

NEZAMESTNANOSŤ

SYSTÉMOVÝ PROBLÉM
SLOVENSKEHO HOSPODÁRSTVA



NEZAMESTNANOSŤ

SYSTÉMOVÝ PROBLÉM SLOVENSKÉHO HOSPODÁRSTVA

Ako zobudiť spiaceho tatranského tigra?

• t a s r •

Fotku na obálku poskytla TASR

OBSAH

1 Vývoj nezamestnanosti na Slovensku	2
2 Najväčšie prekážky tvorby pracovných miest	7
2.1 Vysoké odvody	8
2.2 Minimálna mzda	9
2.3 Vysoká miera regulačného zaťaženia	12
2.4 Vysoká miera byrokracie	13
2.5 Nízka mobilita pracovnej sily	14
2.6 Kvalita uchádzačov o prácu	14
2.7 Trend poklesu dopytu po manuálnych prácach	15
2.8 Exekúcie a poradenstvo s oddlžovaním	15
3 Empirický prieskum	16
3.1 Prieskum medzi zamestnávateľmi	16
3.1.1 Minimálna mzda	17
3.1.2 Odstupné	18
3.1.3 Dane a odvody	18
3.1.4 Rómovia	19
3.2 Prieskum medzi starostami	20
4 Vládne politiky trhu práce	21
4.1 Príspevky vyplácané v rámci APTP	21
4.2 Ďalšie politiky trhu práce	24
5 Návrhy na zjednodušenie zamestnávania	25
5.1 Rozšírenie odvodovej odpočítateľnej položky	25
5.2 Návrat odvodovej záťaže dohodárov do stavu pred zmenou v roku 2013	26
5.3 Jednoduchšie zamestnávania	27
5.4 Regionalizácia minimálnej mzdy	27
5.5 Zníženie dane z príjmu právnických osôb späť na 19 % sadzbu; zrušenie daňových licencií	28
5.6 Odbúravanie byrokracie; zrušenie zbytočného poplatkového zaťaženia	28
5.7 Dobrovoľné licencie pre živnostníkov	29
5.8 Návrat Zákonníka práce do stavu pred zmenami platnými od roku 2013	29
5.9 Konsolidácia verejných financií na výdavkovej strane; odstránenie tlaku na ďalší rast verejných príjmov	29
6 Záver	30

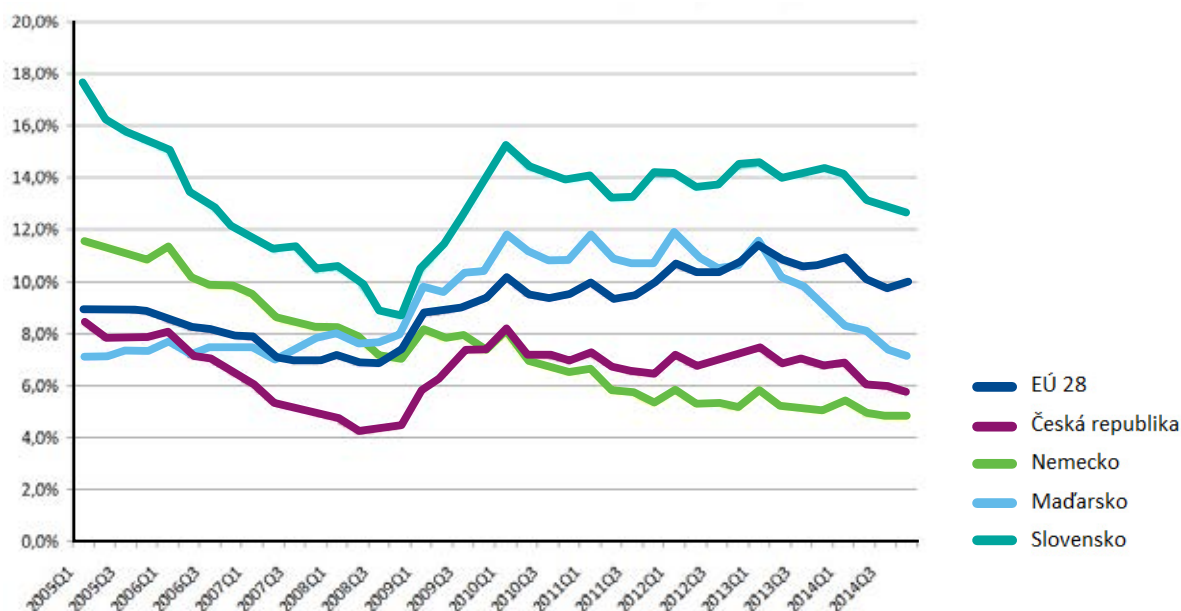
1 VÝVOJ NEZAMESTNANOSTI NA SLOVENSKU

Nezamestnanosť spolu s rómskou problematikou patrí k dvom najväznejším sociálnym problémom Slovenska. Tieto problémy spolu úzko súvisia. Na území SR žije podľa Atlasu rómskych komunit minimálne 403-tisíc Rómov (7,5 % populácie)¹, pričom sa jedná o skupinu, ktorá je obzvlášť zasiahnutá vysokou nezamestnanosťou. Slovenská nezamestnanosť sa vyznačuje vysokým podielom dlhodobo nezamestnaných, resp. ľudí s nižšou kvalifikáciou, čo je charakteristika vystihujúca práve mnohých dospelých Rómov.

Nezamestnanosť sa stala aktuálnou témou najmä s príchodom krízy v roku 2009. Slovensko však malo vysoko nadpriemernú nezamestnanosť v porovnaní s krajinami Európskej únie aj pred jej vypuknutím v časoch najnižšej nezamestnanosti v jeho samostatnej histórii. Koncom roku 2008, keď Slovensko evidovalo len 8,5 % mieru nezamestnanosti, bolo stále treťou krajinou s najvyššou nezamestnanosťou v EÚ.

graf č. 1

Miera nezamestnanosti vo vybraných krajinách



Zdroj: Eurostat

¹ Atlas rómskych komunit nemožno považovať za celkový súpis Rómov na Slovensku, keďže anketári nenavštívili všetky obce v SR. Počty Rómov v jednotlivých obciach boli nahlasované lokálnymi autoritami. Možno preto predpokladať, že skutočný počet Rómov na Slovensku je o desaťtisíce vyšší.

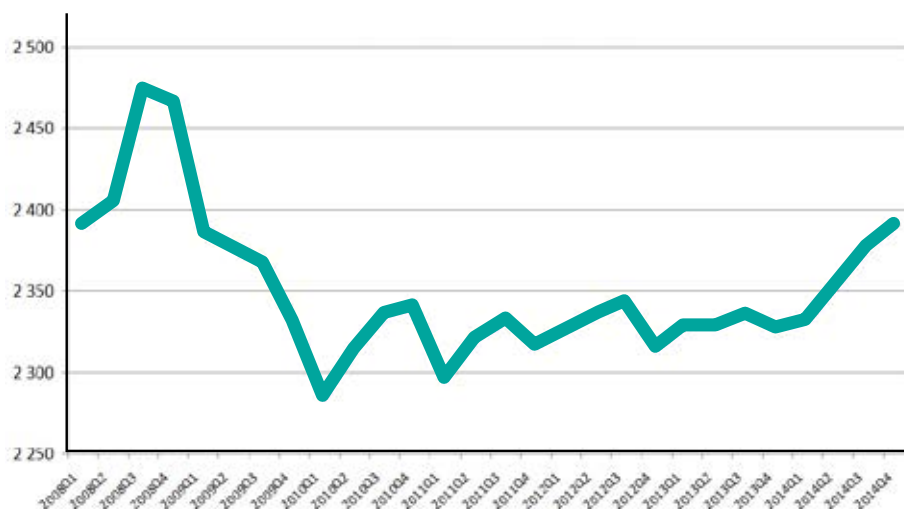
Vysoká miera nezamestnanosti na Slovensku preto má svoje špecifiká, na ktoré treba pamätať aj pri navrhovaní nástrojov na jej znižovanie. Nemožno totiž „sucho“ porovnávať slovenské a nemecké štatistiky rastu ekonomiky či daňovo-odvodového zaťaženia, keďže v Nemecku aj pri nižšom hospodárskom raste a vyššom zaťažení práce ekonomika drží nezamestnanosť na dlhodobo nízkych úrovniach. Výrazne lepšie sú na tom dokonca aj naši susedia v Českej republike.

Slovensko bolo obzvlášť zasiahnuté krízou z roku 2009. Netrpel však najmä finančný sektor ako tomu bolo v zahraničí, ale zasiahnutý bol hlavne trh práce. Stav malej a otvorenej ekonomiky zameranej na export akou je Slovensko je do veľkej miery závislý od situácie u jej obchodných partnerov, ktorými sú najmä členovia EÚ. Spomalenie ekonomického rastu s následnou recesiou spôsobilo pokles objednávok a prepád mnohých slovenských firiem do červených čísel, čo malo za následok hromadné prepúšťanie.

Slovenská ekonomika vtedy v krátkom časovom slede stratila vyše 140-tisíc pracujúcich. Túto stratu sa dodnes nepodarilo úplne nahradiť, začiatkom roku 2015 stále pracovalo na Slovensku menej ľudí ako v roku 2008.

graf č. 2

Počet pracujúcich v SR (v tis.)



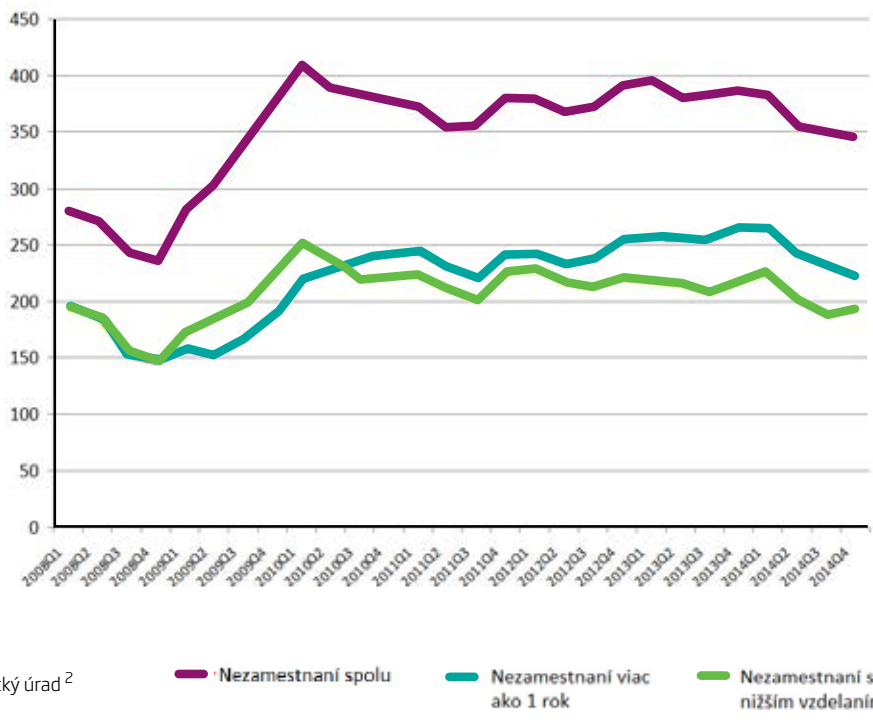
Zdroj: Štatistický úrad SR

Približne rovnaký počet pribudol v evidencii nezamestnaných. Miera nezamestnanosti preto v krátkom časovom slede stúpila o vyše 5 percentuálnych bodov. Ako vyplýva z grafu č. 1, tento nárast bol omnoho prudší ako priemer EÚ, resp. ako v iných európskych krajinách.

Miera nezamestnanosti vďaka krehkému oživeniu v eurozóne v posledných rokoch pomaly klesá. Problém slovenskej nezamestnanosti však nie je len jej súčasná úroveň, ale aj jej štruktúra:

graf č. 3

Počet nezamestnaných na Slovensku (v tis.)



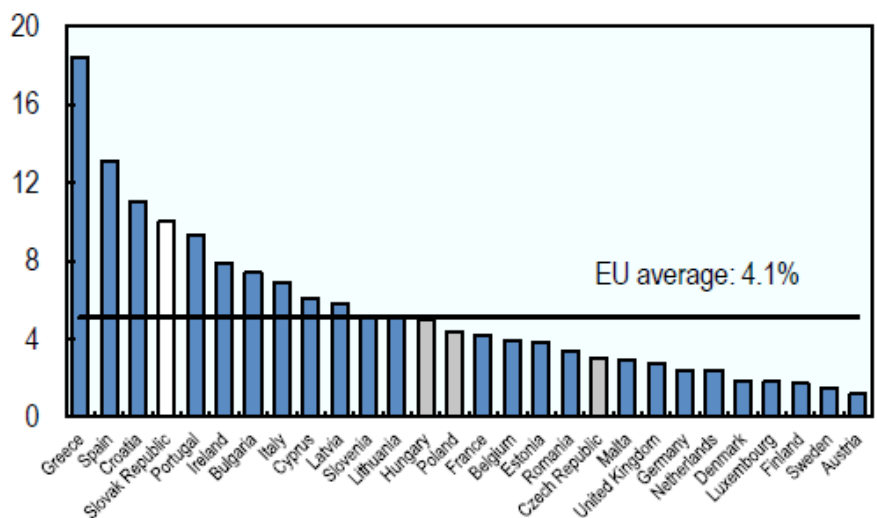
Zdroj: Štatistický úrad²

— Nezamestnaní spolu — Nezamestnaní viac ako 1 rok — Nezamestnaní s nižším vzdelaním

Väčšinu slovenských nezamestnaných totiž tvoria dlhodobo nezamestnaní, alebo ľudia s nižšou kvalifikáciou. Tento fakt bol realitou aj pred krízou. Možnosti týchto ľudí na trhu práce sú pritom obmedzené, keďže obmedzená je aj ich kvalifikácia. Nezamestnanosť znevýhodnených skupín je na Slovensku veľkým problémom aj v európskom porovnaní:

graf č. 4

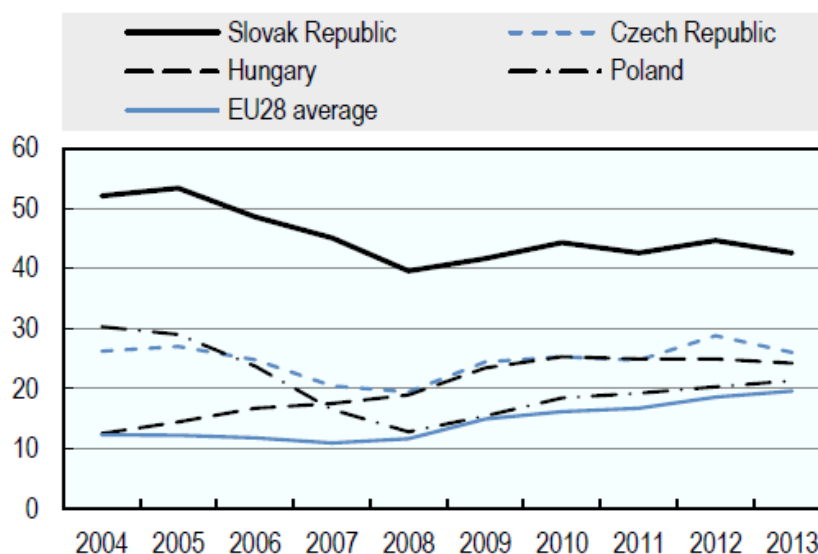
Dlhodobá nezamestnanosť (% aktívnej populácie)



² Za ľudí s nižším vzdelaním považujeme nezamestnaných so základným, učňovským, alebo stredným vzdelaním bez maturity.

graf č. 5

Miera nezamestnanosti ľudí so základným vzdelaním



Zdroj: OECD Taxation Working Papers No. 22

Situácii nepraje ani nízke vzdelanie väčšiny evidovaných nezamestnaných. Svet 21. storočia sa dynamicky mení, výroba sa automatizuje. To sprevádza aj trend poklesu dopytu po manuálnych prácach - manuálnu výrobu nahradzujú stroje. Firmy pôsobiace v priemysle tak vyhľadávajú čoraz menej pracovníkov vykonávajúcich jednoduché práce, a naopak, stúpa dopyt po odborných pracovníkoch, ktorí vedia sofistikované stroje vo výrobe obsluhovať. Tento trend sa však týka aj iných hospodárskych odvetví vrátane služieb (automatické pokladne v hypermarketoch, či automatizované zákaznícke linky). Svoj vplyv na vývoj slovenskej nezamestnanosti má aj globálna konkurencia, ktorá jednoduchú (napr. textilnú) výrobu prirodzene presúva do krajín s nižšími nákladmi práce.

Z geografického hľadiska sa nezamestnanosť na Slovensku koncentruje v južných a východných okresoch krajiny s nižšou ekonomickou aktivitou a nižšou mzdovou úrovňou - v týchto regiónoch jednoducho nevzniká pri súčasnom stave trhu práce dostatok pracovných miest. Ak teda uchádzači nie sú ochotní dochádzať, resp. sa za prácou vysťahovať do väčších miest, sú ich šance na nájdenie zamestnania malé.

Nezamestnanosť do veľkej miery koreluje so mzdovou úrovňou v jednotlivých regiónoch Slovenska: čím vyššia nezamestnanosť, tým nižšie mzdy. Výnimkou je Košický kraj, kde mzdy v krajskom meste vplyvom veľkých zahraničných zamestnávateľov zvyšujú mzdovú úroveň, ktorá však nezodpovedá mzdovej situácii vo zvyšku regiónu. Rovnako Nitriansky kraj vykazuje aj pri skoro najnižších mzdách nižšiu nezamestnanosť, čo je spôsobené najmä samozamestnávaním v oblasti poľnohospodárstva. Minimálna mzda, ktorá je na Slovensku plošná, tak paradoxne negatívne viac postihuje chudobnejšie regióny, keďže z trhu práce vytláča uchádzačov o prácu nachádzajúcich sa pod latkou minimálnej mzdy.

tabuľka č. 1

Mediánová mzda a miera nezamestnanosti podľa krajov SR

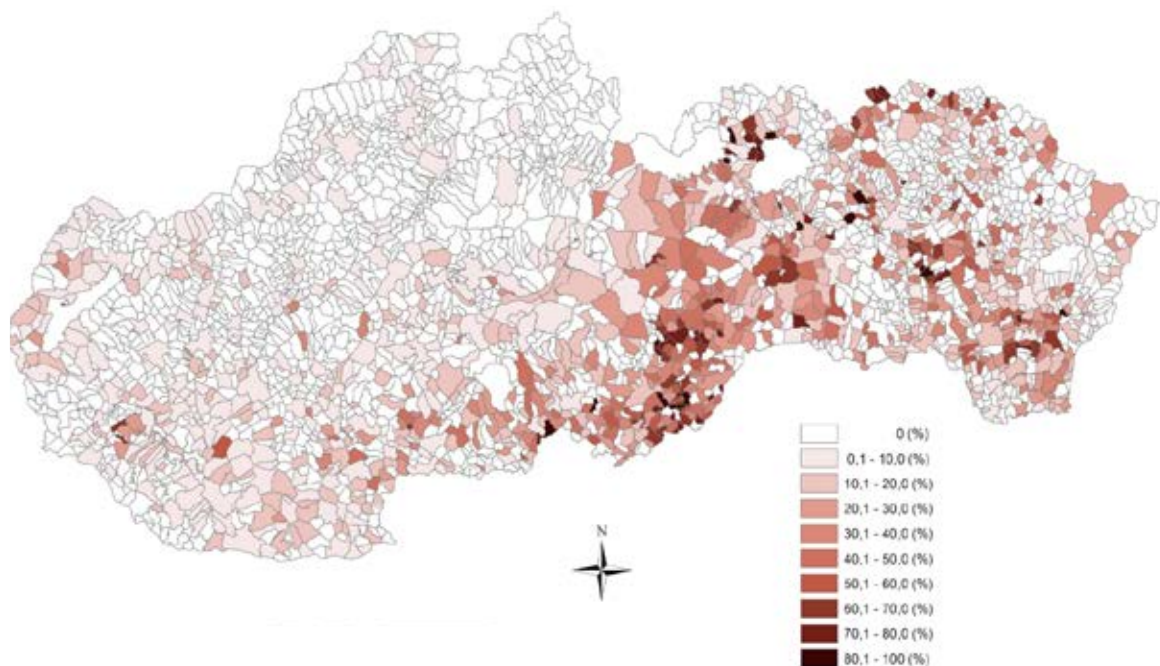
Región	Mediánová mzda (eur)	Miera evidovanej nezamestnanosti (%)
Bratislavský kraj	948	6,13
Košický kraj	755	15,92
Trnavský kraj	743	8,03
Žilinský kraj	728	10,91
Trenčiansky kraj	723	9,56
Banskobystrický kraj	716	17,22
Nitriansky kraj	696	11,21
Prešovský kraj	648	17,45
Slovensko	756	12,29

Zdroj: Štatistický úrad SR, 2014, priemerná mzda SR v tejto metodike dosiahla v roku 2014 964 eur

Ďalším faktom je, že v južných a východných okresoch žije aj väčšina slovenských Rómov. Vysoká nezamestnanosť je tak aj dôsledkom nedostatočnej tvorby pracovných miest v regiónoch, v ktorých žijú.

mapa č. 1

Podiel rómskej menšiny na celkovom počte obyvateľstva podľa regiónov



Zdroj: Atlas rómskych komunit 2013

Dlhodobá nezamestnanosť, nízka kvalifikácia a nízke pracovné návyky charakteristické pre značnú časť rómskeho etnika navyše odrádzajú aj potenciálnych zamestnávateľov, ktorí sa vyhýbajú zamestnávaniu Rómov en bloc, keďže vedia na trhu práce nájsť dostatok uchádzačov o zamestnanie z majoritnej časti populácie. Kolotoč vysokej nezamestnanosti, chudoby a nízkej pracovnej morálky drží niektoré rómske komunity v sociálnej pasci už viacero generácií.

Podľa Štatistického úradu SR pracovalo na Slovensku v poslednom kvartáli roku 2014 69 % mužov a 55 % žien vo veku 15 - 64 rokov. Podľa štúdie Svetovej banky³ pracuje len 20 % rómskych mužov a 9 % rómskych žien v produktívnom veku. Tieto čísla sú na jednej strane výrazne nižšie ako je zamestnanosť majoritnej populácie. Na druhej strane ale štúdia vyvracia často zaužívanú predstavu o univerzálnej nezamestnanosti rómskeho etnika a nechcote pracovať. Pozitívne príklady pracujúcich Rómov aj pokojné spolužitie rómskej menšiny s majoritou⁴ v mnohých slovenských obciach môžu slúžiť ako pozitívne príklady, na ktorých môže verejný aj občiansky sektor stavať pri riešení rómskej problematiky.

Takmer 40 % dospeljej rómskej populácie môžeme klasifikovať ako nečinných - nezúčastňujú sa na pracovnom ani vzdelávacom procese⁵. Napriek nedávnym reformám v dávkovom systéme neexistujú dôkazy o tom, že by aktívne politiky trhu práce boli účinné pri zabezpečovaní ich začlenenia do zamestnania.

Miera zamestnanosti Rómov patrí na Slovensku k najnižším v EÚ. Vo vekovej kategórii 16 - 24 rokov je nečinných až 43 % Rómov, čo je približne 4-násobok celoslovenského priemeru. Okrem diskriminácie na trhu práce je pre Rómov charakteristická aj nízka úroveň vzdelania, 8 z 10 Rómov v produktívnom veku absolvovalo najviac základnú školu, pričom účasť rómskych detí na predškolskom vzdelávaní (35 %) je výrazne nižšia ako u detí majority (74 %)⁶.

2 NAJVÄČŠIE PREKÁŽKY TVORBY PRACOVNÝCH MIEST

Vysoká miera nezamestnanosti na Slovensku má viacero príčin. Nepochybne medzi ne patria aj historické, či kultúrne faktory, no hlavným faktorom ostávajú vládne byrokratické, regulačné a daňovo-odvodové parametre trhu práce. Kým historické a kultúrne faktory sa menia len pomaly a ich zmena si vyžaduje prirodzenú obmenu generácií, deregulácia pracovného trhu je najmä vecou politickej vôle a jej efekt sa prejavuje prakticky okamžite.

³ The World Bank (2012). Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic. [Online]: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/ECA/2013/01/23/090224b0818b963c/1_0/Rendered/PDF/OverviewOf0Ma0ation00EU0Financing0.pdf

⁴ SME (2012). Spišský Hrhov vybudovali Rómovia. A dnes ho dávajú za príklad. [Online]: <http://spisskanovaves.korzar.sme.sk/c/6575143/spissky-hrhov-vybudovali-romovia-a-dnes-ho-davaju-za-priklad.html>

⁵ Európska komisia (2015). Správa o krajine, Slovensko 2015. [Online]: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovakia_sk.pdf

⁶ Tamtiež, s. 19.

2.1 Vysoké odvody

Hlavným negatívnym faktorom ovplyvňujúcim slovenský pracovný trh je vysoké odvodové zaťaženie práce. Túto skutočnosť potvrdila aj spoločná štúdia OECD a Inštitútu finančnej politiky MF SR⁷. Odvodové zaťaženie v praxi predražuje cenu práce. Na každé 1 euro, ktoré zamestnávateľ zamestnancovi s minimálnou mzdou v čistom vyplatil, musel do konca minulého roku⁸ odvieť ďalších 56 centov štátu. Týchto 56 centov putovalo do Sociálnej poisťovne a príslušnej zdravotnej poisťovne vo forme odvodového zaťaženia.

Predražovanie ceny práce znižuje ochotu zamestnávať, aj ochotu pracovať za nízku mzdu – veľkú časť mzdy totiž zamestnancovi pohltia vysoké odvody. Vláda preto od roku 2015 pristúpila k zavedeniu odvodovej odpočítateľnej položky na zdravotné odvody^{9,10}. V praxi to znamená, že zamestnanec s minimálnou mzdou zdravotné odvody neplatí (tj. neplatí ani zamestnanec, ani zamestnávateľ), a ich sadzba so stúpajúcou mzdou lineárne stúpa, až kým nedosiahnu „štandardnú“ sadzbu (4 % hrubej mzdy pre zamestnanca a 10 % hrubej mzdy pre zamestnávateľa) pri hrubej mzde 570 eur.

Od roku 2015 tak vďaka odvodovej odpočítateľnej položke zamestnávateľ na vyplatenie 1 eura v čistom zamestnancovi s minimálnou mzdou odvádza prostredníctvom odvodovej schémy 40 centov, a to len do Sociálnej poisťovne. Pri zamestnancoch so mzdou vyššou ako 570 eur ostalo celkové odvodové zaťaženie práce nezmenené.

Celkové náklady práce typického zamestnanca s hrubou mzdou 718 eur¹¹ sú tak kvôli odvodovému zaťaženiu takmer 1000 eur mesačne:

tabuľka č. 2

Odvodové zaťaženie zamestnanca a zamestnávateľa

Druh poistenia		Odvod zamestnanca	Odvod zamestnávateľa
Zdravotné poistenie		4%	10%
Sociálne poistenie	Starobné poistenie	4%	14%
	Rezervný fond	0%	4,75%
	Invalidné poistenie	3%	3%
	Úrazové poistenie	0%	0,8%
	Garančný fond	0%	0,25%
	Nemocenské poistenie	1,4%	1,4%
	Poistenie v nezamestnanosti	1%	1%
Spolu		13,4%	35,2%

Zdroj: INESS

⁷ OECD, Ministry of Finance, Slovak Republic: Moving Beyond the Flat Tax - Tax Policy Reform in the Slovak Republic (2015). [Online]: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/moving-beyond-the-flat-tax-tax-policy-reform-in-the-slovak-republic_5js4rtzr3ws2-en

⁸ Rok 2014

⁹ Inštitút finančnej politiky, Zamestnávanie nízko príjmových bude lacnejšie. [Online]: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9878>

¹⁰ INESS toto opatrenie navrhoval už v roku 2006: Návrh riešenia hlavných nedostatkov sociálneho systému SR podľa stavu k 31. 12. 2005, Juraj Karpiš, Radovan Ďurana, Richard Ďurana, INESS, Bratislava, 2006 [Online]: http://www.iness.sk/media/docs/INESS_Navrh%20reformy%20socialneho%20systemu%20SR.pdf

¹¹ Mediánová mzda za rok 2013 podľa Štatistického úradu SR.

Posledné zmeny zaznamenal odvodový systém v roku 2013. Vláda vtedy zjednotila (resp. zvýšila) maximálne vymeriavacie základy na 5-násobok priemernej mzdy, čo v praxi znamenalo zvýšenie odvodového bremena pre nadštandardne zarábajúcich zamestnancov, tj. navýšenie ich mzdových nákladov pri poklese ich čistých miezd.

Výraznou zmenou bolo aj zavedenie sociálnych a zdravotných odvodov na dohodové kontrakty. To v praxi predražilo prácu na dohodu o 30 %, čo okamžite viedlo k skokovému poklesu dohodových kontraktov začiatkom roka 2013 o vyše 50 %. Túto stratu pracovný trh dodnes nedohnal, ako ilustruje nasledujúca tabuľka:

tabuľka č. 3

Vývoj počtu kontraktov na dohodu

	Počet kontraktov
marec 2012	585 938
marec 2013	373 380
marec 2014	416 046
marec 2015	420 262

Zdroj: Sociálna poisťovňa, 2015

S menším využívaním dohodových kontraktov pravdepodobne súvisí aj nárast počtu zamestnancov s kratším pracovným časom. Kým v poslednom kvartáli roku 2012 pracovalo na skrátenej úväzok 89-tisíc ľudí, koncom roku 2014 to bolo už 121-tisíc.

Spod odvodovej povinnosti boli do určitej výšky príjmu vyňatí len nezamestnaní a študenti. Študenti sa tak stali zvýhodnenou skupinou dohodových kontraktov, na ktorú sa odvodová povinnosť do výšky príjmu 200 eur mesačne nevzťahuje. To výrazne znevýhodnilo pracujúcich s nízkym príjmom v produktívnom veku, ktorí si dohodami privyrábali popri zamestnaní. Mnohých toto opatrenie vytlačilo do šedej ekonomiky.

Pred zavedením odvodov na dohody viac ako tri štvrtiny dohodárov zarábali do 200 eur mesačne, 90 % z nich menej ako minimálnu mzdu¹². Dá sa teda predpokladať, že sa jednalo najmä o nižšie príjmové skupiny, ktoré si našli dodatočný príjem

2.2 Minimálna mzda

Minimálna mzda je súčasťou právneho poriadku od vzniku Slovenskej republiky. Od 1.1.2015 vláda stanovila jej výšku na 380 eur hrubej mzdy mesačne. Z pohľadu zamestnávateľa je však dôležitejšia celková minimálna cena práce, teda hrubá mzda, ktorá v sebe zahŕňa aj odvody zamestnávateľa - tá dosahuje 476 eur. Táto hodnota teda predstavuje celkové minimálne mzdové náklady, za ktoré je možné na Slovensku zamestnávať.

¹² INESS (2013). Labutia pieseň dohodárov. [Online]: www.iness.sk/stranka/7953-Labutia-piesen-dohodarov.html

Výška minimálnej mzdy ovplyvňuje aj zamestnanosť. Ak sa totiž zamestnávateľ domnieva, že uchádzač o zamestnanie mu neprinesie hodnotu aspoň vo výške minimálnych mzdových nákladov, uchádzača nezamestná, keďže očakáva, že by vyprodukoval nižšiu hodnotu ako jeho mzdové náklady. Čím je minimálna mzda vyššia, tým viac uchádzačov sa nachádza pod jej latkou.

Minimálna mzda zo svojej podstaty zachytáva ľudí s nízkou kvalifikáciou, resp. dlhodobo nezamestnaných. Vo zvýšenej miere sa preto týka aj rómskeho etnika, pri ktorom sa tieto dva faktory stretávajú vo vyššej miere ako u majority. Vysoká minimálna mzda teda odstaví z oficiálneho trhu práce práve tých najzraniteľnejších, ktorých možnosti nájdenia zamestnania sú obmedzené.

tabuľka č. 4

Rast mediánovej mzdy v rokoch 2008 - 2014 podľa krajov

Kraj	Mediánová mzda		Nárast v rokoch 2008-2014	Miera evidovanej nezamestnanosti (2014)	Podiel minimálnej mzdy k mediánovej mzde (2008)	Podiel minimálnej mzdy k mediánovej mzde (2014)
	2008	2014				
Slovenská republika	609	756	24,14%	12,29%	44,1%	46,56%
Bratislavský kraj	769	948	23,28%	6,13%	35,0%	37,13%
Trnavský kraj	606	743	22,61%	8,03%	44,4%	47,38%
Trenčiansky kraj	573	723	26,18%	9,56%	46,9%	48,69%
Nitriansky kraj	572	696	21,68%	11,21%	47,0%	50,57%
Žilinský kraj	592	728	22,97%	10,91%	45,4%	48,35%
Banskobystrický kraj	568	716	26,06%	17,22%	47,4%	49,16%
Prešovský kraj	533	648	21,58%	17,45%	50,5%	54,32%
Košický kraj	610	755	23,77%	15,92%	44,1%	46,62%
Minimálna mzda	268,9	352	30,90%			

Zdroj: Štatistický úrad SR, Výberové zisťovanie o štruktúre miezd

Pre minimálnu mzdu na Slovensku sú charakteristické dva prvky:

1. *Stúpa rýchlejšie ako mediánová mzda, tj. pod jej latkou sa nachádza stále viac uchádzačov o prácu.*
2. *Nereflektuje regionálne rozdiely.*

Veľké regionálne rozdiely, ktoré potvrdzujú aj dáta Štatistického úradu, sú neodmysliteľnou slovenskou realitou. V regiónoch, kde je pomer medzi minimálnou a mediánovou mzdou vyšší, obmedzuje minimálna mzda vznik pracovných príležitostí omnoho viac ako v ekonomicky výkonnejších regiónoch. Negatívny efekt minimálnej mzdy odstraňujúci pracovné pozície s najnižšou pridanou hodnotou z trhu práce potvrdzujú aj empirické štúdie^{13,14}.

Celoslovenská minimálna mzda má na mzdy v bratislavskom kraji omnoho menší priamy vplyv ako v ostatných krajoch. Mzdovú politiku však ovplyvňuje aj tam, prejavuje sa najmä pri príplatkoch, ktoré sa legislatívne odvodzujú od minimálnej mzdy, napr. za prácu v noci, či prácu v škodlivom prostredí.

Z rôznej mzdovej úrovne v rámci slovenských regiónov vyplýva, že tá istá pozícia (napr. čašník), ktorá môže vzniknúť v Bratislave, už nemusí vzniknúť v Rimavskej Sobote, keďže jej vytvorenie nie je kvôli nízkej mzdovej úrovni na hranici minimálnej mzdy rentabilné. Kúpyschopnosť rôznej vyplatenej mzdy pritom môže byť rovnaká, keďže regióny majú rozdielnu cenovú hladinu. Minimálna mzda tak u nás naprieč regiónmi poškodzuje vybrané sociálne skupiny.

Za zmienku stojí aj porovnanie s Českou republikou. V Českej republike sa minimálna mzda v rokoch 2008 - 2012 nezvyšovala¹⁵ a minimálne mzdové náklady sú u našich susedov v roku 2015 stanovené o 30 eur nižšie ako na Slovensku. Zamestnať legálne čašníka v Prahe preto môže byť lacnejšie, ako v Rimavskej Sobote. Zároveň platí, že miera nezamestnanosti v Českej republike klesla pod 6 %, kým na Slovensku stále presahuje 12 %¹⁶.

tabuľka č. 5

Minimálna mzda a minimálne mzdové náklady v SR a ČR

	Minimálna hrubá mzda (SR)	Minimálna hrubá mzda (ČR)	Minimálne mzdové náklady (SR)	Minimálne mzdové náklady (ČR)
2008	269	321	364	433
2009	296	303	400	405
2010	308	316	416	424
2011	317	325	429	436
2012	327	318	442	426
2013	338	327	457	439
2014	352	309	476	414
2015	380	333	476	446

Zdroj: Autori

¹³ Minimum wages and employment: A review of evidence from the new minimum wage research, David Neumark & William Wascher, 2006

¹⁴ The Negative Effects of Minimum Wage Laws, Mark Wilson, 2012

¹⁵ Zmeny hodnôt v tabuľke vyplývajú z kurzových zmien českej koruny voči euru.

¹⁶ Údaje Eurostatu z marca 2013.

Zvyšovanie minimálnej mzdy má okrem vplyvu na nezamestnanosť vplyv aj na podiel zamestnancov, ktorí minimálnu mzdu poberajú. Na Slovensku bol podľa Eurostatu v roku 2010 tento podiel 4,7 %, dvojnásobný oproti Českej republike (2,3 %). Najvyšší podiel nameral Eurostat v Slovinsku (19,2 %), kde od roku 2009 pristúpili k masívnemu zvyšovaniu minimálnej mzdy (nárast z 593 eur na 679 eur iba medzi rokmi 2009 a 2010).

2.3 Vysoká miera regulačného zaťaženia

Štátne regulácie týkajúce sa zamestnávania sú ďalším faktorom ovplyvňujúcim zamestnanosť v hospodárstve. Regulácie totiž obmedzujú možnosti dobrovoľnej dohody zamestnávateľa a uchádzača o prácu, za akých podmienok možno pracovný kontrakt uzavrieť. Zamestnávanie tým predražujú, keďže zamestnávateľ musí s týmito obmedzeniami rátať vo svojich nákladoch.

Typickým administratívnym nákladom je prihlasovanie a odhlasovanie zamestnancov do Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní, resp. pravidelné výkazy¹⁷, ktoré musí týmto inštitúciami, okrem platieb, poskytovať.

V praxi reguluje pracovné kontrakty najmä Zákonník práce. K 1.3.2015¹⁸ mal 256 paragrafov na vyše 100 stranách. Pre zamestnávateľa predstavuje vysoký náklad, keďže si musí plniť všetky povinnosti vyplývajúce zo zákona. Zákonník práce býva novelizovaný niekoľkokrát do roka, zamestnávateľ preto môže porušiť zákon aj z nevedomosti, najmä ak sa jedná o nesystémové a zamestnávateľom zle komunikované zmeny.

Podľa riaditeľky portálu Profesia (www.profesia.sk) Ivany Molnárovej treba na zamestnanie jediného človeka na 12 mesiacov vykonať 84 byrokratických úkonov vyžadovaných štátom¹⁹. Takáto vysoká miera regulačného zaťaženia na jednej strane odrádza zamestnávateľov od zamestnávania, keďže za nesplnenie povinností môžu čeliť pokute a zákazu činnosti zo strany štátnych orgánov, ale aj žalobe zo strany zamestnanca. Na druhej strane regulácie vyhánajú uchádzačov o zamestnanie z oficiálnej do šedej ekonomiky, v ktorej je zamestnávanie a platba „na ruku“ omnoho jednoduchšie.

Zákonník práce garantuje zamestnancom starším ako 33 rokov 5 týždňov dovolenky ročne (mladším zamestnancom 4 týždne). Litera Zákonníka práce tak v praxi starších zamestnancov zamestnávateľovi predražuje. Akákoľvek „istota“ garantovaná štátnou reguláciou sa totiž stáva nákladom, s ktorým musí zamestnávateľ pri prijímaní zamestnanca počítať.

Zákonník práce naposledy prešiel veľkou novelou s platnosťou od roku 2013. Vláda vtedy garantovala minimálnu mzdu aj dohodárom, zvýšila odstupné pre zamestnancov pracujúcich vo firme viac ako 2 roky, obmedzila pracovné kontrakty na dobu určitú na 2 roky (uzavrieť takýto pracovný vzťah môže firma so zamestnancom len dvakrát za sebou)²⁰.

Tieto a ďalšie iné zmeny zvyšujú zamestnávateľom náklady (či už finančné alebo administratívne), s ktorými musia pri uzatváraní pracovného kontraktu počítať. Zákonník práce má slúžiť ako ochrana zamestnanca pri realizácii pracovného kontraktu. Vláda však často zabúda na to, že čím nákladnejšie je vďaka zákonným garanciam zamestnanca prepustiť, tým nákladnejšie je pracovné miesto vytvoriť.

¹⁷ Sociálna poisťovňa.

[Online]: www.socpoist.sk/aktuality-mesacne-vykazy--od-112014-v-nich-zamestnavatelja-uvadzaju-aj-den-vyplaty-prijmov-/

¹⁸ Zákon č. 311/2001 Z.z. [Online]: www.szk.sk/files/legislativa/311_2001_Zz_v20150301.pdf

¹⁹ I. Molnárová (2015). How legislative changes affect labor market conditions.

[Online]: www.iness.sk/media/file/pics/fmrs/Molnarova%20legislative%20changes.pdf

²⁰ SME (2012). Schválili Zákonník práce. Pozrite si 10 hlavných zmien.

[Online]: ekonomika.sme.sk/c/6579955/schvalili-zakonnik-prace-pozrite-si-10-hlavnych-zmien.html

Nie je to však len Zákonník práce, ktorý zaťažuje podnikanie. Zamestnávateľ v závislosti od oblasti svojho podnikania potrebuje aj množstvo štátnych oprávnení a certifikátov, aby mohol svoje podnikanie vykonávať legálne. Môžeme spomenúť hygienické, stavebné, zdravotné, či odpadové normy a pod. Vymáhanie noriem spadá pod kompetencie rôznych úradov, pričom každý z nich môže podnikateľa pokutovať alebo obmedziť v jeho činnosti.

Príkladom negatívneho vplyvu regulácií na ochotu podnikať, čo sa prejavuje v kvalite života občanov ako spotrebiteľov služieb, sú detské škôlky. Prevádzka predškolského zariadenia podlieha prísnyim hygienickým a stavebno-technickým predpisom, ktoré výrazne obmedzujú priestory, v ktorých možno škôlku prevádzkovať, resp. zvyšujú náklady, keďže priestory musia zodpovedať týmto normám. Prevádzku predškolských zariadení reguluje vyhláška 527/2007 Ministerstva zdravotníctva SR, vyhláška 532/2002 Ministerstva životného prostredia a školský zákon 245/2008 o výchove a vzdelávaní²¹.

Z pohľadu zákona je tak byť s matkou na rodičovskej dovolenke na opatrovanie detí ostatných susedov nevyhovujúcim prostredím. Podobné absurdity je možné nájsť v každom odvetví podnikania (hygienické predpisy svojou prísnosťou za normami o predškolských zariadeniach nezaostávajú).

2.4 Vysoká miera byrokracie

Podnikatelia sa okrem regulačného zaťaženia musia vysporiadať aj s vysokou mierou byrokracie, ktorá je z ich pohľadu často zbytočná (štát žiada duplicitné informácie alebo vyžaduje úkony, ktoré štátu ani spoločnosti neprinášajú pridanú hodnotu).

Príkladom môže byť pracovná zdravotná služba, ktorú musí zamestnávateľ zabezpečiť. Zdravotná služba kontroluje, či má zamestnanec vo svojom pracovnom prostredí vhodné pracovné podmienky. Špeciálne v kancelárskych priestoroch nevyžadujúcich špeciálnu ochranu zamestnanca je táto služba zbytočná (toalety, osvetlenie a voda patrí k bežnému štandardu v každej firme).

Do roku 2015 ukladal zákon povinnosť zabezpečenia zdravotnej služby zamestnávateľom len pri zamestnancoch, ktorí vykonávali rizikové práce (tretia a štvrtá kategória práce). Od roku 2015 sa táto povinnosť vzťahuje na všetkých zamestnancov (vrátane „kancelárskej“ prvej a druhej kategórie).

Zamestnávateľ tak platí za „pečiatku“ zdravotnej služby často stovky eur ročne, pričom táto neprináša žiadnu pridanú hodnotu ani firme, ani jej zamestnancom. Práve naopak, náklad vo forme zabezpečovania pracovnej zdravotnej služby sa môže prejavíť v nižšej mzde, či odmene pre zamestnanca. Povinnú zdravotnú službu môžu navyše poskytovať len štátom licencovaní dodávatelia, čo z tejto služby robí výhodný biznis pre vyvolených.

Ďalšie komplikácie spôsobuje povinnosť prihlasovania, odhlasovania, a reportovania zamestnancov do Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní. Zákon pozná rôzne formy zamestnaneckých kontraktov (s pravidelným príjmom, nepravidelným príjmom, dohodu o vykonaní práce, dohodu o pracovnej činnosti, dohodu o brigádnickej práci a pod), pričom na každý sa vzťahujú iné povinnosti, ktoré sa môžu meniť bez vedomia zamestnávateľov. Podnikateľ tak často ani pri dobrej vôli nenaplní literu zákona, ktorá svojou komplikovanosťou odrádza zamestnávateľov od zamestnávania.

²¹ Vyhlášky zachádzajú okrem počtov detí, toaliet či umývadiel v triede do takých detailov, ako „priestory určené na odkladanie vrchného odevu žiakov v zariadení pre deti a mládež musia byť vybavené vešiakmi s hákmi umiestnenými podľa vekových skupín žiakov vo výške od 120 cm do 150 cm od podlahy a lavičkami. Odstupy medzi vešiakmi musia byť najmenej 15 cm.“ Vyhláška ministerstva zdravotníctva pamätá aj na stoličky: „výška sedadla sa má rovnať dĺžke predkolenia zväčšenej o výšku nízkeho opätku (1 cm - 2 cm), t. j. chodidlá sa pri zadnom sedení bez námahy a celou plochou dotýkajú podlahy.“ ... „horná hrana operadla má podopierať chrbát vo vzdialenosti 4 cm až 5 cm pod dolnými uhlami lopatiek, dolná hrana operadla má byť 16 cm až 17 cm nad sedadlom.“

Platiteľom DPH pribudla od roku 2014 povinnosť vyplňať elektronický kontrolný výkaz, ktorý Finančnej správe umožňuje krížovú kontrolu daňových platieb. Vláda si týmto výkazom dala za cieľ bojovať proti daňovým únikom. Aj keď sa efektivita výberu DPH v posledných rokoch zvyšuje, veľké podvody s DPH sa orgánom činných v trestnom konaní nepodarilo odhaliť ani po zavedení kontrolného výkazu. Vláda zaťažila novou byrokratickou povinnosťou všetkých podnikateľov, vrátane tých, ktorí si neuplatňujú nadmerné odpočty.

Byrokracia tak rokmi pribúda a predstavuje pre podnikateľov záťaž, ktorou sa musia zaoberať na úkor podnikateľskej činnosti, alebo zamestnať dodatočnú pracovnú silu (napr. právnik alebo účtovníka), ktorá na byrokraciu a súlad podnikania s reguláciami dohliada.

2.5 Nízka mobilita pracovnej sily

Ďalším faktorom, ktorý prispieva k vysokej nezamestnanosti na Slovensku, sú aj problémy na strane ponuky práce. Prvým z nich je neochota uchádzačov dochádzať za prácou. Na tento fenomén upozorňujú Slovensko pravidelne OECD²² aj Európska komisia²³.

Slovenský trh práce má jednu z najnižších fluktuácií pracovnej sily v EÚ. Tento problém má viacero príčin:

1. *Vnútrotná geografia krajiny (hornatý terén) a nedostatočná úroveň infraštruktúry predlžuje a predražuje cestovanie medzi regiónmi.*
2. *Nižšia mzdová úroveň v chudobnejších regiónoch Slovenska robí v porovnaní s dávkami, po odrátaní cestovného, dochádzanie za prácou menej atraktívnou možnosťou.*
3. *Občania Slovenska majú v Európe²⁴ jeden z najvyšších podielov vlastníctva nehnuteľnosti, v ktorej bývajú. Trend v bohatších, západoeurópskych krajinách, je pritom opačný - stúpa preferencia nájomného bývania. Nájomné bývanie je pritom flexibilnejšie na zmenu ako vlastníctvo nehnuteľností, ktoré je v prípade občanov Slovenska často celoživotnou záležitosťou. S tým súvisí aj nízka ochota presťahovania sa za prácou, keďže ľudia sú „naviazaní“ na nehnuteľnosť, ktorú vlastní, a do ktorej investovali nemalé finančné či časové zdroje. Ochota presťahovať sa za prácou z dediny do okresného či krajského mesta je preto u obyvateľov menšia.*

V roku 2011 len 3 % z tých, ktorí zmenili bydlisko, uviedli, že príčinou bolo nové zamestnanie. S tým úzko súvisí aj nedostatočne rozvinutý trh s bývaním, resp. s nájomnými bytmi, z ktorých sa drvivá väčšina nachádza v Bratislavskom kraji²⁵.

2.6 Kvalita uchádzačov o prácu

Dnešný svet sa rýchlo mení a jednou z najcennejších vlastností sa stáva adaptabilitosť. Svet, v ktorom zamestnanec strávil celý život v jednej firme a venoval sa jednej profesii, je nenávratne preč. Slovensko za posledných 25 rokov tiež prešlo bolestivou, no nevyhnutnou transformáciou ekonomiky, na ktorú niektoré sociálne skupiny obyvateľov neboli pripravené.

²² Inštitút zamestnanosti (2009). OECD: Problémom slovenského trhu práce je nízka mobilita a vysoké regionálne rozdiely. [Online]: www.iz.sk/sk/stanoviska/OECD-Problemom-slovenskeho-trhu-prace-je-nizka-mobilita-a-vysoke-regionalne-rozdiely

²³ Európska komisia (2015). Správa o krajine, Slovensko 2015. [Online]: ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovakia_sk.pdf

²⁴ Eurostat (2012). Population by tenure status. [Online]: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Population_by_tenure_status_2012_%281%29_%28%25_of_population%29_YB14_II.png

²⁵ Úrad vlády SR (2013). Návrh riešenia nájomného bývania so zameraním na zvýšenie podielu trhového nájomného bývania v SR. [Online]: www.rokovanie.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=23120

Nevhodná kvalifikácia mnohých uchádzačov o prácu na dnes dopytované pracovné pozície, často v službách, je tiež jednou z príčin, prečo sa desaťtisíce ľudí ocitli v pasci dlhodobej nezamestnanosti. Toto vo zvýšenej miere platí o rómskych uchádzačoch, z ktorých má veľká väčšina len základné vzdelanie.

No kým generácia, ktorú zastihla zmena režimu v dospelosti, má dnes v preddôchodkovom veku problém s nájdením zamestnania pre nízku kvalifikáciu či zníženú schopnosť adaptability, mladá generácia má často opačný problém. Vysokoškolský systém vyprodukoval za posledné desaťročie státisíce ľudí s vysokoškolskými titulmi, ktoré však v dopytovaných zamestnaniach často netreba. Dochádza tak k javu, keď zamestnávateľia odmietajú uchádzačov aj pre ich prekvalifikovanosť²⁶.

Na vysokých školách končí až 60% stredoškolákov a následne sú zamestnávaní na pozíciách v službách, finančných inštitúciách či bankách, pre ktoré nie je nevyhnutné vysokoškolské vzdelanie. Vysokoškolsky vzdelaní ľudia sa uplatňujú na stredoškolských pozíciách, maturanti aj tam, kde maturitné vzdelanie práca nevyžaduje.

Za nárokmi súčasného trhu práce tak výrazne zaostáva aj štátom riadené školstvo, ktoré v tomto tisícročí nezažilo nutnú reformu. Štát vynakladá zdroje na vzdelávanie, ktoré je pre budúcich pracujúcich zbytočné, a naopak, nedostatočne rozvíja zručnosti, ktoré budú pre úspech budúcej generácie na trhu práce nevyhnutné (adaptabilnosť, práca s informáciami, cudzie jazyky).

2.7 Trend poklesu dopytu po manuálnych prácach

So zmenami na trhu práce úzko súvisí aj trend poklesu dopytu po manuálnych prácach. Technologizácia výroby spôsobuje, že hospodárstvo je schopné vyprodukovať čoraz viac hmotných statkov s čoraz menšou potrebou ľudského kapitálu. Namiesto kopáčov, stolárov, klampiarov či zváračov treba čoraz častejšie zamestnať kvalifikovaných pracovníkov, ktorí vedú obsluhovať sofistikované stroje, ktoré túto výrobu prevzali.

Globalizácia sa zároveň postarala o to, že výroba, ktorá si vyžaduje skôr ľudský kapitál ako technologický (napríklad v textilnom priemysle), sa prirodzene presúva do chudobnejších častí sveta s nízkymi nákladmi práce. To sa odzrkadľuje na poklese zamestnanosti v niektorých priemyselných odvetviach, aj v priemysle ako celku. Kým v roku 2008 pracovalo v priemysle 640 tisíc ľudí (26,3 % pracujúcich), v roku 2014 to bolo len 550 tisíc (23,3 % pracujúcich).

2.8 Exekúcie a poradenstvo s oddlžovaním

Jednou z prekážok zamestnanosti na strane ponuky práce sú aj exekúcie. Tieto sa týkajú najmä chudobnejších vrstiev obyvateľstva, vrátane Rómov, ktorí sa vplyvom zlej sociálnej a ekonomickej situácie dostali do dlhov.

Štátom evidovaní nezamestnaní poberajúci dávky v hmotnej núdzi tak majú veľmi nízku motiváciu zamestnať sa, keďže sociálne dávky, na rozdiel od príjmu zo zamestnania, nie sú predmetom exekúcie. V prípade ľudí bez majetku a nízkou kvalifikáciou je tak motivácia hľadania práce prakticky nulová.

²⁶ TA3 (2015). Zamestnávateľia odmietajú uchádzačov o prácu pre príliš vysoké vzdelanie.
[Online]: www.ta3.com/clanok/1055318/zamestnavatelja-odmietaju-uchadzacov-o-pracu-pre-privysoke-vzdelanie.html

Znižovanie dlžôb je tak nutnou podmienkou pri zvýšení motivácie zadlžených osôb hľadať si zamestnanie. Znižovanie dlžôb je administratívne náročnou činnosťou. Dožadovať sa preskúmania oprávnenosti dlžôb či dohodnúť splátkový kalendár je pre poberateľa sociálnych dávok často úkon, ktorý sa nedá realizovať bez právnej pomoci. V Českej republike funguje pre tieto účely dlhové poradenstvo - združenie financované bankami²⁷. Na Slovensku tento typ poradenstva zatiaľ absentuje.

V praxi, ak sú dlžoby príliš vysoké, sa dlžník svojich dlžôb nikdy nezbaví inak, než formou osobného bankrotu. Osobný bankrot je inštitútom bežne využívaným na zbavenie sa dlhov v mnohých krajinách západnej Európy, resp. USA, v prípade, že sa dlžník ocitá v platobnej neschopnosti. Inštitút poznáme aj na Slovensku, splnenie podmienok na jeho využitie je však práve pre ľudí v zlej sociálnej situácii problémové.

Na vyhlásenie tzv. malého konkurzu, ktorý predchádza osobnému bankrotu, je potrebný majetok žiadateľa o osobný bankrot v minimálnej výške 1 660 eur, pričom zároveň dlžník musí byť schopný uhradiť odmenu správcovi vo výške 664 eur. Súd tiež stanovuje výšku sumy na uspokojenie veriteľov, ktorú dlžník na konci roka uhradí správcovi.

Tento proces je časovo aj finančne náročný. Malý konkurz môže trvať aj tri roky, pričom samotný bankrot ďalšie tri. Administratívna a finančná náročnosť osobného bankrotu spôsobuje, že kým na Slovensku v 1. štvrtroku 2014 pripadali 2 osobné bankroty na 100 000 obyvateľov, v Českej republike to bolo až 50²⁸.

3 EMPIRICKÝ PRIESKUM

INESS na jar roku 2015 uskutočnil prieskum medzi malými zamestnávateľmi a starostami, ktorý sa týkal vplyvu daňovo-odvodových a administratívnych povinností voči štátu na ich podnikanie. V prieskume medzi zamestnávateľmi bolo zastúpených 100 podnikateľov zo všetkých krajov. Prieskum je unikátny v tom, že sa týkal len firiem do 19 zamestnancov.

Išlo o drobných zamestnávateľov, ktorí často stoja mimo hľadáčik vládných úradníkov pri posudzovaní dopadov navrhovaných opatrení. Na rozdiel od veľkých zamestnávateľov však na nich dopadajú daňovo-odvodové povinnosti, ako aj byrokratické povinnosti proporčne vo väčšej miere, ako na veľkých zamestnávateľov. Rovnako sme sa zamerali najmä na starostov v menej rozvinutých regiónoch.

3.1 Prieskum medzi zamestnávateľmi

Prieskum pozostával z dvoch častí. V prvej sme sa zaujímali o vplyv minimálnej mzdy a odvodového zaťaženia na zamestnanosť v malých podnikoch, v druhej nás zaujímali skúsenosti so zamestnávaním Rómov.

²⁷ M. Páleníková a kol., Inštitút zamestnanosti (2014). Sociálny systém - skutočnosť a vízia, s. 24.
[Online]: www.iz.sk/download-files/sk/dhn/socialny-system-publikacia.pdf

²⁸ Tamtiež, s. 25.

3.1.1 Minimálna mzda

Na Slovensku pracuje za minimálnu mzdu približne 6 % zamestnancov²⁹. Minimálna mzda sa však napriek tomu v bežných prieskumoch medzi podnikateľmi ako prekážka zamestnávaniu často nespomína. Podobné prieskumy sa zvyknú robiť na veľkých firmách zamestnávajúcich stovky, či tisíce ľudí, ktoré majú zložitejší výrobný proces, a teda aj viac kapitálu a priestoru na realizáciu mzdovej politiky. Zjednodušene povedané, nemá význam sa pýtať vo Volkswagene s priemernou mzdou okolo 2000 eur na dopady minimálnej mzdy.

Na Slovensku však vyše 300 tisíc ľudí pracuje v podnikoch do 19 zamestnancov. Ich zdroje a obrat sú menšie a mzdová politika limitovaná. Ak dúfame, že tisícky z týchto firiem budú v budúcnosti rásť a napomáhať tak znižovaniu nezamestnanosti na Slovensku, je potrebné vedieť, ako ich postihujú štátne regulácie.

24 % respondentov v našom prieskume uviedlo, že zníženie minimálnej mzdy z 380 eur na 300 eur by im vytvorilo priestor na zamestnanie ďalšieho pracovníka. Podľa Štatistického úradu je pritom na Slovensku 100 tisíc firiem s 1 až 19 zamestnancami. Ak by každá štvrtá dokázala vytvoriť ďalšie pracovné miesto, mohol by počet nezamestnaných klesnúť skokovo o 24 tisíc ľudí.

To, že legislatíva minimálnej mzdy nedopadá na všetky regióny rovnomerne, by už nemalo nikoho prekvapovať. Potvrdzujú to aj výsledky tohto prieskumu, žiadny z respondentov, ktorí negatívne pociťujú reguláciu minimálnej mzdy, nepochádzal z bratislavského kraja.

12 % firiem uviedlo, že zvyšovanie minimálnej mzdy od roku 2010 bolo dôvodom prepúšťania. Ak by sme predpokladali, že 12 % všetkých slovenských firiem od 1 do 19 zamestnancov muselo v dôsledku zvyšovania minimálnej mzdy prepustiť jedného človeka, jednalo by sa o celkovú stratu 12 tisíc pracovných miest.

Môžeme sa domnievať, že zvyšovanie minimálnej mzdy na Slovensku v malých firmách viac ako prepúšťanie (viditeľný dôsledok, ku ktorému sa prihlásilo 12 % respondentov) spôsobuje obmedzenie tvorby pracovných miest (neviditeľný dôsledok, ku ktorému sa prihlásilo 24 % respondentov).

Z 12 firiem, ktoré sa vyjadrili, že kvôli zvyšovaniu minimálnej mzdy museli prepúšťať, pochádzalo 6 z košického alebo prešovského kraja. V bratislavskom kraji nemusela kvôli zvyšovaniu minimálnej mzdy prepúšťať žiadna z oslovených firiem. S každoročným zvyšovaním minimálnej mzdy pravdepodobne zamestnávateľia rátajú v kalkulácii budúcich nákladov, daňou za toto zvyšovanie je však nedostatok zdrojov na vytvorenie ďalšieho pracovného miesta.

4 z 5 oslovených firiem podnikajúcich v kovovýrobe a hutníctve uviedlo, že zníženie minimálnej mzdy by u nich vytvorilo priestor na zamestnanie ďalšieho pracovníka. Rovnako sa vyjadrili aj 4 z 18 stavebných firiem. Minimálna mzda tak negatívne dopadá na zamestnanosť v menších firmách zamestnávajúcich ľudí s nižšou kvalifikáciou.

²⁹ J. Dinga (2013). Minimálna mzda - účinný nástroj na zvyšovanie nezamestnanosti. [Online]: www.iness.sk/media/file/pdf/publikacie/Minimalna%20mzda_Final.pdf

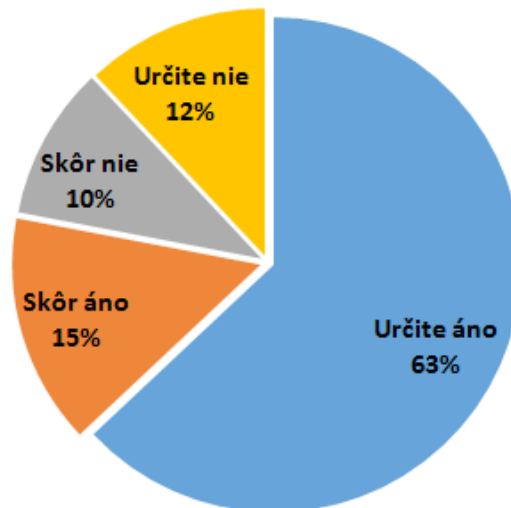
3.1.2 Odstupné

44 % respondentov sa vyjadrilo, že odstupné je jedným z faktorov, prečo nezamestnávajú viac pracovníkov na dobu neurčitú. V súčasnosti je možné dohodnúť kontrakt na dobu určitú so zamestnancom najviac na dva roky. Povinnosť odstupného tak stavia zamestnávateľa pred dilemou, či zamestnanca po dvoch rokoch vymení (predĺžiť kontrakt na dobu určitú v rámci dvoch rokov je možné najviac dvakrát), aby predišiel potenciálnym budúcim nákladom. Keďže takmer polovica malých zamestnávateľov uviedla, že odstupné je pre nich dôležitým nákladovým faktorom, k takýmto prípadom v praxi nepochybne dochádza.

3.1.3 Dane a odvody

graf č. 6

Prekáža súčasná výška daní a odvodov rozvoju zamestnanosti vo vašej firme?



Zdroj: Prieskum INESS

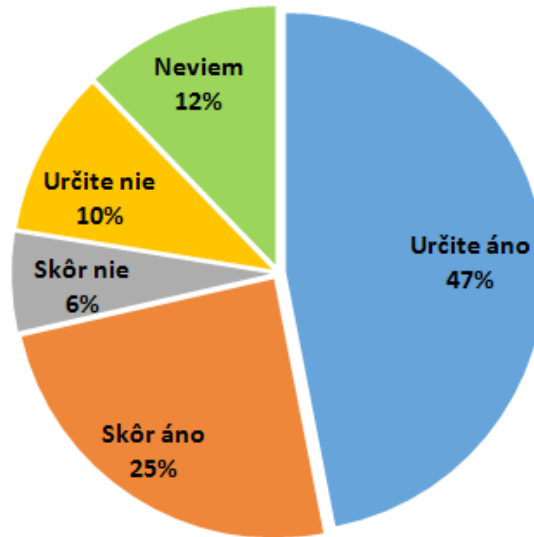
55 % respondentov uviedlo, že zmeny v daňovo-odvodovom zaťažení z posledných rokov ovplyvnili negatívne zamestnanosť vo firme.

78 % sa zhoduje, že súčasná výška daňovo-odvodového zaťaženia vytvára väčšiu prekážku zamestnanosti ako regulácie spojené so zamestnávaním (graf č. 6). Vláda tak zvyšovaním daní a rozširovaním daňového základu (zmeny v odpisových skupinách, limity na daňové výdavky) zatvára aj priestor tvorbe pracovných miest. 88 % podnikateľov identifikovalo odvodové zaťaženie a minimálnu mzdu za väčšiu prekážku vytváraniu pracovných miest ako byrokraciu.

3.1.4 Rómovia

graf č. 7

Je podľa vás zaškoľovanie rómskeho pracovníka náročnejšie ako nerómskeho pracovníka?*



*Graf je zostavený na základe odpovedí 49 zamestnávateľov, ktorí mali skúsenosť so zamestnávaním Rómov.

Zdroj: Prieskum INESS

Druhá časť prieskumu sa týkala rómskeho etnika na Slovensku, pre ktoré je vysoká nezamestnanosť smutným charakteristickým fenoménom. 49 % našich respondentov malo skúsenosť so zamestnávaním Rómov.

Z tejto skupiny (ktorá už Rómov zamestnávala) 71 % zamestnávateľov tvrdí, že zaškoľovanie rómskeho pracovníka je náročnejšie ako uchádzača z majority (graf č. 7). Polovica respondentov (53 %) so skúsenosťou so zamestnávaním Rómov tvrdí, že rómski pracovníci pracujú menej kvalitne ako ich nerómski kolegovia.

Takéto skúsenosti teda postavenie Rómov na trhu práce objektívne zhoršujú, keďže pri vysokej miere nezamestnanosti majú zamestnávateľa na každú otvorenú pozíciu dostatok nerómskych uchádzačov. Na druhej strane môžeme pozitívne vnímať, že takmer polovica zamestnávateľov nepovažuje výkonnosť rómskych pracovníkov za nižšiu.

59 % všetkých zamestnávateľov si myslí, že zamestnanci radšej pracujú vo firme, v ktorej nemajú za kolegov Rómov. Z podmnožiny zamestnávateľov, ktorí už Rómov zamestnávali, si to myslí 61 %.

Podľa 36 % všetkých respondentov môže prijatie Róma do firmy znížiť spokojnosť zamestnancov so svojou prácou. Z podmnožiny zamestnávateľov, ktorí už Rómov zamestnávali, si to myslí 43 %.

Vychádzajúc z často problémového spolužitia medzi Rómami a majoritou tieto čísla nie sú prekvapujúce. Faktom ostáva, že približne polovica firiem zvažuje prijatie Róma spĺňajúceho kvalifikáciu na pracovné miesto aj z hľadiska (ne)spokojnosti svojich súčasných a budúcich zamestnancov

3.2 Prieskum medzi starostami

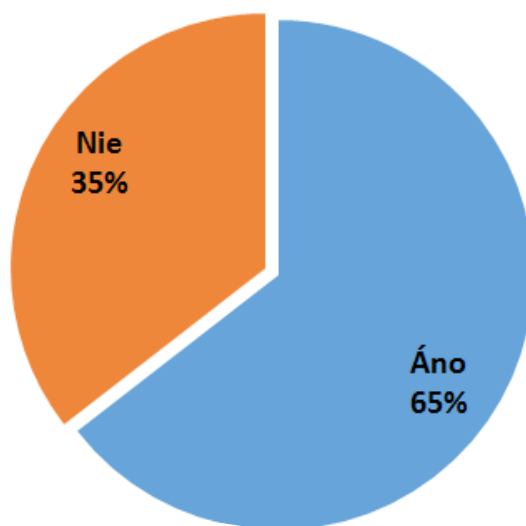
INESS v máji 2015 vykonal dotazníkový prieskum na tému prekážok zamestnávania v obciach, ktorého sa zúčastnilo 32 predstaviteľov obcí. 31 obcí v prieskume malo do 5000 obyvateľov. 27 bolo z košického, prešovského alebo banskobystrického kraja, tj. z krajov, ktoré majú najvyššiu nezamestnanosť a zároveň najvyšší podiel rómskej populácie. Väčšina týchto obcí zamestnáva, mimo školskej samosprávy, do 20 ľudí.

Z dvoch možností 69 % respondentov uviedlo, že za väčšiu prekážku zamestnávaniu považujú odvodové zaťaženie ako regulácie spojené so zamestnávaním. 87 % respondentov uviedlo, že zvyšovanie minimálnej mzdy v posledných rokoch nemalo v obci negatívny vplyv na zamestnanosť.

Výška minimálnej mzdy nie je pre starostov kľúčový problém, len 3 z 31 tvrdia, že zníženie minimálnej mzdy by umožnilo vytvorenie ďalšieho pracovného miesta (1 respondent sa nevyjadril).

graf č. 8

Zamestnala by vaša obec viac pracovníkov, keby sa znížili (príp. zrušili) sociálne odvody na nízke príjmy?



Zdroj: Prieskum INESS

Avšak 20 z 31 vidí priestor na vytvorenie nového pracovného miesta v prípade zníženia (resp. zrušenia) sociálnych odvodov na nízke príjmy (graf č. 8). Z odpovedí preto môžeme usudzovať, že vysoké odvodové zaťaženie ostáva prekážkou zamestnávania číslo 1 aj po zavedení odvodovej úľavy na zdravotné odvody od začiatku roka 2015. Odvodová úľava v praxi eliminovala negatívny vplyv rekordného zvyšovania minimálnej mzdy, keďže minimálne mzdové náklady ostali zachované. Zamestnávanie by preto mohlo byť podporené rozšírením odvodovej úľavy na sociálne odvody bez ďalšieho navyšovania minimálnej mzdy.

23 starostov obcí uviedlo, že zamestnávali, resp. zamestnávajú Rómov. Z tejto skupiny až 83 % respondentov uviedlo, že zaškoľovanie rómskeho pracovníka je náročnejšie, ako nerómskeho. 52 % si myslí, že Rómovia pracujú menej kvalitne ako ich nerómski kolegovia.

Zo všetkých 32 respondentov si 40 % myslí, že zamestnanci uprednostňujú firmy, v ktorých nepracujú Rómovia, 38 % si myslí, že prijatie Róma za zamestnanca môže u ostatných kolegov znížiť spokojnosť so svojim zamestnaním.

Aj keď z uvedených čísiel vyplýva, že väčšina predstaviteľov obcí sa domnieva, že Róm vo firme spolupracovníkom neprekáža, 40 % respondentov opačného názoru tvorí dostatočne veľkú skupinu svedčiacu o tom, že etnicita uchádzača je jedným z faktorov miery úspešnosti na trhu práce.

Pochopiteľne, zamestnanosti Rómov nepomáhajú ani osobné skúsenosti ich zamestnávateľov – zaúčanie je vo všeobecnosti náročnejšie, polovica respondentov si navyše myslí, že kvalita vykonanej práce rómskymi pracovníkmi je menej kvalitná ako nerómskymi pracovníkmi. Niektoré skúsenosti respondentov sú podobné: rómskych pracovníkov treba pri práci viac kontrolovať a vo zvýšenej miere čerpajú PN. Negatívne skúsenosti sa týkajú najmä Rómov, ktorí stratili pracovné návyky a majú nízke vzdelanie. Rómovia so štandardnými pracovnými návykmi, resp. s vyšším vzdelaním, sú plnohodnotnými pracovníkmi. Na trhu práce však tvoria menšinu.

Respondenti tiež v komentári zhodne kritizovali štátnu politiku aktivačných prác. Dnešná politika aktivačných prác vedie k „odflákaniu“ niekoľkých hodín týždenne na obecných prácach a k následnému byrokratickému vykazovaniu prác obcou úradu práce, ktorý aktivačný príspevok vypláca.

Za schodnejšiu cestu by považovali zavedenie verejno-prospešných prác: pracovníci na VPP by boli riadni zamestnanci obce, resp. štátu, na plný úväzok, zarábajúci minimálnu mzdu. Mzdový náklad by bol položkou štátneho rozpočtu.

4 VLÁDNE POLITIKY TRHU PRÁCE

Vysoké nezamestnanosti na Slovensku si je vedomá aj vláda, podpora zamestnanosti preto patrí k dlhodobým prioritám štátnej politiky. Štát ju realizuje prostredníctvom Aktívnej politiky trhu práce. Pod túto spadajú viaceré opatrenia realizované Úradmi práce na základe zákona o službách zamestnanosti³⁰.

4.1 Príspevky vyplácané v rámci APTP

Štát v rámci Aktívnej politiky trhu práce (APTP) vypláca príspevky poberateľom: občanom, alebo zamestnávateľom. Ďalšími časťami APTP sú vzdelávacie príspevky (príprava pre trh práce), podpora zamestnávania zdravotne postihnutých občanov (chránené dielne, príspevky na pracovného asistenta), a aktivačné príspevky, ktoré poberateľ dostáva na základe vykonávania menších obecných služieb pre obec alebo VÚC.

V rámci príspevkov pre občana, o ktoré môže žiadateľ požiadať po splnení kritérií, sú využívané najmä príspevok na dochádzku za prácou a príspevok na začatie samostatnej zárobkovej činnosti:

tabuľka č. 6

Vybrané príspevky slúžiace podpore zamestnanosti

	Počet podporených	Celková suma (eur)	Príspevok na osobu (eur)
Prestahovanie za prácou	19	14 483	762
Dochádzka za prácou	3 926	261 292	67
Príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť	1 825	6 833 117	3 744
Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe	874	569 462	652

Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2014

O ďalší typ príspevkov sa môže uchádzať zamestnávateľ. Jedná sa najmä o príspevok na zamestnanie znevýhodneného uchádzača (občan mladší ako 26 rokov, ktorý ukončil štúdium pred menej ako dvomi rokmi a ešte nemal pravidelné zamestnanie; občan starší ako 50 rokov; občan nezamestnaný viac ako jeden rok). Príspevok pokrývajúci časť mzdových nákladov (výška závisí od nezamestnanosti v danom okrese) sa poskytuje 12 až 24 mesiacov, pričom zamestnávateľ je povinný zachovať pracovné miesto, na ktoré mu bol poskytnutý príspevok, najmenej v rozsahu zodpovedajúcom polovici dohodnutého obdobia poskytovania príspevku.

Zákon o službách zamestnanosti pozná aj príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti (poskytovaný obci alebo VÚC, resp. ich podnikom), príspevok na podporu udržania pracovných miest a príspevok na aktivačnú činnosť dlhodobo nezamestnaných.

tabuľka č. 7

Vybrané príspevky slúžiace na podporu zamestnanosti

	Počet podporených	Celková suma (eur)	Príspevok na osobu (eur)
Príspevok na znevýhodneného uchádzača	2 897	7 950 215	2 744
Príspevok na podporu rozvoja regionálnej zamestnanosti	281	1 225 825	4 362
Príspevok na podporu udržania pracovných miest	147	7 532	51
Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších služieb pre obec alebo VÚC	1 549	443 901	287
Príspevok na dopravu do zamestnania	0	0	0

Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2014

Zaujímavosťou je, že niektoré príspevky na podporu zamestnanosti sú využívané v minimálnej miere, resp. vôbec (príspevok na dopravu do zamestnania). Nízke využívanie príspevkov v tejto oblasti preto možno považovať za zlyhanie štátnej politiky, keďže samotná existencia príspevku vyžaduje byrokratický aparát financovaný podnikateľmi (a ich zamestnancami). Namiesto pomoci tak dochádza len k plytvaniu vo forme nákladov na zaškolenie úradníkov k nevyužitým príspevkom, prípravy tlačív, či propagácie.

Zamestnávateľ sa od roku 2015 môže uchádzať aj o Príspevok na podporu vytvorenia pracovného miesta v prvom pravidelne platenom zamestnaní. Ten je určený na podporu ľudí mladších ako 25 rokov, ktorí sú v evidencii nezamestnaných aspoň 3 mesiace (resp. mladších ako 29 rokov, ktorí sú v evidencii aspoň 6 mesiacov), a ktorí nikdy nemali pravidelne platené zamestnanie. Príspevok prepláca časť mzdových nákladov na zamestnanca počas 6 až 12 mesiacov, pričom zamestnávateľ je povinný po dočerpaní príspevku zachovať pracovné miesto v dobe zodpovedajúcej najmenej polovici dohodnutého obdobia poskytovania príspevku. Vláda na vyplácanie tohto príspevku vyčlenila 20 mil. eur³¹, pričom prevažná časť je preplácaná z európskych fondov.

Okrem príspevku na podporu udržania pracovných miest zaviedla vláda odvodový úver. Jedná sa o úver poskytovaný štátnou Slovenskou záručnou a rozvojovou bankou, ktorá poskytuje firmám návratnú pomoc na udržanie pracovných miest. Podľa informácií ministerstva financií³² z marca 2015 využilo za rok fungovania odvodového úveru túto pomoc 224 firiem, ktoré spolu zamestnávali 6900 ľudí.

Pri analýze efektivity politiky trhu práce treba v prvom rade spomenúť, že množstvo príspevkov je využívaných minimálne, pričom majú svoju duplicitnú dvojicu. Jedná sa napríklad o príspevok na dochádzku za prácou (vyplácaný občanovi), resp. príspevok na dopravu do zamestnania (vyplácaný zamestnávateľovi).

Podobne je to s príspevkom na znevýhodneného uchádzača a príspevkom na podporu vytvorenia pracovného miesta v prvom pravidelne platenom zamestnaní, ktoré by mohli byť zlúčené do jednej štátnej pomoci.

Okrem príspevku na podporu rozvoja regionálnej zamestnanosti vypláca úrad práce aj príspevok na aktivačnú činnosť formou menších služieb pre obec alebo VÚC. V prvom prípade dochádza k zamestnaniu nezamestnaného, v druhom prípade vykonáva dlhodobo nezamestnaný poberateľ dávky v hmotnej núdzi aktivačnú činnosť, ktorú podporuje štát (príspevok je určený na nákup pracovného náradia, úrazového poistenia a pod).

Podobne sú na tom sesterské programy príspevku na udržanie zamestnanosti a odvodový úver. Príspevok v roku 2014 "zachránil" 147 pracovných miest, odvodový úver 6900 miest v 224 firmách, ktoré o odvodový úver požiadali. Pri celkovom počte disponibilných uchádzačov o zamestnanie 325 tisíc však program odvodového úveru a príspevku na udržanie pracovných miest znižuje počet nezamestnaných o 2 %, a aj to len za predpokladu, že všetky firmy, ktoré o program a príspevok požiadali, by zamestnancov skutočne prepustili.

Malé využívanie niektorých príspevkov napovedá, že ich vybavenie je administratívne náročné, alebo sú zle nastavené. Neriešia systémový problém, ktorý často spôsobuje samotná vláda: vláda na jednej strane poskytuje príspevok na založenie samostatnej zárobkovej činnosti, na druhej strane však v roku 2013 živnostníkom výrazne zvýšila minimálne odvody aj daňové zaťaženie prostredníctvom stropu na paušálne výdavky.

Rovnako odvodový úver, ktorý slúži na preplácanie odvodov zamestnancov, ktorých by inak firmy prepustili – odvody sú stanovené vládou a ich zníženie by znížilo celkovú cenu práce zamestnancov, a teda aj zmenšilo tlak na ich prepúšťanie v čase, keď firme klesnú objednávky.

³¹ aktuality.sk (2014). 20 miliónov eur pre zamestnávanie mladých ľudí.

[Online]: www.aktuality.sk/clanok/261375/20-milionov-eur-pre-zamestnavanie-mladych-ludi

³² teraz.sk (2015). MFSR: Odvodový úver za rok podporil 6900 pracovných miest v 224 firmách.

[Online]: www.teraz.sk/ekonomika/mfsrodvodovy-uver-za-rok-podporil-690/125541-clanok.html

4.2 Ďalšie politiky trhu práce

Najdôležitejším opatrením na podporu trhu práce v posledných rokoch bolo zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky (OOP) na nízke príjmy, ktorá vstúpila do platnosti od začiatku roku 2015. OOP je zameraná na zdravotné odvody.

Do konca minulého roka platil každý zamestnanec 4 % zo svojej hrubej mzdy do zdravotnej poisťovne, ďalších 10 % zaňho platil jeho zamestnávateľ. Od roku 2015 z minimálnej mzdy neplatí zdravotný odvod ani zamestnanec, ani zamestnávateľ. Aj napriek rekordnému, 8 % medziročnému zvýšeniu minimálnej hrubej mzdy z 352 eur na 380 eur mesačne ostali vďaka poklesu povinných odvodov zamestnávateľa minimálne mzdové náklady zachované na hranici 476 eur. OOP lineárne klesá so stúpajúcim príjmom a zaniká pri hranici 570 eur (od tejto príjmovej hranice platia aj naďalej pôvodné odvodové sadzby 4 % pre zamestnanca, 10 % pre zamestnávateľa).

Pozitívne je, že OOP má vplyv aj na ponuku práce - uchádzači o prácu sú viac motivovaní prijať aj nízkoпрíjmové zamestnanie, keďže vďaka nižším odvodom majú vyššiu čistú mzdu ako pri rovnakej mzde v minulých rokoch. Tým sa zvyšuje aj disponibilný príjem zamestnanca, ktorý môže použiť na spotrebu, keďže menej peňazí odvádza štátu a teda viac ostáva v jeho peňaženke.

Problém však ostáva na strane dopytu po práci, keďže vláda pozitívny efekt OOP do veľkej miery eliminovala rekordným zvýšením minimálnej mzdy: v prípade, že zamestnávateľ nebol ochotný dlhodobo nezamestnaného zamestnať za minimálne mzdové náklady vo výške 476 eur v minulom roku, nebude pravdepodobne ochotný ho zamestnať ani po zavedení OOP, keďže jeho vládou stanovený minimálny mzdový náklad sa nezmenil - nesmie klesnúť pod arbitrárne stanovenú hranicu.

Navyše, slovenská legislatíva pozná 6 stupňov minimálnej mzdy, pričom najnižší, základný stupeň, je stanovený na dnešných 380 eur, najvyšší šiesty stupeň na dvojnásobok, tj. 760 eur hrubej mzdy. Vďaka rekordnému zvýšeniu minimálnej mzdy tak v praxi niektorým zamestnávateľom stúpili mzdové náklady aj napriek OOP, ak ich zamestnanci podliehajú vyšším stupňom minimálnej mzdy a nachádzali sa zároveň na ich hranici.

Ďalším pozitívnym opatrením trhu práce bolo rozšírenie súbehu príjmov zo zamestnania a poberania dávky v hmotnej núdzi, ktoré tiež vstúpilo do platnosti od roku 2015. Ak si dlhodobo nezamestnaný poberateľ dávky v hmotnej núdzi nájde zamestnanie, dostáva v 1. polroku osobitný príspevok vo výške 126,14 eur mesačne a v 2. polroku príspevok vo výške 63,07 eur. Podľa starej legislatívy trval súbeh len 6 mesiacov a príspevok dosahoval 63,07 eur. Opatrenie je však opäť zamerané len na stranu ponuky - zvyšuje motiváciu prijať aj nízko platenú prácu. Nepomáha však zvýšeniu tvorby pracovných miest, čo je chronický problém slovenských regiónov s vysokou nezamestnanosťou.

Odvodová odpočítateľná položka a súbeh dávky v hmotnej núdzi a mzdy sú pozitívne opatrenia na trhu práce, pomáhajú však najmä na strane ponuky, a menej na strane dopytu po práci. Mnohé štátom zavedené príspevky v rámci Aktívnej politiky trhu práce sú však nesystémové a neriešia podstatu hlavných prekážok trhu práce popísané v kapitole 2. Za mnohé z týchto prekážok je pritom priamo (dane, odvody, byrokracia, regulácie), či nepriamo (nízka úroveň vzdelávania) zodpovedný práve štát. Problém slovenského trhu práce preto úzko súvisí aj s kvalitou a rozsahom štátom poskytovaných služieb, rovnako ako veľkosťou právomocí, ktorými štát reguluje život občanov, vrátane regulácií pracovnoprávných vzťahov.

5 NÁVRHY NA ZJEDNODUŠENIE ZAMESTNÁVANIA

Ako vyplýva z kapitoly 2, mnoho prekážok zamestnávaniu kladie samotná vláda regulačným, byrokratickým, a daňovo-odvodovým zaťažením. Namiesto nesystémovej pomoci rôznych príspevkov, ktorých vybavovanie predstavuje ďalšiu byrokratickú a regulačnú záťaž (poskytujú sa za presne definovaných podmienok) a sú v konečnom dôsledku zaplatené aj z daní podnikateľov, by sa mala vláda zamerať na odbúranie prekážok, ktoré zamestnávaniu kladie sama. Tieto prekážky sa totiž na rozdiel od historických príčin (nízka mobilita pracovnej sily, nevhodná kvalifikácia uchádzačov o prácu) dajú odbúrať rýchlo.

5.1 Rozšírenie odvodovej odpočítateľnej položky

Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky (OOP) na nízke príjmy predstavuje jedno z mála systémových opatrení s pozitívnym dopadom na trh práce. OOP znižuje odvodové zaťaženie práce a vláda financuje tento výpadok priamo zo štátneho rozpočtu. OOP zvýšila čisté príjmy nízkopríjmových zamestnancov, v prípade zamestnávateľov väčšinou zabránila rastu mzdových výdavkov i napriek súčasnému prudkému rastu minimálnej mzdy. Kvôli existencii pásiem minimálnej mzdy má aj toto, inak dobre ciele opatrenie, negatívne dopady, ktoré spôsobili to, že zamestnávateľom niekoľko desiatok tisíc ľudí v II. a III. pásme minimálnej mzdy vzrástli³³ mzdové náklady.

Parametre odpočítateľnej položky však neboli nastavené tak, aby využili celý potenciál možného zníženia mzdových nákladov, či zvýšenia čistej mzdy. Vládny návrh ich naviazal len na zdravotné odvody, ktoré predstavujú menej ako tretinu odvodového zaťaženia. Na toto obmedzenie nebol žiadny dôvod, skôr naopak, existujú dobré dôvody na presun odpočítateľnej položky na sociálne odvody:

- 1)** *Sociálne odvody viac zvyšujú cenu práce, preto môže byť odpočítateľná položka vyššia. Doterajšie nastavenie OOP síce zvýšilo čistý príjem zamestnanca, ale OOP pri minuloročnom zvýšení minimálnej mzdy zachovala mzdové náklady na úrovni minimálnej mzdy v pôvodnej výške. Nedošlo tak k žiaducemu finančnému stimulu, ktorý by podporil tvorbu pracovných miest pre skupiny nezamestnaných s nedostatočnou kvalifikáciou.*
- 2)** *Financovanie výpadku odvodov by bolo smerované výhradne do Sociálnej poisťovne, ktorá je verejnou inštitúciou a nepôsobí v trhovom prostredí. Dnešné nastavenie OOP znamená, že štát refinancuje výpadok odvodov trom poisťovňami, z toho dvom súkromným, ktoré si vzájomne konkurujú. Štát navyše nie transparentne financuje výdavky na zdravotnú starostlivosť za tzv. poisťencov štátu. Už v príprave rozpočtu na rok 2015 došlo k zníženiu tejto platby v porovnateľnej výške s objemom potrebnej dotácie. Presun OOP na sociálne odvody by zamedzil zasahovaniu do systému zdravotného poistenia z dôvodov (nízky príjem pracujúcich), ktoré so zdravotným poistením nesúvisia.*

Upravená odvodová úľava na sociálne odvody by bola koncipovaná podobne ako dnešná odvodová úľava na zdravotné odvody s tým, že by sa týkala len sociálnych odvodov na dôchodkové zabezpečenie (starobné dôchodkové a invalidné dôchodkové poistenie). Uplatňovala by sa teda v rovnakej výške 380 eur, postupne by klesala na nulu v rovnakom sklone ako dnes. Nevzťahovala by sa na zdravotné odvody (sadzby 10% + 4%) ale na dôchodkové zabezpečenie (sadzby 17%+7%) Porovnanie súčasného nastavenia a návrhu INESS je v nasledujúcej tabuľke:

³³ Viac tu: <http://www.iness.sk/stranka/10149-Odpocitatelna-polozka-nas-neochrani-pred-blaznivym-rastom-minimalnej-mzdy.html>

tabuľka č. 8

Odvodová odpočítateľná položka, súčasný stav a návrh INESS

Hrubá mesačná mzda dnes	Celkové náklady práce	Čistá mzda dnes	Reforma OOP podľa INESS / Celkové náklady práce	Reforma OOP podľa INESS / Čistá mzda	Zmena v nákladoch práce	Nárast čistej mzdy
Minimálna mzda 380	476	339	449	348	-27	9
400	507	352	483	360	-24	8
450	584	384	568	389	-17	5
500	662	415	652	419	-10	3
550	740	447	737	448	-3	1

Zdroj: INESS, vlastné prepočty

(všetky sumy sú v eurách)

Po zavedení odvodovej úľavy na sociálne odvody by klesli mzdové náklady na úrovni minimálnej mzdy o 27 eur, zamestnanec by získal dodatočných 9 eur. Zníženie mzdových nákladov by podporilo tvorbu pracovných miest. Čistá mzda na úrovni 348 eur by na druhej strane dosiahla výšku, ktorá presahuje sumu všetkých dávok, ktoré získa pár so 4 deťmi vo forme dávky v hmotnej núdzi. Zvyšuje sa tým motivácia zamestnať sa aj pri vyššom počte detí.

Zvýšenie odvodovej odpočítateľnej položky by prirodzene zvýšilo nároky na výdavky štátneho rozpočtu, výpadok odvodov, čiastočne kompenzovaný vyššími príjmami dane z príjmu, by vzrástol takmer na dvojnásobok. Predpokladaných 300 mil. eur by predstavovalo cca 1,7% výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré je možné získať dodatočnými úsporami v neefektívnych výdavkoch štátu.

5.2 Návrat odvodovej záťaže dohodárov do stavu pred zmenou v roku 2013

Ako sme uviedli v časti 2.1, zavedenie odvodov na dohody výrazne predražilo a skomplikovalo využívanie dohodových kontraktov. V dôsledku zmien vtedy pracovný trh prišiel o 200 tisíc dohodárov. Na dohodové kontrakty, ktorými si privyrábajú najmä nízkopríjmové skupiny, sa nevzťahuje ani odvodová odpočítateľná položka na nízke príjmy, zavedená od roku 2015.

Návrat do pôvodného „bezodvodového“ stavu je preto nevyhnutným predpokladom na zotavenie tejto časti trhu práce. Alternatívou je plošné oslobodenie od odvodovej povinnosti do stanovnej výšky príjmu z dohody (napr. 200 eur mesačne).

5.3 Jednoduchšie zamestnávanie

Významnou prekážkou pri zamestnávaní sú aj povolenia, certifikáty, osvedčenia, a úradné pečiatky, ktoré podnikateľ potrebuje od úradov a poverených inštitúcií na to, aby mohol zamestnanca legálne zamestnať.

Naháňanie pečiatok pritom nepomáha zamestnancovi ani zamestnávateľovi, práve naopak, odrádza od podnikania a zamestnávania, a navyšuje nefinančné náklady nutné na vytvorenie pracovného miesta. Ich odstránenie by štátny rozpočet nič nestálo. Flexibilný pracovný trh implikuje aj zvýšenú tvorbu pracovných miest, ktorá nezamestnaných konzumentov sociálneho systému pretvára na zamestnaných prispievateľov do štátnej kasy.

Problém majú aj ľudia, ktorí by sa z pasce nezamestnanosti radi dostali vlastnými silami. Pre zriadenie sezónneho predaja občerstvenia na dvore rodinného domu pre turistov a okoloidúcich sú hygienické a iné regulačné normy prekážkou, kvôli ktorej sa to fyzickej osobe prakticky neoplatí. Predajca si musí založiť živnosť, spĺňať reguláciu HACCP³⁴, regulačné požiadavky na priestory pre skladovanie a úpravu potravín, v prípade, že vyrába vlastné pečivo, byť vyučený v príslušnom odbore. Na dodržiavanie hygienických a regulačných noriem dohliada Úrad verejného zdravotníctva a Štátna veterinárna a potravinová správa, každý podnikateľ musí byť registrovaný na príslušnom daňovom úrade, v prípade, že prijíma hotovosť, byť vybavený registračnou pokladňou³⁵, a plniť si zákonné povinnosti voči zdravotnej a Sociálnej poisťovni. Nezamestnaný človek v pred dôchodkovom veku s nižším vzdelaním, no s výbornými kulinárskymi zručnosťami, tak má skutočný problém orientovať sa v regulačnej džungli. Dobré mienený nápad poskytovania občerstvenia a osvieženia počas vrcholu sezóny tak môže ľahko skončiť masťou pokutou a ukončením podnikania.

Na zlepšenie tohto stavu stačí zmena postoja vlády, ktorá namiesto uprednostňovania úradníkov s pečiatkami a záujmových skupín lobujúcich za regulácie podnikania v jednotlivých odvetviach uprednostní uchádzačov o prácu a ich budúcich zamestnávateľov.

5.4 Regionalizácia minimálnej mzdy

V prípade politickej nepriechodnosti nahradenia konceptu minimálnej mzdy širokou odvodovou úľavou navrhujeme pristúpiť k regionalizácii minimálnej mzdy. Minimálna mzda totiž nereflektuje regionálne rozdiely, keďže euro v Bratislave má inú kúpnu silu ako euro v Rimavskej Sobote. Pracovná pozícia, ktorá môže vzniknúť v Bratislave, tak už nemusí vzniknúť v chudobnejšom regióne, keďže jej vytvorenie nie je kvôli nízkej mzdovej úrovni na hranici minimálnej mzdy rentabilné.

Alternatívou je pozastavenie platnosti minimálnej mzdy v regiónoch, v ktorých miera nezamestnanosti presahuje 10 %, alternatívne pozastavenie platnosti minimálnej mzdy pre ľudí do veku 30 rokov. Nezamestnanosť mladých je pretrvávajúcim problémom aj na Slovensku, pričom mladí ľudia potrebujú v prvom rade nabrať pracovné skúsenosti, zvýšiť svoju kvalifikáciu na trhu práce a vytvoriť si tak šancu na lepšie platené zamestnanie v budúcnosti. Prijatie týchto opatrení je podmienené zjednodušením zamestnávania (tvorby pracovných miest), ktoré popisujeme v ďalších bodoch.

³⁴ HACCP bol v roku 1992 včlenený do európskej legislatívy a stal sa celosvetovým štandardom. Je to systém, ktorý bol v 60. rokoch minulého storočia vyvinutý v USA pre NASA, ktorá potrebovala zabezpečiť 100 % ochranu všetkých potravinových a výživových produktov pred mechanickými, toxickými, chemickými alebo fyzikálnymi kontamináciami. Na základe HACCP musí podnikateľ vypracovať prevádzkový poriadok, zdokumentovať, technologické postupy, popisy jedál a výrobkov, zaviesť systém kontroly, školiť zamestnancov a pod.

³⁵ Výnimky z tohto pravidla definuje zákon o používaní elektronickej pokladnice 289/2009 Z.z.. V súčasnosti vstupuje do praxe zavádzanie virtuálnej elektronickej pokladnice Finančnou správou pre podnikateľov, ktorí vydajú do 1000 bločkov mesačne. Podnikatelia s „kamennou“ pokladňou budú môcť túto prax využívať od roku 2016.

5.5 Zníženie dane z príjmu právnických osôb späť na 19 % sadzbu; zrušenie daňových licencií

Časy tatranského tigra, ako Slovensko investori prezývali v minulom desaťročí, sú dávno preč. Inovatívnu rovnú daň nahradila zvýšená sadzba DPH, extra zdaňovanie vysokopríjmových zamestnancov, a najvyššia sadzba dane z príjmu právnických osôb v strednej a východnej Európe doplnená daňovými licenciami („daň za podnikanie“, tj. minimálna daň z príjmu – aj v prípade, že zisk je nulový, ktorú musia firmy zaplatiť prvýkrát za rok 2014).

V záujme zlepšenia a skvalitnenia podnikateľského prostredia na Slovensku preto navrhujeme vrátiť daň z príjmu právnických osôb z 22 % späť na 19 % (túto sadzbu uplatňujú aj ostatné krajiny V4) a zrušiť daňové licencie. Zúženie toku peňazí z firiem do štátnej kasy znamená aj zväčšenie zdrojov vo firmách na vytváranie pracovných miest.

Výpadok v príjmoch verejných financií možno kompenzovať škrtmi v neefektívnych, resp. neprioritných štátnych výdavkoch. Mnoho úsporných fiškálnych opatrení, ktoré navrhovali Michal Horváth a Ľudovít Ódor³⁶ (neskôr členovia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť) dodnes nebolo prijatých, rovnako ako úsporné opatrenia navrhované INESS rádovo v stovkách miliónov eur³⁷.

5.6 Odbúranie byrokracie; zrušenie zbytočného poplatkového zaťaženia

Postupnou elektronizáciou štátnej správy odstrániť požadovanie duplicitných informácií od podnikateľských subjektov. K zmenám kľúčových zákonov týkajúcich sa podnikania by sa malo pristupovať systematicky a výlučne vo vytýčených dátumoch (napríklad vždy 1. januára). O týchto zmenách by zároveň štát mohol informovať verejnosť na príslušnej webovej stránke aj s ich interpretáciou.

V oblasti poplatkového zaťaženia môže vláda pristúpiť k zrušeniu koncesionárskych poplatkov uvalených na zamestnávateľov, či k zrušeniu poplatkov pri predaji audiovizuálnych nosičov, ktoré sú príjmom kolektívnych správcov autorských práv.

Jednou z poplatkových povinností, ktoré musí zamestnávateľ splniť, je aj povinnosť zamestnať občana so zdravotným postihnutím v prípade, že má aspoň 20 zamestnancov. Ak zdravotne postihnutú osobu nezamestná (na čo môžu byť aj objektívne príčiny), uhradí odvod vo výške 0,9 násobku celkovej ceny práce vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca v hospodárstve. Odvod za neexistujúceho zamestnanca tak predstavuje de facto pokutu za nezamestnávanie ľudí so zdravotným postihnutím. Ak chce štát zvýšiť preferenciu zamestnávateľov v prospech zamestnávania zdravotne handicapovaných (ktorí sú na trhu práce skutočne objektívne znevýhodnení), môže to dosiahnuť výraznejším znížením ich odvodovej alebo daňovej povinnosti a namiesto represívneho prístupu použiť motivačný.

³⁶ M. Horváth a Ľ. Ódor (2012). Ako zakopať rozpočtovú sekeru? [Online]: <https://goo.gl/IVsh3R>

³⁷ INESS (2012). Dane zvyšovať netreba. [Online]: blog.etrend.sk/iness/dane-este-zvysovat-netreba-iness-policy-note-12012.html

5.7 Dobrovoľné licencie pre živnostníkov

Zavedenie licencií pre živnostníkov by pomohlo väčšinu živnostníkov odbremeniť od zbytočnej byrokracie. Živnostník s príjmami napr. do 15 000 eur ročne by si mohol zakúpiť licenciu vo výške 3 200 eur, ktorá by ho v danom roku zbavila povinnosti vedenia účtovníctva a nahrádzala by daň z príjmu, podobne ako odvody do Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní. Zakúpená licencia by tak šetrila živnostníkom aj časové náklady a náklady na daňové poradenstvo. Mohla by byť preto výhodnou alternatívou aj pre nezanedbateľnú skupinu SZČO, ktorá má obvykle nižšiu daňovo-odvodovú povinnosť ako navrhovaná čiastka

5.8 Návrat Zákonníka práce do stavu pred zmenami platnými od roku 2013

Rigidnejší Zákonník práce platný od roku 2013 sprísnil možnosti vytvárania zamestnaneckých kontraktov a zvýšil náklady prepúšťania. Návrat do stavu pred reformou by preto rozviazal zamestnávateľom ruky pri prijímaní nových zamestnancov a zvýšil ochotu zamestnávať. Spružnenie trhu práce znamená umožniť reťazenie kontraktov na dobu určitú. Pozitívnym opatrením by bolo tiež ponechanie výšky odstupného na dohodu zamestnanca a zamestnávateľa a zrušenie pásmovania minimálnej mzdy (zákon v súčasnosti pozná okrem základnej sadzby ďalších päť pásiem pre kvalifikovanejších pracovníkov).

5.9 Konsolidácia verejných financií na výdavkovej strane; odstránenie tlaku na ďalší rast verejných príjmov

Vo výdavkoch verejnej správy je aj naďalej prítomná neefektívnosť a plytvanie, v dôsledku ktorých sa zvyšovalo aj daňovo-odvodové zaťaženie. Priestor na šetrenie pritom existuje aj v sociálnej oblasti, v ktorej sa mnohé poskytované dávky a prídavky poskytujú bez ohľadu na príjem a majetok poberateľa. Štát vlastní viacero veľkých podnikov produkujúcich stratu, ktorú rovnako pokrývajú občania z daní. Audit stoviek štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií by tiež odhalil možnosti šetrenia rádovo za stovky miliónov eur, keďže mnohé štátne organizácie sú spravované neefektívne, vykonávajú duplicitné funkcie, a funkcie, ktoré sú plne zastupiteľné súkromným sektorom.

6 ZÁVER

Miera evidovanej nezamestnanosti na Slovensku má v posledných rokoch klesajúci trend. No znižovanie nezamestnanosti sa deje skôr napriek vládnym politikám, ako vďaka nim. Netreba zabúdať, že počet pracujúcich ľudí na Slovensku je ešte vždy nižší, ako v predkrízovom období (graf č. 2).

Vládne politiky sú neefektívne najmä z dôvodu, že neriešia podstatu problému vysokej nezamestnanosti, a vytvárajú len dočasné pracovné miesta selektívnou podporou vybraných uchádzačov o prácu. Za nevyhnutné opatrenia na podporu rastu zamestnanosti považujeme prvé 3 odporúčania, ktoré uvádzame v kapitole 5:

- 1)** *Rozšírenie odvodovej odpočítateľnej položky na nízke príjmy aj na sociálne odvody s cieľom znížiť náklady zamestnávateľov*
- 2)** *Zrušenie odvodovej povinnosti na dohodové kontrakty do výšky 200 eur mesačne*
- 3)** *Zjednodušiť zamestnávanie*

Uvedené opatrenia pomôžu najmä dlhodobo nezamestnaným a ľuďom s nižším vzdelaním, ktorých je medzi nezamestnanými najviac, a ktorí si najťažšie hľadajú uplatnenie na trhu práce.

Samostatnou kategóriou sú uchádzači pochádzajúci zo znevýhodneného prostredia, ktoré sa týka najmä slovenských Rómov. Špirála chudoby a nezamestnanosti, ktorá sa pred desaťročiami rozbehla v niektorých komunitách, predstavuje spoločenský a sociálny problém. Aj situácia tých Rómov, ktorí majú skutočný záujem a odhodlanie nájsť si trvalé zamestnanie, je negatívne ovplyvnená všeobecným vnímaním Rómov ako rizikových pracovníkov. Riešenie tohto problému je možné len v dlhodobom horizonte, základy je však možné položiť už dnes. Rastúca tvorba pracovných miest a jednoduchšie zamestnávanie môže napomôcť k nájdeniu zamestnania tým znevýhodneným uchádzačom, ktorí pracovať chcú. Pozitívne príklady pracujúcich, ktorých životná situácia sa s prácou zlepšuje, môže následne zvýšiť motiváciu hľadania práce aj ostatných členov v komunite.

Riešenie sa však nezaobíde aj bez zmeny doterajších verejných politík. Motiváciu hľadať si prácu a udržať si zamestnanie ovplyvňuje najmä to, či rozdiel medzi čistým príjmom zo zamestnania a poberanými dávkami stojí za námahu vykonávať zamestnanie. Motiváciu je preto možné zvýšiť ako znížením odvodovej povinnosti na nízke príjmy (s následkom zvýšenia čistých miezd), tak úpravami, resp. sprísnením dávkovej politiky.

Keďže jednou z príčin vysokej nezamestnanosti v slovenských regiónoch je aj nízka mobilita pracovnej sily, nad ďalšou zmenou sa možno zamyslieť v oblasti výstavby sociálnych bytov. Práca do hladových dolín nepríde, skôr či neskôr sa preto budú musieť ľudia presťahovať za prácou. Stavbou sociálnych bytov v mestách s nižšou nezamestnanosťou by sa zvýšila aj motivácia presťahovať sa do regiónu s väčším počtom potenciálnych zamestnávateľov.

Vláda tiež môže podporiť sociálne aktivity, ktoré prevádzkujú niektorí zamestnávateľia už dnes. U.S. Steel Košice má vlastný program pre uchádzačov zo znevýhodneného prostredia, ktorého účastníkmi sú Rómovia z neďalekej komunity. Závod tak investuje do vzdelávania a zaúčania týchto pracovníkov prostriedky, pričom kandidáti riadne plniaci si povinnosti zamestnanca dostanú možnosť pracovať v závode na trvalý pracovný pomer. Podobné aktivity môže podporiť aj štát tým, že náklady zaúčania uchádzačov zo znevýhodneného prostredia budú zamestnávateľovi znižovať daň z príjmu.

Ako vyplynulo aj z prieskumu v kapitole 3, väčšina zamestnávateľov považuje zaškolenie Rómov (resp. znevýhodnených uchádzačov) za nákladnejšie ako zaškolenie uchádzača za majority. Daňové zvýhodnenie by preto pomohlo tento rozdiel vyrovnať.

Vydal: INESS - Inštitút ekonomických a spoločenských analýz
www.iness.sk

Autori: Ján Dinga, Radovan Ďurana

Grafický dizajn: Alexandra Ďurníková

Autor fotografie: TASR

Rok vydania: 2015

ISBN: 978-80-969765-5-3

Prípravu a vydanie publikácie podporili Open Society Foundations.



ISBN 978-80-969765-5-3



www.iness.sk