

K INTERAKCIÁM SOCIÁLNEJ POLITIKY A TRHU PRÁCE¹

INTERACTIONS OF SOCIAL POLICY AND LABOUR MARKET

KOŠTA Ján

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá hlavnými makroekonomickými a mikroekonomickými aspektmi sociálnej politiky a vplyvom hlavných opatrení sociálnej politiky ovplyvňujúcich hlavne ponuku pracovných síl, osobitne nižšej kvalifikácie. Analýza možností ako znižovať hlavne dlhodobú nezamestnanosť nízkokvalifikovaných pracovných síl sa však zameriava aj na metódy ovplyvňovania rastu dopytu po práci. Vzhľadom na zložitosť presadenia zmien v sociálnej politike štátu sa v príspevku venujeme aj politickej priechodnosti navrhovaných opatrení v sociálnej politike. Odporúčania v príspevku sú podložené aj štatistickou analýzou.

Abstract

This paper devotes itself to the main macro and microeconomic aspects of social policy and to the influences of primary social policy measures influencing the labour supply of labour force. The analysis of possibilities how to decrease first of all the long term unemployment of low qualified labour force is centred also on the methods of how to influence the increase of labour demand. In respect to intricacy of enforcement of changes in the social policy we discuss also the possibilities of putting into effect the proposed changes from the point of view of politics. The recommendations in this paper are backed up by the statistical analysis.

ÚVOD

Vzťah medzi sociálnou politikou a trhom práce je interdependentý². Zamestnanosť ako určujúca forma v ktorej vystupuje trh práce (ako jednota ponuky práce, dopytu po práci a miezd), vytvára základné predpoklady pre tvorbu zdrojov pre sociálnu politiku štátu tak voči zamestnaným osobám, nezamestnaným osobám ale aj voči osobám mimo trhu práce (deťom, mladým ľuďom v príprave na povolanie, osobám v postproduktívnom veku, invalidom a pod.).

Sociálna politika plní viaceré funkcie. Jednou z hlavných foriem prejavu sociálnej politiky sú výdavky štátu na sociálnu ochranu podľa účelu³. Prevažná časť výdavkov na sociálnu ochranu je určená na krytie potrieb ľudí mimo trhu práce. Avšak aj pracovné sily, ktoré sú dlhodobo zamestnané, sú z času na čas práceneschopné, nezamestnané, potrebujú byť veľakrát rekvalifikované a pod., a počas všetkých týchto období sociálny systém štátu zabezpečuje jednotlivcovi a jeho rodine v prípade výpadkov príjmov plynúcich z pracovnej činnosti (zo zamestnania alebo z podnikania) dostatočné príjmy pre život. Priemerná úroveň príjmov na

¹ Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA 2/0158/12 Politika zamestnanosti vo vzťahu k nízkokvalifikovaným pracovným silám.

² V príspevku kladieme dôraz na vplyv sociálnej politiky na trh práce, nie naopak.

³ Kvôli zjednodušeniu z finančného hľadiska v tomto príspevku hodnotíme sociálnu politiku prostredníctvom výdavkov na sociálnu ochranu, resp. na ich hlavné časti.

jedného člena rodiny či domácnosti, v ktorej zamestnaná osoba žije, by mala byť priamoúmerná pracovným príjmom tejto zamestnanej osoby. Príjmy plynúce zo sociálneho systému (teda z prostriedkov spoločnosti určených na sociálnu ochranu, napríklad podpora v nezamestnanosti, nemocenské, dávky v hmotnej núdzi, prídavky na deti, materské a pod.) by mali mať doplnkový charakter v obdobiach, v ktorých je rodina, resp. domácnosť zbavená z objektívnych dôvodov príjmov ich členov z pracovnej činnosti, alebo je táto rodina (domácnosť) vystavená zvýšeným výdavkom a nákladom na život v súvislosti s výchovou detí. Je racionálne predpokladať, že osoba v produktívnom veku a schopná pracovať by po určitom období práceneschopnosti alebo nezamestnanosti mala mať prirodzený záujem sa znovuzamestnať, a tak zvýšiť priemerný príjem na jedného člena rodiny či domácnosti. Preto je nevyhnutné, aby úroveň sociálnych príjmov rodiny (domácnosti) bola na jednej strane dostatočne vysoká pre život všetkých jej členov, no na druhej strane musí byť dostatočne nízka, aby neodrádzala práceneschopných členov rodiny (rodičov) hľadať si prácu, zamestnať sa, kontinuálne si udržiavať potrebnú kvalifikáciu, dlhodobo pracovať a tak si zabezpečiť aj prostriedky na starobu (prostredníctvom odvodov do príslušných sociálnych a dôchodkových fondov).

V podmienkach, keď nezamestnanosť nadobúda neprimerane vysokú mieru, ale aj v podmienkach nedostatočných daňových príjmov štátu, ktoré môžu byť použité na sociálnu ochranu (i v podmienkach vysokej zadlženosti štátu), úlohou sociálnej politiky štátu je analyzovať sociálne príjmy rodiny (domácnosti) vo vzťahu k príjmom plynúcim (potenciálne alebo reálne) z pracovnej činnosti práceneschopných členov rodiny (domácností).

V príspevku si všímame politiky a nástroje, ktoré môže štát použiť na ovplyvňovanie hlavne ponuky nízkokvalifikovaných pracovných síl a dlhodobo nezamestnaných, ale aj niektoré nástroje na ovplyvňovanie dopytu po práci. Cieľom tohto príspevku nie je za každú cenu navrhnúť zníženie sociálnych príjmov domácností, a tým znížiť zadlženosť štátu. Už v úvode upozorňujeme, že paralelne so sprísnením niektorých výdavkov na sociálnu politiku musia byť vytvárané pracovné miesta, aby sa znížilo sociálne napätie v spoločnosti.⁴

1 PRECIZOVANIE PROBLÉMU (AJ POHĽADOM DO NEDÁVNEJ MINULOSTI)

Načrtnutie problému interakcií medzi sociálnou politikou a trhom práce v úvode sa žiada ďalej rozviesť. Slovenská republika rok po cenovej liberalizácii, t. j. ku koncu roka 1991, mala viac ako 300 tis. nezamestnaných a miera nezamestnanosti presiahla úroveň 11%. Odvtedy najvyššiu úroveň dosiahla miera nezamestnanosti v roku 2001 – 19,2 %. Iba v jednom roku – 2008 – bola miera nezamestnanosti pod hranicou 10 %, a to na úrovni 9,6 %. Po nástupe hospodárskej a finančnej krízy v roku 2008 nezamestnanosť znova rástla a v roku 2013 dosiahla až 14,2 % (Štatistický úrad SR, Slovstat, metodika ILO).⁵

⁴ Negatívnu skúsenosťou v tomto smere je rok 2004, keď zníženie niektorých sociálnych dávok viedlo až k sociálnym nepokojom v sociálne vylúčenej časti spoločnosti.

⁵ Na tomto mieste treba pripomenúť rozdielny demografický vývoj v jednotlivých mladších vekových skupinách vstupujúcich na trh práce. V deväťdesiatych rokoch minulého storočia sa okrem iných politík začala v dôsledku vysokých populačných ročníkov potenciálne vstupujúcich na trh práce začala praktizovať aj politika „zadržania“ mladých ľudí v príprave na povolanie, aby sa oddialil vstup mladých ľudí prvýkrát vstupujúcich na trh práce. Negatívnou črtou tejto politiky bolo nezvládnutie procesu určovania štruktúry vzdelávania podľa študijných a učebných odborov. Dynamický rast vysokého školstva sa podpísal pod jeho nateraz nízku kvalitu, ktorá nemôže rásť bez príslušnej koncentrácie materiálnych a ľudských zdrojov. Na druhej strane bolo nutné zvýšiť podiely mládeže v príprave na povolanie na vysokých školách, čo vyplynulo z medzinárodného porovnania a zo zaostávania za vyspelými štátmi.

Jednou z prvých komplexnejších štúdií, ktorá analyzovala vplyv sociálnych dávok s aktívnymi politikami trhu práce vrátane Slovenska po rozšírení EÚ v roku 2004 bola štúdia pripravená pre DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Európskej komisie (ECORYS Nederland BV, 2008).

Prirodzeným dôsledkom nepriaznivého vývoja v nezamestnanosti, ktorú navyše zhoršuje už po dlhé roky najvyšší podiel dlhodobej nezamestnanosti spomedzi krajín EÚ, je skutočnosť, že veľká časť obyvateľstva s prednostom domácnosti v produktívnom veku, resp. rodičmi v produktívnom veku, žije prevažne zo sociálnych dávok⁶. V týchto rodinách sa nezamestnanosť rodičov stáva štandardom a vzorom pre nastupujúcu generáciu. Život rodičov bez záujmu o prácu vedie aj deti k zanedbávaniu základných školských povinností na základných školách. Častá je nielen úplná absencia na vyučovaní počas dňa, ale aj „úteky“ detí zo školy počas vyučovania. Platí to osobitne pre deti rodičov s nízkou kvalifikáciou (rodičia predstavujú buď časť dlhodobo evidovaných nezamestnaných na úradoch práce, alebo ide aj o osoby úplne mimo trhu práce bez zaevidovania sa na úradoch práce). Opatrenie umožňujúce odoberať rodičom prídavky na deti, a tak motivovať rodičov k posielaniu detí do školy, v podstate plošne nefunguje.

Súvisiace problémy s výchovou najmladšej generácie sa koncentrujú v istých regiónoch Slovenska (v decembri 2013 bola v 16 okresoch miera nezamestnanosti vyššia ako 20 % a v 29 okresoch presiahla 15 %). Dlhodobá nezamestnanosť i vylúčenie z trhu práce sa pozoruje u veľkej časti hlavne rómskej populácie.

Posledná veľká zmena v sociálnej politike štátu (v oblasti dôchodkového zabezpečenia, v rodinnej politike, politike sociálnej inklúzie, financovania aktívnej politiky trhu práce, dani z príjmu fyzických osôb a pod.), t.j. tých častí sociálnej politiky, ktoré ovplyvňujú chovanie pracovných síl na trhu práce, bola uskutočnená s platnosťou od roku 2004⁷. Avšak hlavnou charakteristikou dávok štátnej sociálnej podpory je ich vyplácanie bez testovania úrovne rodinných príjmov, ktoré sa považovalo za nadmerne administratívne náročné. Ak abstrahujeme od pravidelnejších valorizácií sociálnych dávok vyplývajúcich z inflácie a od zníženia dane z príjmu nízkopríjmových skupín⁸, po roku 2004 prakticky nedošlo k žiadnym podstatným zmenám v sociálnej politike, ktoré by sa prejavili reštrukturalizáciou príjmov nízkopríjmových skupín. Výnimkou bol predovšetkým rodičovský príspevok, predĺženie materskej dovolenky z 28 na 34 týždňov, podmienky získania aktivačného príspevku a vyplácanie príspevku pri narodení dieťaťa až po tretie narodené dieťa.

Rodičovský príspevok sa diferencoval od januára 2010, kedy rodičovský príspevok poberateľ, ktorý pred jeho priznaním pracoval, predstavoval 256 EUR (počas prvých dvoch rokov) a pre poberateľov, ktorí pred jeho priznaním nepracovali len 164, 22 EUR. V treťom roku sa obom skupinám vyplácal rodičovský príspevok v rovnakej, nižšej výške.⁹ Po nástupe novej vlády v roku 2010 došlo znova k úprave rodičovského príspevku, ktorý sa s platnosťou od 1.1.2011 začal vyplácať v jednotnej výške 190,10 EUR do troch rokov dieťaťa a súčasne sa zrušila podmienka zákazu paralelnej pracovnej činnosti, a teda zárobku.

⁶ Kvantifikácia tohto fenoménu by vyžadovala analýzu individuálnych dát z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny i zo Sociálnej poisťovne (len získanie týchto dát je nad rámec finančných možností z jedného výskumného projektu).

⁷ Ako konkrétny príklad diferencovaného prístupu k vyplácaniu sociálnych dávok v závislosti od pracovnej činnosti rodičov možno uviesť daňový bonus na dieťa.

⁸ Zákon č. 688/2006 zo dňa 6. decembra 2006, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

⁹ Od detailných podmienok vyplácania jednotlivých sociálnych dávok abstrahujeme; všímame si len najpodstatnejšie zmeny.

Finančné problémy štátu v súvislosti s ekonomickou a finančnou krízou i snaha o užšie prepojenie sociálnej politiky a trhu práce primäli ministra práce, sociálnych vecí a rodiny J. Mihála (SITA, 2011), aby konštatoval: „Štátne zdroje by nemali slúžiť na to, aby si niekto z plodenia, robenia detí, robil zárobkovú činnosť. Ide o to, aby rodičovským príspevkom boli podporené tie rodiny, ktoré tejto republike aj niečo dávajú.“

Ďalšiu diferenciáciu niektorých sociálnych dávok (rodičovského príspevku a príspevku pri narodení dieťaťa) navrhol štátny tajomník MPSVaR SR v júli 2013. Po protestoch rodičov premiér R. Fico osobne vyhlásil, že sa sociálne dávky diferencovať nebudú.¹⁰ Toto striedanie nielen názorov ale aj pevnejších pravidiel na vyplácanie sociálnych dávok komentovala Z. Kusá (Pravda, 2013) nasledovne: „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,“

Osobitne treba spomenúť postoj odborov ako sociálneho partnera v tak závažnej problematike, ako sú zmeny sociálnych dávok. Keď MPSVaR SR oznámilo v máji 2013 úmysel šetriť na prídavkoch na deti u vysokopríjmových rodín (s príjmom nad 2500 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, 24.5.2013).¹¹ Podľa názoru predsedu Odborového zväzu KOVO E. Machynu treba s akýmikoľvek úpravami dávok počkať prinajmenšom dovtedy, kým nebudú k dispozícii nástroje na zisťovanie reálnych príjmov domácností“ (Pravda, tamže)¹².

Finančné problémy zo zostavením štátnych rozpočtov každý rok posúvajú na neurčito riešenie dlhodobých sociálnych a ekonomických problémov Slovenska, osobitne riešenie nízkej pôrodnosti¹³ a zvýšenie motivácie zamestnať sa hlavne pre nízkopríjmové skupiny.

Zníženie pôrodnosti po roku 1989 je dôsledkom celého radu spoločensko-politických a ekonomických faktorov (ktoré malo negatívny vplyv na rovnomerné vyťaženie školských a predškolských zariadení, potrebnú rekvalifikáciu pracovných síl, na dôchodkový systém a pod.) a nemožno celé zníženie pôrodnosti pripisovať iba absencii zdrojov na rodinnú

¹⁰ Po oznámení prezidentskej kandidatury premiérom R. Ficom bolo jasné, že vládna strana nechce nič meniť v sociálnom systéme pre prípadné riziko v najbližších celoštátnych voľbách (v tomto prípade v prezidentských voľbách).

¹¹ Podľa nášho názoru má vláda strach z dôsledkov radikálnejších (ale nutných) zmien v sociálnom systéme. Ukazuje sa, že presadenie zmien v sociálnom systéme v blízkej budúcnosti by vyžadovalo súhlas veľkej väčšiny parlamentných strán alebo ľavo-pravú „veľkú“ koalíciu podobne ako sa to udialo v Nemecku, kde sa tam presadila celoštátna minimálna mzda. Opozícii sa do sociálne citlivých zmien nechce ísť spolu s vládnu väčšinou, lebo si je vedomá, že časť obyvateľov všetky citlivé zmeny v sociálnom systéme primerane politickej strane (stranám) vo vládnej koalícii v najbližších parlamentných voľbách „spočíta“. Vládna strana (resp. koalícia) si je dôsledkov radikálnejších sociálnych zmien na výsledok najbližších parlamentných volieb jasne vedomá a tak radšej do sociálneho systému nezasahuje. Zdá sa, že Slovensko dopláca pri nutných zmenách sociálnej politiky na hru politických strán, resp. na ich mocenský boj. Aj politici v tejto súvislosti po voľbách do VÚC koncom roka 2013 poukazovali, že neriešenie sociálnych problémov môže viesť k prekvapivým volebným výsledkom pri najbližších parlamentných voľbách. Asi ich jediným pozitívnym výsledkom by bolo „donútenie“ tak pravicových ako aj ľavicových strán vytvoriť tzv. „veľkú“ koalíciu, ak by žiadna strana klasického politického spektra nemohla sama vytvoriť funkčnú väčšinovú vládu.

¹² Ako podľa nášho názoru správne argumentujú autori štúdie INESS (Ďurana, Dinga, 2013, str. 7), sa dnes 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 rodinných príjmov aj u iných skupín obyvateľstva.

¹³ Napríklad vláda I. Radičovej zaviedla výšku materskej dovolenky vo výške 65 % vymeriavacieho základu, ale na zvýšenie na úroveň 75 % už neboli finančné zdroje.

politiku (ako významnej súčasti sociálnej politiky). Je zrejmé, že terajší model sociálnej politiky vrátane rodinnej politiky „vyhovuje“ z demografického hľadiska v prvom rade sociálne vylúčenej časti rómskeho etnika, čím sa prehľbuje jej zotrvávanie v pasci chudoby a v pasci neaktivity.

Na problém nízkej pôrodnosti upozornila zo sociálnych partnerov aj Konferencia biskupov Slovenska, ktorá do programového vyhlásenia vlády SR po diskusii jej čelných predstaviteľov s reprezentantmi vládnej strany za okrúhlym stolom predložila svoje požiadavky, ktoré sa mali zapracovať do programového vyhlásenia vlády. Medzi ôsmimi prioritami sa nachádzala aj nasledovná: „Zvýšiť podporu s viacerými deťmi, ak rodičia riadne pracujú a riadne ich vychovávajú.“ (Katolícke noviny, 17/2012). Doteraz sa v sociálnom systéme v tejto súvislosti nič nezmenilo.

Ako príklad terajšieho stavu sociálnych nástrojov, ktoré spôsobujú deformácie v demografickom vývoji a v motivácii sociálne vylúčenej časti obyvateľstva zapojiť sa do aktívnej práce, môže slúžiť konštatovanie exministra práce, sociálnych vecí a rodiny Ľ. Kaníka (2013), ktorý príspevok pri narodení dieťaťa zhodnotil nasledovne: „Tento príspevok je síce jednorazový, ale práve jeho relatívne vysoká výška spôsobuje, že v súčasnosti je jeden z hlavných motivačných faktorov pre predčasné materstvo maloletých dievčat. Zavedením tohto príspevku sa tento negatívny jav stal veľmi častým a vôbec nie výnimočným. Bolo by vhodné, aby sme výplatu tohto príspevku podmienili pracovnou aktivitou rodičov.“¹⁴

Štúdia INESS (Ďurana, Dinga, 2013) išla v návrhu zmien v sociálnej politike najďalej, pokiaľ ide o šetrenie verejných finančných prostriedkov. Autori vyčíslili nimi navrhované úspory v sociálnej politike (vo vyplácaní dávok štátnej sociálnej podpory) vo výške 270 mil. EUR pri zachovaní nutnej miery solidarity. Ich návrhy vychádzali jednoznačne z potreby testovania príjmov domácností a z toho vyplývajúcej redukcie sociálnych dávok pre vyššie príjmové skupiny domácností. Za povšimnutiahodné stojí aj ich upozornenie na politickú priechodnosť navrhovaných opatrení. Problém politickej priechodnosti racionálnych zmien v sociálnej politike vo vzťahu k nízkokvalifikovaným pracovným silám s ohľadom na potreby trhu práce a zamestnanosti bude pravdepodobne limitujúcim faktorom, aby sa zvýšila zamestnanosť a vysoká odkázanosť veľkej časti sociálne vylúčenej populácie na sociálnych dávkach. Aj keď sa všeobecne tak v politických ako aj odborných kruhoch v tejto otázke väčšina zhoduje na aplikovaní zásady „pracovať sa oplatí“, jej konkrétne podoby však budú vyžadovať pravdepodobne ešte dlhú spoločenskú diskusiu, ak nedôjde zo strany politických strán k zjednoteniu názorov v oblasti fundamentálnych zmien v sociálnej politike štátu, ktoré by sa prejavili čo najskôr tak vo zvýšenej pôrodnosti ako aj vo zvýšení zamestnanosti.

2 MAKROEKONOMICKÉ SÚVISLOSTI SOCIÁLNEJ POLITIKY A TRHU PRÁCE

Vzťah medzi sociálnou politikou a trhom práce sa v odborných (ale aj politických) diskusiách prejavuje predovšetkým na mikroekonomickej úrovni, t. j. na úrovni domácností. Tento vzťah sa hodnotí prostredníctvom štruktúry príjmov domácnosti, ktoré táto domácnosť získava buď zo sociálneho systému (prostredníctvom jednotlivých sociálnych dávok, a to dávok štátnej

¹⁴ K tomuto problému sa vyjadrila 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.“

sociálnej podpory alebo dávok štátnej sociálnej pomoci, prípadne z poistného systému) alebo z práce (vo forme mzdy alebo kapitálových príjmov) jej členov v produktívnom veku.

Domnievame sa, že je nutné venovať pozornosť a analyzovať vzťah medzi sociálnou politikou a trhom práce aj na makroekonomickej úrovni, a to prostredníctvom štruktúry verejných výdavkov na sociálnu ochranu, ktoré sa týkajú osôb v produktívnom veku, ako aj prostredníctvom ďalších makroekonomických agregátov, ktoré súvisia s fungovaním trhu práce. Samozrejme, pri zabezpečení homogenity makroekonomických agregátov je možné porovnávať nielen vývoj v jednej krajine v čase, ale je možné porovnávať aj vývoj v krajinách (napr. EÚ alebo OECD a pod.).¹⁵ Napríklad možno porovnávať objem vynaložených prostriedkov na rodinnú politiku (resp. celkovú sumu prostriedkov vynaloženú štátom na vybrané opatrenia sociálnej podpory alebo na opatrenia sociálnej pomoci) a prostriedkov, ktoré sú určené na politiku trhu práce (tak na pasívnu ako aj jej aktívnu zložku). V istom zmysle by vyčerpávajúce makroekonomické porovnanie malo obsahovať aj výdavky štátu na tvorbu pracovných miest, ktoré dostávajú hlavne zahraničné firmy (napr. z oblasti automobilového priemyslu). Do takýchto makroekonomických modelov by mali byť zahrnuté tak poskytnuté daňové úľavy firmám v súvislosti s tvorbou pracovných miest (daňové úľavy z príjmu právnických osôb), ako aj oslobodenie od platenia odvodov do Sociálnej poisťovne a do zdravotných poisťovní v súvislosti so zamestnávaním dlhodobo nezamestnaných¹⁶. To znamená, že daná úroveň zamestnanosti (a s ňou spojená úroveň nezamestnanosti) vyžaduje na jednej strane istý objem verejných výdavkov a danej úrovni zamestnanosti zodpovedajú isté výdavky na sociálnu politiku (resp. jej časť, ktorá je zameraná smerom k osobám v produktívnom veku). Štát má vždy možnosť buď vydávať viac priamych prostriedkov (napr. zahraničným) firmám na dodatočný počet novovytvorených pracovných miest a taktiež vydávať viac prostriedkov na aktívnu politiku trhu práce, a tak znižovať mieru nezamestnanosti, alebo má možnosť (potom skôr povinnosť) vydávať viac prostriedkov na sociálny systém (sociálnu politiku), konkrétne na podpory v nezamestnanosti, dávky v hmotnej núdzi a rôzne prídavky k jednotlivým sociálnym dávkam, ktoré súvisia so zvýšenou nezamestnanosťou (otázkou ale je, dokedy bude mať štát dostatok prostriedkov na tento účel).

Ako príklady takýchto modelových prepočtov spomenieme dve štúdie. Prvou je štúdia A. Marcinčina a L. Marcinčinovej (2009), Straty z vylúčenia Rómov, v ktorej autori odhadli straty vo výške 7 až 11 % HDP, o čo by mohol byť vyšší HDP v porovnaní s terajším stavom. Za najväčší prínos tejto štúdie treba považovať návrh na vytváranie programov pre zamestnávanie Rómov. Bez nich nebude môcť zvýšiť zamestnanosť sociálne vylúčenej časti obyvateľstva.

Druhou štúdiou je štúdia V. Páleníka, M. Páleníka a I. Oravcovej (2013), kde v kapitole „Makroekonomický dosah zavedenia inkluzívneho zamestnávania“ autori odhadli ročné náklady na inkluzívny trh práce¹⁷ v horizonte 10 rokov vo výške cca 770 mil. EUR (pri dodatočnom zamestnaní dlhodobo nezamestnaných vo výške 50. tis. nezamestnaných), avšak z tejto sumy sa má až 70 % vrátiť do verejného rozpočtu; z toho má reprezentovať 170 mil. EUR vyšší príjem odvodov a priamych daní a 110 mil. EUR úspory dosiahnuté vďaka nižšiemu počtu nezamestnaných (tamže, str. 42). Autori však nepredpokladali zmenu výšky jednotlivých sociálnych dávok, ktorá nie je (zatiaľ) imanentnou súčasťou modelu „inkluzívneho trhu“. V prípade poklesu sociálnych dávok by sa nutne zmenila aj výška úspor (ťažko možno predpokladať rast celkového objemu sociálnych dávok) spojená so zavedením

¹⁵ Modelové prístupy môžu ad hoc spôsobom precizovať finančné prostriedky štátu, ktoré sú určené na hlavné ciele v rodinnej politike a pod. a tie porovnávať napr. s výdavkami na aktívnu politiku trhu práce.

¹⁶ S platnosťou od 1.11.2013.

¹⁷ Inkluzívny trh práce je len istou formou sociálnych podnikov.

„inkluzívneho trhu“. Nedostatkom uvedeného modelu inkluzívneho trhu sa nateraz javia dva problematické predpoklady. Prvým je ochota dlhodobo nezamestnaných pracovať za minimálnu mzdu (čo bude musieť byť pravdepodobne podporené plošným znížením sociálnych dávok a vytvorením „ekonomického tlaku“ na zamestnanie sa). Druhým problematickým predpokladom je úspešnosť prechodu na otvorený trh práce na úrovni okolo 20 % inkluzívnych zamestnancov, t. j. okolo 10 tis. zamestnancov ročne. Možno predpokladať, že po roku pôsobenia na inkluzívnom trhu sa bude pravdepodobne musieť zachovať istá podpora zamestnávateľov na otvorenom trhu práce (napríklad formou úľav na sociálnych odvodoch).¹⁸

Makroekonomický prístup k analýze vzťahu sociálnej politiky a práce sa môže opierať o medzinárodné porovnanie výdavkov na hlavné sociálne dávky v agregátnej forme. Otázka teda znie: Sú výdavky na sociálnu politiku Slovenskej republiky v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ dostatočné, aby mohli tieto výdavky plniť všetky požadované funkcie (napr. podporu pôrodnosti, rodinnú politiku, ochranu pred chudobou a pod.)?

Skôr ako uvedieme údaje za medzinárodné porovnanie, v tabuľke 1 uvádzame štruktúru výdavkov na sociálnu ochranu na účel rodina/ deti za roky 2010 a 2011. Z údajov v tabuľke je zrejmé, že o objeme výdavkov na účel rodina/deti sú rozhodujúce tri položky, a to prídavky na deti vrátane daňového bonusu (46,7 % z celkového objemu dávok sociálnej ochrany), dávky na rodičovskú dovolenku (29,1 %) a dávky na materskú dovolenku (9,0 %), ktoré spolu predstavujú až 84,8 % z celkového objemu dávok. Ak má byť rodinná politika efektívnejšia, potom sa reštrukturalizácia musí dotknúť predovšetkým uvedených dávok. Z tabuľky tiež vyplýva, že testované dávky na príjem predstavujú len 2,3 % 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 domácnosti. Podstatné úspory vo výdavkoch na sociálnu (rodinnú) politiku nebude možné dosiahnuť bez testovania príjmov poberateľov jednotlivých dávok.

Tabuľka 1 Výdavky na sociálne dávky na účel rodina/deti

	2010	2011	Podiely v roku 2011
	mil. EUR		%
DÁVKY SOCIÁLNEJ OCHRANY	1158	1210	100
Netestované dávky na príjem	1132	1183	97,7
<i>Peňažné dávky</i>	1044	1085	89,6
Periodické	996	1039	85,8
Dávka na materskú dovolenku	78	109	9
Dávka na rodičovskú dovolenku	331	352	29,1
Rodinné alebo detské prídavky (vrátane daňového bonusu)	575	566	46,7
Iné peňažné periodické dávky	12	12	1
Jednorazové	48	46	3,8
Podpora pri narodení	44	44	3,6
Dávka na rodičovskú dovolenku	3	0	0
Iné jednorazové dávky	1	1	0,1

¹⁸ Toho času ešte nie sú známe efekty pôsobenia odvodových úľav pre zamestnávateľov v súvislosti so zamestnávaním dlhodobo nezamestnaných, ktoré platia od 1.11. 2013.

<i>Vecné dávky</i>	88	98	8,1
Denná starostlivosť o dieťa	4	7	0,6
Ubytovanie	52	54	4,5
Iné vecné dávky	33	38	3,1
Testované dávky na príjem	26	28	2,3
<i>Peňažné dávky</i>	26	28	2,3
<i>Vecné dávky</i>	0	0	0

Zdroj: Petrášová, A., Rybanský, P. (2013), ESSPROS – Výdavky a príjmy na sociálnu ochranu a počet poberateľov dôchodkov v roku 2011, Štatistický úrad SR

O medzinárodnom postavení Slovenska v súvislosti s hlavnými skupinami dávok na účel rodina/deti svedčia údaje v tabuľke 2.

Tabuľka 2 Výdavky na dávky v účele rodina/deti v PPS na obyvateľa, 2010

	Materská dovolenka	Rodičovská dovolenka	Detské prídavky	Dávky pri narodení	Denná starostlivosť	Soc.služby s ubytovaním	Iné dávky
EU 27	50,5	23,7	252,3	5,2	107,8	32,3	81,1
CZ	38,5	142,7	19,9	8,1	0	15,7	35,7
IE	64,7	0	587,8	0	0	132,2	357,6
HU	22,7	102,1	218,5	3,4	18,6	25,8	68,5
AT	48,3	0	635,7	0	170,5	42,4	50,3
PL	8,3	37,3	48,1	6,6	0	0	19,9
SK	21,2	90,3	156,8	12	1	14,2	20,1
SE	225,4	1,4	215,8	0,3	317,7	91,9	91,3

Poznámka: Iné dávky vrátane výpomoci v domácnosti. PPS – Purchasing Power Standard

Zdroj: Štatistický úrad SR

Pripomíname, že rodinná politika ako súčasť sociálnej politiky je plne v kompetencii každého členského štátu EÚ. Preto jestvuje pomerne široká paleta štruktúr jednotlivých dávok v krajinách EÚ. Túto skutočnosť možno tiež zneužiť pri zdôvodňovaní navrhovaných potrebných zmien v Slovenskej republike (to, čo sa chce zdôvodniť, to sa ľahko nájde ako vytrhnutý príklad z kontextu v niektorej krajine EÚ). Preto sme v tabuľke 2.2 uviedli všetky hlavné skupiny dávok a taktiež priemery za EU 27, všetky krajiny skupiny V 4 a ako vzor bývalých krajín EU 15 môžu poslúžiť Írsko, Švédsko a susedné Rakúsko. Tak z porovnania s priemerom EU 27 ako aj z porovnania s vyspelými krajinami vyplýva, že dávka pri narodení dieťaťa je úplne zbytočná a mala by sa buď úplne zrušiť (ako je to aj v ďalších krajinách okrem tých uvedených v tabuľke 2.2), alebo by sa jej časť (z hľadiska finančného objemu) mala zlúčiť s materským príspevkom počas materskej dovolenky napríklad zvýšením materského príspevku až na 100 % vymeriavacieho základu. Zrušením podpory pri narodení dieťaťa by sa mohol čiastočne eliminovať negatívny vplyv tejto dávky na nebezpečne klesajúci trend poklesu veku prvoroďčiek v getách a v sociálne vylúčených spoločnostiach.

V prípade, že sa naštartuje systém inkluzívneho trhu práce (Páleník, V., Páleník, M., Oravcová, I., 2013)¹⁹, bolo by potrebné, aby sa časť novovytvorených pracovných miest

¹⁹ Čo je mimoriadne dôležité pre riešenie (ne)zamestnanosti veľkej časti nateraz sociálne vylúčených osôb.

rezervovala aj pre ženy (zdôrazňujeme, že aj pre rómske ženy) a malo by sa uvažovať s paralelnou podporou „dennej starostlivosti o dieťa“. Táto forma rodinnej politiky je doteraz na Slovensku neznáma, ale úspešne funguje vo vyspelých krajinách, napr. v Dánsku hodnota PPS dosahuje v tejto skupine výdavkov až 508,0; v Luxembursku 347,7; vo Fínsku 302,5; v Holandsku 159,7; v Nemecku 153,5; vo Francúzsku 142,4; v Španielsku 138,0; v Slovinsku 104,3, v Taliansku 44,8. Aj Maďarsko je na tejto ceste a hodnota v tejto skupine dávok dosiahla 18,6 (na Slovensku len 1,0). Týmto opatrením by sa mali vytvoriť podmienky pre zamestnávanie aj rómskych žien. Je to najlepší spôsob ako v rómskych rodinách v segregovaných osadách vytvárať kultúrne vzory pre mladú generáciu. Nestačí, že pracuje len muž (otec); do práce (mimo domácnosti) by sa mali postupne zapájať aj ženy (matky). V tejto súvislosti treba podčiarknuť, že terajšie podmienky vyplácania daňového bonusu prispievajú k udržaniu tradičného rozdelenia činností vo všeobecnosti v každej rodine – muž je živiteľom rodiny a žena rodí deti a venuje sa domácnosti. Toto extrémne rozdelenie je badateľné hlavne v rómskych rodinách. Daňový bonus by sa mal preto prestať vyplácať paralelne s materskou dovolenkou i rodičovskou dovolenkou a mal by sa začať vyplácať až po skončení poberania dávky na rodičovskú dovolenku. Podmienky jeho vyplácania by sa mali sprísniť a daňový bonus by sa mal vyplácať len vtedy, ak pracuje aj muž aj žena (postačovalo by, aby žena pracovala na skrátený pracovný úväzok; minimum práce sa môže upraviť zákonnou normou). Takáto rodina so zapojením oboch rodičov v spoločenskej práci by mohla ešte profitovať z poskytovaných (dotovaných) služieb v dôsledku zavedenia „dennej starostlivosti o dieťa“.

Ďalšie návrhy na zmeny jednotlivých dávok rodinnej politiky sú predmetom nasledujúcej časti pojednávajúcej o mikroekonomických aspektoch rodinnej politiky.

3 MIKROEKONOMICKÉ SÚVISLOSTI SOCIÁLNEJ POLITIKY A TRHU PRÁCE

Mikroekonomické súvislosti sociálnej politiky a trhu práce sa musia zvažovať pri vytváraní podmienok pre uplatnenie princípu „pracovať sa oplatí“. To znamená, že sa porovnávajú dve situácie príjmov modelovej domácnosti (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 byť v prospech zamestnania sa tak jedného ako aj oboch rodičov. Jestvuje viacero faktorov, ktoré ovplyvňujú ochotu rodičov (jednotlivcov) sa zamestnať (tieto faktory môže štát racionálnymi parciálnymi politikami viac alebo menej ovplyvňovať).

Predovšetkým je to *požadovaná mzda (reservation wage)*²⁰, s ktorou musí ekonomická a sociálna politika v slovenských podmienkach začať pracovať a ju využívať. Požadovaná mzda je definovaná v negatívnom slova zmysle. Požadovaná mzda je najvyššia mzda, za ktorú jednotlivec nebude pracovať (Elliot, R.F., 1991).²¹ Inými slovami, jednotlivec musí dostať minimálne výšku „požadovanej mzdy“, aby jeho pracovná sila predstavovala časť

²⁰ V slovenskej ekonomickej odbornej terminológii sa doteraz neustálil preklad pojmu „reservation wage“. Navrhujeme používať preklad „požadovaná mzda“. Je to úroveň mzdy, ktorú považuje jednotlivec individuálne za svoju minimálnu mzdu; za inak nezmenených podmienok je ochotný sa za túto mzdu zamestnať.

²¹ 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.

súhrnnej ponuky práce, to znamená, aby vstúpil na trh práce (pritom nemáme na mysli len formálne sa zaevidovanie nezamestnaného na úrade práce, ale reálnu ochotu sa zamestnať). Výška požadovanej mzdy je na prvý pohľad neovplyvniteľná ekonomickou, resp. sociálnou politikou a je silno subjektívna. Subjektívne pociťovaná požadovaná mzda je však 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. Výška požadovanej mzdy je rozdielna podľa kvalifikácie a povolání a je determinovaná aj kultúrnym prostredím. Ochota členov domácnosti v produktívnom veku zamestnať sa stúpa s rozdielom medzi potenciálnym priemerným príjmom domácnosti plynúcim z práce jej členov v produktívnom veku (a sociálnych dávok) a priemerným príjmom na osobu, ktorý plynie domácnosti len zo sociálneho systému. Problém slovenského trhu práce na strane ponuky práce spočíva v tom, že rozdiel medzi obidvomi veličinami (teda priemerného príjmu sociálne vylúčenej domácnosti plynúceho z prírastku pracovných príjmov niektorého z členov domácnosti oproti príjmom zo sociálneho systému) je v prípade viacdenných rodín zanedbateľne malý. Je však paradoxné, že hlavne pravicové politické strany (a im blízke slovenské think-tanky)²² zdôrazňujú zrušenie minimálnej mzdy alebo tlmenie ich rastu (čo by malo podľa nich viesť k tvorbe pracovných miest), čo vytvára minimálne predpoklady, aby v podmienkach štedrých sociálnych dávok bola minimálna mzda aspoň na úrovni „požadovanej mzdy“ veľkého počtu nekvalifikovaných pracovných síl. Domnievame sa, že na Slovensku sa ešte nevyčerpal efekt „ekonomického donútenia“ a dávky plynúce zo sociálneho systému sú veľmi štedré. Plošné zníženie sociálnych dávok, resp. sprísnenie ich poberania, musí zákonite viesť k zníženiu požadovanej mzdy u veľkej časti nekvalifikovaných aj dlhodobo nezamestnaných osôb a v prípade, že úroveň tejto požadovanej mzdy je neúmerne vysoko nad úrovňou minimálnej mzdy, musí znamenať jej priblíženie sa „zhora“ k úrovni minimálnej mzdy. Aby sa zvýšila ochota nezamestnaných sa zamestnať *musí zároveň primerane vzrásť aj minimálna mzda*²³. Podľa štúdie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (Siebertová, Z., Senaj, M., Švarda, N., Valachyová, J., 2014) znižovanie sociálnych dávok o 10 % vedie u ľudí s nízkymi príjmami

²² Napríklad štúdia INESS, v ktorej autori (Dinga, J., Ďurana, J., 2013) navrhujú stanovenie minimálnej mzdy na úrovni 1 EUR (aby sa formálne zachoval záväzok Slovenskej republiky voči 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). Nedostatkom návrhu v štúdii INESS je skutočnosť, že autori nevyčíslili celkovú finančnú potrebu dotácií na nízke mzdy, iba konštatujú, že presadenie ich návrhu je „... len vecou legislatívnej úpravy a politickej vôle nájsť zdroje na odvodovú úľavu škrtaním neefektívnych výdavkov verejnej správy (tamže, str. 19). Autori neberú do úvahy ani skutočnosť, že na Slovensku už došlo k trvalému zníženiu daňového klinu (tax wedge) na nízke mzdy, z ktorých sa neplatí daň z príjmu a dovolávanie sa ďalších plošných dotácií na nízke mzdy by malo aj negatívny vplyv (na znižovanie miezd) v sektoroch, kde to vôbec nie je opodstatnené (napríklad telekomunikačný sektor by prepúšťal pracovné sily a znižoval by zamestnanosť bez ohľadu na dotovanie nízkych miezd; v prípade, že by došlo k dotovaniu miezd, zvyšovala by sa iba ziskovosť sektora, nie zamestnanosť. Preto je lepšie, ak sa podporuje zamestnanosť nízkokvalifikovaných pracovných síl (a dlhodobo nezamestnaných) hlavne prostredníctvom cielených aktívnych politík trhu práce, prípadne oslobodením zamestnávateľov od platenia príspevkov do sociálnych fondov v prípade zamestnania dlhodobo nezamestnaného.

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 charakter daní z príjmu (z miezd) má pri nízkych mzdách regresívny charakter, čo podporuje čistý príjem zamestnanca; terajší systém dane z príjmu fyzických osôb plne aplikuje zásadu „pracovať sa oplatí“.

²³ „Úroveň minimálnej mzdy spĺňa dvojité úlohy: 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, str.172).

k rastu ochoty pracovať o 0,8 percentuálneho bodu. Ak by sa jednotlivcovi ponúkol rast čistej mzdy o 10 %, jeho ochota pracovať by sa zvýšila o 2,3 percentuálneho bodu.

Zníženie sociálnych dávok spolu so zvýšením minimálnej mzdy považujeme za dve východiskové podmienky pre reálne uplatňovanie zásady „pracovať sa oplatí“ a pre vyvedenie podstatnej časti nezamestnaných a sociálne vylúčených osôb z *pasce neaktivity*.

Zachovanie celoštátnej minimálnej mzdy, a okrem toho pre všetkých uchádzačov o zamestnanie (to znamená, že minimálna mzda by mala byť jednotná aj pre 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 voľným trhom práce. Okrem toho je veľmi pravdepodobné (ako už bolo konštatované), 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 nemôže si v začiatku jeho spustenia dovoliť dotovať vyšší počet nízkych miezd aj na otvorenom trhu práce.

Z mikroekonomického hľadiska (z pohľadu domácností, resp. rodiny) pripadá do úvahy aplikovať pri znižovaní sociálnych dávok 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 roku (tak ako je to zvykom pri „veľkých“ novelách hlavných zákonov, teda v dostatočnom časovom predstihu) a mal by sa vzťahovať na všetky deti narodené až v tomto nasledujúcom roku (teda po 1. januári)²⁴; deväťmesačná doba 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;

- pri redukcii výšky sociálnych dávok by sa malo využiť tak absolútne zníženie dávok ako aj dĺžka ich poberania²⁵; 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; detské prídavky študujúcich na vysokých školách by sa mali nahradiť sociálnymi štipendiami;

- v časti 2 venovanej makroekonomickým súvislostiam sociálnej politiky a trhu práce sme uviedli niektoré možnosti zníženia rodinných dávok, resp. ich úplné zrušenie (napríklad podporu pri narodení dieťaťa); najdôležitejším 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 nevyplácali všetky dávky na každé dieťa (napríklad pri narodení dieťaťa), potom tento prístup treba využiť pri väčšom počte dávok. Doterajšie prídavky na deti (na každé dieťa) by sa mali začať vyplácať len do druhého dieťaťa a počnúc tretím dieťaťom by sa mali vyplácať len vo forme daňového bonusu (napríklad až v dvojnásobnej výške) ako tomu bolo doteraz. Hlavným momentom zmeny sociálneho systému by malo byť podstatné sprísnenie vyplácania

²⁴ Uplatnenie tejto zásady bude vyžadovať implementáciu špeciálneho režimu vyplácania sociálnych dávok pre deti, ktoré sa narodila po 1. januári budúceho roku v rodinách, ktoré už majú jedno, dve, tri, atď. deti v súlade s novým systémom sociálnych (rodinných) dávok.

²⁵ Naopak, ak sa v detailných analýzach ukáže potreba predĺženia doby poberania dávky, treba príslušnú dobu predĺžiť.

rodičovského príspevku a jeho limitovania alternatívne iba na dve alebo tri deti. Okrem toho by sa mal rodičovský príspevok vyplácať v dvoch úrovniach podľa toho, či jeho poberateľ pred narodením dieťaťa pracoval alebo nie. Rozdiel medzi týmito dvoma úrovňami by sa mal zväčšiť oproti stavu, keď bol tento dvojúrovňový systém v platnosti (napr. v roku 2010 nižší rodičovský príspevok predstavoval 64,1 % vyššieho, t.j. 164,20 EUR a 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 doby vyplácania rodičovského príspevku navrhovali pre Slovensko už v roku 2007 aj experti OECD (OECD, 2007b). Experti zdôraznili, že život bez zamestnania medzi mladými ženami s deťmi s veľkou mierou pravdepodobnosti zvyšuje riziko chudoby. Zníženie príjmu, ktoré je výsledkom zo stiahnutia sa z trhu práce²⁶ (konkrétnejšie opustenia pracovnej činnosti za mzdu) bude ťažké vyrovnávať aj štedrými prídavkami na deti a bude musieť tak či tak byť financované z daní, ktoré ako celok zaťažujú ponuku práce (tamže, str. 62). Vzhľadom na to, že aj u žien, ktoré majú šancu sa po rodičovskej dovolenke vrátiť do zamestnania, dochádza k zastaraniu ich zručností a kvalifikácie; experti navrhli podstatné skrátenie rodičovskej dovolenky a v prípade, že matka pracuje, štát by mal radšej podporovať starostlivosť o deti v detských zariadeniach do veku troch rokov dieťaťa (dnešný „príspevok na starostlivosť o dieťa“, ktorý môže v roku 2014 dosahovať až 230 EUR). Navrhujeme vyplácať rodičovský príspevok len do doby 20 mesiacov.²⁷ Treba tiež realizovať pôvodný zámer vlády I. Radičovej z roku 2011, aby sa postupne zvýšila úroveň materského príspevku. Navrhujeme zvýšiť tento príspevok postupne až na 100 % vymeriavacieho základu (ako kompenzáciu zrušenia príspevku pri narodení dieťaťa), samozrejme len u žien-matiek, ktoré pred pôrodom splnili podmienky na sociálne poistenie. Mali by sa okamžite zrušiť dve doby vyplácania materského príspevku v závislosti od toho, či sa jedná o dieťa narodené v úplnej rodina alebo dieťa vychováva len matka sama, aby nedochádzalo k zneužívaniu podmienok na vyplácanie tejto dávky.

Doteraz na Slovensku nebola spracovaná štruktúra príjmov sociálne odkázaných rodín vyčerpávajúcim spôsobom 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. Dostupnou náhradou týchto údajov sú dáta zo SILC-u. V tabuľke 3.1 uvádzame podiely domácností (zo vzorky 5291) domácností podľa pásiem rodinných dávok a sociálnych dávok (ako súčtu rodinných dávok, dávok sociálneho vylúčenia a príspevkov na bývanie).

Tabuľka 3 Rozdelenie domácností podľa pásiem podielov rodinných dávok a sociálnych dávok na ich disponibilných príjmoch, 2012²⁸, %

Podiel na disponibilných príjmoch domácnosti	Rodinné dávky	Sociálne dávky
nad 50 %	0,32	1,29
nad 30 %	0,83	1,19
nad 10 %	4,67	5,46
pod 10 %	94,18	92,06

Zdroj: Vlastný výpočet z údajov SILC 2012

²⁶ Je to typická situácia u mladých rómskych dievčat a žien, ktoré v skorom veku začínajú rodiť deti a neschopnosť zamestnať sa nahrádzajú ďalším pôrodom, čím si zabezpečia na tri roky pomerne vysoký stabilný príjem, od roku 2014 vo výške 203,20 EUR (počas prvých dvoch rokov po narodení dieťaťa).

²⁷ Podľa expertov OECD je to hraničná doba, po ktorej dochádza k rastu negatívnych efektov na zamestnanosť žien po uplynutí rodičovskej dovolenky.

²⁸ SILC 2012 pracuje s údajmi za rok 2011.

Z tabuľky 3 vyplýva, že reštrukturalizácia rodinných dávok by sa dotkla asi 1,15 % domácností, u ktorých podiel rodinných dávok predstavuje viac ako 30 % disponibilného príjmu domácnosti a 5,82 % domácností s podielom rodinných dávok na disponibilných príjmoch domácností viac ako 10 %.

Podmienkou navrhovaných zmien v sociálnej politike (ktorej hlavnou súčasťou je rodinná politika a rodinné dávky) je intenzívnejšie otvorenie inkluzívneho trhu práce a jeho dotovanie zo strany štátu. Vzhľadom na to, že navrhujeme postupné sprísňovanie vyplácania rodinných dávok (na už narodené deti by sa vzťahoval doterajší systém vyplácania všetkých sociálnych dávok), je pravdepodobné, že aj ponuka práce by rástla postupne a regulovaný dopyt po práci na inkluzívnom trhu práce by mal dostatok času na absorbovanie všetkých uchádzačov o prácu. Paralelne s inkluzívnym trhom práce bude potrebné prijať opatrenie, aby na otvorenom trhu práce zamestnávateľia s počtom zamestnancov nad 20 boli povinní zamestnávať isté percento zamestnancov z radov sociálne vylúčených občanov, resp. Rómov podobne, ako musia dnes zamestnávať zdravotne postihnutých občanov. V prípade, že by nespĺnili stanovenú kvótu zamestnávania, podniky by museli platiť osobitnú daň (analogicky ako v prípade zdravotne postihnutých občanov), z čoho by štát mohol financovať inkluzívny trh práce vo zvýšenej miere. Ďalším zdrojom financovania inkluzívneho trhu práce by mali byť tiež ušetrené finančné prostriedky zo sociálneho systému, ale tento zdroj financovania by mal mať len doplnkový charakter. Navrhovaným opatrením by sa de facto zaviedla povinnosť pripravovať a realizovať celoštátne programy zamestnávania sociálne vylúčených občanov a osobitne Rómov.

ZÁVER

Analýza makroekonomických a mikroekonomických súvislostí medzi sociálnou politikou (s dôrazom na rodinnú politiku) a trhom práce potvrdzuje nutnosť zásadnejších, nediskriminačných zmien tak v sociálnej politike ako aj v ponuke pracovných miest (v dopyte po práci). Aj keď jestvujú možnosti sprísnenia vyplácania sociálnych dávok a šetrenia verejných finančných prostriedkov bez adekvátnych zmien v politike zamestnanosti, hlavne testovaním príjmov ako podmienky na vyplácanie sociálnych dávok, domnievame sa, že optimálnou cestou je paralelné vytváranie podmienok pre uplatňovanie zásady „pracovať sa oplatí“ a vytváranie dodatočných pracovných miest na štátom regulovanom a dotovanom inkluzívnom trhu práce. Iba tak bude možné zapojiť vysoké počty nateraz nezamestnaných pracovných síl do práce, znížiť objem vyplácaných prostriedkov na sociálnu politiku a znížiť sociálne vylúčenie veľkej časti obyvateľstva.

Použitá literatúra

1. ECORYS NEDERLAND BV (2008), *Benefit systmes and their interaction with active labour market policies (ALMPs) in the new Member States*, Rotterdam.
2. ĎURANA, J., DINGA, J. (2012). *Dávky štátnej sociálnej podpory*. INESS, Bratislava.
3. KANÍK, Ľ. (2013). Vývoj názorov na sociálny systém na Slovensku a ich porovnanie, www.upms.sk
4. SITA (2011). *Zmeny v rodičovských príspevkoch: Nezamestnaní dostanú menej!*
5. PRAVDA 25.4. 2013. *Trojtisícový príjem je na škrtý v dávkach nízky.*
6. PRAVDA 8.7.2013. *Matky stopli politikov. Rodičovská dávka zostane po starom.*

7. MARCINČIN, A., MARCINČINOVÁ, Ľ. (2009). *Straty z vylúčenia Rómov. Kľúčom k integrácii je rešpektovanie inakosti*. www.osf.sk
8. PÁLENÍK, V., PÁLEMÍK, M., ORAVCOVÁ, I. (2013). *Inkluzívne zamestnávanie*. Inštitút zamestnanosti, Bratislava.
9. *Zákon o sociálnom poistení č.461/2003 Z.z. platný od 1.11.2013*.
10. Katolícke noviny 17/2012.
11. ELLIOT, R.F. (1991). *Labor economics: A comparative text*. McGraw-Hill College, ISBN 978-0077072346
12. SIEBERTOVÁ, Z., SEMAJ, M., ŠVARDA, N., VALACHYOVÁ, J. (2014). *To Work or Not to Work? Estimates of Labour Supply Elasticities*. www.rozpocetovarada.wk
13. OECD (2007a), *Employment Outlook*, ISBN 978-92-64-03303-0.
14. DINGA, J., ĎURANA, J. (2013), *Minimálna mzda – účinný nástroj na znižovanie nezamestnanosti*, INESS, Bratislava.
15. OECD (2007b), *OECD Economic Surveys, SLOVAK REPUBLIC*, ISBN 978-92-64-02742-8
16. KANÍK, Ľ. (2013). *Človeka a rodinu má živiť práca a také rodiny treba podporiť*, <http://moje.hnonline.sk/node/14043>

Kontaktné údaje

Ján KOŠTA, Ing, CSc.
Ekonomický ústav SAV
Šancová 56
81105 Bratislava
Slovenská republika
jan.kosta@savba.sk