

ĽUDSKÝ KAPITÁL: Zamestnanosť a pracovná sila

Lucia Kureková, Stredoeurópska univerzita Budapešť a CELSI, Bratislava

Hlavné problémy

- V dôsledku reštrukturalizácie ekonomiky a ekonomickej krízy naďalej pretrváva problém vysokej nezamestnanosti a výrazných regionálnych rozdielov v miere nezamestnanosti
- Relatívne vysoká miera nezamestnanosti sa udržiavala aj počas konjunktúry a nedostatku pracovnej sily, čo poukazuje na nesúlad medzi typom vznikajúcich pracovných príležitostí a kvalifikačnou štruktúrou pracovnej sily
- Nezamestnanosť postihuje nadpriemerne nielen ľudí s nízkou kvalifikáciou ale aj mladých
- Počas obdobia hospodárskej krízy došlo k neadekvátnemu nárastu zamestnanosti a miezd vo verejnom sektore
- Regulácia pracovného trhu nevytvára dostatočne stimulačné podmienky pre netypické formy zamestnávania, ako napríklad práca na čiastočný pracovný úväzok
- Vysoká miera byrokracie a časté zmeny v pracovnej legislatíve neprimerane zaťažujú zamestnávateľov, časť firiem až odrádzajú od najímania zamestnancov
- Kým v rámci krajiny je miera pracovnej mobility veľmi nízka, ľudský kapitál s najvyšším potenciálom odchádza za prácou do zahraničia
- Slovensko nemá pripravenú stratégiu migračnej politiky, ktorá by pomáhala riešiť problémy na domácom trhu práce
- SR výrazne zaostáva v schopnosti čerpať a zmysluplne využiť zdroje na rozvoj ľudského kapitálu z ESF
- Chýba systémové a systematické hodnotenie efektivity nástrojov aktívnej politiky trhu práce a projektov podporených z Európskeho sociálneho fondu
- Integrácia nízko-kvalifikovaných a marginalizovaných skupín na trh práce ostáva výrazným problémom

Úvod

Najvzácnejším kapitálom, ktorý Slovensko neoplývajúce bohatstvom nerastných surovín má, je jeho ľudský kapitál. Dostatok lacnej a kvalifikovanej pracovnej sily bol jedným z hlavných faktorov príchodu zahraničných investorov na Slovensko. Vstup do EÚ, dôležité reformy uskutočnené v prvej polovici tohto desaťročia a svetová hospodárska konjunktúra priniesli výrazný prílev zahraničných investícií do krajiny a umožnili zvrátiť trend zvyšovania nezamestnanosti a viedli k postupnému rastu zamestnanosti. Kvalita pracovnej sily zároveň prispela k postupnému zlepšovaniu postavenia slovenských podnikov v rámci koncernových sietí a k zvyšovaniu sofistikovanosti výroby, najmä v automobilovom priemysle. Situácia pred prepuknutím svetovej hospodárskej krízy však ukázala, že

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

ponuka ľudského kapitálu v krajine bola už na hranici vyčerpania. Napriek tomu, že bez práce bol ešte takmer každý desiaty človek v ekonomicky aktívnom veku.

Medzi zamestnávateľmi silno rezonoval problém neschopnosti najat' kvalifikačne vhodnú pracovnú silu v rámci Slovenska. Trh práce bol charakteristický aj vysokou fluktuáciou zamestnancov. Kým otázka množstva pracovnej sily v dôsledku krízy prestala byť akútna, problém kvality ponuky ostáva medzi zamestnávateľmi rezonovať naďalej a v strednodobom horizonte môže výrazne ovplyvniť konkurencieschopnosť spoločností pôsobiacich na Slovensku a ďalší ekonomický rozvoj krajiny. Ľudský kapitál bude naďalej naberať na význame aj v kontexte demografického vývoja a starnutia populácie na Slovensku aj v Európe.

Opísaná dynamika ako aj prieskumy z podnikateľského prostredia ukazujú na existenciu dlhotrvajúceho a stupňujúceho sa systémového problému, ktorý si vyžaduje systémové opatrenia (aj) prierezového charakteru. Na riešenie otázok zamestnanosti na Slovensku nebudú stačiť len opatrenia v hospodárskej a investičnej politike, ale je potrebné vyvinúť nástroje aj v politike školstva a v sociálnej oblasti. Pretože formovanie ľudského kapitálu je dlhotrvajúci a nikdy nekončiaci proces, cieľom by malo byť tvorenie aktívnej (a nie reaktívnej) politiky.

Problémy na trhu práce pretrvávajú

Aj napriek pozitívnemu trendu pred začatím krízy, Slovensko stále zápasí s vysokou mierou nezamestnanosti. Tak ako počas celého obdobia transformácie, aj dnes ukazovatele výkonnosti trhu práce zaostávajú za európskym priemerom, aj za ostatnými krajinami V4 (Tabuľka 1). Hoci miera ekonomickej aktivity, čiže podiel tých, ktorí pracujú alebo majú záujem pracovať, je v regionálnom kontexte jedna z najvyšších (68,3 %), Slovensko v miere zamestnanosti výrazne zaostáva za Českou republikou a krajiny regiónu predstihuje v miere nezamestnanosti (v roku 2009 v priemere 12 %, aktuálne už takmer 15 %).

Tabuľka 1: Ukazovatele trhu práce, rok 2009 (%)

	Ekonomická aktivita*	Zamestnanosť	Nezamestnanosť	Nezamestnanosť mladých (15-24 r.)	Dlhodobo nezamestnaní
Slovensko	68,4	60,2	12,0	27,3	54,0
Česko	70,1	65,4	6,7	16,6	30,1
Maďarsko	61,6	55,4	10,0	26,5	41,6
Poľsko	64,7	59,3	8,2	20,6	30,3
EÚ27	71,1	64,6	8,9	19,6	33,1

* Aktivita meria podiel ekonomicky aktívnych na trhu práce, čiže zamestnaných a nezamestnaných (hľadajúci prácu alebo pripravení pracovať) na celkovej populácii 15-64 ročných.

Zdroj: Eurostat, VZPS

Viac ako polovica nezamestnaných sú dlhodobo nezamestnaní, zvyčajne ľudia s nízkou kvalifikáciou a s problémom integrovať sa na trh práce. Nezamestnanosť má silné regionálne špecifiká, niekde vedie k značnému odlevu ľudského kapitálu a k migrácii za prácou do zahraničia.

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Ďalším problémom je vysoká nezamestnanosť mladých ľudí vo veku od 15 do 24 rokov, čo poukazuje na nesúlad medzi vzdelávacím systémom a dopytom na trhu práce, ako aj na nedostatočnú pripravenosť absolventov rôznych typov štúdia.

Indikátory trhu práce a ich vývoj počas obdobia transformácie poukazujú na štrukturálny charakter nezamestnanosti sčasti spôsobený nepriaznivou štruktúrou ekonomiky. Tá za ostatné roky prešla radikálnou zmenou smerom k líderskému postaveniu automobilového priemyslu, ktorý je charakteristický vysokou kapitálovou náročnosťou a náročnosťou na kvalifikovanú pracovnú silu. Táto zmena priniesla Slovensku výrazný hospodársky rast. Nízka diverzifikácia odvetvia a priemyselnej štruktúry ako takej však nesie riziká, ktoré sa prejavili v období hospodárskej krízy. Miera zamestnanosti poklesla medzi rokmi 2008 a 2009 o 2,2 percenta, kým medzi mladými ľuďmi až o 3,5 percenta (medzi rokmi 2007 a 2009 až o 4,8 %). Zamestnanosť vo verejnej správe ako takmer v jedinom odvetví naopak stúpila až o takmer 7 percent, a to pri nadpriemerne vysokom raste nominálnej mzdy vo verejnej správe (údaje Štatistického úradu SR). V dôsledku takéhoto vývoja poklesli daňové aj odvodové príjmy štátu a narástli jeho výdavky. Prioritou vlády by preto malo byť vytvorenie podmienok stimulujúcich tvorbu nových pracovných miest a rast zamestnanosti v súkromnom sektore.

Od investičných stimulov k výraznejšej podpore (aj) malého a stredného podnikania

Investičné stimuly ako nástroj zvyšovania zamestnanosti formou priťahovania zvyčajne veľkých investičných projektov v súčasnosti používajú všetky krajiny v regióne. Slovensko pomocou (vtedy ešte neregulovaných) investičných stimulov v prvej polovici desaťročia pritiahlo dôležité firmy do automobilového a elektrotechnického priemyslu, ktoré dnes výrazne prispievajú k hospodárskemu rastu a zamestnanosti, ale zároveň k zvyšovaniu regionálnych rozdielov. Je dôležité si uvedomiť, že investori strategicky využívajú veľkú podobnosť krajín V4 v základných faktoroch atraktivity a v rokovaniach stavajú jednotlivé regionálne vlády do pozície konkurentov. Pomer ceny stimulačného balíka a prospešnosti investície je preto nevyhnutné dôsledne zvážiť a analyzovať. Namiesto získavania veľkých zahraničných investorov za každú cenu, je potrebné zamerať sa na spôsob, akým Slovensko urobiť viac konkurencieschopným v iných aspektoch podnikateľského prostredia a v tejto fáze stimulovať skôr rast malých a stredných firiem. Tie sú príslubom lepšie diverzifikovanej zamestnanosti.

Systém nastavenia investičných stimulov je dnes zrelý na zmenu. Ak sa ponúkanie stimulov bude používať ako nástroj hospodárskej a regionálnej politiky aj naďalej, je potrebné ich zamerať na podporu investícií v sektoroch, kde Slovensko môže byť konkurencieschopné, a ktoré majú potenciál cez efekt prelievania (spill-overov) generovať rozvoj malých a stredne veľkých domácich firiem. Tie sú kľúčom k ďalšiemu rastu zamestnanosti a flexibilita na pracovnom trhu. Veľké investičné projekty zahraničných investorov je napríklad možné naviazať na kritérium podmienky zvýšenia domácich vstupov a domáceho sektora subdodávateľov. Inšpiratívny je príklad Česka, kde investičné stimuly rozlišujú nielen podľa miery nezamestnanosti v regióne, ale výška podpory sa rôzni aj v závislosti od sektora investície preferujúc sektory s vyššou pridanou hodnotou. Súčasným kritériom získania

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

investičného stimulu na Slovensku je aj minimálna výška preinvestovanej sumy, čo je podmienka, ktorá pre malé a stredne veľké firmy efektívne vytvára bariéru o stimuly sa uchádzať, a preto pôsobí diskriminačne. Malých a stredných podnikateľov je možné podporiť napríklad formou start-up grantov na inovatívne projekty a výskum a vývoj nových produktov.

Administratívna náročnosť a nízka flexibilita na trhu práce

Viacere aktuálne prieskumy o stave podnikateľského prostredia svorne identifikovali predovšetkým vysokú mieru korupcie, slabú transparentnosť vo verejnom obstarávaní, zlú vymožiteľnosť práva, nejasný prístup k štátnym podporným prostriedkom a strnulosť štátnej správy ako hlavné bariéry a nedostatky podnikania na Slovensku. Prioritou by preto bez pochyby malo byť predovšetkým odstránenie korupcie vo všetkých oblastiach verejného života ako faktora, ktorý narúša férovosť podnikateľského prostredia.

K ďalšími dôležitými faktormi sú náročnosť byrokratických procesov, vysoké odvodové zaťaženie i nízka flexibilita zákonníka práce – sťažujú podnikanie a zvyšujú náklady firmám i verejným inštitúciám. Administratívna náročnosť a nestabilita pracovno-právnej agendy zaťažuje najmä malé firmy, pre ktoré je kapacitne náročné sledovať a implementovať časté zmeny. Stabilizácia legislatívneho prostredia a analýza dopadu plánovaných legislatívnych zmien na podnikateľské prostredie je prvým krokom k odľahčeniu byrokratických nárokov na firmy.

Firmy sa v súčasnosti boria aj s reguláciou pracovného trhu. Hoci celkový priemerný index prísnosti zákonnej ochrany zamestnancov na Slovensku je pod priemerom OECD krajín (Tabuľka 2), trh práce je charakteristický veľmi nízkou mierou netypických foriem zamestnania, ako je práca na čiastočný úväzok a zamestnávanie na dobu určitú (Graf 1). Toto sa premieťa aj do nižšej miery zamestnanosti žien, ktorým by flexibilnejší trh práce uľahčil návrat do pracovného procesu po materskej dovolenke.

Tabuľka 2: Legislatívne prostredie trhu práce: zákonná ochrana zamestnancov, rok 2008 (0 - najmenej reštrikcií, 6 - najviac reštrikcií)

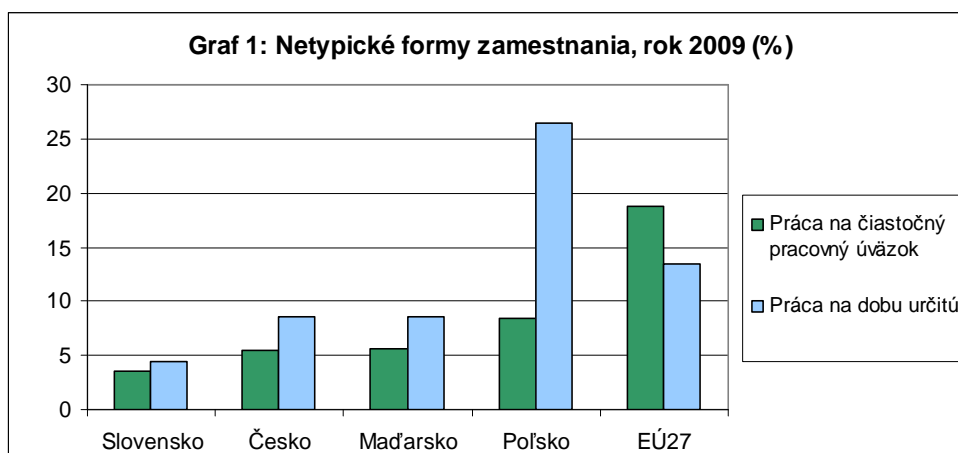
	Regulácia zamestnania na dobu neurčitú	Regulácia zamestnania na dobu určitú	Regulácia hromadného prepúšťania	Celkový index ochrany zamestnancov
Slovensko	2,45	1,17	3,75	2,13
Česko	3,00	1,71	2,13	2,32
Maďarsko	1,82	2,08	2,88	2,11
Poľsko	2,01	2,33	3,63	2,41
OECD	2,09	2,07	2,96	2,23

Zdroj: OECD

Je potrebné hlbšie zanalyzovať dopad relatívne liberálnej regulácie zamestnania na dobu určitú na mieru výskytu týchto foriem kontraktov, pretože nedostatočná regulácia môže zamestnancov odrádzať. To naznačujú napríklad dáta Poľska, ktoré má z krajín regiónu najprísnejšiu reguláciu v tomto segmente trhu práce, ale najvyšší podiel práce na dobu určitú – viac ako 26 % (Tabuľka 2,

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Graf 1). Podobne vychádza z porovnania Dánsko (index regulácie zmlúv na dobu určitú 1.79), ktoré je udávané za príklad flexicurity, čiže spojenia flexibilného trhu práce a istoty príjmu zamestnancov, zameraný na ochranu zamestnanca a nie špecifickej pracovnej pozície.



Zdroj: Eurostat.

V kontexte súčasnej regulácie firmy na Slovensku využívajú na zvýšenie flexibility pri najímaní a prepúšťaní pracovnej sily zamestnávajú živnostníkov alebo dočasných zamestnancov cez personálne agentúry. Zamestnávajú ľudí formou obchodných kontraktov na živnosť – populárne najmä v malých a stredne veľkých firmách – pomáha vyhnúť sa zatažujúcej zamestnaneckej agende a nedostatočnej flexibilitate pri snahe prepustiť nespoľahlivého zamestnanca a rieši aj problém vysokého odvodového zataženia. Na druhej strane znamená nižšie príjmy z odvodov do rozpočtu Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní.

Zamestnávajú cez personálne agentúry formou personálneho lízingu využívajú čoraz častejšie najmä väčšie firmy. Ponúka im mnohé výhody, umožňuje šetriť náklady a pomáha vyhnúť sa nepopulárnemu a najmä zdĺhavému procesu prepúšťania. Z hľadiska samotného pracovníka personálny lízing pri súčasnej regulácii znamená menej výhodnú alternatívu. Hoci zákon formálne žiada, aby podmienky práce boli rovnaké ako u kmeňových zamestnancov, v praxi nie sú vždy dodržiavané. Prenajímaní zamestnanci navyše zväčša nemajú možnosť rozvíjať svoje zručnosti a majú v rámci firmy druhoradé postavenie, čo z pohľadu rozvoja ľudského potenciálu v krajine nie je optimálne.

Ako jedna z možných alternatív sa javí ponechanie inštitútu flexikonta, ktoré bolo zavedené v reakcii na svetovú hospodársku krízu a je zamestnávateľmi hodnotené pozitívne. Umožňuje flexibilizáciu pracovného času pri zachovaní kmeňových – zvyčajne vyššie kvalifikovaných – zamestnancov. Poskytuje tak flexibilitu, ktorá sa dá využiť nielen v období krízy, ale aj pri dynamike výrobných cyklov v sektoroch, kde produkty strácajú na konkurencieschopnosti relatívne rýchlejšie.

Pri úprave regulačného rámca zamestnávateľsko-zamestnaneckých vzťahov by cieľom malo byť vytvorenie takého regulačného mixu jednotlivých segmentov pracovného práva, ktorý dokáže

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

firmám poskytnúť flexibilitu, ale zároveň vytvorí prostredie, ktoré bude motivovať k investíciám do ľudského kapitálu tak na strane firiem ako na strane samotných zamestnancov. To si bude vyžadovať analýzu vzťahu medzi reguláciou a jej vplyvom na preferencie zamestnaneckého kontraktu tak u firiem, ako aj u zamestnancov. Pri veľmi nízkej miere zamestnávania na dočasnú dobu bude dobrým krokom umožnenie opakovaného uzatvorenia zmluvy na dobu určitú.

Treba tiež hľadať mechanizmy regulácie pracovného trhu, ktoré by podporili prácu na čiastočný úväzok. Takéto opatrenia by pomohli uľahčiť návrat na pracovný trh ženám na materskej dovolenke, ale tiež by mohli byť vhodnou alternatívou pre ľudí v (pred)dôchodkovom veku. Už samotné zníženie administratívnej náročnosti personálnej agendy by mohlo prispieť k rozhodnutiu firiem rozdeliť jednu pracovnú pozíciu na dve.

Kvalita pracovnej sily

Pred začiatkom hospodárskej krízy medzi etablovanými zamestnávateľmi aj novými investormi, ktorí spúšťali svoju výrobu, silno rezonoval problém nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily. Kým problém bol spočiatku charakteristický najmä pre západné Slovensko, ktoré sa stalo hostiteľom veľkých automobilových a elektrotechnických firiem, postupne sa rozšíril do prevažnej väčšiny sektorov ekonomiky a na celé územie Slovenska. Súkromný sektor v období rokov 2007 – 2008 vnímal obmedzenia a problémy v nábore a udržaní pracovnej sily ako vážnu prekážku rozvoja podnikania. Väčší zamestnávateľia na situáciu reagovali iniciovaním spolupráce so strednými a vysokými školami či medzi sebou, ktorá začala v automobilovom priemysle a postupne sa objavila aj v iných priemyselných odvetviach. Situácia zároveň viedla viacerých kľúčových zamestnávateľov najmä v priemysle k najímaniu pracovnej sily zo zahraničia, a to napriek stále relatívne vysokej miere nezamestnanosti.

Situácia nedostatku pracovnej sily nastala v dôsledku viacerých faktorov, ale jednoznačne zvýraznila nesúlad medzi kvalifikačnou štruktúrou pracovnej sily a typom pracovných príležitostí, ktoré v krajine vznikajú na národnej ako aj na regionálnej úrovni. Charakteristickým javom nesúladu je súbežné pretrvávanie vysokej nezamestnanosti a vysokého dopytu po pracovnej sile, keď charakter ponuky a dopytu sa kvalifikačne, priestorovo alebo v rovine preferencií potenciálnych zamestnancov neprelínajú.

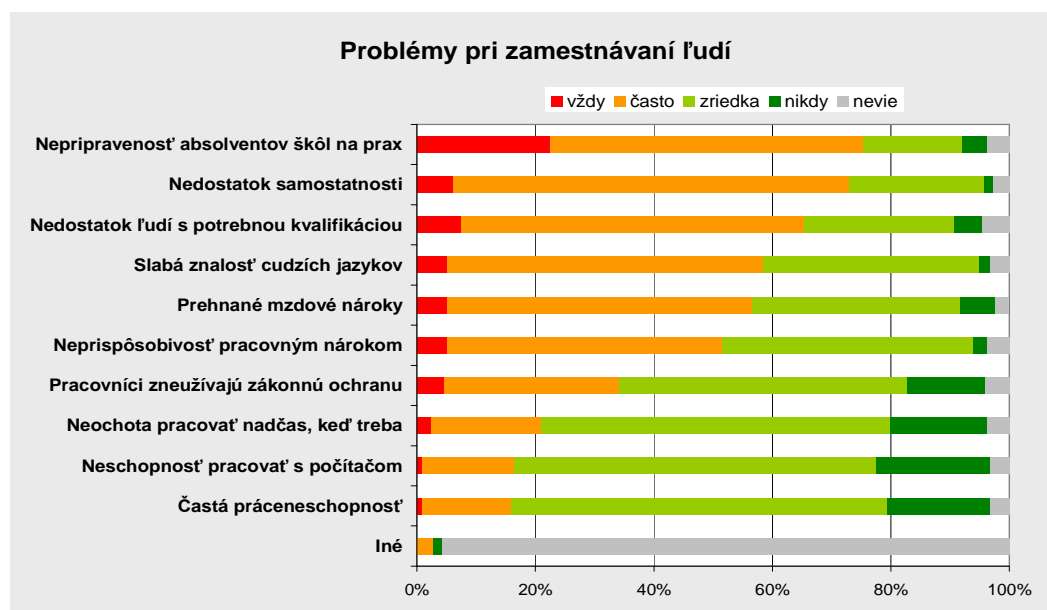
Nedostatok pracovnej sily bol na Slovensku znásobený aj v dôsledku vysokej miery pracovnej migrácie do okolitých krajín. Česko a Maďarsko pritiahli množstvo zamestnancov najmä do priemyslu, ktorý v týchto krajinách zaznamenal konjunktúru a výrazný dopyt po pracovnej sile výrazne skôr ako Slovensko. Veľká Británia a Írsko zase po vstupe SR do EÚ prilákali veľké množstvo mladých ľudí v procese vysokoškolského štúdia alebo po jeho ukončení, ale prevažne len do nízko-kvalifikovanej práce.

Aj keď akútnosť nedostatku pracovnej sily v mnohých sektoroch pracovného trhu v dôsledku krízy ustúpila, firmy naďalej pociťujú výrazné nedostatky v tzv. „mäkkých“ zručnostiach ako napríklad jazyková vybavenosť, samostatnosť či proklientský prístup. Zamestnávateľia sa

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

kontinuálne sťažujú na nedostatočnú pripravenosť absolventov stredných a vysokých škôl na pracovný proces. V prieskume TREND Analyses (Graf 2) až tri štvrtiny firiem označilo, že sa s nepripravenosťou absolventov stretáva vždy alebo často, len o niečo menej rozšíreným problémom je nedostatok samostatnosti. Viac ako dve tretiny firiem sa pri najímaní nových zamestnancov vždy alebo často stretáva s nedostatkom ľudí s potrebnou kvalifikáciou.

Graf 2: Problémy pri zamestnávaní ľudí



Zdroj: Prieskum TREND Analyses, máj 2010

Mapovanie potrieb na trhu práce

Na Slovensku v súčasnosti neexistuje systém na mapovanie vývinu potrieb pracovného trhu a na následnú adaptáciu školského systému a programov celoživotného vzdelávania na súčasné a očakávané potreby. Jednou z priorít by malo byť vypracovanie komplexnej analýzy očakávaného dopytu po pracovnej sile z hľadiska kvalifikačnej štruktúry v jednotlivých regiónoch Slovenska a vytvorenie elektronického kvalifikačného registra, ktorý by slúžil ako informačný zdroj firmám, školám a univerzitám, ako aj úradom práce.

Pozitívnym krokom v tejto oblasti je nový Zákon o odbornom školstve, schválený až v roku 2009, ktorý pripravil inštitucionálnu základňu pre oficiálne prepojenie zamestnávateľov (cez stavovské a profesijné komory) so zriaďovateľmi škôl a predstavil viaceré mechanizmy na zlepšenie komunikácie medzi dopytom a ponukou na trhu práce. Norma umožňuje zamestnávateľom uplatniť si daňové úľavy pri finančnej podpore a spolupráci so školami, čo je vnímané veľmi pozitívne. Po roku platnosti zákona je potrebné urobiť analýzu jeho fungovania a zvážiť možnosti jeho ďalšieho vylepšenia.

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Mapovanie budúcich potrieb trhu na úrovni stredného odborného školstva však zďaleka nestačí, a je ho potrebné rozšíriť na vysoké školstvo. Predpovedanie budúceho vývoja dopytu na trhu práce je náročný a komplexný proces, zvlášť v otvorenej ekonomike, ktorá je do veľkej miery závislá od zahraničného kapitálu a exportu. Pracovná sila má navyše možnosť zamestnať sa v rámci celej EÚ. Dnes však systematické mapovanie a prognózovanie potrieb trhu práce patrí medzi štandardnú prax vo viacerých rozvinutých krajinách. Táto úloha je v SR sťažená faktom, že nie je v platnosti povinnosť zamestnávateľských subjektov informovať o voľných pracovných miestach. Povinnosť v minulosti platila, ale bola naviazaná na kritérium náboru zamestnancov z úradu práce, čo robilo proces nepopulárnym a neefektívnym. Pre dôležitosť informácií o lokálnej dynamike tvorby pracovných miest pre poznanie charakteru dopytu po pracovnej sile je potrebné uvažovať nad opätovným implementovaním povinnosti, ale v zjednodušenej a byrokraticky menej nenáročnej forme.

V súčasnej dobe je tiež nedoriešená technická realizácia zjednotenia a zverejňovania informácií o očakávaných potrebách trhu. V Českej republike na dané účely funguje portál, ktorý prístupnou formou podáva detailné informácie o vývoji na trhu práce a atraktívnosti profesií v nasledujúcich rokoch.¹ Taktiež bol spustený aj informačný systém o uplatnení absolventov škôl na trhu práce² a bol implementovaný národný kvalifikačný register³, ktorý mapuje a zahŕňa aj kompetencie a zručnosti získané mimo formálneho vzdelania. Podobné výstupy, ktorých príprava a implementácia bola v ČR financovaná z Európskeho sociálneho fondu, by sa dali aj na Slovensku efektívne použiť pri propagácii študijných odborov na základných a stredných školách, pri hodnotení úspešnosti absolventov vysokých škôl i pri adaptácii programov celoživotného vzdelávania. V strednodobom horizonte od nich možno očakávať zníženie nezamestnanosti ľudí, lepšiu informovanosť aktérov na trhu práce, a tiež takú štruktúru pracovnej sily, ktorá bude lepšie zodpovedať potrebám trhu.

Cena a produktivita práce

Napriek nedostatkom v štruktúre pracovnej sily Slovensko zatiaľ ostáva konkurencieschopné v produktivite práce a jej cene, ale zároveň stráca pozíciu krajiny s regionálne najlacnejšou pracovnou silou. Mzdové náklady a produktivita práce sú v podnikateľských prieskumoch hodnotené zvyčajne pozitívne. Podľa ukazovateľov z roku 2008 (Tabuľka 3) boli mesačné náklady na prácu na Slovensku výrazne nižšie ako v susedných krajinách. Rast produktivity práce prekročil priemerný rast v okolitých krajinách, pričom slovenské mzdy v priemysle v domácej mene rástli najpomalšie. Index rastu jednotkových nákladov práce ošetrovaný zmenami v menových kurzoch (voči USD) však ukazuje, že náklady na prácu v porovnaní s produktivitou rástli od roku 2005 po ČR najrýchlejšie práve na Slovensku. V druhej polovici roku 2008 sa začal rast nominálnej mzdy v ekonomike spomaľovať a v poslednom kvartáli došlo k poklesu reálnych miezd, v roku 2009 reálna mzda rástla len veľmi málo (Štatistický úrad SR). Obdobie ekonomickej krízy bolo tiež charakteristické

¹ www.budoucnostprofesi.cz

² <http://www.infoabsolvent.cz>

³ <http://www.narodni-kvalifikace.cz/>

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

oslabovaním regionálnych mien voči euru. Tá ich mzdy voči slovenským dočasne zlacnila, v nasledujúcich rokoch sa však očakáva skôr opačný vývoj. Hoci v porovnaní so susedmi vo V4 si Slovensko svoju konkurencieschopnosť v cene práce môže udržať, oproti mnohým iným krajinám ju bude v budúcnosti strácať, preto sa ako nevyhnuté (a oveľa perspektívnejšie) javia investície do jej kvality.

Tabuľka 3: Náklady na prácu a produktivita práce, rok 2008

	Minimálna mzda*	Mesačné náklady na prácu**	Index rastu jednotkových nákladov práce 2005=100***	Index rastu produktivity práce 2000=100****
Slovensko	308	1 005	148,8	150,3
Česko	302	1 311	151,0	136,9
Maďarsko	272	1 145	129,5	125,5
Poľsko	321	1 129	146,1	127,4

* K 1.1.2010, hrubá mesačná minimálna mzda v eurách; ** Celkové náklady zamestnávateľa v eurách, upravené paritou kúpnej sily (PPS), priemer hospodárstva; *** Upravené výmenným kurzom voči USD, jednotkové náklady práce merajú podiel celkových nákladov práce a reálneho produktu; **** Produktivita meraná ako podiel HDP a celkových odpracovaných hodín.

Zdroj: Eurostat a OECD

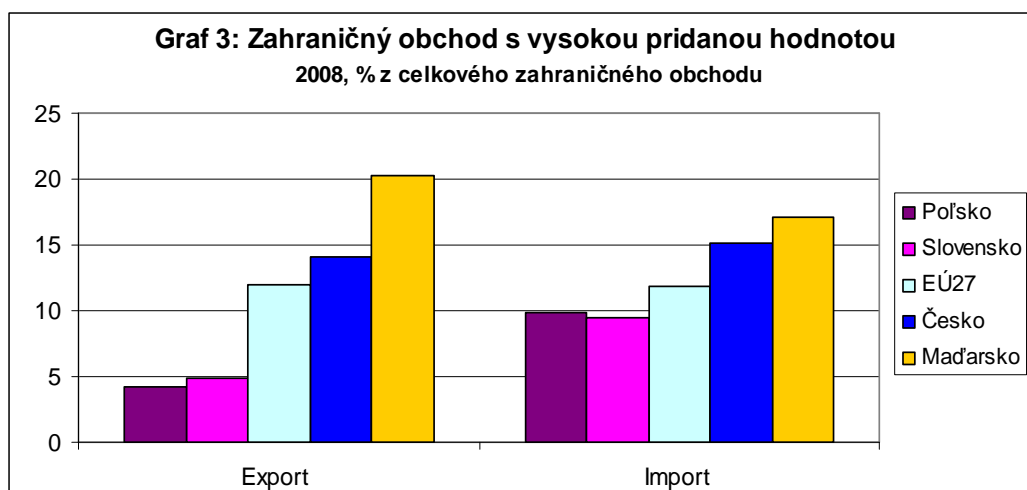
Vstup Slovenska do menovej únie hodnotilo vlani ako pozitívny až veľmi pozitívny až 83 % zahraničných investorov, ktorí sa zapojili do prieskumu organizovaného Americkou obchodnou komorou v SR. Prijatie eura eliminovalo kurzové riziko voči hlavným exportným partnerom. Voči ostatným krajinám v regióne, ktoré ešte do EMÚ nevstúpili, používanie eura Slovensku dáva dôležitú komparatívnu výhodu. Oslabenie regionálnych mien voči euru však v relatívnom ponímaní zvýšilo cenu práce na Slovensku a znížilo konkurencieschopnosť slovenských výrobkov na exportných trhoch. Toto postihlo negatívne najmä segment priemyselnej produkcie závislý na nízko-kvalifikovanej pracovnej sile.

Relatívny nárast ceny práce v dôsledku prijatia eura a silného konverzného kurzu síce znamenali prudší pokles zamestnanosti, no reálne to iba urýchlilo zánik pracovných miest v najmenej perspektívnych výrobných a jej uvoľňovanie pre iné podnikateľské projekty. Takéto urýchlenie reštrukturalizácie treba vnímať ako príležitosť na zlepšenie produkčnej štruktúry krajiny smerom k službám a k produkcii s vyššou pridanou hodnotou náročnou na výskum a vývoj, v ktorej Slovensko výrazne zaostáva za susedným Českom a Maďarskom (Graf 3). Informácie o vývoji v elektrotechnickom priemysle – po automotive druhý najdôležitejší exportér a zamestnávateľ v priemysle – naznačujú, že práve toto priemyselné odvetvie je v procese transformácie a rozvoja. Na jednej strane dochádza k presunu časti kapacít na výrobu káblových zväzkov do iných krajín, na druhej strane pretrvávajú záujem investorov o toto odvetvie.

Príkladom krajiny, kde už skôr došlo k prudkému zdraženiu najlacnejšej pracovnej sily, je Maďarsko. V rokoch 2001 – 2002 došlo k vládou regulovanému výraznému zvýšeniu minimálnej mzdy (celkom o 75 %), ktorá mala negatívny dopad na produkciu závislú na lacnej pracovnej sile. S použitím

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

kombinácie stimulov, cieľenej podpory rozvoja infraštruktúry, malého a stredného podnikania (tzv. Szechenyi plán o hodnote 3,5% HDP) a výskumu a vývoja vo veľkých firmách sa však následne podarilo zlepšiť produkčnú štruktúru krajiny smerom k výrobkom s vyššou pridanou hodnotou.



Pozn.: Pridaná hodnota meraná cez produkty, ktorých výroba vyžaduje vysokú náročnosť na výskum a vývoj (merané ako miera výdavkov na výskum a vývoj z celkových tržieb, vybrané kategórie Štandardnej klasifikácie medzinárodného obchodu - SITC Rev. 4).⁴ Export zahŕňa re-exportovaný import s vysokou pridanou hodnotou.

Zdroj: Eurostat

Sociálny systém a aktívna politika trhu práce

Sociálny systém prešiel v období rokov 2003 – 2004 významnou systémovou reformou, ktorej cieľom bolo zaviesť prvky motivujúce k práci a zabraňujúce zneužívaniu sociálneho systému. Sprísnenie pravidiel na čerpanie dávok v nezamestnanosti v súčinnosti s inými opatreniami prispeli k výraznému zníženiu miery evidovanej nezamestnanosti. Základná koncepcia fungovania sociálneho systému ostala za posledné roky nezmenená a nasledujúcimi novelizáciami boli nástroje aktívnej politiky trhu práce ďalej rozšírené.

Výdavky na aktívnu politiku trhu práce v pomere k miere nezamestnanosti patria v absolútnych aj relatívnych číslach dnes medzi najnižšie v rámci krajín EÚ. V dôsledku pretrvávajúcej vysokej nezamestnanosti SR stále alokuje väčšiu časť výdavkov do pasívnych opatrení, teda na vyplácanie podpory v nezamestnanosti. Na Slovensku sa nezamestnanosť, dlhodobá nezamestnanosť a neaktivita na pracovnom trhu výrazne prekrýva s nižšou úrovňou vzdelania, ktorá následne vedie k chudobe. Preto treba klásť dôraz na programy, ktoré sa zameriavajú na poskytnutie vzdelania a zručností marginalizovaným skupinám, ľuďom, ktorí prestali hľadať prácu, a nezamestnaným, ktorí prišli o prácu v dôsledku štrukturálnych zmien v ekonomike.

⁴ Pre detailnú informáciu pozri: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/htec_esms_an5.pdf a http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/htec_esms.htm

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Aktívna politika trhu práce a podpora celoživotného vzdelávania môžu slúžiť ako nástroje, ktoré pomáhajú pracovnej sile adaptovať sa na zmeny na pracovnom trhu a ďalej rozvíjať zručnosti a kompetencie. Obidva nástroje môžu fungovať účinnejšie, ak sú vykonávané v súčinnosti so zamestnávateľmi, pretože pomáhajú získavať zručnosti, ktoré sú reálne potrebné a využívané na trhu práce. Podľa údajov z roku 2005 je podiel aktívnych firiem na Slovensku relatívne vysoký, keď takmer dve tretiny firiem poskytovali ďalšie vzdelávanie a tréning, hoci odborné vzdelávanie poskytli len dve pätiny firiem. Firmy však pokryli len necelé dve pätiny všetkých zamestnancov. Krajina výrazne zaostáva aj v priemernom počte hodín, ktorý jednotlivec strávi v procese ďalšieho vzdelávania, čo poukazuje na nízku intenzitu poskytovaného vzdelávania.⁵

V rámci regiónu existujú výrazné rozdiely v tom, aká skupina na pracovnom trhu alebo mimo neho sa programov ďalšieho vzdelávania a rekvalifikácie zúčastňuje (Tabuľka 4). Na Slovensku sa investuje relatívne menej (v rámci krajiny aj v regionálnom porovnaní) do starších ľudí vo veku od 55 do 64 rokov a v porovnaní s krajinami v regióne oveľa menej aj do ľudí, ktorí sú neaktívni na trhu práce, čiže nie sú ani zamestnaní, ani v procese hľadania práce.

Tabuľka 4: Ďalšie vzdelávanie a tréning

	Podiel firiem *		Podiel zamestnancov*	Priemerný počet hodín na účastníka**		
	akékoľvek vzdelávanie	odborné vzdelávanie	celkovo v hospodárstve	celkom	55-64 roční	neaktívni na trhu práce
Slovensko	60	38	38	326	120	555
Česko	72	63	59	414	146	678
Maďarsko	49	34	16	487	480	737
Poľsko	35	24	21	420	511	712
EÚ 27	60	49	33	384	156	608

* rok 2005; ** rok 2007

Zdroj: Eurostat, Ad-hoc moduly VZPS

Verejné služby zamestnanosti a integrácia nízko-kvalifikovaných uchádzačov o prácu

Problém dlhodobej nezamestnanosti treba vnímať v jeho komplexnosti, a nastaviť verejné služby zamestnanosti spôsobom, aby dokázali zabezpečiť individuálny prístup k nezamestnaným a ľuďom, ktorí prestali aktívne hľadať prácu. Je dobré pokračovať v používaní individuálnych akčných plánov (IAP), zameraných na princípe adresného poradenstva uchádzačom o zamestnanie a klientom úradov práce, na základe ktorých sa poskytuje pomoc (a zabezpečuje kontrola zo strany úradov práce) najmä ľuďom ťažko umiestniteľným na trhu práce. V súčasnosti sa individuálne akčné plány na Slovensku implementujú až od 6. mesiaca nezamestnanosti, čiže až po uplynutí nároku na dávku v nezamestnanosti. Napríklad vo Veľkej Británii sa IAP implementujú už od tretieho mesiaca a sú veľmi úzko napojené na proces ďalšieho vzdelávania.

⁵ Údaje o podiele firiem (zamestnancov) poskytujúcich ďalšie vzdelávanie a tréning a dáta o priemernom počte hodín na účastníka pochádzajú z rôznych modulov zberu dát VZPS, ale aj napriek tomu umožňujú zhodnotiť relatívne postavenie krajín.

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Cesta k integrácii nízko-kvalifikovaných nezamestnaných vedie cez ich stimulovanie k získaniu, rozšíreniu alebo ku zmene kvalifikácie. Viaceré krajiny otvárajú verejné služby zamestnanosti súkromnej konkurencii, a to najmä v oblasti (re)integrácie na pracovný trh ťažko zamestnateľných skupín obyvateľstva. Tu terénne skúsenosti tretieho sektora a znalosti municipalít o uchádzačoch o zamestnanie môžu slúžiť ako vzácna devíza, ktorá má potenciál zavádzať programy „šité na mieru“ konkrétnym potrebám a potenciálu danej lokality. Súčasný Zákon o službách zamestnanosti umožňuje outsourcing tréningových programov, profesionálneho poradenstva a umiestenia na trhu práce. Je potrebné zistiť doterajšiu úspešnosť týchto procesov a vypracovať systém zadávania dodávateľských zákaziek najmä v segmente umiestňovania dlhodobo nezamestnaných, kde úrady práce systematicky zlyhávajú z kapacitných ako aj profesionálnych dôvodov.

Pre úspešnosť integračných a vzdelávacích programov sa ako dôležité javia dva faktory, ktoré by mali byť cielene požadované pri výbere projektov a programov. Prvým je prepojenie vzdelávacieho a integračného procesu priamo na zamestnávateľov, druhým je úzka spolupráca s lokálnou úrovňou. Tieto parametre boli splnené napríklad v projekte U.S. Steelu Košice, ktorý už niekoľko rokov úspešne integruje do pracovného procesu rómsku menšinu. Projekt prebieha za aktívnej spoluúčasti starostov obcí, ktorí poznajú konkrétne podmienky a predpoklady daných kandidátov. Treba preto hľadať spôsoby ako zvýšiť účasť zamestnávateľov na programoch integrácie a rekvalifikácie.

Kontrola efektivity sociálnych nástrojov a čerpanie fondov EÚ

Najväčším hendikepom súčasnej politiky trhu práce je absencia hodnotenia úspešnosti a efektivity jednotlivých opatrení v oblasti aktívnej politiky trhu práce a sociálnej politiky. Slovensko tiež nebolo schopné využiť potenciál, ktorý na podporu rôznych projektov ponúka Európsky sociálny fond. Jeho využívanie je poznačené nestabilitou personálneho obsadenia zodpovedného orgánu na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR, netransparentnosťou rozdeľovania financií a vysokou byrokraciou v agende štrukturálnych fondov.

Európsky sociálny fond (ESF) má potenciál slúžiť ako nástroj financovania aktívnej politiky trhu práce a nástrojov zameraných na rozvoj ľudského kapitálu v krajinách EÚ. Neschopnosť efektívne použiť prostriedky z ESF krajinu stavia do relatívnej nevýhody voči ostatným štátom v regióne, kde boli tieto zdroje použité na vypracovanie a rozvoj viacerých užitočných projektov (napr. národný kvalifikačný register). Paradoxne, napriek vysokej miere nezamestnanosti bola úspešnosť čerpania finančných prostriedkov v minulom finančnom období (2004 – 2006) najmenšia v priorite zameranej na zvýšenie kvalifikácie a adaptability zamestnancov a osôb vstupujúcich na trh práce (len 25-percentná úspešnosť čerpania).

Z hľadiska súčasného stavu trhu práce je potrebné zdroje počas tohto finančného obdobia koncentrovať na projekty, ktoré umožnia uchádzačom o zamestnanie zvýšiť alebo diverzifikovať si kvalifikačné predpoklady prispôbené požiadavkám trhu. Treba sa zamerať na podporu väčších projektov, pretože množstvo menších projektov (problém v minulom finančnom období, ktorý bol jedným z dôvodov nízkeho čerpania zdrojov) je náročné na administráciu a monitorovanie. Príkladom veľkých projektov je vytváranie konzorcií stredných a vysokých škôl, vzdelávacích inštitúcií

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

a podnikateľských subjektov zameraných napríklad na vytvorenie úzkej spolupráce vo vzdelávaní ale aj vo výskume.

Administrácia projektov ESF v súčasnosti trpí viacerými problémami, ktoré sú sčasti prepojené. Medzi hlavné patrí vysoká fluktuácia pracovníkov a nedostatky v personálnom riadení ESF. Absentuje proces merania efektivity použitých prostriedkov, ktoré sú často vynakladané netransparentne. Skúsenosti z iných krajín tiež ukazujú, že je dôležité definovať relatívne jednoduché, monitorovateľné ciele a spôsoby merania očakávaného dopadu použitých zdrojov tak na úrovni operačných programov, ako aj na úrovni jednotlivých opatrení.⁶ Monitorovacie výbory v operačných programoch spadajúcich pod ESF, ktoré majú potenciál byť efektívnym kontrolným orgánom zloženým zo zástupcov všetkých relevantných sektorov spoločnosti (štátna správa, samospráva, vzdelávacie inštitúcie, tretí sektor, odbory a stavovské združenia), fungujú skôr formálne než ako reálne orgány posudzovania efektivity vynaložených finančných prostriedkov. Správa a implementácia ESF preto vyžaduje systémovú reorganizáciu.

Meranie efektivity programov a opatrení podporených ESF alebo verejnými výdavkami na aktívnu politiku práce či v sociálnej sfére je v súčasnosti sťažené aj v dôsledku neexistencie komplexného databázového systému služieb zamestnanosti. Vytvorenie jednotnej centralizovanej databázy, ktorá by integrovala jednotlivé úlohy a funkcie poskytované ústredím práce a lokálnymi úradmi práce by pomohlo viesť centrálny register klientov a individuálne účty. Následné prepojenie tohto systému napríklad so živnostenským úradom by pomohlo sledovať dlhodobjší efekt pôsobenia jednotlivých opatrení. Plné využitie funkčného elektronického systému by viedlo k odľahčeniu administratívnej záťaže úradov práce a tak by umožnilo realokovať ľudské zdroje z administratívnej agendy na priamy kontakt s klientmi. Zvýšenie používania – a efektívneho využívania – informačných technológií v akejkoľvek oblasti verejnej správy má obrovský potenciál sprehľadniť, zjednodušiť a integrovať súčasné procesy. Objednávaniu nových IT riešení by však mala predchádzať revízia súčasnej agendy a jej zásadné zjednodušenie.

Migračná politika a mobilita pracovnej sily

Aktívna a prezieravá migračná politika môže slúžiť ako nástroj flexibilizácie pracovného trhu a vykrývania nedostatku pracovnej sily. V roku 2011 uplynie prechodné obdobie, ktoré umožnilo Nemecku a Rakúsku obmedziť voľný pohyb pracovnej sily z nových členských krajín. Pri mzdových rozdieloch, ktoré pretrvávajú medzi slovenskou ekonomikou a týmito krajinami, je potrebné očakávať ďalší odlev pracovnej sily. Demografický vývoj na Slovensku aj v Európe naznačuje, že je len otázkou času, kedy slovenský trh práce začne byť závislý aj na ľudskom kapitále zo zahraničia. Je preto potrebné vypracovať koncept imigračnej politiky, ktorá bude regulovať prílev takej pracovnej sily, ktorej nie je doma dostatok na úrovni jednotlivých profesií (aj na tento účel by mohol slúžiť národný kvalifikačný register). Paralelne s tým treba pripraviť integračné programy, ktoré imigrantom pomôžu prispôbiť sa lokálnym podmienkam.

⁶ Pozri: *EU Structural Funds and Ireland's RTDI Transition*, Fitzpatrick Associates, October 2006, st. 40-41.

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Úspešnosť programov, ktoré sa zameriavajú na prilákanie vysokokvalifikovaných mozgov z tretích krajín je relatívne nízka, ale program na výber kvalifikovaných zahraničných pracovníkov je zabehnutý v Českej republike. Prvým a možno najefektívnejším krokom na zvýšenie mobility je zjednodušenie byrokratického procesu pri transfere firemných zamestnancov, ktorých pribúda. Agenda prenosu práv a povinností zdravotného, sociálneho alebo dôchodkového systému v rámci EÚ je mimoriadne komplikovaná a vyvinutie efektívneho poradenstva na úradoch práce pre cezhraničných pracovníkov, vrátane Slovákov, ktorí za prácou odišli do zahraničia, by viedlo k zjednodušeniu migračného procesu.

Aj napriek pomerne nízkej miere mobility v rámci krajiny, do zahraničia migruje za prácou viac ako stotisíc občanov SR. V dôsledku krízy boli viacerí z týchto ľudí nútení vrátiť sa domov. Už samotný proces migrácie daným jedincom poskytne množstvo zručností, ako je lepšia jazyková vybavenosť a samostatnosť, nahromadenie kapitálu či získanie skúsenosti z iného podnikateľského prostredia a legislatívy. Skúsenosť migrácie je zamestnávateľmi zvyčajne vnímaná pozitívne, ale migranti môžu slúžiť aj ako zdroj nových nápadov. Jedným zo spôsobov ako tento kapitál využiť je podporiť ich začlenenie na trh práce formou samozamestnania.

Napríklad Poľsko na výrazný odlev svojho kapitálu po vstupe do EÚ reagovalo pripravením propagačných programov, ktoré sa zamerali na spätné prilákanie Poliakov, ktorí opúšťajú najmä zaostalé regióny s vysokou nezamestnanosťou, späť domov. Finančne nenáročným nástrojom je príprava komplexnej webstránky, ktorá ponúka integrovaný právny prehľad v rôznych oblastiach relevantných pri návrate z práce v zahraničí, ako napríklad daňové povinnosti, kroky potrebné na založenie vlastného podnikateľského subjektu alebo možnosti získania podpory na podnikanie. Poľské lokálne úrady práce ponúkli aj sériu informačno-konzultačných stretnutí pripravených špeciálne pre ľudí, ktorí sa vrátili zo zahraničia.⁷

Zhrnutie odporúčaní

TRH PRÁCE

- Namiesto investičných stimulov na tvorbu pracovných miest vo vybraných podnikoch prijímať opatrenia stimulujúce zamestnávanie v malých, stredných i veľkých firmách
- Zrýchliť realizáciu zámeru zjednotenia výberu daní a odvodov. Zvážiť dopady rušenia odvodových výnimiek (bez súčasného zníženia sadzieb) na malých podnikateľov
- Výrazne znížiť administratívnu náročnosť agendy ľudských zdrojov, ktorá zbytočne zvyšuje náklady podnikateľom i verejným inštitúciám
- Stabilizovať legislatívne prostredie v pracovno-právnej oblasti, potrebné zmeny uskutočňovať menším počtom lepšie pripravených noviel či podzákonných noriem

⁷ <http://powroty.gov.pl/>

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

- Pokúsiť sa nájsť taký právny rámec zamestnávania ľudí, ktorý poskytne väčšiu flexibilitu zamestnávateľom, zabezpečí primeranú ochranu zamestnancom a bude stimulovať investície do ľudského kapitálu
- Obnoviť možnosť opätovnej dohody o práci na dobu určitú medzi zamestnancom a zamestnávateľom
- Hľadať možnosti, ako firmy stimulovať k zamestnávaniu ľudí aj na čiastočný úväzok (viac vhodnej práce najmä pre ženy na/po materskej dovolenke)
- Vypracovať analýzu očakávaného dopytu po pracovnej sile z hľadiska kvalifikačnej štruktúry a identifikovať najviac chýbajúce profesie v jednotlivých regiónoch Slovenska, prispôbiť skladbu študijných odborov i kapacity stredných a vysokých škôl potrebám trhu
- Zaviesť elektronický národný kvalifikačný register, ktorý by mapoval súčasný stav i očakávané potreby na trhu práce
- Zlepšiť a zefektívniť zber dát o trhu práce a ich prístupnosť odbornej verejnosti

SOCIÁLNA POLITIKA A SLUŽBY ZAMESTNANOSTI

- Zefektívniť verejné služby zamestnanosti, aby ich poskytovatelia boli menej úradníkmi a viac sprostredkovateľmi medzi zamestnávateľmi a uchádzačmi o prácu
- Systémovo reorganizovať správu a implementáciu zdrojov Európskeho sociálneho fondu tak, aby cieľom nebolo len vyčerpanie zdrojov ale aj dosiahnutie merateľných prínosov
- Vtiahnuť súkromnú konkurenciu do poskytovania služieb zamestnanosti, najmä v umiestňovaní dlhodobo nezamestnaných
- Zaviesť a využívať nezávislý hodnotiaci systém efektivity opatrení v sociálnej sfére i účinnosti aktívnych nástrojov trhu práce
- Zaviesť komplexný informačný systém služieb zamestnanosti, ktorý prepojí dnes oddelené databázy na centrálnej a lokálnych úrovniach a zavedie individuálne účty klientov
- Hľadať účinné programy začlenenia marginalizovaných skupín na trh práce v spolupráci so zamestnávateľmi
- Zviditeľňovať príklady dobrej praxe vo firemnej integrácii nízko-kvalifikovaných pracovníkov do pracovného procesu
- Aktivizovať ľudský potenciál rozvinutím komunálnych pracovných aktivít (napr. opatrenia protipovodňovej prevencie, revitalizácia hnedých zón – nevyužívaných a upadajúcich nehnuteľností, obnova pamiatkových objektov s využitím tradičných zručností)

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

MIGRAČNÁ POLITIKA

- Usmerniť integráciu ľudského kapitálu po návrate z pracovného trhu v zahraničí do samozamestnania
- Pripraviť imigračnú politiku, ktorá bude odrážať rozvojový potenciál a potreby krajiny
- Odstrániť nepotrebné byrokratické bariéry v procese zamestnávania cudzincov
- Zlepšiť informovanosť a poradenstvo o prenose práv a povinností medzi systémami sociálneho zabezpečenia v rámci EÚ