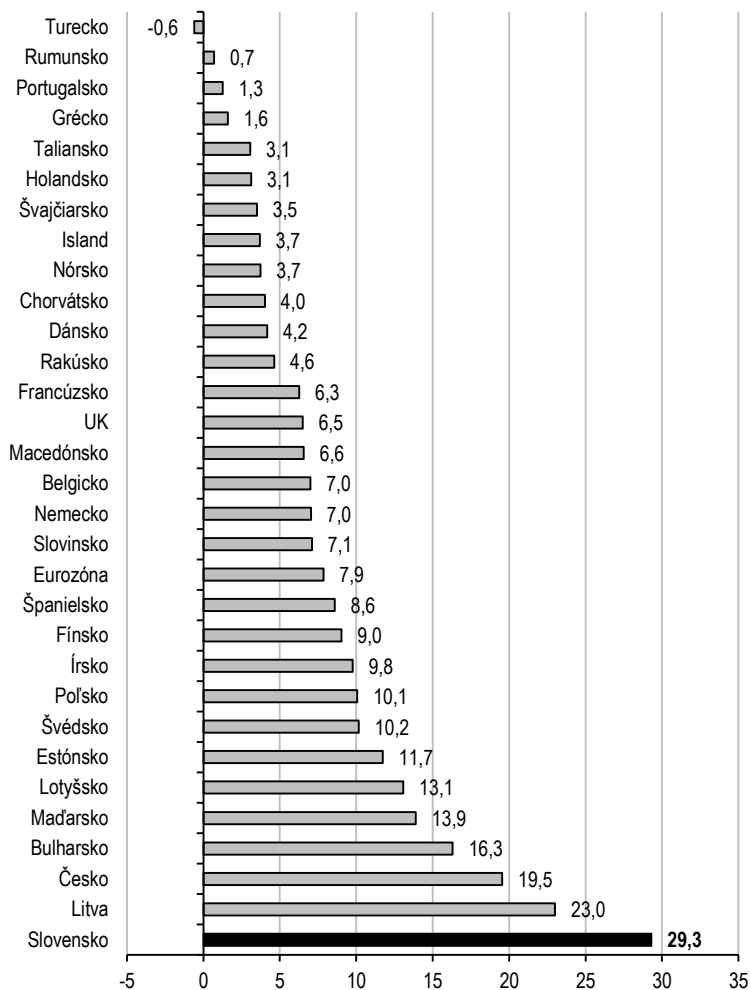


Poznámka: Z priemerných údajov za obdobie 2011 – 2013. Nízkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Graf 1.12

Rozdiel medzi mierou nezamestnanosti v segmente nízkokvalifikovaných osôb a celkovou mierou nezamestnanosti (v p. b.)



Poznámka: Z priemerných údajov za obdobie 2011 – 2013. Ide o priemerný rozdiel medzi mierou nezamestnanosti nízkokvalifikovaných a celkovou mierou nezamestnanosti v ekonomike. Nízkokvalifikovaní – osoby so stupňom vzdelania 0 až 2 podľa stupnice ISCED.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Miery nezamestnanosti v SR v segmentoch podľa úrovne vzdelania reagujú odlišne na makroekonomický vývoj.⁴ Vývoj miery nezamestnanosti v kategórii ISCED 0 – 2 nesleduje tie pravidlá, ktoré možno badať v ďalších kategóriách (v celkovej miere nezamestnanosti, v miere nezamestnanosti v kategóriách so stredným vzdelaním ISCED 3 – 4 alebo vysokým stupňom vzdelania ISCED 5 – 8). Samozrejme, v každej kategórii možno badať krátkodobé výkyvy, ktoré sa vymykajú očakávaným „zákonitostiam“ pohybu miery nezamestnanosti v rôznych fázach makroekonomického vývoja. V kategórii ISCED 0 – 2 však badáme „anomálie“, ktoré sa odchyľujú od logiky pohybov miery nezamestnanosti vo všetkých ostatných kategóriách:

1. V období 2001 – 2007 sa udržiaval silný ekonomický rast, v závere obdobia sa stupňoval (posledný stĺpec v tab. 1.4). Potom neprekvapuje, že miera nezamestnanosti bola v roku 2007 výrazne nižšia ako v roku 2001. Neplatí to však práve v kategórii nízkokvalifikovaných osôb (ISCED 0 – 2), kde bola miera nezamestnanosti pri vrcholiacej expanzii (2007) vyššia ako na začiatku tejto expanzie (2001) či pred ňou.
2. Po roku 2008 sa v dôsledku recesie skomplikoval vývoj na trhu práce. V roku 2010 (po skončení prepadu ekonomiky) bola miera nezamestnanosti podstatne vyššia ako pri vrcholiacej expanzii v roku 2007. Opäť však s výnimkou v kategórii ISCED 0 – 2.

Nárasty a poklesy miery nezamestnanosti v kategórii nízkokvalifikovaných sú výraznejšie ovplyvňované inými faktormi (napr. špeciálne politiky orientované na tento segment), a nie výkyvmi vo vývoji výkonu ekonomiky.

Regionálne diferencie v miere nezamestnanosti majú iný charakter, a čiastočne iný výskyt ako diferencie podľa stupňa vzdelania. V tabuľke 1.5 sú prezentované dáta o regionálnej diferencovanosti nezamestnanosti (tzv. disperzia miery nezamestnanosti) spolu s celkovou mierou nezamestnanosti aj v segmente nízkokvalifikovaných osôb. Možno identifikovať prípady veľmi výraznej regionálnej diferenciácie miery nezamestnanosti pri súčasne relatívne nízkom rozdiel medzi celkovou mierou nezamestnanosti a nezamestnanosťou v segmente nízkokvalifikovaných (Rumunsko, Rakúsko, Nemecko). V SR konštatujeme strednú mieru regionálnej disperzie miery nezamestnanosti (30,9) pri extrémne veľkej diferenciácii

⁴ K otázke súvislosti miery nezamestnanosti a rastu ekonomiky pozri aj Workie, Štefánik a kol. (2014).

podľa úrovne vzdelania (miera nezamestnanosti je približne trojnásobkom hodnoty za celú ekonomiku). V tabuľke 1.5 sú uvedené aj údaje za niektoré krajiny mimo EÚ – a môžeme konštatovať, že miera nezamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb v SR je nepriaznivejšia aj v porovnaní s týmito krajinami.

Tabuľka 1.4

Vývoj miery nezamestnanosti podľa úrovne vzdelania a dynamika výkonu ekonomiky v SR (%)

	Celková miera nezamestnanosti (%)	Miera nezamestnanosti ISCED 0 – 2 (%)	Miera nezamestnanosti ISCED 3 – 4 (%)	Miera nezamestnanosti ISCED 5 – 8 (%)	Zmeny reálnej HPH (%)
1998	12,2	28,7	10,9	3,0	2,9
1999	16,0	34,2	15,1	4,1	0,3
2000	19,1	40,5	18,4	5,2	0,5
2001	19,4	42,5	18,8	5,2	4,9
2002	18,7	46,1	17,8	3,9	4,2
2003	17,2	47,1	15,9	4,4	3,8
2004	18,6	52,1	17,0	5,9	4,4
2005	16,3	53,4	14,4	5,0	5,9
2006	13,4	48,6	11,8	3,3	10
2007	11,2	45,1	9,4	4,1	10,6
2008	9,5	39,6	8,1	3,6	6,4
2009	12,1	41,7	11,5	4,3	-4,7
2010	14,4	44,3	14,1	5,8	4,5
2011	13,7	42,6	13,4	5,9	2,4
2012	14,0	44,7	13,5	6,9	2,8
2013	14,3	42,6	14,0	7,3	0,5

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR (databázy Slovstat).

V rámci SR je miera nezamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb diferencovaná podobne ako celková miera nezamestnanosti. Pre každý región pritom platí, že najvýraznejšie klesá miera nezamestnanosti medzi kategóriami osôb so základným vzdelaním a s nižším stredným vzdelaním (tab. 1.6). S ďalším nárastom vzdelanostnej úrovne sa zmierňuje dodatočný pokles miery nezamestnanosti. Najvýraznejší skok je pri prechode od základného k nižšiemu strednému vzdelaniu.

Tabuľka 1.5

Disperzia miery nezamestnanosti, celková miera nezamestnanosti a miera nezamestnanosti v segmente nízkokvalifikovaných osôb v roku 2013

	Disperzia miery nezam. na úrovni NUTS 3	Miera nezamestnanosti celková (%)	Miera nezamest. nízkokvalifikovaných osôb (%)
Belgicko	59,9	8,5	16,0
Bulharsko	30,5	13,0	30,3
Česko	31,8	7,0	26,0
Dánsko	12,8	7,2	11,4
Nemecko	46,3	5,4	12,2
Estónsko	25,3	8,9	15,7
Írsko	15,0	13,3	22,2
Grécko	18,2	27,7	30,2
Španielsko	24,9	26,2	35,5
Francúzsko	21,8	9,9	16,4
Chorvátsko		17,5	22,7
Taliansko	45,5	12,4	16,2
Lotyšsko	23,0	12,1	25,7
Litva	28,8	12,0	33,9
Maďarsko	25,5	10,3	24,2
Holandsko	15,8	6,7	10,5
Rakúsko	40,3	5,0	9,8
Poľsko	26,1	10,5	21,3
Portugalsko		17,0	18,4
Rumunsko	60,1	7,6	8,0
Slovinsko	20,4	10,3	18,8
Slovensko	30,9	14,3	42,6
Fínsko	20,8	8,3	17,8
Švédsko	15,2	8,2	19,5
UK	32,6	7,7	14,4
Island		5,5	8,6
Nórsko		3,5	7,8
Švajčiarsko		4,5	8
Macedónsko		29,1	34,8
Turecko		8,9	8,4

Poznámka: Disperzia miery nezamestnanosti je meradlom regionálnej diferenciácie miery nezamestnanosti vnútri uvedených ekonomík. Vyššie hodnoty znamenajú väčšiu diferenciáciu.

Prameň: Eurostat.

Tabuľka 1.6

Miery nezamestnanosti podľa úrovne vzdelania v regiónoch Slovenska (2013)

Región	Celková miera nezamestnanosti (%)	Miera nezamestnanosti osôb so základným vzdelaním (%)	Miera nezamestnanosti osôb s nižším stredným vzdelaním (%)	Miera nezamestnanosti osôb s úplným stredným vzdelaním (%)	Miera nezamestnanosti osôb s VŠ vzdelaním (%)
Slovensko	14,2	42,3	17,3	11,4	7,2
Bratislavský	6,4	16,3	8,3	6,9	3,8
Trnavský	12,2	36,5	14,2	9,1	7,5
Trenčiansky	9,5	33,9	19,4	7,4	7,5
Nitriansky	13,2	36,5	17,2	10,7	5,2
Žilinský	14,0	30,3	19,7	10,8	8,1
Banskobystrický	19,5	51,1	25,4	14,4	6,3
Prešovský	18,2	52,3	18,7	14,2	11,1
Košický	18,7	48,7	19,9	16,0	11,2

Prameň: Štatistický úrad SR (databáza Regdat).

Zhrnutie

Pre dynamiku a štruktúru zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb možno zhrnúť nasledovné:

- miera zamestnanosti nízkokvalifikovaných je v SR mimoriadne nízka, nezmenila sa ani pri podstatnom zvýšení výkonnosti ekonomiky v uplynulom dlhšom časovom období;
- v ekonomikách s vysokou celkovou mierou zamestnanosti (približne nad 67 %) sa zaznamenalo relatívne menej významné zaostávanie MZ nízkokvalifikovaných za celkovou MZ;
- MZ nízkokvalifikovaných je len veľmi málo citlivá na tempo rastu ekonomiky; prahová hodnota rastu reálnej hrubej pridanej hodnoty, pri ktorej začína rásť zamestnanosť v segmente nízkokvalifikovanej populácie, je v priemere až pri hodnote 10 %;
- regionálne rozdiely v dynamike zamestnanosti osôb so základným vzdelaním sú podstatne výraznejšie ako rozdiely v dynamike celkovej zamestnanosti;
- váha samozamestnávania je v segmente nízkokvalifikovanej zamestnanosti veľmi nízka (v medzinárodnom porovnaní);

- miera nezamestnanosti nízkokvalifikovanej populácie závisí od iných faktorov, nie od dynamiky výkonu ekonomiky;
- v SR je extrémny rozdiel medzi celkovou mierou nezamestnanosti a mierou nezamestnanosti nízkokvalifikovanej časti populácie.

Potvrdilo sa, že tak zamestnanosť, ako aj nezamestnanosť nízkokvalifikovaných sa vyvíja podľa iných pravidiel ako celková (ne)zamestnanosť, ktorú makroekonómia bežne sleduje. Predovšetkým je potrebné mať na pamäti, že zamestnanosť aj nezamestnanosť v tomto segmente sú veľmi málo citlivé na vývoj výkonu ekonomiky. To je dôležité pre tvorbu politík: makroekonomické politiky zamerané na rast ekonomiky a rozmach celkovej zamestnanosti sú síce nevyhnutnou, ale nie postačujúcou podmienkou pre rast zamestnanosti nízkokvalifikovaných. Tento segment reaguje na iné podnety ako ostatné segmenty na trhu práce, a preto je obhájitelná osobitná politika zameraná na túto časť populácie, alebo kreovanie osobitného segmentu trhu práce, čo je analyzované v ďalších častiach tejto publikácie.

2. PONUKA PRÁCE A JEJ HLAVNÉ FAKTORY (Z HĽADISKA PRINCÍPU „PRACOVAŤ SA OPLATÍ“ S AKCENTOM NA RODINNÉ DÁVKY)

*„Vyposlechli sme tu dosti obžalob a sebeobžalob...
Škoda jen, že nebyly vysloveny přece jen o něco dříve,
aby byly blíže momentu, kdy byl nejvyšší čas.“*

Jaroslav Seifert

V tejto kapitole na úvod stručne načrtneme hlavné problémy a faktory ponuky práce a jej hlavných segmentov. Ďalej analyzujeme faktory ponuky práce, a predovšetkým tie, ktoré vplyvajú na ponuku individuálnej pracovnej sily⁵ a na jej vstup na trh práce, resp. ochotu zamestnať sa. Osobitnú pozornosť venujeme rodinnej politike a súvisiacim rodinným dávkam. Pre ponuku práce nízkokvalifikovaných pracovných síl sú rozhodujúce dva súhrnné faktory, a to *príjmy* (plynúce z práce a zo sociálneho systému) a *rast kvalifikácie*, aby sa zvýšila zamestnateľnosť tejto skupiny pracovných síl. V záverečnej časti kapitoly sa preto venujeme ďalšiemu vzdelávaniu po skončení prípravy na povolanie v školskom systéme.⁶ Pri analýzach jednotlivých problémov sme použili podľa možnosti aj komparatívnu analýzu Slovenska s vybranými krajinami EÚ.

2.1. Úvod – k jednotlivým segmentom v ponuke práce

Práca je služba, ktorá sa ponúka na trhu práce. Ekonomická teória hovorí na jednej strane o osobe, individuálnej pracovnej sile, ktorá sa v určitom momente slobodne rozhoduje pre vstup na trh práce v závislosti od celého radu faktorov. Hlavnými faktormi, ktoré rozhodujú o vstupe na trh práce, sú: zdravotný stav, vek, pohlavie, ale aj individuálne preferencie (zvažovanie medzi voľným časom a prácou; ale aj preferencie vzťahujúce sa na konkrétny druh práce či profesiu), rodinné podmienky (žena/muž finančne zabezpečený/ životným partnerom/partnerkou má inú potrebu vstúpiť na trh práce ako jej/jeho partner/partnerka; počet detí v rodine, osobitne počet maloletých detí), úroveň

⁵ Vývoj agregátnej ponuky práce v prognózovanom období do roku 2025 je spracovaný napríklad v publikácii EÚ SAV modelom VZAM 2.0 (Workie Tiruneh a Štefánik, 2014).

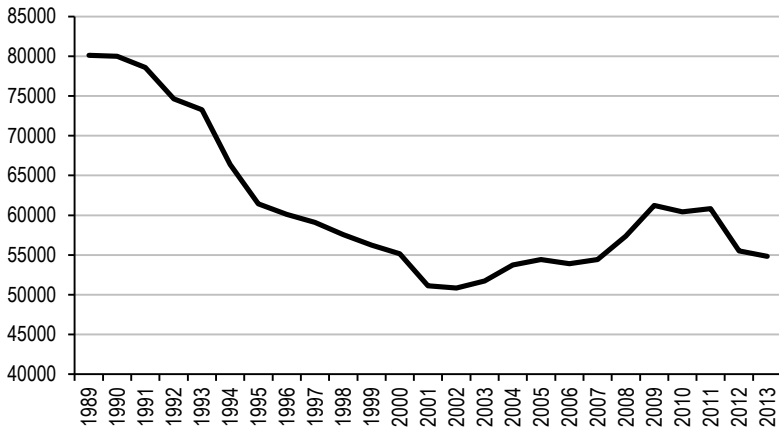
⁶ Problém kvality vzdelávania a odbornej prípravy v školskom systéme bol mimo predmetu nášho skúmania.

mzdy, ktorú môže v prípade výkonu zamestnania jednotlivec získať, úroveň príjmov plynúcich zo sociálneho systému (napríklad úroveň a dĺžka poberania podpory v nezamestnanosti, úroveň a dĺžka poberania dávok štátnej sociálnej podpory) a pod. Čoraz väčší význam z hľadiska uplatnenia sa na trhu práce a získania výhodných podmienok na predaj svojich individuálnych služieb (práce) má ľudský kapitál, teda znalosti, zručnosti a skúsenosti, ktoré sú špecifické a vzhľadom na ostatné osoby na trhu práce, resp. ostatné povolania, umožňujú získať vyššiu mzdu. V prípade, že osoba vlastným pričinením získa ľudský kapitál, o to viac sa snaží uplatniť sa na trhu práce. Samostatne treba spomenúť aj medzigeneračnú solidaritu, keď osoba uprednostní starostlivosť o nevládneho člena rodiny (napr. jedného z rodičov) pred zamestnaním, na čo pamätá aj štát a tieto osoby podporuje v rámci systému sociálnej pomoci. Medzi jednotlivými osobami sú značné rozdiely aj v množstve práce vyjadrenej počtom hodín, ktoré sú ochotné venovať platenej práci. Príkladom sú ženy-matky s maloletými deťmi, z ktorých značná časť uprednostňuje (alebo by uprednostnila) prácu len na určitý pracovný čas.

Na strane druhej jednotlivé osoby, ktoré sa uchádzajú o prácu, spolu vytvárajú agregátnu ponuku práce. Jej základom je potenciálna ponuka práce daná počtom práceschopných osôb v produktívnom veku, ktorý je v každej krajine spravidla daný zákonom. V prípade nedostatku pracovných síl v produktívnom veku ako celku alebo nedostatku pracovných síl v jednotlivých segmentoch trhu práce, čo je terajšia situácia vo vyspelých krajinách z dôvodu starnutia populácie (tak „zdola“, ako aj „zhora“⁷), vláda sa snaží zvýšiť ponuku práce doplnkovými zdrojmi pracovných síl, a to hlavne imigrantmi (vrátane získavania pracovných síl v rámci procesov tzv. úniku mozgov – *brain drain*) a osobami v poproduktívnom veku, alebo priamo zákonom upraví produktívny vek, aby nedochádzalo k negatívnym ekonomickým dôsledkom, keď sa zhoršuje index ekonomickej závislosti starých ľudí (pomer medzi osobami v poproduktívnom a produktívnom veku). Na Slovensku je, podobne ako vo vyspelých krajinách, starnutie obyvateľstva spôsobené predlžovaním pravdepodobnosti dožitia, resp. priemerného veku. Druhým, závažnejším faktorom je pokles pôrodnosti (graf 2.1).

⁷ Starnutie v spoločnosti „zdola“ nastáva v dôsledku znižujúcej sa pôrodnosti, starnutie „zhora“ nastáva predlžovaním priemerného veku dožitia spôsobené zlepšením zdravotnej starostlivosti a pod.

Graf 2.1

Počet živonarodených detí na Slovensku od roku 1989

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR.

Starnutie populácie sa začína negatívne prejavovať na Slovensku už priamo v štruktúre ponuky práce z hľadiska veku. Hlavný negatívny vplyv starnutia populácie na ponuku práce ešte len príde v strednodobom a dlhodobom časovom horizonte. Postupné znižovanie prílevu mladých pracovných síl zo škôl na trh práce automaticky nevyrieši vysokú nezamestnanosť nízkokvalifikovaných pracovných síl, a to aj z toho dôvodu, že pri nateraz nastavených parametroch ekonomickej a sociálnej politiky nebude s najväčšou pravdepodobnosťou klesať podiel nízkokvalifikovaných pracovných síl vstupujúcich po prvýkrát na trh práce. Problémom v tejto súvislosti sa javí priemerné zhoršovanie kvality vzdelávania mladej generácie (napríklad podľa medzinárodného hodnotenia PISA⁸), ale aj z dôvodu extrémne vysokých prírastkov mladej rómskej populácie, u ktorej sa s veľkou pravdepodobnosťou nedá predpokladať, že v priebehu jednej či dvoch generácií (navyše „generácia“ v rómskej populácii má v priemere podstatne menej rokov ako u majoritného obyvateľstva) si podstatnejšie zvýši úroveň kvalifikácie a plne nahradí silné populačné ročníky odchádzajúce do starobného dôchodku. Podľa prepočtov a porovnaní údajov z dvoch Atlasov rómskych komunit spracovaných v rokoch 2004 a 2013 (UNDP, 2014) je zrejmé, že prírastok rómskeho obyvateľstva enormne vzrástol z cca 325 tis. na 402, tis.,

⁸ Podiel žiakov s najnižšou úrovňou čitateľskej gramotnosti predstavuje asi jednu pätinu 15-ročných (Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania – NÚCEM).

t. j. za 9 rokov sa dosiahol rast asi o 24 %. Početnejšia mladá generácia Rómov už o niekoľko rokov začne postupne vstupovať na trh práce, a v prípade, že sa primeranými hospodárskymi politikami nevytvorí dostatočný počet nových pracovných miest, budú nové mladé pracovné sily na začiatku svojej pracovnej kariéry nezamestnané.

Terajší problém vysokej nezamestnanosti mladých ľudí vyplýva hlavne zo štrukturálnych problémov nesúlady prípravy na povolanie s potrebami ekonomiky. Okrem toho sa v strednodobom i dlhodobom časovom horizonte prehľbí problém vysokého podielu nízkokvalifikovaných pracovných síl v tých regiónoch Slovenska, kde je koncentrovaná rómska populácia.

Hlavným problémom slovenského trhu práce už v súčasnosti je relatívne vysoká ponuka práce nízkokvalifikovaných pracovných síl, po ktorých nie je dostatočný dopyt, čo spôsobuje nezamestnanosť. Stále väčší podiel nezamestnaných, a osobitne dlhodobo nezamestnaných predstavujú pracovné sily s nižšou kvalifikáciou, ktoré majú nedostatočné zručnosti potrebné pre výkon práce na voľných pracovných miestach, ktoré sa v určitom čase vyskytnú na trhu práce z dôvodu fluktuácie, odchodu starších zamestnancov do starobného dôchodku a pod. Dlhodobo nezamestnaní v dôsledku neaktivity postupne stále viac strácajú aj tie v minulosti získané pracovné zručnosti. Pomerne veľký podiel ponuky práce predstavujú aj prakticky nezamestnateľné pracovné sily na voľnom trhu práce. Navyše, nízkokvalifikované pracovné sily sú koncentrované v oblastiach Slovenska so zaostalou dopravnou infraštruktúrou, čo sťažuje potenciálnu dochádzku do práce (dennú, týždennú a pod.) na väčšie vzdialenosti. Veľká časť nezamestnaných sa nachádza v pasci neaktivity a v pasci chudoby .

Ak hodnotíme možnosti zvyšovania miery zamestnanosti v súlade s cieľmi stanovenými v stratégii Európa 2020 (Slovensko by malo v roku 2020 dosiahnuť mieru zamestnanosti na úrovni 72 %; v roku 2013 bola podľa Eurostatu miera zamestnanosti na úrovni 65,0 %), treba brať do úvahy aj vysoký počet podzamestnaných osôb (*underemployment*), ktoré by chceli odpracovať viac hodín platenej práce, ale pracujú na kratší pracovný čas z dôvodu nedostatku pracovných miest na plný pracovný čas. Podľa Výberových zisťovaní pracovných síl Slovenskej republiky (VZPS) (ŠÚ SR, 2014a) počet podzamestnaných v druhom štvrtroku 2014 predstavoval 43,7 tis. osôb.

Okrem toho je časť ľudí v produktívnom veku mimo trhu práce, ale tieto osoby, vzhľadom na nemožnosť zamestnať sa, rezignujú a nie sú ani zaevidované ako uchádzači o zamestnanie na úradoch práce (*discouraged workers*). Počet týchto „odradených“ potenciálnych pracovných síl sa odhaduje na 10 tis. osôb. Možno predpokladať, že tak v počte evidovaných nezamestnaných, ako aj „odradených“ pracovných síl najvyšší podiel predstavujú nízkokvalifikovaní.

Ponuku práce žien ovplyvňujú aj podmienky poskytovania rodičovskej dovolenky, keďže na Slovensku sú to v prvom rade ženy, ktoré sa starajú o malé deti, a to aj z dôvodu zanedbaných služieb pre mladé rodiny. Len pomaly sa presadzuje rodová rovnosť rodičov pri výchove malých detí, napríklad v porovnaní so škandinávskymi krajinami.

Rozsah ponuky práce na domácom trhu ovplyvňujú aj emigranti za prácou do zahraničia. „Krátkodobá zamestnanosť v zahraničí do jedného roka“, sledovaná vo VZPS, je súčasťou celkovej zamestnanosti na Slovensku; reálne tieto pracovné sily predstavujú ponuku práce v hostiteľskej krajine. Emigranti za prácou zo Slovenska nie sú problémom pre Slovensko; tieto osoby sa o svoje pracovné uplatnenie i svoje príjmy na zabezpečenie existencie dokážu postarať sami a štát im vo väčšine prípadov nemusí prispievať ani na sociálne dávky (ak abstrahujeme od nákladov na ich vzdelanie v minulosti). Problémom je tento segment pracovných síl v čase krízy, keď sa vo zvýšenej miere jeho pomerne veľká časť začne vracáť na Slovensko (čo nastalo napr. po roku 2008). Taktiež treba brať zreteľ na kvalifikačnú štruktúru emigrantov za prácou zo Slovenska, čím slovenská ekonomika stráca na kvalite pracovných síl. Tabuľka 2.1 udáva štruktúru pracujúcich v zahraničí z hľadiska kvalifikácie.

Tabuľka 2.1

Štruktúra zamestnaných v zahraničí do jedného roka podľa stupňov vzdelania, 2. štvrťrok, v tis. osôb

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Základné	4,3	6,5	7,4	4,5	2,6	4,1
Stredné odborné (učňovské)						
bez maturity	38,4	62,9	68,4	60,7	49,7	60,9
Úplné stredné s maturitou	45	71,3	77,6	57,7	58,3	53,6
Vysokoškolské	7,2	15,1	12	7,6	8,8	15,2
Spolu	94,9	155,8	165,4	130,5	119,4	133,8

Prameň: Výberové zisťovanie pracovných síl, ŠÚ SR (2014a).

Počet pracujúcich v zahraničí kulminoval v roku 2007, keď dosiahol viac ako 7 % na celkovej zamestnanosti a po poklese v rokoch finančnej a hospodárskej krízy začal znova rásť až na 133,8 tis. zamestnaných v 2. štvrťroku 2014, čo je 5,7 %. Z údajov v tabuľke 2.1 je evidentné, že v roku 2014 pracovné sily so základným vzdelaním predstavovali len 3,1 % na celkovom počte pracujúcich v zahraničí (podiel pracovných síl so základným vzdelaním na celkovej zamestnanosti bol 3,5 %). Rozdiel je markantný v skupine pracujúcich so stredným odborným vzdelaním

(učňovským) bez maturity. V zahraničí je to až 60,9 % a v domácej ekonomike len 28,8 %.

Nemožno opomenúť hlavne stratu vysokokvalifikovaných pracovných síl v rámci procesov *brain drain*, ktoré môžu dlhodobo chýbať v rozvoji slovenskej ekonomiky a v tvorbe nadväzujúcich pracovných miest aj pre nižšie kvalifikovaných. Vyspelé krajiny sveta i EÚ sa snažia podporovať už prílev mladých študentov vysokých škôl, viediac, že časť z nich určite zostane po skončení magisterského či doktorandského štúdia pracovať v krajine, kde študovali.⁹ Príkladom je konštatovanie prezidenta Českej republiky M. Zemana, ktorý odporúčal problémy na strane ponuky práce v Českej republike riešiť takto: „*Domnívám se, že cestou vyrovnání populační bilance může mimo jiné být migrace mladých občanů ze Slovenské republiky kvůli vyšší životní úrovni v České republice, přičemž výhodou této migrace je, že zde neexistuje prakticky žádná jazyková bariéra.*“¹⁰

Podľa štatistiky OECD (2014d) sa počet študentov pôvodom zo Slovenska na zahraničných univerzitách zvýšil z temer 9 tis. v roku 2001 (t. j. v období, keď SR ešte nebola členským štátom EÚ) na asi 36 tis. v roku 2011.

Analogický proces získavania budúcich potenciálnych zdrojov pracovných síl na Slovensku zo zahraničia je veľmi zdĺhavý pre nedostatočnú úroveň kvality hlavne vysokých škôl, a tak Slovensko v konkurencii o budúce vysokokvalifikované pracovné sily na európskom trhu práce stále stráca. Pritom sa na európskom trhu práce presadzuje politika získavania kvalifikovaných pracovných síl z ostatných členských štátov EÚ a vo vzťahu k tzv. tretím krajinám, teda z prostredia mimo EÚ, sa presadzuje politika výberu imigrantov s dôrazom na kvalitu (kvalifikáciu) pracovných síl.

2.2. Faktory motivácie pracovných síl s nízkou kvalifikáciou (s nízkymi mzdami)

Problém motivácie jednotlivca, t. j. individuálnej pracovnej sily, je z ekonomického hľadiska mikroekonomickým problémom. Problém motivácie vystupuje v ekonomickej teórii i praxi v súvislosti s možnosťami aplikácie zásady „pracovať sa oplatí“ (*making work pay*). Táto zásada vychádza z posunu od *welfare* štátu (dôraz na sociálne istoty) k štátu *workfare* (dôraz na motiváciu

⁹ „... rastúca preferencia zahraničia ako miesta získavania terciárneho vzdelávania pre študentov zo Slovenska môže potenciálne predstavovať sprostredkujúci faktor úniku mozgov s ďalekosiahlymi dosahmi vo všetkých sférach fungovania spoločnosti...“ (Šprocha, 2013, s. 101).

¹⁰ On-line rozhovor prezidenta Zemana na iDNES.cz dňa 21. 1. 2013 (prístupné na internete: <<http://zpravy.idnes.cz/on-line-s-milosem-zemanem-0hj-/odpovedi.aspx?t=ZEMAN7>>).

k práci) (Jessop, 1993). Ide o zásadu, ktorú presadzuje hlavne OECD a Svetová banka, ale aj EÚ. Ako sme už uviedli, jestvuje viacero ekonomických faktorov, ktoré rozhodujú o individuálnej ponuke práce jednotlivca. Väčšinu faktorov môže štát jednotlivými hospodárskymi, resp. sociálnymi politikami ovplyvňovať, a to aj takých, ktoré by sa mohli zdať neprekonateľnými (príkladom môže byť vytváranie priaznivých podmienok na zamestnávanie ľudí so zdravotným postihnutím). Pri rozhodovaní o zamestnaní sa je podstatné, že väčšina ľudí nehospodári sama, ale žije vo viacpočetnejších domácnostiach, čím rastie počet faktorov, ktoré rozhodujú o ich vstupe na trh práce a o reálnej ochote každého jednotlivca v práceschopnom veku zamestnať sa. Z ekonomického hľadiska rozhodujúcim faktorom ponuky práce je úroveň mzdy. Čím vyššia je mzda, tým vyššia je ponuka práce.

Pri hodnotení motivácie sa porovnávajú dve situácie príjmov modelovej domácnosti (navyše s určitým počtom nezaopatrených detí). Prvá situácia je tá, že domácnosť (rodina) je odkázaná výlučne na sociálne dávky (keď v tradičnej rodine ani muž, ani žena nemajú príjem z pracovnej činnosti). Druhá situácia nastáva, keď aspoň jeden alebo obaja rodičia sú zamestnaní. Porovnanie príjmov v oboch situáciách zo strany domácnosti (rodičov) by malo vyústiť do rozhodnutia buď jedného rodiča, prípadne aj oboch rodičov zamestnať sa. Takéto porovnávania obsahujú napríklad práce: Páleník, M. a kol. (2014), Radičová a Navrátilová (2014), Dinga a Ďurana (2014) a Messing (2012). Uvedení autori však nepracujú s návrhmi na zmenu sociálnych dávok vyplácaných v rámci rodinnej politiky.

Východiskovou ekonomickou kategóriou, s ktorou musí ekonomická a sociálna politika v slovenských podmienkach začať intenzívnejšie pracovať a využívať ju pri uplatňovaní zásady „pracovať sa oplatí“, je predovšetkým *požadovaná mzda (reservation wage)*.¹¹ Požadovaná mzda je definovaná v negatívnom zmysle slova; je to najvyššia mzda, za ktorú jednotlivец nebude pracovať (Elliot, 1991, s. 37).¹² Inými slovami, jednotlivец musí dostať minimálne výšku požadovanej mzdy, aby jeho pracovná sila predstavovala časť súhrnnej ponuky práce, to znamená, aby vstúpil na trh práce (pritom sa nepredpokladá len formálne zaevidovanie sa nezamestnaného na úrade práce, ale reálna

¹¹ V slovenskej ekonomickej odbornej terminológii sa doteraz neustáil preklad anglického termínu *reservation wage*, alebo nemeckého pojmu *Schwellenlohn, Vorbehaltslohn* (Werner, Benett a König, 1986). My navrhujeme používať preklad *požadovaná mzda* – je to úroveň mzdy, ktorú jednotlivец individuálne považuje za minimálnu mzdu pre seba, za ktorú je pri inak nezmenených podmienkach ochotný zamestnať sa.

¹² „Reservation wage – the highest wage at which individuals will not work is termed the reservation wage; at wages above this they offer some labour supply.“

ochota sa zamestnať). Výška požadovanej mzdy je na prvý pohľad neovplyvniteľná ekonomickou, resp. sociálnou politikou a je silno subjektívna. Subjektívne pociťovaná požadovaná mzda u nízkokvalifikovaných pracovných síl, resp. pracovných síl s nízkymi mzdami, je ovplyvňovaná hlavne výškou minimálnej mzdy a úrovňou sociálnych benefitov, ktoré domácnosti (a tým členovi tejto domácnosti, ktorý sa rozhoduje pre vstup na trh práce) plynú bez práce zo sociálneho systému.¹³ Výška požadovanej mzdy je rozdielna v závislosti od kvalifikácie a povolani a je determinovaná aj kultúrnym prostredím človeka.¹⁴ Ochota členov domácnosti v produktívnom veku zamestnať sa stúpa s rozdielom medzi potenciálnym priemerným príjmom domácnosti plynúcim z práce jej členov a súvisiacim príjmom zo sociálnych dávok na jednej strane a priemerným príjmom na osobu, ktorý plynie domácnosti len zo sociálneho systému, na strane druhej. S rastom počtu pracujúcich členov v rodine klesá aj počet osôb pod hranicou rizika chudoby (tab. 2.2).

Tabuľka 2.2

Osoby (v tis., v %) pod hranicou rizika chudoby v závislosti od počtu pracujúcich členov v domácnosti

	Osoby v domácnostiach			
	bez pracujúcich	jeden pracujúci	dva pracujúci	traja a viacerí pracujúci
Počet osôb				
2009	202 323	180 538	171 658	36 365
2012	267 201	258 524	163 324	26 528
2013	289 775	237 842	138 128	28 424
Podiel osôb				
2009	21,3	17,3	7,6	3,2
2012	26,7	19,2	8,0	2,6
2013	28,8	16,6	6,9	2,9

Prameň: Štatistický úrad SR.

¹³ Pritom abstrahujeme od prípadov, keď ľudia majú dostatočný príjem z kapitálu, z úspor alebo dedičstva a z tohto dôvodu sú mimo trhu práce; takáto situácia však nezatažuje verejné výdavky.

¹⁴ Termín *požadovaná mzda* sa v praxi najčastejšie vyskytuje vo výskumoch verejnej mienky, zameraných na zistenie názoru na výšku požadovanej mzdy absolventov vysokých škôl po nástupe do praxe. V súčasnosti sa táto mzda v závislosti od typu vysokej školy pohybuje v rozpätí 800 – 900 eur s určitým rozptylom. Ako príklad významu kultúrneho prostredia, resp. antropologického pozadia a jeho poznania možno spomenúť neúspech programov podpory zamestnávania Rómov v spišskom regióne v oblasti poľnohospodárstva, a to z dôvodu neznalosti tradícií Rómov, z ktorých je zjavná nevhodnosť zamestnať Rómov v poľnohospodárstve (Pelikán, 2014).

Z údajov v tabuľke 2.2 vyplýva, že po rokoch ekonomickej krízy došlo v domácnostiach s jedným, dvomi a tromi a viacerými pracujúcimi členmi k zlepšeniu situácie; v domácnostiach bez pracujúcich došlo k zlepšeniu pravdepodobne len vďaka dôchodcovským domácnostiam. Pokles počtu osôb pod hranicou chudoby hlavne s dvomi pracujúcimi členmi bol v roku 2013 oproti roku 2012 pomerne výrazný.

Problém slovenského trhu práce na strane ponuky práce, a osobitne segmentu pracovných síl s nízkou kvalifikáciou, spočíva v tom, že rozdiel medzi obidvomi diskutovanými veličinami – priemerným príjmom domácností len zo sociálnych dávok a priemerným príjmom, kde sú aj pracovné príjmy (z minimálnej mzdy, resp. nízkej mzdy tesne nad úrovňou minimálnej mzdy) jedného pracujúceho člena domácnosti – je v prípade viacdetských rodín veľmi malý.

Ekonomická teória uvedený stav popisuje príbuznými termínmi *pasca neaktivity*, *pasca nezamestnanosti*, *pasca chudoby* a *pasca závislosti*.¹⁵

Pasca neaktivity je stav, keď marginálne zdanenie dodatočných pracovných príjmov domácnosti je také veľké, že práceschopný člen domácnosti sa uspokojí so sociálnymi dávkami a preferuje zotrvanie v stave ekonomickej neaktivity.

Pasca nezamestnanosti nastáva v období poberania podpory v nezamestnanosti, keď príjem z ponúkanej práce (spolu so stratou sociálnych benefitov) je len o málo vyšší ako podpora v nezamestnanosti a nezamestnaná osoba dáva prednosť v zotrvaní v nezamestnanosti a poberaniu podpory v nezamestnanosti.

Uvedené dva termíny, ako aj príbuzné pojmy *pasca chudoby* a *pasca závislosti* vyjadrujú situácie v živote pracovných síl, ktoré sú zvyčajne spojené s nízkou kvalifikáciou, ale aj s diskrimináciou na trhu práce (príkladom je diskriminácia príslušníkov rómskej menšiny pri hľadaní si práce).

Teoretickým východiskom riešenia pasce neaktivity (v rodine s viacerými deťmi, kde žena je dlhodobo na materskej alebo rodičovskej dovolenke a muž je dlhodobo nezamestnaný aj v dôsledku svojej nízkej kvalifikácie) je poznanie faktorov ovplyvňujúcich požadovanú mzdu u muža (za predpokladu klasického rozdelenia činností v domácnosti, keď žena-matka je v domácnosti a venuje sa výchove detí a muž by mal byť živiteľom rodiny). Situácia je podobná ako vo vyspelých krajinách OECD, v ktorých sa poskytujú vysoké podpory v nezamestnanosti; v prípade Slovenska analogický prípad nastáva v domácnostiach, ktoré poberajú relatívne vysoké sociálne dávky – sociálne príspevky. V daných súvislostiach treba sociálne dávky považovať za relatívne vysoké, o čom svedčí aj

¹⁵ *Pasca závislosti* (od sociálnych dávok) je oproti *pasce neaktivity* navyše spôsobená nízkou (alebo žiadnou) kvalifikáciou a zvyčajne je spojená aj s diskrimináciou na trhu práce. Vzhľadom na situáciu sociálne vylúčenej časti Rómov autori priamo v názve štúdie *Avoiding the Dependency Trap* (UNDP, 2002) použili termín *pasca závislosti*.

konštatovanie expertov Európskej komisie v *Posúdení národného programu reforiem a programu stability Slovenska na rok 2012* (EK, 2012, s. 18): „... slovenský daňový systém a systém dávok poskytujú slabé motivačné faktory, pokiaľ ide o nastúpenie do slabo platennej práce a záťaž slabo platených pracovných miest s relatívne vysokými daňami a sociálnymi príspevkami.“¹⁶

Oesch (2012) pri hodnotení situácie vysokej nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl v 21 krajinách OECD, konštatoval, že „štedré benefity zvyšujú požadovanú mzdu nezamestnaných a takto redukovávajú ich intenzitu hľadania pracovných miest a ochotu akceptovať ponúknutú prácu“.

Analogicky v slovenských podmienkach platí, že ak má dôjsť k prijatiu ponúknutej práce aspoň zo strany nezamestnaných mužov v uvedenom type domácností (vo viacdetských rodinách, kde žena je dlhodobo na rodičovskej dovolenke), mali by sa znížiť sociálne dávky, ktoré takáto domácnosť poberá, aby sa znížila úroveň požadovanej mzdy ich práceschopných členov (v našom prípade muža). Vo vyspelých krajinách OECD (sú však aj výnimky, napríklad Veľká Británia), kde je vysoká podpora v nezamestnanosti, ktorá napriek tomu, že tlačí na rast požadovanej mzdy (zvyšuje ju), tým, že obdobie poberania podpory v nezamestnanosti je limitované, po jeho skončení nastáva pokles požadovanej mzdy a nezamestnaný prijíma aj nižšie platenú prácu, ako bola jeho pôvodne požadovaná mzda. V prípade dlhodobo nezamestnaných rodín s viacerými deťmi na Slovensku žiadne zníženie sociálnych dávok v rodine (domácnosti) nenastáva. Po skončení pomerne dlhého obdobia poberania rodičovského príspevku (3 roky) si rodina (domácnosť) vyrovná príjem narodením ďalšieho dieťaťa. Je paradoxné, že terajšia úroveň rodičovského príspevku, ktorý v rodine v podstate zabezpečí žena, je viac ako trikrát vyššia ako príjem muža, ktorý môže len po určité obdobie participovať v tzv. aktivačnom programe (na porovnanie, aktivačný príspevok od 1. 1. 2014 bol na úrovni 63,07 eur, rodičovský príspevok na úrovni 203,20 eur). Tieto relácie príjmov sociálne vylúčených domácností (ako aj ďalšie relácie) podstatným spôsobom ovplyvňujú aj vysokú pôrodnosť rómskeho etnika a vzhľadom na priemerne vysoký počet detí v rodine a z toho vyplývajúci relatívne vysoký nominálny príjem v porovnaní s minimálnou mzdou aj podstatne zvyšujú požadovanú mzdu u mužov a ich neochotu zamestnať sa za nízku mzdu. Na súvislosti s prekážkami odrádzajúcimi od hľadania zamestnania upozornila vo svojej štúdií o Slovensku aj Svetová banka (2012, s. 9)

¹⁶ Podľa toho istého materiálu Európskej komisie „takisto chýbajú špecifické opatrenia zamerané na dlhodobú nezamestnanosť hlavne pracovníkov s nízkou kvalifikáciou. Predchádzajúce opatrenia boli zväčša zamerané na podporu dopytu po pracovných silách z tejto skupiny namiesto toho, aby riešili otázky na strane ponuky vrátane nesúlady medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami pracovných síl“ (EK, s. 17).

takto: „Okrem dávky v hmotnej núdzi je nevyhnutné venovať veľkú pozornosť aj ďalším črtám schém sociálnej pomoci, ktoré odrádzajú ľudí od hľadania zamestnania, napr. rodičovskému príspevku, predčasnému dôchodku alebo invalidnému dôchodku. Ako ilustrujú profily nezamestnaných a neaktívnych, niektoré z týchto dávok môžu viesť k nižšej zamestnanosti populácie v produktívnom veku.“

Podľa štúdie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (Siebertová a kol., 2014) znižovanie sociálnych dávok o 10 % vedie u ľudí s nízkymi príjmami k rastu ochoty pracovať o 0,8 percentuálneho bodu (p. b.). Ak by sa jednotlivcovi ponúkol rast čistej mzdy o 10 %, jeho ochota pracovať by sa zvýšila o 2,3 p. b.

Zníženie sociálnych dávok spolu so zvyšovaním minimálnej mzdy preto treba považovať za dve východiskové podmienky reálneho uplatňovania zásady „pracovať sa opláti“ a vyvedenia podstatnej časti nezamestnaných a sociálne vylúčených osôb z pasce neaktivity na voľnom trhu práce. To znamená na voľnom trhu práce, ktorý počnúc rokom 2015 začína byť pre pracovné sily s nízkymi mzdami čiastočne dotovaný a kde štát nemusí zabezpečovať odbyt produkcie či služieb, na rozdiel od navrhovaného *inkluzívneho trhu práce*, ktorý by mal byť úplne dotovaný z verejných prostriedkov (Páleník, M., Páleník, V. a Oravcová, 2013). Avšak spomenuté dve východiskové podmienky uplatňovania zásady „pracovať sa opláti“ musia platiť aj na inkluzívnom trhu práce.

Je do určitej miery paradoxné, že hlavne niektoré pravicové politické strany (a im blízke slovenské *think-tank*)¹⁷ zdôrazňujú potrebu zrušenia minimálnej mzdy alebo tlenie jej rastu (čo by malo viesť k zníženiu nákladov práce na tento segment pracovných síl a následne k vyššiemu dopytu po „lacnejších“ pracovných silách, a teda k vyššej tvorbe pracovných miest), čo vytvára minimálne predpoklady na to, aby v podmienkach „relatívne štedrých sociálnych

¹⁷ Napríklad štúdia INESS, v ktorej autori (Dinga a Ďurana, 2013) navrhujú stanovenie minimálnej mzdy na úrovni 1 eura, aby sa formálne zachoval záväzok Slovenskej republiky voči Medzinárodnej organizácii práce (ILO) mať v ekonomike zavedenú minimálnu mzdu, a rast čistých príjmov z roka na rok zabezpečovať dotovaním nízkych miezd (konkrétne vo forme odvodových úľav rovnakým dielom tak pre zamestnávateľov, ako aj pre zamestnancov).

Na Slovensku de facto došlo k trvalému zníženiu daňového klinu (*tax wedge*) na nízke mzdy z dôvodu odpočítateľných položiek. Zníženie daňového klinu pre nízkopríjmové skupiny možno dokumentovať na dani z príjmu za rok 2013. Pri minimálnej mzde (337,70 eur) sa neplatila žiadna daň z príjmu. Pri priemernej mzde 824 eur bola daň z príjmu vo výške 75,36 eur a zo mzdy na úrovni 67 % priemernej mzdy, t. j. na úrovni, ktorú používa v analýzach OECD, bola daň z príjmu na úrovni 30,62 eur. To znamená, že reálna daň z príjmu (z miezd) mala regresívny charakter smerom k nízkym mzdám už v roku 2013, čo podporovalo čistý príjem zamestnanca.

dávok“ bola minimálna mzda aspoň na úrovni požadovanej mzdy rozhodujúceho počtu nekvalifikovaných pracovných síl. Domnievame sa, že na Slovensku sa ešte nevyčerpal efekt „ekonomického donútenia“ k prijatiu aj nízko platenej práce a dávky plynúce zo sociálneho systému sú stále relatívne veľmi štedré vzhľadom na celkovú úroveň miezd, a osobitne nízkych miezd, ktorými sú odmeňované pracovné sily s nízkou kvalifikáciou. Zníženie niektorých sociálnych dávok, resp. sprísnenie ich poberania, by prirodzene viedlo k zníženiu požadovanej mzdy veľkej časti nízkokvalifikovaných aj dlhodobo nezamestnaných osôb a v prípade, že úroveň tejto požadovanej mzdy by bola neúmerne vysoko nad úrovňou minimálnej mzdy, znamenalo by to jej priblíženie sa „zhora“ k úrovni minimálnej mzdy.

Aby sa zvýšila ochota nezamestnaných zamestnať sa, zároveň musí primerane vzrásť aj minimálna mzda. *„Úroveň minimálnej mzdy spĺňa dvojité úlohu: vysoká minimálna mzda v pomere k priemernej mzde má tendenciu zhoršiť vyhliadky na zamestnanie zraniteľných skupín (napríklad dlhodobo nezamestnaných tým, že sa nevytvárajú pracovné miesta pri zvýšených nákladoch práce – poznámka J. K.), ale na druhej strane prispieva k presadeniu zásady pracovať sa oplatí oproti sociálnym dávkam“* (OECD, 2007a, s. 172).¹⁸

O skutočnosti, že na Slovensku je veľmi nízka minimálna mzda,¹⁹ resp. vysoký podiel pracujúcich je odmeňovaných v pásmach nízkych miezd, svedčí aj počet tzv. pracujúcich chudobných (*working poor*) podľa Zisťovania o príjmoch a životných podmienkach domácností v SR. Tabuľka 2.3 uvádza podiel tzv. pracujúcich chudobných a podiel nezamestnaných pod hranicou rizika chudoby (pod hranicou 60 % mediánu ekvivalentného príjmu).

¹⁸ Analýzu minimálnej mzdy pozri v kapitole 3.

¹⁹ O nízkej úrovni minimálnej mzdy na Slovensku svedčí aj skutočnosť, že čistá minimálna mzda za prácu na plný pracovný úväzok bola 292,5 eur (z hrubej minimálnej mzdy 337,70 eur) a bola nižšia ako hranica chudoby pre jednu osobu podľa EÚ SILC za rok 2012 (346 eur). Ale už pri tejto základnej relácii (príjem z práce – chudoba) sa treba pýtať, ako môže niekto nebyť chudobný, keď niekto vôbec nepracuje a má napríklad 6, 7 či 9 detí ...

V Strategii sociálneho začleňovania 2014 – 2020 v Českej republike (MPSV ČR, 2014) je nasledujúce stanovisko k úrovni minimálnej mzdy: *„Ve vztahu k životním nákladům relativně nízká (ačkoliv mezi „novými“ členskými státy EU patří minimální mzda v ČR mezi nejvyšší), a tudíž nemotivující úroveň minimální mzdy (i s přihlédnutím k optimálnímu nastavení i z pohledu zaměstnavatelů).“*

Tabuľka 2.3

Miera rizika chudoby po sociálnych transferoch podľa ekonomickej aktivity a pohlavia, %

		2009	2011	2013
Spolu	Pracujúci	5,2	6,3	5,7
	Nezamestnaní	48,6	42,6	43,8
Muži	Pracujúci	5,5	6,7	5,9
	Nezamestnaní	55,7	42,3	48,5
Ženy	Pracujúce	4,9	5,9	5,5
	Nezamestnané	42,2	42,9	39

Prameň: SILC – Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností v SR. ŠÚ SR (2014).

Podiel *pracujúcich chudobných* dosahuje asi 6 %, a to po sociálnych transferoch. Podiel *chudobných nezamestnaných* osciluje okolo 45 %. Je to spôsobené už spomenutou nízkou úrovňou miezd, z ktorých sa počíta podpora v nezamestnanosti, ktorá je oproti ostatným krajinám veľmi nízka.²⁰ V medzinárodnom porovnaní sa pri kvantifikácii adekvátnosti podpory v nezamestnanosti v dôsledku zníženia príjmov z práce používa indikátor *čistá miera náhrady podpory v nezamestnanosti (net replacement rate of unemployment benefits)* (graf 2.2).

Zlé postavenie Slovenska v čistej miere náhrady podpory v nezamestnanosti vysvetľuje aj vysoký podiel nezamestnaných pod hranicou rizika chudoby, ale aj najnižšiu hodnotu pasce nezamestnanosti spomedzi všetkých krajín EÚ 27. Hodnota *pasce nezamestnanosti*²¹ je len 43,1 % (posledné miesto z krajín EÚ 27, keď napríklad Rakúsko dosahuje hodnotu 72,9 %; Česká republika 74,4 %; Maďarsko 74,1 % a z vyspelých krajín Holandsko 81,2 %; Švédsko 67,4 % a Dánsko 81,6 % (EC, 2014).

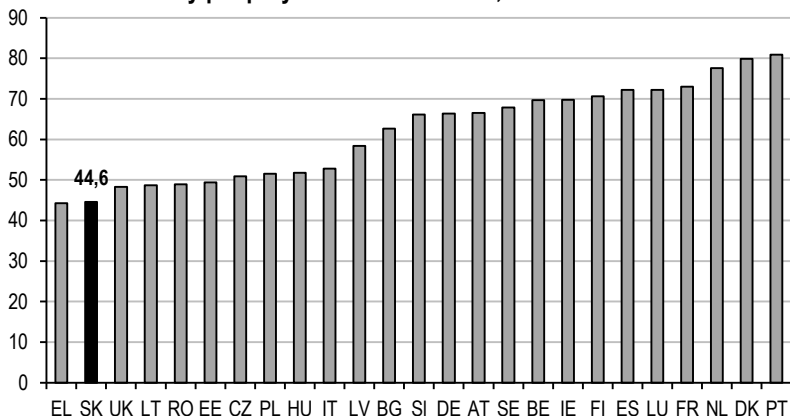
Samostatným problémom je úroveň zdanenia marginálnych príjmov z práce osôb, ktoré sú v pasci neaktivity. Podľa medzinárodného porovnania má Slovensko stále relatívne veľmi nízku marginálnu daňovú sadzbu príjmov meranú „priemernou pascou neaktivity“ (graf 2.3).

²⁰ Poznamenávame, že z hľadiska flexibility trhu práce, resp. faktorov systému *flexicurity*, patrí Slovensko v indikátoroch dĺžky poberania podpory v nezamestnanosti ku krajinám s relatívne veľmi krátkym obdobím (6 mesiacov).

²¹ *Pasca nezamestnanosti* štatisticky meria časť dodatočne zdanenej hrubej mzdy vo forme vyšších daní a stratu sociálnych benefítov, ako podporu v nezamestnanosti, sociálnu podporu a podporu bývania, ktoré nezamestnaný stratí po návrate do práce.

Graf 2.2

Čistá miera náhrady podpory v nezamestnanosti, * 2010

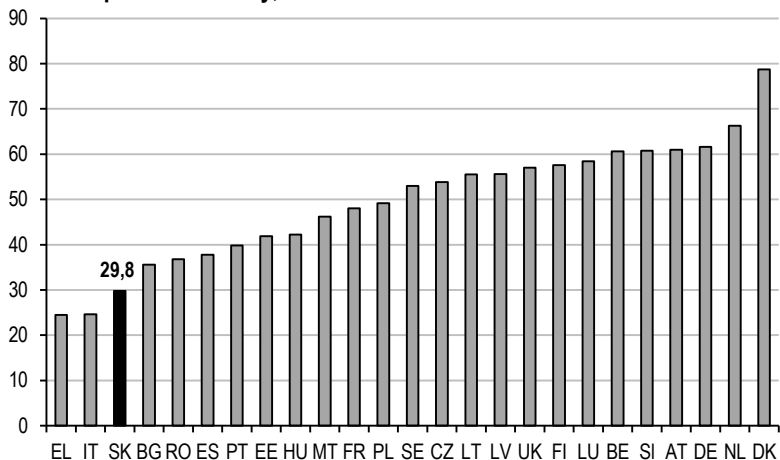


* Je to podiel čistých príjmov v nezamestnanosti (podpora nezamestnanosti plus ďalšie potenciálne sociálne benefity mínus dane) k čistým príjmom počas zamestnanosti (mzdy plus súvisiace sociálne benefity počas trvania práce). Benefity môžu obsahovať podporu v nezamestnanosti, sociálnu pomoc, rodinné dávky a podporu bývania.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov EC (2014, s. 137).

Graf 2.3

Priemerná pasca neaktivity, %



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov (EC, 2014).

V grafe 2.3 je medzinárodné porovnanie iba „priemerných“ hodnôt; existuje celý rad tabuliek marginálneho zdanenia v závislosti od počtu osôb domácností, počtu zarábajúcich členov domácností a ich kombinácie, hlavne v publikáciách OECD na základe *Tax and benefits indicators database*. Slovensko patrí do skupiny krajín s nízkou priemernou pascou neaktivity. Problémom sú však potenciálne pracovné sily z viacčlenných domácností, v ktorých je prírastok pracovných príjmov relatívne veľmi malý a práceschopní členovia domácností volia radšej naďalej poberanie sociálnych dávok oproti nízkym príjmom plynúcim z trvalej práce.²² Všetky modelové prepočty pri zmene pravidiel zdaňovania a zmenách sociálnej politiky sa zvyčajne vykonávajú na domácnostiach s dvomi, maximálne tromi deťmi, ale modelovanie zmeny „ochoty pracovať“ u práceschopných členov (rodičov) v domácnostiach s viacerými deťmi (piatimi i viacerými deťmi), aj keby sa vykonali, nemôžu zákonite ovplyvniť korekciu navrhovaných zásadných zmien v daňových a sociálnych zákonoch. A tak sú viacdenné domácnosti odsúdené na pascu chudoby a jej práceschopní členovia na pascu neaktivity.

Ako osobitne upozornila už spomenutá štúdia Svetovej banky, viac než polovica členov domácností poberajúcich dávky v hmotnej núdzi je v SR práceschopná a v zapojení do pracovného procesu im nebráni žiadne zdravotné postihnutie (Svetová banka, 2012, s. 33). Okrem toho sa v predmetnej štúdii uvádza, že v daňovom a dávkovom (sociálnom) systéme SR môžu existovať aj určité prvky odrádzajúce od zamestnania, najmä nízko platené práce na čiastočný úväzok. Experti Svetovej banky upozornili, že motivácia jednotlivca je nedostatočná, aby prijal tzv. *mini* alebo *midí* zamestnania, nízko platené zamestnania na čiastočný úväzok.²³ Podstatné je, že autori upozornili na skutočnosť, že

²² Problémy s pascou neaktivity majú aj ďalšie krajiny. Česká republika v Strategii sociálního začleňování 2014 – 2020 (MPSV ČR, 2014, s. 22 – 23) problém pasce inaktivity identifikovala nasledovne: „Vady vykazuje provázanost poskytování sociálních dávek s příjmem ze zaměstnání, kdy stávající systém není zcela motivující k hledání pracovního uplatnění nejenom ze subjektivních důvodů neochoty pracovat či nezískání dostatečných pracovních návyků a chápání práce jako společenské a psychologické hodnoty seberealizace a uplatnění se ve společnosti, ale rovněž z ekonomických důvodů, kdy hranice mezi příjmem ze zaměstnání a sociálním příjmem je mnohde velmi ostrá, či v případech, kdy příjem ze zaměstnání není schopný pokrýt veškeré náklady rodin související s přijetím zaměstnání (péče o dítě, dojíždění). Významnou roli hraje rovněž vysoká zadluženost, a to zejména v případě obyvatel sociálně vyloučených lokalit, kdy po nástupu do legálního zaměstnání těmito osobám zbývá z jejich mzdy jen nezabavitelné minimum (demotivační faktor).“

²³ Termíny *mini* zamestnanie alebo *midí* zamestnanie pochádza z reforiem nemeckého sociálneho systému (Hartz IV) zo začiatku 21. storočia, ktorých úlohou bolo zatriktívniť prácu pre pracovníkov s nízkymi mzdami na trhu práce.

v SR je to aj *aktivačný príspevok*, ktorý oslabuje motiváciu hľadať si „skutočné“ zamestnanie (tamtiež, s. 39). Problémom je teda aj jeho prípadné zvyšovanie. Z domácich autorov na negatívny účinok aktivačného príspevku upozornil Harvan (2011).²⁴

Na tomto mieste uvádzame zmenu čistého príjmu z minimálnej mzdy a z miezd stupňovite po maximálnu hranicu 570 eur, po ktorú platia dotácie štátu na zdravotné poistenie, čo sa prejaví rastom čistej mzdy od 1. januára 2015 oproti stavu ku koncu roka 2014 (tab. 2.4).

Tabuľka 2.4

Prírastok čistej minimálnej mzdy a miezd po úrovni 570 eur z dôvodu zmien v odvodoch (zaokrúhlené na celé eurá)

Hrubá mzda	Čistá mzda 2014	Čistá mzda 2015	Rozdiel čistých miezd
352	305		
380	327	340	13
426	359	369	10
437	367	376	9
448	375	383	8
470	390	397	7
480	398	404	6

Hrubá mzda	Čistá mzda 2014	Čistá mzda 2015	Rozdiel čistých miezd
502	413	418	5
513	421	425	4
535	436	439	3
546	444	446	2
568	458	459	1
570	460	460	0

Prameň: Vlastný výpočet na základe zákona č. 364/2014 Z. z.

Zvýšenie minimálnej mzdy na rok 2015 oproti minimálnej mzde v roku 2014 prinesie zvýšenie čistej mzdy oproti roku 2014 vo výške 22 eur a zvýhodnením odvodov na zdravotné poistenie v dôsledku zvýšenia zavedenia odpočítateľnej položky v pásme 4 560 – 6 840 eur vymeriavacieho základu získa zamestnanec s nízkym príjmom v pásme miezd od 380 eur (od úrovne minimálnej mzdy) do 570 eur bonus, ďalšie zvýšenie čistej mzdy vo výške od 13 do 0 eur. Okrem toho sa pre dlhodobu nezamestnaných, ak si od 1. januára 2015 nájdu zamestnanie, zavádza súbeh poberania pomoci v hmotnej núdzi, osobitného príspevku a príjmu z práce do výšky dvojnásobku minimálnej mzdy. Nový osobitný príspevok budú dostávať až 12 mesiacov – prvý polrok vo výške 126,14 eura mesačne a druhý polrok 63,07 eura mesačne. Podmienkou je mať dohodnutý pracovný

²⁴ „*Participanti totiž strácajú motiváciu hľadať si pracovné miesto počas trvania programu a vykonávanie drobných prác pre obec výrazne nezlepšuje ich zručnosti, a teda ani ich šancu sa zamestnať na nedotovanom pracovnom mieste*“ (Harvan, 2011, s. 17).

pomer na tzv. polovičný úväzok a jeho príjem vo výške minimálnej mzdy.²⁵ Toto kumulatívne zvýhodnenie predstavuje prvok motivácie na hľadanie a získanie zamestnania pre dlhodobo nezamestnaných, a súčasne pre nízkopríjmové skupiny.

2.3. Súvislosti rodinnej politiky a politiky zamestnanosti

Veľká recesia z konca prvej dekády nového milénia a následný prudký rast nezamestnanosti vo vyspelých krajinách vrátane Slovenska ukázali na nepripravenosť autorít zodpovedných za aktívne politiky trhu práce, čo môže súvisieť s tým, že v období predchádzajúcom tejto recesii sa nezamestnanosť vo viacerých krajinách znižovala bezprecedentným tempom, a tak mohlo dôjsť k určitému uspokojeniu zodpovedných autorít, ktorých aktívnu politiku v podstate suploval vysoký dopyt po voľných pracovných silách a uchádzači o zamestnanie neboli až tak odkázaní na pomoc štátu ako dnes.

Koncept aktivácie príjemcov sociálnej pomoci je dnes vari ešte aktuálnejší ako kedykoľvek predtým. Svedčí o tom jednak vysoká miera dlhodobej nezamestnanosti, jednak akútna potreba konsolidácie verejných financií pri snahe o zefektívnenie výdavkov rozpočtu vo svetle zadĺženia štátu. Tu treba zdôrazniť, že vhodne nastavený rámec sociálnej podpory, napríklad v podobe rodinných dávok, môže byť významným doplnkom efektívneho hospodárskopolitického mixu aktivácie nízkokvalifikovaných skupín obyvateľstva.

Je namieste zamyslieť sa nad tým, do akej miery parametre sociálneho systému ovplyvňujú flexibilitu trhu práce a flexibilitu ľudí v priebehu ich životného cyklu. V súvislosti s akútnou potrebou riešenia vysokej miery dlhodobej nezamestnanosti, ako aj nevyhnutnou konsolidáciou verejných financií, je vo viacerých krajinách EÚ možné sledovať rozšírenie tradičných nástrojov aktívnej politiky trhu práce v rámci väčšieho zapojenia parametrov sociálneho systému do riešenia problémov so zamestnanosťou. Tento trend zvyšovania motivácie ľudí pracovať so sebou prináša zmenu podoby sociálneho štátu v takej podobe, ako sme ho poznali doteraz (MISSOC Secretariat, 2008). Systém sociálnej pomoci môže v niektorých momentoch životného cyklu ovplyvniť plynulý prechod medzi jednotlivými fázami života (napr. nezamestnanosť – zamestnanosť). Prekážky, ktoré tomu bránia, je možné identifikovať tak na úrovni prístupu k sociálnym dávkam, na úrovni ich výšky, ako aj obdobia, po ktoré sú vyplácané. V tomto

²⁵ Zákon č. 308/2014 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 183/2014 Z. z.

zmysle budeme analyzovať možný vplyv rodinných príspevkov na zamestnanosť a mieru pôrodnosti.

Primárnym cieľom sociálnej politiky je pomôcť jednotlivcom a rodinám vyrovnávať sa s dôsledkami ekonomických šokov, takých, ako bola aj Veľká recesia. Veľmi dôležité je pritom dbať o to, aby sa náhle a krátkodobé problémy nestali dlhodobou nevýhodou, ktorá bude spoločnosť a jednotlivca zaťažovať omnoho viac ako dočasné problémy. Je zrejmé, že ekonomické šoky majú rôzne príčiny, ktoré sociálna politika a jej nástroje nevedia ovplyvniť. Vhodne nastavená sociálna politika však môže posilniť schopnosť domácností adaptovať sa a primerane reagovať na prichádzajúce ekonomické ťažkosti (tie potom nepredstavujú taký šok a stratu pre spoločnosť). Pre spoločnosť ako celok môžu ciele sociálne politiky zabrániť tomu, aby sa cyklické a dočasné krízy v niektorých segmentoch spoločnosti nepreniesli do dlhodobej sociálnej krízy.

Ekonomická kríza so sebou nepriniesla len zhoršenie štandardov a kvality života, ale aj pomerne veľkú neistotu. Efektívnosť a intenzita prijímaných opatrení boli v jednotlivých krajinách rôzne, tak ako sú v týchto krajinách rôzne regulačné rámce sociálnych systémov.²⁶ Rozsah a veľkosť sociálnych výziev, ktorým musíme dnes čeliť vo svetle fiškálnych obmedzení, neboli očakávané a krajiny neboli na tento vývoj pripravené. Spočiatku došlo vo väčšine krajín k rastu výdavkov na sociálne programy a vlády pripravili relatívne veľké fiškálne stimuly – „balíčky“. Postupom času sa však rozpočtové deficity a verejné dlhy zvýšili na neudržateľné úrovne, čím sa v podstate vyčerpal priestor na ďalší rast výdavkov (Cournède et al., 2013). Napriek tejto vlne stimulov sa sociálne problémy nepodarilo komplexne vyriešiť, naopak, v niektorých krajinách došlo ešte k ich väčšiemu prehĺbeniu. Vysoké verejné dlhy pretrvávajú, a preto môžeme predpokladať, že z nich vyplývajúce fiškálne tlaky budú ovplyvňovať výdavkové možnosti aj v nasledujúcich rokoch. Sociálne výdavky tak zostanú pod veľkým tlakom, čo môže mať potenciálne fatálne dôsledky vo vzťahu ku kapacite a možnostiam sociálnej politiky pri poskytovaní podpory najviac odkázaným skupinám obyvateľstva.

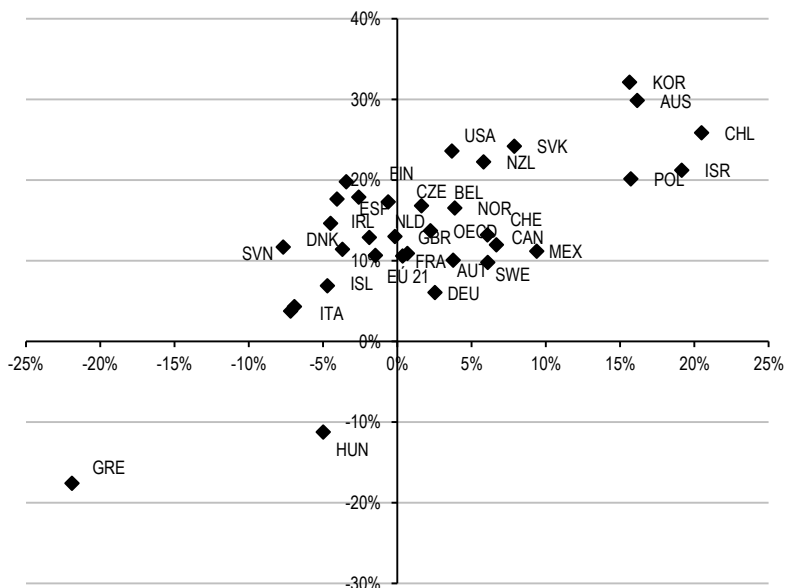
Pri spomínaných fiškálnych tlakoch zohráva okrem iného dôležitú úlohu spomalenie tempa rastu HDP, prípadne jeho pokles. Nie je preto prekvapením paradox, že najväčší nárast sociálnych výdavkov medzi rokmi 2007 – 2008 a 2012 – 2013 zaznamenali krajiny s relatívne silným hospodárskym rastom a kúpnu silou, a nie tie krajiny, pri ktorých vplyvom hlbokého hospodárskeho prepadu vznikla najväčšia potreba poskytnutia sociálnej pomoci (graf 2.4).

²⁶ Okrem toho sa krajiny odlišujú kultúrou, zvykmi, skúsenosťami, alebo rôznymi pozíciami v čase nástupu krízy.

Niektoré krajiny, ktoré zaznamenali prudký pokles HDP, síce reagovali na nepriaznivý vývoj zvýšením sociálnych výdavkov (Estónsko, Fínsko, Írsko, Španielsko), ale iné krajiny, ako Taliansko alebo Portugalsko, zaznamenali vo svetle poklesu HDP len veľmi mierny rast sociálnych výdavkov. Na druhej strane, z grafu 2.4 je zrejмый podstatný pokles sociálnych výdavkov v Grécku a Maďarsku, ktorý je sprevádzaný poklesom HDP.

Graf 2.4

Sociálne výdavky sa zvýšili menej v krajinách viac postihnutých krízou



Poznámka: Percentuálna zmena reálneho HDP (os x), percentuálna zmena reálnych sociálnych výdavkov (os y).

Prameň: OECD (2014a).

Rodičovské príspevky a zamestnanosť

Úsporné opatrenia prebiehajúce vo väčšine európskych krajín sa nevyhli ani sociálnym dávkam pre rodiny a deti. Pred krízou sa tieto dávky nezriedka zvyšovali vrátane daňových úľav pre rodiny s deťmi alebo dotovania služieb pre tieto skupiny obyvateľstva. Napríklad v Nemecku, Taliansku alebo Maďarsku

boli rodinám v núdzi vyplatené jednorazové finančné príspevky. Vo Francúzsku boli rodinám s deťmi znížené dane. Tento trend sa však vplyvom krízy a potreby konsolidácie verejných financií zastavil a v niektorých krajinách dokonca zvrátil opačným smerom, ako napríklad v spomínanom Francúzsku, ktoré pre bohatšie rodiny s deťmi od roku 2014 zdvihlo dane. V ďalších krajinách sa sice nechávajú rodičovské príspevky bez zmien, sprísňujú sa však podmienky na ich udelenie.

Vo viac ako polovici krajín OECD nezávisí výška rodičovských príspevkov na deti vo veku od 3 do 12 rokov od príjmu rodiny a sú vyplácané všetkým rodinám s deťmi. V niektorých krajinách, ako Rakúsko, Francúzsko a Nemecko, robia zodpovedné authority cieľnú rodinnú politiku smerom k špecifickým skupinám obyvateľstva, keď nízko príjmové rodiny, rodiny s malými deťmi, alebo s nezamestnanými rodičmi majú nárok na dodatočné zvýšenie príspevkov. Napríklad v Belgicku sa základné rodičovské príspevky zvyšujú od siedmeho mesiaca nezamestnanosti rodiča. Základné rodičovské príspevky na jedno dieťa sú najväčšie v Maďarsku, Írsku a Luxembursku, pričom na Slovensku sú, podobne ako v Poľsku alebo Českej republike, tieto dávky menšie (OECD, 2014b).

Slovensko nemení výšku rodinných dávok ani v závislosti od veku dieťaťa, ani v závislosti od počtu detí v rodine. S niečím podobným sa nestretneme v žiadnej z krajín OECD, pričom môžeme konštatovať, že prevláda progresivita vyplácaných dávok, ktoré sa v jednotlivých krajinách OECD zvyšujú buď v závislosti od počtu detí v rodine,²⁷ alebo veku dieťaťa. Takisto platí, že rodinné dávky nie sú na Slovensku nijako podmieňované, zatiaľ čo v krajinách, ako Austrália, Kanada, Česká republika, Island, Taliansko, Holandsko, Nový Zéland, Poľsko, Portugalsko, Slovinsko, Španielsko a Veľká Británia, sa posudzuje príjem rodiny.

Verejné výdavky na rodičovské príspevky predstavujú finančnú pomoc pre rodičov s deťmi. Výdavky spojené so sociálnou politikou v oblastiach, ako je zdravotníctvo alebo bývanie, ktoré tiež pomáhajú rodinám (ale nie exkluzívne), v nasledujúcich úvahách zahrnuté nie sú, hoci sú veľmi dôležitým doplnkom komplexnej a efektívnej rodinnej politiky.

Rodičovské príspevky sme rozdelili do troch skupín:

1. peňažné dávky pre rodiny s deťmi (prídavky na dieťa, podpora počas rodičovskej dovolenky a podpora pre osamelých rodičov);
2. verejné výdavky na služby pre rodiny s deťmi (dotovanie predškolskej výchovy, podpora starostlivosti o dieťa prostredníctvom cieľných platieb rodičom, verejné výdavky na pomoc mladým, alebo na rôzne rodinné centrá);

²⁷ Často až od tretieho dieťaťa, ako je to napríklad v Nemecku.

3. finančná pomoc poskytovaná nepriamo prostredníctvom daňového systému (daňové výnimky a odpisy, nižší daňový základ – napríklad príjmy z rodičovských príspevkov oslobodené od dane, alebo možnosť znížiť si zdaniteľný príjem).

Krajiny OECD vynakladajú na rodičovské príspevky v priemere 2,55 % HDP (Slovensko bolo v roku 2011 tesne pod touto hranicou, rovnako ako Česká republika), pričom sa vyznačujú pomerne veľkou variabilitou. Zatiaľ čo verejné výdavky na rodinné dávky sú vyššie alebo na úrovni 4 % HDP v krajinách, ako Veľká Británia, Írsko, Dánsko a Maďarsko, rodičovské príspevky v Kanade, Čile, Grécku, Kórei, Portugalsku, Mexiku a USA nie sú vyššie ani ako 1,5 % HDP. Krajiny sa medzi sebou líšia aj rozdelením benefitov medzi priame platby, dotované služby, alebo daňové úľavy. Väčšina krajín sa spolieha najmä na priame platby v hotovosti (vrátane Slovenska), ale napríklad krajiny, ako Čile, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Island, Izrael, Taliansko, Kórea, Mexiko, Holandsko, Nórsko, Španielsko, Švédsko a USA, vynakladajú väčšiu časť zo svojho HDP na dotované služby pre rodiny s deťmi (čím sa priamo podporuje zamestnanosť). Tu sa ukazuje nevyužitý priestor pre Slovensko, ktoré by takto mohlo pri nezmenených celkových výdavkoch na podporu rodiny prostredníctvom ich prerozdelenia v prospech dotovaných služieb dosiahnuť potenciálny rast zamestnanosti, čím by sa efekt rodičovských príspevkov multiplikoval aj v prospech tvorby nových pracovných miest. V niektorých krajinách je zase nadpriemerne vysoký (nad 0,5 % HDP) podiel daňových úľav pre rodiny s deťmi na HDP (Česká republika, Francúzsko, Nemecko, Holandsko, Maďarsko a Taliansko). Podpora rodín prostredníctvom daní je založená na tom, že pri danej úrovni príjmov je zdaniteľná časť príjmu tým menšia, čím väčšia je rodina. Slovensko v tomto smere zaostáva a ako zaujímavá alternatíva sa ukazuje najmä zatraktívnenie práce v očiach mnohodetných rodín s nezamestnanými rodičmi prostredníctvom zvýšenia nezdaniteľnej časti mzdy.

Pri podrobnejšej analýze rodičovskej podpory sa zameriame na vyhodnotenie rozdielných rámcov pre materské dovolenky v jednotlivých krajinách. Bude-me uvažovať s metodologickým konceptom FRE (*full-rate equivalent*), ktorý predstavuje počet týždňov materskej dovolenky, počas ktorých by matka poberala priemernú mesačnú mzdu (OECD, 2014c). Tento ukazovateľ umožňuje lepšiu komparáciu medzi jednotlivými krajinami, ktoré sa medzi sebou pomerne výrazne líšia tak z hľadiska dĺžky trvania podpory, ako aj náhrady ušlej mzdy (*replacement rate*).²⁸

²⁸ Pričom uvažujeme, že matka predtým poberala mesačnú mzdu na úrovni priemeru danej krajiny.

Na úvod môžeme konštatovať, že Medzinárodná organizácia práce (ILO) vo svojej konvencii určuje, že materská dovolenka by mala trvať najmenej 14 týždňov. V prípade Slovenska platí, že v roku 2013 bola podľa údajov OECD dĺžka materskej dovolenky 28 týždňov (rovnako ako v Českej republike), čo je po Írsku (42 týždňov) a Veľkej Británii (52 týždňov) najviac spomedzi všetkých členských štátov OECD. Zároveň ale platí, že počas materskej dovolenky Slovensko v porovnaní s uvedenými ostrovnými krajinami poskytuje o viac ako polovicu štedrejšiu náhradu ušlej mzdy.

Priemerná dĺžka materskej dovolenky bola v krajinách OECD v roku 2013 na úrovni 18 týždňov, pričom hranicu 14 týždňov odporúčanú ILO nedosahovalo len niekoľko krajín, ako Nórsko (9), Mexiko (12), Kórea (12,9), Island (13), Austrália (6). Slovensko sa so svojou hodnotou FRE na úrovni 15,4 týždňov približuje skupine krajín, ktoré by sme mohli označiť ako relatívne štedré z pohľadu preplácania materskej dovolenky, čo sú ale väčšinou krajiny, ktorých *replacement rate* vo forme hradenia ušlej mzdy je vysoký – na úrovni 100 % priemernej mesačnej mzdy. Sú to tieto krajiny: Holandsko, Španielsko, Slovinsko, Poľsko, Litva, Lotyšsko, Grécko, Nemecko, Estónsko a Rakúsko. Všetky tieto krajiny mali zároveň kratšie obdobie trvania podpory počas materskej dovolenky ako Slovensko. To v prípade Slovenska naznačuje možné zbytočné plytvanie časom, počas ktorého môže žena u nás poberať podporu na materskej dovolenke, čo ide na úkor výšky náhrady ušlej mzdy. Porovnanie Slovenska s vybranými krajinami na úrovni doby trvania materskej dovolenky, miery náhrady ušlej mzdy a počtu týždňov počas ktorých by matka mohla pri danom rozpočte poberať dávky na úrovni priemernej mzdy ukazuje tabuľka 2.5.

T a b u ľ k a 2.5

Porovnanie nastavení systému materskej dovolenky vo vybraných krajinách

	Materská dovolenka (týždne)	Priemerná miera úhrady ušlej mzdy (%)	Materská platená na úrovni FRE (týždne)
Česká republika	28	70,0	19,6
Maďarsko	24	70,0	16,8
Poľsko	22	100,0	22,0
Slovensko	28	55,0	15,4
Francúzsko	16	98,4	15,7
Rakúsko	16	100,0	16,0

Prameň: OECD (2014b).

Dlhá doba trvania materskej dovolenky môže pri relatívne štedro nastavenom systéme motivovať matky zotrvať na materskej dovolenke dlhšie ako v iných krajinách, čo môže byť vo vzťahu k uplatneniu sa na trhu práce rizikové, predovšetkým pre pracovné návyky skupín obyvateľstva postihnutých dlhodobou nezamestnanosťou. Slovenský systém podpory rodičov s deťmi ukazuje svoju štedrú dimenziu v porovnaní s ostatnými krajinami OECD, najmä keď porovnáme platenú rodičovskú dovolenku a predĺženú starostlivosť o dieťa. Tu sme spomedzi všetkých členských štátov OECD so 136 týždňami rodičovskej dovolenky pri starostlivosti o dieťa spolu s Maďarskom na druhom mieste hneď za Fínskom (tab. 2.6).

Tabuľka 2.6

Porovnanie vybraných krajín – materská dovolenka a starostlivosť o dieťa

	Materská dovolenka a starostlivosť o dieťa (týždne)	Priemerná miera úhrady ušlej mzdy (%)	Materská platená na úrovni FRE (týždne)
Česká republika	84	46,4	39,0
Maďarsko	136	20,9	28,4
Poľsko	104	12,8	13,3
Slovensko	136	20,5	27,9
Francúzsko	26	18,0	4,9
Rakúsko	65	24,2	15,7

Prameň: OECD (2014b).

Po sčítaní potenciálnych výhod vyplývajúcich z nastavenia systému podpory tak na strane dávok spojených s materskou dovolenkou, ako aj podpory pri rodičovskej dovolenke a predĺženej starostlivosti o dieťa dochádzame k záveru, že sociálny systém na Slovensku je z pohľadu obdobia, počas ktorého sa poskytuje podpora rodičom, najštedrejší spomedzi všetkých členských štátov OECD.²⁹ Tento mimoriadne vysoký rozsah podpory, čo sa týka dĺžky jej trvania, vedie k tomu, že pri daných finančných prostriedkoch, ktoré sú na uvedené programy podpory vyčlenené, dostávajú matky podporu vo forme úplnej úhrady priemernej mzdy len relatívne krátky čas. Takéto nastavenie môže k využívaniu systému plnej podpory motivovať najmä ženy z chudobnejšieho prostredia, ktoré nebudú počítať náklady obetovanej príležitosti vo forme ušlej mzdy, čo

²⁹ Spolu je to 164 týždňov, pričom hranicu 100 týždňov presahuje dĺžka trvania tejto kombinovanej podpory ešte v Maďarsku, Fínsku, Poľsku a Českej republike.

môže potenciálne podkopávať ich motiváciu začleniť sa do trhu práce. Zvyšujú sa tak náklady rozpočtu, pretože sa nepriamo podporuje potenciálna nezamestnanosť, pričom sú do tejto podpory navyše zahrnuté všetky ženy s trvalým bydliskom na území Slovenska, bez ohľadu na to, či sú poistené, alebo nie, čo platí okrem Slovenska len v niektorých krajinách OECD,³⁰ inak je podpora podmienená poistením, alebo predchádzajúcim zaradením ženy do nejakej formy pracovného pomeru (OECD, 2014b).

To znamená, že pri relatívne nízkom podiele mesiacov, počas ktorých by mohla matka pri danom rozpočte poberať dávky na úrovni 100 % *replacement rate*, stávajú sa náklady obetovanej príležitosti s rastúcim ušlým príjmom ženy na materskej dovolenke čoraz vyššie. Na druhej strane, pre ženy vyradené z trhu práce, alebo odkázané na sociálnu pomoc od štátu, budú náklady obetovanej príležitosti pri takto nastavenej podpore³¹ oveľa menšie, alebo dokonca žiadne. Pokiaľ by sme chceli parafrázovať P. Shultza (2005), tak pri nezamestnanej žene a príjme nízkokvalifikovaných členov rodiny závislej od dávok od štátu sa materstvo ženy stáva v podstate fyzickým aktívom a dodatočným finančným zdrojom rodinných príjmov, čo platí v prípade Slovenska na pomerne dlhé obdobie. V tom prípade môže okrem iného dochádzať k oddiaľovaniu možnosti aktivácie žien na trhu práce, a to práve tých z najviac znevýhodnených skupín obyvateľstva. Zvýšením *replacement rate* a skrátením obdobia, počas ktorého je možné poberať materské dávky a rodičovskú podporu pri starostlivosti o dieťa, by sa mohli získať dodatočné finančné prostriedky na potenciálny rast agregátneho dopytu a zamestnanosti. Pri presadení zmeny sektorovej štruktúry rodinnej podpory na Slovensku v kombinácii s rastom podielu daňových úľav a dotovaných služieb na HDP na úkor podielu priamych finančných platieb pre rodiny by mohlo dôjsť k dôležitým multiplikačným efektom smerom k zamestnanosti (pri podmienke *ceteris paribus*). Navyše by sa tým v podstate vymazali náklady obetovanej príležitosti pre lepšie zarábajúce matky. Na druhej strane, časť z vyšších dávok by sa mohla v prípade dlhodobo nezamestnaných matiek použiť na neskoršie prefinancovanie ich rekvalifikácie, alebo vložiť do predškolskej výchovy ich maloletých potomkov.

Vývoj pôrodnosti

Toto relatívne štedré nastavenie dlhej doby trvania materskej dovolenky a relatívne vysokej úrovne náhrady ušlej mzdy by sa malo pozitívne odraziť na

³⁰ Česká Republika, Dánsko, Fínsko, Taliansko, Švédsko.

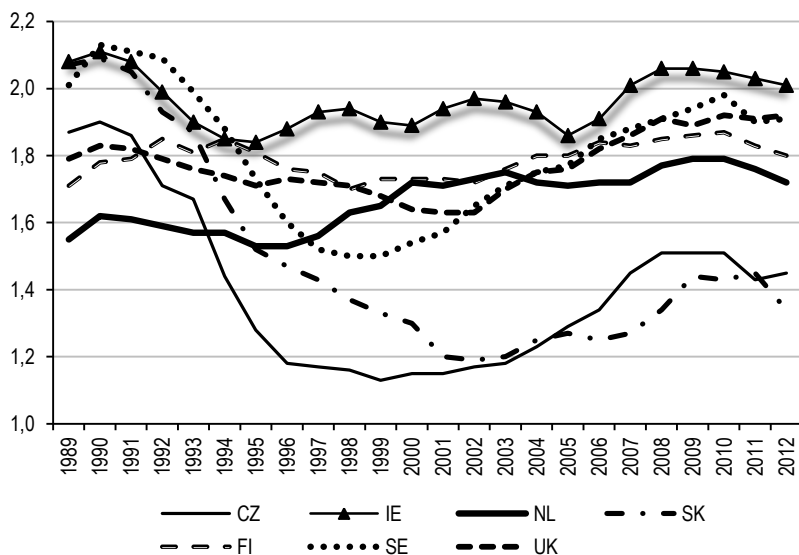
³¹ S príliš veľkým rozdielom medzi FRE a celkovými mesiacmi s nárokom na podporu.

vývoji populačnej krivky v SR, ale dlhodobé demografické trendy, žiaľ, poukazuju skôr na opačný vývoj. Sociálne problémy a vysoká nezamestnanosť sa bezprostredne podpisujú pod schopnosť domácností uspokojovať potreby rodičov a detí, avšak v dlhodobom horizonte môžu mať tieto faktory aj širšie spoločenské konzekvencie a okrem iného negatívne ovplyvniť budúcu pôrodnosť (OECD, 2014a).

Miera úhrnnej plodnosti sa v krajinách OECD za posledných 50 rokov výrazne znížila. V roku 1960 bola jej priemerná hodnota okolo 3,3 dieťaťa na jednu ženu. V roku 2011 sa úhrnná plodnosť vo väčšine krajín OECD nachádzala pod úrovňou potrebnou na prirodzenú obnovu obyvateľstva, pričom jej priemerná hodnota sa pohybovala okolo 1,7. Jedinou krajinou zo skupiny OECD, ktorá si udržala mieru pôrodnosti nad hranicou potrebnou na prirodzenú obnovu obyvateľstva, bol Izrael (2,1 dieťaťa na jednu ženu). Pretrvávajúca ekonomická a sociálna neistota môže ešte viac znížiť počet detí na jednu ženu, čo potvrdzuje aj fakt, že počas krízy sa medzi rokmi 2008 – 2011 znížila miera pôrodnosti vo viac ako 2/3 krajín OECD. Graf 2.5 udáva vývoj úhrnnej plodnosti (*total fertility rate*).

Graf 2.5

Vývoj úhrnnej plodnosti vo vybraných krajinách (1989 – 2012)



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Ako je zrejmé z grafu 2.5, Slovensko sa však už od druhej polovice deväťdesiatych rokov prepadáva v pôrodnosti do podpriemerných hodnôt a pod krajiny, ktoré boli do roku 1994 v pôrodnosti za Slovenskom, čo stavia pred zodpovedné autority dôležité výzvy do budúcnosti.

2.4. Transformácia rodinnej politiky ako faktor ponuky práce

Pri transformácii sociálnej politiky, a osobitne rodinnej politiky ako jej súčasť, by sa mali začať zohľadňovať všetky ciele, ktoré má táto politika plniť. V prípade nekvalifikovaných a dlhodobo nezamestnaných pracovných síl jednou z hlavných úloh poskytovania dávok štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci je zabezpečenie dostatočných príjmov domácností ako ochrany pred upadnutím do chudoby, zabezpečenie dostatočného príjmu pre deti, podpora rodín v rámci propopulačnej politiky v podmienkach starnutia obyvateľstva a jej eliminácie prostredníctvom zníženia starnutia „zdola“. Na druhej strane by sa plnenie týchto cieľov nemalo dostať do rozporu s ďalšími cieľmi ekonomickej politiky a politiky sociálnej inklúzie, a to, aby sociálna politika nevytvárala bariéry pre vstup na trh práce a zapojenie sa do pracovného procesu prístupných členov domácností. Na tento účel je potrebné využívať všetky možnosti optimalizácie plnenia uvedených (a ďalších) cieľov politik prostredníctvom prispôbovania výšky sociálnej dávky, dĺžky a podmienok jej poberania (osobitne testovania príjmov domácností, ale aj ďalších špecifických podmienok, napr. plnenia si školských povinností detí atď.). To znamená, že moderná sociálna politika a systém sociálnej ochrany musia vytvárať podmienky na aktívnu inklúziu aj znevýhodnených skupín, t.j. nízkokvalifikovaných, zdravotne postihnutých osôb, imigrantov i príslušníkov etnických menšín.

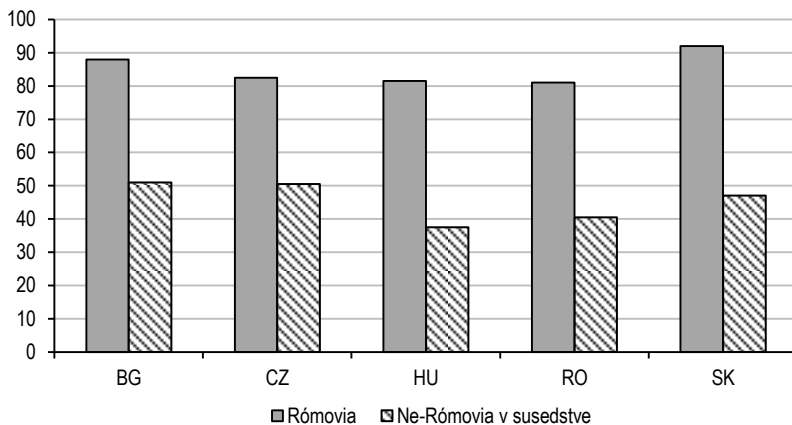
Transformácia rodinnej politiky (i pronatalitnej politiky) je potrebná aj vzhľadom na už spomenutú celkovú priemernú nízku mieru natality na Slovensku a aj preto, lebo terajšie nastavenie rodinných dávok prehľbuje disproporcie medzi majoritnou časťou spoločnosti, ktorá má vyššiu mieru zamestnanosti, a mladí ľudia majú stále väčšie problémy zosúladiť pracovný život s výchovou detí, a sociálne vylúčenou časťou spoločnosti, ktorá má extrémne vysokú pôrodnosť, vysokú mieru nezamestnanosti a z týchto dvoch paralelných dôvodov sa dostáva do pasce neaktivity i pasce chudoby. Aby si mladé rodiny z majoritnej časti spoločnosti udržali prácu na čoraz viac konkurenčnom trhu práce, riešia si potenciálne problémy s výchovou detí v rodine znižovaním ich počtu.

Diskrepanciu v miere pôrodnosti a s tým súvisiace problémy charakterizuje aj najvyšší podiel rómskeho obyvateľstva na Slovensku spomedzi všetkých

krajín v Európe³² a najvyšší podiel rómskeho obyvateľstva žijúceho pod hranicou rizika chudoby zo všetkých nových členských štátov EÚ (graf 2.6).

Graf 2.6

Medzinárodné porovnanie podielu Rómov pod hranicou rizika chudoby, %



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov FRA v UNDP (2012).

Podobné problémy Rómov ako na Slovensku poznajú aj v Rumunsku či Maďarsku, v menšej miere však aj v západnej Európe. „S desaťpercentným podielom by si však ťažko poradili aj v najvyspelejších krajinách“ (B. Vaňo, Pravda, 11. 5. 2010). Slovenskí demografi v nedávnej minulosti avizovali, že štát túto situáciu skôr či neskôr bude musieť začať riešiť zmenou hospodárskych a sociálnych politík. „Sociálna politika by mala zabezpečiť, že zostať na sociálnych dávkach (staying on social welfare) je menej atraktívne, ako sa angažovať v aktivitách generujúcich príjem“ (UNDP, 2002, s. 82). Z citovanej štúdie UNDP treba spomenúť aj odporúčanie pre sociálnu politiku: „Sociálne dávky by mali byť prepojené s účasťou na trhu práce, sledujúc princíp pozitívne benefity za pozitívnu snahu“ (ibid., s. 6).

Dlhodobé zotrúvanie mužov v nezamestnanosti a žien na materskej (resp. rodičovskej) dovolenke (u mnohých rodín a domácností sociálne vylúčených) vytvára jednoznačnú závislosť takýchto domácností od sociálnych dávok a nemožnosť dostať sa z pasce chudoby a pracovnej neaktivity. Takáto

³² K dispozícii sú len odhady; presná štatistika nejestvuje.

domácnosť (rodina) opakovane využíva sociálne dávky určené na prechodné obdobia v jej živote spojené s výchovou dieťaťa v prvých rokoch života a jej práceschopní členovia sa ani nedostanú k využívaniu ostatných foriem sociálneho zabezpečenia určených na iné prechodové situácie užšie späté s trhom práce, napríklad pri prechode medzi pracovnými miestami, medzi zamestnanosťou a samozamestnávaním, medzi zamestnaním a súkromnými aktivitami a pod. (MISSOC Secretariat, 2008).

Na Slovensku je potrebná zmena rodinnej politiky, ktorá by po transformácii (a aj prostredníctvom presadenia zásady „pracovať sa oplatí“ a vyššej zamestnanosti nateraz sociálne vylúčenej časti obyvateľstva) nediskriminačne prispela aj k zmierneniu rozdielov, resp. priblíženiu mier fertility, podľa národností,³³ etník či sociálnych skupín; aj keď na Slovensku tento problém diametrálne rozdielneho modelu pôrodnosti prebieha predovšetkým na úrovni rómska menšina verzus majoritná časť spoločnosti.

Štatistiky vo vyspelých krajinách potvrdzujú, že jestvujú rozdiely aj v pôrodnosti medzi veľkými mestami a vidiekom. Napríklad v Paríži začínajú dominovať jednodetné rodiny napriek tomu, že Francúzsko ako celok patrí dlhodobo spomedzi krajín západnej Európy ku krajinám s najvyššou mierou pôrodnosti. Je to dôsledok dlhodobej kvalitnej rodinnej politiky, ktorá pamätá na rovnováhu v cieľoch, ktoré má rodinná politika plniť. Problém vo vyspelých krajinách spočíva v nízkej miere fertility a rodinná politika je tým nástrojom, ktorý by mal túto mieru fertility jednoznačne skôr zvyšovať vzhľadom na prebiehajúci proces starnutia populácie. Zdá sa však, že otázka nestojí tak, či by vlády mali, alebo nemali zasiahnuť zmenou politiky, ale skôr treba položiť otázku, či je možné politikami zvýšiť pôrodnosť (Gautier a Philipov, 2008).

Základnú súhrnnú charakteristiku terajších procesov vo vyspelých krajinách (poučnú aj pre zmenu paradigmy v rodinnej politike na Slovensku) podáva Lutz (2008) na pozadí rapidného poklesu obyvateľstva v Bulharsku (ale v podstate charakterizuje procesy vo vyspelých krajinách EÚ). Vysvetľuje potrebu zmeny paradigmy v populačnej politike a jej posune od „populačnej stabilizácie“ (*population stabilization*), čo je jednodimenzionálny koncept s dôrazom na počet obyvateľov a na ich vekovú a rodovú štruktúru, k paradigme „populačnej rovnováhy“ (*population balance*), ktorá zvažuje ľudský kapitál a jeho rozdelenie podľa veku a rodu. V úvahách prvej paradigmy *populačnej stabilizácie* hrá úlohu počet ľudí, ktorí v prvom rade produkujú (zamestnané osoby), v pomere k tým, ktorí v prvom rade konzumujú. Zmeny v tomto pomere sa spájajú so životnou úrovňou

³³ Aj politickí predstavitelia maďarskej národnostnej menšiny viackrát vyjadrili znepokojenie nad znižovaním podielu občanov maďarskej národnosti za obdobie medzi dvoma sčítaniami obyvateľov, domov a bytov v Slovenskej republike v rokoch 2001 a 2011.

(*wellbeing*) populácie. V podmienkach starnutia populácie sa nerovnováhy vo vekových štruktúrach prejavujú problémami financovania dôchodkových systémov. Na rozdielnu mieru starnutia reagovali individuálne aj vyspelé krajiny. Napríklad, enormne už vzrástol vek odchodu do starobného dôchodku v Nemecku práve v dôsledku oveľa nižšej pôrodnosti ako vo Francúzsku, kde je vyššia pôrodnosť (vďaka tradícii rodinnej politiky), ktorá stále udržiava vek odchodu do dôchodku na prijateľne nízkych hodnotách.

Ak sa pozrieme na očakávaný vývoj populácie na Slovensku z hľadiska druhej paradigmy *populačnej rovnováhy*, tak práve z jej pohľadu Slovensko očakávajú vážne negatívne zmeny vyplývajúce z rozdielneho vývoja štruktúry populácie v jednotlivých vekových kohortách podľa ľudského kapitálu. Vysoká pôrodnosť Rómov, ktorá získava veľmi nízke vzdelanie, nedokáže nahradiť odchádzajúce staršie populačné ročníky do dôchodku.³⁴ V súčasnosti podiel narodených Rómov v populačnom ročníku predstavuje asi jednu pätinu (ak už nie viac) a je predpoklad, že bude rásť. Táto diskrepancia môže mať vážne dôsledky na vývoj národohospodárskej produktivity práce.

Lutz ďalej konštatuje, že triáda faktorov (natalita, úmrtnosť, saldo imigrácie a emigrácie) platí, ale navyše má súvislosť so vzdelaním. Jestvujú totiž významné interakcie medzi vzdelaním a fertilitou (vyššie vzdelané ženy majú deti vo vyššom veku a ich deti sú taktiež lepšie vzdelané), ale aj s mortalitou (vzdelanejší ľudia sú spravidla zdravší). A zdôrazňuje, že tieto fakty sa musia brať do úvahy pri formulovaní politik. O uvedené prístupy a novú paradigmu sme sa snažili oprieť naše návrhy na zmeny v rodinnej politike.

Podľa nášho názoru slovenskí demografi doteraz dôraznejšie neupozornili na potrebu zmeny rodinnej politiky (resp. na potrebu zmeny paradigmy a na jej dotiahnutie do rodinnej politiky rezignovali), a to bez ohľadu na to, že reakcia obyvateľstva na zmenu rodinnej politiky môže trvať veľmi dlho a výsledky nemusia byť jednoznačné. V roku 2002 Výskumné demografické centrum spracovalo publikáciu *Prognóza vývoja rómskeho obyvateľstva do roku 2025* (Vaňo, 2002) a pri jej spracovaní, pri strednom variante sa predpokladalo, že v roku 2025 sa dosiahne „úhrnná rómska plodnosť“ na úrovni 2,000 (t. j. menej, ako je „minimálna reprodukčná hodnota“ 2,1). Dokonca prognóza vo svojom nízkom variante pracovala s „úhrnnou rómskou plodnosťou“ 1,720. O rok po spracovaní tejto prognózy (od 1. 1. 2004) sa do praxe zaviedol nový reformovaný systém dávok rodinnej politiky (ministra L. Kaníka), ktorý v spoločnosti ako celku neúčinkuje, úhrnná plodnosť je na dne krajín EÚ

³⁴ Pritom Slovenská republika a Česká republika podľa údajov OECD v roku 2011 patrili na úplnú špičku krajín v podiele obyvateľstva (vo vekovej skupine 25 – 64 rokov), ktoré dosiahlo prinajmenšom vyššie sekundárne vzdelanie: Česká republika 92 %, Slovensko 91 %, USA a Poľsko 89 %, a ďalej napríklad Nemecko 86 %, Rakúsko 82 %, Veľká Británia 77 %, Írsko 73 %, Holandsko 72 %, Taliansko 56 %, Španielsko 54 %, Portugalsko 35 %, priemer krajín OECD 75 % (OECD, 2013).

a ak systém rodinných dávok funguje, tak len na strane extrémne vysokej „úhrnnej rómskej plodnosti“, ktorá je dnes diametrálne odlišná ako prognózované hodnoty z roku 2002. Do roku 2015 sa mala dosiahnuť v strednom variante prognózy „úhrnná rómska plodnosť“ 2,134; dokonca v nízkom variante 1,977 (ibid., s. 7). A v prognóze rómskeho obyvateľstva spracovanej v roku 2014 musel autor (Šprocha, 2014, s. 133) konštatovať, že stredný scenár úhrnnej rómskej plodnosti v súčasnosti je približne 2,8 dieťaťa. Podľa toho, ako demografi odhadujú úhrnnú plodnosť, dá sa predpokladať, že aj prognóza do roku 2030 je chybná. A to aj preto, lebo: „V čase písania monografie ešte neboli dostupné výsledky z nového Atlasu rómskych komunit“ (ibid., s. 11). To znamená, že autor pri odhadovaní „úhrnnej rómskej plodnosti“ do roku 2030 nepoznal výsledky Atlasu rómskych komunit a skutočnosť, že za deväť rokov od prvého spracovania Atlasu rómskych komunit v roku 2004 došlo k podstatnému nárastu rómskeho obyvateľstva. Domnievame sa, že aj pokles „úhrnnej rómskej plodnosti“ do roku 2030 je podcenený. V roku 2030 by sa v strednom variante prognózy mala dosiahnuť „úhrnná rómska plodnosť“ na úrovni 2,25; dokonca v nízkom variante by malo dôjsť k poklesu pod úroveň 2,00; a to až na 1,79. Okrem toho prognózy očakávaného vývoja vzdelanostnej štruktúry obyvateľstva (pracovných síl v produktívnom veku) až do roku 2050 vôbec nerátajú s vysokými prírastkami mladých Rómov, ktorí z hľadiska kvalifikácie (vzdelania) veľmi ťažko budú môcť nahradiť pracovné sily odchádzajúce do starobného dôchodku (s. 101 – 105).

Pravdepodobne jediným, kto doteraz upozornil na zmenu budúcej kvality (resp. kvalifikačnej úrovne pracovných síl), bol A. Marcinčin (Hospodárske noviny, 25. 9. 2014): „... ak sa pozrieme na etnické zloženie našej populácie a rozdielnu mieru zamestnanosti väčšiny a rómskej menšiny, obrázok je ešte pestrejší: ak väčšina v aktívnom veku bude budúci rok 3,5 milióna, tak len neceľých 3,4 milióna v roku 2020 a 3,3 milióna v roku 2025. Dôchodcovia (97 %) budú bieli, kým budúcnosť sa bude nakláňať smerom k Rómom: 22 % detí vo veku do dvoch rokov, 20 % škôlkarov a 18 % žiakov základných škôl budú v roku 2025 Rómovia – ľudia so svojimi zvykmi, jazykom, kultúrou. Na tom by nebolo nič zlé, ak by sme nechali Rómov rásť pre trh práce, a nie špeciálne školy.“

Všetky indicie na Slovensku svedčia o tom, že Slovensko bude dlhodobo ešte viac strácať na kvalite pracovných síl z intenzívneho odlevu vysokokvalifikovaných pracovných síl do zahraničia (*brain drain*) a nie je šanca, že imigrácia kvalifikovaných nahradí vysoké počty emigrantov. Od obdobia vstupu Slovenskej republiky do EÚ v roku 2004 a aj v období finančnej a hospodárskej krízy so začiatkom v roku 2008 sa podstatne zmenil charakter emigrácie za prácou. Veľká časť pracovných síl zo Slovenska sa natrvalo etablovala v zahraničí a nie je zachytená v domácich štatistikách o pracovných silách. Podľa nemeckých štatistických zdrojov (Statistisches Bundesamt, 2014a, b) počet občanov Slovenska v Nemecku neustále rastie. Od roku 2006 (23,8 tis.) vzrástol počet občanov so slovenským občianstvom do roku 2011 temer dvojnásobne (na 41,4 tis.).

V Rakúsku vzrástol počet občanov zo Slovenska z 13,0 tis. v roku 2006 (k 1. januáru) na 28,6 tis. v roku 2013 (Bundesanstalt Statistik Österreich, 2014). Aj bez poznania vekovej štruktúry týchto slovenských emigrantov možno povedať, že nejde o dôchodcov, ale o ľudí v produktívnom veku, ktorí pracujú a emigrovali aj s deťmi, prípadne sa im deti narodili už v zahraničí. Podobný trend prebieha aj v iných vyspelých krajinách EÚ, kde stále viac slovenských občanov začína žiť natrvalo, teda dlhšie ako jeden rok, a Výberové zisťovania pracovných síl tieto osoby nezachytia. Pri rozhodnutiach o trvalej emigrácii nehrajú rolu len faktory spojené s prácou rodičov (teda kvalitatívne charakteristiky pracovného miesta), ale aj sociálne zabezpečenie rodiny, možnosti štúdia detí a pod.

Na Slovensku okrem toho pôsobí aj ďalší faktor, a to vysoký podiel žien, ktoré sa vydávajú za cudzincov (každé siedme manželstvo občianky Slovenska je s cudzincom); ak sa nezlepšia pomery pre mladé rodiny i pre dôstojný rodinný život, je pravdepodobné, že časť mladých zmiešaných manželstiev a ich deti odídu do vyspelejších krajín.

Naším cieľom a priori nebolo analyzovať uvedené problémy s pôrodnosťou, ale sú len logickým výsledkom analýzy, keď pôvodný predmet, resp. problém výskumu (jednoducho povedané, porovnávanie príjmov z práce a príjmov zo sociálneho systému u nízkokvalifikovaných pracovných síl), ak sa má riešiť okamžite, má aj svoje nadväzujúce strednodobé a dlhodobé implikácie. Problém pasce neaktivity (čo je de facto obrátená strana mince „pracovať sa oplatí“) je problém krátkodobý, ak sa posudzujú potenciálne príjmy, ktoré môžu práceschopní členovia, predovšetkým sociálne vylúčených domácností, získať z platenej práce oproti sociálnym dávkam (v určitom momente vstupu do zamestnania). Vláda zmenila úroveň minimálnej mzdy, zvýšila možnosť rastu zárobkov pre nízkokvalifikované pracovné sily, poskytla dotácie podnikateľom na časť nárastu nákladov práce a od momentu zavedenia takýchto opatrení začína do určitej miery pôsobiť vyššia motivácia na prijatie aj nízkoplatenej práce. Ak sa však má problém pasce neaktivity odstrániť dôsledne, potom je nevyhnutné prehodnotiť aj systém sociálnych dávok a riešiť aj rodinnú politiku (vrátane pronatalitnej politiky ako jej aspektu). Predpoklad, že zmeny riešenia problému pasce neaktivity, platné od 1. januára 2015, vyriešia podstatnú časť nezamestnanosti na Slovensku na otvorenom trhu práce, je absolútne nereálny.

O námetoch a možnostiach reštrukturalizácie jednotlivých dávok sociálnej (rodinnej) politiky možno usudzovať zo štruktúry výdavkov na jednotlivé skupiny dávok z makroekonomického hľadiska (tab. 2.7).

Tabuľka 2.7

Výdavky na sociálne dávky na účel rodina/deti, mil. eur, %

	2011	2012	Podiely v roku 2012
	mil. eur		%
DÁVKY SOCIÁLNEJ OCHRANY – SPOLU	1 210	1 266	100,0
Dávky netestované na príjem	1 184	1 234	97,5
<i>Peňažné dávky</i>	1 085	1 109	87,6
Periodické	1 039	1 064	84,1
Dávka na udržanie príjmu v prípade narodenia dieťaťa = materské	109	131	10,3
Dávka na rodičovskú dovolenku	352	344	27,2
Rodinné alebo detské prídavky (vrátane daňového bonusu)	566	577	45,6
Iné peňažné periodické dávky	12	12	1,0
Jednorazové	46	45	3,6
Podpora pri narodení	44	44	3,5
Dávka na rodičovskú dovolenku	0	0	0,0
Iné jednorazové dávky	1	1	0,1
<i>Vecné dávky</i>	99	125	9,8
Denná starostlivosť o dieťa	8	8	0,6
Ubytovanie	54	63	5,0
Iné vecné dávky	38	54	4,3
Dávky testované na príjem	28	32	2,5
<i>Peňažné dávky</i>	28	32	2,5
<i>Vecné dávky</i>	0	0	0,0

Prameň: ŠÚ SR (2014b).

Z údajov v tabuľke 2.7 je zrejme, že v objeme výdavkov na účel rodina/deti sú rozhodujúce tri položky, a to prídavky na deti vrátane daňového bonusu (45,6 % z celkového objemu dávok sociálnej ochrany), dávky na rodičovskú dovolenku (27,2 %) a dávky na materskú dovolenku (10,3 %), ktoré spolu predstavujú až 83,1 % z celkového objemu dávok. Ak má byť rodinná politika efektívnejšia, potom sa reštrukturalizácia musí dotknúť predovšetkým uvedených dávok. O terajšom neoptimálnom rozdelení sociálnych dávok svedčí pomer 37,5 % (27,2 % + 10,3 %) ku 45,6 %;³⁵ je to pomer výdavkov na všetky deti do

³⁵ Navyše tento nepomer je podcenený poklesom narodených detí za posledných 25 rokov; to znamená, že v priebehu tohto obdobia klesal podiel detí do troch rokov z „detí“ do 25 rokov. A okrem toho rástol počet vysokoškolákov („detí“, na ktoré sa vyplácali prídavky na deti), čo ešte zväčšuje mimoriadne vysoký podiel sociálnych dávok vyplácaných na deti do troch rokov.

troch rokov a výdavkov na deti de iure i de facto do 25 rokov (a pritom časť z tých 45,6 % sa vydá navyše aj na deti do troch rokov). Z tabuľky 2.7 tiež vyplýva, že testované dávky na príjem predstavujú len 2,5 % z celkového objemu dávok sociálnej ochrany na tento účel. Je známe, že vysoký podiel netestovaných dávok na príjem sa zvolil z údajnej administratívnej náročnosti príslušných štátnych orgánov sledovať pravidelne príjmy domácností. Podstatné úspory vo výdavkoch na sociálnu (rodinnú) politiku nebude možné dosiahnuť bez testovania príjmov poberateľov jednotlivých dávok. Vyššie testovanie dávok odporučili Slovensku aj experti Svetovej banky.³⁶

O medzinárodnom postavení Slovenskej republiky v súvislosti s hlavnými skupinami dávok na účel rodina/deti svedčia údaje v tabuľke 2.8.

Z porovnania štruktúry jednotlivých sociálnych dávok s inými krajinami EÚ vyplývajú nasledovné poznatky:

- Slovenská republika poskytuje veľmi nízky podiel dávok vo forme netestovaných dávok na príjem domácností (len spomenutých 2,5%), keď priemer za EÚ 28 predstavuje až 26,0 %. V Portugalsku sa až 73,7 % objemu vyplatených dávok testuje na príjem domácností, v Taliansku 68,9 %, v Nemecku 38,0 % atď.
- Slovenská republika má taktiež jeden z najvyšších podielov dávok vo forme periodických dávok vyplácaných v hotovosti (86,6 %); priemer EÚ 28 je 60,6 %; v Španielsku je tento podiel len 32,1 %; vo Francúzsku 55,2 %; v Taliansku 55,8 % atď.
- Slovenská republika má pomerne veľmi dobre zabezpečenú starostlivosť matiek počas *materskej dovolenky* (vyjadrené aj dĺžkou materskej dovolenky); ak priemer tejto dávky v priemere za EÚ 28 dosahuje 8,5 %, v SR to bolo 10,3 %, čo je spôsobené aj vysokým podielom žien-matiek z radov sociálne vylúčených rómskych komunit, ktoré pred narodením dieťaťa nepracovali a majú minimálnu „materskú“. Slovenská republika by tento podiel mohla ešte zvýšiť; napríklad Česká republika (17,1 %), Taliansko (19,6 %), Portugalsko (24,7 %) a Švédsko (23,7 %) dosahujú ešte vyššie podiely; zvýšenie podielu dávok vyplácaných vo forme „materského“ možno zvýšiť zapojením rómskych žien do pracovného procesu (zostáva len otázka, kedy a ako), ale aj vyššou náhradou z vymeriavacieho základu z miezd matiek pracujúcich pred materskou dovolenkou.

³⁶ „Výzvou teda nie je jednoducho paušálne obmedziť schémy dávok netestovaných na príjem, ale zmeniť ich na schémy testované na príjem tak, aby relatívne štedro umožňovali aj zahrnutie strednej triedy, ale zároveň vylúčili z transferov bohatých“ (Svetová banka, 2012, s. 25).

- Pri *rodičovskej dovolenke* je rozdiel medzi priemerom EÚ 28 (4,2 %) a SR (27,2 %) najvýraznejší. Je pozoruhodné, že Írsko, Holandsko, Rakúsko i Švédsko (ako reprezentanti vyspelých krajín v medzinárodnom porovnaní) túto formu pomoci rodinám nevyužívajú. Možno konštatovať, že vysoký podiel výdavkov na rodičovskú dovolenku na Slovensku v podstate supluje pomerne veľkú časť dávok v hmotnej núdzi v domácnosti počas starostlivosti o dieťa až do troch rokov veku dieťaťa.³⁷
- V *prídavkoch na deti* sa Slovenská republika (s výnimkou sociálnych služieb spojených s ubytovaním, ktoré však nemajú významnú váhu v štruktúre sociálnych dávok v pomoci rodinám s deťmi) najviac približuje k priemeru za EÚ 28 (EÚ 27 – 43,9 %; SR – 45,6 %); za zmienku stojí podiel v Českej republike (len 7,8 %), ktorá na rozdiel od Slovenskej republiky zaviedla prísne testovanie rodinných dávok. Taktiež podiel vo Švédsku (21,7 %) je len polovičný v porovnaní so Slovenskou republikou.
- Podiel *dávok pri narodení dieťaťa* z celkového podielu dávok je v Slovenskej republike Slovensku z porovnávaných krajín najvyšší (3,5 %); podiel

³⁷ Kusá (2013, s. 31), uvádza k rodičovskému príspevku nasledovne: „*Rodičovský príspevok predstavuje pre časť veľmi chudobných rodín podstatný zdroj živobytia na veľmi nízkej úrovni. Napriek tomu, či práve preto (!) môže byť rôznym spôsobom krátený v záujme vyvolania žiaducej zmeny výchovných postupov v rodine. Sankcie fakticky nahrádzajú chýbajúce asistenčné služby pre rodinu. Účinnosť krátenia dávky nie je vyhodnocovaná a žiadna pozornosť nie je venovaná ani tomu, že krátenie doslova ohrozuje živobytie rodín.*“ Možno súhlasiť s konštatovaním autorky, že účinnosť krátenia rodičovského by mala byť vyhodnocovaná. Nemožno však súhlasiť s tým, a prolongovať terajší stav aj do budúcnosti, aby rodičovský príspevok predstavoval „podstatný zdroj živobytia“ pre časť veľmi chudobných rodín po dobu 3 rokov. Rodičovský príspevok je využívaný práve touto sociálnou skupinou na to, aby bol stále „podstatný zdroj živobytia“ v podstate pre celú domácnosť, a tým aby jeho relatívne vysoká úroveň pôsobila na neustálu snahu takýchto rodín tento rodičovský príspevok poberať, čím sa akceleruje pôrodnosť v tej najchudobnejšej časti populácie. V prípade rodičovského príspevku aj experti OECD odporučili znížiť obdobie jeho poberania. A takisto jeho dvojitá úroveň uzákonená v čase, keď bola ministerkou práce, sociálnych vecí a rodiny SR V. Tománová, nebola zo strany EÚ napadnutá pre rozpor s Európskou legislatívou. Medzinárodné porovnania potvrdzujú, že Slovensko patrí ku krajinám s najdlhšou dĺžkou poberania rodičovského príspevku. Preto zotrvať pri tomto modeli poskytovania sociálnej pomoci nie je podľa nášho názoru žiaduce. V prípade, že dochádza k zaostávaniu úrovne príjmov chudobných domácností, to sa naďalej nemôže riešiť sociálnou dávkou (rodičovským príspevkom), ktorý má v prvom rade charakter pronatalitnej dávky. A navyše, táto pronatalitná dávka (áno, súčasne aj rodinná dávka) sa musí postupne zmeniť, resp. celý systém podpory pôrodnosti, lebo Slovensko má jednu z najnižších mier pôrodnosti (*total fertility rate*), ale tak, aby neznižoval motiváciu nízkokvalifikovaných (nizkopříjmových) pracovných síl prijať prácu za minimálnu mzdu.

tejto sociálnej dávky v EÚ 28 je veľmi malý (0,4 %) v porovnaní so SR. Nižší podiel tejto dávky na celkových výdavkoch na rodinnú politiku vykazuje aj Česká republika (0,3 %); tým, že ide o jednorazovú dávku (a do tretieho dieťaťa relatívne vysokú vo vzťahu k sociálne vylúčenej časti obyvateľstva a k celkovým finančným príjmom tejto skupiny obyvateľstva), táto dávka takisto zohráva určitú rolu v nadmernej pôrodnosti sociálne vylúčenej časti obyvateľstva.

- V skupine dávok *denná starostlivosť* sa najviac prejavujú rozdiely medzi vyspelými krajinami a Slovenskou republikou. Sú to vyspelé krajiny EÚ, ktoré výrazne zvyšujú podiel tejto skupiny dávok celej EÚ 28. Podiel 0,6 % výdavkov na túto skupinu dávok v SR a 18,4 % za EÚ 28 svedčí o tom, že túto formu pomoci rodinám Slovenská republika vôbec nevyužíva. Je veľmi pravdepodobné, že nízky podiel tejto skupiny dávok negatívne ovplyvňuje aj mieru zamestnanosti žien s deťmi v predškolskom veku. Pri tejto skupine dávok sú najväčšie rezervy v jej využívaní v SR.
- *Sociálne služby* spojené s ubytovaním sú na úrovni priemeru EÚ 28.
- Podiel skupiny *iné dávky* v SR (7,8 %) zaostáva za priemerom EÚ 27 (18,1 %) až o 10,3 p. b., čo svedčí o istej individualizácii pomoci rodinám v ostatných krajinách EÚ v porovnaní s už menovanými, klasickými skupinami sociálnych dávok.

Z medzinárodného porovnania, ale aj z nasledujúcich odporúčaní zahraničných expertov (pozri ďalej) vyplýva, že bude potrebné zmeniť štruktúru sociálnych dávok tak, aby ich celková výška i dĺžka poberania vytvárali väčší tlak na ochotu práceschopných dlhodobo nezamestnaných členov domácností (a s nízkou kvalifikáciou) prijať prácu aj blízku minimálnej mzde a vyvíjali tlak na zníženie „požadovanej mzdy“.

Osobitne treba spomenúť postoj *odborov* ako sociálneho partnera v takej závažnej problematike, ako sú zmeny sociálnych dávok. Keď MPSVaR SR oznámilo v máji 2013 úmysel šetriť na prídavkoch na deti u vysokopříjmových rodín (s príjmom nad 2 500 eur mesačne), predák odborovej organizácie v bratislavskom závode Volkswagen Z. Smolinský reagoval nasledovne: „*Poviem otvorene, ak nás štát označí za bohatých a zoberie nám prídavky na deti, pôjdeme pred vládu protestovať. My sme nič neukradli, nesprivatizovali a všetky zarobené peniaze sme si tvrdo odpracovali*“ (Pravda, 4. 5. 2013).

Tabulka 2.8
Výdavky na dávky v úcele rodina/leti v PPS na obyvatela a v %, 2012

	SPOLU	Testované na príjem	Periodické dávky vplácané v hotovosti	Materská dovolenka	Ročkovská dovolenka	Prídavky na deti	Dávky pri narodeni	Denná starostlivosť	Soc. služby s ubytovaním	Pomoc v domácnosti	Iné dávky
EU 28	568.2	147.5	344.4	46.6	23.8	249.5	2.4	104.3	34.4	2.0	103.1
%	100.0	26.0	60.6	8.5	4.2	43.9	0.4	18.4	6.1	0.3	18.1
BE	642.8	4.5	535.4	51.5	10.8	471.1	10.6	22.6	10.7	0.4	65.3
%	100.0	0.7	83.3	8.0	1.7	73.3	1.6	3.5	1.7	0.1	10.2
CZ	238.5	19.7	205.6	40.7	139.2	18.6	0.8	0.0	15.7	0.0	23.5
%	100.0	8.2	86.2	17.1	58.4	7.8	0.3	0.0	6.6	0.0	9.8
DE	1043.5	396.2	688.5	27.0	61.5	569.2	0.0	193.6	0.0	0.0	191.9
%	100.0	38.0	66.0	2.6	5.9	54.5	0.0	18.6	0.0	0.0	18.4
IE	1000.9	399.6	789.7	55.4	0.0	605.1	0.0	0.0	146.3	0.3	193.7
%	100.0	39.9	78.9	5.5	0.0	60.5	0.0	0.0	14.6	0.0	19.4
ES	321.2	87.1	103.1	48.2	5.1	40.7	0.7	131.5	9.0	2.4	83.6
%	100.0	27.1	32.1	15.0	1.6	12.7	0.2	40.9	2.8	0.7	26.0
FR	724.0	141.8	399.3	45.6	28.9	324.5	9.1	161.4	71.7	5.6	77.2
%	100.0	19.6	55.2	6.3	4.0	44.8	1.3	22.3	9.9	0.8	10.7
IT	354.7	244.5	198.1	69.4	0.0	112.9	0.0	42.0	24.9	0.0	105.6
%	100.0	68.9	55.8	19.6	0.0	31.8	0.0	11.8	7.0	0.0	29.8
HU	473.3	17.5	354.4	24.3	107.2	221.7	3.5	22.9	28.0	0.0	65.8
%	100.0	3.7	74.9	5.1	22.7	46.8	0.7	4.8	5.9	0.0	13.9

	SPOLU	Testované na príjem	Periodické dávk y vypácné v hotovosti	Materská dovolenka	Rodičovská dovolenka	Prídavky na deti	Dávky pri narodení	Denná starostlivosť	Soc. služby s ubytovaním	Pomoc v domácnosti	Iné dávky
NL	353,6	54,2	227,8	0,0	0,0	222,5	0,0	125,8	0,0	0,0	5,4
%	100,0	15,3	64,4	0,0	0,0	62,9	0,0	35,6	0,0	0,0	1,5
AT	917,6	72,8	673,5	45,1	0,0	593,5	0,0	180,3	46,9	0,4	51,4
%	100,0	7,9	73,4	4,9	0,0	64,7	0,0	19,6	5,1	0,0	5,6
PL	157,0	91,8	118,4	10,4	47,1	44,5	6,1	5,9	23,2	0,0	18,8
%	100,0	58,4	75,4	6,6	30,0	28,3	3,9	3,8	14,8	0,0	11,9
PO	234,3	172,7	151,8	56,8	0,0	80,6	0,0	52,9	11,8	0,0	32,1
%	100,0	73,7	64,8	24,3	0,0	34,4	0,0	22,6	5,0	0,0	13,7
SI	441,3	257,6	317,9	35,5	127,5	147,5	0,0	110,1	4,0	0,0	16,7
%	100,0	58,4	72,0	8,0	28,9	33,4	0,0	24,9	0,9	0,0	3,8
SK	360,3	9,1	312,0	37,3	97,8	164,3	12,6	2,2	17,9	0,0	28,2
%	100,0	2,5	86,6	10,3	27,2	45,6	3,5	0,6	5,0	0,0	7,8
SE	994,0	0,0	470,7	235,6	1,2	215,6	0,2	343,7	99,3	27,7	70,8
%	100,0	0,0	47,4	23,7	0,1	21,7	0,0	34,6	10,0	2,8	7,1

Poznámka: PPS – Purchasing Power Standard.

Prameň: ŠÚ SR.

Podľa názoru predsedu Odborového zväzu KOVO E. Machynu „*treba s akýmikolvek úpravami dávok počkať prinajmenšom dovtedy, kým nebudú k dispozícii nástroje na zisťovanie reálnych príjmov domácností*“ (Pravda, ibid.).³⁸ Na základe nesúhlasu odborov MPSVaR SR stiahlo svoje návrhy na úpravu sociálnych dávok.

Na základe uvedených skutočností navrhujeme vykonať transformáciu sociálnych dávok poskytovaných v rámci systému štátnej sociálnej podpory nasledovne:

- Úplne by sa mal zrušiť *príspevok pri narodení dieťaťa*. Jeho vysoká suma prispieva k tomu, že narastá počet prvorodičiek v nízkom veku z radov veľmi mladých rómskych žien, ktoré potom zostávajú bez vzdelania. V tejto súvislosti treba spomenúť genézu vyplácania podpôr pri narodení dieťaťa, pretože po ich zavedení bolo evidentné, že ich poskytovanie ovplyvňovalo aj predčasnú pôrodnosť mladých rómskych dievčat, a preto sa pristúpilo k zmene zákona, ktorý už neumožňuje vyplácať príspevok pri narodení dieťaťa nepľnoletým rodičom. Terajší stav (vyplácanie príspevku pri narodení dieťaťa) naďalej posilňuje motívy prvorodičiek (ešte pred dovŕšením 18. roku veku) splodiť prvé dieťa. Navyše, v nízkoprijmových domácnostiach relatívne vysoký príspevok pri narodení dieťaťa pôsobí ako podnet na ďalší pôrod

³⁸ Ako podľa nášho názoru správne argumentujú autori štúdie INESS (Ďurana a Dinga, 2013, s. 7), dnes sa v rámci systému štátnej sociálnej pomoci (týka sa občanov v hmotnej núdzi a ťažko zdravotne postihnutých) príjmové a majetkové pomery žiadateľa podľa zákona už testujú, a teda nie je dôvod nepristúpiť k testovaniu príjmov aj pri iných skupinách obyvateľstva v prípade, že sa vyplácanie niektorej dávky podmieni testovaním príjmu. Čo je prednejšie? Či zvýšené náklady spoločnosti z verejných zdrojov (v tomto prípade na administratívne testovanie príjmov) alebo celkovo zle nastavený sociálny systém v časti rodinná politika? Autori však patria k tej úzkej skupine autorov, ktorí pripustili, že štruktúra sociálnych (rodinných) dávok môže byť na Slovensku aj iná: „*To však neznamená, že dávkovú politiku netreba upravovať tak, aby vytvárala motivácie pracovať*“ (ibid., s. 24).

Pre úplnosť treba uviesť, že štúdia Inštitútu finančnej politiky Ministerstva financií SR (2014, s. 43) nenavrholo priamo revidovanie celého systému rodinných dávok, iba všeobecne konštatovala: „*Ostatné nástroje zdanenia a sociálnych benefitov (tax-benefit tools), ktoré podporujú motiváciu k práci, by sa mali revidovať a pretransformovať*“, avšak bez konkrétnych podrobnejších návrhov. Za konkrétny návrh (z hľadiska vytvárania tlaku na zamestnanie sa) považujeme len degresívne vyplácanie podpory v nezamestnanosti, a to po dvojmesačných obdobiach vo výške 65 %, 50 % a 35 % hrubého mesačného príjmu (ibid., s. 46), čo považujeme za zbytočné vzhľadom na nízku podporu v nezamestnanosti a na vysoký podiel nezamestnaných pod hranicou rizika chudoby. Je pravdepodobné, že v piatom a šiestom mesiaci nezamestnanosti vydá štát na sociálne dávky ešte viac finančných prostriedkov ako v súčasnosti. Nedávno tento systém postupného znižovania podpôr v nezamestnanosti zaviedlo Nemecko. Aj Francúzsko uvažuje s podobným systémom vyplácania podpôr v nezamestnanosti.

bez ohľadu na pracovnú aktivitu rodičov. Treba uvažovať so zavedením jednorazového *príspevku pri uzavretí manželstva*; tento príspevok by sa mal vyplácať aj preto, aby sa znížil počet narodených detí mimo manželstva a taktiež aby sa čo najviac oddialil prvý pôrod veľmi mladých prvorodičiek.³⁹ Vyplácať tento príspevok pri uzavretí manželstva má aj morálny aspekt. Manželský pár, ktorý je zo začiatku bezdetný a má problém s prvým otehotnením manželky, zvyčajne obetuje veľké finančné prostriedky, aby nakoniec mohol dieťa mať⁴⁰ (cestovanie do špecializovaných zariadení, liečenie na neplodnosť, veľakrát veľký počet prirodzených potratov, kým konečne matka privedie na svet prvé dieťa a pod.). Jeho výška by mohla byť napríklad 1 500 eur a príspevok by sa mal vyplácať len bezdetným manželom, ktorí majú obaja nad 21 rokov (čo je v niektorých krajinách v podstate hranica plnoletosti), čím by sa u mladých ľudí podporilo obdobie bez záväzkov, aby sa mohli koncentrovať na štúdium a prípravu na povolanie. Po prípadnom rozvode by štát už príspevok na vstup do druhého manželstva nevyplácal.

- Treba realizovať pôvodný zámer vlády z roku 2011, a to postupne zvyšovať úroveň materského (dnes na úrovni 65 % vymeriavacieho základu). Navrhujeme zvýšiť tento príspevok v priebehu troch rokov postupne až na 90 % vymeriavacieho základu u žien-matiek, ktoré pred pôrodom splnili podmienky na sociálne poistenie. Mali by sa ihneď zrušiť dve obdobia vyplácania materského (34, resp. 37 týždňov) po narodení dieťaťa v závislosti od toho, či ide o dieťa narodené v rodine alebo osamelej matke, aby nedochádzalo k zneužívaniu podmienok na vyplácanie tejto dávky. Dlhšie obdobie vyplácania materského zachovať len v prípade ovdovenia, nie rozvodu; zvýšené, resp. sťažené životné podmienky na výchovu dieťaťa osamelej matky by mal znášať otec, a nie štát.
- Rodičovský príspevok by sa mal vyplácať v dvoch úrovniach podľa toho, či jeho poberateľ pred narodením dieťaťa pracoval, alebo nie. Rozdiel medzi týmito dvomi úrovňami by sa mal zväčšiť oproti stavu, keď bol tento dvojúrovňový

³⁹ K tomuto problému sa vyjadřila aj gynekologička A. Hajdu (SME, 5. 6. 2013): „*Nevedieme žiadnu špeciálnu štatistiku rómskych pacientov. Je to zakázané. Môžem však potvrdiť, že vekový priemer prvorodičiek a dievčat so sexuálnymi skúsenosťami v obciach s rómskymi obyvateľmi alarmujúco klesá.*“ Na tento problém upozornila aj koncepcia Asociácie zamestnávateľov Rómov (2009, s. 19): „*Po ukončení 15. roku života sa zo žien vďaka nemožnosti zamestnania stáva iba matka detí, v niektorých prípadoch aj skoršie.*“

⁴⁰ Podľa I. Kubiša, urológa-sexuológa z neštátnej andrologickej ambulancie v Banskej Bystrici, je na Slovensku veľa manželských párov, ktoré túžia mať deti nezávisle od ekonomickej situácie a výchovu dieťaťa kladú v hodnotovom rebríčku na prvé miesto, ale príroda im nie je naklonená. Dnes je 15 % neplodných manželstiev. Každé šieste až siedme manželstvo má problém s otehotnením ženy (TASR, 27. 12. 2004).

systém v platnosti (napr. v roku 2010 nižší rodičovský príspevok predstavoval 64,1 % vyššieho, t. j. 164,20 eur z 256 eur); po reforme by nižší príspevok mal predstavovať maximálne 40 %. Rodičovský príspevok by sa mal vyplácať za podstatne kratšie obdobie ako 3 roky. Zníženie dĺžky vyplácania rodičovského príspevku navrhovali pre Slovensko už v roku 2007 aj experti OECD (OECD, 2007b). Zdôraznili, že život bez zamestnania medzi mladými ženami s deťmi s veľkou mierou pravdepodobnosti zvyšuje riziko chudoby. Zníženie príjmu, ktoré je výsledkom stiahnutia sa z trhu práce, bude ťažké vyrovnávať aj štedrými prídavkami na deti a tak či tak bude musieť byť financované z daní, ktoré ako celok zťažujú ponuku práce (ibid., s. 63). Vzhľadom na to, že aj u žien, ktoré majú šancu vrátiť sa po rodičovskej dovolenke do zamestnania, dochádza k zastaraniu ich zručností a kvalifikácie; navrhujeme vyplácať rodičovský príspevok len do 20 mesiacov.⁴¹ Návrh na skrátenie dĺžky rodičovskej dovolenky je konzistentný aj s odporúčaním Európskej komisie (EK, 2012, s. 19), ktorá konštatuje, že „*celková postnatálna platená dovolenka je na Slovensku pomerne dlhá (36 mesiacov), pričom dostupnosť zariadení zameraných na starostlivosť o menšie deti je veľmi obmedzená*“.⁴² To súvisí práve so štruktúrou poskytovaných sociálnych dávok rodine, kde na Slovensku prakticky úplne absentujú dávky v skupine *denná starostlivosť o dieťa*. V nedávnej minulosti bola práve diferencovaná výška rodičovského príspevku predmetom politických sporov medzi vládou a opozíciou⁴³ ako dôsledok pravidla, čo jedna vláda zavedie, druhá to z princípu zruší.

- Po uplynutí 20 mesiacov poberania rodičovského príspevku by mal štát podporovať starostlivosť o deti v detských zariadeniach do veku troch rokov dieťaťa v prípade, že obidvaja rodičia pracujú.
- Mala by sa zvýšiť úroveň daňového bonusu na dieťa, čo by posilnilo motiváciu aj nízkopríjmových skupín prijať si prácu na úrovni minimálnej mzdy; za kratší pracovný úväzok jedného z rodičov by rodine prináležala pomerná časť daňového bonusu. Podmienku, že na poberanie plného daňového bonusu postačuje zamestnanosť jedného z rodičov, treba upraviť. Plnú výšku daňového bonusu (ale nominálne oveľa vyššiu, ako je to v súčasnosti) by

⁴¹ Podľa expertov OECD je to hraničné obdobie, po ktorom dochádza k rastu negatívnych efektov na zamestnanosť žien po uplynutí rodičovskej dovolenky.

⁴² Materiál Európskej komisie sa odvoláva na údaje OECD (z roku 2008), podľa ktorých v oficiálnych zariadeniach zameraných na starostlivosť o deti boli len 3 % mladších ako 3 roky (v porovnaní s 29,2 % v rámci EÚ).

⁴³ „*Politici by sa už konečne mali dohodnúť na spoločných krokoch v sociálnej politike. Ich neustále vzájomné spochybňovanie a rušenie zákonov, ktoré presadili predchodcovia, občanov len mýli a zneisťuje*“ (Z. Kusá, Pravda, 8. 7. 2013).

mali domácnosti poberať len vtedy, ak obidvaja rodičia pracujú na plný úväzok. Ak by napríklad žena pracovala na polovičný úväzok, domácnosť by mala nárok na 75 % maximálneho daňového bonusu (t. j. 50 % za plný pracovný úväzok muža a 25 % za polovičný pracovný úväzok ženy) atď. Tento prístup k vyplácaniu daňového bonusu by bol aj prejavom rodovej rovnosti rodičov; je predsa logické, že ak obaja rodičia pracujú, prispievajú do štátneho rozpočtu vyššími daňami a majú sťažené podmienky na výchovu hlavne maloletých detí.⁴⁴

- Do systému dávok by sa mala zaviesť osobitná dávka pre oboch zamestnaných rodičov, aby skrátili obdobie narodenia druhého dieťaťa po narodení prvého dieťaťa (aby vôbec mali druhé dieťa; ak ho nebudú mať v krátkom čase po prvom dieťati, už ho nebudú mať vôbec).⁴⁵ Vzhľadom na to, že sa posúva vek vzdelaných prvorodičiek, vo vyššom veku po narodení prvého dieťaťa, ak sa žena vráti do práce, sa rodičia už neodhodlajú prerušiť pracovnú kariéru ženy druhým pôrodom. Treba zaviesť motivačný príspevok *speed-premium* (v rámci politik označovaných ako *tempo-policies*), podobne ako vo Švédsku v deväťdesiatych rokoch minulého storočia, ktoré mali pozitívny efekt,

⁴⁴ *Rodová rovnosť rodičov* sa najviac uplatňuje vo Švédsku a prejavuje sa v intenzívnejšom (ako v iných krajinách) zotrvávaní aj otcov na riadnej či ďalšej (rodičovskej) dovolenke. V roku 2014 Francúzsko prijalo zákon, podľa ktorého na ďalšej materskej dovolenke bude môcť matka zostať maximálne 30 mesiacov veku dieťaťa (vo Francúzsku je maximálna dĺžka pobrania rodičovského príspevku 36 mesiacov a patrí k najdlhším v Európe, podobne ako na Slovensku) a na 6 mesiacov bude mať nárok otec (jeho nárok však nebude môcť využiť žena-matka). Ministerka pre rodinu po prijatí zákona uviedla, že perspektívou pre Francúzsko je rovnaká maximálna doba na „materskú dovolenku“ pre muža i ženu, t. j. 18 mesiacov, nie viac ani pre jedného z nich. Treba pripomenúť, že vo Francúzsku je základným subjektom zdaňovania manželský pár (v prípade, že rodičia sú zosobášení pred príslušným orgánom štátu), nie jednotlivo obaja rodičia, a rodinná politika je sčasti praktizovaná aj vo forme daňových úľav na deti. Okrem toho je vo Francúzsku obmedzená podpora rodiny len s jedným dieťaťom.

⁴⁵ Problémom rodinnej politiky je aj skutočnosť, že terajšia pronatalitná politika (z hľadiska sociálnych dávok, abstrahujeme napríklad od podpory získania bytov pre mladé rodiny a pod.) je nastavená na maximálnu podporu tretieho dieťaťa, do ktorého sa vypláca vyšší príspevok pri narodení dieťaťa. Táto koncepcia by sa mala zmeniť a pronatalitná rodinná politika by mala byť najsilnejšia v podpore druhého dieťaťa (a utlmená pri podpore prvého dieťaťa, podobne ako vo Francúzsku – jedno dieťa by mala byť samozrejmosť, ak dvaja právopodobní nie sú schopní financovať jedno dieťa v podstate bez pomoci štátu, čo potom rodiny s tromi, štyrmi a viac deťmi...); tam je najväčšia prirodzená rezerva rastu pôrodnosti; zmena dnešnej politiky je potrebná aj preto, lebo v budúcnosti bude s najväčšou pravdepodobnosťou narastať počet jednodetných rodín, čo ešte zhorší *total fertility rate* u pracujúcej časti obyvateľstva.

a pravdepodobne aj táto politika prispela vo Švédsku k vyššej pôrodnosti (Gauthier a Philipov, 2008; Andersson, 2008); príspevok *speed-premium* by sa mal zaviesť pre deti narodené v druhom a treťom poradi ženám vo veku nad 30 alebo až 35 rokov (toto sú otázky už detailov na ďalšiu diskusiu).

Pri transformácii sociálnych (rodinných) dávok by sa mali aplikovať nasledujúce zásady:

- Všetky rodinné dávky plynúce zo sociálneho systému by sa mali zachovať v nezmenenej výške a štruktúre vo vzťahu k rodinám s už narodenými deťmi; nový systém vyplácania rodinných dávok by sa mal prijať do konca marca v bežnom roku a mal by vstúpiť do platnosti počnúc 1. januárom nasledujúceho roka (teda v dostatočnom časovom predstihu) a mal by sa vzťahovať na všetky deti narodené až po 1. januári nasledujúceho roka);⁴⁶ deväťmesačná lehota je potrebná na to, aby mali rodičia možnosť slobodne pristúpiť na „dohodu“ medzi rodinou a štátom a priviesť na svet dieťa za im vopred známych podmienok vyplývajúcich z nového sociálneho systému (z poistného systému i zo systému štátnej sociálnej podpory).
- Pri redukcii výšky sociálnych dávok by sa malo využiť tak absolútne zníženie dávok, ako aj dĺžka ich poberania;⁴⁷ na tomto mieste stačí spomenúť, že prídavok na dieťa sa vypláca v súčasnosti zbytočne až do 25. roku dieťaťa. Prídavok na dieťa (a aj daňový bonus) sa dnes vypláca napríklad aj dvom zarábajúcim rodičom, ktorí sú na vrchole svojej pracovnej kariéry s vysokými zárobkami (po 50. roku veku) a dostávajú tieto sociálne dávky aj na svoje jediné dieťa, čo je paradox sociálneho systému; to znamená, že niektoré dávky by sa mali začať vo vyššej miere testovať na príjem domácnosti (rodiny); prídavky na deti študujúce na vysokých školách by sa mali nahradiť sociálnymi štipendiami (za podmienky testovania príjmu; alternatívou je vyplácať rodinné prídavky len do skončenia bakalárskeho štúdia, resp. príslušného veku, napr. 21 rokov – sú to otázky na ďalšiu diskusiu).
- Významným momentom reformy sociálnej politiky vo vzťahu k domácnostiam by malo byť zastavenie plošného vyplácania všetkých sociálnych dávok a príplatkov k sociálnym dávkam na každé narodené dieťa. Ak sa doteraz

⁴⁶ Uplatnenie tejto zásady bude vyžadovať implementáciu špeciálneho režimu vyplácania sociálnych dávok pre deti, ktoré sa narodila po 1. januári budúceho roka v rodinách, ktoré už majú jedno, dve, tri a viac detí v súlade s novým systémom sociálnych (rodinných) dávok.

⁴⁷ Naopak, ak sa v detailných analýzach ukáže potreba predĺženia doby poberania dávky, treba ju predĺžiť.

nevyplácali všetky dávky v rovnakej výške na každé dieťa (napríklad pri *príspevku pri narodení dieťaťa*; vyššia sadzba je pri prvom až treťom dieťati, nižšia sadzba sa vypláca na štvrté a ďalšie deti), potom tento princíp treba využiť pri väčšom počte dávok (napríklad pri daňovom bonuse, prídavkoch na deti i rodičovskej dovolenke), prípadne ich vyplácanie znova tesnejšie prepojiť na pracovnú aktivitu rodičov a na plnenie si rodičovských povinností.

Významným odporúčaním expertov, ktorí spracovali štúdiu *Avoiding the Dependency Trap* (UNDP, 2002, s. 82), ktorého realizácia sa na Slovensku stále odsúva, je spôsob platieb plynúcich zo systému sociálnej politiky. Platby v hotovosti by mali byť obmedzené a nahradené prostriedkami, ktoré uľahčujú nákup explicitne definovaných tovarov základnej potreby. Experti odporúčajú skúsenosti USA s tzv. potravinovými poukážkami (alebo stále intenzívnejšie používané elektronické karty), ktoré znemožnia nákup alkoholu, cigariet a pod. A navyše, vyzdvihli skutočnosť, že zavedenie spôsobov vyplácania sociálnych dávok „... môže ďalej posilniť transformáciu sociálnej politiky smerom k uplatneniu princípu *welfare-to-work*“. Z domácich autorov na možnosti odklonu platieb v hotovosti upozornil A. Mušínska (Pravda, 12. 8. 2009): „*Považujem za nerozumné dlhodobo dávať najchudobnejším keš – peniaze. Je to ako vyhadzovať ich oknom, lebo veľmi rýchlo skončia v konzume... Rozumné by bolo aj vyplácanie sociálnej dávky na viackrát a prostredníctvom osobitných príjemcov.*“ Na požiadavku zavedenia elektronických kariet upozornila štúdia M. Páleníka a kol. (2014), ktorá navrhuje povinné pridelovanie takýchto kariet, ktoré by mohlo prispieť aspoň k eliminácii zadlžovania sa nízkopríjmových skupín. Dopĺňame, že elektronické karty by mohli mať vplyv aj na zníženie úžery.

Doteraz na Slovensku nebola vyčerpávacím spôsobom spracovaná štruktúra príjmov na základe dát zo Sociálnej poisťovne v kombinácii s dátami z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Výnimkou sú publikované zostavy v Správach o sociálnej situácii obyvateľstva v príslušných rokoch MPSVaR SR. Štúdia autorov Ďurana a Dinga (2012) uvažovala len s redukciou jestvujúcich dávok štátnej sociálnej podpory pre vysokopríjmové skupiny podľa vzoru Českej republiky s návrhom na vyplácanie týchto dávok na základe testovania príjmov. Celkové zníženie sociálnych dávok predstavovalo cca 270 mil. eur. Náš prístup k transformácii sociálnych dávok (zo systému štátnej sociálnej podpory) upozornil na potrebu nových relácií medzi jednotlivými dávkami, na potrebu skrátenia či predĺženia podmienok (času) ich vyplácania a na posilnenie princípu „pracovať sa oplatí“; je na rozhodnutí vlády, či na transformácii systému dávok sociálnej (rodinnej) politiky ušetrí, alebo nie. Tento problém však považujeme za druhoradý. Ak by na Slovensku nebol problém s verejnými financiami a s problémom rastu štátneho dlhu, tak by v Rade pre rozpočtovú zodpovednosť

ani nevznikla štúdiá na tému, či sa opláti pracovať *To Work or Not to Work* (Siebertová a kol., 2014). Ani Rada pre rozpočtovú zodpovednosť nenavrhuje priamo redukciu výdavkov na systém štátnej sociálnej podpory, ale upozorňuje na jeho vnútorné diskrepancie, ktoré, ak sa nebudú riešiť, budú naďalej vyvolávať akútny tlak na sociálny systém a na zabránenie chudoby, ale bez toho, aby stále rastúci objem výdavkov na sociálnu oblasť pozitívne ovplyvňoval aj rast zamestnanosti. Aj keby sa pri dnešnej štruktúre dávok ušetrilo 100, 200 či spomenutých 270 mil. eur „zobratím“ tejto sumy vysokoprijmovým skupinám, bez ďalšej vnútornej reštrukturalizácie sociálnych dávok by pozitívny vplyv takejto „transformácie“ na sociálne odkázanú časť obyvateľstva zostal nulový a skôr či neskôr by sociálny systém vyžadoval viac finančných prostriedkov, a to aj z dôvodu ďalšieho vysokého nárastu sociálne vylúčenej časti populácie, ktorý, ako ukazujú prognózy rómskeho obyvateľstva (Šprocha, 2014), bude naďalej pokračovať. Podľa stredného variantu počet Rómov v roku 2030 dosiahne 590 tis., čo bude predstavovať asi 10,6 % populácie (t. j. prírastok za 15 rokov o ďalších cca 190 tis. obyvateľov). Ide o to, či racionálnou transformáciou sociálneho systému sa prispeje k rastu zamestnanosti, a tým hlavne (sprostredkovan) aj k stabilizácii demografických pomerov na Slovensku.⁴⁸

Na záver tejto časti zdôrazňujeme, že navrhovaná transformácia sociálnych (rodinných) dávok musí byť sprevádzaná podstatne vyššou tvorbou pracovných miest pre skupinu dlhodobo nezamestnaných s nízkou kvalifikáciou z verejných zdrojov (osobitne vo forme inkluzívneho trhu práce i sociálnych podnikov či družstiev). Na rozdiel od štúdie autorov (Páleník, M. a kol., 2014, s. 8), ktorí „sociálny systém“ zúžili pre špecifickú analýzu len na tú časť, ktorej cieľom je „podávať pomocnú ruku osobám v hmotnej núdzi, ktoré majú potenciál zapojiť sa do pracovného života“ bez toho, aby uvažovali o zmene rodinnej politiky. A napokon, zmena rodinnej politiky by mala prispieť k optimálnemu počtu detí v rodine, čo nateraz pri vysokej pôrodnosti len komplikuje sociálnu integráciu detí vo veľkom podiele mnohodedných rómskych rodín, rýchlejší pokles rodín v chudobe (rast priemerného príjmu na osobu) a odbremenenie žien, ktoré by sa mali viac venovať individuálnej výchove svojich detí i rastu svojej kvalifikácie, na ktorý v mnohodedných rodinách nezostáva čas.

Na ilustráciu zložitosti zmien v hospodárskych a sociálnych politikách, aby plnili aj ciele v efektívnejšej inklúzii sociálne vylúčenej časti obyvateľstva, v rámciku 2.1 uvádzame niektoré názory ľudí, ktorí sa súvisiacimi problémami zaoberajú.

⁴⁸ Alebo ekonomické faktory pôrodnosti u Rómov nefungujú a vysoký počet detí je len odrazom ich odlišnej kultúry...?

R á m č e k 2.1

Názory ľudí, ktorí sa zaoberajú problémami Rómov

Klára Orgovánová (bývalá splnomocnenkyňa vlády SR pre rómske komunity): (1) *Je správne dávať byty jednej skupine ľudí a ostatným nie? Je to správne...* (2) *Vy teda výhodnejšie pridelovanie bytov Rómom oproti ostatným nepovažujete za benevolentnejší prístup?* Nie. Títo ľudia boli roky znevýhodňovaní. Každému, kto mi dá takúto otázku, by som želala, aby žil aspoň päť rokov v rómskej osade, aby bol s ďalšími pätnástimi ľuďmi v chatrčke, aby nemal pitnú vodu, aby nemal ako chodiť do školy, aby peši chodil kilometer alebo neviem koľko... (SME, 11. 5. 2007).

Kristína Magdolenová (rómska novinárka): (1) Nemôžete napríklad robiť s deťmi odtrhnúť od ich rodinného prostredia, lebo dieťa samotné v rodine aj tak o ničom nerozhoduje. Keď príde čas, že treba ísť do školy, to, do akej pôjde, rozhodne matka, nie otec. Tam, kde sa teda pracuje s deťmi a súbežne s ich matkami, pozitívne výstupy existujú. (2) *Ďalší krok?* Musíme im pomôcť s riešením bývania, vzdelávania, zamestnanosti. Nedá sa z toho komplexu vytrhnúť jedna vec, musíme sa venovať všetkým naraz. *Ako konkrétne to treba urobiť?* Nemalo by sa čakať, že väčšinu problémov vyriešime za pol roka. To je chyba mnohých projektov. To nejde za rok, treba to dizajnovať na dvadsať až tridsať rokov. Veľa závisí od toho, aká je naša cieľová skupina, lebo my Rómov de facto ani nepoznáme. *Cieľovou skupinou je logicky tá marginalizovaná komunita.* To je práca na tridsať až štyridsať rokov. Tam sa musia vystriedať aspoň dve generácie. Súčasným deťom musíme dať šancu niečo vyštudovať, dať im prácu a ich deti už budú predsa len trochu iné, s väčšou šancou uspieť (SME, 6. 8. 2007).

Dušan Gábor (Európska rómska pracovná agentúra): (1) Lenže čo my vlastne chceme? Nič iné, len ich asimilovať. Treba otvorene povedať, že sa to nepodarilo nikde na svete. Majú svoj vlastný osobnostný naturel a nikto ho nedokázal zlomiť. Vo Francúzsku, v Anglicku a Írsku dodnes kočujú, v Rumunsku žijú v ešte žalostnejších podmienkach ako tu, v Nemecku zase Sintovia tvoria bohatú obchodnícku šľachtu. (2) *Popisujete zlyhanie majority. V čom zlyhávajú samotní Rómovia? ...* Nevieme, čo je totálna bieda, čo je to žiť bez pracovných návykov. Kto vynájde metódu, ako ihneď obnoviť pracovný návyk človeka, tomu treba dať Nobelovu cenu. (3) *Dávať byty Rómom zadarmo je nesprávne, v tomto majorite rozumiem. Správne je, aby sme ich naučili, ako sa k nim dostať. Pozrite sa na to takto: ak necháme Róma bývať s desiatimi deťmi v chatrči, naučia sa žiť normálne? Chcete, aby takto trpeli aj ďalšie ich generácie? Ak nie, tak ich začnime učiť, ako si ten byt vybudovať. Ukážme im, ak sa kopú základy, mieša malta, dajme im možnosť si to odpracovať, aby pochopili, že ten barák si postavili sami. Dať im bývanie len tak, zadarmo, je nezmysel...* (4) ... Vlády stihajú hasiť len aktuálne a najvypuklejšie problémy. Liečia otlaty na nohe namiesto výmeny topánky. V prvom rade treba dať Rómom prácu. *Kde a ako?* Treba vytvoriť podniky, ktoré ich zamestnajú. *Chcete ich zamestnať umelo?* Čo je lepšie? Ak Rómovi vytvoríme miesto, nebude brať dávky, ale prispievať štátu daňami a odvodmi, alebo ho necháme doma a budeme ho živiť z odvodov ostatných? *Z čoho však chcete ten umelý podnik živiť?* Musíme ich zamestnať v podnikoch, ktoré sú sebestačné, teda ziskové. *Kto zamestná človeka bez návykov, vzdelania a poznania zodpovednosti?* Každý Róm si dokáže spočítať peniaze. Nemôžete ho teda zamestnať za minimálnu mzdu, lebo dávky plus rodinné prídavky sú podstatne vyššie. Musí dostať benefit a vysvetlenie, že ak pracuje, môže si dovoliť viac, že jeho dieťa má večeru, že rodina sa má lepšie. (5) ...

Potrebná je aj pomoc od štátu. *Nikto negarantuje odbyt, umelá firma sa zosype.* Nie sme v socializme. Nie. Podnik si ten odbyt musí garantovať sám, musí si na to vytvoriť podmienky. Štát by mu v tom mal pomôcť, najmä pri štarte. Keď tak zamestnáte len tridsať ľudí, pôjde de facto o tridsať rómskych rodín, ktorým nebude treba platiť dávky v hmotnej núdzi. *Ak to má financovať štát, v zásade je jedno, či peniaze platí cez dávky Rómom, alebo ich vrazí do finančne neefektívneho podniku. Výsledkom síce bude obnovenie pracovných návykov u niekoľkých Rómov, ale nakoniec to celé skrachuje.* Vôbec to tak nemusí byť. Mala by s v tom angažovať obec a možno aj firmy pôsobiaci v danom regióne. Ťažko dnes povedať, kto a ako by to mal robiť. Od podnikateľov to nemôžete čakať, tí uvažujú inak. Pre štát to však nakoniec bude výhodné. Koľko peňazí z európskych fondov sa tu už vyhodilo na programy pre Rómov, z ktorých bol minimálny výsledok? A po tom všetkom nie sme ochotní investovať aspoň trochu do tých, ktorým môžeme obnoviť pracovné návyky a šetriť tak na sociálnych dávkach? (6) *Preto uvažujete o zriadení sociálneho podniku, v rámci ktorého zamestnáte Rómov. Štát však zriadenie vyjde na desiatky miliónov.* V globále je to nič v porovnaní s tým, čo získa. Investície sú síce vysoké, ale len na začiatku. Financovať sa to dá z eurofondov, v rámci Horizontálnej priority marginalizovanej rómskej komunity (HP MRK), potom ten podnik bude sebestačný. Malo by ísť o prácu, ktorú dokážu robiť aj ľudia bez vzdelania. (7) *Po toľkých rokoch neschopnosti vyriešiť rómsky problém sa automaticky vynára otázka, či je vôbec riešiteľný. Je? ...* Principiálna otázka totiž znie: Načo nám je vyškolенý a vzdelaný Róm, keď ho nikto nezamestná? O tom je celá pointa (SME, 9. 2. 2009).

Denisa Havrľová (redaktorka, Prešov): (1) *Dušan Gábor z Európskej rómskej pracovnej agentúry mi hovoril, že problém Rómov sa nedá riešiť len prácou s nimi, ale potrebná je aj zmena postojov majority. Mnohí s ním v diskusii búrlivo nesúhlasili. Mýlil sa?* Do istej miery je to problém aj majority, ale najmä na sebe musia zapracovať Rómovia. Nemôžu len natíčať ruku, sami sa musia snažiť... Ja som sa nikdy nehanbila za to, že som Rómka, som hrdá na svoje vzdelanie aj prácu. (2) *...prečo má štrnásť detí niekto, kto ich nevie užiť?* Je to nezodpovedné. Ja mám dvoch súrodencov, rodičia mali toľko detí, aby sa o nás dokázali postarať. V osadách zohráva veľkú rolu aj to, že nehrozí, aby žena šla na interrupciu. To je čosi nemysliteľné. Naši po výplate vždy vytiahli obálky a povkladali do nich peniaze, aby bolo jasné, koľko musí ísť na nájom, elektrinu, vodu, plyn a tak ďalej. Nemohlo sa teda stať, aby nevyšlo na to, na čo muselo, lebo vedeli hospodáriť. V osadách to nevedia, netušia, ako majú fungovať. *Kto ich to má naučiť?* Pýtam sa, čo robí tretí sektor, vláda, tie enormné množstvá komunitných pracovníkov. Organizujú sa desiatky konferencií, workshopov a neviem čoho, miňajú sa peniaze z EÚ a výsledok? Žiadny. *Lebo sa investuje do nezmyslov a jednotliví „pomáhači Rómom“ sa vzájomne vnímajú ako konkurencia, nenávidia sa. Z niektorých projektov doslova trčí, že keby sa tie peniaze vysypali do Dunaja, efektívnosť by bola rovnaká. Presne tak.* (3) *Stále hovoríme o tom, čo je problém. Aké je však riešenie? Priznávam, že na toto nemám odpoveď... Treba nahlas povedať, že u nás vôbec neexistujú ľudia, ktorí by vedeli riešiť problémy Rómov. Nie sú medzi majoritou, ani medzi Rómami. Bohužiaľ, ale je to tak.* (4) *Niektorí hovoria, že by Rómom pomohla pozitívna diskriminácia. Nie... Možno je pozitívna diskriminácia potrebná, neviem, ale zo svojho hľadiska hovorím, že by som ju nechcela za žiadnu cenu* (SME, 23. 2. 2009).

Kveta Berkyová (Rudňany): (1) *Myslíš si, že rómska žena to má v živote ťažšie ako nerómska? Je to ťažšie. Keď žijete v takejto lokalite, kde je 500 ľudí, a keď vyjdete na dvor, tak to sa nedá ustrážiť, aby sa deti nepobili. Potom prídu ženy a začnú sa hádať*

a neraz sa pobijú kvôli deťom. Napríklad tu je 350 detí a tá žena nevie, či má variť, upratať alebo dávať na ne pozor. Takže je to ťažšie. A predsa tá nerómska žena, keď býva v bytovke..., tam nie je 350 detí ako tu. Nemá také problémy ako rómska žena. (2) *Keď žijú v menších rodinách, máš pocit, že majú viac času na to, aby sa venovali deťom, že sa to potom viac odrazí na ich vzdelaní? Myslím, že hej. Moja mienka je taká, že hej. Viac sa venujú deťom, keď ich majú menej. Že ich nemajú desať. Že ich nevyrastá na kope 350, tak som to myslela. Hej, presne tak. Že majú prehľad? Majú prehľad, viac sa im venujú. Moja dcéra má 5 detí, ale ona sa snaží. Keď prídu zo školy, majú úlohy, ona si sadne k nim a pomáha im. Aj pri čítaní. Aj ja pomáham, keď som tam, alebo prídu ku mne. Už majú šlabikár a ja im ukazujem. A predsa, keď je ich menej, dá sa, pretože ten čas si vždy človek nájde. Ale keď ich je tam viac detí a ešte ďalšia rodina tam s nimi býva, to sa vôbec nedá.* (3) *Ak by si mala možnosť povedať niečo poslancom Európskeho parlamentu, čo by to bolo? Aby už konečne boli ľudia zamestnaní. Chlapi nemusia sedieť doma, brať podporu. Nebolo by to lepšie, keby ľudia pracovali? Bez práce je ťažko žiť. Stále len doma, nič nevidieť na svete. Len vždy dokola to isté. Myslím si, že tí chlapi sú z toho unavení* (<<http://old.mecem.sk/rpa/?id=journalism&lang=slovak&show=15722>>).

Anina Botošová (bývalá splnomocnenkyňa vlády SR pre rómske komunity): (1) *Je trochu zvláštne počuť rómsku splnomocnenkyňu, ako priznáva natŕčanie rúk Rómami. Ale ja im vždy hovorím, že za svoj život sú si zodpovední sami, nie starosta či niekto iný. Aj ich žien sa vždy pýtam, prečo majú v tejto biede toľko detí. To predsa nie je len o plodení potomka, ale aj o tom, ako ho potom vychovávať.*(2) *Vyzerá to teda tak, že problém je neriešiteľný. Ale je, len ide o dlhú cestu. Treba sa držať toho, že Rómom nemožno dať nič zadarmo. Preto všetky programy, ktoré stanovujeme, počítajú s participáciou Rómov... Verte, že kam som prišla, tam nič nedostali zadarmo, vždy som ich motivovala k spolupráci. Ja by som im nedávala zadarmo ani byty, ani domy. Najskôr by som žiadala, aby si aspoň niečo usporili, vyberala by som podľa zásluhovosti. Ani Róm, ktorý je na dávkach, nesmie dostať nič zadarmo, lebo si zvykne, a nič ho nemotivuje žiť inak. K tomu však je potrebné poskytnúť im prácu. ... ale kto to zafinancuje? Treba nájsť riešenie. Ak necháme ľudí v osade so stopercentnou nezamestnanosťou, ako sa majú zmeniť? (3) Je to aj problém štátu, malo by mu to prekážať, pretože zlyhal. Keď idem do obchodu, všetko si musím zaplatiť. Rómov to nikto neučil, čiže necítia zodpovednosť za to, že si musia niekde zarábať. Mnohí im dajú lopatu a to je všetko. Treba im ponúknuť prácu a oni ju jednoznačne musia prijať... Je na štáte, aby tvoril koncepcie, ktoré to rozhybu. (4) *Čo s ich pôrodnosťou vo veľmi nízkom veku? Keď mi štrnásťročné dievča z osady povie, že je tehotná, zaujímal by ma, prečo nie je potrestaný ten, kto to dieťa splodil. V takom veku totiž určite nie je pripravená na materstvo. Nemali by byť potrestaní skôr rodičia tých detí? Zlyhali predsa vo výchove. Verte, že chlanci, ktorí plodia deti s maloletými dievčatami, sú oveľa starší, zväčša dospelí. Tam už rodičia nenesú zodpovednosť, na vine sú chlanci. (5) *Rozumiete argumentom majority, ktorá má veľké výhody voči Rómom? Určite. Zmena ale musí spočívať v tom, že politické nástroje štátu budú nastavené tak, aby všetky zdravé rómske ruky pracovali, čím sa zvýši zodpovednosť tých ľudí (SME, 11. 6. 2009).***

Agnesa Uličná (starostka obce Svinia): (1) *V čom sú najväčšie rozdiely medzi minulosťou a dňom? Prvá vec, bolo ich omnoho menej. Napríklad v roku 2006 ich bolo 823, dnes 916. Druhá vec, za minulého režimu každý Róm robil, ak nie, bol príživník. Rodinné dávky dostal, len ak nemal ani jeden deň absencie. Ak mal absenciu, celá rodina nedostala prídavky. Fetovanie neexistovalo. Rómovia si akurát po výplate či zálohe vyplili... Život bol*

iný ako dnes, keď z 916 Rómov robí jeden a pol. Jedna Rómka pracuje na celý úväzok, druhá na polovičný, robia upratovačky v škole. Nikto iný. (2) Každá škoda by sa mala nahradiť. Najhoršie je, že rodičia navádzajú deti na trestnú činnosť. Otec sa pobil, má podmienku, je si vedomý, že keby ho nachtali pri krádeži, ide sedieť. Tak pošle trinásťročného decko, ktoré možno ukradne ešte viac ako on, keď je šikovnejšie. (3) *Spomínali ste, že v obci zlyháva vymožitelnosť práva...* Štát by mal zobrať hoci aj tri eurá, ktoré sú na právoplatnom rozhodnutí vyčíslené ako škoda, a dať tomu, komu bola spôsobená škoda. Nevravím, že páchatelovi treba zobrať sto eur, veď by nemal z čoho žiť a pôjde zas kradnúť. Tak to rozdělím na desať mesiacov a zoberiem mu po desať eur, ale bude vedieť, že tú škodu musí nahradiť. Oni veľmi dobre vedia, že vymožitelnosť práva tu nie je. (4) *Čo tak zmenilo spôsob života Rómov?* Nie som psychológ, ani sociológ, ale z môjho pohľadu je tu generácia približne štyridsaťročných Rómov, ktorí málo odrobili od revolúcie. Jednoducho prvý, kto prišiel o robotu, boli Rómovia. Sociálny systém vtedy fungoval tak, že každá Rómka, ktorá nikdy nepracovala, bola nezamestnaná a dostávala dávku. Ti, čo ešte robili, si spočítali, že ak ostanú doma, tak zarobia viac, ako keby robili. Mnohí aj sami poodchádzali zo zamestnania. A tak sa akoby sústredili v dedine a vyrastá ďalšia generácia ľudí, ktorí nikdy nerobili. Kto ešte v živote nebol v robote, nevie, čo je to ráno vstať, odrobiť 8,5 hodiny a prísť domov, kde bude pokračovať v nejakej ďalšej robote. Starí Rómovia, ktorí to mali pevne v rukách, pomreli, a to mladšie, to je zvyknuté, že je to tak. Majú jeden dátum, ktorí si pamätajú, osemnásteho. Vtedy prídu, postavia sa na poštu, zoberú sociálnu dávku. (5) *Ako vidíte budúcnosť dediny?* Musí prísť nejaké riešenie zvrchu, zo štátnej moci – že jednoducho nemôžeš fetovať, kradnúť a musíš robiť. Nikto ma nepresvedčí, že v republike nie je robota. Aj keby mali robiť za sociálne dávky, ktoré dostávajú. Pozerám české správy, tam za sociálne dávky si musí každý odrobiť 25 hodín mesačne. Česko nie je tak ďaleko, aby sme odtiaľ nevedeli prebrať dobré nápady (PLUS 7 DNÍ, 21. 8. 2009).

Jozef Patkaň (rómsky podnikateľ, Bardejov): (1) Spoločnosť ešte nie je pripravená na rómske firmy. Musíme každú svoju ponuku dôkladne predložiť, aby nás vnímali ako rovnocenných... Snažím sa svojim rómskym zamestnancom vstúpiť, aby sa snažili byť práve pre tieto predsudky čo najlepší. (2) Ja veľmi podporujem internálny spôsob výchovy. Od nového školského roka budeme vozit' našim autobusom až 27 najlepších rómskych žiakov z Bardejova do kremnického súkromného gymnázia... Naučia sa správnym návykom, v osadách je to doslova nemožné. (3) *Bolo by lepšie vzdelávať deti v rómskom jazyku?* Asi nie. Naš jazyk treba najprv stabilizovať. Pokusy o rómske čítanky či kodifikáciu sú pekné, ale ak prídete do inej krajiny, s rómčinou sa už neviete dorozumieť. (4) *Súhlasíte s tým, že Rómovia boli zmenou režimu najviac postihnutou skupinou?* Myslím si, že áno. Bývalý režim rómsky problém riešil inak. Rómovia museli pracovať, mali väčšie možnosti bývania medzi majoritou. Dnes staviame pre Rómov osady. Treba nájsť niečo medzi tým bývalým a súčasným prístupom. (4) K Rómom treba pristupovať špecificky, ale dôsledne. Nieže ich síce vyškolím, ale nedám im prácu. Samé školenia a školenia, kultúrne vystupovania, ale nikam to nevedie (SME, 22. 8. 2009).

Poznámka: Snažili sme sa pre nedostatok priestoru myšlienky nevytrhnúť z kontextu. Ide o rozhovory s osobnosťami; pri každom rozhovore je uvedený prameň a čitateľ si môže ľahko nájsť pôvodný (kon)text. Chceli sme tiež ukázať rôznosť prístupov, ako riešiť či neriešiť problémy Rómov, osobitne v súvislosti so zamestnanosťou, vzdelávaním a sociálnou inklúziou. Je náhoda, že príspevky, v ktorých odznela podstata prístupov k riešeniu problémov Rómov, boli pripravené len (a už) v rokoch 2007 – 2009.

2.5. Ďalšie vzdelávanie nízkokvalifikovaných pracovných síl

Oblasť vzdelávania, zvyšovania kvalifikácie, celoživotného vzdelávania, ďalšieho vzdelávania (resp. formálne, neformálne, informálne vzdelávanie a pod.) je rozhodujúcou oblasťou, ktorá určuje úroveň ľudského kapitálu (popri praxi jednotlivých pracovných síl na pracovných miestach). Celoživotné vzdelávanie po ukončení prípravy na povolanie v školskom systéme môže podstatným spôsobom zlepšiť zamestnateľnosť, najmä nízkokvalifikovaných pracovných síl.⁴⁹

Terajšie štatistiky v oblasti vzdelávania, celoživotného a ďalšieho vzdelávania umožňujú porovnať v krajinách EÚ 27 hlavné indikátory podľa najvyššieho dosiahnutého stupňa vzdelania jednotlivých osôb. V nasledujúcej časti podkapitoly sú vyjadrené hlavné rozdiely medzi jednotlivými stupňami dosiahnutého vzdelania v krajinách EÚ 27 preto, lebo sa implicitne predpokladá, že jednou z hlavných príčin nižšej zamestnanosti nízkokvalifikovaných ľudí (stupeň vzdelania 0 až 2), resp. vyššej miery nezamestnanosti je zaostávanie úrovne ich ľudského kapitálu v porovnaní s ostatnými stupňami vzdelania (3 až 6).

Okrem formálneho vzdelávania,⁵⁰ ktoré vedie k získaniu certifikovaných stupňov vzdelania, má nezastupiteľnú úlohu v procese formovania ľudského kapitálu aj ďalšie vzdelávanie, ktoré by perspektívne mohlo pomôcť hlavne pracovným silám s nižšími stupňami vzdelania získať potrebné zručnosti, ktoré by boli žiadané na trhu práce.

Pre upresnenie terminológie, pojmom *celoživotné vzdelávanie* sa v súlade so zákonom č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní v znení neskorších predpisov chápu „všetky aktivity, ktoré sa uskutočňujú v priebehu života s cieľom zlepšiť vedomosti, zručnosti a schopnosti. Celoživotné vzdelávanie ako

⁴⁹ Zvyšovanie kvality školstva a s tým spojené problémy nie sú predmetom tejto štúdie.

⁵⁰ *Formálne vzdelávanie* je vzdelávanie, ktoré sa poskytuje v organizovanom a štruktúrovanom prostredí (napríklad v inštitúciách vzdelávania a odbornej prípravy alebo v práci) a je explicitne určené ako vzdelávanie (v spojitosti s cieľmi, časom a zdrojmi). Formálne vzdelávanie je zámerné z pohľadu učiaceho sa. Typicky vedie k právoplatnosti a certifikácii (Cedefop 2008, s. 85).

Neformálne vzdelávanie je vzdelávanie, ktoré sa zakladá na plánovaných aktivitách, ktoré nie sú explicitne stanovené ako vzdelávanie (v súvislosti s cieľmi učenia, dobou učenia alebo podpory v učení). Neformálne vzdelávanie je úmyselné z pohľadu učiaceho sa (Ibid., s. 93).

Informálne vzdelávanie je vzdelávanie vychádzajúce z denných činností týkajúcich sa práce, rodiny alebo voľného času. Nie je organizované alebo štruktúrované v súvislosti s cieľmi, časom alebo podporou v učení. Informálne vzdelávanie je v mnohých prípadoch neúmyselné z perspektívy učiaceho sa (Ibid., s. 133).

základný princíp výchovy a vzdelávania uplatňovaný vo vzdelávacej sústave SR tvorí:

- školské vzdelávanie a
- ďalšie vzdelávanie nadväzujúce na stupeň vzdelania dosiahnutý v školskom vzdelávaní.“

Ďalším vzdelávaním sa podľa tohto zákona rozumie „vzdelávanie vo vzdelávacích inštitúciách ďalšieho vzdelávania, ktoré nadväzuje na školské vzdelávanie a umožňuje získať čiastočnú kvalifikáciu alebo úplnú kvalifikáciu, alebo doplniť, obnoviť, rozšíriť alebo prehĺbiť si kvalifikáciu nadobudnutú v školskom vzdelávaní, alebo uspokojiť záujmy a získať spôsobilosť zapájať sa do života občianskej spoločnosti. Úspešným absolvovaním ďalšieho vzdelávania nemožno získať stupeň vzdelania.“ Teda ďalšie vzdelávanie je súčasťou celoživotného vzdelávania.

Na európskej úrovni poskytujú údaje tri prieskumy, ktoré umožňujú vyhodnotenie účasti dospelých vo vzdelávaní a odbornej príprave: prieskum Eurostatu *Labour Force Survey* (LFS), prieskum o vzdelávaní dospelých – *Adult Education Survey* (AES) a prieskum o sústavnej odbornej príprave – *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS).⁵¹ Zatiaľ čo posledne menovaný výskum je špecificky zameraný na odborné vzdelávanie a odbornú prípravu, prvé dva poskytujú všeobecnejšie údaje o účasti dospelých v celoživotnom vzdelávaní. V nasledujúcej časti bližšie zobrazujeme výsledky merania *Adult Education Survey*, ktoré síce obsahuje najaktuálnejšie údaje z roku 2007, avšak jeho metodika je založená na ročnej báze sledovania a zberu údajov. Na porovnanie rovnako uvádzame aj údaje o ďalšom vzdelávaní získané z Ústavu informácií a prognóz školstva (ÚIPŠ, 2011).

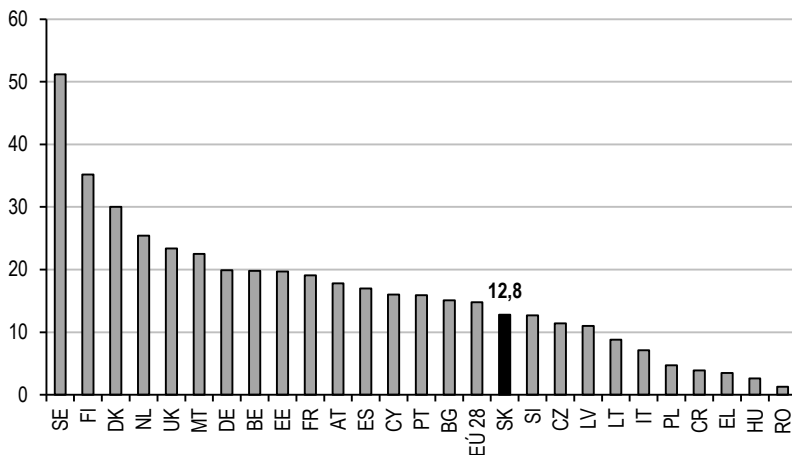
Podľa *Adult Education Survey*, ktorý zachytáva účasť osôb na vzdelávaní a odbornej príprave za posledných 12 mesiacov, Slovensko v medzinárodnom porovnaní účasti na vzdelávaní a odbornej príprave práve nízkokvalifikovaných

⁵¹ Údaje tohto prieskumu neboli v sledovanom období dostupné podľa kvalifikácie, preto v štúdií nie sú podrobnejšie analyzované. Rozdielnosť výsledkov jednotlivých prieskumov je spôsobená rozdielnymi metodikami sledovania, zberu a vyhodnocovania údajov. Metodicky sa napríklad zisťovanie LFS odlišuje od výskumu vzdelávania dospelých (AES) v tom, že sa zisťuje účasť vo vzdelávacích kurzoch len za posledné 4 týždne (zatiaľ čo AES zisťuje účasť až za posledných 12 mesiacov).

ľudí (najvyšší dosiahnutý stupeň vzdelania ISCED⁵² 0 – 2) do určitej miery zaostáva (graf 2.7).

Graf 2.7

Účasť nízkokvalifikovaných dospelých vo vzdelávaní a odbornej príprave 12 mesiacov pred prieskumom (AES), %, r. 2007



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Podľa údajov Eurostatu sa na Slovensku zúčastňovalo v sledovanom období na formálnom alebo neformálnom vzdelávaní približne 12,8 % nízkokvalifikovaných osôb. Priemer za EÚ 28 dosiahol v roku 2007⁵³ približne 14,8 %, teda Slovensko dosiahlo o 2 p. b. nižší podiel, ako je priemer EÚ 28. Tento podiel bol jednoznačne najvyšší v severných krajinách (Švédsko, Fínsko, Dánsko). Zaujímavé tiež je, že hoci bol tento podiel na Slovensku vo všeobecnosti nízky, v porovnaní s krajinami Vyšehradskej skupiny (tzv. Vyšehradskej štvorky – V4) bol však

⁵² ISCED je referenčná klasifikácia organizovania vzdelávacích programov a príslušných kvalifikácií podľa úrovni vzdelania a odborov. Stupne vzdelania podľa ISCED 97 sú: 0 – predškolské vzdelávanie; 1 – primárne vzdelávanie alebo prvý stupeň základného vzdelávania; 2 – nižšie stredné vzdelávanie alebo druhý stupeň základného vzdelávania; 3 – stredné vzdelávanie; 4 – pomaturitné terciárne vzdelávanie; 5 – prvý stupeň terciárneho vzdelávania; 6 – druhý stupeň terciárneho vzdelávania.

⁵³ Údaje za rok 2011 neboli pre nízkokvalifikované osoby na Slovensku k dispozícii, preto využívame rok 2007. Za rok 2007 neboli k dispozícii údaje za Írsko a Luxembursko.

najvyšší (Česká republika mala nižší priemer ako Slovensko približne o 1,4 p. b., Poľsko o 8,1 p. b. a Maďarsko až o 10,2 p. b.).

Vo všetkých krajinách pritom platí, že najvyššie podiely vykazuje skupina osôb s najvyšším dosiahnutým vzdelaním (ISCED 5 – 6) a potom každá nasledujúca skupina s nižším stupňom vzdelania má tento podiel už nižší. Slovensko má v skupine osôb s vyšším dosiahnutým vzdelaním (ISCED 3 – 4) podiel osôb participujúcich na vzdelávaní a odbornej príprave vyšší, ako je priemer EÚ 28 o 6,8 p. b. a v skupine osôb s najvyšším dosiahnutým vzdelaním (ISCED 5 – 6) je tento podiel vyšší približne o 4 p. b. (tab. 2.9).

Tabuľka 2.9

Podiely osôb zúčastňujúcich sa vzdelávania a odbornej prípravy (formálnej i neformálnej) za posledných 12 mesiacov vo vybraných krajinách, podľa dosiahnutého stupňa vzdelania (AES), %, r. 2007

	ISCED 0 – 2	ISCED 3 – 4	ISCED 5 – 6	Spolu
EÚ 28	14,8	33,4	57,8	34,8
BE	19,8	37,2	63,3	40,5
BG	15,1	39,3	52,7	36,4
CZ	11,4	35,1	62,4	37,6
DK	30,0	41,2	62,8	44,5
DE	19,9	41,5	63,2	45,4
FR	19,1	34,1	57,1	35,1
HU	2,6	8,4	19,4	9,0
AT	17,8	37,9	68,1	41,9
PL	4,7	15,1	54,4	21,8
SK	12,8	40,2	61,8	44,0
FI	35,2	51,5	72,9	55,0
SE	51,2	69,6	89,9	73,4

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Podľa údajov z Ústavu informácií a prognóz školstva z roku 2011 (tab. 2.10) rovnako vidieť, že z celkového počtu účastníkov ďalšieho vzdelávania len relatívne nízky podiel patrí k nízkokvalifikovaným pracovným silám, a to najmä nízkokvalifikovaným pracovným silám bez maturity. Najväčší podiel pracovných síl participujúcich na ďalšom vzdelávaní dosahuje skupina osôb s vysokoškolským stupňom vzdelania.

T a b u l k a 2.10

Účastníci a absolventi ďalšieho vzdelávania podľa dosiahnutého vzdelania, v %, r. 2010

	Účastníci vzdelávania (n = 159 981)	Absolventi (n = 107 740)
Základné	6,3	4,0
Učňovské	4,4	5,5
Stredné bez maturity	3,6	4,2
Učňovské s maturitou	4,2	4,9
Úplne stredné s maturitou	18,0	18,8
Úplne stredné odborné s maturitou	17,8	19,7
Vyššie odborné	1,5	1,3
Vysokoškolské I. stupňa	7,1	7,6
Vysokoškolské II. stupňa	35,6	32,3
Vysokoškolské III. stupňa	1,6	1,7
Spolu	100	100

Prameň: ÚIPŠ (2011).

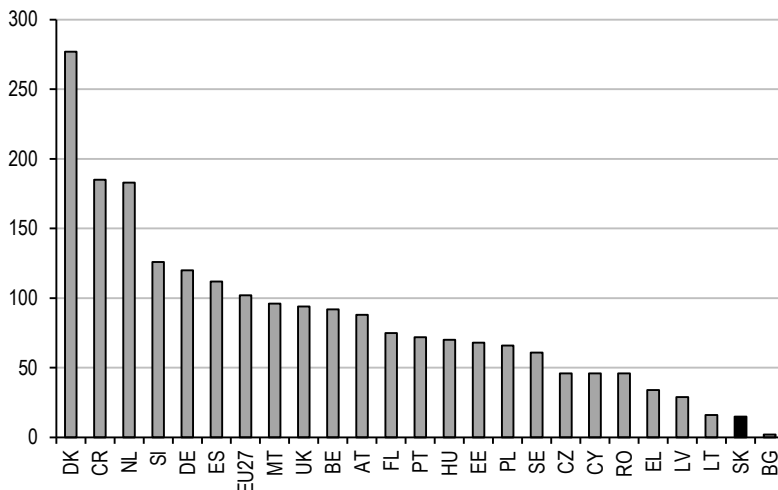
Ako vidieť na grafe 2.8, Slovensko má z porovnávaných krajín relatívne veľmi nízke aj celkové priemerné súkromné finančné výdavky vynaložené na vzdelávanie a odbornú prípravu nízkokvalifikovaných osôb (ISCED 0 – 2). Menej finančných prostriedkov ako na Slovensku vykazovalo v sledovanom období už len Bulharsko. V porovnaní s Dánskom, ktoré bolo na vrchole rebríčka, boli tieto finančné prostriedky na Slovensku napríklad približne 18-krát nižšie. V Maďarsku a Poľsku vynakladajú na vzdelávanie a odbornú prípravu nízkokvalifikovaní jednotlivci približne štvornásobok toho, čo na Slovensku. Nie je preto prekvapujúce, že na Slovensku medzi najčastejšie uvádzané prekážky vzdelávania nízkokvalifikovaných osôb patrí podľa dát z Eurostatu najmä finančná náročnosť spojená s participáciou na ďalšom vzdelávaní. Túto prekážku uviedlo až 45,9 % respondentov, čo bolo v medzinárodnom porovnaní po Rumunsku (47,5 %) najviac spomedzi členských štátov EÚ. Ďalším dôležitým dôvodom boli zdravotné problémy a vek jednotlivca.

Na základe predchádzajúcich údajov je teda zjavné, že nízkokvalifikované pracovné sily na Slovensku sa na vzdelávaní a odbornej príprave dlhodobo zúčastňujú vo veľmi nízkej miere. Tento nepriaznivý trend vývoja v oblasti ďalšieho vzdelávania bol naznačený aj v *Stratégii celoživotného vzdelávania 2011*, v ktorej sa v súvislosti s nízkokvalifikovanými pracovnými silami okrem iného tiež konštatovalo, že medzi zásadné prekážky v ich účasti na ďalšom vzdelávaní patrí okrem už spomenutých finančných bariér aj „*nízka akceptácia takéhoto*

typu vzdelávania zamestnávateľmi alebo, inak povedané, výstup z ďalšieho vzdelávania negarantuje ani vyšší plat, ani lepšiu zamestnateľnosť. Nie je považovaný za rovnocenný s diplomom či výučným listom“.

Graf 2.8

Priemerná suma prostriedkov (v eurách) vynaložená na vzdelávanie a odbornú prípravu nízkokvalifikovanými participantmi (ISCED 0 – 2), formálne alebo neformálne vzdelávanie (AES), r. 2007



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

V nadväznosti na tieto závery sa stanovili východiská, medzi ktoré boli zaradené aj tieto: „... ďalšie vzdelávanie musí rešpektovať záujem zamestnávateľov na obsahu a rozsahu kvalifikačného štandardu, o jednotlivé pracovné pozície“ a „pre nízko kvalifikované a nekvalifikované skupiny obyvateľstva je nevyhnutné vytvoriť grantovú schému podpory ďalšieho vzdelávania“.⁵⁴ V budúcom období bude potrebné na zlepšenie danej situácie v naplnení cieľov stanovených v Stratégii výraznejšie pokročiť.

⁵⁴ Tieto ciele, týkajúce sa napr. uznávania výsledkov neformálneho vzdelávania a zavádzania podporných nástrojov k motivácii účasti na neformálnom vzdelávaní a pod., boli popísané aj v Stratégii celoživotného vzdelávania a celoživotného poradenstva do roku 2015, schválenej v roku 2007, avšak nepodarilo sa ich naplniť.

3. K FAKTOROM DOPYTU PO NÍZKOKVALIFIKOVANÝCH PRACOVNÝCH SILÁCH

*Na svete len dvoch nepriateľov mám –
blížencov, nerozlučných, zanovitých:
hlad hladných – sýtosť sýtych.*

Marina Cvetajevová

Hlavným faktorom dopytu po práci sú mzdy, resp. celkové náklady práce. Rozdiel medzi hrubou mzdou zamestnancov a celkovými nákladmi práce reprezentujú predovšetkým odvody na sociálne a zdravotné poistenie a náklady spojené s fungovaním inštitucionálnych podmienok trhu práce (zákonom stanovené odstupné pri prepustení z práce, náklady na starostlivosť o zamestnancov, stravné, náklady na zvyšovanie kvalifikácie zamestnaných atď.).

Technologický pokrok, rast produktivity práce a globalizácia ekonomických procesov zosilneli od sedemdesiatych rokov minulého storočia tlak na potrebu ľudského kapitálu a spôsobili vo vyspelých krajinách pokles dopytu po nízkokvalifikovaných pracovných silách a rast ich nezamestnanosti. Podiel nízkokvalifikovaných medzi nezamestnanými je však v jednotlivých krajinách v posledných desiatich rokoch rozdielny. Napríklad v roku 2006 podiel nízkokvalifikovaných v Nemecku predstavoval 20 %, v Belgicku 12 %, ale menej ako 5 % v Holandsku a Nórsku (OECD, 2008).

Silné tradície sociálneho dialógu napriek periodickým krízam zachovali vo vyspelých krajinách západnej Európy inštitút minimálnej mzdy. V krajinách, kde neplatí minimálna mzda vyplývajúca zo zákona, sú minimálne mzdy zabezpečené vo vysokom podiele odvetví a na vysokom podiele pracovných miest dohodnutými minimálnymi mzdovými tarifami medzi sociálnymi partnermi. Podľa Oescha (2012) vývoj zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl v 21 krajinách OECD za roky 1991 – 2006 nebol brzdený minimálnymi mzdami, ochranou zamestnanosti a väčšími mzdovými rozdielmi. Naopak, vyplácalo sa investovanie do aktívnych politík trhu práce.

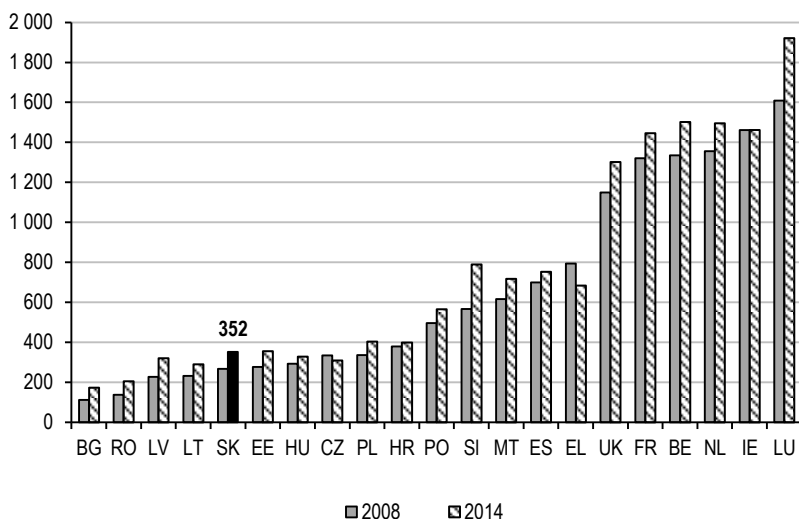
Na Slovensku sa stále diskutuje nielen o úrovni minimálnej mzdy, ale aj o zachovaní tohto inštitútu a v posledných rokoch aj o jej prípadnej diferenciacii podľa regiónov. Je riešením regionálnej nezamestnanosti v podmienkach vysokej diskriminácie sociálne vylúčenej časti Rómov, alebo prispievajú k jej riešeniu iné politiky?

3.1. Minimálna mzda a náklady práce

Minimálna mzda, jej úroveň a vývoj je pravidelným predmetom vyjednávania medzi sociálnymi partnermi (prípadne vládou) temer vo všetkých krajinách EÚ. Od začiatku roka 2015 zavedie po dlhom období celoštátnu minimálnu mzdu aj Nemecko. Je nesporné, že minimálna mzda má vplyv na úroveň celkových nákladov práce, a to tým, že na jej úroveň sú naviazané sociálne odvody. Náklady práce potom určujú celkový dopyt po práci. Porovnanie minimálnych miezd v krajinách EÚ zachytáva graf 3.1.

Graf 3.1

Porovnanie minimálnych miezd vo vybraných krajinách EÚ, druhé polroky, v eurách

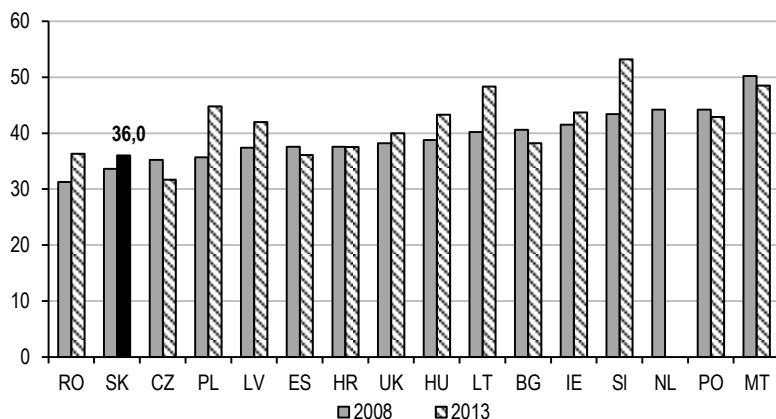


Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Slovenská republika patrí do skupiny nových členských štátov EÚ s veľmi nízkou úrovňou minimálnej mzdy. Vo vyspelých krajinách je minimálna mzda vyššia, ako je priemerná mzda v SR. Od roku 2008 do roku 2014 vzrástla nominálna minimálna mzda v SR o 31,2 %. Presnejší obraz o vývoji minimálnej mzdy dáva jej porovnanie s úrovňou priemerných miezd (graf 3.2).

Graf 3.2

Podiely minimálnej mzdy na priemerných mzdách vo vybraných krajinách EÚ, %



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Údaje v grafe 3.2 potvrdzujú, že napriek vysokému nominálnemu rastu minimálnej mzdy od roku 2008 podiel minimálnej mzdy na priemernej mzde v roku 2013 bol najnižší z analyzovaných krajín (ktoré majú uzákonenú minimálnu mzdu a ktoré vykázali údaje) vrátane Poľska a Maďarska, ale s výnimkou Českej republiky, kde v dôsledku nezvyšovania minimálnej mzdy poklesol jej podiel na priemernej mzde. Podľa prepočtov OECD na USD v PPPs (v parite kúpnej sily mien) bola reálna priemerná mzda na Slovensku najnižšia spomedzi krajín V4. Okrem toho krajiny V4 majú temer identický podiel tzv. nízkych miezd (tab. 3.1).

T a b u ľ k a 3.1

Vybrané indikátory miezd vo vybraných krajinách EÚ

	Rok	CZ	HU	PL	SK	AT	PT
Priemerná mzda v USD PPPs	2 012	20 487	20 332	21 110	20 210	44 644	23 098
Výskyt nízkych miezd v %	2 011	20	20	20,7	20	16,1	6,5

Poznámka: Výskyt nízkych miezd je definovaný ako podiel miezd pod dvojtretinovou úrovňou mediánovej mzdy.

Prameň: OECD Employment Outlook (2013).

Zachovanie celoštátnej minimálnej mzdy, a okrem toho pre všetkých uchádzačov o zamestnanie vrátane absolventov škôl, ktorí po prvýkrát vstupujú na trh práce, považujeme za nutné aj vzhľadom na pripravovaný model inkluzívneho trhu. Inkluzívny trh musí byť prísnejšie regulovaný, pretože bude hlavne zo začiatku úplne dotovaný zo štátneho rozpočtu. Musia sa zachovať isté relácie medzi inkluzívnym trhom a otvoreným trhom práce. Okrem toho je veľmi pravdepodobné, že prechod pracovných síl z inkluzívneho trhu na otvorený trh práce bude vyžadovať zachovanie určitej štátnej pomoci. Štát bude mať predpokladané vysoké náklady s fungovaním inkluzívneho trhu a nemal by v začiatkoch jeho spustenia dotovať vyšší počet nízkych miezd aj na otvorenom trhu práce (čo do určitej miery nastane od začiatku roka 2015). Aké však budú kvantitatívne relácie medzi počtami zamestnaných s nízkymi mzdami (čiastočne dotovanými štátom, resp. dotovanými pracovnými nákladmi firiem formou odvodových úľav na zdravotné poistenie) na otvorenom trhu práce a počtami zamestnancov na inkluzívnom trhu práce, je nateraz predčasné uvažovať. Podľa návrhu by inkluzívny trh mal začať fungovať s počtom 50 tis. pracovných síl, avšak nárast pracovných síl v nasledujúcich rokoch po spustení inkluzívneho trhu práce by mal pokračovať, aby bolo možné pristúpiť aj k zníženiu vybraných sociálnych dávok a vytvoreniu dostatočného počtu pracovných miest pre práceschopné (nízkokvalifikované) osoby v produktívnom veku.

Ďalším faktorom, prečo by Slovensko nemalo siahnuť k diferenciacii minimálnej mzdy podľa regiónov (podľa tohto prístupu by minimálna mzda bola v podstate nižšia v smere od západu na východ krajiny), je, že v prípade regiónov s nízkou minimálnou mzdou by sa eliminoval efekt pôsobenia zásady „pracovať sa oplatí“. Vyššia motivácia v zaostalých regiónoch Slovenska, kde je vyššia početnosť nízkych miezd (v pásmach tesne nad minimálnou mzdou) sa podporí práve ponechaním celoštátnej minimálnej mzdy, a to v podmienkach, keď sociálne (rodinné) dávky platia celoštátne a nediskriminačne pre všetkých rovnako (Rómov, Slovákov, Maďarov atď.).⁵⁵

V prípade, že Slovensko začne praktizovať diferencovanú regionálnu politiku minimálnej mzdy (resp. minimálnych miezd) v závislosti od rozdielnej úrovne rozvoja regiónov, čo navrhuje napríklad Goliaš (2014, s. 12), ktorý navyše navrhuje nižšiu minimálnu mzdu pre absolventov a pre ženy, môže to pôsobiť na odlev aj kvalifikovaných a mladých ľudí zo zaostalých regiónov, čo ďalej prehĺbi regionálne rozdiely. Hlavne zástupcovia podnikateľských zväzov argumentujú, že vysoká úroveň minimálnej mzdy tlačí zdola na celkovú úroveň miezd, a tým

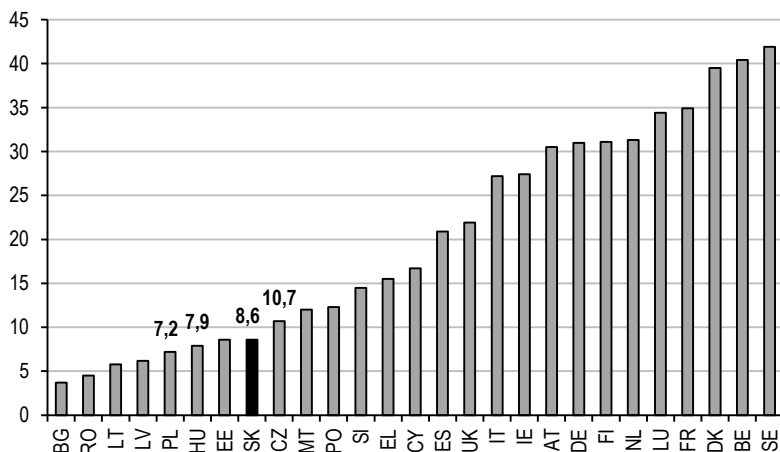
⁵⁵ Poznámka: Minimálna mzda môže byť regionálne rôzna a sociálne dávky nie? Alebo položíme otázku takto: Sociálne dávky nesmú byť regionálne diferencované, ale minimálna mzda diferencovaná byť môže?

zvyšuje náklady práce a dôsledkom je znižovanie tvorby pracovných miest. Avšak príliš nízke mzdy v zaostalejších regiónoch budú pôsobiť proti stabilizácii kvalifikovanejších pracovných síl. Hospodárska politika má dostatok iných nástrojov na vyrovnávanie ekonomickej úrovne regiónov. Ak sa regióny Slovenska nebudú vyvíjať rovnomernejšie z hľadiska kvantity i kvality pracovných miest (vrátane odmeňovania, čoho predpokladom je zmena štruktúry výroby a služieb v zaostalých regiónoch, ale predovšetkým reálna produkcia tovarov a služieb a ich odbyt), bude naďalej pokračovať migrácia nielen pracovných síl, ale aj obyvateľstva v smere východ – západ (s pokračovaním do západných krajín EÚ) s prehľbovaním regionálnych diferencií.

O tvorbe pracovných miest vzhľadom na otvorenosť ekonomiky a jednotné prostredie krajín EÚ pre voľný pohyb výrobných faktorov rozhodujú priemerné náklady práce. Priemerné náklady práce v súkromnom sektore dosahovali na Slovensku v roku 2012 už vyššie hodnoty ako v Maďarsku i Poľsku, ale boli stále nižšie ako v Českej republike (graf 3.3).

Graf 3.3

Hodinové náklady práce v súkromnom sektore, v eurách, 2012



Prameň: Statistisches Bundesamt (2014); Statistisches Jahrbuch 2013 der BRD.

Aký vplyv budú mať náklady práce a minimálna mzda na úroveň zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl na Slovensku po nových úľavách na zdravotné odvody počnúc začiatkom roka 2015? V kontexte nášho problému to už nie je otázka z pohľadu ponuky práce (z pohľadu rastu motivácie

nízkokvalifikovaných pracovných sil prijať prácu), ale z pohľadu dopytu po práci, z pohľadu zamestnávateľov. Minimálna mzda je v súčasnosti vysoká, inak by pri jej terajšej a nedávnej úrovni nebolo na Slovensku 350 – 400 tis. nezamestnaných. Avšak vysoký počet nezamestnaných nie je len dôsledkom vysokých nákladov práce. Ide aj o štrukturálne problémy, regionálne problémy, problém diskriminácie na trhu práce, osobitne Rómov atď. Znižovanie nákladov práce nemôže byť jediným prostriedkom na odstránenie nezamestnanosti. Ak sa v najbližších troch rokoch v pravidlách zdaňovania nákladov práce nízkopríjmových skupín nič nezmení (čo nemožno predpokladať), tak vplyv nižších nákladov práce z dôvodu tlmenia rastu odvodov na zdravotné poistenie možno odhadnúť maximálne na 20 tis. pracovných miest. A to podstatne nevyrieši problém vysokého počtu nezamestnaných, a osobitne dlhodobo nezamestnaných na Slovensku.

Podľa výskumu medzi podnikateľmi najväčšími prekážkami ďalšieho rastu zamestnanosti sú nasledujúce faktory (tab. 3.2).

Tabuľka 3.2

Čo najviac bráni rastu Vašej firmy, ktorý by sa prejavil aj prijatím vyššieho počtu zamestnancov? (v % odpovedí)

1.	Vysoké odvodové zaťaženie zamestnancov	71,8
2.	Vysoké daňové zaťaženie firmy	44,7
3.	Slabá vymožitelnosť práva	44,1
4.	Nedostatočne pružný zákonník práce	38,2
5.	Vysoké daňové zaťaženie zamestnancov	33,5
6.	Korupcia (napríklad vo verejnom obstarávaní)	33,5
7.	Slabá platobná disciplína obchodných partnerov	31,2
8.	Veľká byrokracia pri styku s orgánmi verejnej správy	30,6
9.	Nedostatočne kvalifikovaná pracovná sila	22,4
10.	Príliš vysoké mzdové požiadavky potenciálnych zamestnancov	19,4
11.	Nedostatočný prístup k úverom	14,7
12.	Veľká vzdialenosť od trhov schopných a ochotných kupovať produkciu	10
13.	Slabá regionálna infraštruktúra (cesty, železnice)	8,2
14.	Vysoká minimálna mzda	2,4

Poznámka: Respondenti mohli označiť maximálne 5 bariér.

Prameň: Podnikateľská aliancia zamestnávateľov. Prístupné na internete: <<http://alianciapas.sk/rozvoj-podnikania-brzdia-odvody-dane-a-sudnictvo/>>.

Podľa údajov v tabuľke 3.2 je zrejmé, že nie minimálna mzda, ale kumulatívne s vysokým odvodovým zaťažením sú významnou prekážkou ďalšieho rastu zamestnanosti. Je samozrejmé, že vláda bude musieť riešiť podmienky ďalšieho rastu zamestnanosti s oboma sociálnymi partnermi, a to tak so zástupcami zamestnávateľov, ako aj odborami.

Spustenie inkluzívneho trhu práce bude vyžadovať tiež diferencovanie flexibility pracovných síl na otvorenom trhu práce, medzitrhu práce a inkluzívnom trhu práce. Na inkluzívnom trhu práce by nemala napríklad platiť možnosť získania odstupného. Všetky sociálne výhody vyplývajúce zo Zákonníka práce by mal zamestnanec získať až po prechode z inkluzívneho na otvorený trh práce.

V súvislosti s dopytom po práci nízkokvalifikovaných pracovných síl v slovenskej ekonomike vyvstáva celý rad parciálnych problémov. Predovšetkým je tu riziko, že Slovensko si z dlhodobého hľadiska nemôže dovoliť zmenu paradigmy k razantnejšej podpore nízkokvalifikovaného segmentu pracovných síl na otvorenom trhu práce, ktorá by z dlhodobého hľadiska mohla Slovensku spôsobiť veľmi vážne straty v konkurencieschopnosti ekonomiky a v jej možnostiach držať krok aspoň s najdynamickejšie sa rozvíjajúcimi novými členskými štátmi EÚ (napríklad s Českou republikou a Maďarskom), navyše v podmienkach, keď dochádza k intenzívnejšiemu odlevu kvalifikovaných pracovných síl do zahraničia. Inou otázkou je, či Slovensko nateraz vôbec má a sleduje určitú paradigmu zmeny svojej ekonomickej štruktúry. Nízke výdavky na vedu a výskum svedčia skôr o opaku.

Je isté, že ak Slovensko začne venovať veľké finančné zdroje na zamestnávanie nízkokvalifikovaných pracovných síl (napríklad vo forme štátnych dotácií na pracovne náročné technológie), môže to na dlhý čas negatívne ovplyvniť štruktúru ekonomiky v prospech odvetví založených na nízkokvalifikovanej práci, ktorá je sprevádzaná aj nízkymi mzdami. Ak by sa vo veľkej miere posilnili odvetvia založené na tomto druhu práce, je pravdepodobné, že prechod do vyšších štádií technologického rozvoja slovenskej ekonomiky by sa naďalej oddialil a skomplikoval. Uvažovať s intenzívnejším vzdelávaním nezamestnaných nízkokvalifikovaných pracovných síl (aj keď to je potrebné), že v relatívne krátkom čase si zvýšia úroveň kvalifikácie a posunú sa do vyšších stupňov vzdelania a kvalifikácie, je takisto nereálne.

Napriek zložitosti predpovedania štruktúry potreby pracovných síl podľa kvalifikácie, CEDEFOP⁵⁶ spracoval prognózu štruktúry pracovných síl do roku 2020. V celej EÚ naďalej poklesne podiel nízkokvalifikovaných, mierne vzrastie podiel pracovných síl so strednou kvalifikáciou a najviac vzrastie skupina

⁵⁶ European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP).

s vysokým stupňom kvalifikácie. Slovenská republika by mala rešpektovať tieto všeobecné trendy, ktoré možno očakávať vo vývoji ekonomiky EÚ ako celku. Ďalej bude pokračovať vplyv technológií na zamestnanosť. Pre nízkokvalifikované pracovné sily zostane priestor v oblasti nerutinných pracovných úloh ako napríklad upratovacie práce, starostlivosť o deti, kadernícke služby a pod., ktorých význam (kvantitatívne) bude rásť (EC, 2014, s. 100).

Odpoveďou na predikované dáta o štruktúre pracovných síl sú prognózy spracované podľa modelu VZAM 2.0 v Ekonomickom ústave SAV (tab. 3.3).

Tabuľka 3.3

Vývoj zamestnanosti podľa úrovne vzdelania do roku 2025, v tis. osôb

	(1.)	(2.)	(3.)	(4.)	SPOLU
2013	112,3	698,3	1033,8	472,9	2317,4
2015	94,7	773,6	1038,5	445,1	2351,9
2020	95,1	803,6	1075,6	439,7	2413,9
2025	97,7	842,4	1141,6	452	2533,7
Prírastky					
2015 – 2020	0,4	30	37,1	-5,4	62,1
2020 – 2025	2,6	38,8	66	12,3	119,8
2015 – 2025	2,9	68,9	103,1	6,9	181,8

Vysvetlivky: (1.) základné vzdelanie, (2.) stredoškolské vzdelanie bez maturity, (3.) úplné stredoškolské vzdelanie, (4.) vysokoškolské vzdelanie.

Prameň: Workie Tiruneh, Štefánik a kol. (2014).

Z údajov v tabuľke 3.3 vyplýva, že s najväčšou pravdepodobnosťou bude prírastok zamestnanosti za desať rokov (2015 – 2025) v dvoch najnižších stupňoch vzdelania (so základným a stredoškolským vzdelaním bez maturity) len vo výške cca 72 tis. pracovných síl. Prognóza zamestnanosti podľa vzdelania potvrdzuje, že bez intenzívneho inkluzívneho trhu práce sa problém vyššej zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl nebude dať riešiť. Pri štruktúre pôrodnosti, ktorá sa za posledných 20 rokov kloní stále viac v prospech detí narodených zo sociálneho znevýhodneného prostredia, možno predpokladať, že prírastok nových mladých pracovných síl vstupujúcich na trh práce bude vo väčšej miere z radov nízkokvalifikovaných. O to viac možno očakávať tlak v tomto segmente trhu práce, čo bude ťahať úroveň minimálnej mzdy smerom dolu.

S podporou systému investičnej pomoci by mali vznikáť predovšetkým pracovné miesta vyššej technologickej úrovne a vyššej kvalifikačnej náročnosti, aby

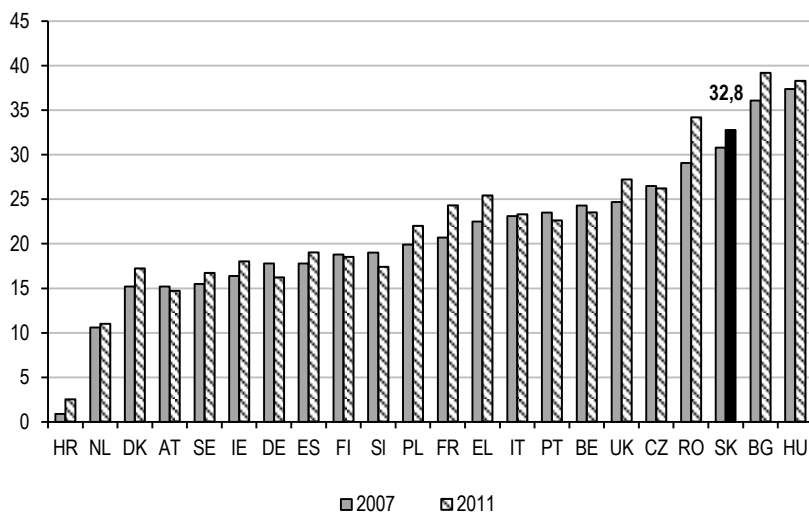
dochádzalo k intenzívnejšiemu uvoľňovaniu pracovných síl z pracovných miest strednej kvalifikácie, na ktoré by sa po rekvalifikáciách mohli presunúť pracovné sily s najnižšou kvalifikáciou. V prípade vyšších počtov pracovných síl s najnižšou kvalifikáciou by potrebné pracovné miesta mali vznikáť v sektore malých a stredných podnikov, družstiev, živnostníkov a rozvojom inkluzívneho trhu práce (sociálnej ekonomiky) využívajúc v maximálne možnej miere domáce suroviny i domáci inovačný systém.

3.2. Problém regionálnych disparít na Slovensku

Terajšie regionálne rozdelenie ekonomických aktivít a očakávané regionálne rozdelenie zdrojov nízkokvalifikovaných pracovných síl sa bude dostávať do ešte väčších diskrepancií, ako je to v súčasnosti v niektorých regiónoch a miniregiónoch Slovenska, ktoré napriek tomu, že rozlohou je veľmi malou krajinou, patrí v EÚ ku krajinám s najvyššími regionálnymi rozdielmi (graf 3.4).

Graf 3.4

Regionálne disparity podľa vytvoreného HDP na obyvateľa, v PPS podľa regiónov NUTS 2, v rokoch 2007 a 2011, v %



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Problém vyrovnávania ekonomickej úrovne slovenských regiónov je problémom dlhodobým. Nemožno predpokladať, že iba dobudovanie autostrádného ťahu v smere východ – západ veľmi rýchlo povedie k zlepšeniu situácie (so začiatkom až po roku 2020). Štátom podporované investície by v oveľa väčšej miere ako doteraz mali smerovať do zaostalejších regiónov. Za posledných pätnásť rokov bolo regionálne rozdelenie investícií v rámci štátnej pomoci nasledovné (tab. 3.4).

Podľa údajov v tabuľke 3.4 podiel vytvorených pracovných miest s podporou štátnej pomoci za roky 2011 – 2014 bol v Prešovskom kraji len 2,8 %, v Košickom 17,6 % a v Banskobystrickom 9,9 %. Priemerná cena pracovného miesta zo systému štátnej pomoci bola pomerne veľmi vysoká a pohybovala sa v rozpätí 28 – 29 tis. eur. Rozdelenie štátnej pomoci by sa malo orientovať na regióny s najvyššou mierou nezamestnanosti.

Sprievodnou politikou by mala byť podpora mobility pracovných síl. Z tohto hľadiska treba modifikovať terajší systém poskytovania dopravných služieb zadarmo pre osoby po 62. roku veku počnúc 17. novembrom 2014. Osoby v dôchodkovom veku by mali prispievať na cestovanie železnicou tak, ako pred uvedeným dátumom. Štát by mal poskytovať cestovanie zadarmo študentom všetkých typov denného štúdia, ale len na trase z miesta trvalého bydliska do miesta školy. Absolventom stredných škôl, ako aj tým, ktorí stredný stupeň vzdelania nedokončia a budú chcieť vstúpiť na trh práce a zamestnať sa, by štát mal poskytnúť dopravu z miesta bydliska zadarmo, ale nielen na cestovanie vlakom, ale aj autobusmi. Týmto opatrením by si hlavne mladí ľudia skôr našli prácu aj vo vzdialenejších regiónoch od miesta bydliska, a pravdepodobne by skôr získali prvé pracovné skúsenosti po absolvovaní stredoškolského štúdia. Bola by to forma pomoci mladým ľuďom a nižšie kvalifikovaným. Absolventi vysokých škôl by nemali získať možnosť cestovať zadarmo vzhľadom na očakávané vyššie nástupné mzdy i vzhľadom na ich nízku mieru nezamestnanosti a vyššiu profesiovú mobilitu.

Reštrukturalizácia štátnej pomoci veľkým investičným projektom, podpora malých a stredných podnikov, využitie investičnej schémy de minimis, zvýšenie vlastníckych podielov štátu v začínajúcich a rozvíjajúcich sa firmách v zaostalejších regiónoch, a osobitne zavedenie inkluzívneho trhu práce treba považovať za hlavné faktory rastu zamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl.

T a b u l k a 3.4

Regionálne rozdelenie štátnej pomoci, počty pracovných miest a ich cena v eurách

	BB	BA	KE	NR	PO	TN	TT	ZA	SPOLU
2002 – 2010									
Plánované vytvorené PM (počet)	3 199	2 787	7 135	6 440	539	8 548	6 867	5 096	40 611
Cena za PM	22 813	13 742	23 756	21 512	37 050	15 929	44 640	58 242	29 026
2011 – 2014									
Plánované vytvorené PM (počet)	1 815	0	1 758	868	893	1 409	1 230	1 961	9 934
Cena za PM	19 145	0	30 326	36 259	32 920	31 031	26 662	28 125	28 246
2002 – 2014*									
Plánované vytvorené PM (počet)	5 014	2 787	8 893	7 308	1 432	9 957	8 097	7 057	50 545
Podiel v %	9,9	5,5	17,6	14,5	2,8	19,7	16,0	14,0	100

Poznámka: PM – pracovné miesto.

* Do konca júna 2014.

Prameň: Vlastný výpočet z údajov Ministerstva hospodárstva SR.

3.3. Odstraňovanie diskriminácie Rómov

Doterajšia prax pomoci sociálne vylúčenej časti obyvateľstva, a osobitne rómskym komunitám, potvrdzuje, že jestvuje akútny nedostatok dát triedených podľa etnicity, ktoré by slúžili na prípravu programov na zvýšenie zamestnanosti Rómov.

Samostatným problémom na diskusiu je, či pripravovať programy pre zamestnávanie Rómov, alebo nie. Domnievame sa, že je nevyhnutné pripravovať takéto špeciálne programy. Je to jediná cesta, ako znížiť veľký počet a podiel Rómov medzi nezamestnanými a znižovať ich viacnásobnú diskrimináciu (Košta a kol., 2010). K otázke podpory špeciálnych programov pre Rómov sa doteraz jednoznačne vyjadril A. Marcinčin (2011, s. 24): *„... ide o konsolidáciu našich verejných financií: ide o náš deficit, Národný plán reforiem a Európu 2020. Totiž, žiadne znižovanie deficitu nemôže viesť k udržateľnej rovnováhe v ekonomike ak sa budeme tváriť, že Rómovia neexistujú. No ak skúsíte nájsť v Národnom pláne reforiem slovo Róm, tak myslím, že je tam raz... Preto si myslím, že európska stratégia je pomocou, aby naše vlády si rómske programy konečne stanovili ako prioritu nielen slovne, ale aj naozaj. To zahŕňa vyjasnenie úloh ministerstiev, ich priorít a rozpočtov.“*

Programy pomoci na zvýšenie zamestnanosti Rómov by sa mali stať hlavným prostriedkom na podstatné zníženie miery nezamestnanosti práceschopnej časti rómskej populácie, a tým zvýšenia priemerných príjmov rómskych domácností a vyvedenie značnej časti nateraz sociálne vylúčenej časti rómskej populácie z chudoby. V tejto súvislosti zdôrazňujeme, že za programy pomoci nezamestnaným Rómom treba považovať aj terajšie aktívne politiky (programy) trhu práce, na ktorých by sa v primeranej miere mali zúčastňovať aj nezamestnaní Rómovia, a ďalšie programy, ktoré by sa mali pripraviť za aktívnej účasti aj iných aktérov (okrem úradov práce), napríklad samospráv, ale aj podnikateľského sektora v regiónoch s vysokou a vyššou koncentráciou rómskeho obyvateľstva.

Pre prípravu takýchto programov zamestnanosti sú potrebné osobitné dáta triedené na základe etnicity. Napriek možnostiam získavania dát pre potreby rastu zamestnanosti na základe etnicity aj podľa medzinárodných noriem,⁵⁷ v štátnych orgánoch Slovenskej republiky jestvuje nepochopiteľná obava. Aká je potreba pracovných miest pre Rómov, možno predpokladať len rámcovo na základe reprezentatívnych prieskumov UNDP a Svetovej banky (2012). Všetky dostupné dáta o nezamestnanosti Rómov a rozsahu potreby pracovných miest

⁵⁷ Na možnosti aplikácie týchto medzinárodných noriem na Slovensku pozri napríklad (Škobla, Leončíkas a Štěpánková, 2008).

pre Rómov sú zo zahraničných zdrojov. Situáciu Rómov na Slovensku v zamestnanosti charakterizuje tabuľka 3.5.

Tabuľka 3.5

Miera zamestnanosti Rómov vo vybraných krajinách EÚ, %

	BG	HU	SK	RO
UNDP 2011	34	23	15	30
FRA 2011	35	36	29	32

Poznámka: UNDP – podľa ILO definície populácie 15 – 64 rokov; FRA – podľa osobných vyjadrení o zamestnanosti populácie 20 – 64 rokov.

Prameň: Messing (2012).

Z tabuľky 3.5 vyplýva, že miera zamestnanosti medzi Rómami na Slovensku je z porovnávaných krajín najnižšia.

V už citovanom *Pracovnom dokumente... Európskej komisie* (2012, s. 21) sa zamestnanosť Rómov charakterizuje nasledovne: „Podľa prieskumu UNDP z roku 2010⁵⁸ sa odhaduje, že nečinnosť je veľmi vysoká a zakorenená, pretože 80 % dospelých Rómov je bez práce a činnosti v priemere sedem rokov. Rozdiel v zamestnanosti Rómov je najvyšší v regióne, čo je zvlášť znepokojujúce vzhľadom na to, že 13 % nových účastníkov na trhu práce tvoria Rómovia s nízkym vzdelaním a ich podiel sa pravdepodobne bude zvyšovať.“

Najpresnejšie dáta o zamestnanosti a nezamestnanosti Rómov na Slovensku nie sú generované z vlastných štatistických zdrojov, ale vo väčšine prípadov zo zahraničných zdrojov; v najnovšom prípade z Prieskumu Rómov 2010 uskutočneného v rámci Rozvojového programu OSN, na ktorý sa odvoláva aj štúdia Svetovej banky (Svetová banka, 2012).⁵⁹ Z uvedeného prieskumu čerpala údaje aj *Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020* (Úrad vlády SR, 2012) (ďalej len *Stratégia*). Podľa toho bolo na konci roka 2010 nezamestnaných takmer 70 % Rómov v produktívnom veku. Podľa údajov o nezamestnanosti Rómov, uvedených v *Stratégii* (s. 33), je nezamestnanosť rómskych mužov vyčíslená na 72 % a žien 75 %, keď v tomto sledovanom roku celková miera evidovanej nezamestnanosti na Slovensku (na základe údajov z úradov práce) dosahovala v priemere 12,46 %.

⁵⁸ Správa o prieskume FRA/UNDP týkajúcom sa rómskych (a nerómskych) domácností, ktoré žijú v oblastiach s koncentrovanou rómskou populáciou, uverejnená v apríli 2012.

⁵⁹ Štúdia venovaná ochrane chudobných a podpora zamestnatel'nosti sa implicitne zaoberá i tou časťou Rómskej populácie, ktorá spadá do tejto skupiny; okrem toho štúdia obsahuje špecifický Blok 6 *Rómovia a sociálna pomoc*.

Podiely nezamestnaných Rómov sú štatisticky prakticky rovnaké aj podľa spomenutej štúdie Svetovej banky – nezamestnaných je 71 % rómskych mužov a 75 % rómskych žien. Miera zamestnanosti rómskych mužov vychádza na úrovni 20 % a rómskych žien na úrovni 12 % (Regionálny prieskum marginalizovaných Rómov, 2011; UNDP/Svetová banka).⁶⁰

V prezentácii štúdie (Svetová banka, 2012) na MPSVaR SR dňa 15. 6. 2012 uviedol zástupca Svetovej banky absolútny údaj o nezamestnaných Rómoch vo výške 165 tis. V už citovanom príspevku A. Marcinčin (2011) uvádza okamžitú potrebu 120 tis. pracovných miest pre Rómov, čo je de facto počet nezamestnaných Rómov.

Ako cieľ v *Stratégii* v oblasti zamestnanosti do roku 2020 sa uvádza „znížiť podiel nezamestnanosti o 50 %“ (s. 33). Otázkou je, ako sú na tieto ciele pripravené aktívne politiky trhu práce (APTP), či sú svojou budúcou kapacitou schopné prispieť k splneniu tohto cieľa.⁶¹

Vláda Slovenskej republiky nedokáže v podmienkach terajšej kvality dát o sociálnom vylúčení Rómov v dostatočnej miere a v potrebnej štruktúre poskytnúť medzinárodným organizáciám dáta o napredovaní v oblasti integrácie vylúčenej časti obyvateľstva, a osobitne o zamestnanosti Rómov. Zlepšenie stavu nenastáva aj z toho dôvodu, že chýbajú osobitné programy pomoci Rómom zo strany Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ako reprezentantov týchto (potenciálnych) programov.

Jeden smer tlaku na vytváranie dát členených na základe etnicity vychádza z medzinárodných inštitúcií a ich monitoringu, druhý smer tlaku by mal byť z domáceho prostredia – mali by to byť potreby zostavovania programov a verejných politík tak, aby pôsobili v prospech rôznych marginalizovaných skupín. Na úradoch práce by sa mal pripraviť systém získavania dát na etnickom základe a tie by sa mali využívať pri tvorbe programov zamestnanosti pre Rómov (Klasová a Košta, 2012). Prístup k zberu dát na etnickom princípe nebol v dostatočnej miere zdôraznený v citovanej *Stratégii* (Úrad vlády SR, 2012, s. 14): „Otvorenie odbornej diskusie o vytvorení koncepcie zberu dát a systematizovania realizácie zberu dát o životných podmienkach, diskriminácii a rovnosti príležitostí rómskej populácie by malo pokračovať aktualizáciami atlasu, anonymnými reprezentatívnymi výberovými zisťovaniami životných podmienok

⁶⁰ Miera nezamestnanosti v prieskume o Rómoch sa zisťovala metodikou ILO.

⁶¹ Ide o kumulatívny cieľ, ktorý sa bude realizovať programami APTP a prirodzeným rastom pracovných miest súkromného i verejného sektora, čomu by mala pomôcť celková ekonomická a sociálna politika vlády.

a uplatnením variantu metód založeného na spájani administratívnych dát s využitím identifikačného personálneho čísla. Štandardizovaný zber údajov je potrebný pre seriózne plánovanie založené na úzkej spolupráci medzi inštitúciami, ktoré vyvíjajú úsilie na začlenenie rómskej populácie do spoločnosti a Štatistickým úradom Slovenskej republiky.“ To znamená, že zároveň sa v *Stratégii* zdôraznila anonymita výberových zisťovaní ale aj „štandardizovaný zber údajov...“. Môžeme len položiť otázku: Štandardizovaný zber údajov – na základe etnicity?

V tejto súvislosti je potrebné analyzovať aktívne politiky trhu práce, koľko pracovných miest generujú v súčasnosti (pozri kapitolu 4) a či tento súbor politik zamestnanosti je dostatočný vzhľadom na potrebu vyplývajúcu tak z nezamestnanej časti majoritnej časti spoločnosti, ako aj z nezamestnanej časti Rómov. Slovensko na základe medzinárodného porovnania nevykazuje vysoký podiel účasti pracovných síl v programoch APTP. Ich počet bol absolútne nedostatočný k celkovému počtu nezamestnaných (v priemere v roku 2010, v roku spracovania výskumu UNDP, bolo spolu 389 tis. nezamestnaných a 165 tis. nezamestnaných Rómov), to znamená, že podľa metodiky ILO podiel Rómov na celkovom počte nezamestnaných predstavoval asi 42,4 %, resp. 30,8 % v prípade, že sa uvažuje s absolútnym počtom nezamestnaných Rómov vo výške 120 tisíc.

V prípade, ak by fungovala štatistika podľa etnicity o účasti v jednotlivých programoch APTP, bolo by možné povedať, koľko percent z účastníkov predstavujú Rómovia a programy by boli adresnejšie. Toho času ani nie je možné povedať, či nedochádza aj k diskriminácii Rómov zo strany úradov práce pri zaraďovaní do programov APTP. Treba vedieť, aký je pomer Rómov a majoritnej časti obyvateľstva, zaradených spolu do programov APTP, a či tento pomer je dostatočný na zlepšenie situácie v zamestnanosti Rómov. Až na základe etnických dát by bolo možné vyhodnocovať zvlášť efektivnosť jednotlivých programov pre majoritnú časť obyvateľstva a zvlášť pre Rómov. Je logické, že bude potrebná aj iná štruktúra programov APTP pre Rómov a pre majoritnú časť populácie. Napríklad Svetová banka (2012, s. 56) odporúča zaraďovať uchádzačov o zamestnanie v tínedžerskom veku z marginalizovaných spoločností prednostne do programov školenia (nie do účasti na aktivačných prácach), čo by im umožnilo doplniť si základné vzdelanie a dosiahnuť určitú úroveň odborného vzdelania. Ale aj na realizáciu tohto opatrenia treba poznať dáta podľa etnicity. Osobitne v už spomenutom bloku 6 *Rómovia a sociálna pomoc* sa v citovanej štúdii Svetovej banky uvádza, že „nezamestnaným Rómom by v súčasnosti pomohlo vytvorenie vzdelávacích programov druhej šance, cielených rekvalifikačných schém a schém učňovskej praxe“ (Svetová banka, 2012, s. 59 – 60). To platí predovšetkým pre mladých Rómov.

Okrem toho v prípade uplatnenia „dočasných vyrovnávacích opatrení“ bolo by možné pri zaradovaní do jednotlivých programov APTP ísť nad rámec pomerného zastúpenia Rómov a ostatného obyvateľstva (podľa podielov nezamestnaných Rómov a ostatného obyvateľstva v evidencii nezamestnaných na úradoch práce) a zvýšené stavy zaradených Rómov v programoch APTP aj financovať z osobitných finančných prostriedkov vyčlenených napríklad Európskou komisiou na podporu Rómov, čím by sa zvýšila adresnosť financovania programov na podporu Rómov a ich efektívnosť.

Experti Svetovej banky v uvedenej štúdií (Svetová banka, 2012, s. 5) ďalej konštatovali, že „približne 35 % domácností poberajúcich DHN pochádza z radov rómskej menšiny“. Na druhej strane ani štúdia Svetovej banky neuvádza štruktúru domácností s nízkou intenzitou práce⁶² podľa etnicity, len konštatuje, že toto percento je na Slovensku pomerne nízke – okolo 5 % obyvateľstva. Tento údaj je nepriamym dôkazom, že na Slovensku síce existuje určitý počet domácností, ktoré úplne závisia od sociálnych transferov, nie je však veľmi veľký (tamtiež, s. 64).

Štátne orgány musia zdefinovať, či budú zisťovať citlivé dáta na základe tzv. prisúdenej etnicity osobám, ktoré sa podľa zákona v drvinej väčšine musia sami dostaviť na úrady práce v prípade nezamestnanosti, alebo v prípade žiadosti o sociálne dávky spolu so splnením všetkých zákonných noriem a požiadaviek na ochranu osobných údajov.

Len čo by bolo možné na základe princípu tzv. prisúdenej etnicity rozlíšiť subjekty podľa etnicity na úradoch práce, získali by sa dáta v členení podľa etnicity v plnej štruktúre indikátorov, ktoré dnes úrady práce získavajú tak od nezamestnaných (pri podpore v nezamestnanosti), ako aj od žiadateľov o sociálne dávky (pri dávkach sociálnej pomoci). Pravdepodobne by išlo o najjednoduchší spôsob prisudzovania etnicity celému ďalšiemu súboru dát (o daniach platených jednotlivcom, výške odvodov do Sociálnej poisťovne, Zdravotnej poisťovne atď.). Ako alternatíva by prichádzalo do úvahy i to, že v databázach by sa prepojili len určité (hlavné) dáta potrebné na prípravu programov zamestnanosti, resp. širšie koncipovaných programov pomoci rómskej komunite, t. j. že znak „etnicita“ sa nebude spájať so všetkými databázami.

Ako ďalšia alternatíva zberu etnicky triedených dát pripadá do úvahy prístup na základe princípu „sebaidentifikácie“. Ale kde je na úradoch práce hranica

⁶² Osoby žijúce s nízkou intenzitou práce (zamestnania) sú definované ako počet osôb žijúcich v domácnostiach s intenzitou zamestnania pod hranicou 0,20. *Intenzita zamestnania domácností* je pomerom vyjadrujúcim celkový počet mesiacov, ktorý odpracovali členovia domácnosti v produktívnom veku počas referenčného roka, a celkovej počtu mesiacov, ktoré by títo istí členovia domácnosti mohli teoreticky odpracovať za rovnaké obdobie.

medzi „prisúdenou etnicitou“ a etnicitou určenou na základe „sebaidentifikácie“? Je nanajvýš pravdepodobné, že ak by začali fungovať (v súlade s legislatívou) dočasné vyrovnávacie opatrenia v praxi (formou programov pomoci rómskej komunite a Rómovia prichádzajúci na úrady práce by o týchto programoch vedeli), je veľmi pravdepodobné, že by aj na úradoch práce postupne rástol podiel Rómov, ktorí by sa prihlásili k rómskej komunite, a ktorí by sami žiadali o zaradenie do programov aktívnej politiky trhu práce, a mali by záujem buď priamo o prácu, alebo o školenie zabezpečujúce ich vyššiu zamestnateľnosť.

Domnievame sa, že dáta z úseku služieb zamestnanosti sú svojím spôsobom dôležitejšie pre prípravu programov pomoci (v rámci dočasných vyrovnávacích opatrení) ako dáta z úseku sociálnych vecí a rodiny (azda s výnimkou údajov o podmienkach bývania). To preto, lebo dočasné vyrovnávacie opatrenia sa najčastejšie prijímajú v oblastiach zamestnanosti a školstva, hoci sa môžu prijímať aj v bývaní, zdravotníctve či v prístupe k niektorým službám. Dočasné vyrovnávacie opatrenia môžu v týchto oblastiach prijímať rôzne subjekty, ako sú vládne, štátne, samosprávne a súkromné inštitúcie.

Pravdepodobne by bolo najlepšie spustiť pilotný projekt na úradoch práce (prednostne na úseku služieb zamestnanosti) vo vybraných okresoch (regiónoch) Slovenska s vyššou koncentráciou rómskeho obyvateľstva, kde by sa overili možnosti zberu etnicky triedených dát tak na základe princípu „sebaidentifikácie“, ako aj princípu „prisúdenej etnicity“ a na základe nich by sa na začiatok pripravili aj konkrétne pilotné programy zamestnanosti pre Rómov. Prírodnou podmienkou spustenia týchto programov je zlepšenie komunikácie medzi úradmi práce a podnikateľskou sférou v danom regióne. Okrem toho Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako reprezentant vlády musí o programoch zamestnanosti Rómov začať komunikovať so sociálnymi partnermi, so zástupcami zamestnávateľských zväzov a centrálou odborov na Slovensku (KOZ).

V Stratégii integrácie Rómov do roku 2020 sa požaduje „*prehodnotenie možnosti zavedenia povinnosti pre zamestnávateľov zamestnávať znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie v prípade, že zamestnávateľ zamestnáva viac ako 20 zamestnancov*“ (Stratégia..., 2012, s. 33). Vzhľadom na to, že ide o stratégiu inklúzie Rómov, je jasné, že ide o ustanovenie vo vzťahu k tejto sociálne vylúčenej minorite. Domnievame sa, že dozrel čas na zavedenie do praxe podobného pravidla ako v prípade zdravotne postihnutých osôb. To znamená, že každá organizácia s počtom pracovníkov nad 20 by mala zo zákona povinnosť zamestnávať určitý podiel Rómov. Postačovalo by zo začiatku jedno percento. V prípade, že organizácie nebudú plniť zákonom stanovenú kvótu (podobne ako organizácie, ktoré nezamestnávajú 3,2 % zdravotne postihnutých), museli by platiť osobitné odvody úradom práce. Získané prostriedky

z týchto odvodov by na úradoch práce mohli byť tiež príspevkom do osobitných fondov (kumulatívne zo štátneho rozpočtu, z prostriedkov na integráciu Rómov poskytnuté Európskou úniou a odvodov za neplnenie kvót na zamestnávanie znevýhodnených uchádzačov o prácu), ktoré by sa mohli použiť na ďalšie dotovanie, resp. vznik nových pracovných miest. Cieľom však nie je získať peniaze, cieľom by malo byť v prvom rade poskytnúť zamestnanie sociálne vylúčeným osobám z radov Rómov.

Je pravdepodobné, ako sme už naznačili, že k diskriminácii dochádza už teraz na úradoch práce pri zaraďovaní do aktívnych programov trhu práce. Ide o skúsenosť z praxe úradov práce aj zo zahraničia, že do aktívnych programov sa zaraďujú tí najlepší uchádzači o prácu z radov nezamestnaných, aby program ako celok vyznel ako úspešný. Na tento *creaming efekt* upozornili napríklad Horáková a Horák (2013). A na odstránenie tohto efektu treba pamätať v praxi aj pri zaraďovaní znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie na pracovné miesta. O to viac bude potrebné vyjasniť si súvisiace problémy s určovaním etnicity na úradoch práce.

Po novelizácii diskriminačného zákona⁶³ je možné pripravovať „dočasné vyrovnávacie opatrenia“ aj na základe etnicity (Mesároš, Földes a Bojkovská, 2013). Uvedené dočasné opatrenie (kvóta zamestnania Rómov) by malo platiť dovtedy, pokým sa nevyrovná miera nezamestnanosti Rómov a ostatnej časti obyvateľstva. Prostriedkom na rast miery zamestnanosti Rómov by malo byť prednostné zamestnanie aj v súvislosti s verejným obstarávaním.

⁶³ Zákon č. 32/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

4. AKTÍVNE POLITIKY TRHU PRÁCE A NÍZKOKVALIFIKOVANÉ PRACOVNÉ SILY

4.1. Medzinárodné porovnanie výdavkov na aktívne politiky trhu práce

Slovenská republika patrí medzi krajiny s vysokou mierou nezamestnanosti, najmä tej dlhodobej, avšak s nízkymi výdavkami na aktívne politiky trhu práce. Výdavky na aktívne politiky trhu práce (APTP) (kategórie 2 – 7),⁶⁴ ktoré boli v roku 2010 na úrovni 0,23 % HDP, teda na veľmi nízkej úrovni z pohľadu medzinárodného porovnania, sa znížili do roku 2012 na úroveň 0,19 % HDP. Na porovnanie uvádzame, že v roku 2012 boli tieto výdavky vo vyspelých krajinách, napr. vo Švédsku na úrovni 1,024 % HDP a v Dánsku na úrovni 1,46 % HDP.

Z medzinárodného porovnania počtu aktivovaných uchádzačov o zamestnanie (UoZ) programami APTP (kategórie 2 – 7) na 100 uchádzačov o zamestnanie vyplýva, že Slovenská republika v tomto ukazovali značne zaostáva za vyspelými krajinami EÚ 27 (graf 4.1). Podľa údajov Eurostatu, kým v roku 2008 pripadalo v SR na 100 uchádzačov o zamestnanie 26,5 aktivovaných, tak v roku 2011 sa ich počet znížil na 15,9.⁶⁵ Z krajín V4 bol tento počet v sledovanom období o niečo vyšší v Poľsku (17 aktivovaných) a v Maďarsku (19,1 aktivovaných). Najvyšší počet aktivovaných na 100 nezamestnaných bol v roku 2011 v krajinách, ako Luxembursko (55 aktivovaných), Belgicko (51,3 aktivovaných) a Dánsko (46,7 aktivovaných).

Graf 4.2 zobrazuje postavenie Slovenskej republiky v medzinárodnom porovnaní výdavkov na programy APTP (kategórie 2 – 7) v nadväznosti na vysokú mieru nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl v SR. V sledovanom období mala SR spomedzi krajín EÚ 27 jednoznačne najvyššiu mieru nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl (priemer za obdobie 2011 – 2013 bol na úrovni 43,3 %), pričom spomínané výdavky na programy APTP

⁶⁴ Podľa metodiky Eurostatu sú kategórie rozdelené takto: kategória 1 – všeobecné služby zamestnanosti; kategória 2 – vzdelávanie a príprava pre trh práce; kategória 3 – rotácia a zdieľanie pracovných miest; kategória 4 – stimuly zamestnania; kategória 5 – podporované zamestnávanie a integrácia osôb so zdravotným postihnutím; kategória 6 – priama tvorba pracovných miest; kategória 7 – podpora samozamestnávania; kategórie 8 a 9 predstavujú pasívnu politiku trhu práce.

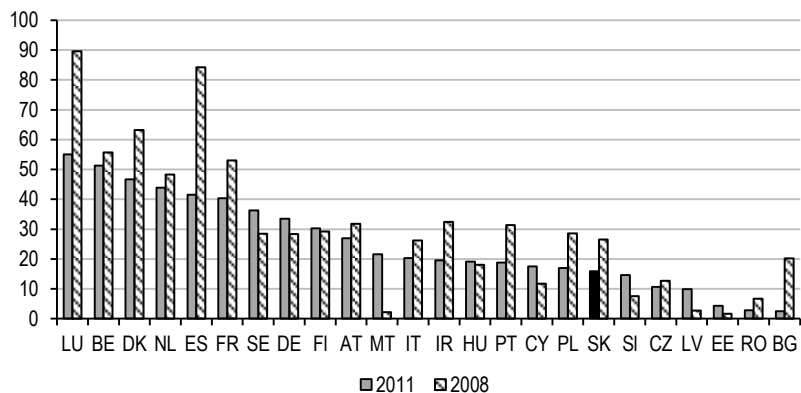
⁶⁵ Vo veľkej miere malo v tomto období vplyv na znižovanie počtu aktivovaných UoZ programami APTP na 100 uchádzačov o zamestnanie vo viacerých krajinách EÚ prepuknutie krízy, čím sa zásadným spôsobom zvýšil počet UoZ, avšak z pohľadu konsolidácie verejných financií výdavky na APTP túto skutočnosť nereflektovali v dostatočnej miere.

(kategórie 2 – 7) boli len na úrovni 0,19 % HDP (nižšie výdavky mali už len krajiny ako Litva, Lotyšsko, Slovinsko, Česko a Rumunsko).

Graf 4.1

Počet aktivovaných uchádzačov o zamestnanie programami APTP

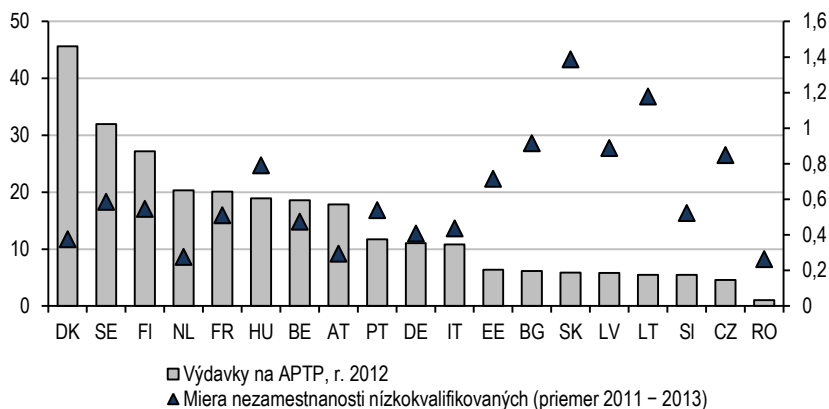
(kategórie 2 – 7) na 100 UoZ



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

Graf 4.2

Výdavky na programy APTP (kategórie 2 – 7) ako % HDP vo vybraných krajinách EÚ 27 (pravá os) a miera nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu.

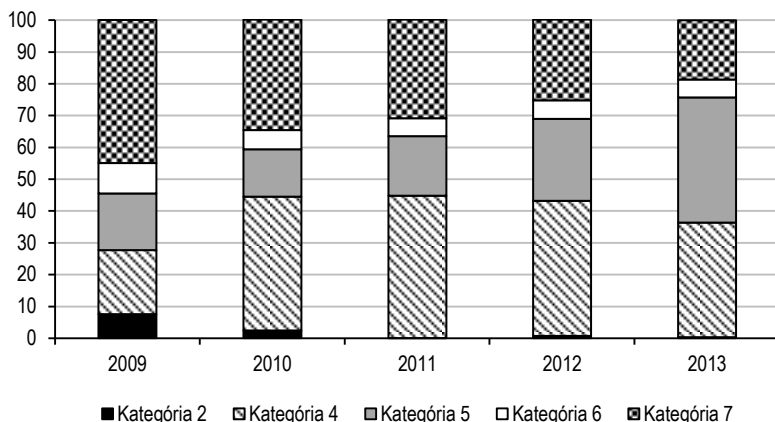
4.2. Štruktúra výdavkov na aktívne politiky trhu práce v Slovenskej republike

Zo štruktúry výdavkov na programy APTP (kategórie 2 – 7) v Slovenskej republike vidieť, že v čase sa znižuje podiel výdavkov na kategóriu 7 (podpora samozamestnávania) a zvyšuje sa podiel výdavkov najmä na kategóriu 5 (podpora zamestnávania a integrácia osôb so zdravotným postihnutím). V porovnaní s krajinami EÚ 27 Slovenská republika zaostáva najmä vo výdavkoch na kategóriu 2 (vzdelávanie a príprava pre trh práce), ktoré sú významné najmä z pohľadu zvyšovania zamestnateľnosti nízkokvalifikovaných pracovných síl (graf 4.3). Tieto výdavky nepresiahli v roku 2011 ani hodnotu 300 tis. eur (v roku 2012 došlo k ich zvýšeniu na úroveň približne 853 tis. eur, avšak už o rok neskôr sa opäť znížili na úroveň 280 tis. eur).

V rámci kategórie 4 (stimuly zamestnávania) sa v roku 2013 financovali najmä tieto programy: *Príspevok na podporu udržania v zamestnaní zamestnancov s nízkymi mzdami* (§ 50a),⁶⁶ *Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti* (§ 50j) a *Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe* (§ 51), na ktoré bolo vynaložených 81 % prostriedkov z kategórie 4.

Graf 4.3

Vývoj výdavkov na programy APTP (kategórie 2 – 7) v SR v rokoch 2010 – 2013



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov ÚPSVR SR.

⁶⁶ Zrušený zákonom č. 96/2013 Z. z. s účinnosťou od 1. mája 2013.

V tabuľke 4.1 vidieť štruktúru zaradených UoZ na jednotlivé programy aktívnej politiky trhu práce podľa stupňa dosiahnutého vzdelania v roku 2013. Napríklad na program vzdelávanie a príprava pre trh práce bolo v sledovanom období zaradených približne 33,7 % nízkokvalifikovaných UoZ (ISCED 1 a 2) z celkového počtu UoZ zaradených na tento program. Treba však pripomenúť, že tento program je vo všeobecnosti dlhodobo veľmi málo využívaný a značne podfinancovaný, pritom je práve z pohľadu nízkokvalifikovaných pracovných síl veľmi dôležitý. Pri aktivovaní nízkokvalifikovaných pracovných síl sa veľmi málo využíva napríklad program *Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe* (§ 51), na ktorý bolo zaradených iba približne 4,8 % nízkokvalifikovaných UoZ (ISCED 1 a 2) z celkového počtu UoZ zaradených na tento program, pričom práve toto opatrenie bolo hodnotené vo všeobecnosti ako veľmi efektívne (napr. Štefánik a kol., 2014). Jednoznačne najviac nízkokvalifikovaných UoZ (ISCED 1 a 2) bolo v absolútnom aj relatívnom vyjadrení zaradených na program *Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec* (§ 52); z tohto dôvodu sa v nasledujúcej časti tomuto programu APTP venujeme podrobnejšie.

4.3. Neúčinnosť programov verejných prác⁶⁷

V roku 2013 Slovenská republika vynakladala na programy APTP kategórie 6 (priama tvorba pracovných miest), ktorou sa chápe verejne financovaná dočasná práca mimo trhu práce za relatívne nízku mzdu, vykonávanú pre inštitúcie verejného sektora, kde patria napr. verejné práce pre obce, mestá a VÚC, približne 5,6 % zdrojov z celkového objemu finančných prostriedkov vynaložených na programy APTP (kategórie 2 – 7). V Slovenskej republike sa do kategórie 6 (priama tvorba pracovných miest) zaraďuje najmä program *Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj* (§52), ktorý by mal slúžiť na podporu udržiavania pracovných návykov dlhodobo nezamestnaného človeka, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi.

Ako vidieť na grafe 4.4, od roku 2008 sa postupne zvyšoval celkový počet uchádzačov o zamestnanie, nezvyšoval sa však počet aktivovaných prostredníctvom programov APTP, pričom sa postupne znižoval podiel nezamestnaných aktivovaných prostredníctvom programu (§52) na celkovom počte aktivovaných UoZ.

⁶⁷ *Verejnými prácami* v rámci tohto príspevku chápeme v podmienkach SR program *Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec* (§ 52).

Tabuľka 4.1
Štruktúra zaradených UoZ na vybrané programy APTP
podľa dosiahnutého vzdelania, r. 2013*

	ISCED 1 a 2		ISCED 3		ISCED 4		ISCED 5 a 6		Spolu	
	absolútne	relatívne	absolútne	relatívne	absolútne	relatívne	absolútne	relatívne	absolútne	relatívne
§ 46	439	33,7	590	45,3	75	5,8	198	15,2	1 302	100
§ 46_7	28	20,6	47	34,6	23	16,9	38	27,9	136	100
§ 49	748	15,3	2 463	50,3	296	6,0	1 390	28,4	4 897	100
§ 49a	14	25,9	31	57,4	1	1,9	8	14,8	54	100
§ 50	381	24,5	865	55,5	128	8,2	184	11,8	1 558	100
§ 50 b - c	96	75,0	26	203	4	3,1	2	1,6	128	100
§ 50j	2 602	53,4	1 955	40,2	135	2,8	177	3,6	4 869	100
§ 51	477	4,8	6 352	64,4	456	4,6	2 573	26,1	9 858	100
§ 52	12 847	75,6	3 636	21,4	304	1,8	204	1,2	16 991	100
§ 52a	704	20,2	1 868	53,6	394	11,3	522	15,0	3 488	100
§ 53	2 286	17,9	6 208	48,6	539	4,2	3 743	29,3	12 776	100
§ 53a	1	1,5	12	18,2	1	1,5	52	78,8	66	100
§ 54	2 333	16,9	8 013	58,1	567	4,1	2 874	20,8	13 787	100

Poznámka: § 46 – Vzdelávanie a príprava pre trh práce UoZ; § 46_7 – Príspevok na vzdelávanie a prípravu pre trh práce; § 49 – príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť; § 49a – príspevok na zapracovanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie; § 50 – príspevok na podporu zamestnávania znevýhodneného UoZ; § 50 b - c – Podpora zamestnávania znevýhodneného uchádzača o zamestnanie v sociálnom podnikaní; § 50j – Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti; § 51 – príspevok na vykonávanie absolventskej praxe; § 52 – Príspevok na aktívnu činnosť formou menších obecných služieb pre obec; § 52a – Príspevok na aktívnu činnosť formou dobrovoľníckej služby; § 53 – Príspevok na dochádzku za prácou; § 53a – Príspevok na prestahovanie za prácou; § 54 – Projekty a programy. * Prítok UoZ zaradených na jednotlivé programy APTP.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov ÚPSVR SR.

Podiel nízkoqualifikovaných pracovných síl aktivovaných prostredníctvom tohto programu je dlhodobo na veľmi vysokej úrovni (graf 4.5). Podiel UoZ so základným vzdelaním aktivovaných prostredníctvom tohto programu na celkovom počte aktivovaných UoZ prostredníctvom tohto programu bol v roku 2011 približne 52,2 %, podiel aktivovaných s učňovským vzdelaním bez maturity bol 25,5 % a podiel aktivovaných bez vzdelania bol 15,3 %.

Účinnosť a efektívnosť tohto nástroja bola podrobnejšie hodnotená napríklad v štúdií Štefánik a kol. (2014). Autori štúdie vyhodnocovali čistú účinnosť tohto programu kontrafaktuálnou metódou,⁶⁸ pričom dospeli k záveru, že pravdepodobnosť opustenia databázy UoZ bez ohľadu na dôvod vyradenia je v prípade príspevku na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších obecných služieb pre samosprávny kraj počas celého sledovaného obdobia pre poberateľov negatívna, teda uchádzači o zamestnanie, ktorým bol pridelený tento príspevok sa zaraďujú na trh práce v menšej miere ako im podobní uchádzači o zamestnanie z kontrolnej skupiny. Zo záverov tejto štúdie teda vyplynulo, že po absolvovaní tohto programu APTP sa účastníkom zásadným spôsobom nezvyšuje šanca získať platenú prácu na otvorenom trhu práce, dokonca práve naopak, v niektorých prípadoch sa tieto šance môžu účastníkom týchto programov znižovať. Z tohto dôvodu sa nepredpokladala ani návratnosť nákladov na program na čistých efektoch,⁶⁹ a to ani v krátkom, ani v dlhom horizonte. Na nasledujúcom grafe 4.6 vidieť výsledky tejto analýzy podľa dosiahnutého stupňa vzdelania UoZ.

Monitoring uskutočnený v rámci výskumnej úlohy č. 2159 Inštitútu pre výskum práce a rodiny *Uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce v kontexte s aplikačnou praxou Európskej únie* (Barošová a kol., 2012) priniesol tiež zaujímavé výsledky týkajúce sa kvalitatívneho hodnotia tohto programu.⁷⁰

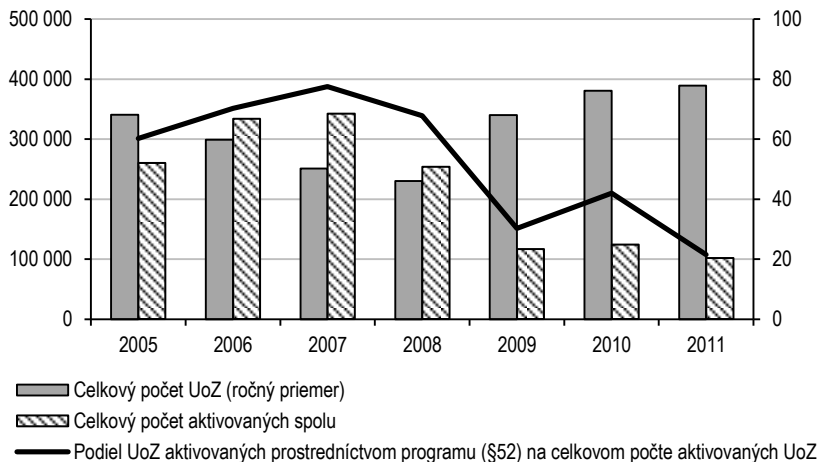
⁶⁸ Pri *kontrafaktuálnom hodnotení* sa porovnávajú ukazovatele úspešnosti dosiahnuté pomocou programov APTP so stavom, ktorý by bol dosiahnutý bez pomoci APTP.

⁶⁹ *Čistý efekt programu APTP* znamená hrubý výnos pre štát z účastníkov programu znížený o hrubý výnos kontrolnej skupiny porovnaný s nákladmi vynaloženými na daný program APTP.

⁷⁰ Do prieskumu bolo zapojených 62 zamestnancov úradov práce, ktorí majú v kompetencii § 52 zákona č. 5/2004 Z. z.

Graf 4.4

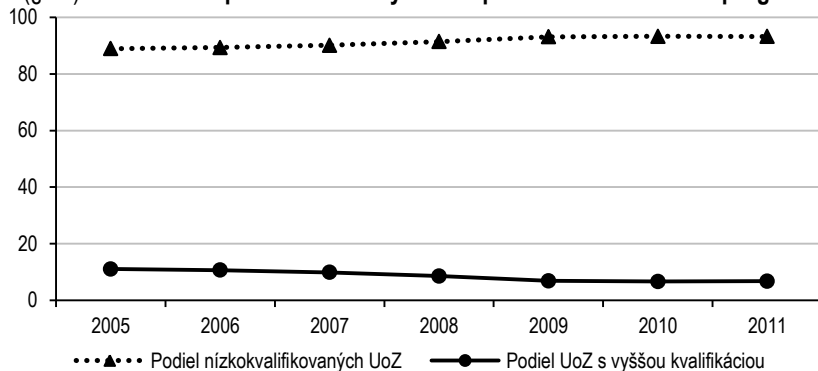
Vývoj celkového počtu UoZ a aktivovaných UoZ (ľavá os) a podielu UoZ aktivovaných (pravá os) prostredníctvom programu (§ 52) na celkovom počte aktivovaných UoZ



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov ÚPSVR SR.

Graf 4.5

Podiel nízkokvalifikovaných UoZ aktivovaných prostredníctvom programu (§ 52) na celkovom počte aktivovaných UoZ prostredníctvom tohto programu*

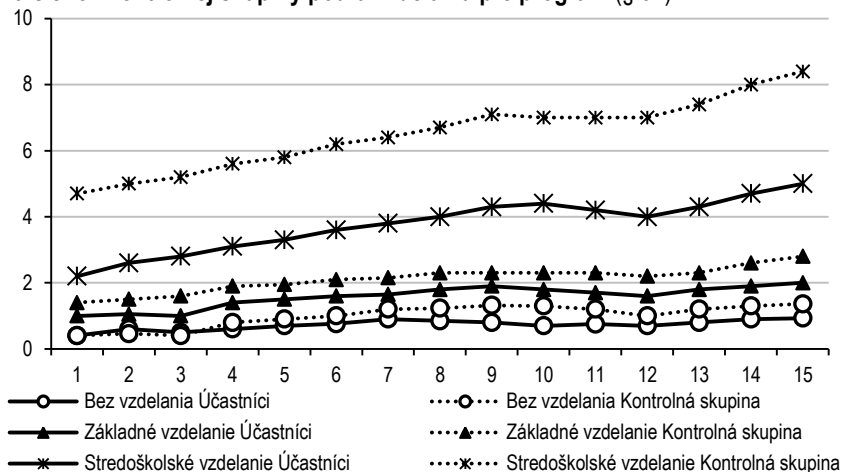


* Medzi nízkokvalifikovaných UoZ zaraďujeme UoZ bez vzdelania, so základným vzdelaním, učňovským bez maturity a stredným vzdelaním bez maturity.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov ÚPSVR SR.

Graf 4.6

Porovnanie priemerného počtu opustení evidencie účastníkov opatrenia a členov kontrolnej skupiny podľa vzdelania pre program (§ 52)



Poznámka: Os x – mesiace od ukončenia programu APTP, os y – v %.

Prameň: Štefánik a kol. (2014).

Podľa uvedenej monitorovacej správy vyplývajú hlavné prínosy pre účastníkov programu z povahy tohto nástroja aktívnej politiky trhu práce, ktorý plní niekoľko funkcií (najmä aktivačnú, socializačnú a redistribučnú funkciu). V súčasnosti sú *aktivovaní* prostredníctvom tohto programu APTP najmä nízko-kvalifikovaní UoZ, ktorí sa veľakrát nachádzajú dlhodobo v hmotnej núdzi, pričom pochádzajú z regiónov s vysokou mierou nezamestnanosti a nízkym počtom pracovných príležitostí. Tieto problémy sú často umocnené nízkou mobilitou pracovných síl a tento nástroj pomáha aspoň do určitej miery zapojiť znevýhodnených UoZ do pracovného procesu, získať/ludžat ich pracovné návyky, ako aj *sociálny kontakt*. *Redistribučná funkcia* súvisí s podporou príjmu účastníkov programu, ktorí za výkon aktivačnej činnosti dostávajú aktivačný príspevok vo výške 63,07 eur,⁷¹ pričom tento príspevok je príspevkom k dávke v hmotnej núdzi.

Podľa uskutočneného monitoringu sa približne 62 % respondentov vyjadrilo, že tento program je dôležitý buď na získanie pracovných návykov, alebo na odstraňovanie sociálneho vylúčenia UoZ, alebo z pohľadu oboch týchto oblastí.

⁷¹ Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Iba približne 1 % respondentov sa vyjadrilo, že tento program je nástrojom na zlepšenie finančnej situácie UoZ a iba 2 % respondentov súhlasilo s tým, že tento nástroj by pomohol dlhodobo nezamestnaným osobám zamestnať sa na otvorenom trhu práce. Jednoznačný konsenzus medzi respondentmi sa nedosiahol v odpovediach týkajúcich sa toho, či tento nástroj podporuje hľadanie si zamestnania uchádzačmi o zamestnanie, alebo nie (47 % respondentov odpovedalo áno, 47 % respondentov nie a 6 % respondentov neodpovedalo).

Skúsenosti s využívaním programov realizovania verejných prác (public works) v zahraničí pri aktivovaní nízkokvalifikovanej populácie

Z viacerých analýz uskutočnených v Slovenskej republike vyplynulo, že programy verejných prác sú v SR neefektívne a neúčinné. Aké sú však skúsenosti v zahraničí? Verejné práce pôvodne slúžili ako nástroj priamej tvorby pracovných miest. Ich úlohou bolo podporiť rast dopytu po pracovnej sile, ktorý bol v danom období z nejakého dôvodu nedostatočný, lebo existovala v krajine nedobrovoľná nezamestnanosť. Ich realizácia mala zabrániť znehodnoteniu ľudského kapitálu podporovaním znovunavrátania pracovnej sily na trh práce. V súčasnosti však mnohí zahraniční autori (napr. Kuddo, 2009) poukazujú na skutočnosť, že vzhľadom na nedostatočnú účinnosť a nákladovú neefektívnosť sa z tohto nástroja vyvinula tzv. záchranná sieť podporujúca príjem jednotlivcov a znižovanie miery chudoby znevýhodnených jednotlivcov na trhu práce, pričom v mnohých prípadoch ide práve o dlhodobo nezamestnaných ľudí s nízkou kvalifikáciou. Z medzinárodných skúseností vyplýva, že problémom pre účastníkov tohto typu prác býva aj pretrvávanie stigmatizácie jednotlivcov zo strany zamestnávateľov, pretože títo ľudia sú v mnohých prípadoch automaticky považovaní za menej produktívnych, čo následne v dlhodobom horizonte znižuje ich pravdepodobnosť nájsť si prácu na otvorenom trhu práce. Organizovanie verejných prác sťažuje veľakrát aj nesúlad potrebných zručností a dosiahnutej kvalifikácie uchádzačov o zamestnanie, rovnako problémom je aj nízka prestíž takéhoto typu prác. K obdobným tvrdeniam dospeli aj autori Dar a Tzannatos (1999), ktorí sumarizovali výsledky 100 kvantitatívnych štúdií hodnotiacich účinnosť a efektívnosť programov APTP. Podľa ich výsledkov majú verejné práce skôr pasívnu úlohu, a teda slúžia ako nástroj ochrany pred chudobou, majú zväčša redistribučný charakter, a nie sú účinným nástrojom, ktorý by pomáhal jednotlivcom vymaniť sa z dlhobodej nezamestnanosti. Účastníci programu mali v mnohých prípadoch nižšiu pravdepodobnosť, že sa v sledovanom období

zamestnajú na nedotovaných pracovných miestach a rovnako mali vyššiu pravdepodobnosť, že ich príjem bude nižší v porovnaní s jednotlivcami v kontrolnej skupine. K podobným záverom prišli viacerí zahraniční autori, pričom napríklad v podmienkach Maďarska (O' Leary, 1998) bola pravdepodobnosť zamestnania sa na otvorenom trhu práce tých, ktorí participovali na takomto type programu APTP, približne o 20 % nižšia v porovnaní s kontrolnou skupinou a príjem tých, ktorí sa po ukončení programu zamestnali, bol nižší ako v kontrolnej skupine. V podmienkach Bulharska (De Koning, 2007) sa po absolvovaní tohto typu programu zamestnalo zhruba 8 % účastníkov, čo bolo zhruba o 8 p. b. menej ako v kontrolnej skupine.

Z medzinárodných skúseností tiež vyplýva existencia relatívne vysokého efektu vytlačania pracovných miest v súkromnom sektore pri takomto type programov APTP. Autori Brown, Köttle, J. (2012) však zdôrazňujú, že pri hodnotení účinnosti a nákladovej efektívnosti takéhoto programu je nevyhnutné skúmať aj to, či je z makroekonomického pohľadu napriek tejto skutočnosti spoločensky žiaduci (napr. verejné práce environmentálneho alebo sociálneho charakteru môžu výrazne prispievať k zvýšeniu blahobytu obyvateľov komunity). Autori ďalej upozorňujú na existenciu tzv. *ex-ante treat* efektu, ktorý sa vyznačuje zvýšenou snahou uchádzačov o zamestnanie hľadať si prácu, a to najmä v tom prípade, ak sú dávky sociálneho zabezpečenia podmienené účasťou na programe aktívnej politiky trhu práce, čo však zároveň vytvára podmienky na vznik tzv. *churning* efektu, ktorý vedie k umelému nafukovaniu programov APTP, pričom veľká časť participantov má len malú šancu nájsť si zamestnanie na otvorenom trhu práce.

OECD odporúča, aby tento typ programov bol zameraný predovšetkým na dlhodobo nezamestnaných s nízkou kvalifikáciou, pričom upozorňuje na to, že vyššia efektívnosť týchto programov sa dá dosiahnuť ich spojením so vzdelávacím procesom, ktoré v SR rovnako ako v niektorých iných krajinách zatiaľ absentuje.

Pre dosiahnutie vyššej účinnosti je dôležité aj správne zacielenie tohto nástroja, pričom z medzinárodných skúseností vyplýva, že tento typ nástroja je vhodnejší skôr pre dlhodobo nezamestnaných ľudí vo vyššom veku, ktorých mobilita je výrazne nižšia a ktorí majú len malú šancu zamestnať sa v súkromnom sektore, a to najmä v oblastiach s veľkou mierou nezamestnanosti (Kuddo, 2009).

Ako dobrý príklad praxe môže slúžiť Fínsko, v ktorom sa výdavky na verejné práce od 60. rokov minulého storočia postupne znižovali, pričom v poslednej dekáde sa vo Fínsku zameriavajú najmä na reštrukturalizáciu poskytovania služieb zamestnanosti. Cieľom reformy je oddeliť poskytovanie služieb zamestnanosti pre tých, ktorí sú pripravení pre trh práce, a pre tých, ktorých umiestnenie

na trhu práce vyžaduje poskytovanie komplexnejších služieb. Vytvorili tzv. centrá služieb zamestnanosti (*Labour Force Service Centre – LAFOS*), ktoré poskytujú služby tým uchádzačom o zamestnanie, ktorí čelia viacerým problémom (nedostatok zručností, zdravotné problémy, sociálne problémy a i.), a to v spolupráci s neziskovým a súkromným sektorom. Skúsenosti s realizovaním verejných prác v Nemecku tiež naznačujú, že by nemali trvať dlhšie ako jeden rok a mali by byť kombinované so vzdelávaním a následne so subvenciami k mzdám pre ľahšiu integráciu najmä nízkokvalifikovaných dlhodobo nezamestnaných osôb na otvorený trh práce.

5. INKLUZÍVNY TRH PRÁCE – RIEŠENIE PRE DLHODOBÚ NEZAMESTNANOSŤ⁷²

Stratégia Európa 2020 (Európska komisia, 2010) vytýčila pre oblasť zamestnanosti v EÚ niekoľko cieľov, ktorých splnenie je nevyhnutným predpokladom dosiahnutia inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Posledne menovaný predstavuje taký hospodársky rast, z ktorého budú mať prospech všetci, a zároveň sa oň všetci pričinia. Ide o hospodársky rast spojený s rastom zamestnanosti, teda s tvorbou veľkého množstva nových, kvalitných a dlhodobu udržateľných pracovných miest. V rámci otvorenej metódy koordinácie majú členské štáty priestor zvoliť si také spôsoby dosahovania inkluzívneho rastu, ktoré zohľadňujú špecifické okolnosti v tej-ktorej krajine.

Jeden zo spôsobov, ako dosiahnuť tento cieľ, je sociálna ekonomika a sociálne aspekty verejného obstarávania. Situácia v Slovenskej republike, najmä vzhľadom na počet dlhodobo nezamestnaných a ich regionálne koncentrácie, znemožňuje iba skopírovanie existujúcich postupov v zahraničí. V kapitole sa zameriavame na zdôraznenie špecifik trhu práce v Slovenskej republike, špecifik nezamestnanosti, a najmä dlhodobej nezamestnanosti. V druhej časti predkladáme návrh konkrétnej implementácie sociálnej ekonomiky na riešenie problémov dlhodobej nezamestnanosti.

Špecifické podmienky nezamestnanosti v Slovenskej republike

Nezamestnanosť v Slovenskej republike je zväčša dlhodobá. Od začiatku harmonizovaného merania nezamestnanosti v Európskej únii patrí dlhodobá nezamestnanosť v SR k najvyšším v rámci EÚ. Na jedného dlhodobu nezamestnaného v SR pripadá osem až deväť pracujúcich – na porovnanie, v Maďarsku je to 18 a v Česku 33 pracujúcich. Do roku 2005 bolo na našej úrovni iba Poľsko, ktorému sa dlhodobú nezamestnanosť podarilo znížiť najmä vďaka podpore drobného poľnohospodárstva. V Slovenskej republike sa dlhodobá nezamestnanosť aj počas obdobia hospodárskeho rastu v rokoch 2005 – 2008 znižovala iba pozvoľna a pomalšie ako celková nezamestnanosť. V rokoch 2010 – 2011 SR v rebríčku dostihla Grécko a Španielsko, od svojho vstupu do EÚ v lete 2013 popredné priečky atakuje Chorvátsko.

⁷² Táto kapitola je príspevkom z projektu Agentúry na podporu výskumu a vývoja *Inkluzívny rast v stratégii Európa 2020 – naivita alebo genialita?*, číslo APVV-0371-11.

Dlhodobá nezamestnanosť je v SR navyše aj značne regionálne diferencovaná. Prakticky bezproblémový je západ Slovenska, vysokú mieru nezamestnanosti už tradične dosahujú južné okresy stredného a časť východného Slovenska. Dlhší čas bez práce zostávajú najmä osoby s nižším vzdelaním alebo bez akéhokoľvek vzdelania. Proti tejto skupine nezamestnaných vystupuje v posledných rokoch, okrem iného, aj skutočnosť, že pracovné miesta určené pre nízko-kvalifikované osoby obsadzujú osoby s vyšším vzdelaním.

Napriek tomu, že nezamestnanosť v SR je zväčša nedobrovoľná, čoraz častejšie sa vyskytujú prípady, keď sa nezamestnaným neoplatí pracovať. Nevhodné nastavenie sociálneho systému⁷³ umožňuje časti nezamestnaným poberať dávky prevyšujúce mzdu, ktorú by získali na trhu práce.

Regionálny aspekt dlhodobej nezamestnanosti

Dlhodobá nezamestnanosť v podmienkach Slovenskej republiky je, na rozdiel od dlhodobej nezamestnanosti väčšiny členských štátov EÚ, nielen podstatne vyššia, ale ak to skúmame podľa regiónov, tak aj veľmi rozdielna. Na úrovni krajov sú rozdiely menej výrazné, na úrovni okresov sa už prehliadnuť nedajú. Disparity medzi jednotlivými oblasťami spôsobujú geografické a ekonomické danosti regiónu z roku 1989, ale aj rozdielne účinky zavedených nástrojov. Existujú regióny, kde tieto nástroje fungujú, v iných je ich účinok oslabený, v ďalších prakticky nepatrný. Oblasti, v ktorých sa nástroje stávajú účinnými, sú práve tie, kde trh práce sám osebe funguje dobre a kde miera nezamestnanosti dosahuje relatívne nízke hodnoty. Regióny s vysokou nezamestnanosťou sú voči uplatňovaným nástrojom často imúnne a každá doterajšia snaha o zmiernenie tejto skutočnosti sa ukázala ako málo (ak vôbec) účinná.

V niektorých mestách na jedného dlhodobo nezamestnaného pripadá 20 a viac pracujúcich, v iných je tento pomer oveľa menej priaznivý. Medzi okresy, v ktorých na jedného dlhodobo nezamestnaného pripadajú iba dvaja pracujúci, patria okresy Poltár, Revúca, Rimavská Sobota, Kežmarok, Medzilaborce, Sabinov, Vranov nad Topľou, Rožňava a Trebišov. V týchto okresoch žije spolu 530 tisíc osôb, čo predstavuje takmer 10 % obyvateľstva a 15 % plochy SR.

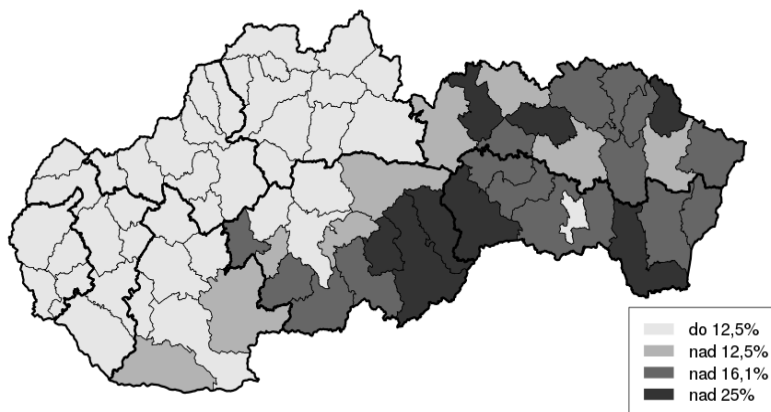
Pomer 1 : 3 dosahujú okresy Krupina, Lučenec, Veľký Krtíš, Snina, Stropkov, Svidník, Gelnica, Košice-okolie, Michalovce a Sobrance. Spolu s predchádzajúcimi okresmi ide o milión obyvateľov, čo predstavuje takmer 20 % z celkového počtu obyvateľov a 30 % rozlohy územia.

⁷³ Napríklad zákon č. 599/2003 z 11. novembra 2003 o pomoci v hmotnej núdzi.

Ak tento pomer zvýšime na 1 : 4, pribudnú okresy Brezno, Žarnovica, Bardejov, Levoča a Spišská Nová Ves. Spolu s predchádzajúcimi žije v týchto okresoch štvrtina obyvateľov (1,35 milióna osôb) a predstavujú 37 % rozlohy Slovenska.⁷⁴

Obrázok 5.1

Mapa znázorňujúca regionálnu diferencovanosť miery dlhodobej nezamestnanosti v SR v roku 2013



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov ÚPSVR SR a Sociálnej poisťovne.

Dlhodobá nezamestnanosť je nielen dôsledkom, ale aj príčinou regionálnych rozdielov. Na jednej strane je slabý ekonomický rozvoj regiónu dôvodom nedostatočnej tvorby pracovných miest, na strane druhej je nezamestnanosť brzdou životnej úrovne, tlačí cenu práce nadol, znižuje kúpyschopný dopyt a medzi jej negatívne sociálne dôsledky patrí aj nárast apatie, pasivity, chudoby, drobnej kriminality, spokojnosti s momentálnym stavom, pestovanie extrémnych názorov voči časti spoločnosti a prenos tohto všetkého aj na ďalšie generácie.

⁷⁴ Prepočty Inštitútu zamestnanosti, viac informácií na stránke <<http://www.iz.sk/sk/projekty/inkluzivny-rast/regiony>>.

Vzdelanostný aspekt dlhodobej nezamestnanosti

Nielen v podmienkach SR môžeme pozorovať nasledujúcu tendenciu: čím vyššie je najvyššie dosiahnuté formálne vzdelanie človeka, tým nižšia je pravdepodobnosť jeho výskytu v skupine dlhodobo nezamestnaných. Na účely argumentácie sme obyvateľstvo rozdelili do troch kategórií:

- obyvateľstvo s najvyšším dosiahnutým formálnym vzdelaním vyšším ako maturitným;
- obyvateľstvo s najvyšším dosiahnutým formálnym vzdelaním ukončeným maturitou;
- obyvateľstvo nedisponujúce maturitou.

Vyššie ako maturitné vzdelanie má v SR 8,70 % nezamestnaných, maturitné 30,34 % nezamestnaných a bez maturity je u nás 60,96 % nezamestnaných (ÚPSVR, október 2012). Ak tieto osoby rozdelíme aj podľa dĺžky trvania nezamestnanosti,⁷⁵ situácia je nasledovná:

Tabuľka 5.1

Nezamestnanosť podľa dosiahnutého vzdelania a dĺžky evidencie, október 2012

Vzdelanie SR	Vyššie ako maturitné		Maturitné		Bez maturity	
	KN	DN	KN	DN	KN	DN
Počet	24 863	10 560	75 141	48 352	103 12	144 998
Podiel v skupine	70,2 %	29,8 %	60,8 %	39,2 %	41,6 %	58,4 %

Poznámka: KN – krátkodobá nezamestnanosť, DN – dlhodobá nezamestnanosť.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov z ÚPSVR SR.

Zatiaľ čo skupinu nezamestnaných s vyšším ako maturitným a maturitným vzdelaním tvoria z väčšej časti krátkodobo nezamestnané osoby, v skupine nezamestnaných bez maturity je počet dlhodobo nezamestnaných podstatne vyšší ako počet nezamestnaných do jedného roka. Ak ďalej analyzujeme skupinu dlhodobo nezamestnaných bez maturity, zistíme, že ju viac ako z polovice (53,68 %) tvoria osoby so základným, resp. žiadnym vzdelaním.

⁷⁵ Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti definuje dlhodobú nezamestnanosť ako nezamestnanosť trvajúcu dlhšie ako 12 po sebe nasledujúcich mesiacov.

Tabuľka 5.2

Nezamestnaní bez maturity podľa dĺžky evidencie, október 2012

Nezamestnaní bez maturity	Krátkodobo nezamestnaní		Dlhodobo nezamestnaní	
	počet	podiel	počet	podiel
Stredné bez maturity	64 380	62,4 %	67 166	46,3 %
Základné + bez vzdelania	38 744	37,6 %	77 832	53,7 %

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov z ÚPSVR SR.

Demografický aspekt dlhodobej nezamestnanosti

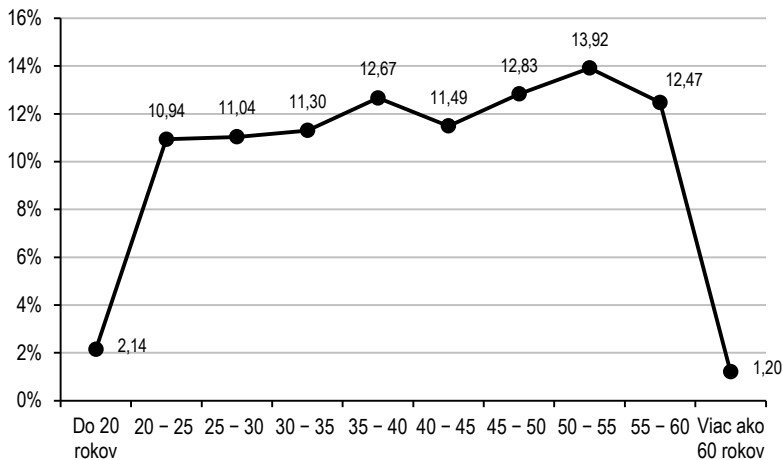
Situácia, ako ju opisujeme, by vôbec nemusela byť taká dramatická, ak by sa vek podstatnej časti dlhodobo nezamestnaných blížil k dôchodkovému. Dlhodobo nezamestnaní by odišli z ekonomicky aktívneho života prirodzenou cestou a v horizonte niekoľkých rokov by sa znížila dlhodobá i celková nezamestnanosť, *ceteris paribus*. Toto však v podmienkach SR neplatí, keďže máme výrazný podiel mladých, ktorí sú dlhodobo nezamestnaní.

Dlhodobo nezamestnané obyvateľstvo sme na účely našej argumentácie rozdelili podľa veku do desiatich intervalov, pričom každý predstavuje 5-ročné obdobie. Ako môžeme vidieť na grafe 5.1, do 20 rokov je dlhodobá nezamestnanosť relatívne nízka z dôvodu existencie študujúcej populácie, ako aj z nedostatku času na splnenie formálneho kritéria – byť nezamestnaný dlhšie ako jeden rok. Medzi 20. a 60. rokom života sa počty dlhodobo nezamestnaných v jednotlivých vekových kategóriách zásadne nelíšia, i keď mierne problematickejšie sú kategórie 35 – 40, 45 – 50, 50 – 55 a 55 – 60-ročných. Nad hranicou 60 rokov je dlhodobá nezamestnanosť opäť nízka, tento raz preto, lebo sledujeme iba počet dlhodobo nezamestnaných v skupine ekonomicky aktívnych, navyše očistený o počet predčasných dôchodcov, ktorí by inak tiež patrili medzi dlhodobo nezamestnaných.⁷⁶

⁷⁶ V októbri 2012 bolo v SR cca 25 000 predčasných dôchodcov. Krátkodobo nezamestnaných nad 55 rokov bolo okolo 17 000, dlhodobo nezamestnaných približne 28 000.

Graf 5.1

Podiel jednotlivých vekových kategórií na celkovej dlhodobej nezamestnanosti v SR (v %)



Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov z ÚPSVR SR (2012), október.

Relatívne vyrovnané podiely dlhodobo nezamestnaných naznačujú, že bez problémov nie je ani jedna veková kategória a dlhodobá nezamestnanosť sa týka všetkých občanov SR bez ohľadu na vek. Tento pohľad nie je optimistický, no na úrovni regiónov je potreba konať ešte výraznejšia.

Z krajského hľadiska je najlepšie fungujúcim Bratislavský samosprávny kraj, kde väčšiu časť (navyše relatívne nízkeho počtu) nezamestnaných tvoria krátkodobo nezamestnaní. Mimo ohrozenia sú (zatiaľ) aj Trnavský a Trenčiansky samosprávny kraj, v ktorých je prevaha počtu krátkodobo nezamestnaných ešte stále podstatná. V Žilinskom samosprávnom kraji začína byť problematickou skupina nezamestnaných bez maturity, kde sú počty dlhodobo a krátkodobo nezamestnaných nebezpečne vyrovnané.

V Nitrianskom samosprávnom kraji už počet dlhodobo nezamestnaných bez maturity prevyšuje počet nezamestnaných do jedného roka o viac ako 6 p. b., v Košickom a Prešovskom samosprávnom kraji o viac ako 29 p. b. Najhoršie je na tom Banskobystrický samosprávny kraj, kde tento rozdiel dosahuje takmer 33 p. b.

Tabuľka 5.3

Podiel nezamestnaných podľa dĺžky evidencie na jednotlivých stupňoch najvyššie dosiahnutého formálneho vzdelania vo vybraných krajoch (v %)

Kraj	Vyššie ako maturitné		Maturitné		Bez maturity	
	KN	DN	KN	DN	KN	DN
Bratislavský	74,9	25,1	72,3	27,7	63,9	36,1
Trnavský	74,4	25,6	68,4	31,6	56,6	43,4
Trenčiansky	71,5	28,5	65,6	34,4	53,5	46,5
Žilinský	70,3	29,7	64,8	35,2	50,2	49,8

Poznámka: KN – krátkodobá nezamestnanosť, DN – dlhodobá nezamestnanosť.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov z ÚPSVR SR (2012), október.

Tabuľka 5.4

Podiel nezamestnaných podľa dĺžky evidencie na jednotlivých stupňoch najvyššie dosiahnutého formálneho vzdelania vo vybraných krajoch (v %)

Kraj	Vyššie ako maturitné		Maturitné		Bez maturity	
	KN	DN	KN	DN	KN	DN
Nitriansky	71,2	28,8	61,2	38,8	46,8	53,2
Banskobystrický	69,0	31,0	56,5	43,5	33,6	66,4
Prešovský	66,7	33,3	57,6	42,4	35,3	64,7
Košický	67,6	32,4	54,7	45,3	35,4	64,6

Poznámka: KN – krátkodobá nezamestnanosť, DN – dlhodobá nezamestnanosť.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov z ÚPSVR SR (2012), október.

Straty plynúce z dlhodošej nezamestnanosti

Dôvodov, prečo treba urýchlene riešiť problematiku (dlhodošej) nezamestnanosti, je niekoľko: V pozícii nezamestnaného sa môže ocitnúť ktokoľvek. Nedobrovoľná nezamestnanosť sa spája s pocitom frustrácie, menejcennosti, beznádeje a obmedzenými možnosťami viesť plnohodnotný, dôstojný život. Nie všetky osoby sa do tejto situácie dostávajú vlastnou vinou, časť z nich navyše spláca úvery, živí ďalších členov rodiny, čelí exekúcií... Trh je sociálne slepý a súčasné aktívne opatrenia trhu práce nedokážu zdroje alokovať dostatočne

efektívne, ani v dostatočnom množstve. Cieľom pasívnych opatrení má byť zmiernenie nepriaznivej situácie, nie zabezpečenie sociálneho zmiernu.

Pre štát nezamestnanosť predstavuje výpadok potenciálneho zdroja daní a odvodov, a súčasne náklady vo forme vyplácania dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke. Na nepracujúce osoby sa vynakladajú zdroje, ktoré následne nie sú pretvárané do tvorby produktu. Existenciou veľkého množstva nevyužitého ekonomicky aktívneho obyvateľstva sa naša ekonomika nachádza hlboko pod úrovňou potenciálneho produktu. Nezamestnanosť oslabuje kúpnu silu jednotlivcov, a tým celej spoločnosti. Koncentráciou nezamestnanosti sa niektoré regióny stávajú chudobnejšími, zatiaľ čo iné prosperujú. Nezamestnanosť je jednou z príčin sociálnej exklúzie, podnecuje sociálne napätie, je častým motívom rasovej neznášanlivosti a môže viesť ku kriminalite.

Dlhodobo nezamestnaní

Za dlhodobo nezamestnané považujeme osoby, ktoré sú bez práce dlhšie ako jeden rok napriek absencii objektívnych prekážok (vek, zdravotný stav), bez ohľadu na to či boli vedené ako UoZ (pozri definíciu dlhodobo nezamestnaných občanov v zákone č. 5/2004 Z. z.) V súčasnosti je v SR dlhodobo nezamestnaných zhruba 250 tisíc osôb,⁷⁷ niektoré z nich ešte nikdy nepracovali (resp. nepracovali na základe štandardného pracovného úväzku). Očakávaná produktivita dlhodobo nezamestnaných osôb je nižšia, preto sa zamestnávateľia do veľkej miery vyhýbajú ich zamestnávaniu. V súčasnosti existuje niekoľko nástrojov podporujúcich zamestnávanie znevýhodnených skupín na trhu práce, avšak ich vplyv na zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných osôb je viac ako otázný.

Kríza súčasných nástrojov

Za masovým charakterom dlhodobej nezamestnanosti stoja, okrem iného, aj nedostatky aktívnych opatrení trhu práce.⁷⁸ Ako najviac problematické sa v súvislosti so zamestnávaním dlhodobo nezamestnaných ukázali aktivačné

⁷⁷ Do odhadovaného počtu dlhodobo nezamestnaných sme okrem dlhodobo nezamestnaných podľa ÚPSVR zahrnuli aj osoby po výkone trestu a časť ekonomicky neaktívnych v produktívnom veku, ktorí by inak boli dlhodobo nezamestnaní, ale nespĺnili niektorú z formálnych podmienok.

⁷⁸ Európska rada a Európska komisia hovoria o potrebe zlepšiť zameranie, navrhovanie a hodnotenie aktívnych opatrení trhu práce, a to najmä v oblasti nástrojov súvisiacich s mládežou a dlhodobo nezamestnanými (EK, 2011).

práce.⁷⁹ Podľa zákona o službách zamestnanosti (zákon č. 5/2004 Z. z.) sú určené na získanie a udržanie pracovných zručností uchádzača o zamestnanie, v praxi však často ide iba o pasívne poberanie príspevku bez akejkoľvek motivácie dlhodobo nezamestnaného získať pracovné skúsenosti, o snahe zamestnať sa na otvorenom trhu práce ani nehovoriac. Mnohí účastníci aktivačných prác v skutočnosti žiadnu prácu nevykonávajú a nedostatočná kontrola ich v tomto počínaní iba podporuje.

Zle nastavený je pritom už len samotný (ne)pracovnoprávny vzťah, v ktorom účastník nemá postavenie riadneho zamestnanca, a teda ani štandardné práva a povinnosti. Navyše, výber účastníkov podlieha monopolu starostu/primátora. Pracovný čas účastníka je podstatne kratší ako pracovný čas osôb zamestnaných na riadnom trhu práce, miesto výkonu práce je v prípade oboch nástrojov totožné, alebo sa v maximálne možnej miere približuje k miestu účastníkovho bydliska. Počas výkonu aktivačnej práce je účastník naďalej vedený v evidencii úradu práce ako nezamestnaný a označenia „dlhodobo“ sa nezbaví ani po tom, keď sa jeho účasť na aktivačných prácach skončí.

Od januára 2014 je poskytovanie dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke viazané na výkon malých obecných služieb pre obec alebo dobrovoľných prác v rozsahu 32 hodín mesačne. Okrem zvýšenej kontroly prác tento návrh zdedil všetky negatíva aktivačných prác a pridal obciam úlohu, ktorá je pri súčasnom počte poberateľov prakticky nesplniteľná.

Riešenie

Základné požiadavky na riešenie fenoménu dlhodobej nezamestnanosti možno stručne zhrnúť do nasledujúcich bodov. Riešenie musí:

- byť snahou všetkých rezortov, nie iba ministerstva práce,
- mať reálny potenciál zapojiť desaťtisíce dlhodobo nezamestnaných ročne,
- pôsobiť dlhodobo,
- pôsobiť motivačne,
- využívať štandardné zmluvné vzťahy a štandardnú kontrolu,
- byť založené na primeranom toku finančných prostriedkov,
- mať dôveru nielen účastníkov, ale aj širokej verejnosti,
- byť administratívne jednoduché,
- byť spojené so zmenou sociálneho systému.

⁷⁹ Na nedostatky aktivačných prác dlhodobo poukazuje Inštitút zamestnanosti, viac informácií na stránke: <<http://www.iz.sk/sk/stanoviska/aktivacne-prace>>.

Tieto predpoklady spĺňa koncepcia inkluzívneho zamestnávania z dielne Inštitútu zamestnanosti,⁸⁰ ktorá sa spomedzi súčasných nástrojov najviac priblihuje sociálnym podnikom. Podstatný (no nie jediný) rozdiel medzi sociálnymi a inkluzívnymi podnikmi spočíva vo faktore zabezpečujúcom existenciu podnikov – zatiaľ čo sociálne podniky fungujú vďaka dotáciám, existencia inkluzívnych podnikov bude založená na garancii dostatočného množstva zákaziek generovaných v rámci inkluzívneho verejného obstarávania (t. j. verejného obstarávania zohľadňujúceho sociálne aspekty) pre inkluzívne podniky (podniky zamestnávajúce dlhodobo nezamestnané osoby).

Dôležitým momentom v rámci inkluzívneho zamestnávania je fáza prechodu bývalých dlhodobo nezamestnaných na riadny trh práce a transformácia koncepcie celoživotného vzdelávania do praxe v SR.

Inkluzívne zamestnávanie

Inkluzívne zamestnávanie predstavuje špecifickú formu štátom zaručenej šance pre dlhodobo nezamestnaných získať štandardnú prácu a tak zvýšiť svoju životnú úroveň i svoje šance na otvorenom trhu práce. Dlhodobo nezamestnaní budú na základe štandardnej pracovnej zmluvy zamestnaní v podnikoch, ktoré sa budú uchádzať o realizáciu zákaziek v rámci inkluzívneho verejného obstarávania. Takýto spôsob zamestnávania dlhodobo nezamestnaných bude mať oproti súčasným nástrojom výhodu v štandardnosti jednotlivých vzťahov (v rámci verejného obstarávania, dodávateľsko-odberateľské vzťahy, pracovná zmluva na dobu určitú). Počas obdobia stráveného v špeciálnom (inkluzívnom) podniku má bývalý dlhodobo nezamestnaný možnosť získať pracovné zručnosti i reálne referencie potrebné na umiestnenie sa na otvorenom trhu práce. Zamestnaním sa v inkluzívnom podniku osoba stráca status dlhodobo nezamestnaného a je vyradená z evidencie úradu práce z dôvodu nástupu do zamestnania.

Cieľová skupina

Inkluzívneho zamestnávania sa môžu zúčastniť dlhodobo nezamestnané osoby, osoby po výkone trestu a časť ekonomicky neaktívnych v produktívnom veku, ktorí by inak boli dlhodobo nezamestnaní, ale nespĺnili niektorú z formálnych podmienok. Objem takto definovanej cieľovej skupiny predstavuje

⁸⁰ Podoba koncepcie inkluzívneho zamestnávania aj s konkrétnym legislatívnym návrhom je predmetom publikácie Páleník V., Páleník, M. a Oravcová (2013).

v podmienkach SR približne 250 000 osôb. Cieľom inkluzívneho zamestnávania je dať dlhodobo nezamestnaným reálnu šancu nájsť si prácu, je však úlohou štátu vytvoriť vhodné prostredie pre inkluzívne zamestnávania a úlohou samotných nezamestnaných je tejto šance sa chopiť.

Inkluzívni zamestnanci

Inkluzívni zamestnanci tvoria tú časť cieľovej skupiny, ktorá bude zamestnaná v inkluzívnom podniku. Počas výkonu inkluzívnej práce sa na bývalých dlhodobo nezamestnaných vzťahujú ustanovenia Zákonníka práce. Výhoda zamestnávania na základe štandardnej pracovnej zmluvy spočíva v zaužívaných a osvedčených riešeniach špeciálnych situácií (dovolenka, choroba, ošetrovanie člena rodiny – OČR, pracovná disciplína...) a v možnosti nastavenia rôznych odmien v závislosti od spokojnosti zamestnávateľa s prácou svojho zamestnanca, ako aj štandard minimálnej mzdy. Dá sa očakávať, že prehrešky voči pracovnej disciplíne budú posudzované benevolentnejšie vzhľadom na povahu a kvalitu inkluzívnych zamestnancov, v prípade potreby však zamestnávateľ bude mať právo na rozviazanie pracovného pomeru podľa Zákonníka práce.

Pracovníci si budú konkurovať medzi sebou na strane ponuky pracovnej sily a budú si vyberať z dopytu po práci zo strany inkluzívnych podnikov. V prvej fáze nebudú môcť inkluzívne podniky zamestnať všetkých dlhodobo nezamestnaných a podobne ako na riadnom trhu práce i na inkluzívnom trhu budú zamestnaní najprv schopnejší uchádzači. Odhadujeme, že počet zamestnaných sa vyšplhá na 50 tisíc – toto číslo je dané veľkosťou cieľovej skupiny (aby každý dlhodobo nezamestnaný mal reálnu šancu na nájdenie si pracovného miesta), cieľom politiky zamestnanosti (znížiť dlhodobú nezamestnanosť v horizonte 10 rokov o 100 000 ľudí), ale aj obmedzenými finančnými možnosťami verejného rozpočtu. Trh vygeneruje cenu inkluzívnej práce, ktorá bude zdola ohraničená minimálnou mzdou a určite sa bude medzi regiónmi líšiť.

Inkluzívne podniky

Poslaním inkluzívneho podniku, ako súčasťou sociálnej ekonomiky, je zamestnávať osoby z cieľovej skupiny (teda zrealizovať zákazku je iba prostriedkom, ako tento cieľ dosiahnuť). Inkluzívnym podnikom sa podľa tohto návrhu môže stať každý podnik, ktorý sa zaviazá zamestnávať aspoň 3/4 z celkového počtu zamestnancov z cieľovej skupiny (splnenie tejto podmienky budú kontrolovať úrady

práce). Inkluzívne podniky môžu zakladať fyzické i právnické osoby. Zisk generovaný inkluzívnymi podnikmi sa bude musieť primárne prerozdeľovať v rámci podniku (prípadne na práce s komunitou). Ďalšie podmienky predstavuje vysoký podiel mzdových nákladov na celkových (minimálne 70 %), publikovanie krátkych mesačných a výročných správ, používanie iba zamestnaneckých zmlúv (teda nie dohôd o vykonaní práce). Tie slúžia na zabezpečenie dosiahnutia daného cieľa – reálne zamestnávanie cieľovej skupiny.

Podniky by vznikali na základe podnikateľských zámerov a podľa úspešnosti realizácie týchto zámerov by rástli, alebo zanikali. Orientačný počet inkluzívnych podnikov je niekoľko tisíc (pri priemernom počte 30 zamestnancov v podniku). Aktivity týchto podnikov budú hlavne pracovne náročné, teda kapitálové náklady na štart podniku sa budú pohybovať rádovo v tisícoch eur. Hlavnou odmenou pre zakladateľov takýchto podnikov je mzda, ktorú budú poberať ako stáli zamestnanci.

Samostatnou otázkou je motivácia takýto podnik založiť. Medzi prvými by boli podniky, ktoré aj v súčasnosti pôsobia v sektore práce s dlhodobo nezamestnanými (agentúry podporovaného zamestnávania, sociálne podniky, niektoré obce a pod.). Ako ďalšie by sa pridali personálne agentúry, čím by sa pole ich pôsobnosti jednoducho rozšírilo aj na dlhodobo nezamestnaných – tých najlepších by mohli presúvať priamo do materského podniku. Tretia skupina bude generovaná dopytom: ak budú podnikatelia veriť transparentnosti a dlhodobej udržateľnosti inkluzívnych verejných obstarávaní, uvidia primeranú podnikateľskú príležitosť a do obstarávaní sa zapoja. Zo strany podnikov by tento štátom vytvorený dopyt nezostal nepovšimnutý, najmä v stave súčasnej krízy a celkového nedostatku zákaziek. Na Slovensku je množstvo ľudí, ktorí majú skúsenosti s takouto prácou: či už ide o realizátorov rôznych projektov z Európskeho sociálneho fondu (ESF) alebo z Fondu sociálneho rozvoja (FSR), koordinátorov aktivačných prác, ľudí, ktorí participovali na protipovodňovej ochrane, údržbe lesov či rekonštrukcii hradov. Tí si tiež môžu založiť svoje inkluzívne podniky.

Veľkosť a rozmiestnenie podnikov určí trh, pričom na základe doterajšieho fungovania sociálnych podnikov predpokladáme, že inkluzívne podniky budú skôr menšie a rozmiestnené po celom území SR. Celkovo očakávame vytvorenie tisícov inkluzívnych podnikov. Sídlo podniku nemusí súvisieť s bydliskom zamestnancov, takisto ako sídlo podniku nesúvisí s miestom vykonávania práce. Dá sa však predpokladať, že vzhľadom na náklady na dochádzanie budú zamestnanci vykonávať práce v blízkosti svojho bydliska. V systéme inkluzívnych služieb budú vystupovať tri regióny/oblasti: miesto sídla inkluzívneho podniku, miesto vykonávania inkluzívnych služieb a bydlisko pracovníka z cieľovej

skupiny. Geografická mobilita na inkluzívnom trhu pripraví pracovníkov na otvorený trh, na ktorom spravidla nemajú možnosť uplatniť sa priamo v mieste bydliska.

Certifikácia inkluzívnych podnikov a potrebné legislatívne zmeny

Vstup zamestnávateľov na inkluzívny trh musí byť otvorený a jednoduchý. Hlavnou podmienkou certifikácie inkluzívnych podnikov bude zamestnávanie 3/4 z celkového počtu zamestnancov z cieľovej skupiny, zvyšnú časť zamestnancov budú tvoriť stáli zamestnanci, ktorí sa budú starať o chod podniku a budú zaň zodpovední. V prípade novovzniknutých podnikov (vzhľadom na počiatočné symbolické príjmy a vysoké náklady) bude možné upustiť od podmienky zamestnávania dlhodobo nezamestnaných a podmienku splniť až po získaní prvej zákazky.

Právnu formu inkluzívneho podniku si budú môcť zakladatelia zvoliť podľa vlastného uváženia, avšak pôjde o samostatnú právnickú osobu (nie o oddelenie). Príkladom môžu byť družstvá, občianske združenia, s.r.o., alebo aj živnosti. Certifikáty bude vydávať úrad práce, podobne ako pri agentúrach podporovaného zamestnávania či sociálnych podnikoch. Úrady práce budú kontrolovať aj dodržiavanie všetkých podmienok počas fungovania inkluzívnych podnikov. Odbremení to odberateľov služieb a zabezpečí riadnu kontrolu podľa jednotných kritérií.

Ďalšie podmienky majú obmedziť ziskovosť organizácie, čím sa zníži riziko zneužívania systému. Štandardnou podmienkou v zahraničí býva obmedzenie použitia zisku, ktorý sa môže alokovať len v rámci podniku. V niektorých krajinách je umožnené použiť zisk pre potreby komunity, nikto však nepopiera právo kmeňových zamestnancov na primeranú odmenu za svoju prácu. Aby sa predišlo prípadnému *outsourcingu* inkluzívnych prác, t. j. aby inkluzívne práce skutočne vykonávali osoby z cieľovej skupiny, mzdové náklady musia dosiahnuť výšku aspoň 70 %. Veľký dôraz by sa mal klásť na transparentnosť podniku. Inkluzívne podniky budú nepriamo podporené z verejných prostriedkov, preto je namieste povinnosť zverejňovať výročnú správu a účtovné výkazy. Ich vyplňanie nesmie byť náročné a musia zohľadňovať bežné účtovné postupy. Ďalšou súčasťou transparentnosti je slušnosť inkluzívnych podnikov voči svojim zamestnancom. Inkluzívne podniky môžu používať iba štandardné zamestnanecké zmluvy v zmysle Zákonníka práce (teda nie dohody).

Zavedenie inkluzívneho zamestnávania si vyžiada niekoľko zmien legislatívnych noriem. Potrebné bude definovať inkluzívny podnik i spôsob jeho certifikácia a registrácie (môže ísť o súčasť zmeny zákona o službách zamestnanosti). Zákon určí aj povinnosti inkluzívnych podnikov týkajúce sa transparentnosti.

Ďalšiu zmenu bude potrebné urobiť v rámci zákona o verejnom obstarávaní – tá umožní verejným inštitúciám obstarávať inkluzívne služby v inkluzívnych podnikoch. Zákon určí aj maximálne veľkosti pre inkluzívne verejné obstarávanie a kritériá transparentnosti. Časť podmienok fungovania inkluzívnych podnikov bude treba spresniť v nižších normách: čo chápeme ako komunitu, ako rátať zamestnancov v prípade polovičných úväzkov alebo dlhodobých práceneschopností (PN), presný obsah a formu jednotlivých správ, zverejňovanie zoznamu inkluzívnych podnikov, čo sa chápe ako náklady, za aké obdobie sa bude robiť ich priemer a pod. Uvedené zmeny umožnia podnikom objednávať si služby legálne, jednoducho, sociálne a spoločensky zodpovedne. Spresnenie podmienok mimo zákona (t. j. v nižších záväzných normách) umožní lepšie a rýchlejšie reakcie na špeciálne situácie, ktoré vzniknú počas praxe.

Podstatnou úlohou štátu bude vyčleniť dostatočné množstvo financií, teda zavedenie inkluzívneho trhu do praxe v SR si vyžiada aj zmenu zákona o štátnom rozpočte (zákon č. 473/2013 Z. z.), o podielových daniach a operačných programoch.

Inkluzívne verejné obstarávanie

Sociálne aspekty verejného obstarávania je pojem dlhodobo preferovaný Európskou komisiou ako jedno z hlavných možných riešení nezamestnanosti a sociálnych problémov. Nanešťastie, jeho využívanie výrazne zaostáva za potenciálom, napriek tomu, že legislatívne možnosti dlhodobo existujú.

Zákon o verejnom obstarávaní má v §34 odsek 17 možnosť zaviesť „*osobitné podmienky plnenia zmluvy, za predpokladu, že tieto podmienky sú uvedené v oznámení ... alebo v súťažných podkladoch ... môžu sa týkať najmä sociálnych a environmentálnych hľadísk*“. Podľa informácií Úradu verejného obstarávania sa toto v histórii Slovenska ešte nestalo.

V súčasnosti platnom znení Zákona č. 25/2006 o verejnom obstarávaní sa v § 34 ods. 10 hovorí: „*V zmluve, koncesnej zmluve alebo rámcovej dohode je verejný obstarávateľ a obstarávateľ oprávnený požadovať prijatie záväzku, že v súvislosti s dodaním tovaru, uskutočnením stavebných prác alebo poskytnutím služby a počas trvania zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody uchádzač vytvorí a udrží určitý počet pracovných miest alebo obsadí pracovné miesta určitým počtom nezamestnaných; počet pracovných miest a počet nezamestnaných musí byť primeraný predmetu zákazky*.“ Na základe uvedeného môže zadávateľ požadovať od uchádzača o verejné obstarávanie vytvorenie a udržanie alebo obsadenie určitého počtu pracovných miest nezamestnanými.

Táto novelizácia je v praxi ešte krátko, a napriek tomu nie sú mediálne známe žiadne príklady ich použitia.

Iným možným príkladom sociálnych aspektov verejného obstarávania je obstarávanie služieb v chránených dielňach. Napriek rôznym problémom, samotný proces obstarávania je dlhodobo bez výraznejších nedostatkov.

V návrhu implementácie sociálnych aspektov verejného obstarávania pre potreby začlenenenia dlhodobo nezamestnaných do zamestnanosti sme zohľadňovali situáciu na trhu práce, regionálne rozdiely v nezamestnanosti, ako i doterajšie skúsenosti v tejto oblasti v SR aj v zahraničí.

Samotnú implementáciu sme nazvali *inkluzívne verejné obstarávanie*. Do inkluzívneho verejného obstarávania (Páleník, V. a kol., 2011) sa budú môcť prihlásiť len inkluzívne podniky, čím sa zabezpečia rovnaké podmienky pre všetkých účastníkov. Ostatné náležitosti obstarávania budú štandardné, avšak na inkluzívne podniky sa nesmú vzťahovať rôzne dopĺňajúce podmienky, napríklad minimálny obrat, rôzne certifikácie alebo regionálna príslušnosť. Znamená to, že zvýhodnenie tohto konceptu nepredstavuje priame dotovanie mzdy účastníka inkluzívnych služieb, ale garantovanie dostatočného objemu verejných obstarávaní, ktoré pokryje výdavky na mzdy jednotlivých účastníkov a primerané sprievodné náklady.

Ďalšie podmienky inkluzívneho verejného obstarávania sú: krátke trvanie kontraktu (maximálne pol roka), nízke hodnoty zákaziek (maximálne 14 000 eur, čo predstavuje práce pre jednu partiu na pol roka) a transparentné elektronické obstarávanie. Tak sa zabezpečí dostatočne veľký počet verejných obstarávaní, aby vznikla trhová cena; malé obstarávania zabezpečia, že dodávateľ ani odberateľ nebudú závislí od jednej zákazky; a taktiež zlé prepočty a podhodnotenie nákladov nebudú mať likvidačný dosah na inkluzívne podniky.

Ak sa pozrieme na očakávaný a nutný objem inkluzívneho trhu, počet inkluzívnych verejných obstarávaní môže ročne dosiahnuť 100 000. Tento objem bude mať za dôsledok tlak na výrazné zjednodušenie a debyrokratizáciu verejného obstarávania tak, aby bežné inkluzívne verejné obstarávanie nemalo viac ako jednu stranu a dokázal ho vyplniť každý (napríklad aj starosta, ktorý nemá hĺbkové školenia v oblasti verejného obstarávania).

Inkluzívne služby

Inkluzívne služby predstavujú služby, ktoré obstarávajú subjekty verejnej správy alebo súkromného sektora formou inkluzívneho verejného obstarávania. *Subjektom verejnej správy* je široká skupina inštitúcií štátneho a verejného charakteru pôsobiaca na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni, a taktiež

subjekty, ktorých zriaďovateľom je štát, alebo sú výrazne napojené na verejný rozpočet. Vzhľadom na veľkosť cieľovej skupiny nemôžeme očakávať, že jej problémy a zamestnanosť vyrieši len jeden rezort. Pojem *inkluzívnych služieb* deklaruje úlohu celého verejného sektora v oblasti inkluzívneho zamestnávania a znižovania dlhodobej nezamestnanosti. Verejný sektor realizuje množstvo zákaziek a aktivít, pri ktorých by sa mohlo zamestnať značné množstvo ľudí z cieľovej skupiny, čo sa v súčasnosti nedeje.

Inkluzívne zamestnávanie je možné využiť v mnohých oblastiach – v každej obci sa nájde množstvo činností, ktoré je dobré/potrebné vykonať. Slovenská republika má veľký potenciál napríklad v oblasti cestovného ruchu, bohužiaľ, ten nie je využívaný rovnako, ako v súčasnosti nie sú využívané pracovné sily. Pritom zveľaďovaním fyzického prostredia môže SR prilákať nielen viac turistov, ale samotní občania sa budú cítiť príjemnejšie. Inkluzívni zamestnanci môžu vykonávať:

- pomocné práce pri výstavbe, rekonštrukcii a údržbe ciest, vodných ciest a železníc;
- pomocné práce pri inej výstavbe (vleky, škôlky, parky, námestia...);
- pomocné práce pri oprave hradov, zámkov a iných kultúrnych pamiatok;
- revitalizáciu ulíc, ciest, námestí a ich okolia;
- výstavbu sociálnych bytov a komunitných centier;
- upratovanie interiérov a exteriérov;
- výstavbu, čistenie a značenie turistických a cyklistických chodníkov;
- ochranu prírody, protipovodňovú ochranu;
- mnohé ďalšie.

Časť z týchto činností sa vykonáva aj v súčasnosti, avšak prostredníctvom iných finančných stimulov (napr. aktivačnými prácami), alebo nesociálnymi prostriedkami (napríklad čistenie ulíc strojmi nahrádzajúcimi ľudskú prácu), a časť sa nevykonáva vôbec (napr. likvidácia invázičných rastlín v národných parkoch). Z rozsiahlej realizácie týchto aktivít by pritom prosperovala celá spoločnosť:

- dlhodobo nezamestnaní nadobudnú skúsenosti, pracovné návyky, sociálny kontakt, neformálne vzdelanie, zodpovednosť, riadnu mzdu, štatút zamestnaného, vyššiu životnú úroveň, priestor na sebarealizáciu a vyššiu šancu zamestnať sa na otvorenom trhu práce;
- časť aktivít, na ktoré v súčasnosti obciam, regiónom či iným inštitúciám chýbajú prostriedky, by sa začala pravidelne realizovať, z čoho by nemali prospech iba obce samotné, ale aj ich občania, návštevníci, turisti;

- dlhodobo nezamestnaní budú cennou pomocou pri budovaní infraštruktúry v podmienkach striebornej ekonomiky.⁸¹

Inkluzívne zamestnávanie sa môže uskutočňovať buď ako súčasť iných projektov, alebo ako samostatný projekt.

Veľkosť inkluzívneho trhu

Cieľom inkluzívneho trhu je znížiť dlhodobú nezamestnanosť v SR v horizonte 10 rokov o 100 000 osôb, teda o tretinu. Tento cieľ do veľkej miery určuje aj veľkosť inkluzívneho trhu. Ak predpokladáme úspešnosť prechodu na otvorený trh práce⁸² na úrovni okolo 20 %, je potrebné každý rok zapojiť 50 000 osôb z cieľovej skupiny.

Pri zamestnaní 50 000 inkluzívnych zamestnancov je potrebných okolo 16 650 stálych zamestnancov, nemzdové náklady a pod. Cieľová skupina pri minimálnej mzde 352 eur mesačne si vyžiada 286 miliónov eur mzdových nákladov, vedúci pracovných skupín si pri mzde 1,5-násobku minimálnej mzdy vyžadajú 108 miliónov eur, vyšší vedúci pri 2,5-násobku 57 miliónov eur.

Nemzdové náklady (pracovné pomôcky, strava, doprava a pod.) budú maximálne vo výške 193 miliónov eur. Výnosy budú predstavovať 644 miliónov eur, k čomu prislúcha 129 miliónov eur dane z pridanej hodnoty. Celkový nutný objem verejného obstarávania teda musí predstavovať 773 miliónov eur. Dôležité je dodať, že až 70 % z týchto prostriedkov sa preukázateľne a ihneď vráti do verejného rozpočtu.

Financovanie inkluzívnych podnikov

Aby sa v horizonte 10 – 20 rokov podarilo viditeľne znížiť dlhodobú nezamestnanosť v SR, je potrebné udržať v obehu 770 miliónov eur. Tieto predstavujú aspoň 55 000 inkluzívnych verejných obstarávaní ročne (pri dosahovaní maximálnej možnej výšky obstarávania 14 000 eur,⁸³ reálne viac ako 100 000

⁸¹ Zvyšujúcou sa očakávanou dĺžkou dožitia a nízkou mierou pôrodnosti pozorujeme v Európskej únii prudké starnutie populácie. Toto si vyžiada nielen transformáciu sociálnych systémov, ale aj produkciu takých tovarov a služieb a výstavbu takých zariadení, ktoré budú zodpovedať meniacemu sa dopytu (Páleník, V. a kol., 2012).

⁸² Pravdepodobnosťou prechodu účastníkov inkluzívneho zamestnávania na otvorený trh práce sa vo svojej diplomovej práci zaoberal A. Šimo (2012).

⁸³ Podrobnosti financovania sú opísané v publikácii Páleník V., Páleník, M. a Oravcová (2013).

obstarávaní ročne, teda okolo 8 300 obstarávaní v SR mesačne alebo 105 obstarávaní v každom okrese SR mesačne. To nie je možné dosiahnuť iba vďaka práci jedného ministerstva, potrebná bude spolupráca celého verejného sektora: všetkých ministerstiev, štátnych organizácií, žúp, miest i obcí.

Abby mestá, obce a župy mohli realizovať uvedené aktivity v prospech svojich občanov a návštevníkov sociálne a spoločensky zodpovedne, navrhujeme navýšiť podielové dane ako transfer zo štátneho rozpočtu samosprávam, paušálne o 8 % za predpokladu, že 12 % z nového rozpočtu minú samosprávy formou inkluzívneho verejného obstarávania. Ktoré činnosti samosprávy zahrnú do tohto obstarávania, bude na ich rozhodnutí, avšak neminuté prostriedky budú musieť vrátiť späť do štátneho rozpočtu.

Štátny rozpočet navrhujeme zvýšiť o 2 % s povinnosťou 3 % z nového rozpočtu realizovať formou inkluzívneho verejného obstarávania. Táto zmena bude rozpočtovo neutrálna a schodok rozpočtu sa vzhľadom na očakávané výnosy nezmení. V prípade realizácie koncepcie inkluzívneho zamestnávania z prostriedkov eurofondov navrhujeme pre každý operačný program stanoviť minimálny podiel rozpočtu, ktorý musí byť realizovaný prostredníctvom inkluzívneho verejného obstarávania.

Z uvedeného vyplýva, že existuje niekoľko možností získania dostatočného objemu zdrojov na realizáciu koncepcie, avšak každá zmena príjmov a výdavkov v rozpočtoch tak, ako je popísaná v návrhu inkluzívneho zamestnávania v publikácii Inštitútu zamestnanosti (pozri Páleník V., Páleník, M. a Oravcová, 2013), je rozpočtovo neutrálna. Prehľad možných zdrojov financovania je uvedený v tabuľke 5.5.

Tabuľka 5.5

Možné zdroje financovania inkluzívneho zamestnávania

Zdroj	Celkové výdavky ročne, 2014, v miliónoch eur	Na inkluzívne zamestnávanie, v miliónoch eur	Podiel z rozpočtu inkluzívneho zamestnávania
Výdavky štátneho rozpočtu	17 222	527	68,4 %
Podielové dane – obce	1 198	155	20,1 %
Podielové dane – VÚC	401	52	6,8 %
Verejné obstarávanie	3 900	78	10,1 %
Eurofondy	1 857	111	14,4 %

Prameň: Vlastné prepočty podľa údajov o štátnom a verejnom rozpočte na rok 2014. Vzhľadom na prieniky jednotlivých skupín je súčet viac ako 100 %.

Prechod inkluzívnych zamestnancov na otvorený trh práce

Dôležitým predpokladom správneho fungovania inkluzívneho zamestnávania je finančná motivácia dlhodobo nezamestnaných vystúpiť zo stavu dlhodobej nezamestnanosti a vstúpiť na inkluzívny trh, a taktiež z tohto trhu po čase vystúpiť a uplatniť sa na otvorenom trhu. Je nevyhnutné, aby životná úroveň cieľovej skupiny bola na každom ďalšom stupni vyššia, predovšetkým príjem zo sociálnych dávok nesmie prevyšovať čistú mzdu ponúkanú pri inkluzívnom zamestnávaní a už vôbec nie čistú mzdu ponúkanú na otvorenom trhu práce.

Inkluzívna práca bude časovo limitovaná a ukončiť ju bude možné buď postupom na otvorený trh práce, alebo návratom späť medzi uchádzačov o zamestnanie (medzi krátkodobo nezamestnaných). Po odchode zamestnanca z inkluzívneho podniku budú dôležitú úlohu zohrávať aktívne opatrenia trhu práce, ktoré majú bývalých inkluzívnych zamestnancov motivovať k (podľa možnosti čo najrýchlejšiemu) prechodu na otvorený trh práce. Časť osôb bude treba preškoliť alebo ďalej vzdelávať, časť bude musieť za novou prácou dochádzať alebo sa presťahovať, časť si bude chcieť založiť vlastné podnikanie a pod. – v súvislosti s týmto všetkým môžu bývalí inkluzívni zamestnanci využiť príslušné príspevky.⁸⁴ Strategickú úlohu budú v tejto fáze zohrávať úrady práce, ktoré budú svojim klientom poskytovať, rovnako ako v súčasnosti, poradenstvo a informácie o aktuálnych pracovných pozíciách.

Treba však dodať, že iniciatíva samotných nezamestnaných a úradov nestačí. Na cieľ výrazne ukrojiť z počtu (najmä dlhodobo) nezamestnaných by mali myslieť všetky rezorty a podľa toho sa aj správať. Celý verejný sektor by mal ísť príkladom, preto by sa znižovanie nezamestnanosti malo stať významným bodom každého projektu, každého verejného obstarávania a pod., čo v súčasnosti neplatí. Samostatnou kapitolou je potreba podpory podnikateľského prostredia, exportujúcich sektorov a pod.

S hľadaním zamestnania na otvorenom trhu práce nemusia inkluzívni zamestnanci čakať až do ukončenia inkluzívnych prác. V prípade, že inkluzívny zamestnanec si nájde prácu na riadnom trhu skôr, bude mať právo rozviazať pracovný pomer rýchlejšie, ako to stanovuje Zákonník práce. Aby bol aj inkluzívny podnik motivovaný uvoľniť svojho zamestnanca z dôvodu jeho postupu na otvorený trh práce (teda zamestnania sa u iného zamestnávateľa), dostane

⁸⁴ V súčasnosti je poberanie jednotlivých príspevkov viazané na rôzne podmienky (napr. aby osobe vznikol nárok na príspevok na dochádzku alebo presťahovanie sa za prácou, musí byť v evidencii úradu práce minimálne 3 mesiace), ktoré by inkluzívni zamestnanci – vzhľadom na svoje predchádzajúce pôsobenie na inkluzívnom trhu – z objektívnych príčin splniť nemohli. Z tohto dôvodu by bola nutná aj zmena podmienok poskytovania vybraných príspevkov.

odmenu vo výške 30 % zo mzdy, ktorá bude zamestnancovi vyplácaná počas prvých 6 mesiacov na otvorenom trhu práce. Ak by bývalý inkluzívny zamestnanec pracoval celých týchto šesť mesiacov za minimálnu mzdu, odmena dosiahne výšku okolo 630 eur. Podstata odmeny spočíva v satisfakcii inkluzívneho zamestnávateľa, keďže získanie a zaškolenie nového zamestnanca ho stálo čas a množstvo zdrojov. Odmenu je však možné chápať aj ako kompenzáciu za odchod najlepšieho zamestnanca. Použitie odmeny nebude podliehať kontrole.

Potreba celoživotného vzdelávania

Umiestnením určitého počtu bývalých dlhodobozamestnaných na otvorenom trhu práce sa však proces nekončí. Aby bolo znižovanie dlhodobej nezamestnanosti (a v konečnom dôsledku i celkovej nezamestnanosti) dlhodobou udržateľné, je nutné prijať ďalšie opatrenia.

O *celoživotnom vzdelávaní* sa toho veľa hovorí, avšak tento pojem je stále skôr iba teóriou. V praxi sa týka vybraného okruhu povolání alebo ľudí, ktorí sú sami dostatočne ctížiadostiví a k neustálemu vzdelávaniu sa nútiť nepotrebujú. Možno nie sme ďaleko od pravdy, ak tvrdíme, že aj takéto nerozvíjanie vedomostí, zručností či skúseností a ich neustále nedopĺňanie viedlo k prepuknutiu nového fenoménu, fenoménu *nadkvalifikácie*. Ten, bohužiaľ, už dávno nie je iba teóriou a čoraz častejšie sa vyskytujú prípady, keď pracovné miesto určené pre nízkokvalifikované osoby obsadí niekto s vyšším vzdelaním. To je dôsledkom všeobecného nedostatku voľných pracovných miest. Miesta pre osoby s najvyšším dosiahnutým stredoškolským vzdelaním obsadzujú vysokoškooláci, miesta pre osoby s najvyšším dosiahnutým základným školským vzdelaním obsadzujú stredoškooláci a osoby s nižším ako stredoškolským vzdelaním sú nezamestnané.

S cieľom znížiť (dlhodobú) nezamestnanosť pritom nie je dôležité zvyšovať vzdelanie nízko vzdelaných osôb, po práci ktorých bude vždy dopyt, ale zvyšovať vzdelanie vyššie vzdelaných, ktorí sa v súčasnosti uspokojujú s prácou, ktorá nie je určená pre nich.

Zhrnutie koncepcie inkluzívneho zamestnávania

Dlhodobá nezamestnanosť v podmienkach Slovenskej republiky už niekoľko rokov patrí k najvyšším spomedzi členských štátov EÚ. Doterajšie opatrenia sa ukázali ako málo (ak vôbec) účinné a situácia sa stáva neudržateľnou. Nezamestnanosť sa odráža v ekonomických výsledkoch našej krajiny, prispieva

k sociálnemu napätiu a vedie k znižovaniu životnej úrovne a podkopávaniu dôstojnosti osôb (i rodín osôb), ktoré pracovať môžu, chcú, avšak prácu nemajú. Analýzy dokazujú, že nezamestnanosť sa prirodzenou cestou nezníži a je potrebné prijať nové opatrenia.

Inkluzívne zamestnávanie predstavuje špecifickú formu štátom garantovanej šance pre dlhodobo nezamestnaných – získať štandardnú prácu za štandardných podmienok. Zavedením koncepcie inkluzívneho zamestnávania do praxe SR tak, ako to vo svojom návrhu popisuje Inštitút zamestnanosti v citovanej publikácii (Páleník V., Páleník, M. a Oravcová, 2013), môže prácu na riadnom trhu získať až jedna tretina dlhodobo nezamestnaných. Cieľom inkluzívneho zamestnávania je poskytnúť dlhodobo nezamestnaným šancu pracovať, získať pracovné skúsenosti a tie následne zúročiť pri uchádzaní sa o prácu na otvorenom trhu. Koncepcia inkluzívneho zamestnávania čerpá inšpiráciu zo zahraničnej praxe, avšak je prispôsobená špecifickým podmienkam, v ktorých sa dlhodobá nezamestnanosť v Slovenskej republike rozrástla do nevídaných rozmerov.

6. ODPORÚČANIA PRE HOSPODÁRSKU A SOCIÁLNU POLITIKU

Návrhy na riešenie nezamestnanosti nízkokvalifikovaných pracovných síl sme rozdelili na tri skupiny, a to na nástroje neutrálne (bez určenia, či ide prevažne o opatrenie zamerané na ponuku práce alebo dopyt po práci) a na opatrenia jednoznačnejšie smerujúce buď k strane ponuky, alebo k strane dopytu.

A. skupina (neutrálne opatrenia):

1. Pričleniť Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity k Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR (presun Úradu z gescie Ministerstva vnútra SR).
2. Zvýšiť objem finančných prostriedkov vyčlenených zo štátneho rozpočtu na aktívne politiky trhu práce (jednotlivé politiky sú zamerané tak na stranu ponuky práce, ako aj na dopyt po práci).
3. Reštrukturalizovať aktívne politiky trhu práce podľa špecifických potrieb jednotlivých regiónov Slovenska.
4. Zabezpečiť na úradoch práce, aby podiel Rómov zaraďovaných do programov aktívnych opatrení trhu práce predstavoval v jednotlivých regiónoch Slovenska rovnaký podiel ako ich podiel na celkovom počte evidovaných nezamestnaných v regióne (štát musí zabezpečiť, aby Rómovia ako celok neboli na úradoch práce diskriminovaní).
5. Posilniť zber etnických dát na úradoch práce na základe prisúdenej etnicity, a predovšetkým na základe princípu sebaidentifikácie s cieľom skvalitniť prípravu programov pre nízkokvalifikované pracovné sily zo sociálne vylúčených rómskych komunít.
6. Pripraviť pilotné projekty triedenia dát potrebných na prípravu programov zamestnanosti pre Rómov na základe etnicity a pripraviť pilotné programy zamestnanosti pre Rómov vo vybraných regiónoch Slovenska.
7. Pripraviť systém monitorovania vývoja zamestnanosti Rómov; pri kontrole plnenia národných cieľov Stratégie 2020 (a plnenia Stratégie pre integráciu Rómov Slovenskej republiky do roku 2020) sledovať aj kritériá rastu zamestnanosti Rómov v jednotlivých rokoch.
8. Pripraviť systém vyplácania sociálnych dávok prostredníctvom elektronických kariet (ustúpiť od systému vyplácania v hotovosti).
9. Zlepšiť malým a stredným podnikom podmienky odbytu domácich produktov na domácom trhu, hlavne potravinárskych produktov; utlmiť rozširovanie zahraničných obchodných reťazcov prostredníctvom novelizácie

zákona č. 50/1976 Zb., par. 120 o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

B. Skupina (zameraná na ponuku práce):

1. Transformovať rodinnú politiku v rámci novej paradigmy „populačnej rovnováhy“ s cieľom vytvárať väčšiu rovnováhu v pôrodnosti medzi majoritnou a minoritnou časťou obyvateľstva, ktorá by zároveň prispela k celkovému rastu ľudského kapitálu v spoločnosti.
2. V systéme rodinných dávok presadiť účinnejšie princípy „pracovať sa oplatí“.
3. Pri transformácii rodinnej politiky systém sociálnych dávok upraviť nasledovne:
 - zjednotiť dĺžku poberania materského príspevku, resp. dlhšie obdobie jeho poberania (37 týždňov) poskytovať len v prípade úmrtia jedného z rodičov (po ovdovení);
 - postupne (do roku 2020) zvyšovať materský príspevok až na úroveň 90 % vymeriavacieho základu;
 - zvýšiť úroveň daňového bonusu na dieťa; posilniť rodový princíp pri vyplácaní daňového bonusu; v prípade zamestnania len jedného z rodičov na plný pracovný úväzok by úroveň daňového bonusu dosiahla 50 %, pri zamestnaní oboch rodičov na plný pracovný úväzok by daňový bonus dosiahol 100 %; za znížený pracovný úväzok rodiča by bola primerane znížená aj časť daňového bonusu pripadajúca na každého z rodičov;
 - vo väčšej miere začať testovať niektoré rodinné dávky vzhľadom na príjem domácností (rodičov);
 - v štruktúre rodinných dávok posilniť vecné dávky na úkor peňažných dávok (rodinám poskytovať služby, nie peňažné dávky);
 - zrušiť čo najskôr príspevok pri narodení dieťaťa;
 - skrátiť dĺžku poberania prídavku na deti z 25 rokov do veku skončenia bakalárskeho štúdia, t. j. do veku cca 22 rokov; po dosiahnutí tohto veku vyplácať študentom vysokých škôl len sociálne štipendia;
 - do systému rodinných dávok zaviesť príspevok pri uzavretí manželstva len bezdetným snúbencom, ak sú obaja starší ako 21 rokov;
 - skrátiť dĺžku poberania rodičovského príspevku do 20 mesiacov po narodení dieťaťa; rodičovský príspevok vyplácať v dvoch úrovniach podľa toho, či matka pred pôrodom pracovala, alebo nie;
 - zvýšiť príspevok na starostlivosť o dieťa pre pracujúcich rodičov;

- pre jednodetné domácnosti (rodiny), ak má žena pri narodení druhého a tretieho dieťaťa nad 33 rokov (alebo 35 rokov), začať vyplácať osobitný príspevok (*speed-premium*).
4. Reštrukturalizovať aktívne politiky trhu práce, aby lepšie odrážali individuálne potreby účastníkov v jednotlivých programoch:
- zaviesť program zameraný na dokončenie chýbajúceho vzdelania pre Rómov, aby sa zlepšila ich ponuka práce; ak je to potrebné, tieto programy, ktorých cieľom by bolo získanie výučného listu, pripraviť až v maximálnej dĺžke jedného roka; financovanie zabezpečiť z prostriedkov EÚ (z horizontálnej priority „marginalizované rómske komunity“);
 - na posilnenie schopnosti prezentovania rómskych firiem vo verejnom obstarávaní pripraviť školiace programy pre manažérov rómskych firiem z oblasti problematiky verejného obstarávania a manažérskeho schopností (napr. prezentácia firmy, firemný manažment a pod.).
5. Podporiť regionálnu mobilitu mladých pracovných síl modifikáciou terajšieho systému poskytovania dopravných služieb zadarmo pre osoby po 62. roku veku a pre študentov (ktorý začal platiť 17. novembra 2014) nasledovne:
- osoby v dôchodkovom veku (po 62. roku veku) by mali prispievať na cestovanie železnicou tak, ako pred uvedeným dátumom;
 - štát by mal poskytovať cestovanie zadarmo študentom všetkých typov denného štúdia, ale len na trase z miesta trvalého bydliska do miesta školy na neobmedzený počet ciest;
 - absolventom stredných škôl, ako aj tým, ktorí stredný stupeň vzdelania nedokončia a budú chcieť vstúpiť na trh práce a zamestnať sa, poskytnúť zadarmo dopravu po celom území Slovenska počas jedného roka od skončenia štúdia (pre tých, čo prípravu na povolanie na strednom stupni vzdelávania nedokončia, od dátumu, keď o to požiadajú),⁸⁵ nielen na cestovanie vlakom, ale aj autobusmi (len na trase z miesta bydliska na najbližšiu železničnú stanicu);
 - zabezpečiť zadarmo dopravu do zamestnania pre dlhodobo nezamestnaných pri prvom vstupe na inkluzívny trh maximálne počas jedného roka.

⁸⁵ Zo štúdia študenti „vypadávajú“ v priebehu školského roka.

6. Zachovať celoštátnu minimálnu mzdu, nediferencovať ju pre zaostávajúce regióny, prípadne ju stanoviť na nižšej úrovni pre absolventov škôl, a to z dôvodu silnejšieho pôsobenia princípu „pracovať sa oplatí“ a pozitívneho vplyvu minimálnej mzdy na ponuku práce nízkokvalifikovaných pracovných síl.
7. Urýchliť vznik grantovej schémy pre podporu ďalšieho vzdelávania nízkokvalifikovaných pracovných síl (podľa Stratégie ďalšieho vzdelávania), a to aj v súvislosti s prípravou inkluzívneho trhu práce, aby bolo možné (osobitne na inkluzívnom trhu práce) kombinovať pracovné aktivity s poskytovaním školení.

C. Skupina (zameraná na dopyt po práci):

1. Legislatívne pripraviť a čo najskôr spustiť opatrenie zaväzujúce zamestnávateľov s počtom zamestnancov nad 20 (v zákone špecifikovať, ktorých organizácií by sa toto opatrenie týkalo, či všetkých organizácií, alebo len zamestnávateľov v podnikateľskom sektore a pod.) na celom Slovensku zamestnávať určité percento Rómov z celkového počtu zamestnancov (toto opatrenie je zapísané v Stratégii Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020, kde sa predpokladala možnosť jeho zavedenia do praxe), v prvom roku začať s povinnou zamestnanosťou na úrovni jedného percenta; postupne by sa malo toto percento, ak bude potreba, zvyšovať; v prípade neplnenia limitu zamestnávania Rómov by firmy platili do špeciálneho fondu úradov práce odvody (podobne ako je to pri neplnení limitu pre zamestnávanie občanov so zdravotným postihnutím).
2. Z finančných zdrojov Európskej únie pridelených Slovenskej republike na integráciu Rómov postupne zvyšovať podiel prostriedkov na tvorbu pracovných miest pre Rómov a celkový rast ich zamestnanosti (vrátane financovania rekvalifikačných kurzov a kurzov vzdelávania dospelých v rámci celoživotného vzdelávania).
3. Pripraviť špeciálne „programy pre zamestnávanie Rómov“ v rámci aktívnych politik trhu práce pre zamestnanie sa na otvorenom trhu práce (čo umožňuje novela antidiskriminačného zákona), v týchto programoch kombinovať prácu s doškolovaním (s tréningami).
4. V rámci „programov pre zamestnávanie Rómov“ pripraviť špeciálny program na podporu rómskych firiem.
5. Zabezpečiť, aby firmy vo vlastníctve Rómov neboli diskriminované pri verejnom obstarávaní (vyčlenením určitého objemu prác pre Rómov, resp. pre rómske firmy).

6. Spustiť systém inkluzívneho trhu práce v dostatočnej kapacite v pomere k dlhodobo nezamestnaným evidovaným na úradoch práce dlhšie ako 12 mesiacov; na inkluzívnom trhu práce bude potrebné zabezpečiť pomernú časť pracovných miest nediskriminačne pre Rómov, podobne ako pri aktívnych politikách (programoch) trhu práce; na spustenie a plné fungovanie inkluzívneho trhu práce zriadiť štátnu špecializovanú agentúru (centrum inkluzívneho zamestnávania), ktorá by koordinovala vytváranie pracovných miest pre inkluzívny trh práce medzi rezortmi (inkluzívny trh treba vylúčiť z kompetencie miest a obcí); v prípade, že obce vytvoria pracovné miesta, štátna agentúra inkluzívneho trhu musí uzatvoriť kontrakt na tvorbu pracovných miest tak s obcami (mestami), ako aj s firmami podnikateľského sektora.
7. Postupne predlžovať aktivačné práce na minimálne 5 hodín denne s cieľom zamestnávania na plný pracovný úväzok (8 hodín), aby sa zvýšil príjem z práce sociálne vylúčených práceschopných členov vrátane zvýšenia sociálnych benefitov plynúcich popri odmene za odvedenú prácu podľa Zákonníka práce, a to predovšetkým pre staršie pracovné sily z radov sociálne vylúčenej časti obyvateľstva, u ktorých nie je predpoklad, že by sa dostali z inkluzívneho trhu na otvorený trh práce.
8. Kapacitne posilniť inšpektoráty práce; pri agentúrnom zamestnávaní zabezpečiť, aby agentúry paralelne nepresúvali časť pracovnej kapacity agentúrnych zamestnancov na iné subjekty (aj zahraničné) a aby nedochádzalo k neplateniu plných sociálnych odvodov za agentúrnych zamestnancov, prípadne k vyplácaniu časti mzdy v hotovosti; posilniť kontrolu agentúrneho zamestnávania zo strany inšpekcie práce s cieľom odstraňovania čiernej práce a neplatenia časti sociálnych odvodov za agentúrnych zamestnancov (štát týmto opatrením zabezpečí hlavne pre diskriminovanú časť Rómov na trhu práce v budúcnosti vyššie starobné dôchodky za odpracované roky v legálnej práci).
9. Pred spustením inkluzívneho trhu práce by sa mal novelizovať Zákonník práce, aby sa diferencoval stupeň flexibility na jednotlivých trhoch práce; na inkluzívnom trhu práce by nemala platiť možnosť získania odstupného; prepustenie z práce by malo byť jednoduchšie pre zamestnávateľov oproti voľnému trhu práce; všetky sociálne výhody vyplývajúce zo Zákonníka práce by mal zamestnanec získať až po prechode z inkluzívneho na otvorený trh práce.
10. Zintenzívniť podporu zaostávajúcich regiónov Slovenska všetkými platnými nástrojmi a schémami (investičná pomoc, pomoc malým a stredným podnikom, systém de minimis a pod.).

ZÁVER

Na záver môžeme s určitosťou konštatovať, že téma našej publikácie sa ešte veľakrát zopakuje v nejednej ďalšej publikácii, odbornej stati, článku, referáte, stratégii a pod. O riešení problémov (ne)zamestnanosti, osobitne sociálne vylúčených komunit, bude treba ešte veľa otvorene diskutovať (ale nie prídlho). Prítom veľmi dobre vieme, že na riešenie (ne)zamestnanosti nepostačia len diskusie; reálne o nej rozhodnú tisíce a desaťtisíce aktérov, jednotlivcov, jednotlivcov zamestnaných i nezamestnaných, stovky firiem a stovky ľudí v obecných zastupiteľstvách, rôznych agentúrach, na ministerstvách, vo vláde, v parlamente atď. Aj Európska komisia v dnešných podmienkach môže prispieť k riešeniu (ne)zamestnanosti. Je to však predovšetkým vláda, ktorá je zodpovedná za situáciu v oblasti (ne)zamestnanosti, tá vláda, ktorá prebrala ťažký štafetový kolík od predchádzajúcej vlády (a tá od predpredchádzajúcej...). Bežať s ním až za horizont nezamestnanosti je nesmierne ťažké. Považovali sme za najhoršiu alternatívu liečenia (ne)zamestnanosti ponechať naďalej nezmenený terajší systém parametrov ovplyvňujúcich motiváciu nízkokvalifikovaných pracovných síl zamestnať sa. Ponechať finančne podvyživený systém aktívnych politik trhu práce. Ponechať v nečinnosti niekoľko stotisíc nezamestnaných ľudí bez práce. Ponechať...

Ako autori sme nateraz nespomenuli názory politických strán, ako riešiť (ne)zamestnanosť na Slovensku. Vieme, ako by tieto významné subjekty chceli riešiť problémy (ne)zamestnanosti. Napríklad, že v štátnom sektore tí, ktorí poberajú starobný dôchodok, by mali odísť, aby uvoľnili miesto mladším. Vieme o programe *Práca namiesto dávok*. Vieme o návrhoch na zvýšenie daňového bonusu na dieťa. Vieme o názore parlamentnej politickej strany, že „rómska reforma“ nefunguje. Vieme o strategickom dokumente ďalšej parlamentnej strany *Politika riešenia chudoby a rómska politika*, ktorá vyžaduje „*zvýšenie a udržanie rozdielu medzi maximálnou sociálnou dávkou a minimálnou mzdou*“. Ale v podstate nášho prístupu sme od týchto názorov nemohli abstrahovať. Navyše, sú a budú to práve parlamentné politické strany, ktoré môžu veľkou mierou prispieť k zásadnejšiemu posunu riešenia (ne)zamestnanosti na Slovensku.

Ak má ekonómia zostať spoločenskou vedou, nebude sa môcť pri odstraňovaní nezamestnanosti na Slovensku siahnuť do modernej slonovinovej veže vystavanej z kategórií typu HDP, pridaná hodnota, konkurencieschopnosť a pod. bez toho, aby si ekonómovia vypočuli sociológov i politológov. A naopak. A všetci by mali najprv načúvať obyčajným ľuďom o ich problémoch súvisiacich s nezamestnanosťou. A ekonómovia by až potom mali hľadať a navrhovať

riešenia prostredníctvom ekonómie. Domnievame sa, že aj tento postup patrí k spoločenskovednému výskumu.

Snažili sme sa prispieť do názorovej roztrieštenosti na Slovensku, ako posunúť motiváciu a zodpovednosť za svoj vlastný osud a vlastnú životnú úroveň späť samotným ľuďom z jednotlivých domácností či rodín. Nepomôže len klasifikácia či typológia „sociálneho štátu“, ktorú dokonale ovládajú sociológovia, ale už ťažko medzi nimi dôjde aj k názorovej zhode, nehovoriac o potrebnej elementárnej zhode s ekonómami, aký konkrétny typ „sociálneho štátu“ a ako na Slovensku presadzovať. A sme tam, kde sme boli na začiatku... Ale predsa len nejaké spoločné východisko byť musí. Aspoň po koniec prvého dňa cesty za horizont nezamestnanosti. Štát musí získať na začiatok finančné prostriedky na jej riešenie. Sme presvedčení, že tým prvým dňom riešenia je inkluzívny trh práce. Možno sú jeho parametre podhodnotené, veď prvý návrh hovoril len o 50 tis. dlhodobo nezamestnaných, ktorí by mali na inkluzívnom trhu práce získať prácu. Ale to nestačí, bude treba ísť ďalej a kráčať ešte dlho.

Už tichnu slová a doznieva myšlienka: „... *progresívne zdanenie je podstatným komponentom sociálneho štátu ... zostáva významným v zabezpečení životaschopnosti sociálneho štátu v budúcnosti*“ (Piketty, 2014, s. 497).

LITERATÚRA

ANDERSSON, G. (2008): A Review of Policies and Practices Related to the „Highest-low“ Fertility of Sweden. In: Vienna Yearbook of Population Research 2008. Vienna: Vienna Institute of Demography, s. 89 – 102.

ASOCIÁCIA ZAMESTNÁVATEĽOV RÓMOV, o. z. (2009): Základná koncepcia a programové ciele na obdobie 2010 – 2013. [Mimeo.]

BAROŠOVÁ, G. a kol. (2012): Uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce v kontexte s aplikačnou praxou Európskej únie. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. [Cit. 10. 12. 2014.] Dostupné na: <http://www.sspr.gov.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Barosova/2159_baros_a_kol.pdf>.

BROWN, A. J. G. – KÖTTLE, J. (2012): Active Labour Market Programs: Employment Gain of Fiscal Drain? [IZA Discussion Paper, No 6880.] [Cit. 12. 12. 2014.] Dostupné na: <<http://ssrn.com/abstract=2158290>>.

BUNDESANSTALT STATISTIK ÖSTERREICH (2014): Statistisches Jahrbuch Österreichs 2014. <www.statistik.at>.

COURNÈDE, B. – GOUJARD, A. – PINA, A. – de SERRES, A. (2013): Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity. [OECD Economic Policy Papers, No. 7.] Paris: OECD Publishing. Dostupné na: <<http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5k43nxq6dzd4.pdf?expires=1420811868&id=id&accname=guest&checksum=04FA30ABCD943C3A9A274EAA4642F19D>>.

DAR, A. – TZANNATOS, Z. (1999): Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluation. [Cit. 15. 12. 2014.] Dostupné na: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/9901.pdf>>.

De KONING, J. (2007): Is the Changing Pattern in the Use of Active Labour Market Policies Consistent with what Evaluation tell us about their Relative Performance? In: De KONING, J. (ed.): The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public-Private Partnership and Benchmarking. Cheltenham, UK – Northampton, MA: Edward Elgar, s. 23 – 45.

DINGA, J. – ĎURANA, J. (2013): Minimálna mzda – účinný nástroj na zvyšovanie nezamestnanosti. Bratislava: INESS.

DINGA, J. – ĎURANA, J. (2014): Rómovia a sociálne dávky. Bratislava: INESS. ISBN 978-80-969765-4-6.

ĎURANA, J. – DINGA, J. (2012): Dávky štátnej sociálnej podpory. Bratislava: INESS.

EC (2014): Employment and Social Developments in Europe 2013. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

EK (2011): Odporúčanie pre Odporúčania Rady týkajúce sa národného programu reforiem Slovenska na rok 2011. SEK (2011) 815 v konečnom znení. Brusel 7. 6. 2011. Dostupné na:
<http://www.iz.sk/download-files/sk/europa-2020/csr_slovakia_sk.pdf>.

EK (2012): Posúdenie národného programu reforiem a programu stability SLOVENSKA na rok 2012. SWD(2012) 326 final. Brusel: Európska komisia.

ELLIOT, R. F. (1991): Labor Economics: A Comparative Text. London: McGraw-Hill College. ISBN 978-0077072346.

EURÓPSKA KOMISIA (2010): EURÓPA 2020. Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Oznámenie Komisie, KOM (2010) 2020 v konečnom znení. Brusel 3. 3. 2010, 36 s. Dostupné na:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SK:PDF>>.

EUROSTAT: Štatistické údaje dostupné na:
<<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.

GAUTIER, A. H. – PHILIPOV, D. (2008): Can Policies Enhance Fertility Rate in Europe? Vienna: Vienna Institute of Demography.

GOLIAŠ, P. (2014): How to Decrease Unemployment in Slovakia. Bratislava: INEKO.

HARVAN, P. (2011): Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku. Bratislava: Inštitút finančnej politiky MF SR.

HORÁKOVÁ, M. – HORÁK, P. (2013): Zaměstnanost skupin ohrožených nezaměstnaností na současných trzích práce. Sociológia, 45, č. 2, s. 150 – 171.

HUDCOVSKÝ, M. (2013): Pracovná náročnosť ekonomického rastu regiónu V4 a vybraných západných krajín. [Working Papers 50. ISSN 1337-5598 (elektronická verzia).] Bratislava: EU SAV.

IFP MF SR (2014): Unemployment in Slovakia. Bratislava: Inštitút finančnej politiky MF SR.

JESSOP, B. (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, č. 40, s. 7 – 40.

KAPSOS, S. (2005): The Employment Intensity of Growth: Trends and Macroeconomic Determinants. [Employment Strategy Papers 12/2005.] International Labour Office. Dostupné na:

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/documents/publication/wcms_143163.pdf>.

KLASOVÁ, Z. – KOŠTA, J. (2012): Potreba dát podľa etnicity z oblasti zamestnanosti a sociálnej pomoci pre zvýšenie miery zamestnanosti rómskej populácie. In: KOTVANOVÁ, A. (ed.): Dáta o rovnosti v slovenskej realite. [Zborník.] Košice: Equilibria. ISBN 978-80-8143-053-4. Dostupné na:

<www.diskriminacia.sk>.

KOŠTA, J. a kol. (2010): Výhody diverzity a implementácie nediskriminačných mechanizmov v oblasti zamestnanosti. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. ISBN 978-80-89061-51-8.

KOTVANOVÁ, A. (ed.) (2012): Dáta o rovnosti v slovenskej realite. [Zborník.] Košice: Equilibria. ISBN 978-80-8143-053-4. Dostupné na:

<www.diskriminacia.sk>.

KUDDO, A. (2009): Employment Services and Active Labour Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries. Washington, D.C.: World Bank.

KUREKOVÁ, L. – HAITA, C. – BEBLAVÝ, M. (2013): Conceptualizing Low-Skillness: A New Approach. Sociológia, 45, č. 3, s. 247 – 266.

KUSÁ, Z. (2013): Tieňová správa o chudobe a sociálnom vylúčení v Slovenskej republike. Slovenská sieť proti chudobe. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung – Sociologický ústav SAV.

LUTZ, W. (2008): What Should be the Goal of Population Policies? Focus on „Balanced Human Capital Development“. Vienna: Vienna Institute of Demography.

MARCINČIN, A. – MARCINČINOVÁ, Ľ. (2009): Straty z vylúčenia Rómov. Kľúčom k integrácii je rešpektovanie inakosti. <www.osf.sk>.

MARCINČIN, A. (2011): Slovenská ekonomika a Rómovia: stratené príležitosti. In: MUŠINKA, A. – BENČ, V. (eds): Pokrízová obnova SR: Zvyšovanie zamestnanosti

a inklúzia Rómov. Národný konvent o Európskej únii. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku – Prešovská univerzita – Úrad vlády SR. Dostupné na:

<http://issuu.com/branofrk/docs/zbornik1_pokrizova_obnova_sr_web/26>.

MENBERE WORKIE TIRUNEH – ŠTEFÁNIK, M. a kol. (2014): Trh práce na Slovensku: Analýzy a prognózy. Bratislava: EÚ SAV. ISBN 978-80-7144-232-5.

MESÁROŠ, M. – FÖLDES, T. – BOJKOVSKÁ, S. (2013): Dočasné vyrovnávacie opatrenia. Bratislava: SNSPLP.

MESSING (ed.) (2012): Overview of the Labour Market Situation of Low-educated and Roma Population and Regulations Affecting their Employment. Dostupné na:

<http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2013/02/NEUJOBS_D19.1_February2013.pdf>.

MISSOC SECRETARIAT (2008): MISSOC Analysis 2008. Social Protection: Aspects of flexicurity and Active Inclusion. Brussels.

MORVAY, K. (2012): Štruktúrne špecifiká vývoja zamestnanosti a príjmov v SR a ich súvislosti s povahou ekonomického rastu. [Working Papers 44. ISSN 1337-5598 (elektronická verzia).] Bratislava: EÚ SAV.

MPSV ČR (2014): Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Prístupné na internete:

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf>.

MŠ SR (2011): Stratégia celoživotného vzdelávania 2011. [Cit. 20. 12. 2014.]

Dostupné na: <<http://www.minedu.sk/data/files/1899.pdf>>.

OECD (2007a): Employment Outlook. ISBN 978-92-64-03303-0.

OECD (2007b): Economic Surveys, SLOVAK REPUBLIC. ISBN 978-92-64-02742-8.

OECD (2008): Education at a Glance. OECD Indicators. ISBN 978-92-64-04628-3.

OECD (2013): Education at a Glance, OECD Indicators. ISBN 978-92-64-20104-0.

OECD (2014a): Society at Glance 2014. The crisis and its aftermath. ISBN 978-92-64-20665-6.

OECD (2014b): Family Database. Dostupné na:
<<http://www.oecd.org/els/soc/database.htm>>.

OECD (2014c): Family Database: Key Characteristics of Parental Leave Systems. Dostupné na:
<http://www.oecd.org/els/family/PF2_1_Parental_leave_systems_1May2014.pdf>.

OECD (2014d): International Migration Outlook.

OESCH, D. (2012): What Explains High Unemployment among Low-skilled Workers? Evidence from 21 OECD Countries. *European Journal of Industrial Relations*, 16, č. 1, s. 39 – 55.

O' LEARY, CH. J. (1998): Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary. [Upjohn Institute Technical Report, No. 98-012.] Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

PÁLENÍK, M. – PÁLENÍK, M. – ORAVCOVÁ, I. (2013): Inkluzívne zamestnávanie. Bratislava: Inštitút zamestnanosti. ISBN 978-80-970204-4-6. Dostupné na:
<<http://www.iz.sk/download-files/sk/inkluzivny/inkluzivne-zamestnavanie-publikacia.pdf>>.

PÁLENÍK, M. a kol. (2014): Sociálny systém, skutočnosť a vízia. Bratislava: Inštitút zamestnanosti. ISBN 978-80-970204-5-3.

PÁLENÍK, V. a kol. (2011): Inkluzívne služby ako možný spôsob vytvárania pracovných návykov. *Pohľady na ekonomiku Slovenska*. Bratislava, s. 46 – 55. Dostupné na internete: <<http://www.iz.sk/download-files/sk/seminar/seminar-22-inkluzivne-sluzby.pdf>>.

PÁLENÍK, V. a kol. (2012): Strieborná ekonomika v slovenskom, európskom a svetovom kontexte. Bratislava: Ekonomický ústav SAV. 300 s. ISBN 978-807144-205-9. Dostupné na:
<http://ekonom.sav.sk/uploads/journals/228_monografia_strieborna_ekonomika-opravy_grafov.pdf>.

PAUHOFOVÁ, I. – MARTINÁK, D. (2014): Agnoskácia stratifikácie príjmov obyvateľov na Slovensku. [Working Papers 59. ISSN 1337-5598 (elektronická verzia).] Bratislava: EÚ SAV.

PELIKÁN, V. (2014): The Role of Agriculture in the Lives of Roma from Spiš, Slovakia. In: Conference on Romani Studies. [Konferencia organizovaná

Etnologickým ústavom SAV v spolupráci so Zastúpením EK na Slovensku.] Bratislava 11. – 13. 9. 2014.

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

RADIČOVÁ, I. – NAVRÁTILOVÁ, L. (2014): *Vývoj riešenia hmotnej núdze medzi rokmi 2004 až 2014*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV. ISBN 978-80-7144-230-1.

RADVANSKÝ, M. – PÁLENÍK, V. (2011): *Silver Economy as Possible Export Direction at Ageing Europe – Case of Slovakia*. In: *EcoMod 2011*. [Online.] [Cit. 01. 07. 2011.] Ponta Delgada: University of Azores, s. 1 – 11. Dostupné na: <<http://ecomod.net/conferences/ecomod2011?tab=downloads&page=1>>.

SHULTZ, P. T. (2005): *Fertility and Income*. [Center Discussion Paper, No. 925.] Yale University. Dostupné na: <<http://www.econ.yale.edu/~pschultz/cdp925.pdf>>.

SIEBERTOVÁ, Z. – SENAJ, M. – ŠVARDA, N. – VALACHYOVÁ, J. (2014): *To Work or Not to Work? Estimates of Labour Supply Elasticities*. <www.rozpocovarada.wk>.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2014a): *Statistisches Jahrbuch 2013 der BRD*. Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2014b): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländer zentralregisters 2013*. Wiesbaden.

SVETOVÁ BANKA (2012): *Ochrana chudobných a podpora zamestnateľnosti. Hodnotenie systému sociálnej pomoci v Slovenskej republike*.

ŠIKULOVÁ, I. a kol. (2014): *Slovenská ekonomika: desať rokov členstva v Európskej únii. Vybrané témy a problémy*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV. ISBN 978-80-7144-228-8.

ŠIMO, A. (2012): *Modelovanie možných stratégií inkluzívneho rastu*. [Diplomová práca.] Dostupné na: <<http://www.iam.fmph.uniba.sk/studium/efm/diplomovky/2012/simo/diplomovka.pdf>>.

ŠKOBLA, D. – LEONČIKAS, T. – ŠTĚPÁNKOVÁ, M. (2008): *Etnicita ako štatistický ukazovateľ pri monitorovaní životných podmienok a diskriminácie. Analytická správa a odporúčania pre Slovenskú republiku*. UNDP. ISBN 978-80-89263-08-0.

ŠPROCHA, B. (2013): Transformácia ľudských zdrojov na Slovensku a projekcia ich očakávaného vývoja. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm. ISBN 978-80-225-3775-9.

ŠPROCHA, B. (2014): Reprodukcia rómskeho obyvateľstva na Slovensku a prognóza jeho populačného vývoja. Bratislava: Prognostický ústav SAV – INFOSTAT – Výskumné demografické centrum. ISBN 978-80-89037-38-4.

ŠTEFÁNIK, M. – LUBYOVÁ, M. – DOVÁĽOVÁ, G. – KARASOVÁ, K. (2014): Analýza účinkov nástrojov aktívnej politiky trhu práce. Centrum vzdelávania MPSVR SR. [Cit. 12. 12. 2014.] Dostupné na: <http://www.odborarskyombudsman.sk/doc/analyzy/analiza_ucinkov_nastrojov_aktivnej_politiky_trhu_prace.pdf>.

ŠÚ SR: Elektronické databázy Regdat a Slovstat.

ŠÚ SR (2010; 2011; 2012; 2014): EU-SILC, Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností. Bratislava: Štatistický úrad SR.

ŠÚ SR (2014a): Výsledky výberového zisťovania pracovných síl za II. štvrťrok 2014.

ŠÚ SR (2014b): ESSPROS – Výdavky a príjmy na sociálnu ochranu a počet poberateľov dôchodkov v roku 2012.

UNDP (2002): Avoiding the Dependency Trap. Dostupné na: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/avoiding_the_dependency_trap_en.pdf>.

UNDP (2012): European Union Agency for Fundamental Rights: The Situation of Roma in 11 EU Member States. Survey Results at a Glance. Dostupné na: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf>.

UNDP (2014): Atlas rómskych komunit. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?atlas_2013>. ISBN 978-80-89263-18-9.

ÚRAD VLÁDY SR (2012): Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020. Materiál schválený dňa 11. 1. 2012.

ÚSTAV INFORMÁCIÍ A PROGNÓZ ŠKOLSTVA (2011): Informačný systém o ďalšom vzdelávaní v SR. [Cit. 20. 12. 2014.] Dostupné na: <<http://www.uips.sk/sub/uips.sk/images/MK/DalVzdel/2011/isdv2011.pdf>>.

VAŇO, B. (2002): Prognóza rómskeho obyvateľstva v Slovenskej republike do roku 2025. Bratislava: INFOSTAT – Výskumné demografické centrum.

Zákon 386/1997 Z. z. o ďalšom vzdelávaní.

Zákon č. 599/2003 Z. z. z 11. novembra 2003 v znení neskorších predpisov – Zákon o pomoci v hmotnej núdzi.

Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 v znení neskorších predpisov – Zákon o službách zamestnanosti.

Zákon č. 25/2006 Z. z. zo 14. decembra 2005 v znení neskorších predpisov – Zákon o verejnom obstarávaní.

Zákon č. 473/2013 Z. z. z 12. decembra 2013 – Zákon o štátnom rozpočte.

ŽELINSKÝ, T. (2014): Chudoba a deprivácia na Slovensku: metodologické aspekty a empiria. Košice: Equilibria, XIII, 228 s. ISBN 978-80-8143-133-3.

WERNER, H. – BENETT, R. – KÖNIG, I. (1986): Glossar zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Englisch-Deutsch/ Deutsch-English. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

WORKIE TIRUNEH, M. – ŠTEFÁNIK, M. a kol. (2014): Trh práce na Slovensku: Analýzy a prognózy. Bratislava: Ekonomický ústav SAV. ISBN 978-80-7144-232-5.

Výber publikácií Ekonomického ústavu SAV

List of Publications of the Institute of Economic Research of SAS

BRZICA, D. – KAČÍRKOVÁ, M. – KOŠTA, J. – VOKOUN, J.: Motivácia aktérov pri smerovaní k znalostnej spoločnosti. [Motivation of Actors in Transition Towards Knowledge-based Society.] 2014. 282 s. ISBN 978-80-7144-238-7. ISBN 978-80-224-1415-9.

LÁBAJ, M.: Štrukturálne aspekty ekonomického rozvoja. Slovenská ekonomika v globálnych súvislostiach. [Structural Aspects of Economic Development. Slovak Economy in the Global Context.] 2014. 168 s. ISBN 978-80-7144-223-3. ISBN 978-80-225-3889-3.

MORVAY, K. a kol.: Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2013 a výhľad do roku 2015. [Economic Development of Slovakia in 2013 and Outlook up to 2015.] 2014. 128 s. ISBN 978-80-7144-224-0. ISBN 978-80-224-1382-4.

OBADI, S. M. – KORČEK, M.: Energetická bezpečnosť Európskej únie so zameraním na ropu a zemný plyn: teoretické pohľady a empirické dôkazy. [Energy Security of the European Union with Focus on Crude Oil and Natural Gas: Theoretical Views and Empirical Evidence.] 2004. 268 s. ISBN 978-80-7144-225-7. ISBN 978-80-224-1386-2.

PÁLENÍK, V. a kol.: Strieborná ekonomika – potenciál na Slovensku. [Silver Economy – Potential in Slovakia.] 2014. 359 s. ISBN 978-80-7144-234-9.

PAUHOFOVÁ, I. – ŽELINSKÝ, T. (ed.): Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí. Globálny svet – spolupráca alebo konfrontácia? [Paradigms of the Future Changes in the 21st Century IV. Global World – Cooperation or Confrontation?] 2014. 295 s. ISBN 978-80-7144-220-2.

RADVANSKÝ, M.: Možnosti analyzovania vplyvu kohéznej politiky na regióny a trh práce SR: ekonometrický prístup. [Possibilities of Analysing the Influence of Cohesion Policy to Slovak Regions and Labour Market: Econometric approach.] 2014. 147 s. ISBN 978-80-7144-218-9.

ŠIKULOVÁ I.: Slovenská ekonomika: desať rokov členstva v Európskej únii. Vybrané témy a problémy. [The Slovak Economy: Ten Years in the European Union. Selected Topics and Issues.] 2014. 242 s. ISBN 978-80-7144-228-8.

WORKIE TIRUNEH, M. – ŠTEFÁNIK, M. a kol.: Trh práce na Slovensku: analýzy a prognózy. [Slovak Labour Market: Analyses and Prognoses.] 2014. 222 s. ISBN 978-80-7144-232-5.

MORVAY, K. (ed): Pohľady na štruktúrne problémy slovenskej ekonomiky. [Views on Structural Aspects of the Slovak Economy.] 2013, 209 s. ISBN 978-80-7144-217-2. ISBN 978-80-7144-216-5.

MORVAY, K. a kol.: Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2012 a výhľad do roku 2014. [Economic Development of Slovakia in 2012 and Outlook up to 2014.] 2013. 127 s. ISBN 978-80-7144-207-3.

OBADI, S. M. a kol.: Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky: hľadanie možných ciest oživenia v čase pretrvávajúcej krízy dôvery. [The Development and Perspectives of the World Economy: Finding Possible Ways of Economic Recovery at the Time of the Persisted Crisis of Trust.] 2013. 396 s. ISBN 978-80-224-1311-4.

PÁLENÍK, V. a kol.: Strieborná ekonomika v slovenskom, európskom a svetovom kontexte. [Silver Economy in Slovak, European and Global Context.] 2012. 300 s. ISBN 978-80 7144-205-9.

PAUHOFOVÁ, I. a kol.: Paradigmy zmien v 21. storočí: Európa, Slovensko – súvislosti globálneho ekonomického a mierového potenciálu. [The Paradigms of the Changes in the 21st Century: Europe, Slovakia – Connections between the Global Economic and Peace Potential.] 2013. 272 s. ISBN 978-80-7144-209-7.

PAUHOFOVÁ, I. (ed.): Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí. Európa, Slovensko – súvislosti globálneho ekonomického a mierového potenciálu. [Paradigms of the Future Changes in the 21st Century III. Europe, Slovakia – Connections between the Global Economic and Peace Potential. Scientific Conference Proceedings.] 2013. 283 s. ISBN 978-80-7144-212-7.

RADVANSKÝ, M. – LICHNER, I. (eds): Impacts of Ageing on Public Finances and Labour Markets in EU Regions. Theoretical Models and Empirical Analyses: Peer – Reviewed International Conference Proceedings Smolenice, 28. – 30. 10. 2013. 2013, 280 p. ISBN 978-80-7144-214-1.

ŠIKULA, M. a kol.: 60 rokov výskumu v Ekonomickom ústave Slovenskej akadémie vied. 2013. 254 s. ISBN 978-80-224-1317-6.

ŠIKULA, M. (ed.): Krízová a pokrízová adaptácia: nové výzvy pre ekonomickú vedu. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Smolenice 4. – 5. septembra 2013. 2013. 258 s. ISBN 978-80-7144-215-8.

PAUHOFOVÁ I. a kol.: Paradigmy zmien v 21. storočí. Hľadanie kontúr v mozaike. [Paradigms of Changes in the 21st Century – Quest for Configurations in Mosaic.] 2012. 314 s. ISBN 978-80-7144-195-3.

PAUHOFOVÁ, I. – ŽELINSKÝ, Tomáš (eds): Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí: infraštruktúra spoločnosti, infraštruktúra človeka, kontrolovaná spoločnosť. Zborník statí. [Paradigms of the Future Changes in the 21st Century. Infrastructure of Society – Infrastructure of Man – Controlled Society. Scientific Conference Proceedings.] 2012. 268 s. ISBN 978-80-7144-198-4.

PAUHOFOVÁ, I. (ed.): Determinanty polarizácie bohatstva v globalizovanom svete (súčasnosť a budúcnosť): zborník statí. [Determinants of Wealth Polarization in the Globalized World (Present and Future). Scientific Conference Proceedings.] 2012. 156 s. ISBN 978-80-7144-200-4.

WORKIE TIRUNEH, M. a kol.: Predvídanie potrieb trhu práce v SR. Teoretické východiská a empirické výsledky. [Forecasting Labour Market Needs in the Slovak Republic: Theoretical Foundations and Empirical Results.] 2012. 181 s. ISBN 978-80-7144-204-2.

OBADI, S. M. a kol.: Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky. Medzi stagnáciou a oživením. [The Development and Perspectives of the World Economy. Between Stagnation and Recovery.] 2012. 354 s. ISBN 978-80-7144-197-7.

OBADI, S. M. (ed.): Svetová ekonomika medzi rastúcimi rizikami a náznakmi oživenia. Zborník z konferencie k prezentácii monografie Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky: medzi stagnáciou a oživením. [The Global Economy in Between the Growing Risks and Recovery Assessments]. 2012. 2012. 162 s. ISBN 978-80-7144-202-8.

MORVAY, K. a kol.: Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2011 a výhľad do roku 2013. [Economic Development of Slovakia in 2011 and Outlook up to 2013.] 2012. 145 s. ISBN 978-80-7144-196-0.

PÁLENÍK, V. a kol.: Možnosti modelovania zmien ekonomiky Slovenskej republiky so zreteľom na fungovanie v Európskej menovej únii. [Modeling Possibilities of Economic Changes in Slovak Republic with Respect to European Monetary Union Membership.] Bratislava: Ekonomický ústav SAV. 2011. 277 s. ISBN 978-80-7144-192-2.

KOŠTA, J. a kol.: Aktuálne problémy trhu práce v Slovenskej republike po vstupe do Európskej menovej únie. [Current Problems of the Labor Market in the Slovak Republic after Joining the European Monetary Union.] Bratislava: Ekonomický ústav SAV. 2011. 282 s. ISBN 978-80-7144-190-8.

BRZICA, D. a kol.: Spolupráca aktérov v technologickom a inovačnom rozvoji. [Cooperation of Actors in Technological and Innovation Development.] Bratislava: Ekonomický ústav SAV – VEDA, vydavateľstvo SAV. 2011. 227 s. ISBN 978-80-7144-189-2. ISBN 978-80-224-1221-6.

WORKIE TIRUNEH, M. a kol.: Determinanty ekonomického rastu a konkurencieschopnosti: výzvy a príležitosti. [Determinants of Economic Growth and Competitiveness: Challenges and Opportunities.] 2011. 258 s. ISBN 978-80-7144-187-8.

ŠIKULA, M. (ed.): Navodila globálna kríza zmeny v chápaní úlohy štátu v ekonomike a spoločnosti? [Did Global Crisis Induced Changes in Perception of the Role of State in Economy and Society?] 2011. 128 s. ISBN 978-80-7144-186-1.

OBADI, S. M. a kol.: Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky. Spomalenie rastu a vysoká nezamestnanosť. [The Development and Perspectives of the World Economy. Slowing Growth and High Unemployment.] 2011. 261 s. ISBN 978-80-7144-185-4.

MORVAY, K. a kol.: Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2010 a výhľad do roku 2012. [Economic Development of Slovakia in 2010 and Outlook up to 2012.] 2011. 136 s. ISBN 987-80-7144-184-7.

WORKIE TIRUNEH, M. a kol.: Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky. Ozdravenie svetovej ekonomiky: realita alebo mýtus? [The Development and Perspectives of the World Economy. The Recovery of the World Economy: Reality or Myth?] 2010. 312 s. ISBN 978-80-7144-178-6.

ŠIKULA, M. a kol.: Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti [Development Strategy of the Slovak Society.] 2010. 695 s. ISBN 978-80-7144-179-3.

RADVANSKÝ, M. – WORKIE TIRUNEH, M. – FRANK, K. – JECK, T. – KORÓNY, S. – KOŽIAK, R. – SUDZINA, F. – VOJTKOVÁ, M.: Analýza determinantov regionálnych rozdielov v Slovenskej republike: vybrané aplikácie. [Analysis of the Determinants of Regional Disparity in the Slovak Republic: Selected Issues.] 2010. 304 s. ISBN 978-80-7144-183-0.

ŠIKULA, M. (ed.): Krízové a pokrizové adaptačné procesy a nové nároky na konkurencieschopnosť. [Crisis and Anticrisis Adjustment Processes and New Demands for Competitiveness.] Zborník príspevkov z medzinárodného workshopu. 2010. 208 s. ISBN 978-80-7144-181-6.

WORKIE TIRUNEH, M. – RADVANSKÝ, M. (eds): Regional Disparities in Central and Eastern Europe: Theoretical Models and Empirical Analyses: Peer-reviewed International Conference Proceedings. 2010. 400 s. ISBN 978-80-7144-180-9.

MORVAY, K. a kol.: Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2009. [Economic Development of Slovakia in 2009.] 2010. 97 s. ISBN 978-80-7144-177-9.

Publikácie, ako aj jednotlivé čísla *Ekonomického časopisu*, ktorý vydáva EÚ SAV, možno objednať alebo kúpiť v kníhkupectvách ELITA, ACADEMIA a VEDA, vydavateľstvo SAV v Bratislave.

Publikácie *Hospodársky vývoj Slovenska* vychádzajú každoročne od roku 1993 v slovenskej aj anglickej verzii a v prípade záujmu sú dostupné v kníhkupectve ELITA.

**AKTUÁLNE PROBLÉMY (NE)ZAMESTNANOSTI
NÍZKOKVALIFIKOVANÝCH PRACOVNÝCH SÍL**

**ACTUAL PROBLEMS OF (UN)EMPLOYMENT
OF LOW-SKILLED LABOUR FORCE**

Ján Košta a kolektív

1. vydanie

Tlač: EEDA, n. o., Podhájska

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

Telefón: 00 42-1-2-52 49 82 14, Fax: 00 42-1-2-52 49 51 06

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

E-mail: jan.kosta@savba.sk

ISBN 978-80-89608-16-4