

Tomáš Hellebrandt

Progresívne proti nezamestnanosti

Nezamestnanosť
Diskusná esej
Marec 2017



O Progresívnom Slovensku

Sme občianske združenie, ktorého cieľom je ponúkať progresívne riešenie spoločenských problémov a spájať ľudí, ktorí chcú takúto spoločenskú zmenu presadiť.

Cieľom série diskusných esejí je naštartovať verejnú diskusiu o progresívnych riešeniach spoločenských problémov. Názory prezentované v týchto dokumentoch nemusia vyjadrovať názor OZ Progresívne Slovensko ani inštitúcií v ktorých autori pôsobia.

O autorovi



Tomáš Hellebrandt vyštudoval ekonómiu na Oxforde a London School of Economics. Pracoval ako analytik v Bank of England a neskôr ako výskumný pracovník v Peterson Institute for International Economics vo Washingtone.

→ THellebrandt@pie.com

Zhrnutie a návrhy riešení

Slovenská republika dlhodobo trpí vysokou mierou nezamestnanosti v porovnaní s ostatnými vyspelými krajinami, vrátane našich susedov z V4. Obzvlášť závažným problémom je vysoká úroveň dlhodobej nezamestnanosti, čo naznačuje, že veľká časť nezamestnanosti je štrukturálneho charakteru. Ďalšie znižovanie si preto bude vyžadovať nielen zdravý ekonomický rast, ale aj reformu inštitúcií trhu práce, ktoré vplyvajú na tvorbu pracovných miest ako aj schopnosť a ochotu uchádzačov o zamestnanie tieto miesta obsadiť.

Návrhy riešení ponúknuté v tejto štúdii sa opierajú o kombináciu analýzy charakteristík slovenského trhu práce a poznatkov ekonomického výskumu ohľadom príčin nezamestnanosti, ktoré nám pomôžu objasniť, ktoré aspekty slovenského systému by mali byť zreformované. Navrhnuté riešenia možno zaradiť do troch okruhov: sociálny systém a regulácia trhu práce, aktívne politiky trhu práce a znižovanie regionálnych rozdielov na trhu práce.

Sociálny systém a regulácia trhu práce

V diskusii o pôvode vysokej nezamestnanosti na Slovensku často počuť názor, že na vine je nadmerná regulácia trhu práce, vysoké daňové zaťaženie a sociálny systém, ktorý dotuje nečinnosť a lenivosť. Porovnanie Slovenska s ostatnými vyspelými krajinami však ukazuje, že vo väčšine relevantných ukazovateľov nevybočujeme od normálu a ak, tak iba v prípade sociálneho systému, tým, že je podpriemerne štedrý. Od ďalšej liberalizácie trhu práce na Slovensku si preto v boji proti nezamestnanosti nemožno sľubovať veľké úspechy. V oblasti sociálneho systému a regulácie trhu práce by sme sa mali skôr zamerať na iné opatrenia, ktoré by mohli byť viac nápomocné ako súčasť širšej stratégie.

NÁVRH 1: Znížiť odvodové zaťaženie

zamestnávateľov. Obzvlášť v prípade nízkoprájmových zamestnancov, napríklad rozšírením uplatniteľnosti odvodovej úľavy.

NÁVRH 2: Vyhodnotiť dopad dávok v nezamestnanosti podmienených aktívnym

prístupom k hľadaniu práce na zamestnanosť.

V prípade pozitívneho efektu by bolo vhodné nárok na dávku v nezamestnanosti rozšíriť na širšiu skupinu uchádzačov o zamestnanie oproti súčasnému stavu.

NÁVRH 3: Predlžiť obdobie, počas ktorého môžu pôvodne dlhodobo nezamestnaní

alebo neaktívni nízkoprájmoví zamestnanci čerpať zvýšený osobitný príspevok v rámci pomoci v hmotnej núdzi za účelom zvýhodnenia práce oproti pasívnemu poberaniu sociálnej pomoci.

NÁVRH 4: Rozšíriť nárok na osobitný príspevok

na širšiu skupinu nízkoprájmových zamestnancov. Okrem pôvodne dlhodobo nezamestnaných alebo neaktívnych by bolo vhodné poskytnúť túto formu motivácie aj tým pôvodne krátkodobo nezamestnaným pracujúcim, ktorí patria do najviac znevýhodnených skupín na trhu práce.

Aktívne politiky trhu práce

Aktívne politiky trhu práce, pod ktorými sa rozumejú verejné výdavky zamerané na zlepšenie šancí uchádzačov o zamestnanie pomocou odborného poradenstva, školení, dotácií pracovných miest alebo živnosti, sa vo viacerých krajinách ukázali ako veľmi efektívny nástroj boja proti nezamestnanosti. Vzhľadom na mieru nezamestnanosti sa Slovensko vyznačuje veľmi nízkymi verejnými výdavkami na tieto nástroje v pomere k nášmu HDP. Prevažná väčšina zdrojov pritom ide na nástroje, ktoré štúdie z iných krajín označili za menej efektívne. Najviac znevýhodneným uchádzačom o zamestnanie sa tak podľa všetkého dostáva menej pomoci ako tým, ktorí čelia na trhu práce menším prekážkam.

Stratégia aktívnej politiky trhu práce, ktorá bude mať šancu na úspech, by mala spĺňať tri podmienky:

Musí existovať dostatočná ambícia a politická odvaha pri vyčleňovaní verejných zdrojov na pomoc tým znevýhodneným, ktorí majú záujem o zamestnanie napriek tomu, že čelia viacerým bariéram na pracovnom trhu.

Musí dôjsť k jasnému definovaniu priorít pri čerpaní dostupných zdrojov naprieč nástrojmi aktívnej politiky trhu práce a naprieč skupinami uchádzačov odlišujúcich sa druhom alebo rozsahom znevýhodnenia na pracovnom trhu.

Systém sociálnej pomoci, ako aj systém financovania služieb zamestnanosti, by mali byť nastavené tak, aby poskytovatelia (úrad práce) ako aj príjemcovia pomoci (uchádzači o zamestnanie) boli maximálne motivovaní čo najviac zvýšiť šance získania dôstojnej a udržateľnej práce.

Za týmto účelom by bolo vhodné zvážiť nasledovné reformy v systéme aktívnej politiky trhu práce.

NÁVRH 5: Vzhľadom na mieru nezamestnanosti

na Slovensku by sme sa mali snažiť dostať v pomere zdrojov určených na aktívne politiky trhu práce k HDP aspoň na úroveň priemeru OECD. To predstavuje navýšenia zhruba o 40 percent, pričom značná časť by mohla byť zatiaľ financovaná z eurofondov.

NÁVRH 6: Existujúce poznatky z vyspelých krajín,

ako aj čiastočné hodnotenia používaných nástrojov aktívnej politiky trhu práce na Slovensku, naznačujú, že v strednodobom horizonte by bolo vhodné presmerovať časť zdrojov, ktoré sú dnes určené buď na dotácie pre zamestnávateľov alebo na priamu tvorbu pracovných miest, a použiť ich na rozšírenie ponuky vzdelávacích a školiacich programov. Pomer zdrojov určených na tento typ pomoci by mal byť na úrovni aspoň 15 až 20 percent oproti dnešným 6 percentám.

NÁVRH 7: Pre podrobnejšie určenie potrebných

zmien by bolo vhodné vyhodnotiť v slovenskom kontexte nielen existujúce nástroje, ale pomocou pilotných projektov a experimentov otestovať aj efektívnosť nových nástrojov, ako aj úprav existujúcich nástrojov naprieč rôznymi skupinami nezamestnaných. Takto nadobudnuté informácie by pomohli pri každom uchádzačovi určiť najefektívnejší typ pomoci podľa jeho individuálnych charakteristík/potrieb a zabezpečiť tak rozumnejšie využívanie verejných financií.

NÁVRH 8: Na základe údajov o charakteristikách

uchádzačov a ich úspešnosti pri hľadaní zamestnania zbieraných úradmi práce by tie mali byť schopné profilovať uchádzačov hneď pri registrácii a promptne cieľiť pomoc podľa rozsahu znevýhodnenia uchádzačov na trhu práce.

NÁVRH 9: Motivácia uchádzačov o zamestnanie

by mala byť formovaná výsledkami monitorovania ich úsilia v hľadaní zamestnania na základe individuálneho akčného plánu, ktorý je výsledkom dohody medzi uchádzačom o zamestnanie a úradom práce.

NÁVRH 10: Monitorovanie vrámci

individualizovaných služieb zamestnanosti by malo ísť ruka v ruke s možnosťou sankcií za nedodržiavanie dohodnutých povinností uchádzača o zamestnanie.

Za týmto účelom by bolo vhodné zmeniť podmienky pre poskytovanie aktivačného príspevku. Nárok naň by mal byť podmienený plnením si povinností dohodnutých ako súčasť individuálneho akčného plánu.

NÁVRH 11: Výška aktivačného príspevku by mala

byť stanovená na úrovni, ktorá bude uchádzačov motivovať k participácii na im určených pomocných nástrojoch a obstojí v konkurencii príjmov dostupných z práce na čierno.

NÁVRH 12: Za účelom motivácie na strane úradov práce by bolo vhodné zaviesť systém platieb a miezd závisiacich od výkonnosti ich zamestnancov.

Znižovanie regionálnych rozdielov na trhu práce

Ďalším špecifikom Slovenska sú relatívne veľké regionálne rozdiely v hospodárskom výkone, vrátane miery nezamestnanosti. Jedným z problémov je nedostatočná atraktivita zaostalejších regiónov v očiach domácich ako aj zahraničných investorov, ktorá je spôsobená predovšetkým geografickou polohou na periférii Európy a chýbajúcou dopravnou infraštruktúrou. Popri nedostatočnom toku kapitálu smerom do zaostalejších regiónov Slovenska je rovnako veľkým problémom nízka miera vnútornej migrácie pracovných síl smerom do vyspelejších regiónov, ktorá je pravdepodobne dôsledkom vysokej miery bytového vlastníctva a poddimenzovaným trhom s nájomným bývaním.

Za účelom zatraktívnenia menej rozvinutých regiónov Slovenska pre investorov a podpory vnútornej mobility pracovných síl by bolo vhodné prijať nižšie uvedené opatrenia.

NÁVRH 13: Urýchlené dobudovanie chýbajúcej cestnej infraštruktúry. Keďže ide o finančne náročné investície, transparentnosti a efektívnemu využívaniu verejných financií na základe podrobných a nezávislých analýz nákladov a výnosov treba venovať oveľa väčšiu pozornosť než akej sa im dostalo doteraz.

NÁVRH 14: Jednotná minimálna mzda naprieč ekonomicky veľmi odlišnými regiónmi môže v zaostalejších okresoch spôsobovať problémy v zamestnávaní nízko kvalifikovaných uchádzačov. Vzhľadom na tento problém by stálo za zváženie diferencovanie minimálnej mzdy tak, aby lepšie zohľadňovala regionálne životné náklady a podmienky na miestnych trhoch práce.

NÁVRH 15: Podobný problém predstavuje právne rozšírenie kolektívneho vyjednávanía ohľadom miezd a pracovných podmienok v niektorých odvetviach na všetky podniky, ktoré v danom odvetví pôsobia. Tento systém bráni regionálnym mzdovým rozdielom v dotknutých odvetviach, ktoré by mohli pomôcť

prilákať investície do zaostalejších regiónov. Bolo by preto vhodné nastaviť systém kolektívneho vyjednávania tak, aby jeho výsledky dostatočne odrážali regionálnu rozmanitosť a nevytvárali bariéry medzi zamestnancami na jednej strane a nezamestnanými na strane druhej.

NÁVRH 16: Za účelom zvýšenia mobility

pracovných síl by bolo potrebné odstrániť uprednostňovanie vlastníctva pred nájomným bývaním v bytovej politike. Cieľové skupiny pomoci, ako napríklad mladé rodiny, môžu byť podporované aj naďalej, ale nájomníkom by sa malo dostať porovnateľnej pomoci ako hypotekárnym dlžníkom.

NÁVRH 17: Nárok na príspevok na bývanie

v rámci pomoci v hmotnej núdzi je potrebné rozšíriť na širší podiel populácie vrátane nízkopríjmových pracujúcich tak, aby príspevok nepôsobil demotivačne na snahu nezamestnaných nájsť si prácu. Veľmi dôležité je, aby výška príspevku plne odrážala cenu bývania v jednotlivých mestách a regiónoch Slovenska a neznevýhodňovala uchádzačov o zamestnanie, ktorí sa rozhodnú presťahovať sa za prácou do vyspelejších častí krajiny.

NÁVRH 18: Je potrebné lepšie cieľiť poskytovanie obecných nájomných bytov

na najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva. Výška nájomného by sa mala približovať trhovým cenám pre tých, ktorých príjmová situácia sa dostatočne zlepšila tak, aby ich zvýhodnený nájom neodrádzal od sťahovania sa za lepšími pracovnými príležitosťami.

NÁVRH 19: Príspevok na presťahovanie sa za prácou

v rámci aktívnych politík trhu práce je jedným z najmenej využívaných nástrojov pomoci. Je preto potrebné vyhodnotiť, či je nízky záujem o tento typ pomoci spôsobený nedostatočnou výškou príspevku, alebo inými faktormi.

NÁVRH 20: Okrem nástrojov finančnej pomoci mobility

by bolo tiež vhodné začať diskutovať o možnosti zavedenia opatrení, ktoré by uchádzačov motivovali sťahovať sa za prácou pod hrozbou sankcií. Nárok na dávku v nezamestnanosti alebo aktivačný príspevok v rámci pomoci v hmotnej núdzi by mohol byť podmienený ochotou uchádzača o zamestnanie akceptovať pracovnú ponuku v inom regióne ako v mieste jeho bydliska.

Úvod

Nezamestnanosť spôsobuje spoločnosti nemalé ekonomické a finančné náklady. Predstavuje plytvanie ľudských zdrojov, ktorých produktívne uplatnenie by mohlo prispieť k tvoreniu ekonomických hodnôt pre širšiu spoločnosť a príjmov pre štátny rozpočet. Osobitným problémom je dlhodobá nezamestnanosť, keďže ľudský kapitál sa nečinnosťou znehodnocuje – zručnosti a pracovné návyky slabnú a odhodlanie nájsť si prácu sa vytráca.

Popri štatistikách a abstraktných ekonomických pojmoch by sme však nemali zabúdať na ľudský rozmer problému nezamestnanosti. V spoločnosti vnímajúcej prácu ako podmienku obživy, aspoň medzi nemajetnými („bez práce nie sú koláče“), a ako zdroj ľudského charakteru („práca šľachtí človeka“), vrhá jej nedostatok mnohých ľudí do chudoby a sociálneho vylúčenia a oberá ich o pocit vlastnej ľudskej dôstojnosti. Nie je preto prekvapujúce, že dlhodobá nezamestnanosť sa často odráža na duševnom zdraví dotknutého človeka.

Pri zvažovaní politik zameraných na boj proti nezamestnanosti treba mať na pamäti predovšetkým záujmy ľudí, ktorých sa týkajú, a hodnoty, ktoré ako spoločnosť chceme sledovať. Jediná štatistika by sa nikdy nemala stať cieľom samá o sebe. Znižovanie nezamestnanosti je iba prostriedkom ako dosiahnuť prosperitu, ktorá je široko zdieľaná, a prejav solidarity so sociálne slabšími, ktorí chcú zlepšiť svoju situáciu, ale často nemajú zdroje alebo príležitosti tak urobiť. Politiky by mali byť koncipované tak, aby odmieňali úsilie a pracovitosť. Zároveň by však mali uznať, že existujú aj iné bariéry zamestnanosti ako lenivosť a efektívnejšie nástroje jej dosiahnutia ako krátenie sociálnej pomoci najslabším. Úsilie znižovať nezamestnanosť nesmie mať za dôsledok zvyšovanie chudoby a sociálnych rozdielov v spoločnosti.

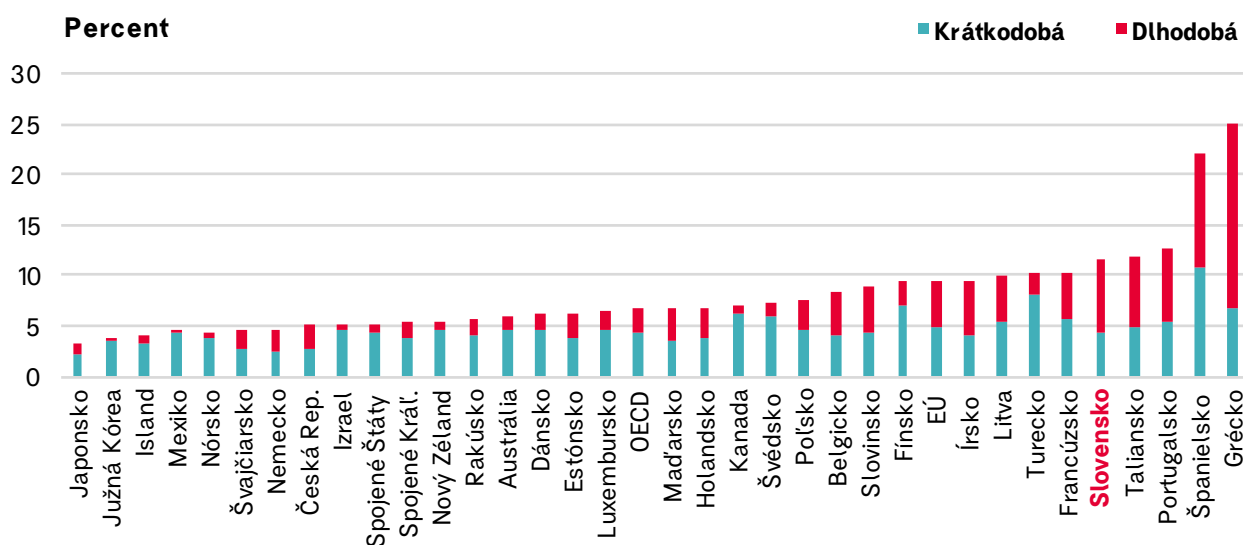
Po praktickej stránke zodpovedná a odvážna politika káže prijímať opatrenia, ktoré výskum a prax identifikovali ako efektívne pri dosahovaní určených cieľov. Dôležité je nechať dôkazy hovoriť za seba a nepodľahnúť ideologickému vnímaniu sveta, podľa ktorého je štát buď spasiteľom alebo zdrojom všetkého, čo nefunguje. Niekedy efektívne opatrenia obmedzujú dosah štátu na spoločnosť, inokedy od neho vyžadujú, aby robil viac. Nasledovná analýza sa pokúsi načrtnúť riešenia tohto typu.

Rozsah problému nezamestnanosti

Slovensko sa v miere nezamestnanosti konzistentne nachádza na chvoste vyspelých krajín. Výrazný odstup si zachovávame aj v porovnaní s našimi susedmi z V4. Krátkodobou nezamestnanosťou (menej ako jeden rok) pritom nijak neodbočujeme od normálu. Našu celkovú pozíciu výrazne zhoršuje iba vysoká miera dlhodobej nezamestnanosti (Graf 1). V jej podiele na celkovej nezamestnanosti sme dokonca na druhom mieste vo vyspelom svete, hneď za Gréckom.

Oficiálne štatistiky nezamestnanosti pritom značne podhodnocujú skutočný rozsah problému nedostatku práce. Zahŕňajú iba uchádzačov, ktorí aktívne hľadajú prácu a sú schopní nastúpiť najneskôr do dvoch týždňov. Ľudia, ktorí tieto podmienky nespĺňajú, sú klasifikovaní ako neaktívni a mimo trhu práce. Niektorí z nich by si pritom radi našli zamestnanie, ale z rôznych dôvodov (napr. rodinných, zdravotných alebo v dôsledku straty nádeje, že prácu nájdu) momentálne prácu aktívne nehľadajú alebo nie sú schopní nastúpiť ihneď. Táto potenciálna dodatočná pracovná sila je za priaznivých podmienok schopná aktivácie.

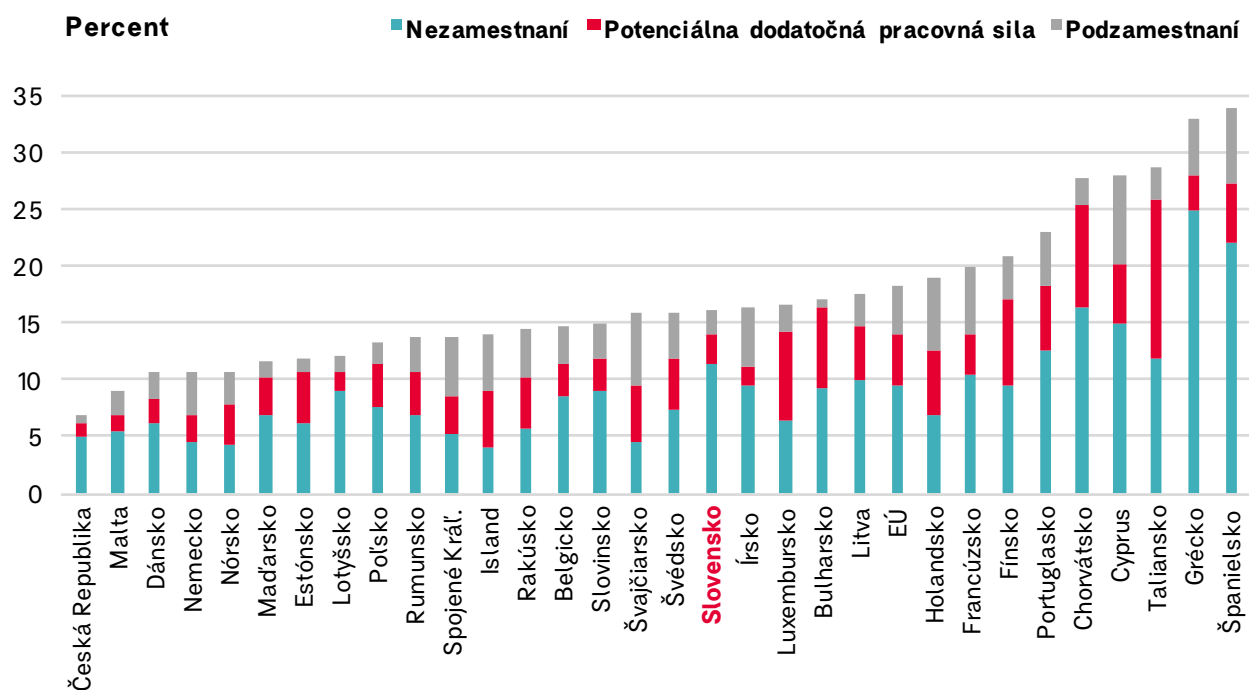
GRAF 1: Miera nezamestnanosti podľa dĺžky, 2015



Zdroj: OECD

Ďalšiu skupinu ľudí, ktorých trápí nedostatok práce, tvoria takzvaní “podzamestnaní” zamestnanci – teda tí, ktorí pracujú na čiastočný úväzok, a tým pádom sú evidovaní ako zamestnaní, ale radi by si našli prácu na plný úväzok. Širšia miera nezamestnanosti, ktorá zahŕňa aj tieto dve skupiny, dosahovala na Slovensku v roku 2015 16,1 percenta aktívnej populácie v porovnaní s oficiálnou mierou nezamestnanosti na úrovni 11,5 percent (Graf 2). V tejto širšej miere Slovensko nezaostáva za priemerom EÚ, keďže množina potenciálnej pracovnej sily a podzamestnaných je na Slovensku menšia ako v mnohých iných krajinách. Porovnanie so susedmi z V4 však naďalej nie je pre Slovensko lichotivé.

GRAF 2: Širšia miera nezamestnanosti, 2015



Zdroj: Eurostat

Problém vysokej nezamestnanosti nemožno pripísať výlučne problému rómskej menšiny

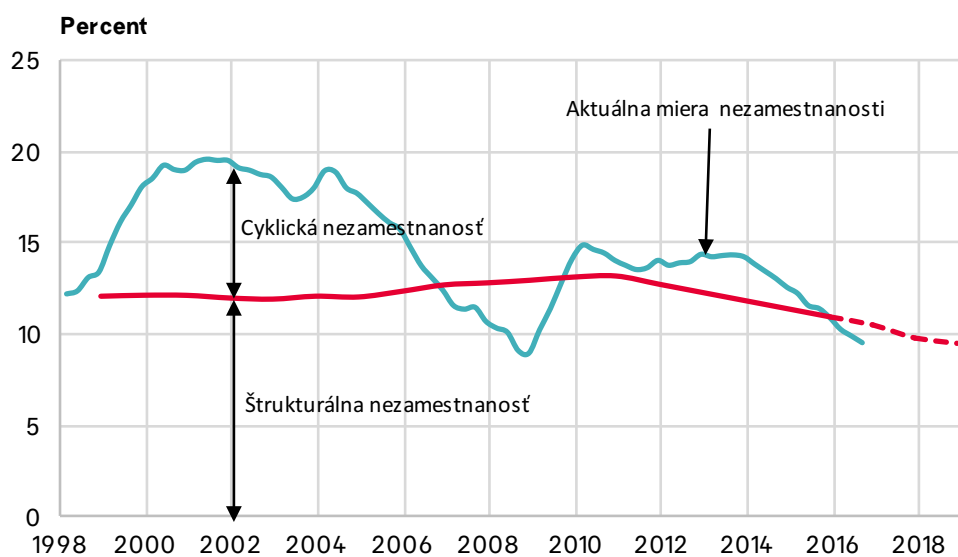
Štatistiky nezamestnanosti nadúva vysoká miera nezamestnanosti medzi Rómami. Legislatíva o ochrane osobných údajov neumožňuje evidovať etnicitu uchádzačov o zamestnanie a miera rómskej nezamestnanosti sa preto dá odhadnúť iba nepriamo a nie veľmi presne. Môžeme napríklad sledovať vzťah miery nezamestnanosti v obci a podiel Rómov na celkovom počte obyvateľov. Z údajov za rok 2011 napríklad vyplýva, že pokým podiel nezamestnaných k populácii v aktívnom veku na úrovni obcí dosiahol v priemere 14 percent, v obciach bez rómskej populácie dosahoval v priemere 11 percent a v obciach s podielom rómskej populácie vyšším ako 90 percent až 47 percent (Marcinčin a Marcinčinová, 2014).

Inštitút finančnej politiky odhadol podiel rómskych uchádzačov o zamestnanie na celkovom počte evidovaných nezamestnaných v roku 2013 na tretinu (IFP, 2014). Pri zhruba osempercentnom podiele Rómov na celkovej populácii je táto štatistika zarážajúca. Napriek tomu nemožno zužovať problém slovenskej nezamestnanosti len na problém rómskej menšiny. Aj v prípade, že by sa podarilo znížiť rómsku nezamestnanosť na úroveň majoritnej spoločnosti, by celková miera nezamestnanosti v SR v roku 2015 podľa mojich výpočtov zostala výrazne vyššia ako je priemer OECD (niekde v rozpätí od 8,4 do 9,1 percent v porovnaní s priemerom OECD na úrovni 6,8 percent).

Trvalý pokles nezamestnanosti si vyžaduje štrukturálne reformy

Za posledných dva a pol roka miera nezamestnanosti na Slovensku klesla pomerne rýchlym tempom, aj keď nie až tak rýchlo, ako tomu bolo v predkrízových rokoch (Graf 3). V blízkej budúcnosti by mohla prekonať historické minimum dosiahnuté v septembri a októbri 2008 (8,8 percent). Na lesku tomuto priaznivému trendu uberá fakt, že značná časť novozamestnaných si nedokázala nájsť prácu na plný úväzok a rozšírila tak rady “podzamestnaných”. Zatiaľ čo celková miera zamestnanosti vzrástla medzi rokom 2013 a 2015 o 3,8 percent, zamestnanosť na plný úväzok vzrástla iba o 2,2 percent.

GRAF 3: Aktuálna a štrukturálna nezamestnanosť v SR



Zdroj: OECD

Udržať tempo klesania nezamestnanosti bude v nasledujúcich rokoch ťažšie ako tomu bolo poslednú dobu. Slovenská ekonomika už viac-menej zamestnala ľudí, ktorí prišli o prácu v dôsledku svetovej hospodárskej krízy. Zotavovanie ekonomiky vedie k postupnému znižovaniu cyklického komponentu celkovej nezamestnanosti a zostáva tak iba nezamestnanosť štrukturálna. Tá závisí od štruktúry trhu práce a inštitúcií, ktoré vplyvajú na tvorbu pracovných miest a od schopnosti ako aj ochoty uchádzačov o zamestnanie tieto miesta obsadiť.

Trh práce je v mnohom špecifický v porovnaní s inými trhami.

Uchádzači o prácu sa medzi sebou výrazne líšia napríklad kvalifikáciou a schopnosťami, zatiaľ čo voľné pracovné miesta sa líšia okrem finančného ohodnotenia aj nefinančnými charakteristikami, akými sú napríklad pracovné podmienky, poloha, možnosti na školenie alebo na kariérny postup, a mnohé ďalšie. S ohľadom na zložitosť „produktu“ si párovanie uchádzačov o zamestnanie s pracovnými miestami vyžaduje čas, námahu a často aj nemalé finančné náklady na hľadanie – tak zo strany firiem, ako aj zo strany nezamestnaných.

Existencia týchto nákladov znamená, že okrem štandardných faktorov ovplyvňujúcich tvorbu nových pracovných miest a ochotu nezamestnaných ľudí ich obsadiť, ako sú kvalita podnikateľského prostredia, produktivita a náklady práce, či výška sociálnych dávok, vplýva na štrukturálnu nezamestnanosť aj nesúlad medzi požiadavkami zamestnávateľov a ponukou zručností a kvalifikácii medzi uchádzačmi o zamestnanie a tiež nízkou efektívnosťou alebo zlyhaním inštitúcií, ktoré vplyvajú na párovanie voľných pracovných miest a vhodných uchádzačov.

Štrukturálnu nezamestnanosť možno vnímať ako akýsi mäkký mantinel, pod ktorý môže aktuálna miera nezamestnanosti klesnúť iba dočasne. Ak zamestnávatelia takpovediac lovia vo scvrkávajúcom sa rybníku vhodných uchádzačov, skôr či neskôr sa to premietne do rastúcej cenovej a mzdovej inflácie, ktorá nakoniec zastaví priaznivý vývoj. Jeho dlhodobá udržateľnosť bude závisieť od schopnosti posunúť mantinel smerom nadol. Za tým účelom je potrebné porozumieť čo spôsobuje vysokú mieru štrukturálnej nezamestnanosti na Slovensku a ako reformovať a zefektívniť relevantné inštitúcie trhu práce.

Ďalšia liberalizácia trhu práce nie je riešením

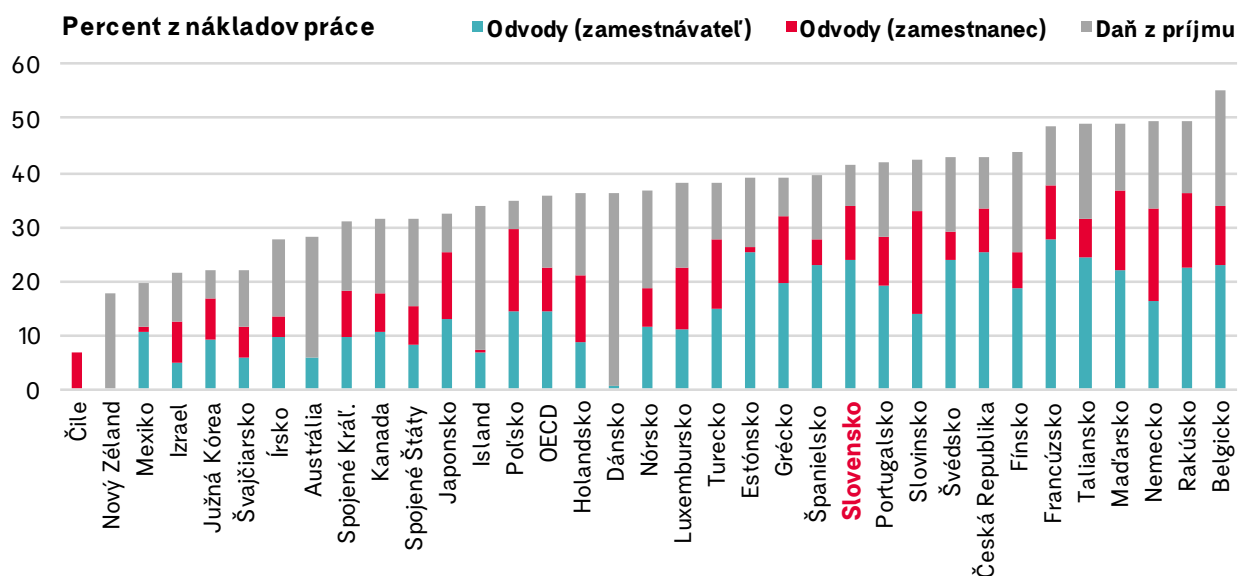
V diskusii o pôvode vysokej nezamestnanosti na Slovensku často počuť názor, že na vine je nadmerná regulácia trhu práce, vysoké daňové zaťaženie a sociálny systém, ktorý dotuje nečinnosť a lenivosť. Je preto namieste porovnať situáciu u nás s ostatnými vyspelými krajinami a opýtať sa, či je Slovensko natoľko špecifické, aby dokázalo vysvetliť rozdiel v podiele ľudí bez práce u nás a v zahraničí.

Daňové zaťaženie práce je v norme, ale odvody zamestnávateľov sú vysoké.

Miera daňového a odvodového zaťaženia práce je na Slovensku v európskom normále a o niečo vyššia ako je priemer OECD, ktorý ťahajú dole anglosaské a ázijské ekonomiky (Graf 4). O niečo horšie je na tom Slovensko v porovnaní odvodového zaťaženia zamestnávateľov, kde patrí do hornej šestky vyspelých krajín. Keďže miera odvodovej zaťaženosti nezávisí od príjmu zamestnanca, predstavuje obzvlášť veľkú bariéru pri zamestnávaní nižšie kvalifikovaných uchádzačov a môže byť jedným z dôvodov, prečo dosiahnuté vzdelanie dramaticky ovplyvňuje šance uplatnenia na pracovnom trhu na Slovensku, ako uvidíme nižšie.

Od novembra 2013 si môžu zamestnávatelia na Slovensku uplatniť odvodovú úľavu. Tá však platí iba jeden rok od nástupu do zamestnania a iba pre zamestnancov, ktorí boli pôvodne dlhodobo nezamestnaní alebo bývajú v jednom z najmenej rozvinutých okresov. Stojí preto za zváženie, či by nebolo vhodné uplatniť odvodovú úľavu alebo aspoň znížiť zaťaženie plošne pre všetkých zamestnancov s nízkym príjmom.

GRAF 4: Miera daňového a odvodového zafáženia práce, 2015



Zdroj: OECD

Poistenie v nezamestnanosti má u nás veľmi malé krytie, čo bráni aktivácii nezamestnaných...

Systém poistenia v nezamestnanosti na Slovensku sa vyznačuje prísnosťou kritérií určujúcich nárok na dávku v nezamestnanosti. Výsledkom je, že podľa posledných údajov z októbra 2016 túto dávku poberalo iba okolo 13 percent evidovaných uchádzačov o zamestnanie. Priemer krajín OECD je pritom na úrovni takmer 50 percent. Štedrosť dávky meraná ako miera náhrady predošlého príjmu je porovnateľná s priemerom vyspelých krajín.

Nízke pokrytie poistenia v nezamestnanosti môže byť kontraproduktívne vo vzťahu k motivácii nezamestnaných hľadať si prácu. Poberanie dávky totiž nie je pasívne, ale je podmienené aktívnym prístupom k hľadaniu práce a zapojenia sa do aktívnych politik trhu práce s tým, že uchádzač môže byť za neplnenie svojich povinností, napríklad neprijatie adekvátnej pracovnej ponuky, sankciovaný. Tieto podmienky sú na Slovensku nastavené pomerne prísne (Langenbacher, 2015). Kombinácia prísnych povinností a sankcií dokáže znížiť prílev do nezamestnanosti a zvýšiť odlev (OECD, 2015), obzvlášť v kombinácii s efektívnymi a individualizovanými službami úradov práce.

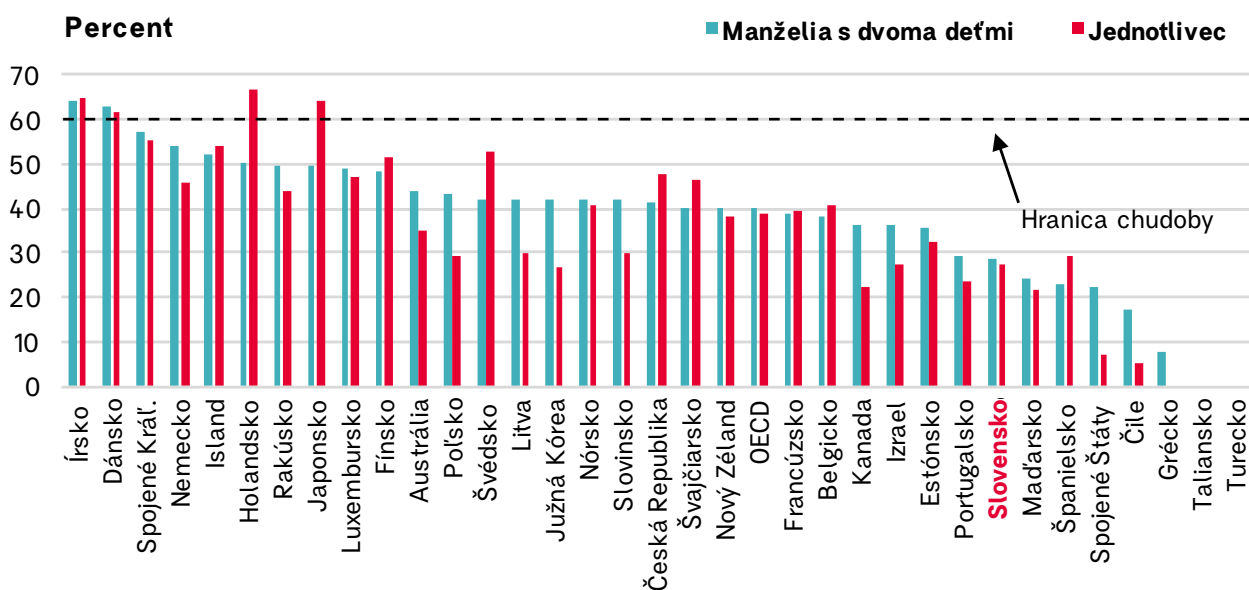
Vzhľadom na nízke pokrytie poistenia v nezamestnanosti by bolo vhodné zistiť, či sú podobné pozitívne efekty badateľné aj na Slovensku, a či by nebolo vhodné rozšíriť nárok na dávku v nezamestnanosti na širšiu skupinu uchádzačov o zamestnanie. Je možné, že voľnejšie kritériá by paradoxne mohli ušetriť verejné financie.

...a pomoc v hmotnej núdzi je skúpa, a preto väčšinou nepôsobí demotivačne.

Ďalším adeptom na titul dotácie nečinnosti má byť pomoc v hmotnej núdzi. Tá je určená pre najchudobnejších a najzraniteľnejších členov spoločnosti. Obavy ohľadom dôsledkov tejto dávky na mieru nezamestnanosti sa zakladajú na skutočnosti, že nárok ňu vyplýva z finančnej situácie domácnosti, čo môže pôsobiť demotivačne na snahu zamestnať sa. Poberanie dávky tiež nie je podmienené aktívnym hľadaním práce, i keď poberatelia sú povinní podieľať sa na menších obecných prácach alebo dobrovoľníckej činnosti v rozsahu aspoň 32 hodín v mesiaci, ak im je takáto práca ponúknutá.

Aj v prípade pomoci v hmotnej núdzi však platí, že väčšina nezamestnaných nie je jej poberateľom. Podľa údajov Ústredia práce sociálnych vecí a rodiny z októbra 2016 poberala pomoc v hmotnej núdzi iba necelá štvrtina uchádzačov o zamestnanie. Výška minimálneho príjmu, ktorý zabezpečuje pomoc v hmotnej núdzi, je pritom hlboko pod priemerom vyspelých krajín a predstavuje menej ako polovicu príjmu potrebného na prekonanie hranice chudoby (Graf 5). V takejto situácii by bola stratégia ďalšieho krátenia pomoci v hmotnej núdzi nehumánna.

GRAF 5: Minimálny čistý príjem ako percento stredného príjmu v hospodárstve, 2014



Zdroj: OECD

Potenciálne demotivačné efekty pomoci v hmotnej núdzi skúmala v roku 2011 Svetová banka na objednávku Radičovej vlády. Analýza dát získaných z prieskumu domácností nezistila významný dopad na pravdepodobnosť nezamestnanosti spojenú s poberaním dávok v hmotnej núdzi (Svetová banka, 2012). Autori však upozornili, že v prípade niektorých konkrétnych skupín poberateľov môže byť demotivačný efekt silnejší ako je priemer.

Výnimkou môžu byť nezamestnaní s nízkou kvalifikáciou a nízkym mzdovým potenciálom.

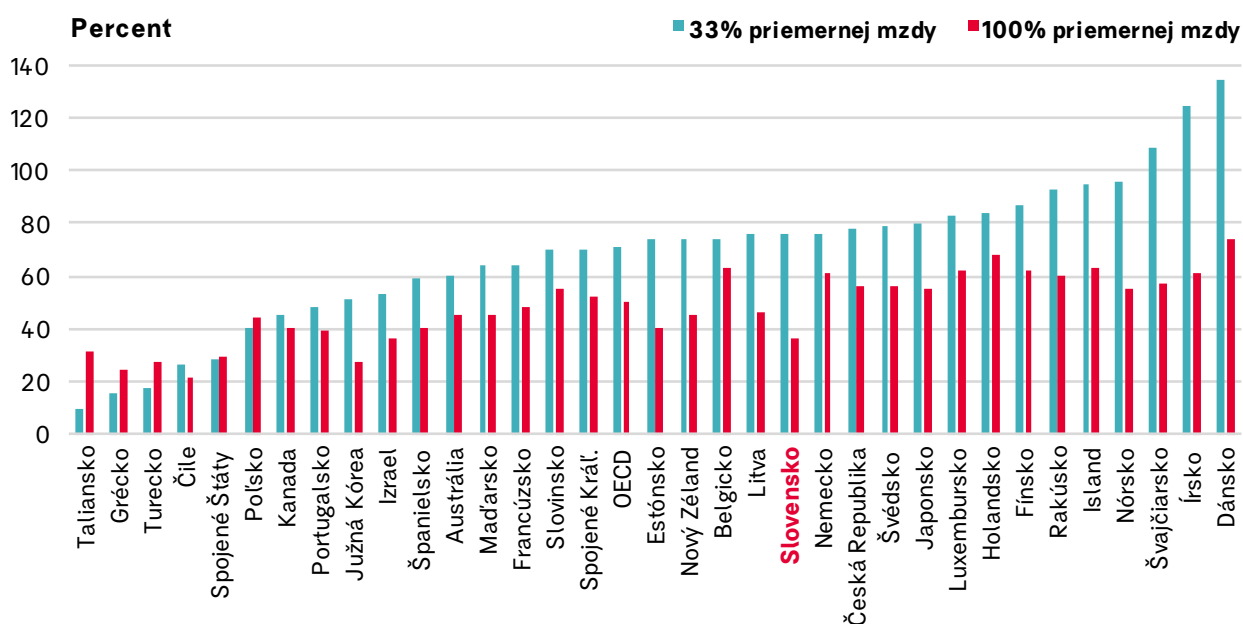
Pre získanie predstavy o demotivačných dopadoch celkového daňového a sociálneho systému na určité skupiny ľudí je zaujímavé pozorovať takzvanú daň z participácie. Tá porovnáva čistý príjem poberateľa sociálnych dávok s čistým príjmom pri nástupe do zamestnania a je definovaná ako 1 mínus čistý finančný zisk z nástupu do zamestnania ako percento hrubej mzdy. Čistý finančný zisk zohľadňuje výšku daní a odvodov, ktoré musí zamestnanec platiť, ako aj mieru, do ktorej sa mu kráti dávky pri nástupe do zamestnania. Čím vyššia hodnota dane z participácie, tým menšia finančná motivácia prechodu

z nezamestnanosti do zamestnania. Pri dani na úrovni 100 percent je čistý príjem zamestnanca rovnaký ako by bol keby zostal poberateľom sociálnej pomoci.

V prípade jednotlivcov bez detí (táto skupina tvorí 57 percent poberateľov pomoci v hmotnej núdzi) bola daň z participácie v roku 2014 (posledný rok, za ktorý sú dostupné dáta) 36 percent, ak uchádzač nastúpil do zamestnania s priemernou mzdou (Graf 6). To znamená, že 64 percent hrubého príjmu predstavovalo čistý finančný zisk oproti poberaniu pomoci v hmotnej núdzi. Podľa tohto merítka patrí Slovensko do top desiatky krajín, kde daňový a sociálny systém najviac motivuje nezamestnaných uchádzať sa o zamestnanie s priemernou mzdou.

Ak sa však uchádzač o zamestnanie rozhoduje medzi nezamestnanosťou a prácou za mzdu na úrovni 33 percent priemernej mzdy, čo pri výške minimálnej mzdy znamená prácu na čiastočný úväzok s nízkou hodinovou mzdou, daň z participácie bola v roku 2014 až na úrovni 76 percent. Táto skutočnosť mohla pre mnohých uchádzačov o zamestnanie s nízkou kvalifikáciou pôsobiť demotivačne.

GRAF 6: Daň z participácie pre jednotlivca bez detí podľa výšky nástupnej mzdy, 2014



Zdroj: OECD

V medzinárodnom porovnaní dane z participácie v zamestnaní s nízkou mzdou sa Slovensko radilo v roku 2014 k hornej polovici krajín. Pozoruhodný je fakt, že krajiny s podobnou alebo vyššou hodnotou dane sú väčšinou krajinami s oveľa štedrejším systémom sociálnych dávok. Ten ich z rozpočtových dôvodov núti rapídne krátiť sociálnu pomoc keď poberateľ nastúpi do zamestnania, čo tlačí daň z participácie nahor. Slovenský systém pomoci v hmotnej núdzi je relatívne skúpy. Napriek tomu sa však pomoc pre nízkopříjmové skupiny kráti relatívne rýchlo, čo znižuje motiváciu hlavne pre uchádzačov s nižším vzdelaním.

Nedávne zmeny v sociálnom systéme zlepšili motiváciu, ale iba čiastočne.

Zmeny v sociálnom systéme, ktoré nastúpili do platnosti začiatkom roka 2015, čiastočne napravili tento problém. Zavedenie odpočítateľnej položky na zdravotné poistenie pre nízkopříjmových zamestnancov zvýšilo ich čistý príjem a tým pádom znížilo daň z participácie. Ešte väčší dopad na čistý príjem z práce malo navýšenie osobitného príspevku v rámci pomoci v hmotnej núdzi. Tento príspevok je určený pre nízkopříjmových zamestnancov, ktorí boli pôvodne dlhodobo nezamestnaní alebo dlhodobo neaktívni.

Nevýhodou osobitného príspevku je jeho časová obmedzenosť – prvých šesť mesiacov je na úrovni 126,14 € a ďalších šesť mesiacov na úrovni 63,07 €. Časové obmedzenie poberania dávok v práci (in-work benefits) má svoje opodstatnenie pokiaľ sa jedná o motivovanie zamestnancov zvyšovať svoj príjem z práce a taktiež o šetrenie verejných výdavkov. Ak je však časový limit príliš krátky, nedáva novým nízkopříjmovým pracujúcim dostatok času na dosiahnutie sebestačnosti a môže byť kontraproduktívny (OECD, 2005a). Ak sa šesť mesiacov po nastúpení do práce kedy ťažko možno očakávať významný nárast mzdy daň z participácie opäť dostane na úroveň vyše 70 percent, klesá tým motivácia zostať zamestnaný. Bolo by preto vhodné zvážiť, či nepredĺžiť obdobie, počas ktorého je najzraniteľnejšej skupine zamestnancov poskytnutá sociálna pomoc.

Ďalšou zmenou, ktorá stojí za zváženie, je rozšírenie nároku na osobitný príspevok na širšiu skupinu nízkopříjmových zamestnancov. Momentálne musí byť uchádzač rok bez práce

predtým, ako mu vznikne nárok na túto motivačnú dávku v prípade nástupu do zamestnania. Osobné údaje o uchádzačoch, ktorými disponujú úrady práce, by však mali umožniť profilovať ich hneď pri registrácii a identifikovať najviac znevýhodnené skupiny, t.j. také ktoré čelia najväčším prekážkam pri hľadaní práce. Týmto ľuďom by mohla byť popri individuálnej pomoci, ktorej sa venujem nižšie, poskytnutá aj dodatočná motivácia prostredníctvom nároku na osobitný príspevok.

Za spomenutie stojí aj pripravovaná zmena v podmienkach poskytovania pomoci v hmotnej núdzi. Časť príjmu, ktorá sa nebude zohľadňovať pre účely určenia nároku na pomoc, sa má zvýšiť z 25 na 50 percent. Táto zmena znamená, že širšia skupina nízkopríjmových zamestnancov bude mať nárok na pomoc v hmotnej núdzi, čo by malo motivovať aktuálne nezamestnaných poberateľov pomoci v hmotnej núdzi k nájdeniu si práce.

Regulácie trhu práce tiež nevybočujú od normálu vyspelých krajín.

Okrem daní, odvodov a sociálneho systému možno ešte ako potenciálny dôvod vysokej nezamestnanosti spomenúť štátne regulácie trhu práce prostredníctvom zákona o minimálnej mzde a zákonníka práce. Ani tu sa však Slovensko nevymyká štandardu vyspelých krajín. V porovnaní so strednou mzdou v hospodárstve je minimálna mzda na Slovensku blízko priemeru krajín OECD, ktoré ju majú uzákonenú. Navyše, výsledky prevažnej väčšiny štúdií skúmajúcich príčiny štrukturálnej nezamestnanosti naznačujú, že minimálna mzda nie je dôležitým faktorom.

Rovnako miera legislatívnej ochrany bežných zamestnancov na Slovensku je podobná mnohým iným vyspelým krajinám. Relatívne vysokú mieru ochrany má Slovensko iba v prípade dočasnej práce, teda práce na dohodu. Nízky podiel dočasnej práce bol identifikovaný ako jedna z možných príčin vysokej štrukturálnej nezamestnanosti na Slovensku aj nedávnou analýzou Inštitútu finančnej politiky (IFP, 2016a). Zvýšenie flexibility dočasnej práce by preto mohlo prispieť k zníženiu nezamestnanosti.

Treba však dodať, že empirická literatúra nie je jednotná v tom, či ochrana zamestnancov má alebo nemá významný dopad na štrukturálnu nezamestnanosť. Preto zrejme nie je namieste sľubovať si od zmien zákonníka práce zázraky. Navyše, liberalizácia má aj svoju negatívnu stránku v podobe oslabenia pozície niektorých existujúcich zamestnancov vo vzťahu k ich zamestnávateľom. Tento efekt treba bilancovať s prípadným pozitívnym dopadom na šance niektorých nezamestnaných nájsť si prácu. Toto je príklad, kedy slepé sledovanie štatistiky nezamestnanosti môže viesť k rastúcim sociálnym rozdielom v spoločnosti.

Hlúpi (zatiaľ) tiež nie sme

Ak osekávanie bremena štátu na slovenskom trhu práce (liberalizácia) nemožno považovať za hlavný nástroj boja proti nezamestnanosti, potom treba upriamiť pozornosť a verejné politiky na tie charakteristiky a inštitúcie, ktoré vplývajú na proces párovania uchádzačov o zamestnanie s voľnými pracovnými miestami. Vo svetle nedávnych zlých výsledkov našich študentov v medzinárodnom porovnaní PISA sa možno práve náš vzdelávací systém javí ako ten slabý článok, ktorý produkuje neuspokojivú ponuku pracovných síl a tým pádom nafukuje klientelu úradov práce. Zatiaľ čo výsledky PISA sú naozaj znepokojujúce a treba na ne neodkladne reagovať, vypovedajú skôr o rizikách budúcnosti Slovenska, nie o problémoch súčasnosti.

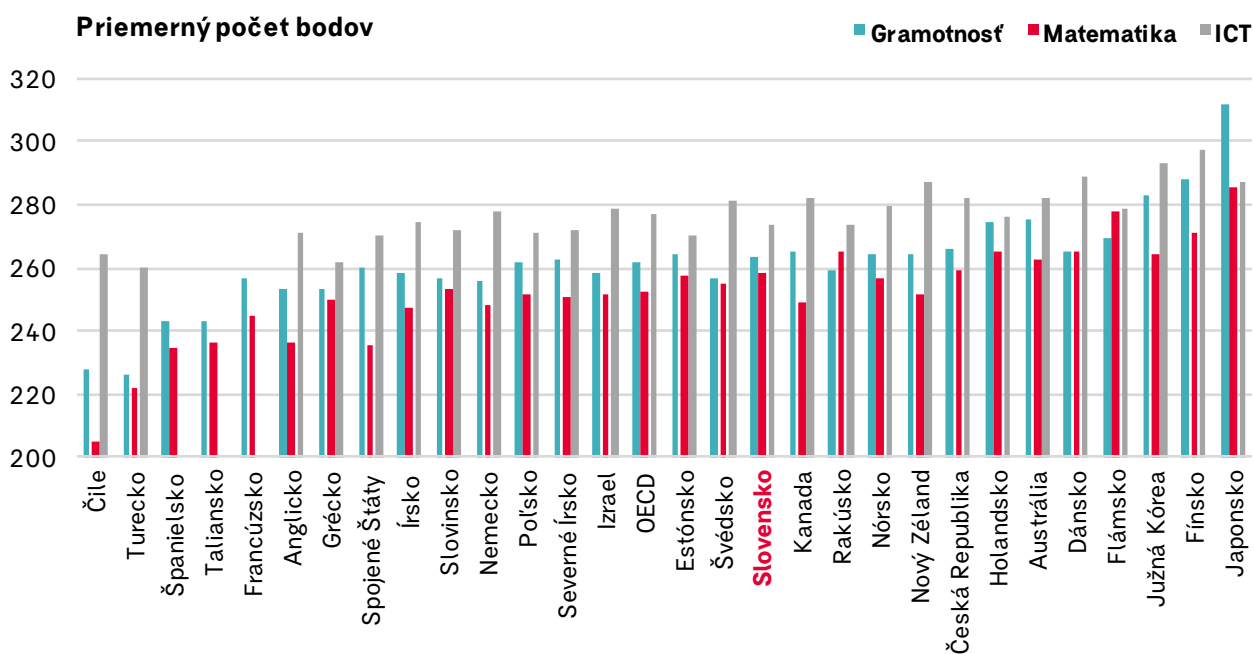
Kvalitu aktuálnej zásoby ľudského kapitálu na Slovensku možno hodnotiť buď podľa dosiahnutého vzdelania ľudí v pracovnom veku, alebo, tak ako je to v prípade PISA, testovaním zručností vybratej vzorky populácie. Z oboch pohľadov Slováci zatiaľ vôbec nevyzerajú zle. Pomer populácie v aktívnom veku s nižším stredným odborným vzdelaním alebo menej (ISCED 0-2) je na Slovensku v porovnaní s inými krajinami podľa údajov OECD nízky (9 percent oproti priemeru OECD na úrovni 23 percent). Po zohľadnení rozdielov v zamestnanosti a neaktivite medzi ľuďmi s nízkym vzdelaním a ostatkom populácie sa na základe mojich výpočtov ukázalo, že na Slovensku je nízkokvalifikovaný iba zhruba každý piaty evidovaný nezamestnaný, zatiaľ čo v priemernej krajine OECD má až každý tretí nezamestnaný nízke vzdelanie. Nie je preto pravda, že väčšina nezamestnaných na Slovensku sú neuplatniteľní ľudia s nízkym vzdelaním.

Dalo by sa namietat, že výška dosiahnutého vzdelania nič nehovorí o jeho kvalite. V medzinárodnom prieskume zručností dospelých (Programme for International Assessment of Adult Competencies, PIAAC), ktoré uskutočnila OECD medzi augustom 2011 a marcom 2012, si však Slovensko tiež počínalo relatívne dobre. Slováci vo veku nad 18 rokov dopadli v gramotnosti a matematike štatisticky významne lepšie ako je priemer OECD. Naopak, horší ako priemer boli v IKT zručnostiach (zručnosti v oblasti informačných a komunikačných technológií), a to najmä kvôli zlým výsledkom osôb s nízkym vzdelaním (OECD, 2016). Navyše, spomedzi všetkých hodnotených krajín

bola variabilita výsledkov medzi jednotlivými účastníkmi na Slovensku jedna z najnižších v matematike a vôbec najnižšia v gramotnosti. Pomer dospelých so slabými celkovými výsledkami sme mali štvrtý najnižší zo všetkých krajín.

Relatívne dobré výsledky dosiahli aj tí účastníci prieskumu, ktorí boli v čase testovania nezamestnaní. Lepšie skóre ako je priemer medzi nezamestnanými v OECD účastníci dosiahli v gramotnosti a matematike, o niečo horšie na tom boli v IKT zručnostiach (Graf 7).

GRAF 7: Miera zručnosti medzi uchádzačmi o zamestnanie

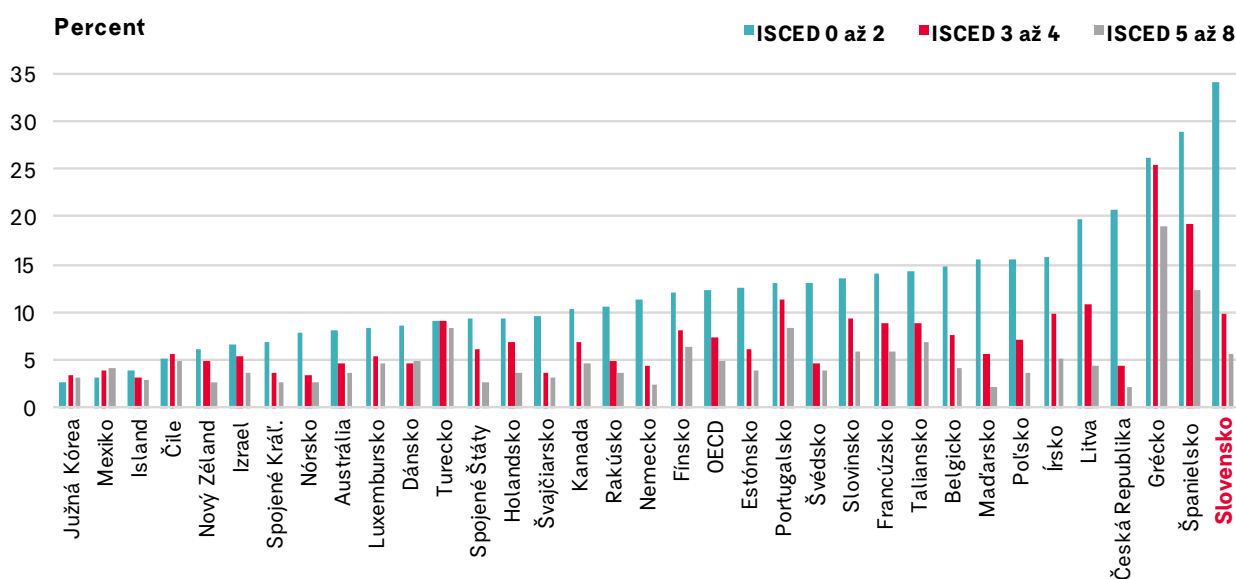


Poznámka: Krajiny sú zoradené podľa priemerného skóre naprieč všetkými tromi kategóriami zručností. IKT zručnosti neboli testované v Španielsku, Taliansku a Francúzsku.

Zdroj: OECD Programme for International Assessment of Adult Competencies

Slovensko sa vo výsledkoch PIAAC vyznačovalo aj tým, že merané zručnosti ako aj dosiahnuté vzdelanie majú u nás oveľa väčší vplyv na individuálne riziko nezamestnanosti než vo väčšine ostatných vyspelých krajín. Rovnaká skutočnosť vyplýva aj z dát OECD, ktoré ukazujú mieru nezamestnanosti podľa dosiahnutého vzdelania (Graf 8). Pokým miera nezamestnanosti medzi ľuďmi s vysokoškolským vzdelaním (ISCED 5-8) je blízko priemeru OECD, tí s nižším stredným odborovým vzdelaním alebo menej (ISCED 0-2) trpia suverénne najvyššou nezamestnanosťou zo všetkých vyspelých krajín.

GRAF 8: Miera nezamestnanosti podľa dosiahnutého vzdelania, 2015



Poznámka: ISCED 0 až 2 predstavuje nižšie stredné odborné vzdelanie a menej, ISCED 3 až 4 predstavuje nižšie stredné odborné vzdelanie s výučným listom až postsekundárne vzdelanie, ISCED 5 až 8 predstavuje vyššie odborné vzdelanie a všetky druhy vysokoškolského vzdelania. Viac informácií o klasifikácii ISCED na <https://www.minedu.sk/data/att/5853.pdf>

Zdroj: OECD

Je možné, že napriek dobrým výsledkom vo všeobecných zručnostiach dospelých občanov Slovenska vládne na našom trhu práce nesúlad medzi špecifickými kvalifikáciami alebo odborným vzdelaním uchádzačov o zamestnanie a požiadavkami zamestnávateľov. Celkovo dobré výsledky v PIAAC však dávajú nádej, že pri vhodne nastavenej stratégii pomoci nezamestnaným a ich rekvalifikácii by značná časť z nich mohla nájsť úspešné uplatnenie na trhu práce.

Účinnosť aktívnej politiky trhu práce

Aktívne politiky trhu práce, pod ktorými sa rozumejú verejné výdavky zamerané na zlepšenie šancí uchádzačov o zamestnanie nájsť si prácu pomocou odborného poradenstva, školení, dotácií pracovných miest alebo živnosti, sa vo viacerých krajinách ukázali ako veľmi efektívny nástroj v boji proti nezamestnanosti (OECD, 2005b). Úspešnosť samozrejme závisí od detailov nastavenia jednotlivých politík a kvality inštitúcií, ktoré ich uplatňujú. Vo viacerých vyspelých krajinách však tieto politiky hrajú dôležitú úlohu v smerovaní pomoci najzraniteľnejším účastníkom pracovného trhu.

Hneď na úvod je potrebné reagovať na argument, že politiky zamerané na ponukovú stránku trhu práce nemajú šancu na úspech, keď ekonomika trpí nedostatkom voľných pracovných miest. Sťažnosti podnikateľov ohľadom chýbajúcich kvalifikovaných pracovných síl spochybňujú tvrdenia o nedostatku práce¹. Navyše, v dlhodobom horizonte nárast efektívnej ponuky pracovných síl tlačí nahor aj dopyt po ich službách. Keď firmy čelia nákladom spojeným s hľadaním vhodných kandidátov, opatrenia, ktoré zmenšia kvalifikačné alebo geografické vzdialenosti medzi ponukovou a dopytovou stránkou alebo iným spôsobom zvýšia pravdepodobnosť obsadenia vytvoreného pracovného miesta alebo produktivitu nových zamestnancov, povedú k nárastu pracovných príležitostí.

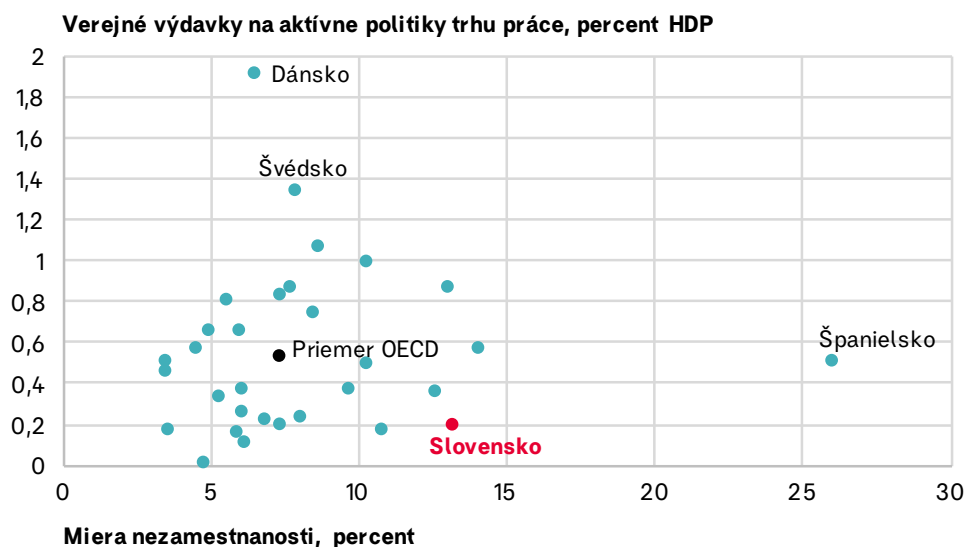
1

<http://openiazoch.zoznam.sk/cl/164013/Investorov-na-Slovensku-trapi-nedostatok-kvalifikovanych-pracovnikov>

Slovensko nedostatočne investuje do aktívnych politík trhu práce...

Z pohľadu financovania aktívnych politík trhu práce je situácia na Slovensku priam žalostná. Verejné výdavky na tieto politiky v pomere k HDP predstavovali v roku 2014 podstatne menej ako polovicu priemeru vyspelých krajín a to napriek tomu, že miera nezamestnanosti bola u nás skoro dvojnásobná (Graf 9) a miera dlhodobej nezamestnanosti viac ako trojnásobná. Krajiny s podobne nízkymi výdavkami mali omnoho menšiu mieru nezamestnanosti, a teda aj dopyt po pomoci.

GRAF 9: Verejné výdavky na aktívne politiky trhu práce a miera nezamestnanosti, 2014



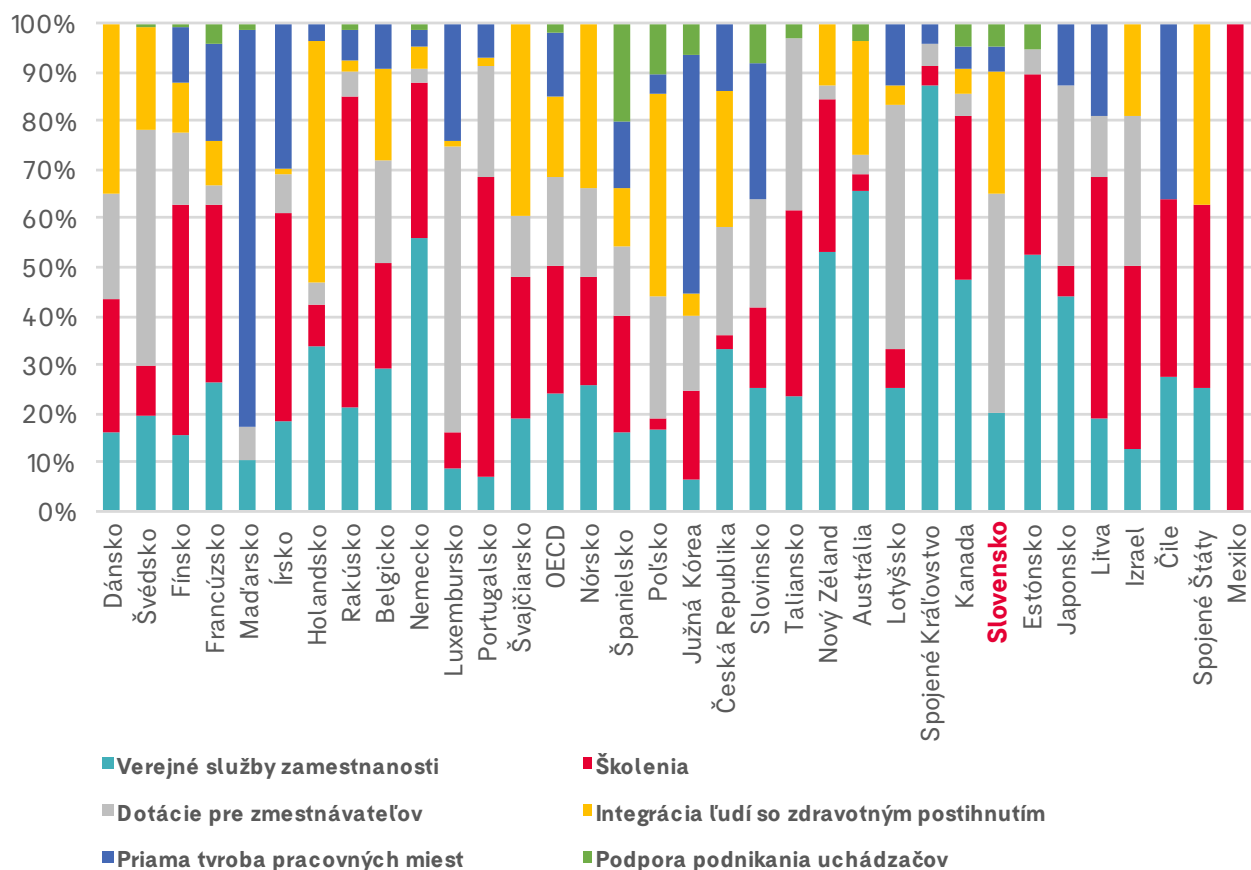
Zdroj: OECD

Vyššie spomenutá analýza Inštitútu finančnej politiky pritom identifikovala práve výdavky na aktívne politiky trhu práce ako najvýznamnejší zo skúmaných faktorov pôsobiacich na mieru štrukturálnej nezamestnanosti naprieč devätnástimi vyspelými krajinami (IFP, 2016a). Výsledky analýzy naznačujú, že ak by sa Slovensku podarilo dosiahnuť mieru výdavkov na úrovni priemeru Európskej únie, štrukturálna nezamestnanosť by mohla klesnúť až o dva percentuálne body. Štatisticky významný dopad týchto nástrojov potvrdzujú aj mnohé iné štúdie (napr. Bassanini a Duval, 2006 alebo Blanchard a Wolfers, 2000).

...a výdavky nie sú u nás sústredené na najefektívnejšie nástroje.

Slovensko sa vyznačuje tým, že aj z toho mála, čo poskytuje na aktívne politiky trhu práce, dáva relatívne malú čiastku na financovanie verejných služieb zamestnanosti (úradu práce) a skoro vôbec nič na školenia uchádzačov o zamestnanie (Graf 10). Prevažná väčšina zdrojov putuje na umiestňovania uchádzačov na trh práce prostredníctvom dotácií, integrácie ľudí so zdravotným postihnutím, priamej tvorby pracovných miest, alebo podpory podnikania uchádzačov o zamestnanie. Podobný mix nástrojov vidíme vo viacerých postkomunistických krajinách.

GRAF 10: Pomer verejných výdavkov na jednotlivé nástroje aktívnej politiky trhu práce, 2014



Zdroj: OECD

Poznámka: Krajiny sú zoradené podľa výšky výdavkov na aktívne politiky trhu práce v pomere k HDP od krajiny s najvyššími výdavkami po krajinu s najnižšími výdavkami. Podiel výdavkov na školenia bol na Slovensku v roku 2014 na úrovni 2,4 percent celkových výdavkov na aktívne politiky trhu práce. Keďže v pomere k HDP išlo o zanedbateľné číslo, v štatistikách OECD je uvedené ako nula.

Verejné služby zamestnanosti pritom patria k najefektívnejším nástrojom pomoci ľuďom bez práce (OECD, 2005b; Kluve, 2010). Úrady práce môžu zohrávať kľúčovú úlohu pri znižovaní informačných nákladov spojených s hľadaním tak zo strany zamestnávateľov, ako aj uchádzačov o zamestnanie. Môžu tak tiež pomôcť pri upravovaní profilu zručností a kvalifikácií uchádzačov smerom k potrebám zamestnávateľov. Obe funkcie zefektívňujú párovanie ponukovej a dopytovej strany pracovného trhu.

Čo sa týka nástrojov určených na pomoc uchádzačom nadobudnúť relevantné zručnosti pre potreby trhu práce, skúsenosti z vyspelých krajín naznačujú, že školenia a poradenstvo sú vo všeobecnosti účinnejšie ako dotácie na podporu zamestnanosti, a to hlavne z dlhodobého hľadiska (Card et al 2015). Dotácie zvyšujú šance na udržateľné zamestnanie pre dotknutých uchádzačov v porovnaní s inými, to však môže súvisieť aj s tým,

že zamestnávateľa si vyberajú tých najschopnejších z možných kandidátov. Čistý dopad na zamestnanosť je tiež negatívne ovplyvnený, keď dotovaní zamestnanci iba nahrádzajú nedotovaných. Napríklad, dotovanie pracovných miest pre dlhodobozamestnaných môže paradoxne zvýšiť celkovú nezamestnanosť, ak zamestnávateľa znížia nábor z radov krátkodobozamestnaných a tí sú potom dlhšie bez práce pred tým ako im vznikne nárok na pomoc. Dotácie sú preto odporúčané iba ako pomoc pre zvlášť znevýhodnené skupiny uchádzačov, ako napríklad ľudia so zdravotným postihnutím, nízkou kvalifikáciou, alebo skupiny čeliace diskriminácii na trhu práce.

System sa nedostatočne zameriava na najzraniteľnejšie skupiny nezamestnaných.

Na Slovensku definuje znevýhodnených nezamestnaných zákon za účelom cielenia aktívnych politík trhu práce. Definícia je však príliš široká. Výsledkom je, že zhruba 80 percent nezamestnaných spĺňa aspoň jedno kritérium znevýhodnenia. Mnohí uchádzači o zamestnanie však čelia naraz viacerým bariéram na pracovnom trhu a potrebujú viac pomoci ak si majú nájsť uplatnenie. Mechanizmus cielenia pomoci im ale nedáva vyššiu váhu. Pomoc potom často putuje smerom k uchádzačom, ktorí sú relatívne menej znevýhodnení.

Tento fenomén je vidieť pri porovnaní podielov jednotlivých skupín na celkovej nezamestnanosti a ich podielov na celkovej počte užívateľov jednotlivých nástrojov aktívnej politiky trhu práce (Tabuľka 1). Nízkokvalifikovaní uchádzači napríklad činia skoro tretinu všetkých nezamestnaných, ale iba niečo viac ako desatinu tých, ktorí sa zúčastňujú vzdelávacích kurzov a školení rámci programu RE-PAS, alebo tých, ktorých pracovné miesto je dotované štátom. Skoro dve tretiny z nízkokvalifikovaných uchádzačov sú pritom zároveň dlhodobozamestnaní. Podobný nepomer vidieť v prípade všetkých skupín znevýhodnených s výnimkou mladých nezamestnaných (absolvent školy), čo naznačuje, že uchádzači s viacerými druhmi znevýhodnenia dostávajú pomerne menej pomoci.

TABUĽKA 1: Podiel jednotlivých skupín znevýhodnených uchádzačov na celkovom počte užívateľov vybraných nástrojov aktívnej politiky trhu práce, 2015

Kategória znevýhodnenia	Podiel na nezamestnanosti (%)	Podiel na odborných poradenských službách (%)	Podiel na školeniach v rámci RE-PAS (%)	Podiel na užívateľoch príspevku na zamestnávanie (%)
Absolvent školy	6,3	14,7	8,7	-
Starší ako 50 rokov	25,5	22,2	17,1	-
Dlhodobo nezamestnaný	53,9	48,3	34,8	64,6
Nízko kvalifikovaný uchádzač	31,1	18,2	11,6	11,3
Bez pravidelného zamestnania	68,3	66,2	58,1	54,9

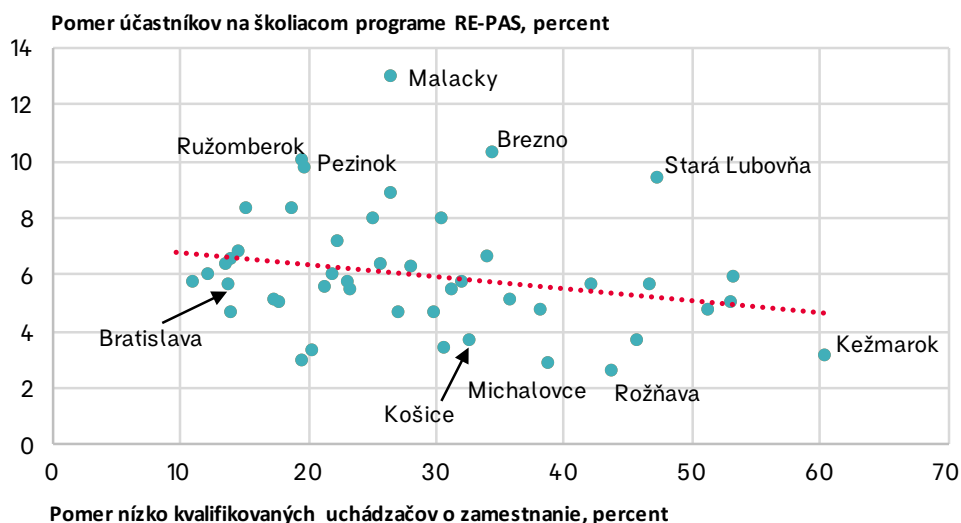
Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVaR

Poznámka: Podiel absolventov školy a uchádzačov starších ako 50 rokov na užívateľoch príspevku na zamestnávanie nebolo možné zistiť z verejne dostupných údajov ÚPSVaR. Celkový súčet podielov môže byť vyšší ako 100 percent, ak niektorí uchádzači spĺňajú naraz viacero kritérií znevýhodnenia.

Nedostatočné zameriavanie sa na znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie vidieť aj v toku zdrojov do jednotlivých regiónov Slovenska. Napríklad, medzi percentom uchádzačov o zamestnanie, ktorí majú nízku kvalifikáciu v správnom území konkrétneho úradu práce, a percentom nezamestnaných v tom istom správnom území, ktorí sa zúčastňujú vzdelávacích programov v rámci RE-PAS, existuje negatívna korelácia (Graf 11). V Bratislave sa na školeniach zúčastňuje o viac ako polovicu väčší podiel nezamestnaných ako v Košiciach, napriek tomu, že v Košiciach je viac ako dvojnásobný podiel uchádzačov s nízkym vzdelaním.

GRAF 11: Vzťah medzi pomerom nízkokvalifikovaných uchádzačov v správnom území a pomerom účastníkov na školiacom programe RE-PAS, 2015

Poznámka: Jednotlivé body na grafe reprezentujú správne územia ÚPSVaR, z ktorých niektoré zahŕňajú dva alebo viac okresov.



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVaR

Reforma systému aktívnej politiky trhu práce sa začala...

Súdiac podľa vládnych stratégií a akčných plánov, ako aj podľa už uskutočnených inštitucionálnych zmien, kompetentní ľudia vedia, že doterajší systém pomoci nezamestnaným má veľmi ďaleko od dokonalosti. Z prebiehajúcich zmien stojí za zmienku reforma služieb zamestnanosti, ktorej cieľom je zvýšenie kvality služieb a ich prispôsobenie individuálnym potrebám každého uchádzača o zamestnanie. Reforma odštartovala v roku 2014 reorganizáciou úradov práce a vnútornou realokáciou zamestnancov, ktorá posilnila miesta prvého kontaktu s klientmi a sústredila všetky služby na jedno miesto. Úrady práce zároveň dostali v prípade niektorých nástrojov aktívnej politiky trhu práce možnosť samostatne rozhodnúť, v ktorých prípadoch je ich použitie účelné a v ktorých nie. Toto opatrenie má viesť k efektívnejšiemu využívaniu finančných zdrojov.

Kvalitný a individualizovaný servis si však vyžaduje dostatočné personálne zázemie. Ťažšie umiestniteľní nezamestnaní potrebujú osobitnú pomoc od kvalifikovaných odborných poradcov. Na jedného poradcu u nás pripadá v priemere 2 280 uchádzačov, čo výrazne obmedzuje rozsah pomoci, ktorú sú schopní poskytnúť.

Ďalším krokom vpred je posilnenie vzdelávania orientovaného na potreby pracovného trhu vďaka implementácii už spomenutého programu RE-PAS. Štát vrámci tohto programu financuje účasť uchádzačov o zamestnanie na rekvalifikačných kurzoch, ktoré si uchádzači vybrali z ponuky akreditovaných poskytovateľov. Podiel verejných výdavkov na aktívne politiky trhu práce, ktorý smeruje na školenia, sa medziročne zvýšil z 2,4 percent v roku 2014 na 6 percent v roku 2015. Stále však výrazne zaostáva za priemerom krajín OECD, ktorý je na úrovni 26 percent (Graf 10).

...ale je toho ešte veľa, čo treba urobiť.

Stratégia aktívnej politiky trhu práce, ktorá bude mať šancu na úspech, by mala spĺňať tri podmienky.

- 1.** Musí existovať dostatočná ambícia a politická odvaha pri vyčleňovaní verejných zdrojov na pomoc tým znevýhodneným, ktorí napriek tomu, že čelia viacerým bariéram na pracovnom trhu, majú záujem o zamestnanie.
- 2.** Musí dôjsť k jasnému definovaniu priorít pri čerpaní dostupných zdrojov naprieč nástrojmi aktívnej politiky trhu práce a naprieč skupinami uchádzačov odlišujúcich sa druhom alebo rozsahom znevýhodnenia na pracovnom trhu.
- 3.** Systém sociálnej pomoci, ako aj systém financovania služieb zamestnanosti, by mal byť nastavený tak, aby poskytovatelia aj príjemcovia pomoci (zamestnávateľia) boli maximálne motivovaní čo najviac zvýšiť šance každého uchádzača získať dôstojnú a udržateľnú prácu.

Ako bolo už spomenuté, Slovensko dlhodobo zaostáva za vyspelými krajinami vo financovaní aktívnych politik trhu práce. Aktuálny národný program reforiem počíta so zvýšením výdavkov na tento účel v pomere k HDP do roku 2018. Cieľová úroveň však aj naďalej zostáva o 40 percent nižšia ako priemer OECD. Vzhľadom na výšku celkovej, dlhodobej, ako aj štruktúrnej nezamestnanosti na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami, sa tento cieľ javí ako málo ambiciózne. Tento záver posilňuje aj fakt, že okolo 70 percent výdavkov je financovaných z eurofondov. Plánované navýšenie zo štátneho rozpočtu v roku 2017 činí menej ako 20 miliónov €, čo je vzhľadom na celkovo pozitívne makroekonomické výsledky Slovenska a s nimi spojený nárast príjmov štátneho rozpočtu a vzhľadom na vážnosť problému dlhodobej nezamestnanosti neprijateľne nízka suma. So zreteľom na mieru nezamestnanosti na Slovensku by sme sa mali snažiť dostať v pomere zdrojov určených na aktívne politiky trhu práce k HDP aspoň na úroveň priemeru OECD.

Vo vládnych stratégiách a akčných plánoch sa človek dočíta o financovaní programov z nedávnej minulosti ako aj o rozpočte na budúci rok. Chýba však všeobecná diskusia o tom, aká kombinácia existujúcich a potenciálnych nástrojov, ktoré sa overili v iných krajinách, by bol pre Slovensko vhodný v strednodobom horizonte. Rovnako absentuje aj diskusia o princípoch efektívnejšieho a spravodlivejšieho cielenia pomoci.

Existujúce poznatky z vyspelých krajín, ako aj čiastočné hodnotenia používaných nástrojov aktívnej politiky trhu práce na Slovensku, naznačujú, že v strednodobom horizonte by bolo vhodné presmerovať časť zdrojov, ktoré sú dnes určené na dotácie pre zamestnávateľov na priamu tvorbu pracovných miest, na rozšírenie ponuky vzdelávacích a školiacich programov. Pomer zdrojov určených na tento typ pomoci by mal byť na úrovni aspoň 15 až 20 percent.

Pre podrobnejšie určenie potrebných zmien by bolo vhodné vyhodnotiť v slovenskom kontexte nielen existujúce nástroje, ale pomocou pilotných projektov a experimentov otestovať aj efektívnosť nových nástrojov alebo úprav existujúcich nástrojov pomoci nezamestnaným. Keďže sa dá očakávať, že jednotlivé nástroje nebudú rovnako efektívne pre všetky skupiny uchádzačov, je potrebné ich efektívnosť testovať dostatočne diferencovane, aby z nadobudnutých informácií bolo možné každému uchádzačovi poskytnúť čo najefektívnejší typ pomoci podľa jeho individuálnych charakteristík/potrieb. Na základe výsledkov a s dostatočnými finančnými zdrojmi a personálnymi kapacitami by mohli byť úrady práce konečne schopné poskytovať skutočne individuálne, na mieru šité služby uchádzačom o zamestnanie spôsobom, ktorý zabezpečí efektívne využívanie verejných financií.

Pri rozdeľovaní obmedzených zdrojov medzi rôzne skupiny nezamestnaných existuje do istej miery konflikt medzi princípom nákladovej efektívnosti, ktorý káže smerovať zdroje tam, kde je najvyšší výnos (napr. dosiahnutie maximálneho zníženia nezamestnanosti za každé použité euro pomoci a s tým spojený pozitívny dopad na štátny rozpočet) a princípom solidarity, ktorý káže smerovať zdroje predovšetkým tam, kde je najväčšia núdza. Všeobecným cieľom aktívnych politik trhu práce by nemal byť výlučne čo najvyšší finančný výnos z pohľadu verejných financií. Zatiaľ čo výber nástrojov na mieru každému uchádzačovi by mal byť robený na základe analýz nákladovej efektívnosti, cielenie pomoci naprieč rôznymi skupinami uchádzačov by malo byť určené morálnym princípom, podľa ktorého je rozsah pomoci úmerný potrebám jednotlivca a jeho rodiny. Sledovanie agregátnych štatistík, ako je miera nezamestnanosti, by nemalo zatieniť poslanie sociálneho štátu, ktorým je pomoc najslabším.

Za týmto účelom je potrebné rozlišovať mieru znevýhodnenia uchádzačov o zamestnanie oveľa podrobnejšie, ako je tomu teraz. Údaje zbierané úradmi práce o charakteristikách uchádzačov a úspešnosti pri hľadaní zamestnania umožňujú identifikovať práve tie individuálne charakteristiky, ktoré zvyšujú riziko dlhodobej nezamestnanosti a sociálneho vylúčenia. Úrady práce by mali byť schopné profilovať uchádzačov hneď pri registrácii a promptne cieľiť pomoc na základe rozsahu znevýhodnenia, nie iba na základe zle definovaného binárneho rozlíšenia nezamestnaných.

Efektivita pomoci nezamestnaným závisí okrem správneho výberu a nastavenia nástrojov aj od motivácie na oboch stranách spolupráce, t.j. medzi uchádzačmi o zamestnanie a úradmi práce.

Na strane uchádzačov sa ako efektívny nástroj motivácie vo viacerých štúdiách ukázalo monitorovanie úsilia v hľadaní zamestnania na základe individuálneho akčného plánu dohodnutého medzi uchádzačom o zamestnanie a úradom práce. Monitorovanie vrámci individualizovaných služieb zamestnanosti by malo ísť ruka v ruke s možnosťou sankcií za nedodržanie dohodnutých povinností uchádzača o zamestnanie. Finančné sankcie by mali byť samozrejme možné iba v prípade, keď uchádzač o zamestnanie čerpá finančnú pomoc nad rámec ústavne garantovaného minima. Ako už bolo spomenuté, veľmi nízke pokrytie poistenia v nezamestnanosti na Slovensku zužuje priestor na tento typ motivácie, bolo by preto vhodné zvážiť jeho rozšírenie.

Z rovnakého dôvodu by bolo vhodné prehodnotiť podmienky pre poskytovanie ako aj výšku aktivačného príspevku vrámci pomoci v hmotnej núdzi. Momentálne vzniká uchádzačovi o zamestnanie nárok na aktivačný príspevok v prípade, ak sa podieľa na jednej zo zákonom definovaných aktivít akými sú napríklad štúdium, školenie alebo aktivačné práce, bez ohľadu na to, aký dopad má daná aktivita na jeho šance na nájdenie zamestnania. Vplyv aktivačných prác na šance účastníkov nájsť si stabilné zamestnanie sa ukázal ako negatívny, čiže tento typ pomoci spôsobuje nezamestnaným viac škody, ako úžitku (IFP, 2016b).

Ak má byť cieľom aktivačného príspevku maximálna aktivácia každého uchádzača o zamestnanie, nárok naň by mal byť určený individuálne na základe charakteristík a potrieb každého

jedného príjemcu pomoci. S ohľadom na individualizované a na mieru šité služby zamestnanosti by bolo vhodnejšie podmieniť nárok na aktivačný príspevok plnením si povinností tvoriacich súčasť individuálneho akčného plánu medzi uchádzačom o zamestnanie a úradom práce. Príspevok by bol viazaný na aktívne hľadanie zamestnania, účasť na aktívnych politikách trhu práce, ako aj na iných aktivitách určených odborným poradcom ako prospešných pre daného jednotlivca, vrátane (ale nie výhradne) tých, ktoré sú momentálne definované zákonom.

Výška aktivačného príspevku by taktiež mala byť stanovená na úrovni, ktorá bude uchádzačov motivovať k participácii na im určených pomocných nástrojoch a obstojí v „konkurencii“ príjmov dostupných z práce na čierno. Poznatky z vyspelých krajín ukazujú, že výška finančnej pomoci uchádzačom o zamestnanie má silný dopad na participáciu na trhu práce a výslednú mieru zamestnanosti (Lemieux a Milligan, 2008, Barr et al., 2010). To naznačuje existenciu optimálnej výšky pomoci, ktorá maximalizuje výnos z pohľadu verejných financií. Jej približnú úroveň by vedeli zistiť vhodne navrhnuté experimenty, ktoré by mali byť uskutočnené ako súčasť vyššie odporúčaného vyhodnotenia existujúcich a taktiež nových nástrojov aktívnych politik trhu práce.

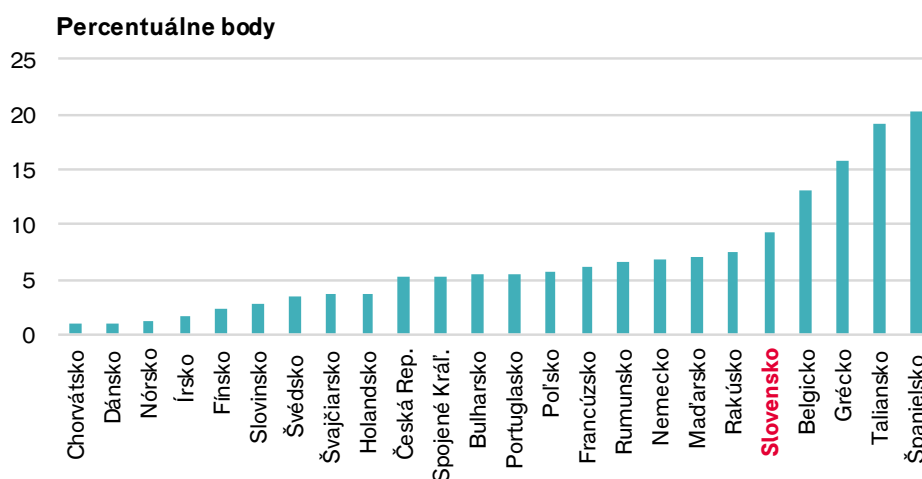
Rovnako dôležitá pre úspešnosť pomoci nezamestnaným je aj motivácia na strane úradov práce a ich zamestnancov, ktorí sú v osobnom kontakte s klientmi. Za týmto účelom by bolo vhodné zaviesť systém platieb a miezd závisiacich od ich výkonnosti. Inšpirovať by sme sa mohli krajinami ako Nemecko, Rakúsko, Švajčiarsko alebo Veľká Británia, ktoré takýto systém úspešne využívajú.

Regionálny rozmer štrukturálnej nezamestnanosti

Ďalším špecifikom Slovenska sú relatívne veľké regionálne rozdiely v hospodárskom výkone vrátane miery nezamestnanosti. V rámci EÚ patríme do päťice krajín s najväčším rozdielom v miere nezamestnanosti medzi najúspešnejším a najmenej úspešným regiónom (Graf 12). Zo 72 okresov v Slovenskej republike má aktuálne 29 nižšiu mieru nezamestnanosti ako je priemer OECD (6,3 percenta). Na druhej strane trpí 21 okresov na juhu stredného Slovenska a na východe mierou nezamestnanosti, ktorá presahuje dvojnásobok priemeru OECD.

GRAF 12: Rozdiel v miere nezamestnanosti medzi regiónom s najvyššou a regiónom s najnižšou mierou nezamestnanosti, 2015

Poznámka: Regionálne štatistiky nezamestnanosti sú vedené na úrovni NUTS 2 regiónov. Slovensko pozostáva zo štyroch NUTS 2 regiónov, a to Bratislavský kraj, Západné Slovensko, Stredné Slovensko a Východné Slovensko.



Zdroj: Eurostat

Zaostalé regióny nie sú dostatočne atraktívne pre potenciálnych investorov.

Regionálne rozdiely v nezamestnanosti na Slovensku sa prejavujú dlhodobo, čo naznačuje, že ide o štrukturálny fenomén, nie iba o dôsledok nerovnomerne rozložených ekonomických výkyvov. Ťažkosti v hľadaní práce na východe krajiny sú oveľa väčšie ako na západe aj po zohľadnení regionálnych rozdielov vo vekovej štruktúre a dosiahnutom vzdelaní uchádzačov o zamestnanie.

Táto skutočnosť poukazuje skôr na problém dopytovej ako ponukovej strany trhu práce (IFP, 2014). Podniky v zaostalých regiónoch jednoducho nie sú schopné vytvoriť dostatočné množstvo pracovných miest. Inak povedané, tieto regióny nie sú dostatočne atraktívne pre potenciálnych domácich aj zahraničných investorov.

Zásadným problémom východu a juhu Slovenska je geografická poloha na periférii Európy a chýbajúca dopravná infraštruktúra. Tieto regióny patria k najmenej dostupným v rámci EÚ, pričom dostupnosť je meraná ako veľkosť populácie, ktorú je možné dosiahnuť z daného regiónu za určitý cestovný čas (Annoni and Dijkstra, 2013). Nízka dostupnosť zvyšuje obchodné náklady, a to predovšetkým pre zamestnávateľov zásobujúcich zahraničné trhy. Poloha Slovenska a rozsah doposiaľ postavenej infraštruktúry vytvárajú situáciu, kedy sú regionálne rozdiely v dostupnosti medzi východom a západom na Slovensku najväčšie v rámci EÚ (IFP, 2014).

Ďalšou príčinou regionálnych rozdielov v nezamestnanosti môže byť pôsobenie niektorých uniformných národných politík naprieč regiónmi s veľmi rozdielnou mierou priemerných miezd, kúpyschopnosti a životných nákladov. Ako už bolo spomenuté, minimálna mzda v porovnaní s priemernou mzdou v národnom hospodárstve na úrovni 47 percent je mierne pod priemerom krajín OECD (50 percent) a z celoštátneho hľadiska sa nedá tvrdiť, že predstavuje významnú prekážku zamestnanosti. Ak však minimálnu mzdu porovnáme s priemernou mzdou na úrovni krajov, zistíme, že v Prešovskom kraji, kde sú mzdy podpriemerné, predstavuje minimálna mzda až okolo 55 percent regionálnej priemernej mzdy, zatiaľ čo v Bratislave je na úrovni nižšej ako 40 percent (OECD, 2014). Je možné, že ak minimálna mzda v zaostalejších regiónoch výrazne prevyšuje mieru produktivity práce nízkokvalifikovaných uchádzačov o zamestnanie, má za následok väčšiu bariéru vo vzťahu k ich zamestnávaniu.

Podobný problém predstavuje právne rozšírenie kolektívneho vyjednávania ohľadom miezd a pracovných podmienok na všetky podniky pôsobiace v danom odvetví. Tento systém bráni regionálnym mzdovým rozdielom v dotknutých odvetviach, ktoré by mohli pomôcť prilákať investície do zaostalejších regiónov (OECD, 2014).

Slovensko trpí nízkou mobilitou pracovních síl.

Ak kapitál odmieta vo väčšom rozsahu putovať na východ Slovenska, priepastné regionálne rozdiely by mohol zmierniť tok pracovních síl opačným smerom. Vnútoraná migrácia za pracovnými príležitosťami by zmenšila previs na trhu práce v zaostalejších regiónoch a rozšírila ponuku vo vyspelejších regiónoch, čo by pomohlo vyrovnať ako mieru nezamestnanosti, tak aj úroveň miezd medzi východom a západom. Podiel populácie, ktorý ročne zmení bydlisko naprieč hranicami regiónov (krajov) je však na Slovensku najnižší spomedzi všetkých vyspelých krajín (Graf 13).

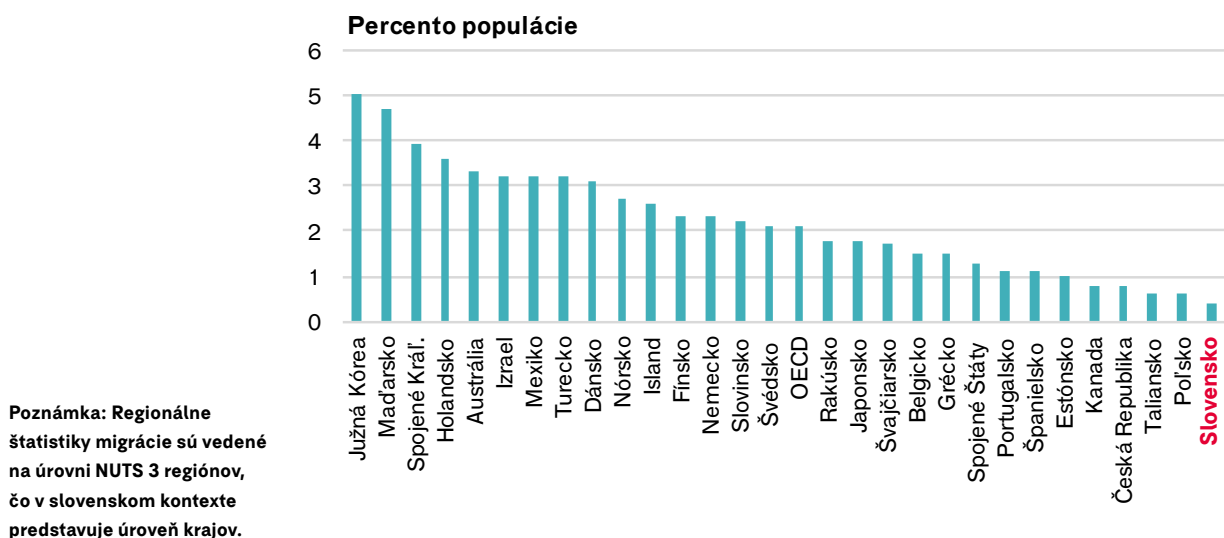
Pre presnosť treba uviesť, že skutočná miera migrácie medzi regiónmi na Slovensku je pravdepodobne podstatne vyššia ako sa uvádza v štatistikách OECD, keďže Štatistický úrad SR definuje vnútornú migráciu ako zmenu obce trvalého pobytu, a nezahrňa teda osoby, ktoré zmenia bydlisko bez nahlásenia zmeny trvalého pobytu. Rozdiely v metodike odhadovania vnútornej migrácie naprieč štátmi môže preto ovplyvniť porovnanie výsledkov medzi nimi. Alternatívny zdroj informácií v podobe prieskumov domácností vrámci štatistík príjmov a životných podmienok Európskej únie však takisto naznačuje, že Slováci sú narozdiel od obyvateľov západoeurópskych krajín oveľa zdráhavejší sťahovať sa za prácou².

2

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_statistics_on_geographic_mobility

Nízka miera vnútornej migrácie má dopad nielen na výšku regionálnych rozdielov, ale aj na mieru a štruktúru celkovej nezamestnanosti. Schopnosť a ochota sťahovať sa za prácou rozširuje pole potenciálnych pracovných miest prístupných pracujúcim a umožňuje im pôsobiť tam, kde sú najviac produktívni. Efektívnejšie párovanie pracovných pozícií a charakteristík uchádzačov tlačí celkovú nezamestnanosť smerom nadol a vyššia produktivita posúva mzdy smerom nahor. Mobilita zároveň zvyšuje obrat pracovných pozícií v hospodárstve a skracujete tak dobu čakania uchádzačov na vhodné pracovné miesto a podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti tlačí dole. Významný vzťah medzi mobilitou a mierou štrukturálnej nezamestnanosti potvrdzujú viaceré empirické štúdie (napr. Bassanini a Duval, 2006, Nickell, 1997).

GRAF 13: Priemerná ročná miera medziregionálnej migrácie, 2011 až 2013



Zdroj: OECD Regions at a Glance, 2016

Politiky bývania pôsobia ako bariéra vnútornej migrácie.

Na rozdiel od mnohých iných vyspelých krajín sa mobilita pracovných síl na Slovensku veľmi nelíši medzi vekovými alebo vzdelanostnými skupinami obyvateľov. To ukazuje na spoločný faktor potláčajúci mobilitu naprieč populáciou, ktorým môže byť vysoká miera vlastníctva obytných domov a bytov a z toho vyplývajúca nízka rozvinutosť trhu s nájomným bývaním. Až 89 percent občanov SR v roku 2015 bývalo v príbytku v rodinnom vlastníctve, čo bol po Rumunsku, Chorvátsku a Lotyšsku štvrtý najvyšší podiel v rámci EÚ. Priemer krajín EÚ je pritom 70 percent. Vysoký podiel slovenskej populácie žijúcej v preplnených bytových podmienkach v porovnaní s inými krajinami však poukazuje na značný potenciálny dopyt po dostupnom nájomnom bývaní.

Empirický výskum jasne potvrdil vzťah medzi bytovým vlastníctvom a sklonom k migrácii a výslednou mierou nezamestnanosti (OECD, 2005c). Vlastníci sú oveľa menej naklonení k sťahovaniu sa za prácou ako nájomníci, a to hlavne kvôli vysokým nákladom spojeným s predajom nehnuteľnosti, akými sú napríklad daň z príjmu z predaja nehnuteľnosti či poplatky právnikom prípadne realitným maklérom. Ceny nehnuteľností zároveň prirodzene odrážajú silu miestnej ekonomiky a ľudí,

ktorí by radi opustili zaostávajúce regióny, nemusia vždy dostať ponuku, ktorá by im umožnila financovať dôstojné bývanie v regióne s lepšími pracovnými príležitosťami.

Vysoká miera vlastníctva na Slovensku je čiastočne výsledkom socio-kultúrnych faktorov vplývajúcich na priority jeho obyvateľov. Čiastočne je však aj dôsledkom štátnych politik, ktoré sú nastavené v prospech vlastníctva. Napríklad, Štátny fond rozvoja bývania v roku 2015 podporoval kúpu a rekonštrukciu vlastnených bytov sumou vyše 200 miliónov €, zatiaľ čo podpore nájomných bytov sa ušlo iba okolo 60 miliónov €. Mnohí vlastníci bytov ďalej ťazia zo štátnej prémie na stavebnom sporení a štátneho príspevku pre mladých, ktorým sa znižuje výška úrokovej sadzby na hypotéke.

Podpora bývania pre nízkoprijemných obyvateľov je tiež nastavená spôsobom, ktorý skôr odrádza od sťahovania sa za prácou. Pomoc je poskytovaná predovšetkým ponukou obecných nájomných bytov ľuďom s príjmom nižším ako je trojnásobok životného minima, s nájomom hlboko pod trhovou hodnotou a dlhými poradovkami. Po získaní bytu nie sú podmienky na pokračujúci nárok na sociálne bývanie dôsledne kontrolované a ľudia, ktorí podmienky nespĺňajú, nie sú nútení byt opustiť alebo platiť trhovú nájom. To ľudí motivuje zostať vo výhodnom bývaní aj v prípade, že sa im naskytne lepšia pracovná príležitosť v inom regióne.

Efektívnejším a menej deformujúcim nástrojom sociálnej pomoci sú príspevky na bývanie, ktoré nie sú viazané na konkrétny byt alebo lokalitu. Na Slovensku sú takéto príspevky poskytované iba príjemcom pomoci v hmotnej núdzi a vzťahujú sa teda na oveľa menší podiel populácie než sociálne byty. Tieto príspevky pritom predstavujú oveľa menší podiel ako obdobná pomoc v iných krajinách (OECD, 2009). Ako už bolo uvedené, rapídne krátenie sociálnych dávok so stúpajúcim príjmom môže pôsobiť demotivačne, a to hlavne na nízkokvalifikovaných uchádzačov o zamestnanie. Navyše, výška príspevku na Slovensku sa neodvíja od miestnej ceny bývania, čo znevýhodňuje pobratelov žijúcich vo vyspelejších regiónoch a demotivuje ľudí s nízkymi príjmami sťahovať sa do miest, kde je cena bývania pomerne vysoká.

Zaostalé regióny je možné zatraktívniť v očiach investorov...

Politika boja proti regionálnym rozdielom sa dlhodobo sústreďuje predovšetkým na prilákanie investorov do menej rozvinutých regiónov Slovenska. Budovaním industriálnych parkov a poskytovaním daňových úľav a stimulov sa štát snaží kompenzovať nevýhody spôsobené nízkou dostupnosťou. Čistý dopad týchto nástrojov na nezamestnanosť je pravdepodobne oveľa nižší než počet vytvorených pracovných miest. Časť z podporených zamestnávateľov by totiž robila nábor aj bez dotácií (takzvaný deadweight efekt) a dostupnosť finančných výhod čiastočne vedie k presunutiu výroby a pracovných miest z priľahlých oblastí, ktorým štát neposkytol rovnakú pomoc. Je preto otázne, do akej miery dokážu finančné stimuly pre podnikateľov ukrojiť z vysokej nezamestnanosti v zaostalých regiónoch bez toho, aby sa štátne politiky skutočne pokúsili riešiť základné dôvody ich zaostalosti.

Takéto riešenie znamená predovšetkým dobudovanie chýbajúcej cestnej infraštruktúry. Táto téma sa teší veľkej pozornosti verejnosti a médií a problémy s meškaním a predražením mnohých projektov sú relatívne dobre zdokumentované. Malo by byť – ale nanešťastie zatiaľ nie je samozrejmosťou, že pri obrovských dopravných investíciách sa vláda snaží čo najefektívnejšie použiť verejné financie na základe podrobných a nezávislých analýz nákladov a prínosov.

Existujú však aj lacnejšie a rýchlejšie implementovateľné nástroje, ako zatraktívniť zaostalé regióny v očiach potenciálnych investorov. Vzhľadom na hore uvedený problém s pôsobením niektorých uniformných štátnych politík naprieč veľmi rozdielnymi regiónmi by stálo za zváženie napríklad diferencovanie minimálnej mzdy tak, aby lepšie zohľadňovala regionálne životné náklady a podmienky na miestnych trhoch práce.

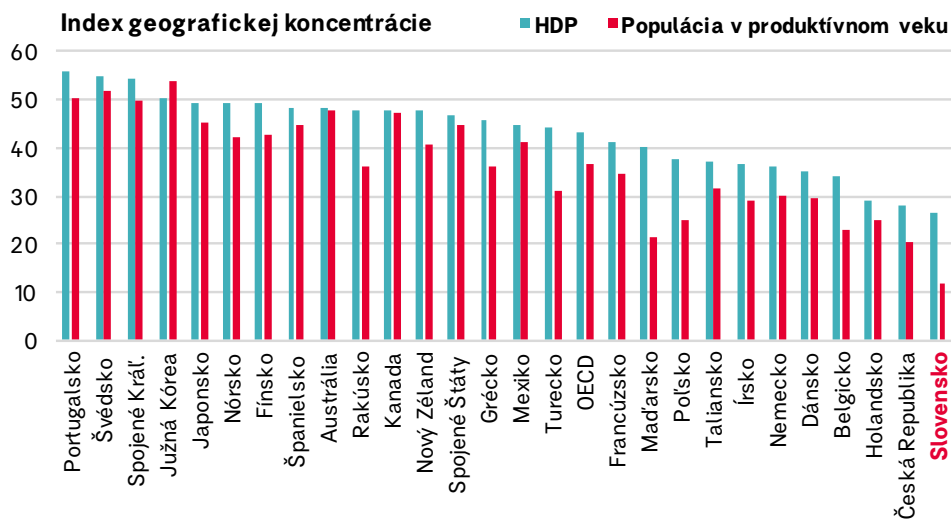
Podobný princíp diferenciácie by sa mohol uplatniť pri kolektívnom vyjednávaní. Hoci kolektívne vyjednávanie ako také je dôležitou inštitúciou na zlepšenie pracovných a mzdových podmienok a na vyvažovanie vyjednávacej moci medzi zamestnávateľmi a zamestnancami, je dôležité, aby jeho výsledky dostatočne odrážali regionálnu rozmanitosť a nevytvárali bariéry medzi zamestnancami na jednej strane a nezamestnanými na strane druhej.

... ale stratégia založená výlučne na ťahaní zamestnávateľov do hladových dolín má svoje limity.

Boj s vysokou a regionálne koncentrovanou nezamestnanosťou na Slovensku sa nám nepodarí vyhrať, ak sa štátne politiky budú sústrediť výlučne na tok kapitálu smerom na východ a rovnaká pozornosť sa nebude venovať aj potrebe toku pracovných síl opačným smerom. Vnútna migrácia a výsledná depopulácia niektorých okresov môže byť vnímaná ako kontroverzná téma, ale faktom je, že rozmiestnenie populácie na Slovensku má veľmi ďaleko od ideálu modernej znalostnej ekonomiky.

Problém vyjadruje porovnanie geografickej koncentrácie ekonomických aktivít (HDP) a populácie (Graf 14). Vo väčšine krajín je koncentrácia HDP vyššia ako koncentrácia populácie, čo pomáha vysvetliť regionálne rozdiely v miere zamestnanosti a nezamestnanosti (OECD, 2005c). Slovensko je krajinou, kde je rozdiel medzi geografickou koncentráciou ekonomických aktivít a populácie najvyšší, čo bezpochyby nadúva naše regionálne rozdiely.

GRAF 14: Index regionálnej koncentrácie HDP a populácie, 2005



Poznámka: Regionálne štatistiky sú vedené na úrovni NUTS 3 regiónov, čo v slovenskom kontexte znamená úroveň krajov. Výnimkou sú Austrália, Kanada, Mexiko a Spojené štáty, kde sú použité štatistiky na úrovni NUTS 2 regiónov.

Zdroj: OECD Regions at a Glance, 2009

Tento nepomer je možné znížiť buď dekoncentraciou HDP, teda presúvaním výrobných kapacít smerom do menej rozvinutých regiónov, alebo koncentraciou populácie, teda migráciou

pracovných síl smerom tam, kde sú sústredené pracovné príležitosti. Tieto stratégie je samozrejme možné sledovať naraz, avšak pozícia Slovenska ako krajiny s najnižšou mierou koncentrácie HDP ako aj populácie naznačuje, že by sme mali začať dávať oveľa väčší dôraz na podporu vnútornej migrácie.

K tomuto záveru smeruje aj ekonomický výskum zameraný na dôsledky aglomerácie ekonomických aktivít. Firmy často čerpajú výhody, ak sú umiestnené blízko iných firiem pôsobiacich v rovnakom odvetví. Aglomerácia zvyšuje produktivitu, umožňuje firmám kupovať vstupy do výroby lacnejšie, a znižuje náklady spojené s náborom ľudského kapitálu, ktorý býva vo veľkých mestách lepšie prispôsobený potrebám zamestnávateľov z hľadiska kvalifikácií a zručností pracujúcich. Pre znalostnú ekonomiku sú obzvlášť dôležité toky informácií a znalostí, ktorým napomáha prelievanie zamestnancov naprieč firmami a spolupráca medzi firmami a vzdelávacími či výskumnými inštitúciami vrámci spoločnej lokality. Empirické štúdie naznačujú, že zdvojnásobenie populácie v danej lokalite môže viesť k zvýšeniu produktivity miestnych firiem o 3 až 8 percent (Rosenthal a Strange, 2004).

Podpora mobility pracovných síl v rámci Slovenska potrebuje vylepšenia.

Zvýšenie mobility pracovných síl je možné dosiahnuť viacerými nástrojmi verejných politík. V prvom rade je v bytovej politike potrebné odstrániť uprednostňovanie vlastníctva nad nájomným bývaním. Ako už bolo spomenuté, preferencie občanov Slovenska majú aj kultúrne korene a nebolo by správne, keby sa štát snažil vnucovať ľuďom spôsob bývania, ktorý im nevyhovuje. Politiky by však nemali byť nastavené tak, aby deformovali slobodnú voľbu občanov v prospech bývania, ktoré spôsobuje strnulosť trhu práce a bráni mnohým ľuďom plnohodnotne uplatňovať svoje schopnosti v ekonomike. Cieľové skupiny pomoci, ako napríklad mladé rodiny, môžu byť aj naďalej podporované. Nájomníkom by sa však malo dostať pomoci porovnateľnej s tou, ktorú štát poskytuje hypotekárnym dlžníkom.

Politiky zamerané na nájomníkov je tiež potrebné reformovať tak, aby nebránili vnútornej migrácii. Za týmto účelom by bolo vhodné rozšíriť nárok na príspevok na bývanie na širší podiel populácie vrátane nízkopříjmových pracujúcich tak, aby

príspevok nepôsobil demotivačne na snahu nezamestnaných nájsť si prácu. Veľmi dôležité tiež je, aby výška príspevku plne odrážala cenu bývania v jednotlivých mestách a regiónoch Slovenska a neznevýhodňovala uchádzačov o zamestnanie, ktorí sa rozhodnú sťahovať sa za prácou do vyspelejších častí krajiny.

Ďalej je potrebné lepšie cieľiť poskytovanie obecných nájomných bytov na najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva a efektívnejšie kontrolovať pokračujúci nárok existujúcich nájomníkov na zvýhodnený nájom. Výška nájomného by sa mala približovať trhovým cenám u tých, ktorých príjmová situácia sa dostatočne zlepšila – tak, aby ich nájom neodrádzal od sťahovania sa za lepšími pracovnými príležitosťami.

Keďže ekonomické a finančné výhody spojené s mobilitou pracovných síl nečerpajú iba dotknutí jednotlivci a ich rodiny, ale aj spoločnosť ako celok cez vyššie príjmy daní z práce a nižšie výdavky na sociálnu pomoc, existuje opodstatnenie pre kompenzáciu časti nákladov spojených so sťahovaním z verejných zdrojov. Už dnes si uchádzači o zamestnanie môžu nárokovať príspevok na presťahovanie sa za prácou v rámci aktívnych politik trhu práce. Tento nástroj však zostáva jedným z najmenej využívaných a v roku 2015 ho na celom Slovensku využilo iba 46 ľudí. Je preto potrebné vyhodnotiť, či je nízky záujem o tento typ pomoci spôsobený nedostatočnou výškou príspevku, alebo inými faktormi, ktoré odrádzajú uchádzačov od sťahovania sa za prácou.

V rámci aktívnych politik trhu práce je ďalej potrebné prehodnotiť efektívnosť jednotlivých nástrojov vo vzťahu k ich dopadu na geografickú mobilitu. Toto je empirická otázka, ktorú možno v slovenskom kontexte relatívne ľahko otestovať. Výsledky zo severských štátov naznačujú, že vzdelávacie aktivity a školenia majú priaznivejšie dopady na mobilitu uchádzačov ako dotácie na podporu zamestnanosti, ktoré uchádzačov do väčšej miery pútajú k miestnemu trhu práce (Lindgren a Westerlund, 2003). Tieto výsledky teda iba posilňujú vyššie uvedený návrh klásť v alokovaní verejných zdrojov na aktívne politiky trhu práce väčší dôraz na vzdelávanie.

Okrem nástrojov finančnej pomoci mobility by bolo tiež vhodné začať diskutovať o možnosti zavedenia opatrení, ktoré by uchádzačov motivovali sťahovať sa za prácou pod hrozbou sankcií.

Na rozdiel od Slovenska sa napríklad vo viacerých krajinách OECD uplatňuje ako podmienka poberania dávky v nezamestnanosti ochota uchádzača akceptovať pracovnú ponuku v inom regióne, než v ktorom býva. V rámci vyššie navrhovaných opatrení (rozšíriť nárok na dávku v nezamestnanosti na širšiu skupinu uchádzačov o zamestnanie a prehodnotiť podmienky pre poskytovanie aktivačného príspevku ako súčasť pomoci v hmotnej núdzi) by sa preto dalo uvažovať aj o zavedení podobnej podmienky mobility na niektoré skupiny uchádzačov na Slovensku.

Použitá literatúra:

- Annoni P. and Dijkstra L. (2013), EU Regional Competitiveness Index RCI 2013, *JRC Scientific and Policy Reports*, European Commission
- Barr B., Clayton S., Whitehead M., Thielen K., Burström B., Nylén L. and Dahl E. (2010), To What Extent Have Relaxed Eligibility Requirements and Increased Generosity of Disability Benefits Acted as Disincentives for Employment? A Systematic Review of Evidence from Countries with Well-Developed Welfare Systems. *Journal of Epidemiology & Community Health* 64(12), str. 1106-1114.
- Bassanini A., a Duval R. (2006), Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 35, OECD Publishing
- Blanchard O., a Wolfers J. (2000), The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, *The Economic Journal*, 110(462)
- Card D., Kluve J. and Weber A. (2015), What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *NBER Working Paper* 21413, National Bureau of Economic Research
- Inštitút finančnej politiky (2014), Unemployment in Slovakia, *Economic analysis* 30
- Inštitút finančnej politiky (2016a), Institutional Drivers of NAIRU, *Economic analysis* 36
- Inštitút finančnej politiky (2016b), Veľa práce na úradoch práce: Efektivita a účinnosť služieb zamestnanosti, *Ekonomická analýza* 40
- Kluve J. (2010), The effectiveness of European active labor market programs, *Labour economics*, 17(6), str. 904-918
- Langenbucher K. (2015), How Demanding are Eligibility Criteria for Unemployment Benefits? Quantitative Indicators for OECD and EU Countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 166

- Lemieux T. a Milligan K. (2008), Incentive Effects of Social Assistance: A Regression Discontinuity Approach, *Journal of Econometrics*, 142(2), str. 807-828
- Lindgren U. a Westerlund O. (2003), Labour Market Programmes and Geographical Mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed, *IFAU Working Paper* 2003:6
- Marcinčin A., a Marcinčinová L. (2014), Trh práce a Rómovia: stav, príčiny a odporúčania, *Prognostické práce*, 6(2) str. 139-182
- Nickell S. (1997) Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America, *The Journal of Economic Perspectives*, 11(3)
- OECD (2005a), *OECD Employment Outlook* 2005, Chapter 3, OECD Publishing, Paris
- OECD (2005b), *OECD Employment Outlook* 2005, Chapter 4, OECD Publishing, Paris
- OECD (2005c), *OECD Employment Outlook* 2005, Chapter 2, OECD Publishing, Paris
- OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Slovak Republic* 2009, OECD Publishing, Paris
- OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Slovak Republic* 2014, OECD Publishing, Paris
- OECD (2015), *OECD Employment Outlook* 2015, Chapter 3, OECD Publishing, Paris
- OECD (2016), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, *OECD Skills Studies*, OECD Publishing, Paris
- Rosenthal S. S. a Strange W. C. (2004), Evidence on the Nature of Agglomeration Economics, v H. Vernon a J. Thisse (eds.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, Elsevier-North-Holland, Amsterdam
- Svetová banka (2012), *Protecting the Poor and Improving Employability. An assessment of the social assistance system in the Slovak Republic.*

Hodnoty Progresívneho Slovenska

1) Progres

Veríme, že svet a spoločnosť, v ktorej žijeme je možné zlepšovať za každých okolností. Nielen v období rozmachu, ale aj v ťažkých časoch. Musí sa však spojiť kritická masa ľudí, ktorým na zmene k lepšiemu záleží. Rozvoj a napredovanie našej spoločnosti musia cítiť všetci. Tých, ktorí sú vpredu musí motivovať a povzbudzovať a tým, ktorí ostávajú vzadu musí pomáhať.

2) Sloboda

Veríme v slobodu jednotlivca, ktorej vyjadrením je liberálno-demokratický spoločenský systém. Veríme v spoločnosť, kde slobodní jednotlivci vytvárajú prostredie spolupatričnosti a v ktorej sú práva jednotlivca vyvážené záujmami spoločnosti. Schopnosť naplňať spoločný záujem a mieru empatie a solidarity považujeme za dôležité znaky slobodnej spoločnosti.

3) Rovnosť

Veríme, že spoločnosť je tvorená jednotlivcami, ktorí sú si rovní vo všetkých právach. Preto považujeme za dôležité chrániť slabších, tých, čo sú v menšine, či tých, ktorí sú akýmkoľvek spôsobom znevýhodnení, aby mohli svoje práva realizovať. Kritériami rovnosti v spoločnosti je pre nás možnosť dôstojného života pre všetkých a rozmanitosť tých, ktorí majú rovnaké práva.

4) Poznávanie a krása

Veríme v spoločnosť, ktorá umožňuje jednotlivcovi prístup k poznávaniu a kráse. Schopnosť poznávať svet okolo, kriticky ho hodnotiť, ale aj vnímať ho v momentoch harmónie považujeme za nevyhnutné pre dlhodobý rozvoj akéhokoľvek spoločenstva a jeho hodnôt.

5) Spravodlivá spoločnosť

Vyjadrením rovnosti práv je pre nás spravodlivé zaobchádzanie so všetkými členmi spoločenstva bez rozdielu. Zabezpečenie spravodlivosti, dostupnej každému v reálnom čase, považujeme za základnú povinnosť verejnej moci. Je preto zodpovednosťou tých, ktorým spoločnosť zverí výkon moci a starostlivosť o verejné statky.

6) Ekonomika ako nástroj rozvoja

Ekonomiku chápeme ako nástroj na zlepšovanie spoločnosti, nie ako cieľ jej existencie. Preto považujeme za dôležité rozvíjať slobodný trh v takej miere, ktorá umožňuje vyvážený rozvoj spoločenstva a podporovať ekonomickú politiku, ktorá chráni dôstojnosť všetkých ľudí a berie do úvahy udržateľnosť prostredia pre budúce generácie.

7) Udržateľné prostredie

Kvalitu a trvalú udržateľnosť prostredia, v ktorom naša spoločnosť existuje, považujeme za kľúčový predpoklad k jej zachovaniu a napredovaniu. Toto prostredie pre nás nie je iba fyzickým priestorom, ale aj spoločne zdieľaným právnym a hodnotovým rámcom. Kultiváciu verejného priestoru ako spoločného prostredia, ktoré je motivujúce, udržateľné a spravodlivé voči všetkým, ktorí v ňom žijú, vnímame ako nevyhnutnú úlohu spoločnosti.

8) Demokratické inštitúcie

Veríme v posilňovanie moderných, otvorených a efektívnych demokratických verejných inštitúcií, ktoré sú najlepším nástrojom na formovanie a ochranu spoločenských hodnôt a vytváranie verejných

statkov. Inteligentné formy regulácie považujeme za nástroje na vytvorenie rovnosti príležitostí, ochranu slabších a znevýhodnených a zvelaďovanie verejného priestoru.

9) Európa a svet

Veríme, že hranice štátu, v ktorom žijeme, nie sú hranicami našich hodnôt a zodpovedností. Podporujeme integráciu a spájanie síl v rámci Európy, ale aj tesnejšie prepojenie s ďalšími krajinami vyznávajúcimi liberálno-demokratické hodnoty. Otvorenosť voči iným považujeme za najlepší spôsob budovania vlastnej identity založenej na zdieľaní rovnakých hodnôt a ich efektívnom presadzovaní. Komunikáciu, spoluprácu a solidaritu s ostatnými národmi a krajinami vnímame ako dôležitý nástroj na dosiahnutie pokoja, mieru a udržateľného života na našej planéte.

10) Budúcnosť

Sme presvedčení, že budúcnosť jednotlivcov a spoločnosti závisí na tom, ako sme pripravení na nastávajúce výzvy. Veríme preto v rozmanitú a otvorenú spoločnosť. Len takáto spoločnosť dokáže tvoriť nové nápady, nachádzať nové riešenia a pružne reagovať na výzvy, ktoré prináša rýchly vývoj spoločenských štruktúr, vedy a technológií. Veríme v budúcnosť, ktorá neprichádza, ale ktorú aktívne tvoríme. V budúcnosť, ktorá pre nás nie je hrozbou, ale príležitosťou.