

# Vytváranie pracovných miest a podpora pracovného trhu v oblasti dlhodobej starostlivosti

## Abstrakt

Vývoj makroekonomických parametrov Slovenska je v dôsledku vysokej otvorenosti našej ekonomiky naviazaný najmä na hospodárenie eurozóny. Naša ekonomika pred začiatkom koronakrízy podliehala hospodárskym cyklom v plytších fázach ako v predchádzajúcom období. Vytváranie pracovných miest a podpora pracovného trhu nemali výraznejší vplyv na verejné financie. Tie neboli v tomto období významne ovplyvnené nižšími mzdami a vyššou nezamestnanosťou. Rozdielnú situáciu a nové výzvy prináša súčasná situácia.

Práve zamestnanosť môže byť kľúčovým faktorom, ktorý bude mať vplyv na vývoj verejných financií. Bude závisieť od vývoja nezamestnanosti a počtu ľudí, ktorí prídu o prácu, koľko financií bude musieť štát vynakladať na dávky a najmä na programy ďalšieho zamestnávania. Je preto potrebné využiť potenciál, ktorý práve dlhodobá starostlivosť poskytuje a zamerať sa na ňu ako na jeden z kľúčových faktorov zamestnanosti. Zároveň si treba uvedomiť, že vývoj našich makroekonomických ukazovateľov je dlhodobo viac ovplyvňovaný okolitým ekonomickým prostredím, ako samotnými opatreniami vlády. Napriek tomu je potrebné a žiaduce, aby si práve v oblasti dlhodobej starostlivosti plnil štát svoju funkciu zabezpečovať služby vo verejnoprospešnom záujme.

Dlhodobo môžeme na Slovensku konštatovať absenciu skutočných nástrojov aktívnej politiky zamestnanosti na pracovnom trhu. Rast zamestnanosti je priamo podmienený najmä účinkami aktívnych opatrení politiky trhu práce, pracovnou legislatívou a kolektívnym vyjednávaním. Zamestnanosť bola v minulosti dlhodobo najväčším sociálno-ekonomickým problémom na Slovensku. Koronakríza a jej dopady môžu tento problém priniesť na Slovensko znova. Dôležitým faktorom charakteristickým pre trh práce sú tiež výrazné regionálne rozdiely, veľké zastúpenie dlhodobo nezamestnaných a osôb bez kvalifikácie, ktorých počty sa navyše koncentrujú do niekoľkých špecifických regiónov Slovenska.

## Vidiak a politiku zamestnanosti v regiónoch štát dostatočne nerieši

Dlhodobo ekonomika Slovenska vykazuje črty hospodárskeho rastu, ku ktorému potrebuje stále menej pracovníkov. Väčšiu časť z pridanej hodnoty odoberá kapitál na úkor práce.

V praxi sa tento jav prejavuje trendom poklesu kúpnej sily obyvateľov v produktívnom veku a zväčšovaním sociálnych a ekonomických rozdielov. Na Slovensku dlhodobo s rastom HDP rastú mzdy stále pomalšie. V prípade krízy, ktorej čelíme aj v súčasnosti, je prepád miezd rýchlejší. V odvetví sociálnych služieb a dlhodobej starostlivosti je najnižšie mzdové ohodnotenie, ktoré sa prejavuje v nezaujme pre toto pracovné odvetvie.

V súčasnej situácii nie je možné tlmiť prepád hospodárskeho rastu Slovenska len znižovaním sociálnych štandardov. Je potrebné zreformovať odvetvia, dlhodobá starostlivosť medzi ne patrí, ktoré pomôžu výrazným spôsobom podporiť vytváranie nových pracovných miest na Slovensku. Sociálne štandardy na Slovensku totiž v porovnaní s vyspelými krajinami EÚ vôbec nie sú vysoké. Súčasne existujú určité disproporcionality medzi deklarovanými cieľmi vlád a politických zoskupení a ich následnou praktickou realizáciou.

Prvou je bezpochyby vzdelávanie, veda a výskum, ktorým by mala vláda venovať veľkú pozornosť a veľkú časť peňazí z fondov EÚ, takisto ako investície do infraštruktúry, no najmä investície do tvorby nových pracovných miest. Vytváranie nových pracovných miest, regionálna zamestnanosť, takisto ako aj sociálna inklúzia zostávajú opakovane iba v rovine deklaratórnej.

Naša ekonomika je v prevažnej miere postavená na exportných spoločnostiach, ktoré dostali v minulosti investičné stimuly a daňové prázdniny. Priemysel založený na znižovaní podielu pracovnej sily na pridanej hodnote výrobného procesu zaviedol príchod automobiliek na Slovensku. Tento trend podporujú všetky vlády.

Avšak čo chýba v našej výrobnej sfére, je produkcia s vyššou pridanou hodnotou. A tá ide ruka v ruku s výskumom a inováciami. Je mnoho krajín na svete, ktoré si uvedomili, že zamestnanec by nemal byť iba „prekladačom tovaru z pásu na pás“, ale treba vytvoriť také stimuly, ktoré cez skutočnú vzdelanostnú, výskumnú a inovatívnu ekonomiku pritiahnu kapitál, ktorý bude potom zhodnocovať know-how v prospech ekonomiky danej krajiny a zamestnanosti s vyššou pridanou hodnotou. Preto potláčanie úlohy vzdelania, vedy a výskumu je z pohľadu dlhodobo udržateľného ekonomického vývoja SR škodlivé. Potrebujeme čo najrýchlejšie nastaviť novú stratégiu podpory zamestnanosti, aby vznikali pracovné miesta s vyššou pridanou hodnotou a dôstojnou úrovňou miezd.

Druhým významným faktorom sú výdaje na sociálnu ochranu. Výdavky na sociálnu ochranu v Európskej únii predstavujú najväčšiu časť výdavkov verejných financií a v priemere boli na úrovni 19 % HDP. Nasledujú zdravotníctvo so 7 % HDP a vzdelávanie so 4,6 % HDP.

Výdavky na sociálnu ochranu tvorili najväčšiu časť verejných výdavkov vo všetkých členských krajinách EÚ. Pohybujú sa od 9,5 % HDP v Írsku až po 24,9 % vo Fínsku. Šesť členských krajín, a to Fínsko, Francúzsko, Dánsko, Taliansko, Rakúsko a Švédsko, vynakladajú na sociálnu ochranu viac ako 20 % HDP. Írsko, Litva, Malta, Lotyšsko, Rumunsko, Česká republika a Bulharsko však na sociálnu ochranu dávali menej ako 13 % HDP. Slovensko na sociálnu ochranu vynakladá každoročne okolo 14,5 % HDP.

Práve výdavky na dlhodobú starostlivosť sú výdavky, ktoré spadajú pod výdavky na sociálnu ochranu. Ich percentuálny podiel na HDP predstavuje iba 0,3 % HDP. Priemer členských krajín EÚ sa pohybuje na úrovni 1 % HDP. So zvyšovaním podielu a objemu financií vynakladaných na sociálnu ochranu sa zároveň podporuje vo významnej miere zamestnanosť, vytváranie nových pracovných miest aj agregátny dopyt, ktorého podpora a nárast sú v čase krízy dôležitým ekonomickým faktorom.

Je veľmi podstatné a dôležité podporovať a vytvárať pracovné príležitosti na vidieku a v regiónoch. V minulosti sa uplatňoval prístup regionálnej, ale koncentrovanej podpory vybraných firiem, pričom podpora sa týkala malého množstva firiem a javila sa ako vysoko ekonomicky neefektívna. V rámci krajín EÚ máme pritom najosídlenejší vidiek – žije na ňom vyše 50 % obyvateľov Slovenska. Pri podpore a rozvoji zamestnanosti je potrebné využiť potenciál v dlhodobej starostlivosti, ktorý vytvára podľa našich odhadov priestor a možnosti na vytvorenie až 30-tisíc pracovných miest, ktoré by bolo možné vytvárať maximálne diverzifikovane. Zároveň tieto pracovné miesta plnia významnú spoločenskú funkciu.

## **Rast HDP nepomáha automaticky rastu zamestnanosti**

Príznačnou pre riešenie zamestnanosti na Slovensku od roku 2004 sa stala skutočnosť, že nevychádzala z predpokladu nedostatočného agregátneho domáceho dopytu. V období rokov 2004 až 2010 bol nárast zamestnanosti spôsobený vo výraznej miere odchodom za prácou do zahraničia. V rokoch 2010 až 2014 sa otázka zamestnanosti sústredila najmä na zvýšenie flexibility trhu práce v podobe krátkodobých pracovných úväzkov a na vyjednávanie o mzde na individuálnej úrovni. Situácia sa postupne počas rokov zlepšovala, až sme v období pred koronakrízou atakovali historické maximá z pohľadu nízkej nezamestnanosti.

Problémom však stále zostávajú špecifické regióny s vysokou nezamestnanosťou, dlhodobo nezamestnaní a nízke mzdové pásma, ktoré produkovali nízke dôchodky. Takto sme už od roku 2004 začali vyrábať tzv. pracujúcu chudobu. Zároveň snaha zamestnávateľov dosahovať ešte vyššiu produktivitu bez adekvátneho nárastu miezd vedie dlhodobo k oslabeniu kolektívnych práv a postavenia odborov.

Z analýzy vývoja nezamestnanosti posledných 20 rokov sa potvrdzuje, že problém zamestnanosti nevyrieši iba trh, resp. zamestnávatelia. Kľúčovú úlohu tu zohráva aj štát, a to najmä pri stanovovaní mantinelov a hraníc v rámci vyjednávania tripartity, ale najmä pri zamestnanosti a jej podpore v oblastiach tzv. verejného záujmu štátu. Pre podnikateľov a firmy je zároveň dôležité, ak sa im skvalitní podnikateľské prostredie a zvýši vymožitelnosť práva. Vymožitelnosť práva by sa však, ako ukazujú posledné udalosti, mala zvýšiť pre každého občana, nielen pre podnikateľov a firmy.

Úplné uvoľnenie podnikateľského prostredia bez zásahov štátu vystaví zamestnaných, aj tých, ktorí by pri správnej aktívnej politike zamestnanosti boli zamestnaní, riziku trhových, ekonomických faktorov. Pri sledovaní trendov vzájomnej previazanosti vývoja makroekonomických ukazovateľov, zamestnanosti a miezd však trhové zásady neplatia. Vývoj posledných 20 rokov ukázal, že rast HDP automaticky neznamená aj rast zamestnanosti. Práve preto je úloha štátu v oblasti politik zamestnanosti kľúčová.

Vývoj vzájomného vzťahu medzi HDP a zamestnanosťou ukazuje ochabovanie príspevku rastu HDP k vzniku pracovných miest. Ide pritom o klesajúci trend, ktorý nemá cyklický charakter a dlhodobo ekonomika Slovenska vykazuje črty rastu, ku ktorému potrebuje relatívne stále menej pracovníkov. Zvyšuje sa produktivita práce aj jej digitalizácia a mechanizácia.

## **Deficity verejnej správy a mzdy**

V posledných 20 rokov na Slovensku klesá pomer miezd na HDP v prospech zisku, čo znamená, že väčšiu časť z pridanej hodnoty odoberá kapitál na úkor práce. V praxi sa to prejavuje poklesom kúpnej sily obyvateľstva a zvýšeným pohybom kapitálu v európskom aj celosvetovom meradle s cieľom nadštandardného zhodnotenia, ktoré sa mu v reálnej ekonomike nedostáva. Takisto vývoj mzdovej elasticity, ktorá meria citlivosť vývoja miezd na raste HDP, ukazuje, že na Slovensku s rastom HDP rastú mzdy pomalšie, hoci v prípade krízy je prepád miezd rýchlejší. Vyrovnanie s predchádzajúcim stavom je potom dlhodobý proces. Ďalšou disproporcionalitou je nedostatočné znižovanie deficitu verejnej správy. Ako ukazuje vývoj bilančného salda príjmov a výdavkov, koniec roku 2020 bude v histórii Slovenska pravdepodobne úplne najhorším za posledných dvadsaťpäť rokov. Je preto potrebné, aby štát začal prijímať opatrenia na tlmenie dopadov koronakrízy.

Kvôli deficitom štátneho rozpočtu tento rok, ako aj budúce roky bude nevyhnutné v rámci výdavkov štátneho rozpočtu hľadať nielen účelovosť, ale aj efektívnosť v rámci výdavkov.

## **Potrebuje novú politiku zamestnanosti**

Ekonomika Slovenska ani počas jej ekonomického rastu nevedla v minulosti k nárastu zamestnanosti, pretože tam žiadna priama úmera neexistuje. Aj pri raste HDP a produktivity práce, ani mzdy, ani zamestnanosť nerastú. Je potrebné zamerať sa na šetrenie na strane výdavkov, aby sa postupne vylepšovalo negatívne saldo príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu.

Zároveň by sa v oblasti aktívnej zamestnanosti a sociálnych výdavkov mal nastaviť mechanizmus, ktorý by zvyšoval zamestnanosť, aj keď len dočasnú, a zapájal nezamestnaných do odvodového systému a zároveň zvyšoval agregátny dopyt, ktorý by následne zvyšoval HDP.

Mal by sa zároveň v čo najkratšom čase nastaviť úplne odlišný model aktívnej politiky zamestnanosti s jeho postupným zvyšovaním, ktoré nepôjde na úkor vyššej pridanej hodnoty práce a miezd a saturuje aj tých, ktorí sa stali nezamestnanými z dôvodu znižovania podielu pracovnej sily na pridanej hodnote.

## **Celoživotné vzdelávanie ako kľúčový nástroj pre podporu pracovného trhu v oblasti dlhodobej starostlivosti**

Ďalšie vzdelávanie tvorí súčasť celoživotného vzdelávania. Uskutočňuje sa prostredníctvom formálneho a neformálneho vzdelávania a neformálneho učenia sa. Umožňuje každému doplniť, rozšíriť si získané vzdelanie, rekvalifikovať sa či uspokojiť svoje osobné záujmy. Vo všeobecnosti sa uskutočňuje v inštitúciách ďalšieho vzdelávania, v školách, školských a mimoškolských zariadeniach.

Na základe zákona č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní bol pre účely akreditácie programov ďalšieho vzdelávania zriadený Informačný systém ďalšieho vzdelávania.<sup>1</sup>

V rámci sociálnych služieb sa akreditácia aktuálne vykonáva podľa nasledujúcej legislatívy:

- Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov<sup>2</sup>,
- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov<sup>3</sup>,
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení nesk. predpisov<sup>4</sup>,
- Vyhláška MPSVR SR č. 103/2018 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov<sup>5</sup>.

Pre oblasť sociálnych služieb a prislúchajúcej akreditácie bude potrebné nastaviť pravidlá pre celoživotné vzdelávanie pracovníkov, ktorí budú pracovať v rámci dlhodobej starostlivosti. Je potrebné, aby táto oblasť bola pokrytá celoživotným vzdelávaním aj z dôvodov podpory a vytvorenia motivačného prostredia v oblasti zamestnávania v dlhodobej starostlivosti, vekovej štruktúry prijímateľov dlhodobej starostlivosti, ktorá vytvára potrebu vyššieho štandardu poskytovaných služieb, aktuálnej vekovej štruktúry zamestnancov v sociálnych službách a aktuálne vyše 30-tisíc opatrovateliek a opatrovateľov, ktorí vykonávajú túto

---

<sup>1</sup><https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/akreditacie/>

<sup>2</sup>dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/305/20180401>

<sup>3</sup>dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/448/20180901>

<sup>4</sup>dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1967/71/20180901>

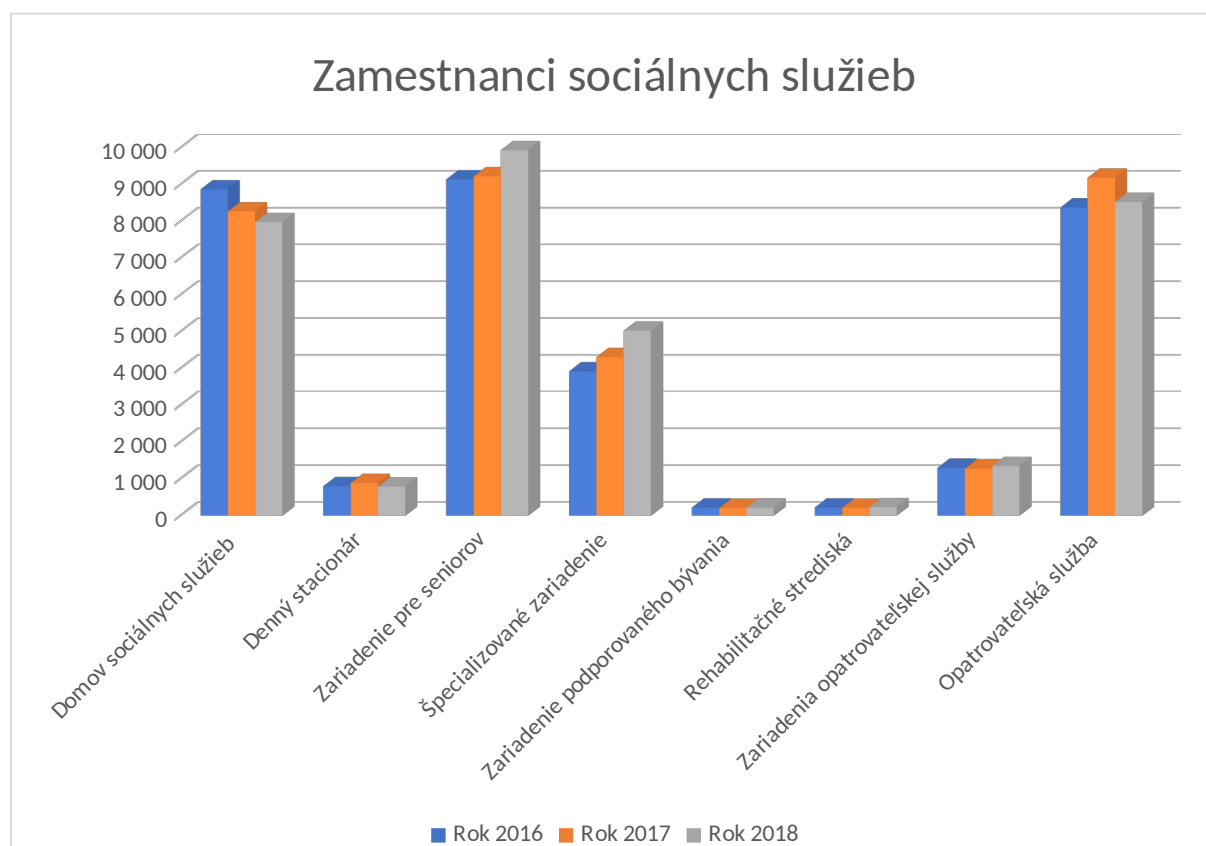
<sup>5</sup>dostupná na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/103/20180401>

činnosť v zahraničí. Pre týchto má nový systém dlhodobej starostlivosti aj v rámci celoživotného vzdelávania priniesť motiváciu na návrat na Slovensko.

## Aktuálne počty zamestnancov sociálnych služieb

### Zamestnanci sociálnych služieb

	Rok 2016	Rok 2017	Rok 2018
Domov sociálnych služieb	8 873	8 275	7 980
Denný stacionár	804	888	790
Zariadenie pre seniorov	9 142	9 219	9 933
Špecializované zariadenie	3 922	4 310	5 024
Zariadenie podporovaného bývania	223	212	218
Rehabilitačné strediská	220	217	231
Zariadenia opatrovateľskej služby	1 305	1 285	1 351
Opatrovateľská služba	8 377	9 188	8 525
<b>Spolu</b>	<b>32 866</b>	<b>33 594</b>	<b>34 052</b>



## Záver

Vytváranie nových pracovných miest a podpora pracovného trhu sú výzvy, ktoré s príchodom koronakrízy potrebuje Slovensko urýchlene riešiť. Hroziace historicky najvyššie deficity a stúpajúca nezamestnanosť vytvárajú potrebu riešiť výzvy, ktoré sú vo verejnom záujme štátu. Je preto potrebné využiť potenciál, ktorý dlhodobá starostlivosť poskytuje a zamerať sa na ňu ako na jeden z kľúčových faktorov zamestnanosti. Odhadujeme, že na Slovensku je potenciál pre vytvorenie až 30-tisíc nových pracovných miest v oblasti dlhodobej starostlivosti.

Rast zamestnanosti bol v minulosti podmienený najmä účinkami aktívnych opatrení politiky trhu práce, pracovnou legislatívou a kolektívnym vyjednávaním. Nezamestnanosť bola v minulosti dlhodobo najväčším sociálno-ekonomickým problémom na Slovensku. Koronakríza a jej dopady pravdepodobne prinesú tento problém na Slovensko znovu. Je preto dôležité, aby sa štát začal pripravovať na túto situáciu a riešil trh zamestnanosti s prihliadnutím na jeho špecifiká, ktorými sú výrazné regionálne rozdiely, veľké zastúpenie dlhodobo nezamestnaných a osôb bez kvalifikácie, ktorých počty sa navyše koncentrujú do niekoľkých špecifických regiónov Slovenska. K tomu sa pridávajú obrovský deficit a starnutie populácie.

Ďalšie vzdelávanie je podstatným a významným faktorom pri zamestnávaní a tvorbe pracovných miest v rámci dlhodobej starostlivosti. Ďalšie vzdelávanie tvorí súčasť celoživotného vzdelávania a uskutočňuje sa prostredníctvom formálneho a neformálneho vzdelávania a neformálneho učenia sa. Umožňuje každému doplniť, rozšíriť a prehĺbiť si získané vzdelanie, rekvalifikovať sa alebo uspokojiť svoje záujmy. Je to presne prípad pre tých, ktorých bude treba prekvalifikovať na možné, novovytvorené pracovné miesta v rámci dlhodobej starostlivosti.

Pre oblasť sociálnych služieb a dlhodobej starostlivosti a prislúchajúcej akreditácie bude potrebné nastaviť pravidlá pre celoživotné vzdelávanie pracovníkov, ktorí budú pracovať v rámci dlhodobej starostlivosti. Táto oblasť by mala byť pokrytá celoživotným vzdelávaním aj z dôvodov podpory a vytvorenia motivačného prostredia v oblasti zamestnávania v dlhodobej starostlivosti, vekovej štruktúry prijímateľov dlhodobej starostlivosti. Bude vytvárať potrebu vyššieho štandardu poskytovaných služieb, aktuálnej vekovej štruktúry zamestnancov v sociálnych službách a aktuálne vyše 30-tisíc opatrovateliek a opatrovateľov, ktorí vykonávajú túto činnosť v zahraničí. Pre všetkých týchto má nový systém dlhodobej starostlivosti aj v rámci celoživotného vzdelávania priniesť motiváciu na návrat na Slovensko.



## Odporúčania

- posilniť celoživotné vzdelávanie, nielen v oblasti dlhodobej starostlivosti,
- zabezpečiť, aby dlhodobá starostlivosť bolo primerane ohodnotenú a udržateľnú povolanie.
  
- prehľad dlhodobej starostlivosti: <https://www.iz.sk/download-files/sk/evs/dlhodoba-starostlivost-prehľad>
- financovanie: <https://www.iz.sk/download-files/sk/evs/dlhodoba-starostlivost-financovanie>
- koncepcia: <https://www.iz.sk/download-files/sk/evs/dlhodoba-starostlivost-koncepcia>
- viac o starnutí: <https://www.iz.sk/sk/projekty/starnutie-populacie>



Tento článok je súčasťou projektu Politiky zamestnanosti realizovaného Inštitútom zamestnanosti. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu v rámci OP EVS.

**Aktivita:** Starnutie populácie, september 2020

**Merateľný ukazovateľ:** P0587

**Súvis s projektom:** Táto analýza súvisí s aktivitou 1, starnutie populácie. Vytváranie nových pracovných miest a podpora pracovného trhu sú výzvy, ktoré s príchodom koronakrízy potrebuje Slovensko urýchlene riešiť. Hroziace historicky najvyššie deficity a stúpajúca nezamestnanosť vytvárajú potrebu riešiť výzvy, ktoré sú vo verejnom záujme štátu. Je preto potrebné využiť potenciál, ktorý dlhodobá starostlivosť poskytuje a zamerať sa na ňu ako na jeden z kľúčových faktorov zamestnanosti. Ďalšie vzdelávanie je podstatným a významným faktorom pri zamestnávaní a tvorbe pracovných miest v rámci dlhodobej starostlivosti.