

17. november 2014

Bez práce nie sú koláče

Komentár k analýze Unemployment in Slovakia, *IFP Policy paper 30*

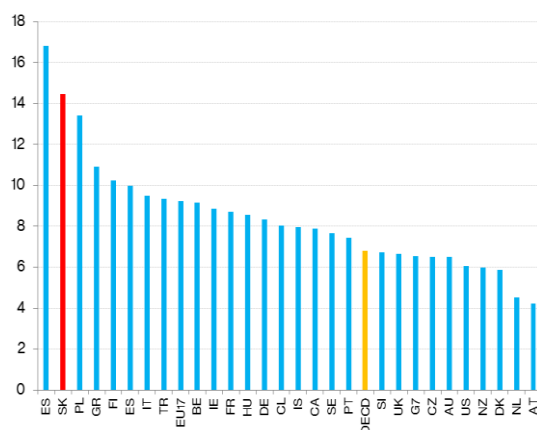
Gabriel Machlica, Branislav Žúdel, Slavomír Hidas

Najvýznamnejší ekonomický problém Slovenska je nezamestnanosť. Priemerná miera nezamestnanosti dosiahla na Slovensku za posledných 20 rokov 14,5 percenta, čo je výrazne viac, ako vo väčšine európskych krajín. IFP pripravil [analýzu](#), ktorá sumarizuje príčiny pretrvávajúcej nezamestnanosti a navrhuje možné opatrenia. Najvýznamnejšie prevládajúce príčiny nezamestnanosti sú tri. Nízka úroveň vzdelania a rozšírená diskriminácia vylučujú rómsku populáciu z trhu práce. Experiment IFP ukázal, že šanca byť pozvaný na pracovný pohovor je u Róma oproti majorite sotva polovičná. Ďalším významným dôvodom vysokej nezamestnanosti je nevhodná počiatočná štruktúra hospodárstva, ktorá brzdí tvorbu nových pracovných miest už od začiatku transformácie. V neposlednom rade, vysoké odvodové zaťaženie a pasca neaktivity vytvárajú bariéry pre zamestnávanie nízkoprijemných skupín. Opatrenia by sa mali zamerať na zvýšenie kvalifikácie nezamestnaných Rómov, vzdelávanie rómskej mládeže a politiky zvýhodňovania (pozitívnej diskriminácie) minority a vzdelávania majority smerujúce k integrácii rómskej populácie. Ďalej je potrebné pomocou európskych peňazí zásadne zlepšiť infraštruktúru najmenej rozvinutých regiónov, zaviesť jasné, záväzné pravidlá podpory priamych zahraničných investícií, znížiť náklady práce pre nízko kvalifikovaných a obmedziť pascu neaktivity zavedením súbehu dávok a príjmu z práce pre najchudobnejšie domácnosti. Viaceré z týchto opatrení sú v procese schvaľovania alebo prípravy.

Oficiálna nezamestnanosť je dlhodobo vysoká...

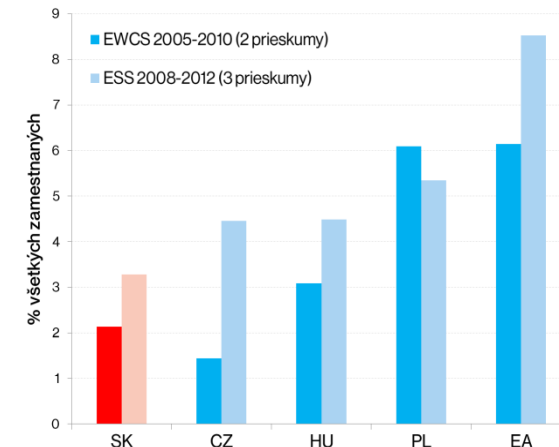
Napriek rýchlemu rastu a ekonomickej konvergencii po roku 1989 zostáva vysoká nezamestnanosť hlavným štrukturálnym problémom na Slovensku. Jej priemerná výška bola za posledných 20 rokov 14,5 percenta, čo je výrazne nad priemerom väčšiny európskych krajín (Graf 1). Nízka fluktuácia a slabá tvorba nových pracovných miest vedú k pretrvávajúcej vysokej dlhodobej nezamestnanosti. Takmer 70 percent nezamestnaných je mimo trhu práce viac ako jeden rok, čo ďalej zhoršuje ich možnosť zamestnať sa.

Graf 1: Nezamestnanosť na Slovensku je dlhodobo vysoká (% , priemer 1993-2013)



Zdroj: OECD

Graf 2: Podiel zamestnaných bez pracovnej zmluvy je relatívne nízky (%)

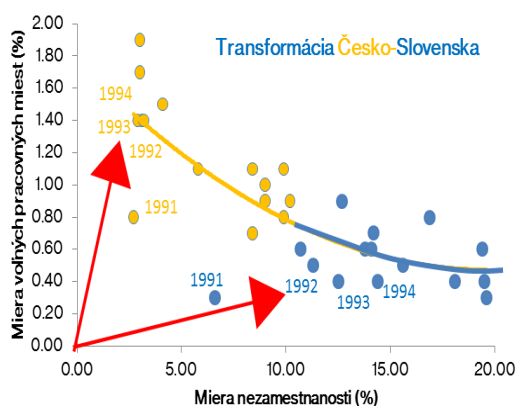


Zdroj: EWCS, ESS

Nevhodná štruktúra ekonomiky spred transformácie brzdí trh práce

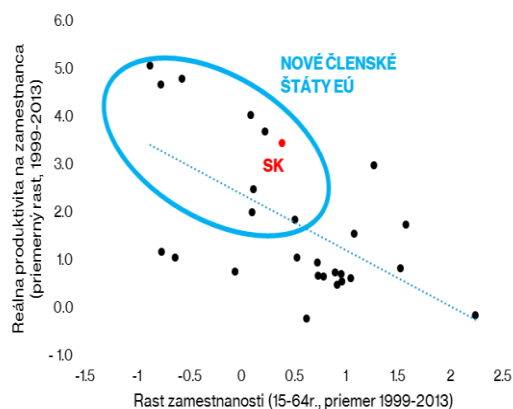
Značná časť nezamestnanosti vzniká pre nízku tvorbu pracovných miest spôsobenú nevhodnou počiatočnou štruktúrou transformujúcej sa ekonomiky. Ekonomické zmeny v roku 1989 zasiahli slovenský pracovný trh oveľa viac ako v Českej republike. V rovnakom inštitucionálnom prostredí sa slovenský trh práce počas transformácie vyvíjal úplne iným smerom. V priebehu dvoch rokov od začiatku transformácie bola miera nezamestnanosti na Slovensku dvojciferná, kým v Česku nepresiahla 5 percent (Graf 5). Tento fakt naznačuje, že štruktúra ekonomiky spred roku 1989 hrala významnú úlohu pri tvorbe pracovných miest po roku 1989. Navyše, kým neskoršia integrácia do globálnej ekonomiky priniesla Slovensku rýchly rast produktivity cez prístup k novým trhom, technológiám a know-how, globálna konkurencia tlmila rast zamestnanosti (Graf 6). Transformácia trhu práce bola teda pomalšia a stále nie je neukončená. Nízka tvorba pracovných miest predlžuje dobu evidencie uchádzačov na úradoch práce, čo zvyšuje dlhodobú nezamestnanosť.

Graf 5: Vývoj trhu práce išiel na Slovensku a v Česku úplne opačnými smermi



Zdroj: Munich a Švejnar (2007)

Graf 6: Rast produktivity bez rastu zamestnanosti

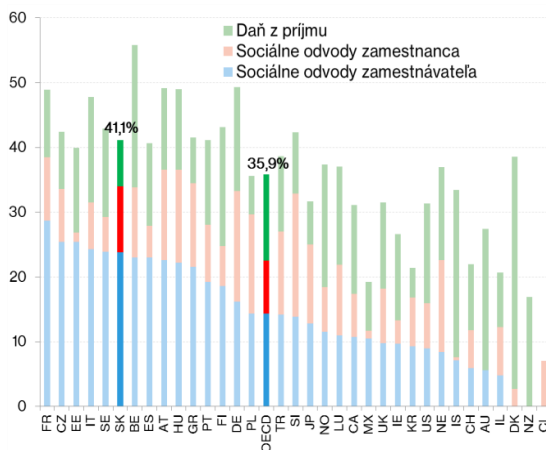


Zdroj: Eurostat

Vyšší daňový klin a nevhodný systém dávok deformujú motivácie

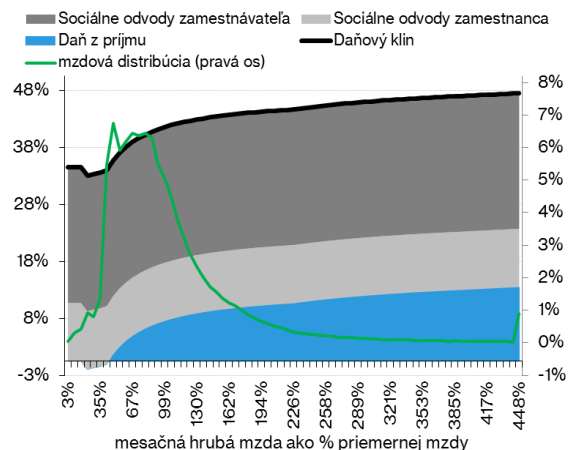
Odvodové dvodové zaťaženie nízkoprijímajúcich zamestnancov znižuje motiváciu zamestnávateľov tvoriť pracovné miesta (Graf 7). Vyššie odvody pôsobia ako bariéra najmä pre zamestnávajúce osoby s nízkou kvalifikáciou, u ktorých môže vzniknúť výraznejší rozdiel medzi nákladmi práce a produktivitou práce (Graf 8). Vyššie odvody znižujú čistý príjem týchto osôb a tým aj ich motiváciu hľadať si prácu. Motivácia pracovať klesá však aj v dôsledku pasce neaktivity. Tá je spôsobená stratou dávok a dodatočnými nákladmi (napr. cestovné, nájomné) pri prechode z neaktivity do zamestnanosti, čo platí predovšetkým v menej rozvinutých regiónoch.

Graf 7: Sociálne odvody zamestnávateľov sú relatívne vysoké (%)



Zdroj: OECD Economic Outlook 2013

Graf 8: Daňový klin nízkoprijímajúcich by mal byť nižší (% z celkových nákladov práce)



Zdroj: IFP

Kľúčové opatrenia musia byť zamerané na skutočné dôvody nezamestnanosti.

Účinné zníženie nezamestnanosti je možné len opatreniami, ktoré pôsobia na príčiny toho, prečo je vysoká. Musia sa zvýšiť zručnosti Rómov využiteľné na trhu práce, a postupne odstrániť diskriminácia proti nim. Kapitál – verejný aj súkromný – musí plynúť do menej rozvinutých regiónov, odvody pre nízko príjmových musia byť nižšie, a ľudia by nemali prichádzať o hmotnú podporu hneď ako začnú pracovať.

Vzdelanie a antidiskriminácia zvýšia šance Rómov na trhu práce

- *Rozšírenie prístupu k vzdelávaniu v predškolských zariadeniach a pomocou rómsky hovoriacich osobných asistentov.*
- *Podpora komunitných centier zameraných najmä na výchovu a socializáciu detí prostredníctvom mimoškolských aktivít.*
- *Zmena systému aktivačných prác smerom od kvázi-sociálnej dávky ku viacstupňovému programom, ktoré zvyšujú kvalifikáciu a produktivitu účastníkov.*
- *Zabezpečenie právnej asistencie obetiam diskriminácie a zriadenie mediačných centier za účelom predchádzania konfliktu medzi Rómami a majoritou.*

Akumulovanie a nasmerovanie kapitálu do menej rozvinutých regiónov

- *Zlepšenie využitia EÚ fondov odstránením inštitucionálnych a administratívnych bariér a nedostatkov.*
- *Explicitné uprednostňovanie menej rozvinutých regiónov prostriedkami z fondov EÚ a z investičnej pomoci.*
- *Vybudovanie dopravnej infraštruktúry na zvýšenie dostupnosti menej rozvinutých regiónov.*
- *Jasné, dodržiavané pravidlá na podporu priamych investícií súkromného sektora, explicitne zamerané na tvorbu pracovných miest v menej rozvinutých regiónoch.*

Nižšie odvody nízko príjmových zamestnancov posilnia tvorbu pracovných miest

- *Prehodnotenie rôznych cielených programov daňových úľav a selektívnych podpôr pre špecifické skupiny okrem Rómov a objektívne znevýhodnených osôb.*
- *Zníženie zdravotných a sociálnych odvodov najmä pre nízko príjmových zamestnancov.*
- *Zjednodušenie tvorby pracovných miest znižovaním administratívnych a iných nákladov súvisiacich s najímaním pracovníkov.*

Zvýšenie rozdielu medzi sociálnymi dávkami a potenciálnym príjmom zvýši finančnú motiváciu pracovať

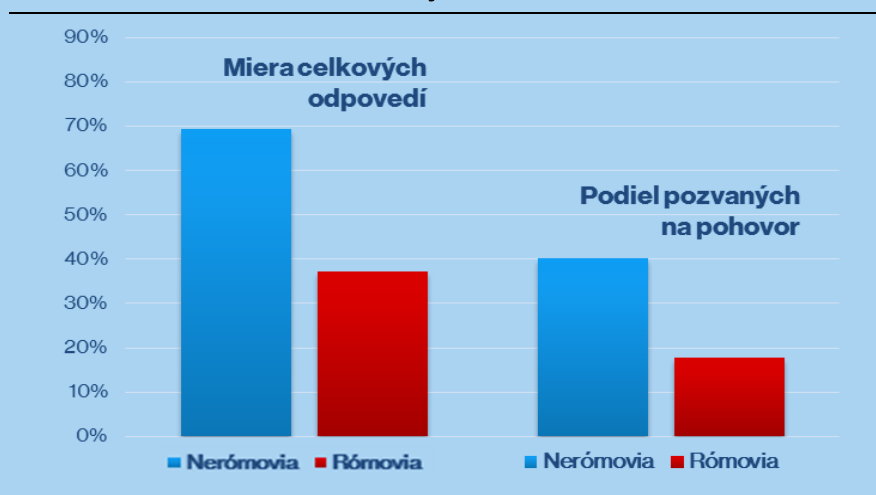
- *Zavedenie súbehu poberania dávok a príjmu z práce.*
- *Rozšírenie a zvýšenie príspevku na bývanie s cieľom podporiť regionálnu mobilitu.*
- *Zavedenie špecifických programov pre nízko kvalifikovaných uchádzačov o prácu (podpora hľadania zamestnania, vzdelávanie a školenie).*

Box: Diskriminácia Rómov ako bariéra zamestnávania

Experiment IFP preukázal existenciu diskriminácie Rómov na slovenskom trhu práce. V porovnaní s majoritnou skupinou mali Rómovia menej než polovičnú šancu, že budú pozvaní na pracovný pohovor, hoci mali obe skupiny rovnaké osobné aj pracovné charakteristiky.

Podstatou experimentálneho testovania diskriminácie bolo zasielanie žiadostí o prácu fiktívnymi rómskymi a nerómskymi uchádzačmi o zamestnanie. Experiment sa uskutočnil medzi júlom a septembrom 2014. Najprv bola vytvorená identita šiestich fiktívnych uchádzačov o zamestnanie, ktorých mená v životopisoch mali jasne naznačovať rómsky a nerómsky pôvod. Výber troch typicky rómsky a troch nerómsky znejúcich mien prebehol na základe ankety². Navyše, adresa uchádzačov bola upravená tak, aby bolo zreteľné, že rómsky uchádzač pochádza z oblasti s vysokým podielom rómskeho obyvateľstva. Ostatné osobné a pracovné charakteristiky boli pre obe skupiny rovnaké (vek, pohlavie, vzdelanie, predchádzajúce pracovné skúsenosti, ostatné zručnosti a záujmy). Celkovo 124 žiadostí o zamestnanie bolo odoslaných na 62 pracovných pozícií inzerovaných na najväčšom pracovnom portáli na Slovensku³. Počas troch mesiacov prišlo 66 odpovedí (vrátane negatívnych), z nich 36 predstavovalo pozvania na pohovor.

Graf 9: Diskriminácia rómskych uchádzačov o zamestnanie



Zdroj: IFP

Výsledky experimentu preukazujú štatisticky významnú diskrimináciu Rómov zo strany zamestnávateľov (Graf 9). Podľa výsledkov bolo na pohovor pozvaných 40,3% nerómskych uchádzačov, avšak len 17,7% rómskych uchádzačov. Naznačuje to, že rómski uchádzači o zamestnanie čelia dodatočným prekážkam zamestnávania v porovnaní s väčšinovou populáciou na pracovnom trhu. Podobne iba 37,1% rómskych uchádzačov dostalo aspoň nejakú formu odpovede na svoju žiadosť, čo je podstatne menej v porovnaní so 69,4%-ným podielom odpovedí nerómskym uchádzačom. Rozdiely sú výrazne vyššie pre ľudí so stredoškolským vzdelaním. Výsledky pre vysokoškolsky vzdelaných však nevykazujú v našom experimente štatistickú významnosť.

² Pýtali sme sa respondentov na rómsky a slovensky znejúce mená (vybrané slovenské mená – Tomáš Žilinský, Michal Kováč, Pavol Haluška; vybrané rómske mená – Mário Lakatoš, Dezider Oláh, Koloman Berky).

³ www.profesia.sk

Tabuľka: Meranie diskriminácie Rómov na trhu práce

| | Miera telefonických pozvaní na pohovor | Miera diskriminácie | Miera celkových odpovedí | Miera diskriminácie |
|---------------------|--|---------------------|--------------------------|---------------------|
| SŠ vzdelanie | | | | |
| Rómovia (N=29) | 13,8% | - | 21,1% | - |
| Nerómovia (N=29) | 41,4% | 3,0** | 69,0% | 3,3*** |
| VŠ vzdelanie | | | | |
| Rómovia (N=33) | 21,2% | - | 48,5% | - |
| Nerómovia (N=33) | 39,4% | 1,9 | 69,7% | 1,4 |
| Všetci | | | | |
| Rómovia (N=62) | 17,7% | - | 37,1% | - |
| Nerómovia (N=62) | 40,3% | 2,3*** | 69,4% | 1,9*** |

Poznámky:

Miera telefonických pozvaní na pohovor definuje podiel uchádzačov pozvaných na pohovor pre obe sledované skupiny; **Miera celkových odpovedí** meria podiel uchádzačov, ktorí obdržali odpoveď, vrátane negatívnej, na ich žiadosť o zamestnanie pre obe sledované skupiny; **Miera diskriminácie** je vypočítaná ako pomer medzi telefonickými pozvaniami/celkovými odpoveďami nerómskych a rómskych uchádzačov.

** , *** naznačujú, že rozdiely v mierach telefonických pozvaní/celkových odpovedí medzi nerómskymi a rómskymi uchádzačmi sú štatisticky významné na 5%-nej a 1%-nej hladine významnosti (Fisherov presný test).

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.