

**NÁRODNÝ PROJEKT**  
**Podpora kvality sociálneho dialógu**

**Migrácia pracovnej sily z tretích krajín a trh  
práce v SR II.**  
**(odborná analýza a identifikácia spoločenských výziev)**

**Typ projektu: Neinvestičný**

**Termín realizácie projektu: 07/2018 – 05/2023**

**ITMS projektu: 312031V749**

**Autorský kolektív: JUDr. Ing. Andrea BAKOŠOVÁ, MBA. LL.M.**

**JUDr. Ing. Róbert BULLA, PhD. MBA. LL.M.**

**PhDr. Štefan BUGÁR, PhD. MBA.**

**Mgr. Eva KOZÁROVÁ**

**Ing. Gabriela KUČEROVÁ**

**Recenzent: PhDr. Kalmanová Drahuša**

Autorské dielo bolo vypracované v rámci hlavnej aktivity „Posilnenie odborných a analytických kapacít sociálnych partnerov, budovanie infraštruktúry a komunikačnej platformy sociálneho dialógu a rozvoja sociálneho partnerstva na národnej a medzinárodnej úrovni“ v rámci podaktivity 1.1 Posilnenie kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom analytickej činnosti Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu expertným tímom za štát. Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu.

## Obsah

Úvod .....	5
1. kapitola Pomenovanie vnútorných kapacít trhu práce v SR .....	7
Vnútorné kapacity trhu práce .....	9
Faktory, ktoré ovplyvňujú vnútorné kapacity trhu práce .....	15
Faktory viažúce sa na kvalitu pracovnej sily a jej uplatniteľnosť na trhu práce .....	16
Faktory viažúce sa na správanie pracovnej sily a jej adaptabilitu .....	47
2. kapitola Zmena štruktúry trhu práce vplyvom pandémie .....	111
Vplyv pandémie na trh práce .....	111
Prognózy trhu práce .....	119
3. kapitola Pomenovanie rizík a ohrození spôsobených pracovnou migráciou z tretích krajín a ich vplyv na trh práce v SR .....	127
Základné štatistické východiská pracovnej migrácie .....	128
Základné právne dokumenty a národné stratégie .....	140
Harmonizácia migračnej politiky v podmienkach krajín Európskeho spoločenstva a v národných podmienkach .....	141
Demografický vývoj, starnutie obyvateľstva a systém sociálneho a dôchodkového zabezpečenia .....	147
Dobrá prax, riziká a ohrozenia v oblasti pracovnej migrácie z tretích krajín .....	152
4. kapitola Identifikácia okruhov systémových opatrení a návrhov vládnej politiky .....	159
Školstvo a jeho reforma .....	160
Aktívna politika trhu práce a jej adaptácia na potreby zamestnávateľov .....	196
Identifikované systémové opatrenia a návrhy vládnych politík krátkodobého charakteru .....	196
Návrhy systémových zmien - Opatrenia v oblasti zlepšenia využívania vnútorných kapacít trhu práce v SR .....	222
Aktivácia ťažko zamestnateľných skupín obyvateľstva .....	222
Sociálne a odťažovacie služby ako nástroj a uvoľnenie vnútorných kapacít trhu práce .....	230
Návrhy systémových zmien – certifikovaných absolventských stáží, pri ktorých by mohol zamestnávateľ odmeňovať stážistu štipendiom nezataženým daňami a odvodmi .....	240
Návrhy systémových zmien - reforma sociálnych podnikov s dôrazom na kapacity samospráv .....	248
Návrhy systémových zmien - opatrenia v oblasti regulovania pracovnej migrácie z tretích krajín s dôrazom na zavedenie úplne novej a modernej politiky sociálnej a kultúrnej integrácie cudzincov .....	263

**Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.**

[www.esf.gov.sk](http://www.esf.gov.sk) [www.employment.gov.sk](http://www.employment.gov.sk) [www.ia.gov.sk](http://www.ia.gov.sk)

5. kapitola Migrácia v pracovno-právnych vzťahoch .....	278
Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie cudzincov.....	287
Trestné činy súvisiace s pracovnou migráciou štátnych príslušníkov tretích krajín.....	308
Odhaľovanie trestných činov súvisiacich s nelegálnou pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín .....	328
Opatrenia v oblasti využívania kapacít trhu s dôrazom na ochranu kvalifikovanej pracovnej sily pred nesprávnym odmeňovaním.....	344
Návrh opatrení skvalitnenia podmienok trhu práce v pracovnoprávných vzťahoch .....	381
6. kapitola Návrhy opatrení pre lepšie využívanie vnútorných kapacít trhu práce s dôrazom na ich zosúladienie s potrebami trhu práce s potrebou pracovnej migrácie z tretích krajín .....	419
Základné východiská národnej stratégie pracovnej migrácie SR .....	429
Prognózovanie vývoja trhu práce z pohľadu národnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín.....	430
Odborné a vedecké poznatky, štúdie a analýzy, best practices .....	445
Vysoký stupeň digitalizácie spoločnosti .....	458
Globalizácia a otvorené trhy .....	465
Právny štát.....	474
Návrh konceptu národnej stratégie pracovnej migrácie – tabuľková časť.....	477
Záver .....	485
Literatúra:.....	486
Internetové zdroje: .....	495
Obrázky, tabuľky, grafy .....	503

## Úvod

Tento analytický dokument nadväzuje na v minulosti publikovaný expertný výstup z roku 2020, ktorý bol realizovaný v rámci Národného projektu: Podpora sociálneho dialógu ITMS 312031V749. Prvá časť i táto publikácia predstavujú prierezový a komplexný dokument, ktorý sa svojim širokým záberom zaoberá nielen podstatou a okolnosťami pracovnej migrácie z tretích krajín na Slovensku, ale i problémami, ktoré so sebou prináša, či v budúcnosti prinášať bude, rovnako i návrhmi opatrení, ktoré by mali eliminovať negatívne javy súvisiace s pracovnou migráciou.

Na úvod si dovoľíme uviesť krátku anekdotu, ktorá zachytáva práve túto tému.

*Vládna delegácia je na výjazde v jednom závode, ktorý dostal nemalé dotácie na podporu zamestnanosti. Predseda vlády s ministrom práce sa púšťajú do reči s robotníkmi, ktorí im ale moc nerozumejú.*

*- Odkiaľ ste, chlapi?*

*- Ja sam iz Novego Sada, Srbija... Ja, Ukrajina, Mukačevo... Moldavia...*

*Zrazu sa jeden ozve:*

*- Ja som z Oravy.*

*A minister práce na to:*

*- No vidíte páni, tak predsa to len neboli vyhodené peniaze.*

A práve preto, aby sa táto anekdota nestala realitou a s cieľom garantovať všetkým zamestnancom v tejto krajine ich práva, je potrebné tému pracovnej migrácie z tretích krajín brať veľmi vážne. Prostredníctvom autorského kolektívu, ktorého odborný záber je veľmi široký (právo, ekonómia, sociálna politika, vzdelávanie dospelých a sociálna práca), sa do druhého dielu tejto odbornej publikácie dostáva prierezovosť a odborná diskusia medzi jednotlivými témami. O vhodnosti navrhovaných riešení preto rozhoduje odborná diskusia medzi autormi a ich vklad je pre návrhovú časť prínosom.

Snáď by bolo vhodné začať tam, kde autori v prvom diely skončili. Záverom prvého dielu bolo konštatovanie o nedostatočnej pripravenosti Slovenska na prijímanie a integráciu pracovnej sily z tretích krajín. Tento stav nie je spôsobený nedostatkom odborníkov a ani nezaujmom spoločnosti o tému pracovnej migrácie z tretích krajín. „Je dôsledkom nedostatku spoločenských výziev na túto tému a zároveň i dôsledkom prierezovosti tém, ktoré do hľadania odpovedí vstupujú. Slovensko sa diskusii o pracovnej migrácii ešte donedávna vyhýbalo, resp. táto téma bola okrajovou spoločenskou témou. V posledných rokoch však nabrala na dynamike a presadzuje sa na vrchol spoločenských i politických diskusií“<sup>1</sup>.

Prvý diel sa venoval najmä vplyvom pracovnej migrácie na národné hospodárstvo, sociálny systém, školstvo, ale i jej vplyv na kultúrne a duchovné hodnoty Slovákov. Rovnako sa autori zamerali i na obavy Slovákov, ktoré so sebou pracovná migrácia z tretích krajín prináša. Cieľom publikácie bolo preskúmať hlavné i prierezové témy, pomenovať výzvy, s ktorými sa spoločnosť musí vysporiadať a o ktorých neodvratiteľne vznikne verejná diskusia.

Ambíciou druhého diela je pomenovať vnútorné kapacity trhu práce a nástroje regulácie trhu práce s cieľom zvýšiť ich efektívnosť pri raste zamestnanosti, identifikovať riziká a ohrozenia pracovnej migrácie z tretích krajín na Slovenský trh práce a definovať bezpečné a trvalo udržateľné nástroje podporujúce rast zamestnanosti pomocou regulovanej pracovnej migrácie z tretích krajín. Záverom práce by mal byť návrh priorit národnej stratégie ako prostriedku boja proti negatívnym dôsledkom pracovnej migrácie a ochrany celej spoločnosti, no i kultúrnych hodnôt Slovákov.

Disponibilné nástroje, ktoré má SR v rukách, sú najmä legislatívne nástroje, osvetové prostriedky a odborné diskusie, ktoré SR vloží do sociálneho dialógu.

Autorský kolektív

<sup>1</sup> BAKOŠOVÁ, A. a kol. Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce I. Bratislava. Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.464

## 1. kapitola

# Pomenovanie vnútorných kapacít trhu práce v SR

JUDr. Ing. Andrea Bakošová, MBA. LL.M.

---

Z návrhu spoločnej správy Komisie a Rady o zamestnanosti ako sprievodného dokumentu k oznámeniu Komisie o ročnom prieskume rastu 2019 <sup>2</sup> je zrejmé, že trh práce v rámci EÚ sa vysporiadal s dôsledkami finančnej krízy z rokov 2008-2010. Avšak Slovenská republika je hodnotená nie veľmi lichotivo.

V miere zamestnanosti je Slovensko hodnotené ako krajina s priemernými výsledkami. Za Slovenskom sa ocitli krajiny ako Dánsko, Rumunsko, Belgicko, Chorvátsko, Grécko, Taliansko a Španielsko, pričom posledné 4 krajiny sú hodnotené ako krajiny s kritickou situáciou. „Slovensko dosiahlo mieru zamestnanosti ku koncu roka 2018 na úrovni 72,4%, pričom priemer EÚ28 bol 73,2%<sup>70</sup>. Avšak pre porovnanie Česká republika a Nemecko dosiahli úroveň miery zamestnanosti až 79,9% a Švédsko až 82,6%. Ostatní favoriti dosiahli tiež excelentné výsledky. Estónsko 79,5%, Holandsko 79,2% a Veľká Británia 78,2%. Pre tieto krajiny je typické, že zamestnávajú veľa migrantov. Výnimku tvoria Česká republika a Estónsko, ktoré otvorili svoj trh pracovníkom z tretích krajín, avšak oveľa dôležitejšiu rolu v otázke zamestnanosti hrá ochota domáceho obyvateľstva pracovať, než je to vo vyspelých krajinách EÚ. Situácia v Estónsku a Česku sa odlišuje od ostatných vyspelých krajín EÚ najmä tým, že tieto krajiny majú oveľa nižšie priemerné mzdy a preto sú pre podnikateľov využívajúcich ľudskú pracovnú silu oveľa zaujímavejšie. Tým vytvárajú tlak na tvorbu nových pracovných miest rast zamestnanosti“ <sup>3</sup>. Teda v kategórii miera zamestnanosti je Slovensko krajinou blízko priemeru miery zamestnanosti EÚ28<sup>4</sup>.

V miere nezamestnanosti patrí Slovensko tiež medzi krajiny s priemernými výsledkami, pričom najlepšie výsledky, ako je už vyššie uvedené, boli namerané v ČR. Rovnako je potrebné

---

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0761&from=DE>, s.31

<sup>3</sup> BAKOŠOVÁ, A. a kol. Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce I. 2019. Bratislava. Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.95-96

<sup>4</sup> Pandémia ochorenia Covid-19 mala v minulom roku výrazný vplyv za trh práce v Európskej únii (EÚ). Miera zamestnanosti ľudí vo veku 20 až 64 rokov v porovnaní s rokom 2019 klesla o 0,7 percentuálneho bodu na 72,4 percenta, uviedol európsky štatistický úrad Eurostat.

skonštatovať, že SR disponuje potenciálom pre pokles miery nezamestnanosti a má kapacity pre uplatnenie uchádzačov o zamestnanie na trhu práce.

Avšak veľmi nepriaznivo nás hodnotí EK v oblasti miery dlhodobej nezamestnanosti, kde sa Slovensko ocitlo na predposlednom mieste. Za Slovenskom sa nachádza iba Taliansko.

Štvrtým ukazovateľom je miera NEET u mládeže, v ktorom sa Slovensko opäť ocitlo medzi krajinami s priemernými hodnotami.

Ukazovateľ Čisté príjmy slobodného pracovníka na plný úväzok, ktorý zarába priemernú mzdu zaradil Slovensko na chvost rebríčka. Slovensko bolo zaradené medzi krajiny s kritickou situáciou. Práve tento ukazovateľ je pre hodnotenie vnútorných kapacít trhu práce veľmi dôležitým faktorom. Jedná sa o motivačný ukazovateľ, ktorého výška motivuje, alebo v prípade Slovenska možno povedať že i demotivuje, Slovákov pracovať na vlastnom trhu práce, alebo pracovať legálne, alebo priznávať všetky svoje príjmy.

Ďalším ukazovateľom, v ktorom Slovensko prepadá, je ukazovateľ počtu detí do 3 rokov, ktoré navštevujú zariadenia formálnej starostlivosti. Opäť sa Slovensko zaradilo medzi krajiny s kritickou situáciou. Blokovanie prístupu na trh práce pre ženy – matky nedostatočne vybudovanou infraštruktúrou týchto zariadení predstavuje ďalší faktor, ktorý významne ovplyvňuje vnútornú kapacitu trhu práce SR. Slovensko bolo negatívne hodnotené aj v ukazovateli počtu osôb, ktoré predčasne ukončili školskú dochádzku. SR bola zaradená do kategórie krajín so slabými výsledkami, ktoré je potrebné sledovať.

Posledným ukazovateľom, ktorý je zaradený do inputov k hodnoteniu vnútorných kapacít trhu práce, patrí miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia. Paradoxne v tomto hodnotení sa Slovensko zaradilo medzi krajiny s výsledkami lepšími ako priemer EÚ. „Slovensko svojimi výsledkami nepatrí medzi krajiny ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením svojich občanov, však patrí medzi krajiny s vysokým počtom chudobných pracujúcich a je špičkou medzi krajinami ohrozenými rizikom nezamestnanosti v dôsledku automatizácie a robotizácie. Štruktúra trhu práce je preto prepojenou nádobou so sociálnou úrovňou občanov“<sup>5</sup>. Vychádzajúc z horeuvedených ukazovateľov vychádza i nasledujúce hodnotenie vnútorných kapacít trhu práce v SR. **Pod vnútornými kapacitami trhu práce je**

<sup>5</sup> BAKOŠOVÁ, A. a kol. Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce I. 2019. Bratislava. Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.134



**potrebné chápať vnútorný potenciál Slovenska, od ktorého sa oddelia faktory, ktoré pôsobia zo zahraničia.**

Vnútornú kapacitu trhu práce tvoria v zásade tri skupiny subjektov. Pracovná sila, zamestnávateľia a štát. Všetky tri skupiny priamo ovplyvňujú vnútornú kapacitu trhu práce a preto nie je možné vyhodnocovať potenciál vnútornej kapacity trhu práce bez ktorejkoľvek z nich. Na prvý pohľad by sa teda analýza vnútorných kapacít trhu práce mala rozložiť len na tieto tri skupiny subjektov. Avšak ich správanie sa neustále vzájomne ovplyvňuje a vyvoláva tak interakciu medzi skupinami. Je potrebné chápať túto interakciu 3D teda i v časovom meradle. Vzťahy medzi subjektami trhu práce nie sú ploché, práve naopak sú plné anomálií, najmä výsledkov, ktoré vznikajú v dôsledku načasovania rôznych aktivít týchto subjektov. Akcia jedného zo subjektov vyvoláva reakciu ostatných subjektov. A preto je možné takéto vzťahy označiť ako vysoko nestabilné, neustále sa meniace avšak prognózovateľné.

## Podkapitola 1.1

### Vnútorné kapacity trhu práce

Vnútorné kapacity trhu práce je potrebné vnímať ako viaczložkový substrát trhu práce, ktorý je tvorený najmä pracovnou silou, pracovnou ponukou zamestnávateľov, štátom a jeho politikou, ale i globálnym obchodom prebiehajúcim v otvorených ekonomikách. Tieto zložky sú vo vzájomných vzťahoch a navzájom sa ovplyvňujú. A práve tým, že sa jedná o viaczložkový substrát, vzájomné vzťahy, ich obsah, rozsah a kvalita sa spolupodieľajú na modelovaní vnútorných kapacít trhu práce.

Na účely analýzy vzťahov týchto zložiek je potrebné si uvedomiť, že nie je ľahké určiť vplyv vzájomných vzťahov a interakcie týchto zložiek. Exaktné čísla by mohli ponúknuť zložité matematické analýzy, ale i tie by ponúkali odpovede len na situácie v idealizovanom a do istej miery i nereálnom status quo. Preto je potrebné zamerať sa skôr na poznanie týchto interakcií a vzťahov a na predpokladané dôsledky ich zmeny.

V tejto štúdií nebude predmetom analýzy nespočetne veľakrát analyzovaný vzťah ponuky práce a dopytu po pracovnej sile. Táto oblasť je veľmi kvalitne preskúmaná a spracovaná. Avšak predmetom tejto podkapitoly je pomenovanie ostatných interakcií medzi

subjektami trhu práce (zamestnanec – zamestnávateľ – štát) a to najmä vo vzťahu ku globálnej ekonomike, smerovaniu EÚ v zelenej ekonomike a vo vzťahu ku globálnym krízam. Teda vnútorné kapacity trhu práce nie je možné subsumovať len pod pracovnú silu a dopyt po nej, ale je potrebné vnímať širší diapazón vzťahov, ktorý tieto vzťahy formuje. Za neoddeliteľnú súčasť týchto vzťahov je nutné vnímať i plán obnovy, ktorý s istotou zasiahne i do vnútorných kapacít trhu práce.

Plán obnovy počíta najmä s inovatívnou ekonomikou, moderným štátom a zdravou krajinou. A práve týmto oblastiam by sme sa chceli v tejto podkapitole venovať.

### **Inovatívna ekonomika**

„Inovatívna ekonomika je motorom udržateľného rastu životnej úrovne založenom na investíciách do vedy a výskumu a využívaní nových poznatkov a technológií vo všetkých aspektoch života. Okrem podpory konvergencie k vyspelejším krajinám inovatívna ekonomika vďaka rastu produktivity práce tlmí negatívne vplyvy demografických zmien a zamestnancom poskytuje dostatočné zručnosti a know-how, aby vedeli reagovať na súčasné zmeny na trhu práce akými sú automatizácia a digitalizácia“<sup>6</sup>.

Práve obava z vplyvu automatizácie a digitalizácie na zánik pracovných miest spôsobila rozsiahlu diskusiu o ohrození tisícok pracovných miest práve na Slovensku. Dokonca Slovensko je označované za krajinu s najvyššou mierou ohrozenia pracovných miest robotizáciou v EÚ. Množstvo štúdií však zároveň pripúšťa, že kvalitne riadený systém zavádzania inovatívnych technológií môže byť i napriek zániku pracovných miest nástrojom pre vytváranie nových pracovných miest s vyššou pridanou hodnotou. Typickým príkladom z nedávnej minulosti je prechod z pozície sústružníka na obsluhu a programovanie CNC sústruhov. Ešte v 90-tych rokoch bolo len ťažko predstaviteľné, ako sa trh práce prispôbi trendu zavádzania CNC technológií. Po 30-tich rokoch je zrejmé, že sa nielen trh práce, ale i s ním súvisiaci systém vzdelávania v tejto oblasti prispôbili globálnej ekonomike a naši absolventi stredných škôl strojárskoho zamerania sú na trhu práce konkurencie schopní.

S istotou je možné tvrdiť, že zásadný podiel na tejto adaptabilite pracovnej sily požiadavkám trhu práce mali podiel najmä stredné školy, ktoré reflektovali na moderné trendy

<sup>6</sup> <https://www.planobnovy.sk/o-plane-obnovy/>

v strojárskom priemysle, ale i samotní zamestnávateľia, ktorí si zriadili vlastné zúčvkové a tréningové strediská a investovali nemalé prostriedky do celoživotného vzdelávania vlastných zamestnancov. Výsledkom je presun od klasických sústružníkov k nastavovačovi CNC strojov s vyššou pridanou hodnotou produkcie.

Slovensko za posledných 10 rokov veľa stratilo najmä v oblasti konvergencie s vyspelou Európou. Práve produkcia s vyššou pridanou hodnotou by mala byť dynamizujúcim prvkom a mala by mať charakter štrukturálnych zmien vo vnútorných kapacitách trhu práce. Slovensko chce tieto zmeny dosiahnuť reformnými opatreniami, avšak až čas ukáže, či tieto reformné plány nájdu v aplikačnej praxi i uplatnenie. Rozhodne by však malo dôjsť k podpore rozvoja inovácií v priemysle a to najmä s cieľom odklonu slovenskej ekonomiky od modelu montážnej dielne smerom k automatizácii, robotizácii a inováciám avšak s absolútne neopomenuteľným dôrazom na náhradnú tvorbu pracovných miest, ktoré by mali vzniknúť namiesto tých, ktoré v dôsledku inovácií zaniknú. Slovensko má dobrú skúsenosť s prechodom na inovatívne technológie vďaka zahraničným investorom, ktorí sa v 90-tych rokoch rozhodli investovať do automobilového priemyslu práve na Slovensku. A preto je na mieste otázka, čo si Slovensko z tejto etapy svojho vývoja odnieslo?

- a. investori priniesli nielen inovatívne technológie, ale i metódy práce s ľudskými zdrojmi, tréningové a zúčvkové programy a moderné náborové programy,
- b. ponúkli spoluprácu s stredným a vysokým školám,
- c. na vysokých školách sa rozvinuli študijné programy zamerané na nábor, výber a riadenie ľudských zdrojov
- d. za 30 rokov sú z absolventov týchto študijných odborov vysokokvalifikovaní profesionáli, ktorí sami zavádzajú inovatívne metódy v riadení a celoživotnom (najmä zamestnávateľmi organizovanom) vzdelávaní,
- e. štát síce s omeškaním a pomerne neflexibilne zareagoval na tieto trendy a zaviedol nástroje APTP, čím dotvoril komplexnosť systému rozvoja vnútorných kapacít trhu práce.

Dnes sa už Slovensko nemusí cítiť ako chudobný príbuzný vyspelých členských štátov EÚ. Práve naopak, disponuje kvalifikovanými odborníkmi a lídrami, ktorí dokážu flexibilne reagovať na zmeny spôsobené zavádzaním inovácií do priemyslu a výroby, či služieb, verejnej správy, alebo zelenej ekonomiky.

## Moderný štát

Druhou oblasťou plánu obnovy je oblasť moderného štátu. Ten by mal účinne chrániť práva a záujmy svojich občanov, dôsledne potláča korupciu a inú trestnú činnosť a poskytuje kvalitné verejné služby v súlade s princípom hodnoty za peniaze, je kľúčovou podmienkou pre kvalitný život a inovatívne podnikateľské prostredie. Plán obnovy predstavuje nástroj, ktorým možno odstrániť transformačný dlh deliaci tento ideál od aktuálnej reality<sup>7</sup>. Avšak práve v oblasti moderného štátu panuje najvyššia obava z neuskutočnenia plánovaných reformných návrhov a z nedosiahnutia stanovených cieľov. Práve štátny aparát a verejná správa dlhodobo vykazujú najnižšiu flexibilitu v zavádzaní inovácií a zmien (ktoré by z reforiem mali vyplývať). Príčiny možno hľadať v nedostatku vysokokvalifikovanej pracovnej sily, ktorá odchádza najmä do súkromného sektora, kde je lepšie ohodnotená. Avšak to nie je jediný dôvod. Druhým dôvodom je vysoká byrokratizácia verejnej správy a to nie len na úrovni hmotných a formálnych dokumentov, ale najmä v oblasti procesov. Typickým príkladom je zákon o verejnom obstarávaní, ktorí bol pod tlakom boja proti korupcii a klientelizmu natoľko sprísnený, že i vláda Igora Matoviča musela ustúpiť od jeho rigidnosti a zmierniť jeho podmienky. Často sa totiž verejné obstarávanie stávalo prekážkou v rozvoji inovácií, ktoré kým sa doobstarávali, boli už morálne zastaralé. Je veľmi ťažké nájsť zlatú strednú cestu, avšak Slovensko sa v posledných 10 rokoch práve v oblasti legislatívy verejného obstarávania takmer znefunkčnilo zavádzanie inovácií a vedeckých poznatkov v reálnom a ekonomicky aktuálnom čase. Samozrejme je to len jeden z mnohých príkladov, kedy štát nepostupoval dostatočne flexibilne voči globálnej ekonomike a tým zbrzdžoval ďalší rozvoj.

K nízkej flexibilitě štátu a verejných inštitúcií je nutné pripočítať procesy riadenia, absenciu vyvodzovania zodpovednosti za zistenia z kontrol Najvyššieho kontrolného úradu, jeho návrhov a pripomienok zasielaných ako stredným úrovniam riadenia štátnej a verejnej správy, ale i tým najvyšším. Podobných nedostatkov alebo bariér vo flexibilitě štátu by bolo možné menovať veľké množstvo. No z pohľadu vnútorných kapacít trhu práce ide najmä o personálny substrát podieľajúci sa na výkone štátnej moci, či na výkone samosprávnych činností. Nie je v poriadku, ak existujú tisíce protichodných rozhodnutí stavebných úradov. Alebo ak nedochádza k porovnávaniu záverov súdnych sporov voči štátnym inštitúciám a zjednocovaniu metodík v aplikačnej praxi v súlade s judikatúrou. A aby to nebolo málo

<sup>7</sup> file:///C:/Users/Admin/Downloads/plan-obnovy-8-3-2021.pdf

skomplikované, žiaden pokrok v týchto oblastiach nie je možné očakávať, ak práve judikatúra v správnych žalobách je nejednotná a mimoriadne veľakrát protichodná. Za účelom modernizácie štátu, za účelom účinnej ochrany práv a záujmov občanov je potrebné zvýšiť dôveru občanov a podnikateľov v justíciu a najmä vytvoriť zo Slovenska konečne PRÁVNÝ ŠTÁT. V zásade platí, že pre plán obnovy je práve otázka moderného štátu kľúčová a bude mať zásadný vplyv i na vnútorné kapacity trhu práce.

Zásadným atribútom moderného štátu je kvalitne pripravená a vzdelaná pracovná sila. Z prognóz spoločnosti TREXIMA, ktoré boli zamerané práve na vývoj nesúladu trhu práce do roku 2025 vyplýva, že až 70% pracovných miest sa bude tvoriť na úrovni stredoškolských a nižších pracovných pozícií. „V období rokov 2020 – 2025 príde na trh práce 270 tisíc absolventov stredných a vysokých škôl. Približne 64 % zo všetkých prichádzajúcich absolventov budú tvoriť absolventi stredných škôl, podiel absolventov vysokých škôl bude na úrovni 36 %“<sup>8</sup>. Z uvedenej prognózy vyplýva, že absolventi vysokých škôl zrejme opätovne zaberú pracovné pozície stredoškolákov. Ďalej uvedená prognóza uvádza, že „V najbližších 5 rokoch bude najvyšší nedostatok vhodných pracovných síl na stredoškolských pozíciách. Najvyšší nedostatok na trhu práce v SR bude na pozíciách predavačov, pričom do roku 2025 ich bude chýbať ako 15 tisíc osôb, pričom prichádzajúci absolventi pokryjú nanajvýš 23 % potrieb trhu práce. V oblasti obchodu a financií príde na trh práce o 14,6 tisíc absolventov menej, než bude potreba na trhu práce. Najvyšší prebytok na trhu práce bude v najbližších 5 rokoch na stredoškolských pozíciách ako sú pracovníci v oblasti cestovného ruchu, grafici, či kaderníci. U vysokoškolákov bude prebytok absolventov najmä v oblasti podnikovej ekonomiky a manažmentu obchodu, žurnalistiky a masmediálnej komunikácie a v oblasti sociálnych vied. Vo všetkých spomínaných zhlukoch zamestnaní sa očakáva do roku 2025 prebytok viac ako 2 tisíc osôb“<sup>9</sup>. Uvedené prognózy je možné zmeniť jedine zmenou prístupu k tvorbe vzdelávacieho systému v SR, ktorý dlhodobo vykazuje nesúlad s potrebami trhu práce.

## Zdravá krajina

Tretou oblasťou, na ktorú je plán obnovy zameraný je zdravá krajina. Práve ona vytvára predpoklady na plnohodnotné využívanie ľudského a prírodného potenciálu počas celého života a naprieč generáciami. Popri ekonomickom raste, ktorý vytvára nevyhnutné

<sup>8</sup> <https://www.trendyprace.sk/sk/trendy-trhu-prace/sk-trendy/nesulad>

<sup>9</sup> <https://www.trendyprace.sk/sk/trendy-trhu-prace/sk-trendy/nesulad>

materiálne podmienky a zdroje, je zdravie ľudí, verejného priestoru a životného prostredia neoddeliteľnou súčasťou kvality života<sup>10</sup>. Zdravú krajinu je možné označiť za skrytý potenciál Slovenska. Práve v tejto oblasti sa nachádza obrovské množstvo ešte nevyužívaných inovácií, nezavedených nástrojov, ktoré zásadne ovplyvnia vnútorný potenciál trhu práce a napokon i verejných potrieb, ktoré vytvoria nové pracovné príležitosti, ak ich bude chcieť Slovensko naplniť.

Plán obnovy je možné vnímať ako nástroj pre získanie kapitálu, pre naštartovanie ekonomiky a obchodu po skončení pandemickej krízy. Avšak takýto pohľad by bol mimoriadne nekorektný a skresľujúci. Plán obnovy má predstavovať súbor reformných plánov, vďaka ktorým Slovensko zvýši svoju konvergenciu, konkurencieschopnosť, kvalitu životného prostredia, zoštíhli verejnú a štátnu správu, zdynamizuje zavádzanie inovácií a poznatkov vedy do výroby a služieb, zlepši zdravotný stav svojich obyvateľov (v prípade tejto štúdie pracovných síl), vymaní sa z pozície montážnej dielne, skvalitní trh práce, zvýši kvalitu vzdelávania, vytvorí právny štát a zapojí občanov do správy vecí verejných. Kludne by sme mohli uviesť i množstvo ďalších cieľov, pri ktorých pojem kapitálová injekcia, ktorý používa plán obnovy, úplne zaniká a stáva sa treťoradým. V zásade je však na mieste obava, či je Slovensko pripravené na takúto výzvu, do akej miery ju využije a ako pozitívne ovplyvní vnútorné kapacity trhu práce.

Okrem plánu obnovy má zásadný vplyv na vnútorné kapacity trhu práce i nezávislý globálny obchod a otvorenosť slovenskej ekonomiky. Plán obnovy sa bude týkať členských štátov EÚ, no Slovensko je otvorená ekonomika, ktorá reaguje i na podnety mimo EÚ. Iba otázka vybudovania tranzitného plynovodu cez Baltské more Nordstream 1 a Nordstream 2 je kľúčovou pre HDP. Napriek tomu sa stala podprahovou a ekonómami takmer nepovšimnutou témou. Spoločnosť eustream a SPP pritom predstavujú spoločnosti, ktoré tvoria podstatnú časť daňových príjmov SR a zamestnávajú spolu tisíce zamestnancov. Týmto príkladom sme chceli poukázať na skutočnosť, že mnoho globálnych výziev, hoci na prvý pohľad nemajú nič spoločné so Slovenskom, môžu mať významný vplyv na trh práce, či HDP. Otvorenou otázkou pre celú EÚ je otázka dovozu tovarov z tretích krajín, najmä z Číny, ktoré v krátkom životnom cykle a procese spotreby takmer okamžite menia svoju hodnotu na náklad verejných financií. Takým príkladom sú miliardy tonerov, ktoré ihneď po spotrebovaní končia

<sup>10</sup> file:///C:/Users/Admin/Downloads/plan-obnovy-8-3-2021.pdf

v nerecyklovateľnom odpade, hoci ekologické clá by mohli vytvoriť jednak tlak na tvorbu nových pracovných miest pri ich repasovaní a ochrániť životné prostredie pred vznikom nebezpečných odpadov. Globalizácia svetového obchodu podlieha regulácii v rozsahu medzinárodných zmlúv, vytvárania zón voľného obchodu a naopak colných ochranných opatrení. Slovensko sa ako členský štát EÚ vzdalo práva na individuálne zavádzanie obmedzení, či naopak výnimiek. Jedným zo základných pilierov EÚ je práve voľný pohyb tovaru a z neho vyplýva jednotná colná politika. Slovensko už nemá právo uzatvárať bilaterálne obchodné zmluvy s tretími krajinami, nakoľko tieto sú už uzatvárané výlučne v medziach spoločnej obchodnej politiky EÚ. Teda Slovensko je viazané colnou politikou EÚ. Avšak Slovensko patrí medzi krajiny s nízkym vplyvom na túto politiku ale i nízkou aktivitou v tejto oblasti. A práve jednotná colná politika EÚ má vplyv na vnútorné kapacity trhu práce i na Slovensku. Je len v rukách Slovenska, nakoľko bude aktívne v presadzovaní vlastných záujmov a až potom je možné si klást' otázku, nakoľko bude Slovensko úspešné v presadzovaní vlastných záujmov. Zatiaľ Slovensko nedostatočne čerpá svoj potenciál členského štátu EÚ a to nielen v oblasti čerpania eurofondov, ale i v oblasti ochrany svojich politických a ekonomických záujmov.

Napokon je potrebné spomenúť i vplyv kríz na vnútorné kapacity trhu práce, ktorým je Slovenská ekonomika vystavená práve z titulu svojej otvorenosti. Jedinou ochranou je diverzifikácia priemyselnej výroby (odklon od automotive), zavádzanie produkcie s vyššou pridanou hodnotou a vzdelanejšie a flexibilnejšie ľudské zdroje.

## **Podkapitola 1.2.**

### **Faktory, ktoré ovplyvňujú vnútorné kapacity trhu práce**

Pracovná sila tvorí podstatu trhu práce. Ak by na Slovensku neexistovala ponuka pracovnej sily, trh práce by rovnako existovať nemohol. Ide o vzájomne prepojené entity trhu práce, ktoré nie je možné od seba oddeliť, ale ktoré žijú jedna z druhej vo vzájomnej symbióze. V prípade anomálií tohto vzťahu dochádza k deformáciám na trhu práce, ktoré sú typické i pre podmienky Slovenska.

Ak sa hodnotí pracovná sila z pohľadu vnútorných kapacít trhu, tak je potrebné ju vnímať cez jej ponuku. Teda aká je kvalita pracovnej sily, aké sú jej požiadavky, aké sú jej priority, v akých regiónoch existuje, v akých profesijných oblastiach sa vyskytuje, aká je jej kvalifikácia a adaptabilita a pod.? Sekundárne je však potrebné vnímať aj jej ukotvenie a schopnosť mobility, jej fixáciu štátom v dôsledku absencie odťažovacích služieb, jej blokovanie v dôsledku neriešených spoločenských otázok, jej hodnotovú orientáciu a jej starnutie, či obnovu pracovnej sily. Vnútorné kapacity trhu práce v SR z pohľadu pracovnej sily si preto žiadajú dôslednú analýzu všetkých faktorov, ktoré na správanie sa pracovnej sily vplyvajú a ktoré ju modelujú pro futuro.

Tieto faktory je možné rozdeliť do troch základných skupín:

1. Faktory viažúce sa na kvalitu pracovnej sily a jej uplatniteľnosť na trhu práce
2. Faktory viažúce sa na správanie pracovnej sily a jej adaptabilitu a bariéry, ktoré blokujú prístup pracovnej sily na trh práce

### **Faktory viažúce sa na kvalitu pracovnej sily a jej uplatniteľnosť na trhu práce**

Kvalita pracovnej sily priamo súvisí s jej uplatniteľnosťou na trhu práce, avšak nie je jej jediným determinantom. Pod kvalitou pracovnej sily je dôležité chápať najmä:

- a) kvalifikačné predpoklady
- b) praktické zručnosti a prax
- c) osobnostné predpoklady pre uplatnenie sa na trhu práce

Z uvedeného vyplýva, že kvalita pracovnej sily je viaczožková a teda je potrebné ju analyzovať podľa horeuvedenej štruktúry a zároveň vo vzájomných súvislostiach. Nie je správne tieto atribúty analyzovať výlučne separátne, pretože ich vzájomná kauzalita vytvára konečný obraz o kvalite pracovnej sily a jej uplatniteľnosti na trhu práce.

**a) Kvalifikačné predpoklady** predstavujú základný pilier kvality pracovnej sily. Slovensko je práve v hodnotení kvalifikačných predpokladov veľmi ďaleko za vyspelou Európou. Množstvo analýz a štúdií len potvrdzuje nesprávnu orientáciu Slovenska v oblasti kvalifikovanosti pracovnej sily. „Celý vzdelávací systém nestačí kopírovať súčasné potreby trhu práce (svedčí o tom nedostatok kvalifikovaných pracovných síl na riadenie počítačmi a



automatmi riadených strojov (automobilky) a je tam veľa anachronizmov zo starých čias. Základné pravidlo pre vzdelávanie by malo anticipovať dobu a úspešní sú len tí absolventi vzdelávania, ktorí bez problémov nájdu uplatnenie v praxi. Štatistické údaje zo SR hovoria, že až 70% absolventov škôl nenájde uplatnenie vo svojom odbore po skončení školy. Ide o veľmi znepokojivý údaj vyplývajúci z nesprávneho nastavenia školského systému. Veľmi dôležitým údajom sú výdavky domácností na školstvo<sup>11</sup>.

Ploché konštatovanie nesúladu potrieb trhu práce a kvalifikačných predpokladov pracovnej sily však nestačí. Problém je oveľa hlbší a žiada si i hlbšiu analýzu anomálií, ktoré negatívne ovplyvňujú najmä kvalifikačné preferencie pracovnej sily, ktorá ako prvá určuje svoju profesijnú orientáciu. Ak vychádzame z faktu, že ako prvý o svojej profesijnej orientácii uvažuje človek, ktorý svoju prácu ponúka, či bude ponúkať, potom je dôležité zistiť, prečo sa rozhoduje tak, ako sa rozhoduje, čo ho motivuje v rozhodovaní a aké sú najčastejšie chyby v rozhodovaní o jeho budúcej profesijnej orientácii.

Základ tvoria mladí ľudia, ktorí ešte na trh práce nevstúpili a predstavujú budúcu pracovnú silu, teda ešte sa len stanú subjektom trhu práce. Ich rozhodovanie o svojej budúcej profesijnej orientácii však často podlieha tlaku rodičov a miery poznania spoločenských vzťahov. Práve tieto dva faktory zrejme najviac ovplyvňujú súčasnú mládež pri voľbe budúceho povolania.

„V psychologických výskumoch sa zatiaľ nepodarilo dostatočne vysvetliť, prečo sa vytvárajú pozitívne postoje k niektorým povolaniam a negatívne k iným. Zatiaľ sa nepodarilo ani jednoznačne interpretovať rozdiely v profesijných záujmoch medzi pohlaviami, napr. Kolaříková (1985) našla najväčšie rozdiely medzi pohlaviami v preferencii mužov a žien v dimenziách technika – dieťa. Ďalšou charakteristikou je premenlivosť. Adamovič a Batány zistili, že v priebehu polroka v poslednom ročníku ZŠ takmer 50% žiakov zmenilo svoje rozhodnutie a zväčša sa uspokojili s touto zmenou. O niečo priaznivejšia bola situácia na gymnáziách, kde zmenilo svoje rozhodnutie za to isté obdobie asi 30% opýtaných a približne 70% súhlasilo so zmenou. Dievčatá súhlasili v oboch prípadoch menej so zmenou ako chlapci“<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> BAKOŠOVÁ, A. a kol. Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce I. 2019. Bratislava. Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.349

<sup>12</sup> [https://www.komposyt.sk/pre-odbornikov/karierove-poradenstvo/preview-file/1\\_uvod\\_teorie-256.pdf](https://www.komposyt.sk/pre-odbornikov/karierove-poradenstvo/preview-file/1_uvod_teorie-256.pdf)

Na počiatku teda stojí kariérna preferencia jednotlivca. Aby bola správna, je potrebné investovať do kariérneho poradenstva mládeže. Veľmi kladne je preto potrebné hodnotiť, že za posledných 10 rokov sa zvýšila kvalita poradenstva najmä na gymnáziách, no i v rámci základného školstva. Avšak v praxi pretrvávajú negatívne vplyvy rodiny a nedostatočného poznania spoločenských vzťahov jedinca, ktorý v konečnom dôsledku o svojej profesijnej orientácii rozhoduje a tým dotvára svoju uplatniteľnosť na trhu práce.

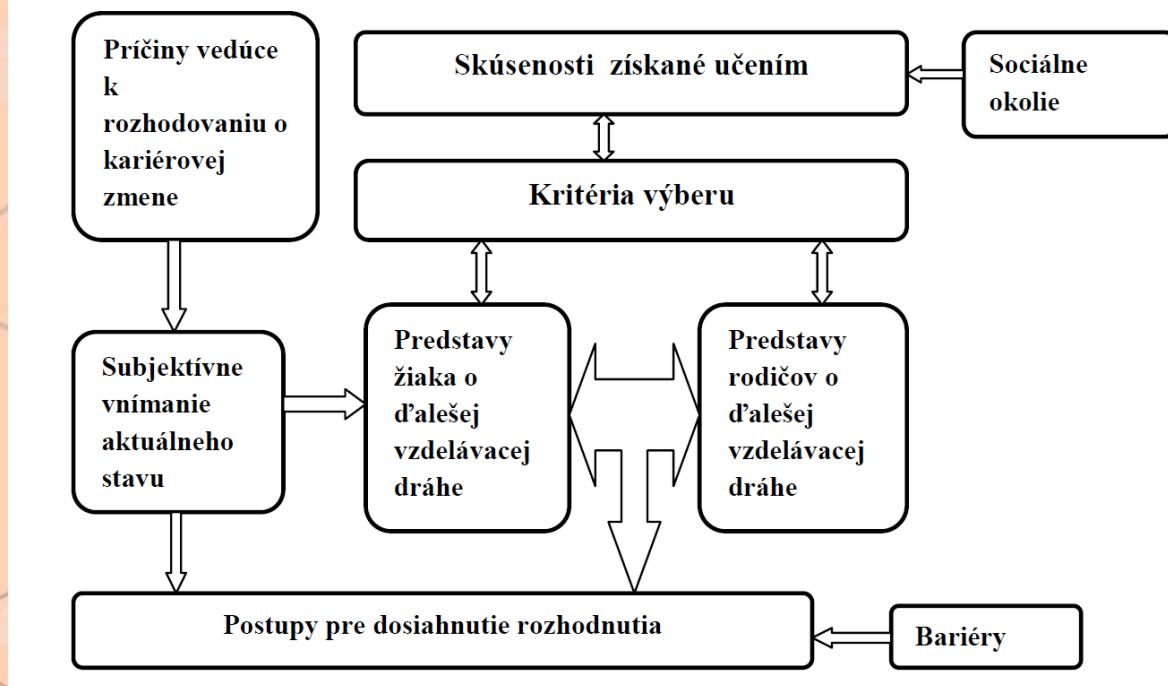
Nováková (2014)<sup>13</sup> vo svojom výskume veľmi podrobne rozobrala problematiku rozhodovania jednotlivca v oblasti profesijnej orientácie pred jeho vstupom na trh práce. Zo spomínaného výskumu vyplýva, že študent sa primárne rozhoduje na základe vonkajších objektívnych vplyvov a pod tlakom legislatívy, ktorá ho núti podávať si do zákonom ustanoveného termínu prihlášky na ďalšie štúdium. Ďalej na rozhodovanie mali vplyv i skúsenosti z predchádzajúceho procesu vzdelávania a učenia sa, na základe čoho si študenti vytvárali predstavy o ich ďalšom vzdelávaní. A následne si študenti vytvárajú vlastné kritériá. Až napokon vstupujú do procesu korigovania predstáv študentov ich rodičia.

<sup>13</sup> NOVÁKOVÁ, P. Pribeh kariérového rozhodovania, 2014. Masarykova univerzita v Brne Filozofická fakulta. s. 51-52

## Obrázok č. 1

## Rozhodovanie o kariérovej zmene prechodu na strednú a vysokú školu

## Schéma č. 1



Zdroj: Nováková P., Priebek kariérového rozhodovania

„Približne 90 % škôl zamestnáva na čiastočný úväzok kariérnych poradcov, pričom tejto úlohy sa väčšinou zhostia konzultanti v oblasti vzdelávania, psychológovia alebo učitelia. 42 % škôl, ktoré takéto poradenstvo ponúkajú, uvádza, že poradcov navštevuje viac než polovica všetkých žiakov. Na zlepšenie dostupnosti a kvality kariérneho poradenstva je potrebné, aby špecializovaní poradcovia a kariérne centrá/centrá pracovného poradenstva fungovali na každej SOŠ“<sup>14</sup>. Podľa Švančarovej (2020) takmer polovica vysokoškolských študentov nepracuje v odbore. „Najkritickejšia je situácia v Nitrianskom kraji, kde nepracuje v odbore takmer 70% študentov. Rovnako vysoký podiel má aj Banskobystrický a Prešovský kraj, kde podiel nepracujúcich študentov v odbore dosiahol 60 percent a viac“<sup>15</sup>.

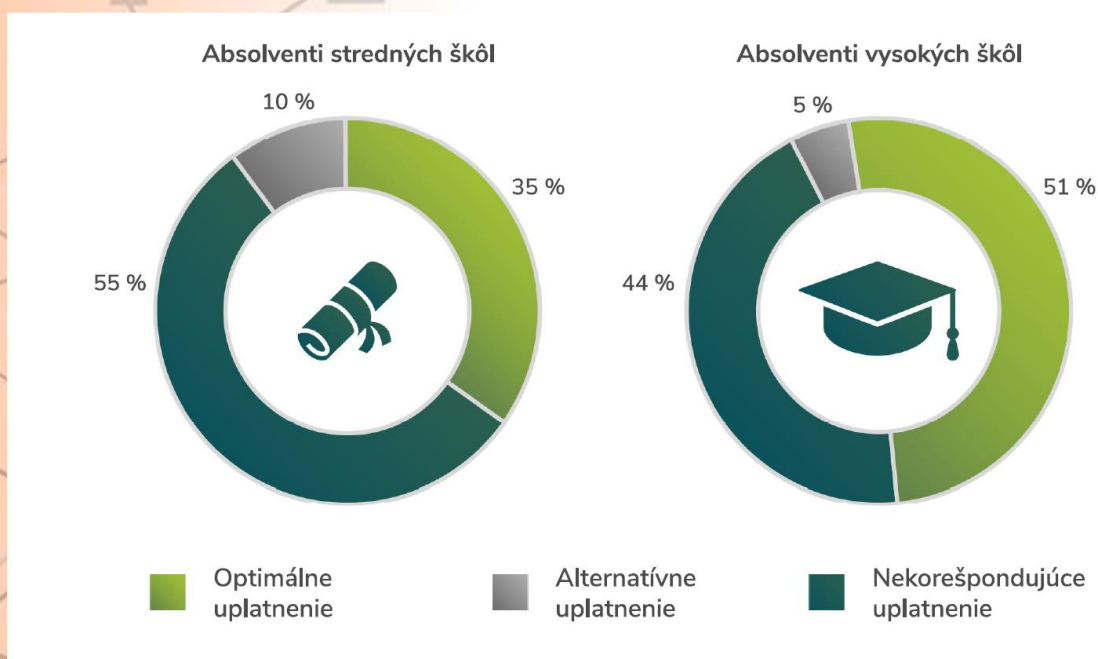
<sup>14</sup> PAKSIMA. S, a kol. Nesúlad zručností absolventov stredných škôl a požiadaviek pracovného trhu: správa o stave stredného odborného školstva. 2019. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, s.82

<sup>15</sup> <https://magazin.praxuj.sk/viac-ako-polovica-vysokoskolskych-studentov-nepracuje-v-odbore>

Podľa portálu [www.trendyprace.sk](http://www.trendyprace.sk), ktorý vznikol v rámci národného projektu Prognózy vývoja na trhu práce v SR II „v roku 2019 pracovalo 45 % stredoškolských absolventov a 56 % vysokoškolských absolventov do 5 rokov od ukončenia štúdia v optimálnom, resp. alternatívnom odbore vzdelania, ktorý vyštudovali. Od roku 2013 vzrástol podiel stredoškolských absolventov pracujúcich v odbore vzdelania do 5 rokov od ukončenia štúdia z 43 % na približne 45 %. V prípade vysokoškolských absolventov sa podiel absolventov pracujúcich v odbore vzdelania zvýšil o viac ako 6 %“<sup>16</sup>.

## Obrázok č. 2

### Štruktúra absolventov stredných a vysokých škôl do 5 rokov od ukončenia štúdia z hľadiska optimálnosti vykonávaného zamestnania v roku 2019



Zdroj: <https://www.trendyprace.sk/sk/absolventi/sk-trendy/zamestnanost>

Podľa rovnakého zdroja „v najmenšej miere pracujú vo vyštudovanom odbore:

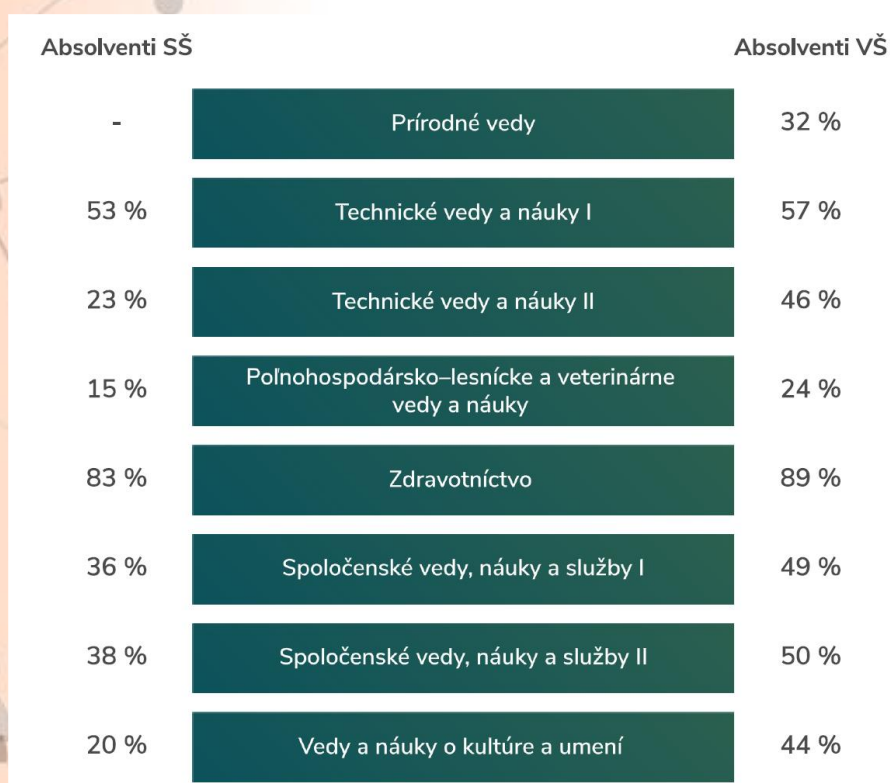
- SŠ absolventi odborov fotografický dizajn, podnikateľ pre rozvoj vidieka, styling a marketing, ekonomika pôdohospodárstva, dizajn, cestovný ruch, propagačné výtvarníctvo, kozmetička a vizážistka.

<sup>16</sup> <https://www.trendyprace.sk/sk/absolventi/sk-trendy/zamestnanost>

- VŠ absolventi odborov geoturizmus, poľovníctvo, kulturológia, manažérstvo zdrojov, estetika, krajinárstvo, geografia, biotechnológie<sup>17</sup>, získavanie a spracovanie zemských zdrojov<sup>18</sup>.

### Obrázok č. 3

**Podiel absolventov stredných a vysokých škôl do 5 rokov od ukončenia štúdia, ktorí pracujú v korešpondujúcom zamestnaní k vyštudovanému odboru vzdelania podľa hlavných skupín odborov vzdelania v roku 2019**



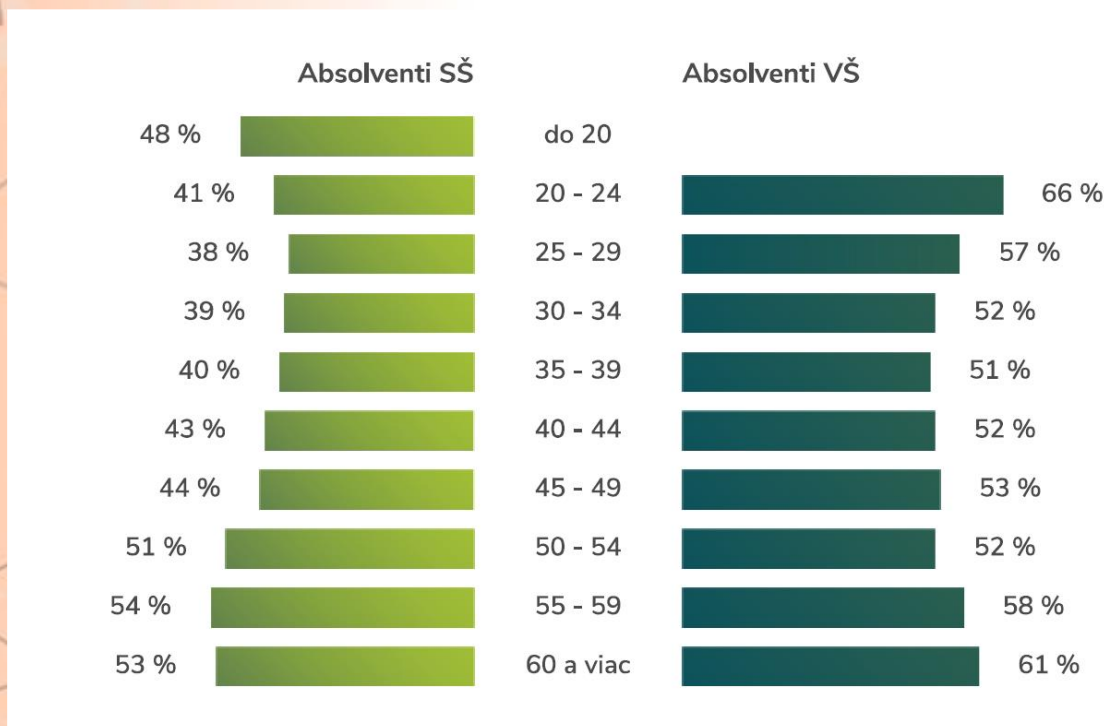
Zdroj: <https://www.trendyprace.sk/sk/absolventi/sk-trendy/zamestnanost>

<sup>17</sup> Avšak práve pri tomto výstupe výskumu v segmente absolventov vysokých škôl sa objavuje veľmi zaujímavý fenomén. Odbor biotechnológií má vo svete rastúci trend tvorby pracovných miest a v podmienkach SR sa javí ako neprogresívny. Zaradenie odboru vysokoškolského štúdia biotechnológií medzi odbory s ťažším uplatnením absolventov je vzhľadom na významný rast inovácií v tejto oblasti považovať za dočasný.

<sup>18</sup> <https://www.trendyprace.sk/sk/absolventi/sk-trendy/zamestnanost>

Obrázok č. 4

### Podiel absolventov stredných a vysokých škôl, ktorí pracujú vo vyštudovanej oblasti do 5 rokov od ukončenia štúdia podľa vekových kategórií



Zdroj: <https://www.trendyprace.sk/sk/absolventi/sk-trendy/zamestnanost>

#### Čo zistili prieskumy?

„Vyše 35 % vysokoškolákov by sa rozhodlo študovať iný odbor, keby mali opäť možnosť výberu. Takmer polovica študentov VŠ uvažovala o štúdiu v zahraničí, keby si mohli vybrať znovu. Zahraničné univerzity by uprednostnilo dokonca až 41 % z nich a až 54 % absolventov VŠ pôsobí v inej oblasti, ako vyštudovali. Počas štúdia pritom plánuje zostať a pracovať v odbore až 80 – 90 % vysokoškolákov“<sup>19</sup>.

Voľba štúdia a teda následnej profesijnej orientácie jednotlivca je voľbou, na ktorú vplýva najmä poznanie spoločenského statusu profesie, jej odmeňovania a najmä jej zaujímavosti pre jednotlivca. Silným stimulom pre slovenského študenta je najmä vôľa robiť to, čo ho bude v živote naplňovať. Žiaľ, generácia súčasných mladých dospelých nazývaná tiež

<sup>19</sup> <https://uzitocna.pravda.sk/praca-a-kariera/clanok/509241-absolventom-chyba-kontakt-s-praxou-pomoc-mozu-skoly-aj-firmy/>

generáciou Y, či ich nasledovníkov označovaných za generáciu Z (často sú označovaní za mileniánov), majú odlišné preferencie v profesijnej orientácii, ako sú požiadavky trhu práce. „Na rozdiel od všeobecnej mienky, rodičia a priatelia pre Millennials nie sú kľúčovým faktorom vo výbere zamestnania. Iba 5% z nich potvrdilo, že priatelia výrazne ovplyvňujú ich rozhodnutia. Pre Millennials narodených bližšie k roku 1996 je názor priateľov dôležitý menej ako pre starších príslušníkov tejto generácie. Iba pre 10% opýtaných pri výbere zamestnania zohráva úlohu názor ich rodičov. Zo zistení teda vyplýva, že Millennials sú viac nezávislí, ako by ste si mohli myslieť v prvom momente. Avšak, i keď rodičia nemusia mať až také výrazné slovo vo výbere kariéry ich potomkov, 28% Millennials potvrdilo, že podpora rodiny je pre nich veľmi dôležitá“<sup>20</sup>.

„Najčastejšie charakteristiky Generácie Z (Wood 2013), na ktorých sú postavené ďalšie aktuálne publikované články na túto tému:

- A) Sú pripútaní k mobilným telefónom,
- B) internet je ich život,
- C) šikovní online spotrebiteľia,
- D) nedokážu sa dlho sústrediť na jednu vec,
- E) chcú veľa a bez veľkej námahy a
- F) budú striedať zamestnania a cestovať za prácou“<sup>21</sup>.

A práve tu je potrebné sa veľmi dôsledne zaoberať otázkou, či je možné systematicky potláčať negatívne prejavy generácie Y a Z v kariérnej orientácii a či je možné vytvoriť im také podmienky, aby ich kariérne rozhodovanie bolo zmysluplné a pre ich budúcnosť a budúcnosť celého trhu práce naplňujúce?

Bez ohľadu na hodnotovú orientáciu mladých ľudí, ktorí budú v najbližšej budúcnosti vstupovať na trh práce, je potrebné pochopiť motiváciu ich profesijnej orientácie a túto vyhodnotiť v kontexte budúceho trhu práce a systému stredného, či vysokoškolského vzdelávania a rovnako i v kontexte celoživotného vzdelávania. Tým, že svet mladých ľudí je svetom neobmedzených možností a tým, že ich predstavy o budúcnosti sú postavené na vykonávaní práce, ktorá ich bude naplňovať a baviť, dochádza k prirodzenému konfliktu predstáv mladých ľudí s reálnymi potrebami trhu práce. Tento jav je mimoriadne vypuklý práve

<sup>20</sup> [https://europa.eu/youth/sk/article/39/21545\\_da?language=nl](https://europa.eu/youth/sk/article/39/21545_da?language=nl)

<sup>21</sup> <https://www.mins.sk/specifika-online-spravania-sa-generacie-z/>

Základný výskum APVV-17-0656; Mgr. Petronela Klačanská, PhD. a Mgr. Lucia Kohnová, PhD. Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta managementu

v Španielsku, na Cypre, v Chorvátsku, v Grécku a Taliansku, kde je najvyššia nezamestnanosť mladých absolventov škôl bez pracovných zručností. Teda reprezentujú ich práve ľudia z generácie Y a Z. Rovnako sú následne psychológmi označovaní za generáciu „nenáročných ale nešťastných“.

Konflikt očakávaní mladej generácie s potrebami trhu práce je zrejme večným konfliktom, no v dnešnej dobe je mimoriadne vypuklý, a to najmä preto, že rodičia vytvárajú bazálne sociálne istoty pre mladých. Mladý človek tieto istoty prijíma automaticky a dôveruje im. Naopak generácia rodičov súčasných mladých ľudí tieto istoty v živote nemala a preto vedeli, že ich kariéra bude priamo korelovať s výškou ich životného štandardu a životnej spokojnosti. Práve absencia týchto istôt v mladosti rodičov súčasnej generácie Z spôsobuje, že rodičia sa snažia tieto istoty svojim deťom zabezpečiť a tým zlepšiť životnú úroveň a budúcnosť ich detí. Ale nejedná sa o aktiváciu dieťaťa, ale o garanciu minimálneho sociálneho statusu dieťaťa v budúcnosti. Typickým prejavom tohto chovania Slovákov je i potreba vlastníť nehnuteľnosť a vytvoriť tak kapitál a finančné istoty pre deti po smrti ich rodičov. A práve tento spôsob uvažovania je typickým pre celú strednú Európu.

***Je možné, že tento model aktivácie a výchovy dieťaťa má negatívny vplyv na budúcu vnútornú kapacitu trhu práce na Slovensku? Ak áno, tak aký?***

Je dôvodné sa domnievať, že starostlivosť o finančnú a hmotnú budúcnosť dieťaťa rodičmi môže v mladých ľuďoch vyvolávať falošný dojem z orientácie v rozhodovaní o profesijnej budúcnosti jednotlivca. Ak mladý človek netuší, čo ho čaká na trhu práce a aké benefity, či naopak ťažkosti mu jeho kariérne rozhodovanie prinesie už vo fáze štúdia a prípravy na povolanie, potom je pravdepodobné, že pri nezvážení práve týchto okolností sa mladý človek nerozhodne správne, resp. že jeho rozhodovanie bude zidealizované. Vonkajším prejavom tejto anomálie je nesúlad potrieb trhu práce a vzdelávacieho systému. **No príčinou je nesprávna orientácia mladých na trhu práce a nesprávne prognózovanie vývoja trhu práce z pohľadu mladých v kontexte voľby ich odborného vzdelávania.**

Suché konštatovanie rozporov medzi dopytom po odbornom vzdelávaní a odbornej profilácii mladých ľudí a skutočnými potrebami trhu práce však nepostačuje. Na základe horeuvedených faktov je potrebné oveľa viac dbať na nasledovné opatrenia:



**Súbor opatrení:**

- a) prepojiť prognózy vývoja trhu práce s poznaním mladých ľudí
- b) moderovať vývoj trhu práce štátom tak, aby sa aspoň čiastočne naplnili predstavy mladých o jeho budúcom vývoji (ak je to národohospodársky vítané a prospešné)
- c) zvýšiť kvalitu kariérneho poradenstva na školách
- d) aktívne korigovať štruktúru vzdelávacích odborov a najmä počtu študentov v odboroch podľa potrieb trhu práce a podľa prognóz jeho budúceho vývoja.

Podrobné návrhy opatrení sú súčasťou poslednej kapitoly tejto práce a tvoria informačnú bázu pre národnú stratégiu riadenia pracovnej migrácie z tretích krajín. Avšak cieľom tejto kapitoly je ich pomenovanie a odôvodnenie potreby aktivácie týchto opatrení s dôrazom na budúci vývoj trhu práce.

**b) Praktické zručnosti**

Druhým okruhom faktorov, ktoré významným spôsobom ovplyvňujú stav vnútorných kapacít trhu práce sú **praktické zručnosti a prax** osôb vstupujúcich na trh práce. Praktické zručnosti nadobúdajú mladí ľudia ešte počas štúdia, čo je možné považovať za ideálny proces prípravy pracovnej sily pre trh práce. Sekundárne získavajú absolventi praktické zručnosti mimo procesu vzdelávania v rámci brigád, či po skončení vzdelávania priamo v praxi. Stredné odborné školy a školy zapojené do duálneho vzdelávania poskytujú odbornú prax v rámci štúdia. Vždy je však na mieste otázka kvality a najmä kompatibility praktického vzdelávania s potrebami trhu práce. Druhým a veľmi významným faktorom je získavanie praktických skúseností v odbornom vzdelávaní počas vysokoškolského štúdia.

Podľa analytičky Renáty Hallovej z projektu To dá rozum práve praktické skúsenosti sú to, čo by podľa mnohých zamestnávateľov čerství absolventi najviac potrebovali. „Pripravenosť na prax nie je, žiaľ, dostatočná. Chýba najmä schopnosť analyzovať dáta a aplikovať teoretické znalosti na prípady z praxe. Chýbajú aj analytické schopnosti a v niektorých prípadoch tiež jazykové znalosti. Firmy dnes veľmi ťažko hľadajú najmä po nemecky hovoriacich študentov a absolventov. Absolventom navyše často chýbajú i tzv. mäkké zručnosti“.

Hľadať spôsoby, ako spájať teoretické štúdium s praxou, však nie je iba zodpovednosťou študenta. Prepájanie týchto dvoch sfér môžu najefektívnejšie ovplyvniť vysoké školy. „Pre ľudí z praxe by malo byť cieľom priniesť svoje praktické skúsenosti na vysokú školu a rovnako pre vysokú školu by mal byť jedným z hodnotiacich kritérií pomer vyučujúcich z praxe,“ upozorňuje Hallová<sup>22</sup>.

Je logické, že odborná prax vysokoškolákov počas štúdia obohacuje ich pracovný a odborný potenciál pre budúce zamestnanie a robí ich atraktívnejšími pre budúcich zamestnávateľov. Študenti počas odbornej praxe lepšie pochopia svoje teoretické vedomosti a zároveň sa ich učia prepájať s praxou. Zvyčajne sa kvalitná prax vysokoškoláka v odbore prejaví i v lepších študijných výsledkoch. Jedná sa preto o prepojené nádoby. Hoci väčšina študentov vysokých škôl avizuje svoju účasť na odbornej praxi, v skutočnosti je táto často len formálne vykázaná, alebo sa študent zúčastní praxe, počas ktorej vôbec nevykonáva odborné činnosti. V prieskume portálu To dá rozum popri štúdiu pracuje 72,5% študentov, z toho viac ako 1/3 študentov uviedla, že pracuje popri štúdiu v úplne inom odbore ako študuje. Naopak iba 1/5 študentov uviedla, že pracuje v odbore, ktorí študujú a 15% študentov uviedlo, že pracuje v príbuznom odbore<sup>23</sup>.

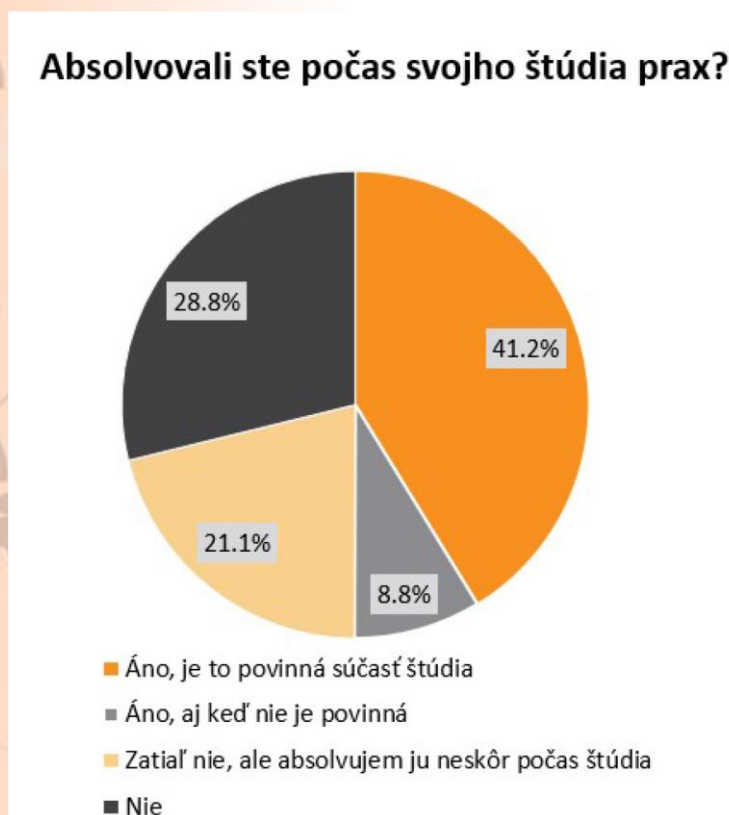
Popri štúdiu pracujú viac študenti druhého stupňa, čo je v rozpore s filozofiou zavedenia bakalárskeho štúdia do praxe v 90-tych rokoch. Najmä v posledných rokoch odborníci poukazujú na fakt, že Slovensku chýbajú práve bakalári, ktorí majú dostatočné odborné poznatky no nie sú prekvalifikovaní. Zamestnávatelia uprednostňujú bakalára s odbornými vedomosťami ako človeka, ktorý nie je príliš drahý a zároveň svoju odbornosť „dobehe“ počas praxe. Druhým faktorom je spôsob rozloženia dvojstupňového vysokoškolského štúdia samotnými školami na Slovensku, ktoré umelo odmietajú bolonský proces a argumentujú tým, že odbornosť a náročnosť kvalifikácie si vyžaduje 5-ročné štúdium. A tak namiesto toho, aby absolventi bakalárskeho stupňa mali dostatok odborných znalostí a zručností pre prax, a namiesto toho, aby druhý stupeň bol už zameraný na vedu a výskum, vysoké školy často nastavujú svoj program tak, aby si udržali študenta počas celých 5 rokov a na prvom stupni poskytnú len základnú a nutnú teóriu, ktorú spájajú s vedou, pričom do praxe sa najviac študentov dostáva až v druhom stupni vysokoškolského štúdia.

<sup>22</sup> <https://uzitocna.pravda.sk/praca-a-kariera/clanok/509241-absolventom-chyba-kontakt-s-praxou-pomoc-mozu-skoly-aj-firmy/>

<sup>23</sup> <https://analyza.todarozum.sk/docs/342401001bh1a/>

## Obrázok č.5

## Prieskum miery absolvovania praxe počas štúdia



Zdroj: <https://analyza.todarozum.sk/docs/342401001bh1a/>

Výsledkom súčasného nastavenia systému vysokého školstva je fakt, že veľa absolventov vysokých škôl pracuje na stredoškolských pracovných pozíciách. „Na Slovensku reaguje viac vysokoškolákov na stredoškolské pozície ako na tie, ktoré vyžadujú univerzitné vzdelanie. Nemajú jednoducho na výber. Priemyselné Slovensko toľko vysokoškolských pozícií neponúka a na druhej strane máme aj množstvo ľudí, ktorí majú diplomy zo škôl, ktoré sa študujú pomerne ľahko a tak to potom aj vyzerá“<sup>24</sup>. „Vysokoškoláci venujúci sa technickým smerom v tom majú jasno. Po stredoškolských ponukách sa im pokukovať nechce. Iné je to už pri humanitných smeroch. Toľko politikov, masmediálcov či sociológov priemyselné Slovensko nepotrebuje“<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> <https://www.noviny.sk/slovensko/416966-vysokoskolaci-na-maturitne-pozicie-nemaju-na-vyber>

<sup>25</sup> <https://www.noviny.sk/slovensko/416966-vysokoskolaci-na-maturitne-pozicie-nemaju-na-vyber>

Rovnako je dôležité zohľadňovať budúci vývoj trhu práce na Slovensku. Podľa portálu trendypráce.sk bude v najbližších 5 rokoch najvyšší dopyt po absolventoch stredných škôl. Rovnako portál prognózuje, že u absolventov vysokých škôl bude prebytok pracovných síl na trhu práce a to najmä v oblasti podnikovej ekonomiky a manažmentu, žurnalistiky, masmediálnej komunikácie a sociálnych vied.

Z uvedeného vyplýva, že trh práce v SR bude vytvárať priestor najmä pre absolventov stredných škôl, ktorým však pracovné miesta zaberajú absolventi vysokých škôl. Paradoxom doby je i fakt, že najväčší nedostatok kvalifikovaných pracovných síl sa odhaduje práve v odbore predavač, pričom veľké množstvo absolventov vysokých škôl sa zamestná práve na tejto pozícii v dlhodobom horizonte. Z národohospodárskeho hľadiska ide o „vyhodené peniaze“ poskytnuté na vysokoškolské štúdium pre takýchto absolventov a zároveň o výpadok na príjmoch štátneho rozpočtu a verejných fondov sociálneho a zdravotného zabezpečenia v období 5-ročného štúdia týchto absolventov. Plytvanie s verejnými zdrojmi je natoľko veľké, že je možné konštatovať, že použitím takto vyplytvaných zdrojov sa mohlo reformovať stredoškolské vzdelávanie a ešte by zostali zdroje na zvýšenie kvality vysokých škôl na úkor kvantity. A preto je dôležité sa zamerať práve na stredné školstvo, jeho kvalitu a súlad profilu absolventov s potrebami trhu práce.

Veľmi dôležitým faktorom ovplyvňujúcim vnútornú kapacitu trhu práce SR je súbor nezodpovedaných otázok:

***Je v poriadku, že sa v prognózach vývoja na trhu práce objavuje predpoklad rastu pracovných ponúk najmä v stredoškolských profesiách?***

***Nemalo by sa Slovensko zaoberať vytváraním pracovných miest najmä v oblasti inovácií a výskumu?***

***Ako sa chce Slovensko zbaviť nálepky montážnej dielne Európy, ak nedokáže rozvinúť tvorbu pracovných miest v oblasti inovácií a výskumu?***

Z výskumu realizovaného v rámci iniciatívy Catching-up Regions Initiative, spoločného programu Generálneho riaditeľstva pre regionálnu a mestskú politiku Európskej komisie (EK-GR REGIO) a Svetovej banky v roku 2019 vyplýva, že existuje značný nesúlad medzi potrebami zamestnávateľov a zručnosťami absolventov SOŠ. „Veľký nesúlad sa dá pozorovať najmä v oblasti prípravy žiakov na špecifické zručnosti a tzv. zručnosti 21. storočia,

a to aj napriek tomu, že podľa výsledkov prieskumu sa dá predpokladať, že dopyt po pozíciách, ktoré si vyslovene vyžadujú tieto „mäkké zručnosti“ (t.j. pozície v oblasti predaja, ako aj pozície spájané s určitým typom kvalifikácií napr. profesie ako biológ, konzultant v oblasti poľnohospodárstva/rybolovu, lekár, inžinier, učiteľ, podnikový manažér, vývojár softvérových produktov, sociálny pracovník, a pod.), bude v budúcnosti rásť najviac. V menšej miere existuje aj nesúlad medzi zručnosťami žiakov v oblasti ľahkej manuálnej práce a digitálnych kompetencií. Pozitívne je, že žiakom SOŠ v Prešovskom regióne sa dostáva dobrej prípravy v oblasti základných zručností a kompetencií potrebných pre akademickú a pracovnú sféru“<sup>26</sup>.

„Aj napriek tomu, že takmer všetky školy (99 %) zapojené v prieskume sa vyjadrili, že ich žiaci zvládnu učebnú náplň jednotlivých študijných odborov, len necelé dve pätiny respondentov potvrdili, že ich absolventi sú pripravení na vyspelé výrobné postupy (bez použitia manuálnej práce), čo naznačuje jasnú medzeru medzi tým, čo školy a ich nastavenie ponúkajú, a aktuálnymi požiadavkami pracovného trhu

Podľa spomínaného výskumu sa za hlavné príčiny tohto stavu považujú dve oblasti:

- a) nedostatočná až kritická komunikácia a výmena informácií medzi zainteresovanými subjektami
- b) nedostatočná spolupráca medzi zamestnávateľmi a strednými odbornými školami

Uvádzaný výskum však v závere kladie veľa nových otázok, ktoré je potrebné zodpovedať. Rovnako i pre účely tohto odborného materiálu je potrebné tieto otázky zodpovedať.

Z výskumu vyplynulo, že najviac chýbajú absolventom počítačové zručnosti. V prvom rade je potrebné sa pýtať, ako je možné, že dnešná mládež i napriek výsledkom výskumov ich digitálnej pripútanosti k online priestoru (viď analýzu generácie Z vyššie) nemá dostatočné zručnosti v práci s počítačom? Zamestnávatelia ich nazývajú zručnosťami 21. storočia a preto by mali byť doménou mladých. A predsa bol výskumom identifikovaný veľký nesúlad potrieb zamestnávateľov v týchto zručnostiach a zručnostiach absolventov. Avšak medzi zručnosťami 21. storočia patrí aj jazyková vybavenosť, spoločenská a občianska gramotnosť, flexibilita

<sup>2626</sup> PAKSIMA. S, a kol. Nesúlad zručností absolventov stredných škôl a požiadaviek pracovného trhu: správa o stave stredného odborného školstva. 2019. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, s.80  
file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/report\_SK\_stredne-odborne-skolstvo.pdf

a adaptabilita, komunikácia, kreativita, inovatívnosť, samostatnosť, informačné a technologické zručnosti. Príčiny sú skryté medzi rodinou a školou.

Osobnostné predpoklady a teda i sociálne zručnosti vyplývajú najmä z výchovného procesu. Komunikácia mladých sa presúva viac do digitálneho priestoru, strácajú sa sociálne väzby a tým i „staré dobré zvyky“ ako sú úcta k autoritám, rešpekt a kvalitná komunikácia. Uvedený problém vyplýva ako z výchovy v rodinách, tak i z absencie zavedenia výučby týchto zručností v školskom prostredí (hoci škola nikdy nenahradí rodinnú výchovu mladého človeka).

Nedostatočná spoločenská a občianska gramotnosť je problémom celej populácie obyvateľov Slovenska. Je dôležité dodať, že situácia sa ani zavedením občianskej náuky na školách nezlepšuje a angažovanosť, či spoluúčasť Slovákov na riadení vecí verejných stále nie je dostatočná.

Ak by sa mal analyzovať nesúlad medzi digitálnymi zručnosťami absolventov stredných odborných škôl a potrebami zamestnávateľov, zistil by sa zaujímavý fakt. Mladí ľudia naozaj skvele používajú sociálne siete a veľmi dobre sa pohybujú v mediálnom priestore, avšak nemajú potrebné zručnosti v oblasti ovládania počítačov, IT techniky a aplikácií, ktoré sú zamestnávateľmi využívané. Z uvedeného vyplýva, že toto je oblasť, v ktorej práve školy musia pridať a v rámci PARTNERSTVA so zamestnávateľmi aplikovať vo vzdelávacom procese tie systémy a aplikácie, ktoré sú pre trh práce dôležité a zaujímavé. Problematické je najmä spomínané PARTNERSTVO, ktoré je v praxi často len formálne a neúčinné.

Ďalej výskum potvrdil, že len necelých 30 % stredných odborných škôl ponúka služby celoživotného vzdelávania, hoci práve takéto kurzy dávajú školám možnosť rozšíriť si ponuku nových služieb pri zachovaní inovatívneho prístupu a schopnosti reagovať na aktuálne požiadavky pracovného trhu<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> PAKSIMA. S, a kol. Nesúlad zručností absolventov stredných škôl a požiadaviek pracovného trhu: správa o stave stredného odborného školstva. 2019. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, s.83

Rovnako je dôležité sa zamyslieť nad tým, či je finančné ohodnotenie špecializovaného odborného pedagogického zamestnanca porovnateľné s jeho alternatívnym odmeňovaním vo výrobnjej praxi.

#### Súbor opatrení:

- a) zaviesť povinnú certifikáciu absolventov jednotlivých stredných odborných škôl v oblasti digitálnych technológií v rámci záverečných skúšok a zaviesť viac špecializovanej prípravy v oblasti počítačových zručností v závislosti od druhu študijných odborov
- b) zvýšiť predovšetkým neformálne vzdelávanie v oblasti komunikačných zručností, kritického myslenia, etického správania a inovácií na stredných školách
- c) urýchlene zmeniť obsah učiva a vyučovacie metódy, aby sa školy viac zameriavali na tzv. zručnosti a kompetencie 21. storočia.
- d) je nutné prioritizovať profesijný rozvoj a reformu osnov tak, aby sa zlepšila schopnosť učiteľov efektívne vyučovať špecifické technické zručnosti nevyhnutné pre konkrétne pracovné pozície a zručnosti 21. storočia
- e) je nutné prioritizovať i profesijnú zmenu pedagógov v závislosti od zmien na trhu práce
- f) podporiť partnerstvá medzi školami a zamestnávateľmi
- g) je potrebné viac podporovať duálne vzdelávanie, preferovať ho a motivovať zamestnávateľov i školy k tvorbe programov duálneho vzdelávania
- h) podporovať celoživotné vzdelávanie dospelých strednými odbornými školami namiesto krátkodobého rekvalifikačného kurzu realizovaného úradmi práce
- i) zaviesť systém vyššieho odmeňovania špecialistov odborníkov v pedagogickom zbore stredných odborných škôl s cieľom motivovať prílev odborného personálu do stredného školstva, rovnako je dôležité tomu upraviť i legislatívu v oblasti pedagogického minima napríklad formou tzv. hosťujúcich pedagógov - expertov.

#### c) **Osobnostné predpoklady pre uplatnenie sa na trhu práce**

Modely správania sa celej spoločnosti, preferencie väčšiny, či spoločenské vzťahy zásadným spôsobom modelujú osobnosť jedinca. Trh práce pochopiteľne hľadá a preferuje

takých zamestnancov, ktorých osobnostné predpoklady by mali byť prínosom pre zamestnávateľa. Medzi základné osobnostné predpoklady patria najmä:

- Schopnosť analytického a kritického myslenia,
- zrelosť osobnosti s rozvinutými vyššími citmi ako empatia a solidarita
- schopnosť racionálnej regulácie správania sa
- schopnosť kritického sebahodnotenia
- schopnosť prispôsobivosti a konštruktívneho seba presadzovania sa
- zvládanie zložitých sociálnych situácií
- schopnosť rozhodovať sa

Uvedené osobnostné predpoklady tvoria len základný okruh požiadaviek na osobnostnú zrelosť pracovníka. Je potrebné si uvedomiť, že pracovné miesta na trhu práce si už pri najnižšej potrebe odbornej kvalifikácie vyžadujú minimálne tie štandardy. Aj smetiari musia byť schopní vyhodnotiť pri výkone svojej práce zmysluplnosť svojho pracovného nasadenia a vykonaných úkonov tak, aby smerovali nielen k splneniu pracovnej úlohy, ale i k naplneniu cieľov zamestnávateľa. Nebude preto pozitívne hodnotení taká pracovníčka, ktorá sa bude len viesť na korbe smetiarskeho auta, ale taká, ktorá dbá na vlastnú bezpečnosť a bezpečnosť kolegov, ochranu smetných nádob pri manipulácii s nimi, na ochranu životného prostredia a schopnosť sociálne vhodného správania sa.

Čím je náročnejšie pracovné zaradenie (najmä po odbornej stránke), tým väčší sa očakáva, že zamestnanec bude spĺňať i vyššie očakávania zamestnávateľa v oblasti osobnostných predpokladov.

- základné právne povedomie,
- ekonomické a hospodárske poznatky,
- schopnosť zodpovedne nakladať so zverenými hodnotami,
- motoristické zručnosti,
- technická orientácia,
- schopnosť učiť sa,
- schopnosť učiť iných,
- pozornosť v záťažových situáciách,
- komunikačné zručnosti,



- priestorová orientácia,
- schopnosť porozumieť dôsledkom svojho konania,
- či asertivita.

Ako uvádza Takáč (2014) existujú viaceré užitočné a efektívne nástroje na zisťovanie úrovne spôsobilostí a kompetencií zamestnanca:

- Hodnotiaci rozhovor – behaviorálne vedené interview
- Pozorovanie, tieňovanie
- Analýza obsahov dokumentov
- Benčmark – hĺbkové porovnanie s inými zamestnancami
- 360-stupňová spätná väzba
- Assessment centrum
- Profesijná a osobnostná psychodiagnostika – použitie testov<sup>28</sup>

Na mieste je otázka, prečo sa zamestnávateľia v prieskumoch dlhodobo negatívne vyjadrujú v kontexte absencie potrebných osobnostných predpokladov pracovnej sily na Slovensku?

Odpovede je možné hľadať najmä v dvoch základných oblastiach:

1. nepripravenosť zamestnávateľov vychovávať si zamestnancov, viesť k ich napĺňaniu očakávaní osobnostných kompetencií, absencia firemnej kultúry a jej následného presadzovania, často i zlý príklad vedenia zamestnávateľa, ktoré hrubo porušuje základné etické, či morálne princípy, prejavuje sa nevhodným správaním ba až šikanovaním vlastných zamestnancov,
2. úroveň hodnotovej orientácie celej spoločnosti, ktorá sa prejavuje v správaní a hodnotovej orientácii jednotlivcov.

Obe oblasti si vyžadujú zásah zo strany štátu. Možno je toto tvrdenie príliš odvážne, no zároveň vytvára obraz o obmedzených a z časového hľadiska mimoriadne dlhodobých opatreniach, ktoré je potrebné do slovenskej spoločnosti zavádzať. Prioritu je nutné klásť práve na plecía štátnej moci, ktorá svojou legislatívnou činnosťou, ale i schopnosťou vplývať na verejnú

<sup>28</sup> TAKÁČ, I, a kol. Analýza, prieskum, monitor podpory zamestnancov, uchádzačov o zamestnanie a o záujemcov o zamestnanie pri príprave pre trh práce, 2014, Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.19 [https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_csd\\_I/Statne/Analyza\\_prieskum\\_monitor\\_podpory\\_zamestnancov\\_uchadzacov\\_o\\_zamestnanie\\_a\\_o\\_zaujencov\\_o\\_zamestnanie\\_pri\\_priprave\\_pre\\_trh\\_prace.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_csd_I/Statne/Analyza_prieskum_monitor_podpory_zamestnancov_uchadzacov_o_zamestnanie_a_o_zaujencov_o_zamestnanie_pri_priprave_pre_trh_prace.pdf)

mienku formuje správanie jednotlivca, jeho hodnotovú orientáciu a tým formuje i jeho osobnosť.

Prvou otázkou v rade mnohých je otázka, prečo Slováci nemajú záujem o celoživotné vzdelávanie? A to ako zamestnávateľa, tak i samotná pracovná sila. „Aktualizácia Národnej stratégie regionálneho rozvoja SR (2012) zmieňuje vzdelanostnú úroveň ako jeden z dôležitých faktorov konkurencieschopnosti regiónu. VÚC aj mestá a obce majú povinnosť túto stratégiu realizovať prostredníctvom svojich plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR). Vzdelávacie aktivity dospelých sú častokrát uvedené všeobecne ako aktivity „na podporu systému celoživotného vzdelávania a celoživotného poradenstva“, avšak nie vždy sa zrealizujú. PHSR slúži predovšetkým ako strategický dokument pri zapájaní sa samospráv do výziev financovaných z európskych a štrukturálnych fondov a štátneho rozpočtu SR. Často sa stáva, že očakávaná výzva nie je vyhlásená a finančná podpora napr. aj na vzdelávanie dospelých sa nezrealizuje. Na zabezpečenie realizácie aktivít plánovaných v PHSR slúžia ročné Akčné plány, ktorých odpočet sleduje zastupiteľstvo<sup>29</sup>“. Z uvedeného vyplýva, že dlhodobo absentuje najmä strategické plánovanie, ktoré sa skôr stáva len plnením formálnych záväzkov voči zákonom a záväzkom voči EÚ, než realizovateľným dokumentom s ambíciou naplnenia plánovaných stratégií. Pre zamestnávateľa, či pre jedinca, ktorý ponúka pracovnú silu na trhu práce je oveľa dôležitejšie formalizované strategické plány vnímať v ich praktickom význame a v použiteľnej podobe. V zásade je možné skonštatovať, že odborníci vedia, ako sa to má spraviť, ale neexistujú subjekty, ktoré by tieto formalizované stratégie dokázali naplniť a tým vytvoriť priestor pre ponuku celoživotného vzdelávania. Ruka v ruku s ponukou prichádza i záujem. Ak nie je ponuka, nie je možné očakávať, že záujem Slovákov bude mať taký tlak, aby rozpochyboval „Golema“ celoživotného vzdelávania. Práve preto je potrebné, aby štát vytvoril podmienky pre naplnenie týchto formalizovaných stratégií. A na mieste je otázka, aké prekážky v tomto napĺňaní stratégií celoživotného vzdelávania existujú. Iba ich odstránením je možný prechod z formalizovaného strategického plánovania na aplikáciu stratégií. Avšak uvedené bariéry sú predmetom tejto analýzy v nasledujúcich kapitolách. V tejto časti analytického dokumentu je skôr dôležité poukázať na fakt, že primárne nástroje na zlepšenie kvality trhu

<sup>29</sup> CIGÁNOVÁ, K. a kol. Záverečná správa z 2. fázy projektu HODNOTENIE VEREJNEJ POLITIKY VZDELÁVANIA DOSPELÝCH NA SLOVENSKU, Academia Istropolitana Nova, 2019, s. 11. ISBN 978-80-99976-01-7

práce sú v rukách štátu a že iba rozumným prenosom kompetencií s adekvátnym finančným krytím je možné vytvárať lepšie podmienky pre rast kvality trhu práce.

Základným predpokladom pre zvýšenie kvality osobnostných kompetencií je teda vôľa pracovnej sily pracovať na svojej kvalite a kompetenciách a rovnako snaha trhu práce investovať do tejto zmeny, ktorú je možné nazvať i reformnou. Pre aktiváciu tejto SNAHY oboch subjektov trhu práce je potrebné vytvárať pozitívny priestor zo strany štátu. Aktivačné opatrenia zákona o službách zamestnanosti sú v tomto ohľade nepostačujúce. Problémom je ich izolácia od nutného prepojenia s aktivačnými opatreniami rezortu školstva, ktorá dlhodobo absentuje.

Je potrebné sa vrátiť k základnej analýze príčin absencie cielej aktivácie opatrení rozvoja osobnostných kompetencií. Práve týmto kompetenciám sa venuje veľmi málo pozornosti, pretože sa jedná o investíciu do osobnostných predpokladov a nie do rozvoja odborných kompetencií. Problém spočíva najmä v tom, že rast kvality pracovnej sily je najrýchlejší u tých jedincov, u ktorých došlo k investícii ako do vzdelávania v oblasti odborných zručností, tak i osobnostných kompetencií. Spojená investícia do vzdelávania v oboch oblastiach súčasne prináša najrýchlejší pokrok v oblasti rastu kvality celého trhu práce.

### **1. Nedostatky na strane zamestnávateľov:**

- Nepripravenosť zamestnávateľov vychovávať si zamestnancov – najmä segment malého a stredného podnikania je vystavený obrovskému konkurenčnému tlaku. A práve tento tlak vyvoláva snahu zamestnávateľov šetriť na menej podstatných aktivitách, medzi ktoré sa často zaraďuje i rozvoj osobnostných kompetencií. V praxi nie je ničím nezvyčajným, ak zlé komunikačné zručnosti a vzťahy na pracovisku spôsobujú zamestnávateľovi obrovské škody (napr. v znížení kvality produktov, v omeškaní dodávok a pod.). Zamestnávatelia to riešia najmä tým, že ukončia pracovnoprávne vzťahy s vinníkmi, alebo ich sankcionujú. Avšak len zriedkavo sa zaoberajú otázkou kvality pracovných vzťahov, príčin ich kolapsu, kvalitou informačných a kompetenčných tokov a v neposlednom rade i nastavenia preventívnych opatrení, ktorými by mali byť práve investície do neformálneho celoživotného vzdelávania v oblasti osobnostných kompetencií. Takáto krátkozrakosť zamestnávateľov často vytvára nezdravé pracovné podmienky a vzťahy a fluktuáciu

najmä kvalitného personálu, ktorý je citlivý najmä na nezdravé pracovné podmienky a vzťahy.

- Absencia firemnej kultúry a jej následného presadzovania – práve firemnej kultúre sa takmer vôbec nevenuje pozornosť v malých a stredných firmách. Jedná sa skôr o výnimku než pravidlo. A práve hodnoty firemnej kultúry vytvárajú akési kritéria zdravých pracovných vzťahov a vedú jednotlivcov k zamysleniu sa nad týmito hodnotami. Ak nový pracovník nastúpi do podniku, ktorý dbá na presadzovanie istých hodnotových a vzťahových štandardov, je vysoký predpoklad, že sa ich snaží pochopiť a napokon i aplikovať v praxi. Často takýto pracovník, stotožnený s firemnou kultúrou, presadzuje tieto zásady i v nových zamestnaniach a je teda vzorom i pre iných zamestnávateľov, či kolegov. Rovnako je dôležité dbať (resp. nezanedbávať) i vynuovenie plnenia zásad firemnej kultúry zamestnávateľom a to nielen smerom nadol, ale i smerom k najvyšším pozíciám. Podniková kultúra je preto neformálnym no mimoriadne aktivujúcim prvkom pozitívneho vplyvu na rozvoj osobnostných kompetencií zamestnanca.
- Nepripravenosť zamestnávateľov viesť zamestnancov k napĺňaniu očakávaní rozvoja osobnostných kompetencií – zamestnávatelia často vedia, čo očakávajú od svojich zamestnancov, dokonca vedia zadefinovať ich osobnostné kompetencie, avšak nepoznajú metódy ich rozvoja. Najmä malí a strední podnikatelia nemajú dostatok prostriedkov na interné oddelenie vzdelávania. Často vnímajú svoje limity len v rozsahu zákonom predpísaného vzdelávania. Často v podnikoch absentuje analýza vzdelávacích potrieb a tvorba vzdelávacej stratégie. A práve absencia týchto prvkov spôsobuje, že zamestnávatelia nie sú pripravení viesť zamestnancov k ich osobnostnému rozvoju a teda i napĺňaniu očakávaní ich kvality.
- Zlý príklad vedenia zamestnávateľa, ktoré hrubo porušuje základné etické, či morálne princípy, prejavuje sa nevhodným správaním ba až šikanovaním vlastných zamestnancov – táto prekážka je viditeľná najmä v posledných rokoch a to i veľkých podnikoch. Vyplýva práve z ignorovania základných etických a morálnych hodnôt, absencie firemnej kultúry a napokon i z nezrelosti manažmentu. Metóda zvýšenia výkonov zamestnancov vytváraním tlaku na podriadených je v manažérskej praxi ale i vo vede dávno prekonaná a považuje sa za jednu z najhorších a najnebezpečnejších foriem riadenia ľudských zdrojov. Avšak je najčastejšou metódou aplikovanou v riadení

zamestnancov. V tejto oblasti je veľmi ťažké reparaovať interné postupy, nakoľko ich oprava je závislá najmä od osôb, ktorým je zverená moc nad zamestnancami a ktorí často nedokážu prijať kritiku svojich riadiacich postupov. V každom prípade však opätovne najdôležitejšiu úlohu zohrávajú osobnostné kompetencie manažéra. Ak nie sú dostatočne rozvinuté, zlyhania v riadení sú len dôsledkom. Teda osobnostný rozvoj personálu sa týka predovšetkým riadiacich pracovníkov a až na druhom mieste výkonných pracovníkov, ktorí veľmi citlivo vnímajú zlé postupy, amorálnosť, či prekračovanie základných etických princípov.

Rozvoj osobnostných predpokladov jednotlivca na trhu práce je teda do značnej miery priamo v rukách zamestnávateľa, je často výsledkom dennodennej rutiny a podnikovej kultúry. A hoci nezriedka sa stáva, že pracovník po investícii do jeho vzdelávania v oblasti osobnostného rozvoja opustí svojho zamestnávateľa, je úlohou zamestnávateľov pozitívne vplývať na rozvoj každého svojho zamestnanca. Skúsenosť z praxe často potvrdzuje, že zavedený kvalitný systém rozvoja osobnostných kompetencií v podniku ukotvuje pracovnú silu u zamestnávateľa a ani vyššie platové ponuky nie sú pre pracovnú silu dostatočne motivujúce ku zmene zamestnávateľa, ak je zamestnanec spokojný s pracovným prostredím, s pracovnými vzťahmi a stotožnený s podnikovou kultúrou.

## **2. Nedostatky na strane pracovnej sily**

- V oblasti hodnotovej orientácie pracovnej sily je potrebné uviesť, že tá vyplýva z istých cieľov, ktoré každý človek sleduje. Podľa Schwartza (1992) sú to tri základné okruhy cieľov:
  - potreby jedincov ako biologických organizmov,
  - nevyhnutné požiadavky koordinovanej sociálnej interakcie,
  - prežitie a blaho spoločnosti<sup>30</sup>.

Z uvedeného rozdelenia cieľov vyplýva rôznorodosť hodnotovej orientácie jednotlivca, ktorá sa môže líšiť od hodnotovej orientácie spoločnosti, či zamestnávateľa. Významný

<sup>30</sup> IŠTVÁNIKOVÁ, L., ČIŽMÁRIK, M. Hodnoty a hodnotové orientácie v zrkadle dejín, In: Štúdie a články, VEGA 2/6190/6, <http://www.saske.sk/cas/archiv/2-2007/cizmarik.html>

vplyv na hodnotovú orientáciu spoločnosti i jednotlivca má rodina a médiá. Ďaleko za týmito faktormi sú vplyvy umenia, zamestnávateľov a vedy (či poznania spoločnosti).

- Úroveň hodnotovej orientácie celej spoločnosti sa zrkadlí v správaní a hodnotovej orientácii jednotlivcov – súčasnú spoločnosť zasiahla epidémia straty rešpektu pred autoritami, straty dôvery v authority a rozvinuli sa hodnoty, ktoré sú vzdialené od základných etických zásad a všeobecne prospešných morálnych hodnôt. Strata ilúzií pracovnej sily a najmä zlé skúsenosti s neserióznymi zamestnávateľmi spôsobujú, že pracovná sila si vytvára vnútorné obranné mechanizmy a preventívne únikové cesty v prípade konfliktu so zamestnávateľom. Už vytváranie týchto bezpečnostných mechanizmov narúša krehkú dôveru medzi zamestnávateľom a zamestnancom. Na druhej strane je to výsledok nedostatočnej ochrany práv zamestnanca v praxi. Zamestnanec sa nedokáže domôcť svojich práv, ak ich zamestnávateľ nechce rešpektovať. Inšpektoráty práce sú často prikrátke na systémové podvody. A podať žalobu za porušenie práv zamestnanca je často pre poškodeného zamestnanca neekonomické, zdĺhavé a psychicky náročné. Práve táto prax vytvára vzťah dlhodobej nedôvery zamestnancov v ich zamestnávateľov, najmä na začiatku pracovnoprávneho vzťahu. I malý exces, či nedorozumenie spôsobuje vysokú fluktuáciu alebo frustráciu. Je dôležité, aby sa prostredníctvom vyššej ochrany práv zamestnancov podporila správna hodnotová orientácia celej spoločnosti. Avšak zároveň je dôležitá dodatočnosť, že zamestnanec nie je „zapísaný v červenej knihe chránených druhov tejto planéty“. Pod pojmom ochrana práv je nutné chápať podporu udržiavania, alebo vytvárania vyváženého a obojstranne prospešného právneho vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom. Ochrana takéhoto vzťahu vytvára jasné a trvalo udržateľné pravidlá, ktoré zmluvné strany dokážu dodržiavať, resp. ktorých porušenie podlieha sankcii. Nakoľko zamestnanec je v tomto vzťahu ten slabší subjekt, právne normy pracovného práva systematicky posilňujú jeho pozíciu s cieľom vytvorenia vyváženého vzťahu. A opäť začarovaný kruh vplyvu nízkej vymožitelnosti práva spôsobuje narušenie tejto krehkej rovnováhy. Spoločnosť tak umelo vytvára priepasť medzi zamestnancami a ich zamestnávateľmi.
- Druhým dôvodom nesprávnej hodnotovej orientácie celej spoločnosti je enormný tlak na daňovo odvodové zaťaženie práce. Zamestnancovi je ťažko vysvetliteľné, že až 49,8% z jeho mzdy putuje do fondov sociálneho a verejného zdravotného poistenia.

Samotná daňová sadzba sa popri odvodovom zaťažení javí ako malý problém. Ako sa má bežný občan stotožniť s faktom, že až takmer 65% nákladov zamestnávateľa inkasujú iné subjekty? Takéto percentuálne vyjadrenie vníma bežný zamestnanec ako „parazitovanie“ štátu na jeho výkone, resp. ako moderné otrokárstvo. Je nutné dodať, že zo zvyšných prostriedkov musí zamestnanec platiť ešte ďalšie dane (a to nielen miestne dane, ale najmä DPH, ktorá je nafiixovaná na takmer všetku spotrebu domácností vo výške základnej sadzby až 20%). A ak sa k tejto téme pridá ešte nedostatočná ochrana jeho práv a zle nastavené zdravotníctvo a sociálny systém, strata dôvery v štát je úplne normálnym záverom.

Podľa kritikov daňovo-odvodovej politiky Slovenska „si štát berie z celkových nákladov práce - superhrubej mzdy - 41,5% . OECD radí Slovensko medzi krajiny s vysokým daňovo-odvodovým zaťažením, priemer členských štátov je na úrovni 36%<sup>31</sup>. Ak má občan pocit, že štát uberá u jeho mzdy priveľa, nikdy nebude hodnotová orientácia jednotlivca kopírovať záujem štátu. A práve tento aspekt vnímania záujmu štátu očami zamestnaného občana spôsobuje stratu dôvery v štát a snahu vyhnúť sa plneniu daňovo odvodových povinností. Vôbec nie je odvážne tvrdiť, že privysoké daňovo odvodové zaťaženie spôsobuje degeneráciu hodnotovej orientácie občanov štátu smerom k snahe o obchádzanie zákona.

„Kým štát nebude motivovať k riadnemu priznávaniu daní a odvodov tým, že eliminuje disproporciu medzi daňovým zaťažením kapitálu s daňovým a odvodovým zaťažením práce, dovedy sa budú zamestnanci i zamestnávatelia na spolupodieľať na páchaní tejto formy trestnej činnosti. Paradoxom praxe vyšetřovania takýchto skutkov je však beztrestnosť pre zamestnanca, ktorý neraz inak ako načierno pracovať nechce. Jedná sa o prípady, kedy sa zamestnanec vyhýba exekúciám, či plateniu výživného, ktoré je možné postihnúť z jeho oficiálnych príjmov. Páchatel'om je v tomto prípade v drvivej väčšine uzatvorených prípadov len samotný zamestnávateľ bez akéhokolvek postihu zamestnanca“ (Bakošová 2020)<sup>32</sup>.

Mnoho zamestnancov si vlastne ani neuvedomuje, že svojim konaním sa dopúšťa trestnej činnosti na úseku daňových trestných činov, kam patria aj skutky spáchané

<sup>31</sup> Percentuálne zaťaženie pritom stúpa. Kým v roku 2009 si štát bral zo superhrubej mzdy menej ako 38 percent, teraz je to už spomínaných 41,5 percent. Zdroj: <https://finweb.hnonline.sk/tema-tyzdna/1008449-slovaci-z-platov-odovzdavaju-coraz-viac-aky-vplyv>

<sup>32</sup> BAKOŠOVÁ, A., Daňové trestné činy, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Právnická Fakulta, 2020, s.44

v oblasti výberu poistného. Často považujú svoje konanie za zákonné. Jedná sa o prípady tzv. „zamestnávania živnostníkov“, ktorým dochádza ku zvýhodnenému daňovo-odvodovému zaťaženiu odmeny takéhoto „zamestnaného živnostníka“. Dôvodom je skutočnosť, že inšpektoráty práce dlhé roky tolerovali takéto „zamestnávania živnostníkov“, resp. svoje kontroly nezameriavali týmto smerom. Tým sa vytvorilo zdanie, že „zamestnávania živnostníkov“ je legálne. V skutočnosti však ide o mimoriadne závažný trestný čin s vážnymi dôsledkami. Dochádza k naplneniu skutkovej podstaty ust. § 276 krátenia dane a poistného, kedy v dôsledku simulovania obchodného vzťahu živnostníka s jeho zamestnávateľom, ktorý však nesie znaky závislej činnosti (teda reálne dôjde k vytvoreniu pracovnoprávneho vzťahu, ktorý je len krytý obchodnou zmluvou) dochádza k zatajeniu druhu príjmov spadajúcich pod ust. § 5 Zákona o dani z príjmov a deklarujú sa ako príjmy podľa ust. § 6 Zákona o dani z príjmov. Daňovo odvodová „úspora“ spočíva v tom, že živnostníci majú právo si bez akýchkoľvek preukázateľných výdavkov uplatniť až 60% paušálnych výdavkov, teda majú právo znížiť si základ dane až o 60% + preukázateľne zaplatené poistné. Rovnako si znížia i výšku svojich odvodov. Matematicky táto „úspora“ znamená skrátenie dane a poistného minimálne vo výške spomínaných 60% vynásobených percentuálnou sadzbou 49,8% (čo sú odvody do fondov sociálneho a verejného zdravotného poistenia) a príslušnej sadzby dane zo závislej činnosti. Ak takýto kvázi obchodný vzťah pretrváva dlhšie, výška škody sa môže dostať až na úroveň škody značného rozsahu (teda 26.660€), pri ktorej súd obligatórne musí uložiť i trest prepadnutia majetku.

Ak by si takto zamestnaní živnostníci a rovnako aj ich zamestnávatelia uvedomovali porušenie zákona a vážnosť následného trestu, zrejme by sa nedopúšťali takýchto skutkov. Práve v tejto oblasti významne chýba osveta a odborné znalosti – najmä právneho charakteru.

Pochopiteľne je nutné dodať, že nie všetky obchodné zmluvy živnostníkov kryjú pracovnoprávny vzťah. Uvedené sa týka výlučne takých kontraktov, pri ktorých dochádza k naplneniu znakov závislej činnosti a tie podľa webového sídla rezortu práce sú nasledovné:

„Závislá práca je práca vykonávaná:

- vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca,
- osobne zamestnancom pre zamestnávateľa,



- podľa pokynov zamestnávateľa,
- v mene zamestnávateľa,
- v pracovnom čase určenom zamestnávateľom.

Závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu. Iba výnimočne, za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu.

Pracovný pomer je pomer založený pracovnou zmluvou. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu. Závislú prácu definuje § 1 ods. 2 Zákonníka práce<sup>33</sup>.

Iba reštriktívne opatrenia štátu jav skrytého zamestnávania živnostníkov nevyriešia. Oveľa dôležitejšia je osвета a iniciatíva rezortu práce nasmerovaná k zamestnávateľom i živnostníkom. Práve tu je zřejmý veľký priestor pre rezort práce prezentovať chyby a nedostatky v skrytom zamestnávaní živnostníkov a najmä riziká z tohto vzťahu vyplývajúce. Práve prostredníctvom médií je možné formovať a inovovať hodnotovú orientáciu ako živnostníkov tak aj ich zamestnávateľov. Je však veľmi dôležité pripraviť kvalitnú informačnú kampaň, ktorá bude nielen hroziť pokutami a trestami, ale bude predovšetkým vysvetľovať. Túto informačnú kampaň bude potrebné dôkladne rozložiť v čase tak, aby sa informácie v médiách objavovali pravidelne a systematicky s cieľom zachytiť záujem ich príjemcu o tieto informácie.

- Ďalšou oblasťou nesprávnej hodnotovej orientácie pracovnej sily je skutočnosť, že občan – zamestnanec veľmi citlivo vníma, ako štát nakladá so zverenými prostriedkami, ktoré zamestnancovi berie z jeho mzdy. Najmä politické škandály, ktoré doslova otriasajú slovenským mediálnym priestorom spôsobujú totálny rozpad dôvery občana v štát, ktorý nezvládnutá koronakríza ešte urýchľuje. Ako napísal G.K.Chesterton: „Bezdomá moderná skepsa nás už natoľko ovplyvnila, že máme podvedomý pocit, že dobro je len záležitosťou vkusu – akousi nehodou psychiky“. A práve tento úryvok z diela svetoznámeho literáta hoci z 30-tych rokov minulého storočia platí i dnes. Správanie sa mienkotvorných elít (a to na oboch stranách barikády) formuje a vytvára novú hodnotovú orientáciu obyvateľov tejto krajiny. Na jednej strane bezbrehé rozkrádanie štátneho rozpočtu je postihované za každú cenu a to i za cenu prekrúcania

<sup>33</sup> <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/zakonnik-prace/zamestnanec/zavisla-praca.html>

práva, až despotickou tvrdosťou. Akékoľvek extrémne reakcie predstaviteľov štátnej moci zaručene vyvolávajú extrémne pocity u obyvateľov. Najväčším nebezpečenstvom je prijímanie týchto extrémnych hodnôt verejnosťou za nové normy a nové vzory. Predstavitelia štátnej i zákonodarnej moci by si mali veľmi dôkladne uvedomovať, aký zhubný vplyv majú ich často extrémne a neprimerané vyjadrenia, či rozhodnutia na formovanie hodnotovej orientácie celej populácie Slovákov. Je to otázka ich politickej, či profesijnej zodpovednosti za budúcnosť. A ešte jeden citát G.K.Chestertona: „Samozrejmé morálne pravdy sú dnes natoľko brané v pochybnosť, akoby šlo o nerosť. Takže začali žiarit' ako paradox. Hájiť v dnešnej dobe verejne pokoru, to už priamo hraničí z drzosťou“.

- A napokon asi najdôležitejšiu rolu v hodnotovej orientácii hrá rodina. Aktuálna ochrana rodiny zo strany štátu je veľmi nízka a postupným prechodom na tzv. voľné vzťahy, ktoré tiež vytvárajú rodiny avšak s inými ako tradičnými hodnotami (resp. s hodnotami čiastočne odlišnými), dochádza ku zmene v hodnotovej orientácii populácie. Internetový časopis pre pôvodné teoretické a výskumné štúdie z oblasti spoločenských vied Slovenskej akadémie vied publikoval výsledky štúdie s názvom Hodnoty a hodnotová orientácia osôb s rodinnými povinnosťami v košickom kraji. Výsledky výskumu sú zaujímavé. „Môžeme vidieť, že Slováci zo všetkých hodnotových typov najviac preferujú hodnotový typ hedonizmus (definovaný ako „vlastné potešenie a zmyslová príjemnosť“), na mieste druhom sa umiestnila stimulácia („vzrušenie, zmeny a výzvy v živote“) a na treťom mieste je sila („sociálny status a prestíž, kontrola alebo dominancia nad ľuďmi a zdrojmi“) (s.25)“. Naopak porovnanie, ktoré sa týkalo skupiny tých občanov, ktorí sa starajú buď o dieťa/deti, o seniorov, alebo o handicapovaných ľudí vykázalo štatisticky významné rozdiely. Tie sa ukázali pri hodnotovom type benevolencia, kde sa najviac benevolentnými javia byť občania starajúci sa o handicapovaných. Môžeme povedať, že títo ľudia kladú dôraz na blaho a ochranu ľudí, s ktorými sú v častom kontakte, sú zodpovední, nápomocní a preukazujú vysokú mieru starostlivosti o druhých (s.19)<sup>34</sup>.

Z uvedeného výskumu nie je zrejmé, že by morálne hodnoty boli na vrchole rebríčka hodnotovej orientácie. Ba je možné tvrdiť, že človek si musí byť svojou morálkou

<sup>34</sup> IŠTVÁNIKOVÁ, L, a kol., Hodnoty a hodnotová orientácia osôb s rodinnými povinnosťami v košickom kraji, In: Človek a spoločnosť, Internetový časopis pre pôvodné teoretické a výskumné štúdie z oblasti spoločenských vied Slovenskej akadémie vied, s. 19 a 25. ISSN: 1335-3608

a tradičnou hodnotovou orientáciou istý z jediného dôvodu, že pre ne bude raz trpieť. Z perspektívy rozvoja celej spoločnosti je potrebné vrátiť sa k budovaniu a propagovaniu takých spoločenských hodnôt, ktoré majú slúžiť celej spoločnosti, majú prezentovať hodnoty vyššie a trvalejšie, ako hedonizmus, stimuláciu a sociálny status. Hoci i tieto hodnoty sú pre trvalo udržateľný najmä ekonomický rozvoj spoločnosti dôležité. Avšak nie je v poriadku, ak predčia hodnoty ako sú morálka, solidarita a empatia. Oni tvoria základný stavebný kameň pre tvorbu vzťahov na pracovisku a rovnako vytvárajú zdravé pracovné prostredie. Ak sa na pracovisku stretávajú vyvážená firemná kultúra so správnou hodnotovou orientáciou zamestnanca, je predpoklad, že takýto vzťah nielenže bude funkčný, ale i progresívny a prínosný pre obe strany pracovnoprávneho vzťahu.

Samostatnou témou je rodina v sociálnom vylúčení a jej hodnotová orientácia. Touto témou sa však analytický dokument zaoberá v ďalších kapitolách.

- K téme rodina je dôležité dodať, že tak ako model rodiny podlieha zmenám, tak i výchova v oblasti hodnotovej orientácie postupne mení svoju formu i obsah. „Komeracionalizácia života neprospeje afinity k pozitívnym hodnotám života, minimalizujú sa tradičné hodnoty rodiny, presadzuje sa odosobnenosť, egoizmus a individualizmus, súťaživosť nielen ako následok života spoločnosti, ale tiež ako následok neschopnosti produktívnej komunikácie medzi generáciami. Na rozdiel od minulosti sa javí rodina v poslednom období ako viac uzatvorená a viac izolovaná. V priemere sa zúžila sieť väzieb susedských, priateľských a sčasti i príbuzenských. Znížila sa stabilita rodiny. Je to dôsledok vplyvu vonkajších činiteľov (sociálnych, ekonomických a právnych tlakov), ktoré mnohé rodiny priviedli do zložitých, náročných, stresových situácií. Nemenej významný je aj vplyv vnútorných činiteľov (znížená tolerancia k stresu, povahové a charakterové vlastnosti partnerov pri zakladaní rodiny). Najviac ohrozená, čo do stability, je mladá rodina do piatich rokov po uzatvorení manželstva. Silne je narušená integrita rodiny. V súvislosti s nárastom rôznych podnikateľských aktivít sa čím ďalej tým viac vytrácajú chvíle, keď sa rodina schádza pohromade s cieľom porozprávať sa, vzájomne sa podeliť s radosťami i starosťami a poradiť sa o riešení najrôznejších problémov. Naopak, pribudli rodiny, kde

sa členovia stretávajú vo dverách, komunikujú medzi sebou formou rôznych odkazov na lístkoch“ (Šatánek, 2004, s.94)<sup>35</sup>.

Z uvedených záverov výskumu je zrejmé, že globálny rozvoj spoločnosti mení hodnotovú orientáciu jednotlivca veľmi expresne a pojem tradičné hodnoty dnes naráža na životnú realitu, na zápas každej rodiny o jej status v spoločnosti a napokon i na spoločenské požiadavky. Tvrdosť reality života rodiny sa často prejavuje v potrebe vnášať isté ochranné až tvrdé hodnoty, ktorými je možné zabezpečiť ochranu záujmov členov rodiny najmä tých budúcich. Uvedenú úvahu potvrdzuje názor Tokárovej „Masívny vstup masmédií, videa a počítačov do rodiny znižuje čas na vzájomnú komunikáciu rodín. Masmédia produkujú vzory pre dezintegráciu hodnôt. Zvyšuje sa násilie v rodine a spoločenskom styku. Jednou z príčin je to, že v masmédiách, najmä v televíznych programoch, prevažuje morálny vzor a model správania sa človeka s fyzickou silou a pribojnosťou, že sa v nich preferujú (ako základné hodnoty) egoizmus, bohatstvo a sláva.“ (Tokárová, 2002, s. 20)<sup>36</sup>.

I v tejto časti je potrebné zdôrazniť, že inú hodnotovú orientáciu majú sociálne vylúčené rodiny a ciele, ktoré tieto rodiny sledujú sa významne odlišujú od hodnotovej orientácie iných rodín z majoritnej spoločnosti. Najmä sociálne napätie, segregácia, kultúrna odlišnosť, či obmedzený prístup ku vzdelaniu a pracovným príležitostiam formujú hodnotovú orientáciu nesprávnym smerom. Z uvedeného vyplýva, že odstránením negatívnych faktorov vplyvu by bolo možné vykonať nápravu hodnotovej orientácie hoci iba z dlhodobého horizontu. Iste, úloha to nie je ľahká, avšak má vysokú spoločenskú prioritu. V súvislosti s horeuvednými vedeckými zisteniami je nutné konštatovať, že integráciou sociálne vylúčených rodín dôjde pravdepodobne k prijatiu nielen tých správnych spoločenských hodnôt, ale do istej miery i tých negatívnych, ako sa to prejavilo i u majoritnej spoločnosti.

- Na záver je potrebné dodať, že Slováci prejavujú nízky záujem o celoživotné vzdelávanie. Ako bolo uvedené už vyššie, Slovensko patrí medzi krajiny, ktoré v celoživotnom vzdelávaní svojho obyvateľstva sú na chvoste rebríčka. V tejto časti analytického dokumentu je dôležité uviesť, prečo sa tento fenomén objavuje a najmä

<sup>35</sup> ŠATÁNEK, J. Súčasná rodina a jej premeny, In: Zborník čiastkových výstupov z riešenia vedeckovýskumnej úlohy VEGA 1/0244/03 Rodinné prostredie ako faktor socializácie a personalizácie dieťaťa, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta humanitných vied, 2005, s.94. ISBN 80-8083-015-0

<sup>36</sup> TOKÁROVÁ, A. 2002. Paradoxy globalizácie, vzdelanie a sociálny rozvoj. In: Sborník STUDIA PEDAGOGICA. Brno: MU, 2002, roč. L, č. 7, s. 20. ISBN 80-210-2814-9

ako súvisí s hodnotou orientáciou jednotlivca? „Takmer 2/3 Slovákov nie sú myšlienke celoživotného vzdelávania naklonené a to ani v prípade, že sa ho už predtým zúčastnili,“ uviedla Sadovská<sup>37</sup>. Je vzdelávanie popri zamestnaní naozaj takým strašiakom, alebo sú za týmto postojom Slovákov iné dôvody? Podľa Barbory Červenkovej „takmer štvrtina, 24,4 percenta, vidí najväčší problém v nedostatku financií. Nedostatok času a osobné dôvody bránia 39,4 percentu respondentom“<sup>38</sup>. Tento prieskum bol realizovaný v roku 2019 a pravdepodobne kopíruje realitu preferencií celej spoločnosti. Celoživotné vzdelávanie je v zahraničí do značnej miery financované prostredníctvom nástrojov aktívnej politiky trhu práce a finančná spoluúčasť vzdelávaného je minimálna. Rovnako je dôležité uviesť, že vyspelé krajiny významne motivujú svojich občanov k celoživotnému vzdelávaniu rôznymi daňovými bonusmi alebo inými výhodami, napr. v raste platu. Tretím nástrojom je vytvorenie systému odťažovacích služieb pre osoby so závislými osobami, ktoré sa zúčastňujú celoživotného vzdelávania a to s cieľom zlepšiť ich sociálny status a pozíciu na trhu práce. Vytvorenie podmienok, ktoré by

<sup>37</sup> <https://www.cpps.sk/index.php/blog-osobny-rozvoj-kariera/144-celozivotne-vzdelavanie-slovakov>

<sup>38</sup> <https://banky.sk/takmer-polovica-slovakov-sa-po-skole-nevzdelava-ukazuje-prieskum/>

stimulovali obyvateľov Slovenska k celoživotnému vzdelávaniu, by zrejme zmenilo záujem Slovákov o zapojenie sa do systému celoživotného vzdelávania.

### Súbor opatrení:

#### Krátkodobé opatrenia

- a) **Motivácia zamestnávateľov k budovaniu firemnej kultúry a aktívna podpora najmä malých a stredných zamestnávateľov k jej zavádzaniu formou dotácií, či úľav na jej vypracovanie a implementáciu**
- b) **Zavedenie superodpočtu daní za vzdelávanie zamestnancov a zavádzanie dlhodobých firemných vzdelávacích systémov**
- c) **Zavedenie podpory a pomoci pre účastníkov celoživotného vzdelávania vo forme daňového bonusu alebo úľavy + vytvorenie odťažovacích služieb pre tých účastníkov, ktorí sa nemôžu zúčastňovať celoživotného vzdelávania v dôsledku naviazanosti závislej osoby**
- d) **Bezodkladne zlepšiť informovanosť zamestnávateľov o právnych normách v oblasti závislej činnosti a ich výklade najmä z pohľadu aplikačnej praxe inšpekčných orgánov, o najčastejších priestupkoch, či porušeníach zákona a ich dôsledkoch**
- e) **Znížiť daňovo – odvodové zaťaženie práce**

#### Dlhodobé opatrenia

- a) **Vypracovanie dlhodobej stratégie celoživotného vzdelávania SR s dôrazom na aktiváciu zamestnávateľov a najmä vytvoreniu stimulujúcich podmienok pre vzdelávanie jednotlivcov**
- b) **Vytvoriť dlhodobú komunikačnú stratégiu pre zamestnávateľov, prostredníctvom ktorej bude možné efektívnejšie šíriť osvetu v oblasti zosúladzovania spoločenských hodnôt s hodnotami zamestnávateľov s cieľom hľadania prieniku záujmov**
- c) **Zlepšiť ochranu postavenia zamestnanca v pracovnoprávných vzťahoch s dôrazom na vyrovnanosť síl v prípade pracovnoprávneho konfliktu a zvýšiť vymožitelnosť práv zamestnancov i zamestnávateľov**
- d) **Dlhodobo podporovať rozvoj morálnych a etických hodnôt spoločnosti a potláčať či preventívne pôsobiť proti vzniku politických škandálov s cieľom opätovne si získať dôveru obyvateľov v štát**
- e) **Podpora rozvoja morálnych a etických hodnôt v rodinách, podpora funkčnosti rodín a ich sociálna stabilizácia**
- f) **Systematická a dlhodobá podpora začleňovania sociálne vylúčených rodín do spoločnosti s dôrazom na vysoký počet nefunkčných rodín, ktoré vychovávajú vďaka vysokej pôrodnosti početne zaujímavú skupinu budúcej pracovnej sily**

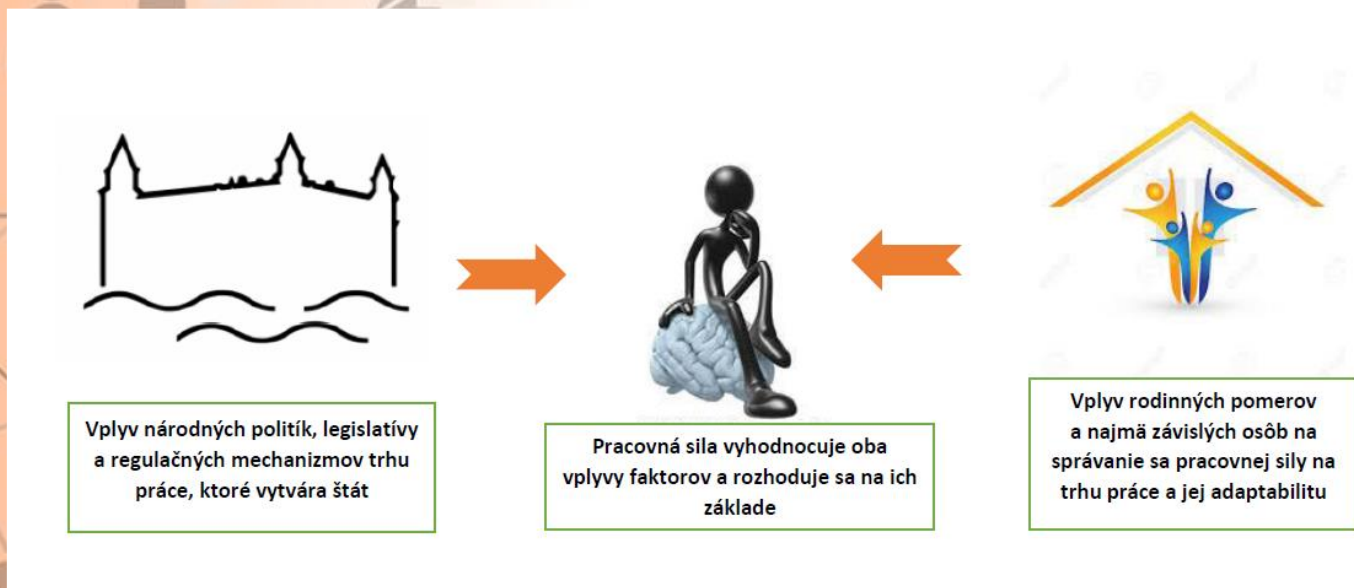
### Faktory viažúce sa na správanie pracovnej sily a jej adaptabilitu

V predchádzajúcej časti bola pozornosť venovaná faktorom, ktoré ovplyvňujú kvalitu pracovnej sily. Avšak samotná kvalita pracovnej sily nie je pre trh práce jediným faktorom ovplyvňujúcim trh práce, hoci je nepostrádateľná a dôležitá. Súbežne s kvalitou pracovnej sily je nutné vnímať aj jej správanie sa na trhu práce a najmä jej adaptabilitu. Trh práce je mimoriadne dynamický a rýchlo sa meniaci systém, ktorý rozhodujúcim vplyvom zasahuje do národného hospodárstva každej krajiny. V zásade je možné rozdeliť analýzu správania sa pracovnej sily na trhu práce aj jej adaptabilitu na dve samostatne hodnotené skupiny. Faktory, ktoré ovplyvňujú správanie a adaptabilitu pracovnej sily na trhu práce totiž pôsobia dvoma smermi.

Pracovná sily je vo svojom rozhodovaní ovplyvňovaná úplne nezávislým pôsobením štátu a subjektívnym pôsobením rodiny, priateľov a sociálnych vzťahov, ktoré adaptabilitu a rozhodovanie pracovnej sily ovplyvňujú a regulujú. Samozrejme, že správanie pracovnej sily ovplyvňujú aj iné faktory (vplyv národnej kultúry, náboženstva, rodovej rovnosti a množstvo iných faktorov), avšak pre ich menej závažné pôsobenie nie sú v tomto analytickom dokumente spracované.

#### Obrázok č.6

#### Vplyv faktorov na rozhodovanie pracovnej sily



Zdroj: Autor

## 2.1. Faktory vplyvu národných politík, legislatívy a regulačných mechanizmov na vnútorné kapacity trhu práce SR

Štát svojou politikou trhu práce, ale i inými politikami (najmä daňovou, sociálnou, dôchodkovou, či rodinnou) zásadne ovplyvňuje správanie sa jednotlivca na trhu práce. Ako príklad je možné uviesť vplyv nových inštitútov materského. Práve dnes môžeme pozorovať výraznú podporu rodiny získaním práva mužov stráviť takmer 6 mesiacov s dieťaťom získaním nároku na materské dávky. Rovnako je dôležité uviesť, že samotné spomenutie takéhoto faktora nie je postačujúce, nakoľko má množstvo kritérií pre jeho získanie a to najmä účasť na nemocenskom poistení takéhoto otca. Z uvedeného vyplýva, že napríklad tento faktor neovplyvňuje rozhodovanie pracovnej sily v marginalizovaných komunitách, kde je účasť na nemocenskom poistení otcov, ale i matiek veľmi nízka.

Pre čo najširšie pomenovanie vplyvu národných politík na správanie a adaptabilitu pracovnej sily je potrebné pomerne rozsiahlym spôsobom pomenovať tieto národné politiky a ich podkapitoly:

- a) **aktívna politika trhu práce**
- b) **pasívna politika zamestnanosti**
- c) **daňová a odvodová politika štátu**
- d) **dôchodková politika štátu**
- e) **sociálna politika štátu**
- f) **vzdelávacia politika štátu**
- g) **národná politika rozvoja a adaptability národného hospodárstva**
- h) **národná politika ochrany životného prostredia a rozvoja zelenej ekonomiky**

Iste, jedná sa o rozsiahly diapazón vonkajších faktorov, ktoré objektívne ovplyvňujú správanie sa jednotlivca na trhu práce. A práve rôznorodosť týchto faktorov a obrovské množstvo podmienok, či kritérií, na základe ktorých sú aplikovateľné a účinné na samotný trh práce spôsobujú často ich vzájomný antagonistický vzťah. A práve pri tomto bode je potrebné analýzu tejto skupiny faktorov začať.

Samotný legislatívny proces sa mimoriadne zrýchľuje a tým sa zvyšuje i riziko kontraproduktivity niektorých právnych noriem. Každá právna norma vstupujúca do parlamentu musí mať tzv. dôvodovú správu, v ktorej sa hodnotí aj jej vplyv na iné právne normy, či oblasti národných politík. Rovnako sa posudzuje aj vplyv navrhovaného zákona na



unijné právo a jeho súlad s ním. Podľa Antošovej (2013), dôvodová správa má obsahovať všeobecnú a osobitnú časť. Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje:

- Zhodnotenie súčasného stavu (najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky).
- Zdôvodnenie potreby novej zákonnej úpravy.
- Spôsob vykonania novej zákonnej úpravy.
- Hospodársky a finančný dosah novej zákonnej úpravy (najmä jej vplyv na štátny rozpočet), nároky na pracovné sily a organizačné zabezpečenie.
- Súlad návrhu zákona s ústavou.
- Súvislosť s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami.
- Súlad návrhu zákona s právom EÚ vypracovaný vo forme doložky zlučiteľnosti tohto návrhu s právom EÚ.
- Rozbor ďalších otázok nevyhnutný na všestranné posúdenie návrhu zákona.

Osobitná časť dôvodovej správy má obsahovať odôvodnenie jednotlivých ustanovení návrhu zákona.<sup>39</sup>

Z uvedeného vypláva, že jedným z posudzovaných vplyvov novej právnej normy, či novely existujúcej právnej normy je aj jej vplyv na trh práce a celé národné hospodárstvo. Čím rýchlejšie sa právne normy prijímajú, tým je menšia kvalita posudzovania vplyvov novoprijatej právnej normy na iné oblasti národného hospodárstva a rovnako i na iné právne normy. Okrem návrhov predkladateľa zákona je potrebné si uvedomiť, že na obsah, kvalitu a aplikovateľnosť právnej normy má vplyv i pozmeňovacie konanie v NRSR, ktoré predstavuje osobnú iniciatívu poslancov, ktorou zasahujú do výslednej podoby zákona. Pre SR je typické, že parlament prijíma nové zákony, či novely expresne a vo veľkom objeme. Právna veda popisuje tento negatívny jav ako hypertrofiu právnych predpisov<sup>40</sup>. „Hypertrofie práva nezáleží pouze v množství právních předpisů. Z postulátu právního státu jednoznačně plyne, že jeho obsahové uspořádání je založeno na jeho právním řádu, který by měl být alespoň relativně stabilní, relativně přehledný a relativně určitý. Ve všech těchto směrech přemíra právních předpisů celkovou situaci podstatně zhoršuje. Nemůžeme být spokojeni již se stabilitou práva. Značná

<sup>39</sup> ANTOŠOVÁ, Z., LEGISLATIVNÝ PROCES V ČESKEJ REPUBLIKE A V SLOVENSKEJ REPUBLIKE - VZÁJOMNÁ KOMPÁRACIA, In: Zborník vedeckých prác Dny práva 2012, Masarykova univerzita v Brne 2013, ISBN 978-80-210-6319-8, s.260-261

<sup>40</sup> teda vysoký objem tvorby právnych predpisov

časť právnych predpisů nemá náležitou úroveň, což vede k jejich častým novelizacím a jejich životaschopnost je většinou malá“<sup>41</sup>.

Na mieste je otázka, či práve tu sa nezačínajú mnohé problémy, ktoré spôsobujú chaos na trhu práce? Znížená predvídateľnosť práva spôsobuje zvýšenú opatrnosť subjektov na trhu práce a to ako na strane zamestnávateľov, tak i zamestnancov. Rovnako je na mieste otázka, prečo hypertrofiou právnych predpisov netrpia vyspelé ekonomiky sveta? Pre aké krajiny je tento jav typický? Paradoxom súčasnosti je skutočnosť, že odborníci nie sú vypočítaní, mnoho zákonov sa prijíma bez sociálneho dialógu a nie je čas na jeho otváranie. A práve sociálny dialóg by podľa autorov významne mohol eliminovať nedostatky často chvatne prijímaných právnych noriem. Rovnako je predpoklad, že hoci je sociálny dialóg časovo náročný, jeho rešpektovaním je možné prijímať také právne normy, ktoré si nebudú vyžadovať skorú legislatívnu revíziu už prijatých právnych noriem a tým sa predíde opätovnému zaťažovaniu NRSR úpravami a malými novelami, ktoré sú väčšinou iba záplatami zistených nedostatkov.

Ako príklad je možné uviesť nasledujúcu tabuľku.

**Tabuľka č. 1 Počet schválených právnych noriem NRSR**

Volebné obdobie	počet schválených zákonov	z toho schválených v skrátrenom legislatívnom konaní	%
<b>2021*</b>	89	18	20,22%
<b>2020</b>	124	59	47,58%
<b>2019</b>	165	11	6,67%
<b>2018</b>	119	3	2,52%
<b>2017</b>	107	6	5,61%
<b>2016</b>	56	7	12,50%
<b>2015</b>	148	6	4,05%
<b>2014</b>	87	8	9,20%

<sup>41</sup> NOVÝ, O. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit, Akademie věd České republiky, Ústav státu a práva, Teoretický časopis pro otázky státu a práva PRAVNÍK, 7/2016, ročník 155, s. 619-625

<b>2013</b>	137	4	2,92%
<b>2012</b>	83	9	10,84%

\* údaje za rok 2021 sú k 28.7.2021

Zdroj: Autor, čerpal zo štatistík NRSR

(Uvedená tabuľka obsahuje iba schválené zákony a nie všetky uznesenia NRSR)

Ako je z tabuľky zjavné. Aktivita NRSR v oblasti prijímania nových zákonov je na pár výnimiek (volebný rok 2016 a 2012, a nevolebný rok 2014) relatívne stabilná. Avšak zásadne sa mení počet zákonov prijímaných zrýchleným spôsobom tzv. skráteným legislatívnym konaním. Rok 2020 je toho typickým príkladom, kedy pod ťarchou pandémie až polovica zákonov prešla skráteným legislatívnym konaním a teda bez riadnej analýzy vplyvov právnej normy na iné zákony, či segmenty národného hospodárstva. Rok 2021 sa od roku 2020 zásadne nelíši. Skrátené legislatívne konanie má byť výnimkou a nie pravidlom. A tak je možné zodpovedne skonštatovať, že množstvo negatívnych vplyvov a kontraproduktívnych dopadov bude možné odhaľovať až po uplynutí dlhšej doby a rovnako bude možné napravnú chyby po uplynutí oveľa dlhšieho obdobia. Škody napáchané nedôkladnosťou legislatívneho procesu nebudú nikdy vyčíslené, čo však neznamená, že nenastanú.

I stavovské a profesijné organizácie zastrešujúce odbornú verejnosť z oblasti práva sa veľmi negatívne vyjadrujú k aplikácii skráteného legislatívneho konania v parlamente. Zákon o rokovacom poriadku hovorí o tom, že skrátené legislatívne konanie môže byť aplikované výlučne za mimoriadnych okolností a aj to len z presne určených dôvodov, napríklad v prípade ohrozenia základných práv a slobôd, ohrozenie bezpečnosti, hrozba značných hospodárskych škôd alebo rozhodnutie Bezpečnostnej rady OSN<sup>42</sup>.

Okrem nedostatkov v legislatívnom procese v tzv. skrátenom konaní dochádza ku chybám i v riadnom legislatívnom procese prijímania nových zákonov, resp. ich noviel. Hoci sa vraví, že ryba smrdí od hlavy, nie je to len chyba poslancov NR SR. Často je to chyba samotných predkladateľov, ktorí nezvážia vplyvy nového zákona, resp. ich prehliadnu.

Typickým antagonizmom je skrátenie odchodu do dôchodku po odpracovaní 40 rokov (ústavná právna norma prijatá v skrátenom legislatívnom konaní), hoci štát má ambíciu minimalizovať vstup pracovnej sily z tretích krajín a ľudí hoci po 50-tke no pred 60-tkou

<sup>42</sup> <https://www.postoj.sk/51758/na-zrychlene-prerokovanie-vladnych-navrhov-nie-su-dovody-tvrdia-odbornici>

posiela do dôchodku. A to nie je všetko. Táto právna norma spôsobila, že ľudia vo veku 55 rokov sa už neplánujú ďalej odborne rozvíjať, lebo čoskoro pôjdu do dôchodku. Teda jedna z najohrozenejších skupín obyvateľstva stráca motiváciu adaptability na požiadavky trhu práce, pretože počíta, že do dôchodku sa už nejako zvezie. Teda z uvedeného je viditeľný negatívny dopad na:

- dôchodkový systém, ktorý je dlhodobo vystavený kritike pre svoju neudržateľnosť a zlé demografické prognózy,
- adaptabilitu pracovnej sily považovanej v zmysle zákona o službách zamestnanosti za znevýhodnenú skupinu,
- a zvyšovanie tlaku na zahraničnú pracovnú silu v dôsledku rizika skoršieho odchodu kvalifikovanej pracovnej sily do dôchodku bez adekvátnej odbornej náhrady mladých vstupujúcich na trh práce.

Rovnako je nutné zvažovať daňovo-odvodovú politiku pri zamestnávaní ťažko zamestnateľných osôb, ktorých vstup na trh práce len symbolicky podporujú aktivačné práce (často označované rómskymi aktivistami za otroctvo) a sociálne podniky, ktorých počet je úboho nízky vzhľadom na ich potrebu. Práve v tejto oblasti dlhé roky chýba účinná a systematická podpora zamestnávania osôb, ktoré sú hendikepované buď totálnou absenciou schopnosti sa vôbec zamestnať a odovzdávať pracovné výkony v prospech zamestnávateľa, alebo s významne obmedzenými schopnosťami pracovať a udržať si pracovné miesto. I napriek dlhoročnej diskusii na túto tému, ani jedna z vlád neprijala národnú politiku zamestnávania takýchto skupín obyvateľstva, ktorá by systémovo riešila a najmä finančne kryla fungovanie sociálneho podnikania. Spoločenský dlh na tejto skupine obyvateľov, ktorý tvoria tiež jednu zo zložiek vnútornej kapacity trhu práce, nie je možné jednoducho odpísať a tváriť sa, že za 30 rokov bolo múdre túto skupinu obyvateľov prehliadať.

Avšak cieľom tejto kapitoly nie je len kritický, ale najmä konštruktívny a komplexný pohľad na definovanie vnútorných kapacít trhu práce. V tejto podkapitole ide o pomerne rozsiahle zdefinovanie faktorov vplyvu národných politík na správanie sa pracovnej sily (nie zamestnávateľov, hoci často tieto faktory priamo ovplyvňujú i rozhodovanie zamestnávateľov), **avšak s výzvou k sociálnemu dialógu a dôrazu na kvalitu legislatívneho procesu, ktorý je nevyhnutnou súčasťou akejkoľvek národnej politiky.**

### 2.1.a/ aktívna politika trhu práce

OECD vymedzuje aktívne politiky trhu práce takto: „Aktívne programy trhu práce zahŕňajú všetky sociálne výdavky (s výnimkou výdavkov na vzdelávanie), ktorých cieľom je zlepšiť vyhliadky príjemcov, aby si našli platené zamestnanie alebo inak zlepšili svoju zárobkovú schopnosť. Do tejto kategórie patria výdavky na verejné služby zamestnanosti a verejnú správu, odbornú prípravu zameranú na trh práce, osobitné programy pre mladých ľudí pri prechode zo školy do zamestnania, programy trhu práce zamerané na zabezpečenie alebo podporovanie zamestnanosti nezamestnaných a iných osôb (s výnimkou mladých ľudí a osôb so zdravotným postihnutím) a osobitné programy pre osoby so zdravotným postihnutím.“

Z uvedenej definície OECD je teda jasné, že APTP je nástrojom vlády, ktorým dochádza k regulovaniu anomálií, k dynamizácii, alebo naopak inhibícii niektorých javov na trhu práce a v neposlednom rade k motivovaniu fyzických osôb, žijúcich v tom ktorom štáte, k vstupu na trh práce a k zvyšovaniu zamestnanosti. V podmienkach SR a sociálneho dialógu, ktorý reálne prebieha je potrebné zdôrazniť, že APTP nestíha reagovať na významné a najmä na náhle zmeny stavu trhu práce, najmä v dôsledku pandémie. Táto časť dokumentu je venovaná správaniu sa účastníka trhu práce vplyvom APTP. Či už vplyvom pandémie, alebo iných okolností, či kríz, je potrebné rekonštruovať APTP a inovovať ju tak, aby zvyšovala adaptabilitu ako pracovnej sily, tak i zamestnávateľov. APTP je postavená najmä na zákone o službách zamestnanosti, ktorý nemá postačujúce krytie v štátnom rozpočte. Tento dlhoročný problém (a vlastne problém, ktorý sa so zákonom o službách zamestnanosti vezie od jeho prvého prijatia v roku 2004) sa nepodarilo ani rokmi prelomiť.

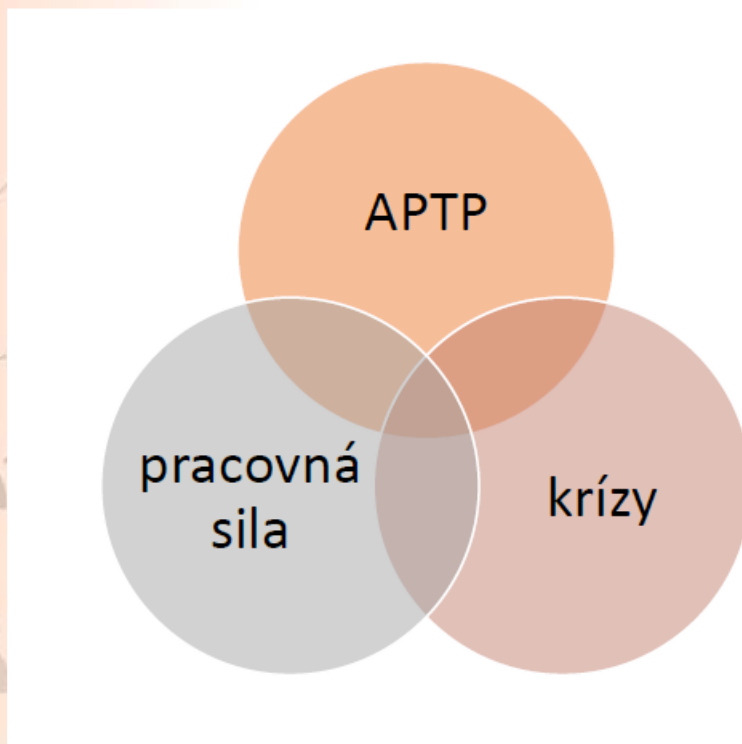
Ako doplnok k APTP slúžia aj jednotlivé výzvy v rámci operačného programu Ľudské zdroje, ktoré však nesmerujú priamo k zamestnancovi, ale nepriamo cez žiadateľov, ktorí svojimi aktivitami ovplyvňujú trh práce a jeho vývoj. Avšak vplyv operačného programu je vzhľadom na jeho finančný objem mimoriadne dôležitým faktorom ovplyvňujúcim správanie sa pracovnej sily na trhu práce. Preto je potrebné sa ním zaoberať a vyhodnocovať ho.

Z tohto úvodu je teda zrejmé, že je potrebné dôkladne analyzovať vzájomnú interakciu APTP, vplyvov kríz (a najmä poznatkov z nich plynúcich) a skúseností pracovnej

sily, nakoľko práve poznaním ich vzájomného vplyvu je možné inovovať súčasné nástroje APTP a tým zmeniť správanie sa pracovnej sily na trhu práce.

### Obrázok č.7

#### Interakcia vplyvov APTP, pracovnej sily a kríz



Zdroj: Autor

Cieľom každého vyspelého štátu je rast zamestnanosti s dôrazom na:

- rast zamestnanosti vlastného obyvateľstva
- potlačanie chudoby zamestnávaním marginalizovaných skupín obyvateľstva najviac ohrozených chudobou
- a to najmä vytváraním pracovných miest s vysokou pridanou hodnotou.....

a inými prioritami. Dnes je citeľné, že trh práce práve vplyvom už druhej krízy (hoc iného charakteru) zažíva turbulentné stavy a zneisťuje rozhodovanie pracovnej sily.

Ako krízy ovplyvňujú správanie sa pracovnej sily na trhu práce? Pôsobia stimulujúco? Dynamizujú ľudské zdroje? Alebo spôsobujú strach a obavy pasivity, či znižujú flexibilitu ľudských zdrojov?

Krajinami s najnižšou mierou dlhodobej nezamestnanosti sú Švédsko, Nemecko, Luxembursko, Rakúsko a Dánsko. Práve tieto krajiny sú známe i tým, že zaviedli veľmi vysokú účasť obyvateľstva na APTP. Z analýz EK vyplýva, že čím viac investuje štát zo svojho HDP do APTP, tým je nižšia miera dlhodobej nezamestnanosti. A práve podfinancovanosť slovenskej APTP sa prejavuje v dlhodobo vysokom podiele dlhodobo nezamestnaných na celkovej miere nezamestnanosti. Tento jav je pochopiteľne negatívne podporovaný i inými faktormi ako nedostatok zaangažovanosti samospráv v APTP, nedostatok sociálnych pracovníkov a sociálnych podnikov a pod. Avšak ako kardinálny problém je možné označiť práve nedostatok financií vyčlenených v ŠR na APTP.

Nedostatočné financovanie APTP v kombinácii s poslednými dvoma krízami sa podpísali aj na vývoji miery krátkodobej nezamestnanosti. Avšak pre posúdenie vnútorných kapacít trhu práce je dôležité vnímať najmä vnútorný potenciál dlhodobo nezamestnaných. Ambíciou autorov nie je hľadať chyby, či nedostatky v APTP. Naopak, cieľom je vytvoriť nový pohľad na APTP a najmä na okolnosti, ktoré súčasná APTP podporuje len okrajovo, resp. vôbec ich nerieši. Ďalšou oblasťou je i rozsah pôsobnosti APTP na jednotlivé subjekty trhu práce. A napokon je potrebné zamerať sa i na vplyv posledných dvoch kríz a najmä na akési poučenie, ktoré tieto životné skúsenosti priniesli.

V zásade je možné skonštatovať, že zákon o službách zamestnanosti obsahol všetky segmenty trhu práce a svojim záberom je nastavený správne. Dokonca je možné vnímať i reakciu na prípadné krízy. Avšak chýba pohľad zhora na problematiku správania sa ľudských zdrojov na trhu práce pod vplyvom existujúcich opatrení APTP. Rovnaký postoj je potrebné zaujať i k operačnému programu Ľudské zdroje, ktorý veľmi aktívne dopĺňa funkciu zákona o službách zamestnanosti. A v čom by mal byť tento pohľad zhora inovatívny a prínosný?

Z času na čas je dobré akýkoľvek systém pretestovať a preveriť jeho súlad s aktuálnymi potrebami, okolnosťami a podmienkami jeho fungovania. V prípade skúmania vnútorných kapacít trhu práce došlo za posledných 15 rokov fungovania systému APTP k rôznym spoločenským zmenám (nástup nových generácií na trh práce – generácie Y a Z, zmena štruktúry produkcie národného hospodárstva, vstup do EÚ, prehĺbenie nesúladu trhu práce so vzdelávacím systémom a mnoho iných). Nie je potrebné sa zaoberať takým dlhým obdobím zmien, nakoľko sa im venuje množstvo výskumov a štúdií. Na

účely tejto state je potrebné pomenovať spoločenské zmeny, ktoré možno pôsobia podprahovo, resp. nie sú veľmi skúmané, a predsa majú podstatný vplyv na správanie sa pracovnej sily na trhu práce a jej preferencie. Uvedené je rovnako potrebné vnímať z pohľadu vnútorných kapacít trhu práce.

Z pohľadu APTP sa autori zamerali najmä na nasledovné spoločenské zmeny:

1. vplyv kríz na správanie sa jednotlivcov na trhu práce
2. vplyv kríz na preferencie zamestnávateľov a následný vplyv na správanie sa ľudských zdrojov
3. Vplyv inovácií na správanie sa ľudských zdrojov (istp a pod.)
4. Dlhodobá nezamestnanosť – ako chronická choroba trhu práce
5. Nové ľudské zdroje vstupujúce na trh práce a ich preferencie
6. Moderný pohľad na rekvalifikácie
7. Reštrukturalizácia financovania APTP cez zákon o službách zamestnanosti

Krízy tvoria neoddeliteľnú súčasť vývoja každého trhu, trhu práce nevynímajúc. Dlhová kríza z roku 2009 a rokov nasledujúcich sa podpísala na trhu práce a pozmenila (v pozitívnom slova zmysle) aj APTP SR. Jednak Slovensko získalo prvú veľkú skúsenosť a poznatky, čo kríza v globálnej ekonomike dokáže spôsobiť, ale i ako sa brániť jej dôsledkom. Rovnako boli pomenované i chyby, ktoré spôsobili prehĺbenie dôsledkov krízy i faktory, ktoré spôsobujú, že trhy (vrátane trhu práce) sú životaschopné a že kvalitná APTP významným spôsobom (dokonca je možné tvrdiť, že zásadným spôsobom) môže urýchliť obnovu trhov a hospodársky rast. Toto tvrdenie sa mnohonásobne potvrdilo nielen výskumom, ale i praxou. Prečo je to tak?

APTP je nástrojom štátu, prostredníctvom ktorého štát aktívnymi zásahmi dokáže kompenzovať tlak krízy a vytvára akúsi nárazníkovú zónu, alebo ochrannú bariéru pre zamestnávateľov i zamestnancov. Miera, akou dokáže APTP kompenzovať tlak krízy, zakladá i jej úspešnosť, čo sa v konečnom dôsledku odzrkadlí na raste hospodárstva. Avšak APTP kompenzuje i tlak na sociálny systém, ktorý je ihneď po zamestnávateľoch ako druhý (následný) segment národného hospodárstva postihnutý krízou formou zvýšených výdavkov a znížených príjmov. Práve krízy prinášajú tlak na inovatívne riešenia v APTP a často prinášajú veľmi zaujímavé poznatky.



Ako uvádza Štefánik a kol. (2014) „v Holandsku v dôsledku krízy vstúpil od 1.10.2009 do platnosti program APTP „Investment in Youth Act“, ktorý je zameraný na 18-27 r. mladých ľudí. Tí stratili nárok na sociálnu podporu a miesto nej im je ponúknutá práca, vzdelávanie alebo kombinácia oboch. V prípade neakceptovania takejto ponuky, strácajú nárok na akékoľvek benefity. Ak akceptujú pracovné miesto, dostávajú mzdu, v prípade, že sa vzdelávajú majú nárok na príjem vo výške sociálnych dávok. Cieľom tohto opatrenia je najmä zníženie rizika vzniku závislosti na sociálnych dávkach mladých ľudí“<sup>43</sup>. Je to nový pohľad na ľudské zdroje, ktoré na trh práce len vstupujú. Rovnako je tento pohľad hraničný, nakoľko vystavil istú skupinu obyvateľstva tlaku straty sociálnych dávok, ak sa nezapoja do opatrení APTP. Určite by sa našlo i veľa odporcov tohto opatrenia najmä z pohľadu ochrany základných ľudských práv. No práve krízy vstupujú veľmi pozitívne do vývoja demokratizácie trhu práce a ústavnokonformnosti jeho opatrení. Tak ako sa vyvíja právny štát, tak sa vyvíja i pohľad na zásah do ľudských práv v oblasti APTP.

Rovnaký zdroj (Štefánik a kol., 2014) uvádza, že „Francúzsko sa od roku 2013 pokúša znižovať mieru nezamestnanosti mladých prostredníctvom zavedenia tzv. „Le contrat de génération“, pričom cieľom tohto programu je urýchlenie získavania pracovných zmlúv na dobu neurčitú pre mladých ľudí a zároveň udržanie starších ľudí na trhu práce, pričom sa má zabezpečiť medzigeneračné odovzdávanie skúseností a vedomostí. Tento program sa snaží prostredníctvom synergického efektu zabezpečiť aj vyššiu konkurencieschopnosť podnikov. Cieľovou skupinou sú mladí ľudia do 26 rokov (pre osoby so zdravotným postihnutím 30 rokov) bez ohľadu na stupeň dosiahnutého vzdelania a starší ľudia ako 57 rokov (pre osoby so zdravotným postihnutím 55 rokov). Malé a stredné podniky s menej ako 300 zamestnancami majú v rámci tohto programu nárok na podporu vo výške 4 000 Eur ročne (vyplácanej štvrťročne) po dobu troch rokov, teda maximálne v celkovej výške 12 000 Eur. Okrem finančnej podpory štát poskytuje aj poradenstvo pre malé a stredné podniky v oblasti vekového manažmentu. Podniky s viac ako 300 zamestnancami nemajú nárok na finančnú podporu, pričom majú povinnosť rokovať o podmienkach dohody alebo si musia vytvoriť akčný plán. Predpokladá sa, že by sa takouto podporou malo vytvoriť približne 100 000 pracovných miest pre mladých ľudí ročne, teda do roku 2017 zhruba 500 000 pracovných miest. V roku 2014 by sa malo na tento program

<sup>43</sup> ŠTEFÁNIK, M. a kol., Analýza účinkov nástrojov aktívnej politiky trhu práce, Centrum vzdelávania MPSVR SR, 2014, s. 28-29.

vynaložiť zhruba 540 mil. Eur. Podľa OECD (2010) Francúzsko tiež patrí medzi osem krajín OECD so zníženou minimálnou mzdou pre mladých ľudí. Vo Francúzsku išlo o mierne zníženie, teda o maximálne 10% (20%) pre mladých ľudí do 18 (17) rokov s menej ako šesť mesačnými skúsenosťami.<sup>44</sup> Určite by bolo možné nájsť veľké množstvo ďalších zaujímavých – inovatívnych opatrení APTP, ktoré členské štáty EÚ zaviedli. Rovnako s odstupom času od finančnej krízy je možné kvalifikovane vyhodnotiť aplikáciu a úspešnosť jednotlivých inovatívnych opatrení. Avšak absentuje databáza vedomostí a i pre autorov je náročné zistiť, aká bola úspešnosť rôznych opatrení na trhoch práce ČŠ. Absencia komplexného vyhodnotenia má dosahy najmä na predkladanie nových návrhov na úpravu APTP počas novej krízy spôsobenej pandemiou a následne i na odstraňovanie jej dôsledkov po jej odznení<sup>45</sup>. Už v minulosti sa vedecká obec podieľala na vyhodnocovaní APTP na Slovensku. Je dôležité, aby vedci boli prizývaní pravidelne k tomuto vyhodnocovaniu a aby sa na spoluprácu s nimi myslelo neustále. Ich zapájanie do vyhodnocovania efektívnosti jednotlivých nástrojov APTP dáva výsledkom jednak punc vierohodnosti, ale najmä prináša kvalitu v náhľade zvonka. Vnútorne hodnotenie efektívnosti opatrení APTP bude vždy prinášať iný pohľad ako pohľad vedcov. A tento rozdiel je nielenže prirodzený, ale i žiadúci. Prináša nové zistenia, posúva stupeň poznania problematiky vyššie a kladie nové otázky, buduje nové méty a ukazuje nové trendy.

Autori uvádzajú výsledky štúdie zameranej na APTP SR zavedenú v čase finančnej krízy, pričom hodnotenie bolo publikované v roku 2017 v medzinárodnom vedeckom časopise *Journal of knowledges society*.

1. Výrazné zníženie rizika nezamestnanosti sa dosiahlo pri programoch podpory pracovných miest, horšie to bolo pri rekvalifikáciách, kde v dlhšom období (po 6 mesiacoch) bolo riziko nezamestnanosti takmer rovnaké ako u tých, ktorí sa programov nezúčastnili.
2. Pri verejnoprospešných prácach je dokonca tendencia účastníkov zotrvať v stave nezamestnanosti väčšia ako pri nezúčastnených. Tieto programy skôr

---

44

[https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_csd\\_I/KOZ/Analyza\\_ucinkov\\_nastrojov\\_aktivnej\\_politiky\\_trhu\\_prace\\_final\\_na\\_verzia.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_csd_I/KOZ/Analyza_ucinkov_nastrojov_aktivnej_politiky_trhu_prace_final_na_verzia.pdf)

<sup>45</sup> Rôzni autori prezentujú rôzne systémy hodnotenia efektívnosti APTP, avšak v zásade ide o 4 prístupy: 1. makroekonomický a mikroekonomický, 2. vedecký a nevedecký, 3. experimentálne a neexperimentálne a 4. kvantitatívne, kvalitatívne a ekonomické.

spoluvytvárajú špecifický segment pracovnej sily, kedy sa ľudia spoliehajú na to, že po ukončení sa do programu opäť dostanú.

3. Výrazné skrátenie nezamestnanosti bolo sledované pri absolventskej praxi, kedy sa mladí ľudia takmer vôbec nevracali späť do stavu nezamestnanosti.
4. V kontexte ekonomickej krízy sa zistilo, že výrazné zníženie rizika nezamestnanosti sa dosahuje predovšetkým pri programoch tvorby a podpory pracovných miest v súkromnom sektore a pri rekvalifikáciách.
5. V čase pred krízou boli najúčinnější nástroje programy podpory zamestnanosti, ale v kríze ich účinnosť klesla. Avšak vzdelávacie programy alebo priama tvorba pracovných miest zvýšili svoju účinnosť práve počas krízy. Zdá sa, že pred krízou boli účinnejšie skôr programy orientované na ponukovú stránku trhu práce, ale v kríze sú účinnejšie tie programy, ktoré podporujú dopyt na trhu práce.
6. Aktivačných prác sa v prevažnej miere zúčastňujú dve skupiny uchádzačov o zamestnanie, a to dlhodobo nezamestnaní s nízkym vzdelaním, ktorí majú malé šance na uplatnenie sa na trhu práce a uchádzači o zamestnanie (UoZ) s potenciálne lepšími vyhliadkami na uplatnenie sa, avšak s inými bariérami, napr. mladí rodičia. Výrazný podiel všetkých účastníkov na aktivačných prácach tvoria Rómovia, avšak táto účasť neprispieva k ich vyššej zamestnanosti. Kľúčovými faktormi, ktoré prispievajú k pretrvávajúcej nezamestnanosti Rómov, sú nepriaznivá situácia na trhu práce v regiónoch, kde žije veľa Rómov, chýbajúce zručnosti zapríčinené nízkou úrovňou dosiahnutého vzdelania a ich etnická diskriminácia na trhu práce. Tiež tu existuje zaujímavý potenciál využívania aktivačných prác na komplexnejšie aktivity s vyššími kvalifikačnými nárokmi.
7. Z hľadiska udržateľnosti pracovného miesta v období dopadu boli najúspešnejšími nástrojmi vzdelávanie a príprava pre trh práce zamestnanca a príspevok na podporu zamestnávania. Výskum efektívnosti tohto opatrenia

prebiehal v spolupráci so Sociálnou poisťovňou, kedy sa sledoval vývoj pracovných pomerov jednotlivca počas 24 mesiacov<sup>46</sup>.

Barošová, Kešelová a kol. (2012) sa zaoberali analýzou celkových výdavkov a počtu účastníkov aktívnych programov v SR a 27 členských štátoch EÚ. Ďalej sa zaoberali analýzou aplikačnej praxe vybraných nástrojov APTP v SR (príspevku na samostatnú zárobkovú činnosť, príspevku na podporu zamestnávania znevýhodneného uchádzača o zamestnanie, príspevku na vykonávanie absolventskej praxe a príspevku na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj). Ich závery konštatujú istý prínos nástrojov APTP, avšak bez možnosti určiť jednoznačné závery o efektívnosti, resp. neefektívnosti týchto nástrojov. Hlavným dôvodom je nedostatočné vytvorenie kvalitnej a dostupnej databázy, nepostačujúca integrácia informačných systémov v rámci rezortu a absencia dlhodobého nepretržitého sledovania experimentálnej a kontrolnej skupiny.<sup>47</sup>

Záverom je možné uviesť, že hoci dochádza ku skúmaniu efektívnosti opatrení APTP v SR, absentujú dôležité prepojenia a výstupy. Ich absencia je viac menej pochopiteľná a predvídateľná a vyplýva najmä z nedostatkov informačného systému. Ako bude zjavné i v nasledujúcich kapitolách, digitalizácia dát, ich dostupnosť a zrozumiteľnosť tvoria základ pre úspešnú APTP, ale najmä pre správne kreovanie, výber a aplikáciu jednotlivých opatrení APTP. Rovnako je potrebné dodať, že najmä mladá generácia ľudských zdrojov vytvára tlak na dostupnosť a prehľadnosť dát (a to najmä z pohľadu zamestnávateľov, ktorí si tvoria vlastné analýzy, z pohľadu personálnych agentúr, ako neopomenuteľných aktérov trhu práce, tak i z pohľadu individuálneho rozhodovania jednotlivca na trhu práce). Avšak v zmysle tejto štúdie je potrebné uviesť, že spomínané dáta majú najväčšiu cenu pre tvorbu národnej politiky trhu práce. Absentujú dáta porovnateľné zo zahraničia a teda aj samotné komparácie. Absentuje systém hodnoty za peniaze. A napokon i predvídateľnosť vývoja trhu práce zavádzaním jednotlivých opatrení.

<sup>46</sup> KUCHAŘÍKOVÁ, A. a kol., Hodnotenie aktívnej politiky trhu práce In: Medzinárodný vedecký časopis Journal of knowledges society, Knowler - Evropský institut pro výzkum, inovace a vzdělávání, z. s. 2017, s. 27-29, ISSN 2336-2561

<sup>47</sup> BAROŠOVÁ, M., KEŠELOVÁ, D. a kol., 2012. Uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce v kontexte s aplikačnou praxou Európskej únie. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava, 2012. 355 s.. Dostupné na: [http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Barosova/2159\\_kolektiv.pdf](http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Barosova/2159_kolektiv.pdf)

Z horeuvedených výstupov<sup>48</sup> však vyplývajú i napriek oklieštenosti dát významné zistenia. A to reakcie ľudských zdrojov (v prípade výskumov efektívnosti UoZ) na zavádzanie jednotlivých opatrení APTP.

Výsledkom skúmania je zaujímavý nepomer vplyvov jednotlivých opatrení na rast zamestnanosti jednotlivých skupín UoZ. Absolventská prax sa ukázala ako opatrenie, ktoré efektívne dokáže stimulovať správanie mladého uchádzača o zamestnanie. Naopak aktivačné práce sa javia ako opatrenie bez zjavného účinku. Ako teda ovplyvňujú jednotlivé opatrenia správanie sa jednotlivcov na trhu práce (ako UoZ, tak i osoby, ktoré sa presúvajú na trhu práce bez využitia služieb registra UoZ)?

Z predchádzajúcich výskumov je zjavné, že je potrebné analyzovať vplyv APTP na jednotlivé skupiny obyvateľov. Nie je úmyslom autorov použiť rovnaké členenie, ako používa zákon o službách zamestnanosti. Za dôležité považujú nový pohľad na členenie ľudských zdrojov, ktoré trh práce naplňajú.

1. Mladí absolventi bez postačujúcej praxe.
2. Mladí kvalifikovaní absolventi s praxou (najmä z duálneho vzdelávania).
3. Osoby bez pracovných skúseností, s nízkou kvalifikáciou, alebo kvalifikáciou nevhodnou pre súčasné potreby trhu práce (bez ohľadu na ich evidenciu v registri UoZ).
4. Osoby stigmatizované zdravotným stavom, vyšším vekom, rasovým či sociálnym pôvodom.

Uvedené skupiny svojim obsahom kopírujú zoznam znevýhodnených uchádzačov na trhu práce, no ich rozdelenie a pomenovanie sa odlišuje z dôvodu potrieb tejto analýzy. Základným dôvodom je, že APTP nemá vplyv len na UoZ, ale na celý trh práce. Druhým dôvodom je existencia i 5. skupiny, ktorá v zmysle zákona o službách zamestnanosti nie je považovaná za znevýhodneného UoZ. Touto 5. skupinou sú osoby dlhodobo integrované na trhu práce bez znevýhodnenia uvedeného v predchádzajúcich 4 bodoch. A práve táto 5. skupina ľudských zdrojov je na trhu práce najaktívnejšia, hoci sama využíva APTP len minimálne. Avšak predsa na opatrenia APTP reaguje.

<sup>48</sup> Predmetom skúmania boli len nástroje APTP v zmysle zákona o službách zamestnanosti, teda orientované len na UoZ. Predmetom skúmania neboli ostatné nástroje aplikované cez schémy štátnej pomoci pri dopytovo orientovaných projektoch OP EZ (resp. jeho predchodcu) zo štrukturálnych fondov EÚ.

### *Mladí absolventi bez postačujúcej praxe*

Ide o skupinu osôb, ktoré najlepšie reagujú na opatrenia APTP. Dôvodom je kvalitný program absolventskej praxe. Avšak nie všetci absolventi škôl reagujú na toto opatrenie. Jedná sa najmä o takú skupinu osôb, ktorá si je vedomá absencie praktických skúseností a bez prehnaných očakávaní vstupujú na životnú dráhu pracujúceho človeka. Práve prostredníctvom vhodne zvoleného opatrenia APTP došlo k významnému poklesu nezamestnanosti u mladých absolventov, čo je v porovnaní so Španielskom, či Talianskom skutočným úspechom.

Nedostatkom tohto opatrenia je nedostatok prostriedkov alokovaných na jeho širšie použitie. Absencia možnosti kontinuálneho a nepretržitého použitia tohto nástroja APTP by priniesla nielen vyrovnané šance mladých UoZ, ale by odstránila i nerovnú konkurenčnú výhodu tých zamestnávateľov, ktorí sa k tomuto nástroju dostali, oproti tým, ktorým sa už peniaze neušli. Mladí ľudia teda nemajú vždy rovnakú príležitosť využiť tento nástroj a teda absentuje i rovnosť príležitostí.

Je dôležité uviesť, že takýto nástroj má aj svoju odvrátenú tvár a tou je tlak vyvíjaný na starších pracovníkov, ktorí sa môžu cítiť dôvodne ohrození stratou zamestnania pre dotované miesto mladého absolventa. Toto riziko je typické skôr pri nízko kvalifikovaných starších pracovníkoch, ako pri kvalifikovaných a výkonných zamestnancoch. Pre tieto osoby preto musí existovať rovnako efektívny nástroj APTP. Dôvodom je kompenzovanie tlaku štátom dumpovanej mladej pracovnej sily.

A prečo sa toľko priestoru venuje mladým bez praxe v tejto stati, keď je nástroj Absolventskej praxe taký úspešný? No najmä preto, lebo cieľom SR je ukotviť absolventov na slovenskom trhu práce a ochrániť slovenský trh práce pred odlivom mladých, neukotvených a globálne uvažujúcich ľudí do zahraničia, odkiaľ sa vracia len minimum z nich. Táto skupina ľudských zdrojov je mimoriadne dôležitá pre slovenský trh práce najmä z pohľadu jeho vnútorných kapacít. Je potrebné zachytiť mladého absolventa a motivovať ho zostať pracovať doma. Vnútorné kapacity slovenského trhu práce sú obmedzené najmä:

1. nízkou pôrodnosťou, ktorá sa od roku 1993 prepadla na takmer polovicu a dnes sa prejavuje nedostatkom mladej pracovnej sily, ktorá by nahradila generáciu odchádzajúcu do dôchodku,
2. nezaujmom zamestnávateľov o zamestnávanie absolventov bez praxe,
3. často nesúlalom dosiahnutého vzdelania s potrebami trhu práce
4. a napokon i nízkym platovým ohodnotením.

Práve absolventská prax dokazuje, že minimálne body 2 až 3 dokáže čiastočne kompenzovať. Pozitívna reakcia absolventov na toto opatrenie je tiež signálom k tomu, že finančné posilnenie tohto nástroja môže mať nedozierne pozitívne dôsledky v ukotvovaní mladých absolventov na slovenskom trhu práce a získavaní praxe priamo u zamestnávateľa.

Za úvahu stojí i možnosť inšpirácie už spomínaným holandským nástrojom APTP, ktorý motivuje absolventov s nesprávnou kvalifikáciou, alebo so vzdelaním, ktoré nie je pre trh práce atraktívne výmenou za sociálne dávky zmeniť svoju odbornú orientáciu a vzdelávať sa ďalej podľa potrieb trhu práce. Ide o finančne náročnejší nástroj, avšak vhodný najmä pre absolventov, ktorí i napriek ukončenému vzdelaniu, nie sú pre trh práce zaujímaví, resp. zaraďujú sa na trhu práce ako nízko kvalifikovaní, nakoľko ich vzdelanie nie je v súlade s potrebami trhu práce. Tento jav je typický najmä u absolventov vysokých škôl, ktorí zaberajú pracovné miesta stredoškolskej pracovnej sily. Tu je dôležité dodať, že najmä absolventi vysokých škôl končia v zahraničí ako nekvalifikovaná pracovná sila, resp. mierne podkvalifikovaná pracovná sila. Čiže SR stráca prostriedky vynaložené na ich vzdelanie, stráca šance ukotviť ich na slovenskom trhu práce a tak vyčerpáva svoj vlastný vnútorný potenciál trhu práce.

Smutnou anomáliou je tiež fakt, že i napriek obrovskému množstvu slovenských štúdií, ktoré poukazujú na nesúlad stredného i vysokého školstva s potrebami trhu práce, tento problém nielenže nebol odstránený, ale ani za posledných 15 rokov nebola zavedená žiadna národná stratégia boja proti tomuto fenoménu. Pritom práve v tejto oblasti by mladí ľudia iste reagovali na podnety vlády (resp. konkrétne opatrenia proti tomuto nesúladu), rovnako by reagovali na nové nástroje APTP, ktoré by boli trvaloudržateľné a neprerušované.

### *Mladí kvalifikovaní absolventi s praxou.*

Ďalšou skupinou sú mladé kvalifikované osoby s praxou. Táto skupina absolventov zvyčajne netrpí nedostatkom pracovných príležitostí. Avšak táto skupina ľudských zdrojov predstavuje pre trh práce významnú zložku vnútorného potenciálu. Z pohľadu APTP je potrebné dodať, že do tejto skupiny nie je potrebné investovať veľké objemy financií. Skôr je potrebné ich motivovať ku konaniu, ktoré je v súlade s potrebami trhu práce a ktoré ich ukotví na Slovensku.

Mladí ľudia majú svoje preferencie nastavené inak, ako staršia generácia ľudských zdrojov trhu práce. Často sú si vedomí svojich kvalít, ale i nedostatkov a nesnažia sa zamestnať za každú cenu. Obrovské množstvo podnetov pre životnú seberealizáciu spôsobuje aj veľký prehľad tejto kategórie ľudských zdrojov o ich možnostiach. Rovnako je dôležité uviesť, že do tejto kategórie nepatria ľudia s nízkou kvalifikáciou, a len zriedka osoby z MRK, či iných marginalizovaných komunít. Teda cieľovou skupinou sú osoby pomerne ľahko uplatniteľné na trhu práce.

A prečo je potrebné venovať aj tejto skupine pozornosť v rámci APTP? Práve táto skupina obyvateľov tvorí budúcu podstatu trhu práce. Je rozhodujúcou skupinou osôb, ktoré vytvárajú nielen vnútorné kapacity trhu práce, ale najmä definujú jej ďalší vývoj a preferencie. Kvalitné poznanie tejto skupiny ľudských zdrojov a múdre systematické ovplyvňovanie jej preferencií a správania vytvára budúci HDP krajiny a už teraz buduje základy vnútorných kapacít trhu práce v budúcnosti. Rovnako ako v medicíne platí, že prevencia je lacnejšia, to isté je možné konštatovať i pri formovaní tejto kategórie ľudských zdrojov. Cieľom štátu by malo byť preventívne pôsobenie proti odchodu tejto skupiny ľudských zdrojov zo slovenského trhu práce smerom na západ, ďalej kvalifikačný rozvoj a vzdelanostný rast, orientácia na profesie s vyššou pridanou hodnotou a na inovácie, no a napokon i na poskytnutie sociálnych istôt v prípade akceptovania záujmov štátu pri ich formovaní.

Pre túto kategóriu je preto zaujímavé konštituovať inovatívne preventívne programy motivujúce mladých ľudí pri voľbe budúceho povolania nasledovať potreby národného hospodárstva s dôrazom na profesijnú orientáciu ešte vo fáze výberu stredného či vyššieho odborného vzdelávania. K tomu, aby sa takýto inovatívny program dal zaviesť do praxe, musela by mu predchádzať rozsiahla analýza a z nej



vyplývajúca národná stratégia budovania inovatívneho a moderného trhu práce postaveného na vedomostiach a technickom pokroku. Jedná sa o nástroj, prostredníctvom ktorého sa môže Slovensko vymaniť z kategórie „montážna dielňa Európy“ a zaradiť sa ku krajinám s vysokou pridanou hodnotou produkcie pracovnej sily. Práve kategória mladých kvalifikovaných pracovných síl s praxou je tou skupinou obyvateľstva, ktorá je schopná prispôbiť sa štrukturálnej zmene trhu práce ľahko a pozitívne na ňu reagovať. Práve tento potenciál je potrebné podporovať, rozvíjať a dávať príležitosti ku posilňovaniu vôľovej stránky mladých ľudí pracovať, pracovať na Slovensku a najmä pracovať na svojom vzdelaní a kvalifikácii.

*Osoby s nízkou kvalifikáciou, alebo kvalifikáciou nevhodnou pre súčasné potreby trhu práce, osoby bez pracovných skúseností (bez ohľadu na ich evidenciu v registri UoZ) a osoby stigmatizované zdravotným stavom, vyšším vekom, rasovým či etnickým pôvodom.*

Jedná sa o skupiny obyvateľov, ktorí sú pre trh práce často neatraktívni, a tak tvoria len hypotetický vnútorný potenciál trhu práce. Práve táto skupina obyvateľov je však najčastejšie odkázaná na záchranú sieť sociálneho systému a tvorí podstatnú časť jeho výdavkov. Rovnako tvorí nebezpečný potenciál pre reprodukciu chudoby a budúcu sociálnu záťaž ekonomiky. Z hľadiska národohospodárskeho je potrebné na týchto ľudí hľadiť jednak ako na náklady spoločnosti s minimálnym potenciálom ich návratu na trh práce, no zároveň ako na potenciálnu pracovnú silu, ktorá je nevyužitá trhom práce pre rôzne bariéry a je nahrádzaná pracovnou silou z tretích štátov.

A práve tieto skupiny obyvateľov majú tendenciu reagovať na nástroje APTP veľmi neflexibilne a bez dlhodobej udržateľnosti ich zaradenia na trhu práce. Autori úmyselne oddelili tieto tri skupiny od mladých absolventov, alebo od osôb dlhodobo integrovaných na trhu práce. Dôvodom je skutočnosť, že si vyžadujú úplne inú stratégiu prístupu a reagujú na iné podnety trhu práce.

*Osoby bez pracovných skúseností, s nízkou kvalifikáciou, alebo kvalifikáciou nevhodnou pre súčasné potreby trhu práce.*

V tejto stati sa autori poverujú najmä skupine ťažko zamestnateľných osôb na trhu práce z dôvodu absencie kvalifikácie, ich nízkej, alebo nevhodnej kvalifikácie bez ohľadu na ich evidenciu v registri UoZ. Táto skupina obyvateľov je menej citlivá na nástroje APTP a rovnako ťažšie spolupracuje pri umiestňovaní na trhu práce. Je nutné uviesť, že táto skupina vytvára v podmienkach SR i vysoko rizikovú skupinu obyvateľstva a to najmä v dôsledku:

- ohrozenia chudobou
- tvorby skupiny tzv. chudobných pracujúcich
- a následne i chudobných dôchodcov
- a napokon i v dôsledku hrozbu medzigeneračnej reprodukcie chudoby.

Mnoho ľudských zdrojov z tejto kategórie nie je evidovaných v registri UoZ a tak unikajú pozornosti systému a pritom tvoria vnútorné kapacity trhu práce. Uchádzači o zamestnanie z tejto skupiny tak zvyšujú mieru nezamestnanosti a naopak osoby mimo evidencie uchádzačov znižujú zamestnanosť. Je dôležité uviesť, že bez dodatočnej intervencie štátu a sociálnych partnerov nie je možné počítať s rastom zamestnanosti tejto skupiny. Druhým významným faktorom je skutočnosť, že bez aktivácie tejto skupiny obyvateľov je nutné počítať s dôsledkami v medzigeneračnej reprodukcie chudoby a v pretrvávaní problému existencie celej spoločenskej vrstvy „chudobných pacujúcich“.

A práve APTP má dosah na ich správanie sa a aktiváciu. Otázkou však je, či je práve nástroj aktivačnej činnosti práve ten vhodný nástroj? Výsledky sledovania efektívnosti tohto nástroja poukazujú skôr na jeho neefektívnosť (Havran 2011, Bořík a Cabadan 2013, Barošová 2013, Mýtina-Kureková 2013 a iní). V zahraničnej literatúre sa objavujú i názory, že tieto formy aktivácie UoZ pôsobia skôr ako pasívne opatrenie trhu práce – teda ako prevencia pred chudobou, majú zväčša redistribučný charakter a nie sú účinným nástrojom, ktorý by pomáhal jednotlivcom vymaniť sa z

dlhodobej nezamestnanosti (Dar a Tzannatos, 1999<sup>49</sup>, O'Leary, 1998<sup>50</sup>, De Koning a kol. 2005<sup>51</sup>).

OECD odporúča aktivačné programy APTP aplikovať výlučne na dlhodobo nezamestnaných skupinách obyvateľstva bez kvalifikácie alebo s nízkou kvalifikáciou. Zároveň však zdôrazňuje, že do aktivačných programov je potrebné začleniť aj programy vzdelávacie. A práve tu je zrejmá disproporcia medzi závermi OECD a aplikačnou praxou SR.

Skupinu osôb bez pracovných skúseností, prípadne i bez vzdelania, s nízkou kvalifikáciou, či zlou profesijnou orientáciou je veľmi ťažké motivovať ku ďalšiemu vzdelávaniu a vôbec ich zaujať vzdelávaním. Sekundárne popri tomto probléme kráča aj problém nájsť osoby, ktoré by takéto programy viedli a ktoré by sa angažovali a nasadzovali pre prácu s týmito skupinami obyvateľov.

Z historického hľadiska je dôležité uviesť, že od roku 1989 o túto skupinu obyvateľov nejavil štát záujem práve pre komplikovanosť problému. Narastajúcim časom (uplynulo viac ako 30 rokov) došlo i k iným deformáciám a zlým politickým rozhodnutiam, ktoré problém ešte väčšmi prehĺbili. Ako uvádza Woleková (1996)<sup>52</sup> „vážnym sociálnym problémom sa najmä od roku 1994 stala dlhodobá nezamestnanosť a s ňou súvisiace nadmerné zaťaženie štátneho rozpočtu v dôsledku vyplácania sociálnych dávok. Ešte aj existujúci systém sociálnej pomoci motivoval predovšetkým ľudí bez vzdelania radšej k zotrvaní v pozícii nezamestnaného namiesto zaujatia aktívneho postoja k zmene svojho stavu. Rozdiely medzi tým, čo by zarobili a tým, čo dostali od štátu nepredstavovali dostatočnú motiváciu zamestnať sa.“ Ako ďalej uvádza Woleková (1996), „oblasť sociálnej politiky nebola prioritnou oblasťou v období vládnutia Vladimíra Mečiara. Realizáciu sociálnej politiky v uvedenom období stručne charakterizovala nasledovne: „Vláda sa ňou zaoberala: 1. len v miere nevyhnutnej pre riadny chod inštitúcií, ktoré zabezpečujú

<sup>49</sup> Autori, ktorí sumarizovali viac ako 100 kvantitatívnych štúdií hodnotiacich efektívnosť a účinnosť nástrojov APTP.

<sup>50</sup> Štúdia vykonávaná v Maďarsku

<sup>51</sup> Štúdia vykonávaná v Bulharsku

<sup>52</sup> WOLEKOVÁ, H. (1996): Sociálna politika vlády a sociálna situácia obyvateľov Slovenska v roku 1995. In: BÚTORA, M., HUNČÍK, P. (ed). Slovensko 1995 Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Nadácia Sándora Máraiho v spolupráci s vydavateľstvom NAP Kiadó, s. 151 – 160

výkon jednotlivých činností, 2. len natoľko, ako jej ukladali valorizačné zákony a 3. len v miere nevyhnutnej pre predchádzanie vážnejším sociálnym konfliktom, ktoré by mohli ohroziť priority vlády v iných oblastiach, predovšetkým v privatizácii. Hoci zvýraznenie rozdielu medzi sociálnymi dávkami a výškou minimálnej mzdy by mohlo stimulovať zamestnať sa, životné minimum v roku 1995 po valorizácii bolo dokonca vyššie ako minimálna mzda, čo pôsobilo motivujúco najmä v smere udržania si pozície nezamestnaného, v niektorých prípadoch dokonca aj zamestnaní s minimálnym príjmom dobrovoľne rozširovali rady nezamestnaných.“

Okrem historických príčin je potrebné uviesť aj aktuálnu problematiku chudoby zamestnaných. Hoci fenoméne chudobných pracujúcich nie je nová téma a už na prelome 19. a 20. storočia sa jej venovali Booth a Rowntree<sup>53</sup>, moderná civilizácia nie je schopná sa s ním vyrovnáť. Mareš (1999) dodáva, že „chudoba plynúca z nízkych príjmov býva spojená najmä s pozíciami na sekundárnom trhu práce, na ktorom sa sústreďuje dopyt po nekvalifikovanej pracovnej sile. Sekundárny trh práce je charakterizovaný nízkymi mzdami, neistou prácou s vyšším rizikom straty zamestnania (veľa osôb pohybujúcich sa na sekundárnom trhu práce má fragmentarizovanú pracovnú kariéru – sú opakovane nezamestnaní), zlými pracovnými podmienkami, žiadnymi, alebo veľmi obmedzenými možnosťami kariérneho posunu, často len možnosťou pracovať na skrátenej úväzok“<sup>54</sup>.

Klien a kol. (1989) definujú pracujúcich chudobných (working-poor) ako osoby, ktoré sú oddané prinajmenšom pol roka úsiliu na trhu práce, stali sa zamestnanými alebo si hľadali prácu počas tohto obdobia, ale stále žijú v chudobných rodinách<sup>55</sup>.

Z uvedeného vyplýva, že problematika sťaženej uplatniteľnosti osôb bez pracovných návykov, vzdelania, alebo so zlým a nepostačujúcim vzdelaním nie je nová a vždy bude tvoriť neoddeliteľnú súčasť systému porúch na trhu práce. Z pohľadu vnútorného potenciálu trhu práce SR je preto dôležité akceptovať tento jav a intenzívne proti nemu pôsobiť. SR má vypracovanú Stratégiu celoživotného

<sup>53</sup> Booth upozornil, že vo väčšine chudobných rodín v tej dobe mali hlavy rodiny zamestnanie, avšak málo platené. Taktiež Rowntree konštatoval, že značná časť chudobných sa na prelome storočí v Británii regrutovala nie u nezamestnaných, ale u málo platených pracovníkov, zdroj: MAREŠ, P. (1999), Sociologie nerovnosti a chudoby, s. 248, SLON v Prahe, ISBN 80-858- 50-613

<sup>54</sup> MAREŠ, P. (1999), Sociologie nerovnosti a chudoby, s. 248, SLON v Prahe, ISBN 80-858- 50-613

<sup>55</sup> KLEIN, B. – LEIN, B. – RONES, P.L. (1989), A profile of the working poor, s. 13, Monthly Labour Review, 1989.

vzdelávania 2019 -2024. Autorom sa nepodarilo zistiť, či je táto národná stratégia schválená, nakoľko na webe MŠVVŠ SR neexistuje a záznamy o nej sa nachádzajú na stránkach Európskej komisie v statuse „pripravovaná“<sup>56</sup>. Už tento fakt pôsobí hrozivo, nakoľko táto publikácia sa pripravuje v roku 2021. Rezort práce, sociálnych vecí a rodiny nedokáže vo vlastnej pôsobnosti vyriešiť otázku nekvalifikovanej alebo nízko kvalifikovanej pracovnej sily, pracujúcej chudoby a medzigeneračnej reprodukcie chudoby, ak rezort školstva nebude mať aktívne používanú národnú stratégiu vzdelávania, ktorá bude zahŕňať i riešenie tohto problému.

Tento analytický dokument však prináša aspoň návrhy riešení, ktoré by mali byť zapracované v národnej stratégii celoživotného vzdelávania. Rovnako je dôležité, aby tieto návrhy boli predložené rezortu školstva, resp. aby rezort práce, sociálnych vecí a rodiny viedol v tejto oblasti aktívny dialóg s autormi spomínanej stratégie.

Výsledkom by mali byť inovatívne opatrenia APTP, ktoré podporia celoživotné vzdelávanie rôznymi stimulačnými mechanizmami. Opatrenia sú podrobne rozpracované v záveroch tohto dokumentu, no pre objasnenie myšlienok uvedených v tejto stati je potrebné uviesť východiská. Základným východiskom je poznanie príčin (ako historických, tak i aktuálnych), ktoré ukotvujú ľudské zdroje v statuse osôb s nízkou vzdelaním/s nepotrebným vzdelaním pre trh práce, ktoré boli uvedené už vyššie. Následne je nutné definovať nástroje na ich elimináciu, resp. „pretrhnutie kotiev“, ktoré fixujú tieto ľudské zdroje v zotrúvajúcom statuse. A práve tieto nástroje sú veľmi komplikované avšak vôbec nie nereálne.

Autori vychádzajú z poznania, že riešenia sú výlučne v celoživotnom vzdelávaní, ktoré však musí byť podporené sekundárnymi podpornými nástrojmi APTP. Bez tejto sekundárnej pomoci nie je vhodné ani uvažovať nad zásadnou efektívnosťou nástrojov APTP na úrovni rekvalifikácií. Jednoducho je potrebné u niektorých skupín obyvateľov podporiť rekvalifikácie inými službami a benefitmi, v čom by spočívala inovácia nástrojov trhu práce.

Príklady návrhov inovatívnych nástrojov APTP pre skupinu osôb s nízkou a nevhodnou kvalifikáciou:

<sup>56</sup> <https://knowwww.eu/nodes/5da034ba49b4ec7eeb5965b0>

1. Pre osoby so zlou a pre trh práce nevhodnou kvalifikáciou s potrebou rekvalifikácie s pracovnými skúsenosťami.

V takýchto prípadoch je potrebné spolupracovať so samosprávami a zapájať do nástrojov APTP mimovládne organizácie. Nie je v kompetencii úradov práce a ani v ich silách takúto vážnu otázku vyriešiť. Spolupráca formou sociálneho dialógu medzi úradmi práce, samosprávami, tretím sektorom a následne i zamestnávateľmi je jedinou cestou k úspešnej a efektívnej aplikácii nástrojov APTP pre túto skupinu obyvateľov. Jedná sa o istú formu verejno-súkromného partnerstva. Ďalej je dôležité, aby sa nevytvárali umelé byrokratické prekážky pre uchádzačov o tieto nástroje APTP, ale naopak, aby pozývali maximum záujemcov a aby im pomohli zmeniť ich status na trhu práce.

- a. Zriadenie inštitútu vzdelávania dospelých cez normatívne financovanie na stredných školách a odborných učilištiach pre dospelých.
- b. Financovanie osobitných sociálnych dávok takýchto účastníkov vzdelávania v prípade celodenného vzdelávania dlhodobého charakteru a vytvorenie právneho statusu takejto osoby, ktorá by nemusela byť evidovaná ako uchádzač o zamestnanie, ale ako osoba zaradená do programu denného vzdelávania. V prípade dištančného vzdelávania, alebo tzv. diaľkového štúdia umožniť účastníkom získavať daňové benefity, resp. príspevok na vzdelávanie. Tento by mohol byť viazaný na absolvovanie vzdelávania.
- c. Financovanie realizácie horeuvedených modelov vzdelávania. Všetky uvedené formy vzdelávania by končili štátnou skúškou s výučným listom, resp. jeho ekvivalentom. Dôraz by sa mal klásť na osoby, ktoré nadobudli rozmanité pracovné skúsenosti a zručnosti (kompetencie) samostatnými vzdelávacími a pracovnými aktivitami. Tejto kategórii ľudí sa pomocou identifikácie potrebných vzdelávacích výstupov môže uľahčiť nadobudnutie kvalifikácie formou vykonania skráteného vzdelávania.
- d. Vytvorenie právneho rámca pre tieto modely vzdelávania. Uvedené programy fungujú v zahraničí dlhodobo a sú typické pre krajiny s nízkou nezamestnanosťou

ako sú Kanada, Dánsko<sup>57</sup>, Francúzsko<sup>58</sup>, Holandsko<sup>59</sup>, Írsko a mnoho iných krajín. Všetky majú však spoločné to, že majú kodifikovaný systém celoživotného vzdelávania a uznávania výsledkov neformálneho učenia. Všetky spomínané štáty vyčlenili nielen finančné, ale i personálne zdroje na asistenciu realizácie tohto systému vzdelávania.

2. Pre osoby bez vzdelania, alebo minimálnou kvalifikáciou a bez pracovných skúseností, resp. s minimálnymi pracovnými skúsenosťami

Táto skupina osôb si vyžaduje osobitný prístup a asistenciu. Často sa jedná o osoby, ktoré majú neúplné vzdelanie a teda motivácia k ďalšiemu učeniu je pre nich nepredstaviteľná, čo významne sťažuje ich zaradenie do prípadného programu celoživotného vzdelávania. Pre túto skupinu osôb je potrebné vytvoriť komunitné odborné vzdelávanie prepojené na možnosť tvorby dotovaného chráneného integračného pracovného miesta pre sociálne podniky, alebo ich ekvivalenty, ktoré by boli zriaďované vo forme verejno-súkromného partnerstva zamestnávateľov a samospráv, komunitných pracovníkov, či tretieho sektora (podrobne rozpracované návrhy sú uvedené v kapitolách nižšie).

*Osoby stigmatizované zdravotným stavom, vyšším vekom, rasovým či etnickým pôvodom.*

Jedná sa o skupinu osôb, ktorá trpí osobitnými prekážkami v ich integrácii na trh práce a preto je aj ich označenie za subjekty vnútorných kapacít trhu práce SR sporné a nejasné. Avšak rozhodne je potrebné týmto ľuďom vytvoriť mechanizmy a nástroje APTP, na ktoré budú reagovať pozitívne aspoň vo väčšine a najmä v mladšej vekovej kategórii. Je nutné uviesť, že sa jedná o najťažšie zamestnateľné skupiny obyvateľov. Dobrá prax systému komunitných centier poukazuje na zmyslupnosť týchto opatrení, ktoré však musia byť implementované v oveľa širšom zábere sociálnej pomoci, ako u predchádzajúcich skupín. Podporované vzdelávanie, s chráneným pracovným miestom a následným sociálnym poradenstvom sa totiž často nezaobídu bez pomoci s bývaním, prekonávaním ťažkých životných situácií neriešiteľných

<sup>57</sup> V roku 2007 dánsky parlament schválil zákon č. 556, ktorý dáva každému občanovi právo na proces uznávania výsledkov neformálneho a informálneho učenia sa.

<sup>58</sup> Francúzsko má vybudovaný národný systém validácie, prostredníctvom ktorého bez priamej účasti na formálnom vzdelávaní a na základe posúdenia poroty je možné jednotlivcovi udeliť kvalifikáciu.

<sup>59</sup> V Holandsku v roku 2009 ako opatrenie proti finančnej kríze zaviedli proces Ervaringcertificaat a jemu podobný Ervaringsprofiel. Tieto schémy boli zamerané na rekvalifikáciu osôb priamo v podnikoch trpiacich dôsledkami krízy s cieľom udržať firmy pri živote a prekvalifikovať ľudí akreditovaným spôsobom na iné profesie.

samotnými účastníkmi takéhoto programu a v neposlednom rade i budovaním kariérnej sebadôvery účastníkov. Projekty realizované najmä v obciach s vynikajúco pripravenými a angažovanými odborníkmi potvrdzujú, že i takéto skupiny obyvateľov môžu byť kvalitnými subjektami vnútorných kapacít trhu práce (Spišský Hrhov). Avšak náklady na štart takýchto opatrení APTP samospráv (hoci realizovaných len pilotne mimo zákon o službách zamestnanosti) sú pomerne vysoké a preto by mali byť vždy predmetom posudzovania projektových zámerov. Punc kvality by malo dať práve spomínané verejno-súkromné partnerstvo, ktoré dokáže jednak trvalú udržateľnosť projektu, ale i trhovú zmyslupnosť zámeru a vzdelávania.

Na záver je vhodné uviesť, že APTP má zásadný vplyv na správanie sa vnútorných kapacít trhu práce. Jednotlivci sú vystavení vplyvu národných politik, či stratégií aplikovaných štátom a na tieto vplyvy reagujú. Za účelom pridanej hodnoty tohto dokumentu je potrebné dodať, že existujú formy a nástroje APTP, ktoré nie sú v podmienkach SR vôbec používané, alebo sú používané v obmedzenom režime, čo spôsobuje, že APTP nepôsobí dostatočne efektívne. Práve pomenovaním týchto nástrojov je možné zlepšiť vnútorné kapacity trhu práce v SR a zlepšiť tak dostupnosť pracovnej sily pre zamestnávateľov zo Slovenska.



## Súbor opatrení:

### Krátkodobé opatrenia:

- Pretestovať systém aktuálne zavedenej APTP a zlepšiť dostupnosť dát potrebných pre testovanie efektívnosti APTP
- Zvýšiť finančné investície do APTP a eliminovať výpadky jeho financovania
- Zvýšiť zaangažovanosť samospráv na APTP v prepojení na vlastných sociálnych pracovníkov, mentorov a odborný dohľad (pozície majstrov-tútorov) nad vytvorenými pracovnými miestami (najmä tvorba obecných podnikov s chránenými pracovnými miestami dlhodobo financovaná z prostriedkov APTP)
- Zabezpečiť dostupnosť nástrojov APTP pre každého
- Zmeniť štruktúru nástrojov APTP smerom k inovatívnym opatreniam aplikovaným v starých členských štátoch EÚ a zavedením inovatívnych nástrojov APTP (ktoré sú uvedené v tejto kapitole)
- Garantovať UoZ možnosť zapojiť sa do nástrojov APTP od prvého dňa jeho registrácia za UoZ

### Dlhodobé opatrenia:

- Akútne eliminovať neustálu novelizáciu právnych noriem v oblasti podnikania a zamestnávania a upustiť od schvaľovania zákonov s krátenom legislatívnom konaní.
- Zvýšiť kvantitu i kvalitu digitalizovaných dát potrebných pre analýzy a výskum APTP
- Vytvoriť platformu dobrej praxe v oblasti APTP z iných ČŠ EÚ s cieľom ich overenia na pilotných programoch v SR
- Zavedenie rekvalifikačného vzdelávania dlhodobého charakteru pre dospelých s nesprávnou profesionálnou orientáciou pre trh práce
- Podpora duálneho vzdelávania pre študentov stredných škôl, ale i pre rekvalifikačné vzdelávanie dlhodobého charakteru
- Vypracovanie národnej stratégie budovania inovatívneho a moderného trhu práce postaveného na vedomostiach a technickom pokroku.

### 2.1.b) *Pasívna politika zamestnanosti*

V úvode je potrebné uviesť, že pasívna politika zamestnanosti (ďalej len PPZ) je staršou formou politiky trhu práce ako APTP. Jej zavedenie je typické najmä pre obdobie 70-tych rokov 20. storočia, avšak nie v podmienkach strednej Európy. Kapitalistické krajiny sa práve v spomínanom období začali dostávať do recesie, čo spôsobilo veľké sociálne napätie. Veľmi zaujímavým výsledkom je rozdelenie PPZ medzi štát a odborové združenia, čo nie je v podmienkach SR možné z dôvodu absencie právnych noriem i historickej skúsenosti.

Podľa Liptákovej (2008) úlohou Pasívnej politiky zamestnanosti „je zmierňovať dôsledky a dopady nezamestnanosti na životnú úroveň nezamestnaných. PPZ pomáha nezamestnaným najmä v ich zložitej sociálno-ekonomickej situácii formou finančnej podpory, ktorá je plnením nahrádzajúcim stratu príjmov zo zamestnania, z ktorého občan platil príspevok z poistenia v nezamestnanosti. Pasívna politika zamestnanosti teda zahŕňa také opatrenia politiky zamestnanosti, ktoré riešia dôsledky vzniknuté stratou zamestnania formou podpory alebo príspevkov v nezamestnanosti“<sup>60</sup>. Štáty zvyčajne zakotvujú podmienku vzniku nároku na podporu v nezamestnanosti založenú na dĺžke zamestnania predchádzajúceho strate zamestnania, čo je v podmienkach SR systém založený na platení poistného do fondu nezamestnanosti vedeného Sociálnou poisťovňou. Od 1.1. 1994 tak došlo k definitívnemu oddeleniu úhrad PPZ od štátneho rozpočtu.

PPZ významným spôsobom ovplyvňuje ochotu disponibilnej pracovnej sily vstúpiť na trh práce a zotrvať na ňom. Tým priamo ovplyvňuje i správanie sa vnútorných kapacít trhu práce. Ako je už vyššie uvedené, v roku 1996 nastala na Slovensku kolízia nástrojov PPZ so zdravým rozumom, kedy sociálne dávky UoZ boli vyššie ako bola minimálna mzda. Je zrejmé, že sa jednalo o zásadný problém, ktorý demotivoval UoZ vstúpiť na trh práce. Rovnako je potrebné uviesť, že rovnako demotivujúco pôsobí, ak je rozdiel príjmu osoby bez práce inkasovaný z titulu PPZ a minimálnej mzdy (resp. očakávanej mzdy) veľmi malý.

„Nakoľko je v mnohých prípadoch rozdiel medzi sociálnou dávkou a zarobenou mzdou minimálny, ľudia radšej uprednostňujú pasívne prijímanie sociálnych dávok pred

<sup>60</sup> LIPTÁKOVÁ, P. Tvorba a realizácia programů aktivní politiky zaměstnanosti na úřadu práce, Masarykova univerzita, 2008, s. 21.

hľadáním práce<sup>61</sup>. A práve toto si Slovensko uvedomilo a po r. 2004 začalo intenzívne zavádzať vlastné nástroje APTP (viď zákon o službách zamestnanosti a predchádzajúcu stať o APTP).

Podľa ust. § 10 Zákona č. 417/2013 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi je sociálna dávka určená na zabezpečenie základných životných podmienok. Dávka je vyplácaná vo výške:

- a) 67,80 eura mesačne, ak ide o jednotlivca,
- b) 129 eur mesačne, ak ide o jednotlivca s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi,
- c) 117,80 eura mesačne, ak ide o dvojicu bez detí,
- d) 176,40 eura mesačne, ak ide o dvojicu s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi,
- e) 188,40 eura mesačne, ak ide o jednotlivca s viac ako štyrmi deťmi,
- f) 237,70 eura mesačne, ak ide o dvojicu s viac ako štyrmi deťmi.

Žiaľ verejnosť ešte stále trpí utkvitou predstavou, že dlhodobí nezamestnaní, obyvatelia MRK, alebo tzv. zneužívatelia sociálneho systému, poberajú obrovské sumy vo forme pasívnej pomoci systému PPZ. Už z ustanovení § 10 je zrejmé, že dávky sú natoľko nízke, že len ťažko môžu pokrývať základné životné potreby. Pre ich výšku je Slovensko naopak vystavované kritike medzinárodných aktivistov, nakoľko rodiny s takýmto príjmom nemôžu zabezpečiť základné potreby pre deti, ktoré týmto nemajú zabezpečenú ochranu svojich základných ľudských práv. Avšak z pohľadu PPZ sa jedná o silnú motiváciu poberateľa týchto dávok zamestnať sa na trhu práce.

Dávky v nezamestnanosti sú založené na systéme zásluhovosti a preto nepredstavujú mimoriadnu záťaž pre sociálny systém. Rovnako je správne uviesť, že dávky v nezamestnanosti predstavujú 55% z vymeriavacieho základu, z ktorého si zamestnanec pred stratou zamestnania platil odvody do fondu nezamestnanosti.

SR zaviedlo ako ďalší z nástrojov PPZ i inštitút predčasného dôchodku, ktorí autori považujú za kontraproduktívny vzhľadom na skutočnosť, že slovenská ekonomika (v

<sup>61</sup> PARAJ, J. Aktívna politika zamestnanosti a rast zamestnanosti v SR, Bankovní institut vysoká škola Praha, 2012, s.25

mimopandemickom období) neustále hlási potrebu „dovozu“ pracovnej sily z tretích krajín a neudržateľne nastaveným dôchodkovým systémom.

Aké inovácie systému PPZ je možné ešte v 21. storočí vymyslieť a aplikovať v podmienkach SR?

Pod PPZ by bolo možné zaradiť niektoré opatrenia preventívneho charakteru a to najmä posilnenie kapacít sociálnych a komunitných pracovníkov, (okrem budovania chránených pracovísk, ktoré by nemali byť tvorené len pre zdravotne hendikepovaných, ale pre všetky skupiny, ktorým bude tento typ chráneného zamestnania odporúčaný sociálnym posudkom, ktoré sú nástrojom APTP), posilnením kompetencií samospráva a ich sociálnych pracovníkov v rozhodovaní. Ide najmä o to, že sociálny a komunitný pracovník pôsobí lokálne a pre záujemcu o nástroje PPZ je takáto osoba ľahšie dostupná. Rovnako vie z titulu poznania osobného stavu tohto človeka lepšie posúdiť, akým smerom by sa jeho aktivácia, či pasívna pomoc mohla uberať najefektívnejšie. Ďalším nástrojom prevencie je vytváranie chráneného bývania pre ženy, ktorým manželia nedovolia chodiť do práce a samé sa od nich (najmä pre finančnú závislosť a stratu strechy nad hlavou pre ženu a deti) nedokážu odpútať. Najmä v MRK je takýchto žien, ktoré sú bez väčších prekážok zamestnateľné, ale z dôvodu manželovho zákazu pracovať nechodia do práce, veľké percentuálne zastúpenie.

Dnes už nie je ambíciou štátu „zalepiť oči“ poberateľom dávok a tak sa vyhnúť sociálnym konfliktom. Práve naopak, SR sa dlhodobo snaží PPZ stavať na druhú koľaj a prioritou je kladená APTP. Uvedená stratégia je v medzinárodnom kontexte považovaná za správnu a zmysluplnú.

Ak APTP ovplyvňuje správanie sa pracovnej sily (najmä z pohľadu vnútorných kapacít trhu práce v SR), tak rozhodne ho ovplyvňuje i PPZ. A preto pre aktiváciu poberateľov pomoci PPZ a ich následné zaradenie na trh práce je dôležité:

- viac neznižovať jednotlivé dávky,
- zrušiť inštitút predčasného dôchodku
- zmeniť ústavný zákon o odchode do dôchodku po odpracovaní 40-tich rokov
- posilniť kapacity sociálnych a komunitných pracovníkov
- vytvoriť ochranné mechanizmy pred uviaznutím v nástrojoch pomoci PPZ

**Súbor opatrení:****Krátkodobé opatrenia:**

- viac neznižovať jednotlivé sociálne dávky,
- zrušiť inštitút predčasného dôchodku
- zmeniť ústavný zákon o odchode do dôchodku po odpracovaní 40-tich rokov

**Dlhodobé opatrenia:**

- posilniť kapacity sociálnych a komunitných pracovníkov v oblasti PPZ a jej následného prepojenia na APTP
- vytvoriť ochranné mechanizmy pred uviaznutím jednotlivca v nástrojoch pomoci PPZ

**2.1. c) Daňová a odvodová politika štátu**

Daňová a odvodová politika trhu práce pôsobí mimoriadnej intenzívne na správanie sa vnútorných kapacít trhu práce. Mimoriadne vysoké daňovo – odvodové zaťaženie práce pôsobí ako príčina:

- vysokého podielu čiernej práce v SR
- vysokého podielu priznávania len časti dôchodkov
- vysokého podielu chudobných pracujúcich
- vysokého podielu nelegálneho zamestnávania živnostníkov

Spoločnosť je dlhodobo vystavená tlaku príliš vysokého odlivu prostriedkov, ktoré sú určené pre zamestnancov, do fondov sociálneho a zdravotného poistenia. Rovnako je dôležité dodať, že samotné zdanenie práce nie je až také vysoké. „Napriek tomu, že Slovensko patrí v rámci OECD medzi krajiny, ktoré v poslednej dekáde znížili daňovo-odvodové zaťaženie práce najvýraznejšie, avšak súčasná úroveň zaťaženia je nad priemerom OECD. V časoch silnej potreby konsolidácie verejných rozpočtov znižujú zaťaženie práce hlavne krajiny, kde došlo k zvýšeniu DPH, čo je v súlade s odporúčaniami OECD presunúť daňový mix od priamych k nepriamym daniam (vrátane majetkových daní). A teda odklon od tohto odporúčania vo forme zmrazenia možnosti zvýšiť nepriame

dane, vrátane dane z nehnuteľností, sa pravdepodobne premietne do nedostatočného zníženia zaťaženia práce, ktoré by však mohlo viac zvýšiť ekonomický rast a zamestnanosť na Slovensku. Daňová úľava pre rodiny je v súčasnosti už nadpriemerná v rámci OECD, avšak z pohľadu trhu práce pôsobí demotivačne na návrat do zamestnania rodiča starajúceho sa o dieťa<sup>62</sup>.

Najmä vysoké odvody pôsobia ako spúšťače množstva negatívnych spoločenských javov. Vzhľadom na veľmi nízke príjmy Slovákov v porovnaní s priemerom EÚ sa každý snaží nájsť pre neho najvýhodnejší spôsob získania príjmov.

Je potrebné si uvedomiť, že sa jedná o prepojené nádoby, pričom jednou nádobou je potreba vysokého výberu prostriedkov do fondov verejného zdravotného poistenia a sociálneho poistenia, a zároveň druhou nádobou je vysoká zamestnanosť so všeobecným priznaním všetkých dôchodkov, podliehajúcim spomínaným odvodom. Avšak práve na Slovensku sa objavil fenomén, že v čase vysokého rastu zamestnanosti a významného poklesu nezamestnanosti na konci roka 2019, poberali odvodové fondy najvyššie príjmy, no nijakým spôsobom sa nezlepšila zdravotná starostlivosť, ani nerástli výdavky zdravotných poisťovní do systému výkonu zdravotnej starostlivosti. Naopak, Slovensko sa pýši nelichotivou metou – na onkologickú liečbu k nám prúdi len 22% moderných liekov, ktoré sa vo svete bežne používajú už viac ako 10 rokov. Avšak onkologické ochorenia tvoria druhú najčastejšiu príčinu smrti Slovákov (aj tých, čo pracujú a tvoria vnútorné kapacity trhu práce). Na prvý pohľad zdravotníctvo neovplyvňuje vnútorné kapacity trhu práce, avšak má nepriamy ale zásadný vplyv. Ak onkologický pacient musí prejsť najprv lacnou liečbou a neskôr v prípade udelenia výnimky i tou drahšou, ako dlho bude práceneschopný? Neuviazne v systéme invalidity len preto, že liečba je poskytovaná prioritne nízko nákladovo? Vráti sa takýto človek na trh práce, ak už začne poberať invalidný dôchodok? A koľko prostriedkov musí okrem systému verejného zdravotníctva vynaložiť samotná Sociálna poisťovňa na plnenie nemocenských dávok a neskôr i dávok invalidného poistenia? Teda v prípade sociálneho poistenia je so systémom verejného zdravotného poistenia prepojenou nádobou množstvo čerpaných dávok, ktoré i napriek rastu príjmov nedokážu pokryť výdavky na systém sociálneho poistenia (všeobecne), pričom vlády chcú skracovať vek odchodu do dôchodku. Rovnako je dôležité

<sup>62</sup> <https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/danove-zatazenie-prace-slovensku-je-stale-vysoke.html?forceBrowserDetector=blind>

dodať, že dôchodková reforma prostredníctvom druhého piliera zostala len formálnou reformou z dôvodu zníženia pomeru odvádzaných prostriedkov z vymeriavacích základov.

Tieto anomálie len vyvolávajú tlak na odchod Slovákov do zahraničia, potrebu sporiť si na horšie časy iným spôsobom (než platením starobného sporenia) a zneužívanie systému verejného zdravotníctva, či sociálneho poistenia. Sociálna poisťovňa doposiaľ nevykonala analýzu podielu počtu práceneschopností u ľudí, ktorí tesne pred nástupom na PN stratili prácu (teda čerpajú dávky v ochrannnej dobe), alebo prácu stratili vo výpovednej dobe (touto informáciou SP nemôže disponovať z dôvodu absencie údajov), resp. tesne pred stratou zamestnania. Hoci by táto analýza priniesla len potvrdenie dlhodobo známych skutočností o zneužívaní systému, nehovorila by nič o tom, že Slováci zanedbávajú preventívnu zdravotnú starostlivosť a že zdravotníctvo neposkytuje z verejných zdrojov takú liečbu, aká je pre rehabilitáciu pracovnej sily vo vyspelých krajinách bežne poskytovaná. Úmyselne bol použitý pojem rehabilitácia pracovnej sily, nakoľko Slovensko disponuje obmedzeným objemom vnútorných kapacít trhu práce, ktorá prirodzene využíva na svoju rehabilitáciu systém verejného zdravotného poistenia a služieb poskytovaných zdravotníckymi zariadeniami.

„K posúdeniu vzťahu doby dožitia a záťaže z porúch zdravia je vhodným ukazovateľom doba dožitia v zdraví (healthy life expectancy). Recipročnú hodnotu predstavuje celková doba prežitá v chorobe. Napr.: Taliansko, má najdlhšiu strednú dĺžku života s najkratším obdobím života s chorobami (7,9 rokov), opakom je Maďarsko s najkratšou strednou dĺžkou života s najdlhším obdobím prežitím v chorobách (10,7 roka). Objektívne môžeme pokladať starnúceho človeka za zdravého vtedy, keď sú u neho všetky prejavy starnutia kompenzované a nie je vyčerpaná jeho schopnosť adaptability. Zo subjektívneho hľadiska sa starý človek cíti zdravým vtedy, keď sa neponosuje na svoj zdravotný stav, cíti sa dobre, je sociálne dobre adaptovaný a dobre toleruje svoje životné prostredie“<sup>63</sup>. Autori štúdie (Potančoková a Šprocha) sa tiež zamerali na analýzu zdravotného stavu starnúcej populácie v Európe a porovnali podiel osôb vo veku viac ako 50 rokov s dobrým a veľmi dobrým zdravím. Slovensko získalo mimoriadne nepriaznivé hodnotenie. Veľmi podobné hodnotenie získalo aj v hodnotení Podielu osôb vo veku 50 a viac rokov so zlým a veľmi zlým zdravím. Z uvedeného teda vyplýva, že najmä pracovná

<sup>63</sup> [http://www.ruvztn.sk/starnutie\\_populacie\\_2.pdf](http://www.ruvztn.sk/starnutie_populacie_2.pdf)

silu po 50-tke je často predčasne vyradená z trhu práce kvôli zlému zdravotnému systému, resp. preto, že systém zdravotníctva svojim nastavením nereflektuje ekonomické argumenty a potreby trhu práce.

Ako inovatívny nástroj by preto mohli pôsobiť opatrenia, ktorými by sa znížili odvody do fondov verejného zdravotného poistenia, ak by fyzická osoba v priebehu roka zabsolvovala všetky zákonom zadané preventívne prehliadky. Toto opatrenie by prinieslo nielen zníženie odvodov, ale i lepšiu prevenciu a pokles nákladov na následnú liečbu ochorení, ktoré boli preventívnymi prehliadkami odhaliteľné.

Rovnako by bolo vhodné zaviesť opätovne systém chráneného zamestnávania osôb dlhodobo nepracujúcich (nielen UoZ) formou odpustenia odvodov po dobu 36 mesiacov poskytovania chráneného zamestnávania<sup>64</sup>.

Ďalej by bolo vhodné zaviesť daňovú odpočítateľnosť nákladov na celoživotné vzdelávanie zo základu dane za účelom podpory celoživotného vzdelávania a teda i zvyšovania adaptability ľudských zdrojov na trhu práce.

Spotreba Slovákov rastie oveľa rýchlejšie ako v starých členských krajinách. Preto by bolo spravodlivejšie postihnúť vyššími daňami spotrebu na úkor odvodov. Počas pandémie bolo Slovensko jednou z mála krajín, v ktorých spotreba klesla len o 1,20%<sup>65</sup>. Rovnako OECD dlhodobo poukazuje na potrebu zvyšovania majetkových daní (najmä daní z nehnuteľností, avšak je potrebné dodať, že nie je možné zaviesť systém pôvodne navrhovaný vládou SR, ktorým by sa vytvorila cenová mapa nehnuteľností a cena nehnuteľností by bola násobená koeficientom 1,6%!!! Uvedený postup by prehĺbil sociálne rozdiely). Uvedená zmena štruktúry daní a odvodov by mohla mať pozitívny vplyv na boj proti nelegálnemu zamestnávaniu. Slovensko sa zatiaľ neodvážilo zaviesť povinnosť vyplácania miezd výhradne bezhotovostnou formou, resp. zásadnejšie obmedzenie hotovostných transakcií. Práve priznávanie časti mzdy spôsobuje tlak na výpadky odvodov a daní. Ďalej na nelegálne zakrývanie týchto výdavkov samotnými podnikateľmi (čo je často kompenzované tzv. „kupovaním faktúr“ a teda sa tým priamo podporuje sekundárna

<sup>64</sup> Pričom je vhodné určiť strop príjmu.

<sup>65</sup> Podľa analytikov ministerstva financií, ktorí v najnovšej makroekonomickej prognóze odhadli, súkromná spotreba tento rok medziročne poklesne len o 1,2 percenta zdroj: <https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/2216828-pokles-spotreby-domacnosti-bol-druhy-najnizsi-v-europe>



daňová kriminalita). Obmedzenie nakladania s hotovosťou je budúcnosťou úspešného boja proti odvodovej a daňovej kriminalite.

A práve tu je potrebné sa pristaviť pri právnej úprave odvodovej a daňovej kriminality. Spoločnosť (vrátane bežných obyvateľov) toleruje daňovú a odvodovú kriminalitu a často sa jej zúčastňujú i obyčajní ľudia, nevedomujúc, akého vážneho deliktu sa dopustili a aká sankcia im za to hrozí. Práve absencia osvedčenia a nízke % odhalenia tejto kriminality spôsobujú posúvanie hraníc páchatelmi a najmä vysokú účasť bežného obyvateľstva na jej páchaní. „Najčastejšou formou páchania trestnej činnosti v tejto oblasti je práca „na čierno“, kedy dôjde k nepriznaniu (zatajeniu) príjmu ani samotným zamestnávateľom a ani nelegálnym zamestnancom. Obdobne je páchaná trestná činnosť i vyplácaním časti mzdy na ruku mimo priznanú a daňami a odvodmi zaťaženú sumu vyplatenú na účet. Osobitnou kategóriou je nepriznanie časti príjmu vo forme tzv. nepenažných príjmov, ktorými môže byť príjem vo forme naturálií, používania služobného motorového vozidla na súkromné účely, alebo poskytnutie tovarov, služieb, alebo úrokov vo výhodnejšej sume, akoby zamestnávateľ poskytol nezávislej osobe“<sup>66</sup>.

„Kým štát nebude motivovať k riadnemu priznávaniu daní a odvodov tým, že eliminuje disproporciu medzi daňovým zaťažením kapitálu s daňovým a odvodovým zaťažením práce, dovedy sa budú zamestnanci i zamestnávatelia na spolupodieľať na páchaní tejto formy trestnej činnosti. Paradoxom praxe vyšetrovania takýchto skutkov je však beztrestnosť pre zamestnanca, ktorý neraz inak ako načierno pracovať nechce. Jedná sa o prípady, kedy sa zamestnanec vyhýba exekúciám, či plateniu výživného, ktoré je možné postihnúť z jeho oficiálnych príjmov. Páchatelom je v tomto prípade v drvivej väčšine uzatvorených prípadov len samotný zamestnávateľ bez akéhokoľvek postihu zamestnanca“<sup>67</sup>.

Mnoho Slovákov pracuje „na čierno“ a popri tom poberajú i dávky v nezamestnanosti, čím sa dopúšťajú popri trestnom čine skrátenia dane a poistného i subvenčného podvodu.

<sup>66</sup> BAKOŠOVÁ, A. a kol. Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce I. Bratislava. Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.86

<sup>67</sup> BAKOŠOVÁ, A. Daňové trestné činy, Univerzita Mateja Bela Právnická fakulta, 2020, s. 44

Ďalším prostriedkom pre obchádzanie zákona a následnú daňovú kriminalitu predstavuje nelegálne zamestnávajúce živnostníkov. „Je dôležité rozlišovať, či sa i napriek uzatvorenej obchodnej zmluve nejedná o naplnenie znakov závislej práce. K posúdeniu tohto právneho konfliktu slúži inšpekčná činnosť Inšpektorátov práce, ktoré stále častejšie rozhodujú o prekvalifikovaní obchodného vzťahu na pracovnoprávny. Keďže živnostníci majú oveľa nižšie daňovo odvodové zaťaženie ako zamestnanci, často touto formou obchádzajú povinnosť uzatvoriť pracovnoprávny vzťah. Živnostníka k takémuto postupu inšpiruje najmä možnosť uplatniť si až 60% z príjmu do nákladov bez akýchkoľvek dokladov a k paušálnym nákladom si môže pripočítať i zaplatené poistné. Rozdiel si zdaní a jeho odvody sa mu počítajú z príjmu zníženého o paušálne (často absolútne neexistujúce) náklady. Nie je trestné, ak takýto živnostník využije zákonné prostriedky na daňovú a odvodovú optimalizáciu. Problém nastáva vtedy, ak sa preukáže, že práca, ktorú vykonával, nebola podnikaním, ale klasickou závislou činnosťou“<sup>68</sup>.

**Odhaduje sa, že ročne až 60.000 osôb pracuje „na čierne“. Ak sa k tejto hodnote pripočítajú počty osôb, ktorí priznávajú len časť svojho príjmu a nelegálne zamestnaní živnostníci, je nutné skonštatovať, že na tejto forme páchania trestnej činnosti sa každoročne podieľajú stotisíce občanov. Preto je miera tolerancie jej páchania taká vysoká.**

Z uvedeného vyplýva, že snaha o zbavenie sa povinnosti platiť odvody a dane, resp. o jej obmedzenie je trvalou a veľmi hlboko zakorenenou súčasťou slovenskej spoločnosti. Práve preto by malo dôjsť k zásadnej zmene postojov najmä MV SR, ale i rezortu práce, ktoré by mali významnejšie posilniť osvetu i represiu. Je však potrebné zdôrazniť, že represia sama o sebe nikdy nebude postačovať. Tento fakt potvrdzujú i najprísnejšie trestné sadzby v Európe zavedené na Slovensku. História nás učí, že čím sú tresty drakonickejšie, tým viac prekvitá korupcia a klientelizmus na úrovni tých, ktorí o trestoch rozhodujú (polícia, prokuratúra a súdnictvo). Práve naopak, popri vysokých trestoch je potrebné dbať aj na iné opatrenia, ako sú osvetu a prípadne bonusy za neporušenie zákona. Osvetu je nutné považovať za oveľa účinnejšiu, než represiu.

Okrem toho je potrebné významne potierať prípady nelegálneho zamestnávania živnostníkov Inšpektorátmi práce, ktorému chýba systémové vyhľadávanie i mechanizmy

<sup>68</sup> BAKOŠOVÁ, A., Daňové trestné činy, Univerzita Mateja Bela Právnická fakulta, 2020, s. 47

jeho zisťovania. Okrem toho je potrebné, aby za spáchanie takéhoto trestného činu boli postihovaní i zamestnanci.

Ďalej je potrebné uviesť, že zamestnávateľia, ktorí riadne priznávajú príjmy svojich zamestnancov sú vždy v konkurenčnej nevýhode oproti tým, ktorí zákon porušujú. Je dôležité zaviesť preto mechanizmu ochrany zodpovedných zamestnávateľov pred tými, ktorí podvádzajú. Žiaľ je typickým javom pre Slovensko, že zodpovedný zamestnávateľ dopláca na nezodpovedných, ktorí nie sú dostatočne postihovaní, čo im umožňuje podvádzať ďalej. Zákaz podnikania by v prípade zistenia takýchto deliktov mohol byť účinnou zbraňou.

Na záver je dôležité dodať, že otázka vysokého daňovo-odvodového zaťaženia významne ovplyvňuje postoje ľudských zdrojov na trhu práce a tým i reálnu vnútornú kapacitu trhu práce. Potieraním nelegálneho zamestnávania a zvýšeným výberom daní a odvodov z úplných priznaných príjmov by malo dôjsť k rastu príjmov fondov verejného zdravotného a sociálneho poistenia i daní. Tento rast by zase mohol vytvoriť priestor pre následný pokles najmä odvodového zaťaženia práce. Rovnako je priestor pre jeho pokles zmenou prístupu k prevencii v zdravotníctve a následného znižovania odvodov. Neopomenuteľnou je i potreba odvodového oslobodenia pre osoby, ktoré majú problém vstúpiť na trh práce. A v neposlednom rade je tu i otázka platenia neprimerane nízky odvodov za poistencov štátu a to na úkor pracujúcich.

## Súbor opatrení:

### Krátkodobé opatrenia:

- Vykonať testovanie dát Sociálnej poisťovne z pohľadu diagnóz a ich prepojenia na dlhodobú invaliditu, PN s prepojením na stratu zamestnania (čerpanie dávok v ochrannnej dobe) a pod.
- Znížiť odvodové zaťaženie práce
- Zaviest' oslobodenie od odvodov pri tvorbe chránených pracovných miest pre ťažko zamestnateľné skupiny obyvateľstva
- Zaviest' daňovú odpočítateľnosť nákladov/výdavkov fyzickej osoby od základu dane za účelom podpory celoživotného vzdelávania
- Zvýšiť kontroly z inšpektorátov práce zamerané na nelegálne zamestnávanie živnostníkov
- Zvýšiť osvetu medzi zamestnancami, zamestnávateľmi a SZČO pracujúcimi na živnosť o dôsledkoch nepriznávania svojich príjmov
- Zvýšiť početnosť trestov zákazu podnikania u tých zamestnávateľov, ktorým sú pokuty udelené opakovane.

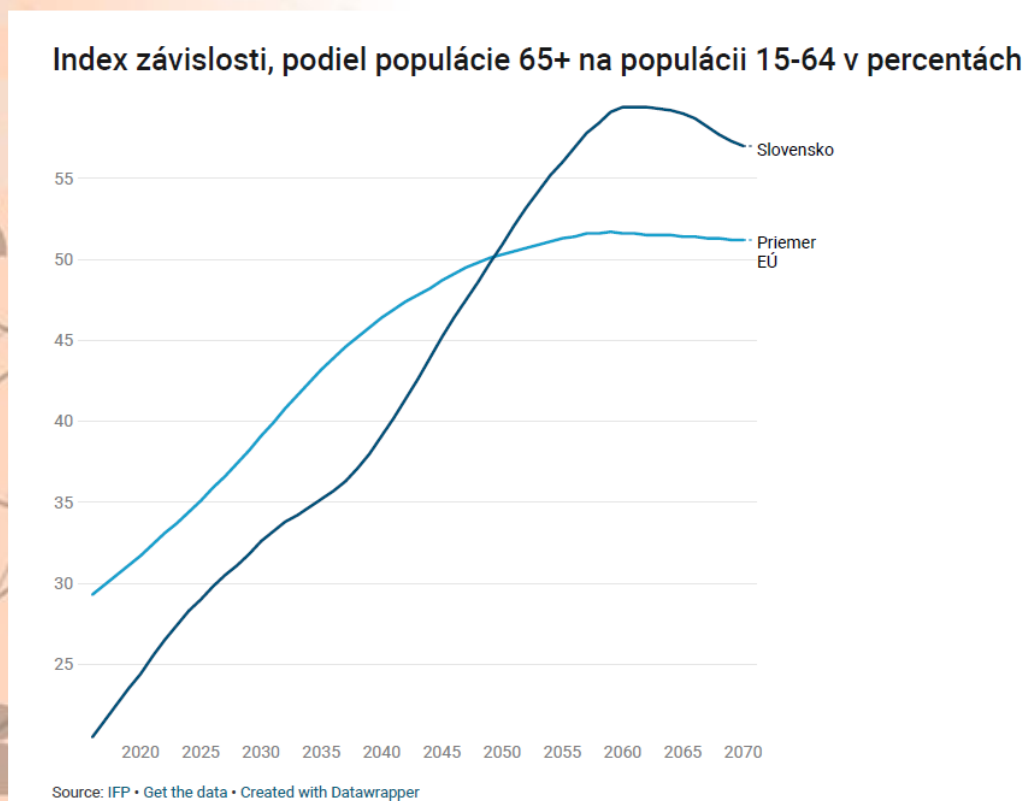
### Dlhodobé opatrenia:

- Vynucovať priznávanie celého príjmu do vymeriavacích základov pre platenie odvodov
- Zlepšovať zdravotný stav zamestnancov s cieľom eliminácie invalidity a vysokých výpadkov pracovnej sily počas PN s cieľom eliminovať predčasný odchod pracovnej sily z trhu práce v dôsledku jej zdravotného vyčerpania a prepadu k invalidite
- Skrátiť dobu čakania na vyšetrenie s cieľom eliminovať straty zamestnávateľov platením „paragrafov“ ako náhrad mzdy za návštevu u lekára
- Vytvoriť systém odvodových bonusov pre zamestnancov, ktorí pravidelne podstúpia všetky predpísané preventívne prehliadky
- Zavedenie povinnosti vyplácania miezd výlučne na bankové účty
- Zavedenie trestné stíhania i zamestnancov, ktorým bude dokázané, že o nepriznávaní svojho príjmu, alebo jeho časti vedeli.

### 2.1. d) *Dôchodková politika štátu*

Starobné dôchodky sú „horúcou“ témou celej vyspelej Európy a vo Francúzsku zásah do dôchodkového systému vyvolal v rokoch 2019-2020 rozsiahle protesty širokej verejnosti. Žiaľ, otázka dôchodkovej politiky vlády je vždy otázkou predvolebných preferencií a víťazstva vo voľbách. Slovensko nedozrelo tak ďaleko, aby mohlo formou plebiscitu určovať pravidlá pre odchod Slovákov do dôchodku. Veľmi pozitívnym príkladom je vysoko kvalitná forma priamej demokracie vo Švajčiarsku, ktoré si svoj dôchodkový systém vďaka vzdelanému obyvateľstvu chráni a teda prekážkou nie je ani priama demokracia. Slováci nemajú dostatočné povedomie o podmienkach a najmä o problémoch s prognózovaním dôchodkového systému, najmä vzhľadom na predpoklad výrazného starnutia populácie. Slováci patria ku krajinám s najrýchlejšie starnúcim obyvateľstvom v Európe. Môže takáto krajina hazardovať s politizáciou otázky dôchodkového zabezpečenia?

#### Obrázok č.8



Zdroj: <https://e.dennikn.sk/1137004/slovensko-starne-prilis-rychlo-na-skore-dochodky-mapy-a-grafy/1648168>

Európske prognózy registrujú starnutie populácie v celej EÚ. Do roku 2050 by sa malo starnutie populácie v EÚ stabilizovať avšak s výnimkou Slovenska. Podľa prognóz Slovensko už v roku 2050 prebehne priemer EÚ v pomere skupiny starších obyvateľov nad 65 rokov k obyvateľom od 15-64 rokov. V roku 2060 sa očakáva rast tohto pomeru až na 59% a v roku 2070 bude o 350-tosív osemdesiatnikov viac<sup>69</sup>.

Na Slovensku sú najsilnejšie ročníky narodené od polovice 70-tych až do polovice 80-tych rokov. Pôrodnosť v tomto období bola na úrovni cca. 95 tis detí ročne, pričom dnes je to len asi polovica. „Husákové deti“ začnú čerpať starobný dôchodok približne o 15-20 rokov. Spoločnosť už dnes vie, že sa na Slovensku nenarodilo toľko detí, ktoré by boli schopné nahradiť v dospelosti výpadok tejto pracovnej sily z trhu práce. Odborníci už dlhé roky upozorňujú na hrozbu kolapsu dôchodkového systému po nástupe „Husákových detí“ do dôchodku. Na tento systém je napojený i systém zdravotnej starostlivosti a systém sociálnej starostlivosti o prestarých a chorých dôchodcov. Čiastočným riešením mala byť dôchodková reforma, ktorou sa zaviedol druhý pilier.

Ten však pod vplyvom politických zásahov utrpel a oklieštil sa. Až 70% mladých ľudí vôbec neuzatvorilo zmluvu o vstupe do druhého piliera starobného sporenia. Tí, ktorí si do druhého piliera sporia, nedostávajú na svoj účet prisľúbenú polovicu odvodov, ale oveľa menej. Podľa MPSVaR SR sa sadzba povinných príspevkov do II. piliera každoročne zvyšuje o 0,25%, avšak k dosiahnutiu ½ zaplatených odvodov majú Slováci stále ďaleko. V roku 2017 to bolo 4,25% z 18%-ného odvodu na starobné sporenie (čo predstavuje asi 23,6%-ný podiel z celkových odvodov). V roku 2021 je to 5,25% z celkového 18%-ného odvodového plnenia (teda 29,17%). Predpoklad zrovnania odvodov do I. a do II. piliera je v roku 2036!!! Až od tohto roku je možné počítať s tvorbou úspor, ktoré reálne odťažia dôchodkový systém Sociálnej poisťovne. Teda až v roku 2036 si začnú ľudia vyvážene sporiť na svoj dôchodok, pričom už v tomto roku očakávame vstup „Husákových detí“ do dôchodkového veku. Z uvedeného teda jasne vyplýva, že štátny dôchodkový systém si nedokáže vytvoriť dostatok prostriedkov na vyplácanie dôchodkov pre „Husákové deti“.

A ako súvisí táto otázka s vnútornými kapacitami trhu práce? Možno na prvý pohľad ani nie veľmi, avšak má naň zásadný vplyv.

<sup>69</sup> <https://e.dennikn.sk/1137004/slovensko-starne-prilis-rychlo-na-skore-dochodky-mapy-a-grafy/1648168>

1. Slováci si netvorí dostatok úspor, avšak majú tendenciu vlastniť nehnuteľnosti, do ktorých sa transformuje značná časť ich úspor. Preto otázku úspor (najmä jej výklad a komparáciu so zahraničím) je potrebné vykladať i v kontexte vlastníctva. Dôvodom je skutočnosť, že Slováci nechcú byť závislí od štátu v existenčných otázkach, akou otázkou bývania nepochybne je. Z uvedeného vyplýva, že Slováci majú tendenciu postarať sa o seba sami a nedôverujú štátu, že sa o nich v starobe dobre a humánne postará. Vlastníctvom nehnuteľnosti si dokážu v ťažkých časoch staroby eliminovať náklady na prenájom, ktorý by zrejme z predpokladaného poklesu dôchodkov (s ktorými súčasná legislatíva pri skrátení dôchodkového veku počítá) nedokázali platiť. Hoci teda je možné predpokladať, že Slováci budú chudobnými dôchodcami, zároveň je možné predpokladať, že nezostanú na ulici a budú mať zabezpečenú základné životné potreby. Potreba zabezpečiť si vlastné bývanie preto spôsobuje, že pracovná sila má tendenciu vyhýbať sa plateniu odvodov do Sociálnej poisťovne a priznávaniu celého príjmu. Za uváženie preto stojí i inovatívny prístup najmä pre silné ročníky populácie Slovenska v oblasti zmeny platenia odvodov:
  - a. Pre osoby staršie ako 45 rokov vytvoriť možnosť dodatočného dôchodkového sporenia do III. piliera, pričom platby by boli oslobodené od ostatných odvodov do fondov verejného zdravotného a sociálneho poistenia a boli by oslobodené i od dane.
  - b. Zároveň by tieto platby predstavovali daňovo uznateľnú položku zamestnávateľa.
  - c. Uvedené platby by teda neboli nepeňažným príjmom zamestnanca, ale riadnym príjmom zamestnanca s aplikáciou inštitútu oslobodenia.
  - d. Jednou z podmienok by malo však byť, že príjem zamestnanca po odpočítaní tohto príspevku do III. piliera by nesmel klesnúť pod hranicu minimálnej mzdy a teda by sa tým do značnej miery motivoval zamestnávateľ k priznávaniu pravdivej hodnoty vyplácanej mzdy. Sekundárne by došlo k eliminácii kriminálneho správania ako zamestnávateľa, tak i zamestnanca, ktorí po vzájomnej dohode nepriznávajú celú mzdu. Teda nepriamo by došlo k náprave aj iných nežiadúcich spoločenských javov.
2. Správanie zamestnávateľov a zamestnancov nie je možné vnímať iba optikou finančnej výhodnosti vzájomných vzťahov, ale i cez psychológiu. Je nevhodné si zatvárať oči pred

už zadanými zisteniami. Naopak, je potrebné ich dôkladne analyzovať a pochopiť správanie sa zamestnancov i zamestnávateľov. Do tejto kategórie zaiste patrí i problematika %-uálneho daňovo – odvodového zaťaženia. Ale tá je spracovaná už v predchádzajúcich stadiách. Avšak jej súčasťou je i otázka dôvery pracovnej sily v dôchodkový systém a otázka jeho zrozumiteľnosti. Transparentnosť vzťahov garantuje sporiteľovi isté práva a zvyšuje jeho dôveru v systém. Paradoxom je skutočnosť, že štát reguluje transparentnosť II. a III. piliera. Avšak ak ide o jeho vlastné transparentné správanie, tu sa žiadne opatrenia smerom k zvyšovaniu dôvery nezavádzajú. Sporitelia nemajú žiadne informácie o svojich budúcich dôchodkoch, na ktoré si sporia v I. pilieri. A ak by chceli mať, tak len veľmi povrchné a nejasné, nevraviac o zbyrokratizovanosti celého procesu. Kalkulačka zverejnená na webe Sociálnej poisťovne je prakticky nepoužiteľná, pretože bežný občan nemá vedomosti o svojom vymeriavacom základe za celé obdobie jeho práce. Naopak Sociálna poisťovňa týmito dátami sama disponuje. Preto za inovatívne opatrenie je možné pokladať i možnosť zavedenia osobného elektronického účtu sporiteľa, pod ktorým by si sporiteľ mohol prehliadať, koľko si nasporil, či je prihlásený svojim zamestnávateľom (teda, či ho nezamestnáva bez jeho vedomia „na čierno“) a i rokoch, ktoré sa mu započítavajú do dôchodku. Nie je ničím neobvyklým, že až príchodom do dôchodku ľudia zisťujú, že Sociálna poisťovňa neviduje niektoré ich zamestnávania. Dohľadávanie zamestnávateľov, ktorí sú už často skrachovaní alebo nekontaktní, je na úkor sporiteľa. Práve týmto osobným elektronickým účtom by sa sporiteľ oveľa skôr dozvedel, že mu chýba nejaké obdobie a mohol by ho dohľadať i vlastnou iniciatívou u bývalého zamestnávateľa. Okrem toho by mal tento osobný elektronický účet umožňovať aj predpokladaný výpočet dôchodku po dosiahnutí dôchodkového veku. Rovnaké povinnosti by mali byť zavedené i voči II. a III. pilieru.

3. Poslednou skupinou problémov sú neustále legislatívne zmeny v dôchodkovom systéme. Je potrebné ich minimalizovať a tým stabilizovať celý dôchodkový systém. Predčasné dôchodky a legislatívne zmeny v oblasti skoršieho odchodu do dôchodku spôsobujú, že pracovná sila na trhu práce nemá ambíciu pracovať na svojej adaptabilite a nových pracovných výzvach. Slováci po 60-tke majú tendenciu urýchliť svoj odchod do dôchodku. Minister práce Krajniak povedal, že „bude stanovený tzv. individuálny dôchodkový strop, to znamená, že každý človek, keď odpracuje 40 rokov, bude mať



nárok na dôchodok. Ak niekto bude chcieť pracovať dlhšie, bude môcť pracovať dlhšie, do tej výšky, ktorá sa bude meniť podľa priemerného veku dožitia,<sup>70</sup> Rovnako Huskákove deti si spočítali, že stačí odpracovať 40 rokov. Čo ich bude motivovať zotrvať na trhu práce? Jedná sa kvalitnú pracovnú silu vychovanú školským systémom socialistického typu. Bude mať kto túto pracovnú silu nahradiť? Neprehlíbi sa týmto opatrením nedostatok vnútorných kapacít trhu práce ešte viac? Jediným riešením je naozaj kvalitná a seriózna, odpolitizovaná a odborná dôchodková stratégia Slovenska do roku 2070. Výzva na jej vypracovanie je viac ako aktuálna a ako sme dokázali, má vplyv na vnútorné kapacity trhu práce už dnes.

#### Súbor opatrení:

##### Krátkodobé opatrenia:

- Vykonať testovanie dát Sociálnej poisťovne z pohľadu zrýchlenia rastu príspevkov do II. piliera a jeho vplyvu na schopnosť SP plniť dávky starobné sporenia dôchodcom, vytvoriť scenáre pre dôchodkovú reformu a podrobiť ich odbornej verejnej diskusii – nechať ich otestovať odborníkom z oblasti ekonómie a najmä aplikovanej matematiky
- Zaviesť oslobodenie od odvodov pri sporení do III. piliera u osôb starších ako 45 rokov
- Zaviesť daňovú odpočítateľnosť nákladov/výdavkov fyzickej osoby od základu dane za účelom tvorby úspor v III. pilieri

##### Dlhodobé opatrenia:

- Vynucovať priznávanie celého príjmu do vymeriavacích základov pre platenie odvodov
- Zvýšiť rýchlosť rastu percenta starobného sporenia do II. piliera
- Zavedenie elektronického účtu sporiteľ'a na starobné sporenie v gescii Sociálnej poisťovne so zavedením výpočtu budúceho dôchodku pri zotrvaní aktuálneho stavu platenia odvodov na starobné sporenie – zavedenie rovnakých pravidiel transparentnosti ako pri II. a III. pilieri
- Vypracovanie kvalitnej a serióznej, odpolitizovanej a odbornej dôchodkovej stratégie Slovenska do roku 2070

<sup>70</sup> <https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/2202600-krajniak-kazdy-clovek-bude-mat-po-odpracovani-40-rokov-narok-na-dochodok>

### 2.1. e) *Sociálna politika štátu*

V oblasti sociálnej politiky štátu je diskusia o vnútorných kapacitách trhu práce viac ako rozsiahla. Pre jej prehľadnosť je preto potrebné v úvode nastaviť štruktúru jej vplyvu na stav ale najmä na budúci vývoj vnútorných kapacít trhu práce.

1. Sociálna politika štátu vo vzťahu k ťažko zamestnateľným skupinám
2. Sociálna politika štátu vo vzťahu k tvorbe odťažovacích služieb pre pracujúcich
3. Sociálna politika štátu vo vzťahu k samosprávam

Všetky tri okruhy otázok sú dôležité a tvorili jednu zo základných oblastí rozvoja zamestnanosti i socialistického Československa, ktoré dokázalo prekonať problémy, ktoré moderná demokracia len tlačí pred sebou. Nie všetko, čo bolo zavedené za socializmu bolo zlé. Preto si dovoľíme krátky exkurz do histórie sociálnej politiky bývalého Československa, ktoré by mohli byť inšpiráciou pre budúcnosť a možno i pre ďalšie odborné analýzy.

V období socializmu sa štátny aparát snažil vytvoriť ilúziu, že sociálne problémy v krajine neexistujú a ak aj nejaké existujú, tak len ojedinele. V zásade postupným zánikom triednej spoločnosti mali zaniknúť i sociálne problémy. V štáte existovala prakticky takmer 100%-ná zamestnanosť a nezamestnanosť mohla byť len krátkodobá. Práve vysokou mierou zamestnanosti sa eliminovali sociálne problémy jej obyvateľov a teda všetka sociálna politika štátu bola zameraná najmä na pracujúcich. Zlyhania vo výchove mladých boli považované za prežitok kapitalizmu a nie zlyhanie spoločnosti. Obdobne sa štát staval i k páchatelom trestných činov, či príslušníkom MRK.

Štát svoju sociálnu politiku zameral na nasledovné oblasti:

- Pomoc matkám s nástupom do zamestnania zabezpečením starostlivosti o deti už do jasli.
- Pomoc ženám s nástupom do zamestnania v prípade ich fyzickej fixácie na ZŤP-ého príbuzného.
- Pomoc ťažko zamestnateľným skupinám obyvateľstva vytváraním chráneného pracovného miesta.

Matky požívali osobitnú ochranu sociálneho systému. Boli vnímané jednak ako pracovná sila, ale i zároveň ako osoby, ktoré prinášali socialistickej krajine nových obyvateľov – budúcu pracovnú silu. Zaistenie sociálnych istôt pre rodinu malo priamy vplyv na rast pôrodnosti. Práve „Husákové deti“ sú produktom spomínaných sociálnych istôt, ktoré socialistickej spoločnosti bola schopná ženám dať. Okrem nich ženy mohli naplňať i svoje osobné a kariérne ambície, čo bol jav dovedy len ťažko predstaviteľný. Žena sa stala plnohodnotným členom spoločnosti, ktorého nenahraditeľná pozícia v spoločnosti bola vysoko hodnotená a cenená.

Pádov totality ženy stratili všetky sociálne istoty. Prvé prichádzali o prácu, strácali sa miesta v škôlkach a zanikali detské jasle. Ceny vyleteli hore a bývanie sa stalo neodstupným. Je mimoriadne dôležité uviesť až abnormálny nárast rozvodovosti, pri ktorom práve ženám zostáva „čierny Peter v rukáve“. A práve v tejto problematike je kľúč k rastu zamestnanosti žien, alebo i všeobecne osôb so závislými osobami. Rovnako pádom totality stratili prácu ťažko zamestnateľné skupiny obyvateľov, ktorých pracovné miesta boli už i v časoch socializmu zvyčajne dotované. Ako je teda možné posilniť vnútorné kapacity trhu práce prostredníctvom znalostí neďalekej histórie a historických skúseností Slovákov?

#### 1. Sociálna politika štátu vo vzťahu k ťažko zamestnateľným skupinám

Ako je už vyššie uvedené, do tejto kategórie nie je možné uvádzať len osoby označené Zákonom o službách zamestnanosti ako znevýhodneného uchádzača o zamestnanie. Pre účely tejto analýzy sem patria všetky osoby, ktoré majú problém integrovať sa na trh práce a zotrvať na ňom.

S istotou je možné tvrdiť, že súčasné dávky vyplácané sociálnym systémom nijako nestimulujú takúto osobu zotrvať mimo trh práce. Tak prečo je na Slovensku taká vysoká nezamestnanosť dlhodobo nezamestnaných? A o koľko by bola vyššia, keby sme chceli do tejto kategórie zaradiť i tých, ktorí sú mimo trh práce dlhodobo a nie sú evidovaní ako uchádzači o zamestnanie? Poznáme aspoň orientačné číslo, koľko takýchto osôb na Slovensku žije?

Žiaľ, toto číslo nepoznáme. Pre empirický výskum v tejto oblasti je dôležité sa k nemu dopracovať a to prostredníctvom porovnávania dát Sociálnej poisťovne, Úradov práce a Finančnej správy SR (disponuje registrami podnikateľov a výškou podaných daňových priznaní). Takýto počin si vyžaduje vytvorenie medzirezortnej iniciatívy, čo

nie je cieľom tejto práce. Avšak je to jej odporúčaním. Z dát, ktoré by sme získali touto iniciatívou, by bolo možné kvantifikovať ekonomické náklady na prípadnú reformu sociálnej politiky ale i jej regionálne a vekové rozvrstvenie. Rovnako by sme dokázali prognózovať i efektívnosť navrhovaných opatrení. Žiaľ, takto nám nezostáva nič iné, len pracovať s hypotézami, ktoré vieme len približne kvantifikovať v potenciálnych prognózach.

Zo skúseností autorov je možné uviesť, že veľmi rozsiahlou skupinou ťažko zamestnateľných osôb sú obyvatelia MRK. Hoci sa týmto skupinám obyvateľov venuje pomerne veľký rozsah grantov a dotácií, absentuje centralizovaný štátny systém, ktorý by jednotne koordinoval postupy a metódy práce s týmito komunitami. Rozhodne by mal byť takýto systém zastrešený pod úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity, ktorý by však mal byť posilnený kompetenciami i ľudskými zdrojmi. Avšak ani takýto centralizovaný štátny úrad nedokáže situáciu v MRK zmeniť, pokiaľ nebudú vytvorené ďalšie sanačné mechanizmy na úrovni legislatívy podporujúcej tvorbu pracovných miest pre tieto osoby a systém zvýšenej starostlivosti o vzdelávanie detí z MRK.

Aký význam má centralizácia takéhoto štátneho systému pod úrad splnomocnenca pre rómske komunity (ďalej len „úrad splnomocnenca“)? Prečo táto otázka nemôže zostať pod gesciou rezortu práce? Odpovedí viac a preto ich budeme uvádzať postupne.

V prvom rade ide o úzke prepojenie súčinnosti samospráv s úradom splnomocnenca. Rezort práce nedokáže vytvárať efektívne komunikačné, ale i legislatívne väzby so samosprávami. Okrem toho každá obec ma inú východiskovú situáciu. Každá obec disponuje iným ľudským potenciálom viesť projekty integrácie MRK na trh práce a každá obec má inú vybavenosť. Momentálne prebieha riešenie problémov MRK len projektovo. A to ako z pohľadu zákona o službách zamestnanosti, tak i z pohľadu rôznych grantov. Absentuje odborné vedenie sociálnych pracovníkov a ich primerané odmeňovanie. Ďalej absentuje nadväznosť pracovných príležitostí na prácu sociálnych pracovníkov. Poslednou skupinou problémov je absencia dodatočnej pomoci so vzdelávaním detí z MRK. Akoby všetky problémy zostali na pleciach samospráv bez dostatočného metodického vedenia a finančného krytia výdavkov. Ako z uvedeného vyplýva, problematika je multirezortná, avšak vyžaduje si úzku súčinnosť práve s rezortom práce. Je zrejmé, že samotný úrad splnomocnenca bez zapojenia rezortu

práce, školstva, financií a vnútra nedokáže efektívne bojovať s nízkou zamestnanosťou MRK na trhu práce.

Preto navrhujeme zásadné zmeny:

- Zásadné posilnenie kompetencií úradu splnomocnenca v oblasti
  - Kodifikácie zákona o chránenom zamestnávaní pre ťažko zamestnateľné skupiny obyvateľov (nielen Rómov)
  - Vytvorenie legislatívneho rámca pre financovanie dodatočného vzdelávania detí z MRK s cieľom zrovnávať ich šance s ostatnými deťmi a eliminovať prepádanie v ZŠ, s cieľom ich správnej profesijnej orientácie a vynucovania prípravy na vzdelávania od rodičov týchto detí.
  - Vytvorenie registra chránených pracovných miest vytvorených samosprávami, alebo subjektami tretieho sektora ako prechodných zamestnávateľov s dôrazom na naštartovanie pracovných zručností a kompetencií takýchto zamestnancov. Avšak zároveň musí existovať i záchranná sieť pre tých, ktorí sa nedokážu nikdy integrovať na trhu práce avšak chcú pracovať aspoň v drobných komunálnych službách na trvalo.
  - Vytvorenie legislatívneho rámca pre samosprávy s cieľom posilnenia ich kompetencií v oblasti vynucovania ochrany práv dieťaťa, ochrany pred úžerou, vyvlastňovania pozemkov za účelom zavedenia vody a kanalizácie do osád, financovania zavádzania minimálnych hygienických štandardov a budovania sociálnych bytov formou vlastnej zapojenia vlastnej práce nájomníka, a i.
  - Vytvorenie jednotnej metodiky práce v komunitách, centralizovanej evidencie tejto práce a online poradenstva pre prax.
  - Celoživotné vzdelávanie sociálnych pracovníkov a zlepšenie ich odmeňovania.
- Zásadné posilnenie kompetencií samospráv v oblasti:
  - vyvlastňovania pozemkov, resp. zaťaženia vlastníkov pozemkov s cieľom vybudovania základnej hygienickej infraštruktúry pre obyvateľov osád,
  - v oblasti dodatočného vzdelávania a kariérneho poradenstva pre deti z MRK prostredníctvom posilneného financovania základných škôl

- Zavedenie inštitútu oslobodenia od odvodov a daní pre pracovníkov chráneného pracoviska, pričom takýto pracovník by nemal vytvorený pracovnoprávny vzťah. Existovali by dva právne statusy takýchto pracovníkov. Pre osobu, ktorá je schopná po získaní pracovných kompetencií vstúpiť na riadny trh práce, by došlo k jej zaradeniu do tréningového programu. Tento vzťah by mohol trvať maximálne 36 mesiacov. Takto zaradený pracovník by poberal príspevok vo výške minimálne  $\frac{3}{4}$  minimálnej mzdy. Mal by nárok i na daňový bonus na dieťa. Avšak je nutné počítať i s tým, že nie každý sa po 3 rokoch dokáže zapracovať a nastúpiť do riadneho zamestnania. Prax ukazuje, že tieto osoby často trpia obavou z neschopnosti cestovať hromadnou dopravou do zamestnania a strachom z pracovného kolektívu. Druhým vážnym problémom je mimoriadne vysoký stupeň žiarlivosti manželov a druhov na svoje partnerky, ktoré pracujú. Často im nedovolia chodiť do práce. Ak už nedokážeme týchto ľudí plnohodnotne zaradiť na trhu práce, potom je dôležité, aby pracovali aspoň na chránených pracoviskách. Je to dôležité najmä pre zdravý vývoj ich detí, ktoré pochopia, že chodiť do práce je dôležité a že je dôležité mať dobré vzdelanie, aby raz mohli mať lepší život ako ich rodičia. Teda uvedená problematika nie je len problematikou jednotlivca v rodine, ale i budúcich generácií, ktoré momentálne žijú už v reprodukovanej chudobe. Pre tieto osoby, ktoré ani po 36 mesiacoch nezískajú prácu, by bolo vhodné vytvoriť inštitút trvalého chráneného zamestnávania, pričom takýto pracovník bude mať uzatvorenú zmluvu o chránenom pracovnom mieste mimo pracovný pomer, čo si vyžaduje novelizáciu zákonníka práce (časť dohody mimo pracovný pomer). Tento typ dohody o chránenom pracovnom mieste by podliehal povinnosti absolvovať 36 mesačný tréningový program a odmeňovanie by bolo opätovne oslobodené od odvodov a daní. Jeho maximálna výška by bola v sume  $\frac{1}{2}$  minimálnej mzdy, nakoľko máme za to, že takáto pracovná sila ani po 36 mesačnom tréningovom programe nie je schopná plnohodnotne odovzdávať svoju pracovnú silu zamestnávateľovi. Takémuto zaradeniu by však predchádzalo posúdenie pracovných schopností takéhoto o dohodára sociálnym posudkom sociálneho pracovníka.

Z uvedeného vyplýva, že potenciál ťažko zamestnateľných skupín je síce nízky, no početnosť tejto skupiny obyvateľov je pre trh práce nezanedbateľná.

Zároveň je potrebné uviesť, že výsledky APTP smerovanej na samosprávy neprináša želaný efekt. Preto prostriedky, ktoré sa vyčleňujú na APTP zameranej na túto skupinu uchádzačov o zamestnanie by mohli byť presmerované na úrad splnomocnenca (avšak by mali byť zásadne navýšené) a ten by z nich podporoval tvorbu týchto chránených pracovných miest vrátane tútorov, mentorov, sociálnych pracovníkov a majstrov. Bezprizornosť pracovníkov drobných komunálnych služieb platených cez APTP, ktorá je pre súčasný model typická, je jedným z dôvodov, pre ktoré APTP v tejto oblasti zlyháva.

## 2. Sociálna politika štátu vo vzťahu k tvorbe odťažovacích služieb pre pracujúcich

Nie je ničím neobvyklým, že pracujúca matka nedokáže umiestniť dieťa do škôlky alebo jaslí, resp. náklady na súkromné zariadenia spôsobujú nerentabilnosť zaradenia matky do pracovného procesu. A práve tu je dôležité pripomenúť dôvody, pre ktoré sa za socializmu tento fenomén nevyskytoval. Štát si veľmi dobre uvedomoval, koľko stratí vyradením ženy matky z pracovného procesu. Prevádzka takýchto zariadení bola neoddeliteľnou súčasťou života buď veľkých podnikov, alebo samospráv. Je pravdou, že počet detí na jedného pedagóga bol v tej dobe oveľa vyšší. Rovnako sa nedbalo na bezpečnosť a certifikované hracie prvky na dvoroch škôlok. Energie boli lacnejšie a z práce sa neplatili také vysoké odvody ako dnes. Teda ekonomika prevádzky takýchto zariadení je teda niekde inde, ako pred 30 rokmi. Avšak prečo sa spoločnosti oplatí dotovať takéto zariadenia a zvýšiť ich kapacity?

Dôvodom je rovnoprávnosť mužov a žien v odmeňovaní. Práve otázka rodovej rovnosti sa pri tejto problematike veľmi jasne derie do popredia. Žena s deťmi bez dostupného predškolského zariadenia nielen že nemá príjem a neplatí odvody do systému verejného zdravotného a sociálneho poistenia, ale i stráca na raste svojej mzdy. Zamestnávateľa nechcú zamestnávať matky s deťmi, alebo mladé ženy pred materskou, nakoľko do nich musia investovať nemálo prostriedkov na zaučenie a oni zostanú doma s deťmi niekoľko rokov, lebo nie sú voľné miesta v škôlkach. Po rokoch sa takáto pracovníčka vráti, no musí sa zase zaučať, lebo doba pokročila a výrobné postupy vo firme tiež. Preto ženy prijímajú radšej horšie platené miesto. Preto sú citeľné rozdiely v odmeňovaní žien na Slovensku. Väčšina z nich sa zamestná na pozíciách, ktoré tolerujú OČR, alebo materské a rodičovské dovolenky. Zaplatia za to však nemalú daň. Získajú menšiu mzdu, menší starobný dôchodok a pri súčasnej rozvodovosti i závislosť od manžela,

ktorý často pod hrozbou striedavej starostlivosti donúti bývalú manželku uspokojiť sa s nízkym výživným. Až takto ďaleko siaha problematika nedostatku kapacít predškolských zariadení. Je potrebné ich zásadne rozšíriť a najmä uistiť samosprávy, že im bude garantované aj následné financovanie investícií do rozšírenia kapacít i do pracovných síl.

Ďalšou skupinou odťažovacích služieb sú služby pre osoby so zdravotným postihnutím, ktoré by mali byť ponúkané formou denných stacionárov, resp. dlhodobých pobytových služieb. Mnoho žien odchádza z trhu práce len preto, že im ochorel príbuzný, ktorý si vyžaduje celodennú starostlivosť. Nedostatok existencie denných stacionárov na úrovni samospráv pri rýchlo starnúcej populácii Slovákov je vážnym problémom. Najmä u osôb s postihnutím centrálnej nervovej sústavy, s demenciou, či Alzheimerovou chorobou by kľudne mohli tráviť svoj čas v dennom stacionári a deti by mohli zostať na trhu práce. Pokiaľ pacient nie je v ťažkom stave, alebo ležiaci, nemali by byť jeho zdravotné problémy dôvodom pre odchod pracovnej sily z trhu práce. Je nutné, aby sa významne podporilo financovanie tvorby denných stacionárov pre zdravotne postihnutých na úrovni samospráv. Čo sa dlhodober a paliatívnej starostlivosti týka, je nedostatok kapacít zariadení sociálnych služieb rovnako vypuklým problémom, ako nedostatok miest v predškolských zariadeniach. Opäť na to doplácajú zase len ženy, ktoré opúšťajú svoje zamestnanie a zostávajú doma starať sa o zdravotne postihnutého príbuzného. Hoci sa nezaradia do registra uchádzačov o zamestnanie a nezvyšujú nezamestnanosť, tvoria vnútorný potenciál trhu práce, ktorý je nevyužitý a časom stráca na kvalite a atraktivite pre trh práce. Po rokoch vylúčenia z trhu práce takéto ženy majú problém opäť sa zamestnať a tvoria rady dlhodobo nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie, budúce chudobné pracujúce („poor working“) a budúce chudobné dôchodkyne.

Vnútorný potenciál trhu práce sa teda skrýva i v radoch žien (ale i menej často mužov), ktorí pre absenciu odťažovacích služieb sociálnej politiky štátu nemôžu pracovať a odovdzávať svoju pracovnú silu. Rovnako je dôležité dodať, že čím je ich pobyt mimo trh práce dlhší, tým sa znižujú ich šance na ďalšie zamestnanie a rapídne klesá šanca na priemerný zárobok.



### 3. Sociálna politika štátu vo vzťahu k samosprávam

Samosprávy sa po páde socializmu stali zvláštnym subjektom záujmu štátu. Všetky nepopulárne a drahé kompetencie, ktoré len mohol uvrhnúť na samosprávy, na ne uvrhol. Prečo ten expresívny pojem „uvrhnúť“? Najmä preto, že nik sa samospráv nespýtal, či chcú mať kompetencie v oblasti predškolských zariadení, sociálnej starostlivosti o obyvateľov a najmä, z čoho tieto služby budú financovať. Samozrejme, že obce majú tisíce a tisíce úloh, pričom mnohí starostovia ani netušia, že ich majú. To je veľmi smutný obraz súčasnej reality. A je potrebné dodať, že neexistuje ani nádej, že by sa situácia zásadne menila. A tak aspoň v rozsahu spracúvanej témy je dôležité vypichnúť nasledovné témy.

Je pravdou, že samosprávy najlepšie vedia poskytnúť sociálnu pomoc a služby svojim obyvateľom, najlepšie vedia posúdiť skutočné rodinné pomery a najefektívnejšie vedia cieľiť prípadnú službu a pomoc. Avšak nič z toho nie je možné, ak absentuje finančné a technické krytie týchto úloh. Mnoho z nich je krytých priamo zo štátneho rozpočtu, niektoré z rozpočtu samosprávnych krajov a mnoho ich nie je krytých vôbec. Preto si súčasná situácia vyžaduje sociálny dialóg medzi ZMOSom a štátom, aby sa dôkladne zanalyzovali disproporcie medzi kompetenciami samospráv a zdrojmi financovania týchto kompetencií.

## Súbor opatrení:

### Krátkodobé opatrenia:

- Okamžité zrovnanie šancí detí z MRK v oblasti ich vzdelávania s podmienkami na vzdelávanie detí z majoritnej spoločnosti
- Vytvorenie jednotnej metodiky práce s MRK, centralizovaného poradenstva pre sociálnych pracovníkov
- Okamžité zvýšenie odmeňovania sociálnych pracovníkov pracujúcich priamo v teréne a podieľajúcich sa na APTP
- Okamžite zvýšiť kapacity materských škôl a detských jasí a ich dostupnosť
- V krátkodobom horizonte zvýšiť kapacity denných stacionárov pre ŤZP pre účely odľahčenia pracujúcich príbuzných
- Zdostupniť domácu starostlivosť alebo ústavnú starostlivosť o ŤZP pre každého príbuzného, ktorý by sa inak musel vzdať práce

### Dlhodobé opatrenia:

- Presun problematiky zníženej zamestnateľnosti MRK a s ňou súvisiacich nástrojov APTP na úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity
- Posilnenie kompetencií úradu splnomocnenca ale i personálneho zabezpečenia + zvýšenie financovania nástrojov APTP cez tento úrad
- Zavedenie zákona o chránenom zamestnávaní pre ťažko zamestnateľné skupiny obyvateľov
- Vytvorenie registra chránených pracovných miest vytvorených samosprávami, alebo subjektami tretieho sektora ako prechodných zamestnávateľov
- Vyvlastňovania pozemkov, resp. zaťaženia vlastníkov pozemkov s cieľom vybudovania základnej hygienickej infraštruktúry pre obyvateľov osád,
- Zavedenie dodatočného vzdelávania a kariérneho poradenstva pre deti z MRK prostredníctvom posilneného financovania základných škôl
- Zavedenie inštitútu oslobodenia od odvodov a daní pre pracovníkov chráneného pracoviska, pričom takýto pracovník by nemal vytvorený pracovnoprávny vzťah, ale bol by v zácviku (tréningovom programe) po dobu max. 36 mesiacov
- Zvýšenie kompetencií samospráva a sociálnych pracovníkov v rozsahu vydávania sociálnych posudkov pre pracovníkov uchádzajúcich sa o chránené pracovné miesta
- Zavedenie trvalého chráneného pracovného miesta pre nezamestnateľné skupiny obyvateľstva, ktoré o prácu záujem majú.

### 2.1.f) Vzdelávacia politika štátu

Slovensko je dlhodobo hodnotené ako krajina s nízkymi investíciami verejných zdrojov do vzdelávania. Okrem toho ako sme už v predchádzajúcom diely tejto publikácie uvádzali, Slovensko trpí významným nesúlalom medzi potrebami trhu práce a systémom vzdelávania.

Všetko sa začína v predškolskej výchove, ktorá je takmer úplne nedostupná pre deti zo sociálne vylúčených skupín obyvateľstva, ktoré najviac potrebujú predškolské vzdelávanie. Ani povinná predškolská dochádzka nič nezmenila, nakoľko deti sú údajne choré a do škôlok nechodia. V praxi je za tým často problém s hygienou dieťaťa, nedostatkom čistého oblečenia, alebo pedikulóza. A dieťa opäť zostáva za dverami škôlky. „Materské školy majú byť prvým kontaktom pre dieťa so svetom vzdelávania a v prípade, že rodič nedokáže zabezpečiť dieťaťu prípravu na vzdelávanie na základnej škole, potom musí túto rolu prevziať na seba štát a to v najlepšom záujme dieťaťa. Najlepším záujmom dieťaťa je ochrana jeho práva na vzdelávanie a to ako v rozsahu kvality, tak i dostupnosti“<sup>71</sup>.

Základné školstvo trpí podobnými problémami. Deti trpiace pedikulózou nemôžu chodiť do školy a tak sa často pre túto „diagnózu“ vyradia zo systému vzdelávania i na niekoľko mesiacov. Najmä vo viacpočetných rodinách nie je jednoduché sa vši zbaviť, tobož nie v domácnostiach bez prístupu k vode. Opäť je možné si položiť otázku, kde je najlepší záujem dieťaťa? Dobejne reálne takto vyoutované dieťa zameškané učivo? Ako môžeme bojovať proti predávaniu týchto detí?

Ešte sme ani neotvorili tému stredného školstva a už máme rozsiahlu skupinu detí, ktoré nemajú rovnaké šance na vzdelávanie ako majoritné deti. A práve tieto deti vzdelanie potrebujú ako soľ. Práve oni majú tvoriť budúci vnútorný potenciál trhu práce v SR. Jedná sa o skupinu obyvateľstva, ktorá jediná vykazuje vyššiu pôrodnosť ako smrtnosť. Teda toto je populácia detí, ktoré majú tvoriť budúce dôchodky. Alebo je to skupina detí, ktoré majú uviaznuť v záchranom systéme sociálnej pomoci???

Sociálne pracovníčky a ani učiteľky v škole nemajú právo nahliadať do vlasovej časti dieťaťa určiť diagnózu Pedikulóza. Tak primitívny problém, a predsa je tak rozsiahly

<sup>71</sup> BAKOŠOVÁ, A. a kol. Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce I. Bratislava. Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.332

a neriešiteľný. Autori majú za to, že by malo dôjsť k legalizácii práva učiteľa a sociálneho pracovníka dotýkať sa dieťaťa za účelom kontroly jeho vlasovej časti za účelom vylúčenia pedikulózy, nakoľko sa jedná všeobecne nákazlivé ochorenie. Táto kompetencia je momentálne výlučne v rukách zdravotníckeho pracovníka. Zároveň je nutné posilniť kompetencie samosprávy nariadiť opatrenia proti šíreniu takýchto chorôb, ktoré by mali byť vynútiteľné pod hrozbou sankcie. UPSVAR nespolupracuje dostatočne efektívne pri riešení takýchto situácií a neangažuje sa v ochrane práv dieťaťa na zdravie a školskú dochádzku. Dôvodom je nedostatok zákonných kompetencií pracovníkov sociálnoprávnej ochrany a kurately. Táto diagnóza nie je dôvodom pre odňatie dieťaťa a zároveň neexistujú legálne možnosti vynútenia lepšej hygieny v takejto rodine.

A tak deti zo sociálne vylúčeného prostredia strácajú rovnosť príležitostí na vzdelávanie, ktoré im nie sú nijako kompenzované. Je dôležité, aby táto budúca pracovná sila mala možnosti na dodatočné vzdelávanie, doučovanie a aktivity, ktoré im poskytnie priamo škola. Samozrejme, že si to vyžaduje ďalšie náklady. Avšak sme presvedčení, že investícia do jedného dieťaťa, ktoré neprepadne a dokáže riadne ukončiť stredné, alebo aspoň odborné vzdelávanie, sa vráti v priebehu zopár rokov jeho zamestnania. Naopak, neriešenie situácie spôsobuje, že deti, ktoré viac ako 2-krát prepadnú, nemajú šancu bez riadneho ukončenia základného vzdelávania nastúpiť na odborné vzdelávanie. Táto bariéra je často neprekonateľná.

Tretou oblasťou problematiky je nesúlad stredného a vysokého školstva s potrebami trhu práce. Tejto problematike sme sa však venovali v prvom diely tejto publikácie, preto tému nebudeme ďalej rozvíjať.

Avšak za povšimnutie stojí práve vzdelávacia politika štátu ako taká. Je zrejmé, že štát si nedokázal za roky vybudovať jasnú a najmä realizovateľnú stratégiu vzdelávania, ktorá by korelovala s potrebami trhu práce. Je pravdou, že sa vyprodukovalo množstvo kvalitných štúdií a analýz, ich výsledky sa kvantitatívne ale i ideovo v zásade zhodujú. No napriek tomu nie je viditeľná žiadna skupina opatrení, a ani ich teoretické pomenovanie, ktoré by danú situáciu zmenili. Tento problém považujeme za zásadný. Jedná sa o problém, ktorý prinesie Slovensku obrovské straty v konkurencieschopnosti nášho národného hospodárstva vo vzťahu k zahraničiu. Tento problém je reálnou prekážkou, ako sa môže Slovensko vymaniť z pozície montážnej dielne a začať kráčať po ceste inovácií a vedecko-technického rozvoja. Asi nie je potrebné zmieňovať sa o potrebe zásadnej reformy

vzdelávacieho systému, avšak ani v pláne obnovy, nie je uvedené, ako chce Slovensko tento problém riešiť. Len sucho konštatujeme, čo skonštatovalo množstvo odborníkov v minulosti, že je potrebné zosúladiť potreby trhu práce so systémom vzdelávania. Ale to nepostačuje. Nakoľko je tento dokument tvorený pre rezort práce, je dôležité uviesť, že niekto musí spraviť prvý krok. A myslíme si, že tento prvý krok je nutné spraviť práve z rezortu práce. Je dôležité vytvoriť ucelený strategický dokument, ktorý bude slúžiť nielen ako prognóza vývoja potrieb trhu práce, ale i ako plán diverzifikácie trhu práce smerom k inováciám. Teda nemali by sme prognózovať, čo chce trh práce, ale i čo chceme ako Slovensko, aké odvetvia chceme presadzovať a ako ich rozvoj chceme podporovať. Z uvedeného vyplýva, že do tvorby tohto dokumentu je potrebné zapojiť i rezort hospodárstva a najmä Slovak Business Agency, ktorá disponuje kvalitnými dátami i prognózami v oblasti vývoja celého národného hospodárstva.

### ***2.1. g) Národná politika rozvoja a adaptability národného hospodárstva, národná politika rozvoja inovácií a výskumu***

#### **Súbor opatrení:**

##### **Krátkodobé opatrenia:**

- Zlepšiť dostupnosť predškolských zariadení pre MRK
- Zvýšiť kompetencie škôl a sociálnych pracovníkov v oblasti prevencie a liečby pedikulózy a iných nákazlivých ochorení podobného typu (svrab a pod.), dezinfekcie a deratizácie obydľí.
- Zavedenie benefitov pre rodičov, ktorých deti riadne navštevujú predškolské a školské zariadenie.

##### **Dlhodobé opatrenia:**

- Vytvoriť ucelený strategický dokument, ktorý bude obsahovať nielen prognostické informácie v oblasti predpokladaného vývoja trhu práce a jeho požiadaviek, ale i merateľných ukazovateľov, ktoré budú slúžiť na reguláciu prílevu pracovnej sily z tretích krajín podľa dostupnosti vnútorných kapacít trhu práce SR.

Táto stať vychádza práve z úvah uvedených predchádzajúcom bode. Slovensko musí najprv vedieť kam chce smerovať svoj hospodársky vývoj a napokon i ako to chce dosiahnuť. Pre rezort práce je veľmi ťažké definovať tieto ciele. Avšak aspoň povrchne si dovoľíme zasiahnuť aj do tejto problematiky. A prečo? Preto, lebo z pohľadu vnútorných kapacít trhu práce je zdefinovanie národnej politiky rozvoja priemyslu a ostatných sektorov národného hospodárstva kľúčové. Ak CHCE zostať Slovensko montážnou dielňou Európy, prispôbi sa tomu i systém prípravy pre trh práce a samotní obyvatelia tomu prispôbia svoje vnútorné preferencie pri hľadaní práce. No nemôžeme sa potom čudovať odlivu mozgov a nezájmu Slovákov o tieto pracovné pozície. Týmto sa rovnako zvýši tlak na potrebu pracovnej migrácie smerom do Slovenska z tretích krajín.

Avšak všeobecne vieme, že víziou Slovenska je posunúť sa smerom k inovatívnemu priemyslu, k priemyslu s vysokou pridanou hodnotou (čo iste montáž dielov pre automobilový priemysel nie je) a k produkcii založenej na vedomostiach. Sme malá krajina a v porovnaní s ostatnými veľkými starými členskými štátmi, sa nemôžeme nádejať, že v každom segmente výroby u nás zakotví veľký nadnárodný koncern, ktorý si u nás vytvorí pobočku produkujúcu vysokú pridanú hodnotu. Je zrejmé, že pre príchod takéhoto investora musí Slovensko niečo spraviť. Najmä pripraviť kvalitnú pracovnú silu.

Z medzinárodných výskumov vyplýva, že slovenská pracovná sila je jednou z najadaptabilnejších pracovných síl v Európe. Ale tam končia naše prednosti. Adaptabilita pracovnej sily nikdy nenahradí odbornosť. Je dôležité, aby nielen rezort práce komunikoval a spolupodielal sa na tvorbe národnej stratégie rozvoja národného hospodárstva, ale je potrebné zapojiť do tejto odbornej diskusie i rezort školstva a najmä hospodárstva. Je dôležité do tejto diskusie zapojiť i odborníkov z oblasti vedy a výskumu, najmä SAV, ktorí majú vynikajúci prehľad o nových výskumoch a ich výstupoch, ktoré sú priamo v gescii slovenských vedcov a preto je možné k týmto výskumom hľadať investorov pre aplikovaný vývoj a následnú výrobu. Teda na záver len chceme zdôrazniť, že je potrebné nezabudnúť na vedcov a až potom plánovať nové stratégie a politiky.

I napriek tomu, že rezort práce bude v tejto oblasti partnerom a nie lídrom, môže byť iniciátorom takejto spolupráce a môže poskytnúť kvalitné dáta pre reformu vzdelávania a prípravy pre trh práce. Jednou z oblastí, ku ktorej musí rezort práce zaujať postoj je rýchlosť (tempo), akou sa menia požiadavky trhu práce a tým i jeho vnútorné

kapacity. Rýchlosť vedecko-technického vývoja sa prejavuje navonok zníženou flexibilitou pracovnej sily na toto tempo reagovať. Doposiaľ sme sa venovali najmä ťažko zamestnateľným skupinám, ktoré tvoria podstatnú skupinu vnútorného potenciálu trhu práce. Avšak pre prílev investícií do inovácií a produkcie s vyššou pridanou hodnotou je potrebné uvažovať aj s vnútorným potenciálom trhu práce, ktorý je dnes považovaný za plne využívaný a kvalifikovaný. Teda reč je o pracovných silách, ktoré sú dnes riadne zaradené na trhu práce a sú považované za primerane kvalifikované. Problémom tempa vývoja inovácií je, že toto tempo je vyššie ako schopnosť už využívaných pracovných síl učiť sa a meniť svoje kariérne zameranie v súlade s týmito zmenami v biznise.

Je potrebné začať uvažovať i nad nutnosťou zavádzania celoživotného vzdelávania v kvalifikovaných a vo vysokokvalifikovaných profesiách. Tým, že Slováci prejavujú nízky záujem o celoživotné vzdelávanie, neexistuje seriózny trh s celoživotným vzdelávaním. Jeho existencia je viac menej závislá od eurofondov (s výnimkou umeleckého a jazykového vzdelávania pre dospelých). Tento trh nie je trvalo udržateľný a jeho budúcnosť je mimoriadne krehká. Hoci je táto otázka primárne problematikou v gescii rezortu školstva, má priamy vplyv na vývoj vnútorných kapacít trhu práce v SR. Preto je potrebné, aby rezort práce pomohol rezortu školstva s identifikovaním slabých miest segmentu celoživotného vzdelávania z pohľadu trhu práce a jeho trvalej udržateľnosti, resp. jeho napojenia nástroje APTP. Okrem toho je potrebné, aby rezort hospodárstva zadefinoval spolu s vedeckou a akademickou obcou predpoklady smerovania inovatívneho priemyslu a teda i potrieb pre ďalšie celoživotné vzdelávanie. Následne je možné stimulovať trh s celoživotným vzdelávaním tak, aby priniesol ponuku vzdelávania v segmentoch, ktoré budú pre trh práce zaujímavé.

## Súbor opatrení:

### Krátkodobé opatrenia:

- Vytvoriť medzirezortnú pracovnú skupinu, ktorá bude pracovať na vypracovaní stratégie zosúlad'ovania potrieb trhu práce so vzdelávacím systémom.
- Vytvoriť platformu inovatívnych vedeckých poznatkov použiteľ'ných pre podnikateľ'ský sektor s cieľom získania investorov a viazania produkcie na slovenskú pracovnú silu – rezort práce by bol jedným z partnerov, gescia v rukách MHSR a rezortu školstva, partnermi by boli vysoké školy a vedecko-výskumné inštitúcie
- Spojiť túto platformu s činnosťou SARIO

### Dlhodobé opatrenia:

- Vypracovanie stratégie vývoja potrieb trhu práce pre inovatívnu ekonomiku a výrobu s vysokou pridanou hodnotou. Stratégia by mala obsahovať i formy prekvalifikovania už kvalifikovanej a vysoko kvalifikovanej pracovnej sily, ktorej kvalifikácia začne v najbližších rokoch zaostávať.



## 2.1 h) *Národná politika ochrany životného prostredia a rozvoja zelenej ekonomiky*

Zelená ekonomika a ochrana životného prostredia majú v podmienkach Slovenska zásadný vplyv na vývoj vnútorných kapacít trhu práce. Hoci sa to na prvý pohľad nezdá, tvoria pre trh práce významnú zložku ponuky práce. Najmä z pohľadu budúcnosti je možné očakávať zvýšené investície do zelenej infraštruktúry, čo podporí tvorbu pracovných miest práve v oblasti zelenej ekonomiky.

Tieto investície je nutné vnímať z dvoch pohľadov. V prvom rade pôjde o investície do dlhodobu nevybudovaných zelených investícií, akými sú napríklad kanalizácie. Na Slovensku má dobudovanú kanalizáciu menej ako 40% obcí. Slovensko potrebuje do roku 2027 preinvestovať až 1,6 mld € na dobudovanie kanalizačnej siete<sup>72</sup>. Jedná sa teda o mimoriadne významnú investíciu, ktorá vytvorí veľa nových pracovných miest. Okrem budovania kanalizácií a čističiek sa očakáva veľký objem investícií do budovania systémov vodozádržných zariadení v krajine a do odstraňovania starých ekologických záťaží. Je potrebné si uvedomiť, že sa jedná o objem investícií v obdobnej výška ako do vybudovania cestnej infraštruktúry.

Okrem spomínaných ľahko predvídateľných investícií do ochrany životného prostredia je možné počítať s inovátívnymi postupmi v odpadovom hospodárstve. Práve táto oblasť zrejme bude mimoriadne aktívna pri tvorbe pracovných miest, a to ako na úrovni nízkokvalifikovanej pracovnej sily, tak i v oblasti inovácií a vývoja recyklácie a energetického zhodnocovania odpadov.

Týmto stratégiám je potrebné vopred venovať pozornosť a to práve na úrovni samospráv a ZMOSu. Nakoľko samosprávy sú zodpovedné za zber odpadových vôd i nakladania s odpadmi, bolo by zaujímavým umožniť im prostredníctvom dotačného systému a najmä zmeny štruktúry oprávnených výdavkov pri získaných grantoch, využiť možnosti zamestnať vlastných obyvateľov obce prostredníctvom chránených pracovných miest. Žiaľ, obce musia dodávateľov vysúťažiť a nemajú možnosť časť prác vykonať vo vlastnej réžii. Ani nemajú možnosť klásť si vo VO podmienky vytvorenia pracovných miest pre miestnych obyvateľov.

V prípade triedenia odpadov a ich ďalšieho zhodnocovania neexistuje pre samosprávy možnosť dofinancovania pracovných miest pre ťažko zamestnateľné skupiny

<sup>72</sup> <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/stat-pri-kanalizaciach-uprednostnuje-vacsie-obce-mensim-peniaze-chybaju/>

obyvateľov cez príspevky z rezortu životného prostredia. Tie zdroje, ktoré dnes existujú sú výlučne projektové a teda ich trvalá udržateľnosť je minimálna. Samosprávy by potrebovali mať systém financovania, ktorý ich bonusmi za separovanie bude natoľko motivovať vytvárať pracovné miesta na doseparovávajúce, prípadne zhodnocovanie odpadov, že sa im tieto miesta podarí dlhodobo udržať.

#### Súbor opatrení:

##### Dlhodobé opatrenia:

- Zabezpečiť trvalé financovanie, resp. trvalé bonusovanie samospráv pri vytvorení pracovných miest pre nízkokvalifikovanú pracovnú silu v oblasti nakladania s odpadmi
- Prepojiť zelenú politiku plánu obnovy na prognostické nástroje v oblasti tvorby pracovných miest a v oblasti posilnenia vnútorného potenciálu trhu práce

Do tejto kategórie faktorov patria najmä rodové stereotypy, sociálne väzby v rodinách, sociálne preferencie členov komunity a v neposlednom rade i preferencie odchodu pracovnej sily do zahraničia. Ako je už vyššie uvedené, Slováci sú hodnotení ako najadaptabilnejšia pracovná sila v Európe. Obdobne sú hodnotení i Česi, Maďari a Poliaci – teda obyvatelia postkomunistickej časti strednej Európy. Ich adaptabilita sa prejavuje i ochotou pracovať v zahraničí a svoj život tomuto spôsobu obživy prispôbiť. Vieme, že približne 500.000 Slovákov dlhodobo žije v zahraničí. Avšak nevieme, koľko ich pracuje v zahraničí na živnosť, alebo cez svoje často jednoosobové „sro-čky“.

Všetko sú to ľudia s vyššou odbornosťou, prípadne remeselnými zručnosťami. Paradoxom je, že ako „gastarbeitri“ sú vnútroštátnou legislatívou hostiteľskej krajiny vysoko ochraňovaní a sú im vytvárané podmienky rovnakého zaobchádzania ako s domácimi kolegami. Je pre nich vytvorené natoľko vhodné prostredie, aby títo pracovníci mali vytvorené podmienky pre prácu porovnateľné s domácim obyvateľstvom. Preto ich ambícia trvalého návratu na Slovensko je nízka, resp. svoj návrat odkladajú na čas dôchodku, alebo staroby. Práve rodinné pomery a nedostatok adekvátne ohodnotených pracovných príležitostí vyháňa týchto Slovákov do zahraničia a tým dochádza k znižovaniu vnútorných kapacít trhu práce v SR.

Okrem spomínaných „gastarbeitrov“ odchádzajú zo Slovenska najmä mladí ľudia s cieľom študovať v zahraničí. Ich % návratu na Slovensko je však veľmi nízke. Investície do ich vzdelania a zdravotnej starostlivosti o nich sa Slovensku preto nemusia vrátiť. Slovensko tak prichádza nielen o konkrétne finančné prostriedky ale i vnútorný potenciál trhu práce.

Ďalším faktorom je i vplyv rodiny na preferencie vzdelávania detí. Ako sme už vyššie uviedli, na Slovensku registrujeme príliš vysoký počet absolventov vysokých škôl a nedostatok strednej odbornej pracovnej sily. Vplyv na výber vzdelania má predovšetkým rodinné prostredie avšak sekundárne naň pôsobí ľahká dostupnosť vysokoškolského vzdelania, ktoré dnes dosiahnu i ľudia s nízkymi vedomosťami, čo by pred 30 rokmi nebolo možné.

A napokon je potrebné brať do úvahy i vzory a príklady z rodiny. Je veľmi ťažké presvedčiť mladého človeka, že sa má stať chovateľom hospodárskych zvierat, ak vidí svojich rodičov z rizikom bankrotu o štvrtej ráno vstávať k dojeniu. Pre mladého človeka je nepredstaviteľné, že bude pracovať na stavbe, ak je od malička vedený k pohodlnému životu v opatere matky. Je náročné pre mladého človeka riešiť zásadné životné otázky, ak ho k dospelosti rodičia priviedli po vydláždenom chodníku. Žiaľ, dospievajúce deti dostali od rodičov priveľa pomoci a spoločnosť ich nijako nepripravila na trh práce. Svet počítačovej virtuálnej reality má ďaleko od tej skutočnej.

Práve tu je dôležité apelovať na rodičov, aby skorigovali vo výchove hodnoty, ku ktorým deti vedú. Zodpovednosť za samého seba, za svoje vzdelanie a povolanie sú dôležitejšie než vysnívaná kariéra, ktorá sa nemôže naplniť bez osobnostného vkladu každého jednotlivca. Veľmi nápomocne v tomto smere pôsobí kariérové poradenstvo, ktoré však stále na úrovni škôl viac nefunguje, ako funguje. Kariérni poradcovia sa len málo venujú rodičom a samotným deťom. Absentuje kontakt s rodinou z dlhodobého pohľadu a rovnako i znalosť rodinných preferencií, či preferencií samotného dieťaťa v oblasti kariérneho rozvoja.

Je zrejmé, že práve kvalitný systém kariérneho poradenstva na základných, stredných ale i vysokých školách dokáže zásadne korigovať preferencie rodinných a individuálnych pomerov, dokáže moderovať a formovať názory rodičov i študenta v oblasti jeho profesionálnej budúcnosti. Je však dôležité, aby kariérni poradcovia boli profesionálmi a predovšetkým, aby disponovali kvalitnými informáciami o potrebách

trhu práce. Podľa Bekovej a kol. (2014) je úroveň inštitucionalizácie kariérneho poradenstva na školách veľmi nízka. Profesionalizácia je z hľadiska odbornosti poradcov pomerne vyhovujúca avšak Kariérové poradenstvo v Slovenskej republike sa ako odborná špecializácia nedá študovať. Problémom je počet poradcov (často v hlavnom úväzku len jedna osoba) a fakt, že jednotliví poradcovia nevykonávajú poradenstvo zvyčajne ako svoje hlavné zamestnanie (najčastejšie sú pedagogickými zamestnancami školy). Najmä psychologické poradenstvo je často len osobnou iniciatívou školských psychologov a často bez honorovania a preto sa stáva exkluzívnym<sup>73</sup>.

Uvedený názor autorov dokrešľuje realitu a nesystémovosť prevádzkovania kariérneho poradenstva. Absencia finančného krytia a odborného vzdelávania poradcov je možné považovať za základnú prekážku v správnej profesijnej orientácii študentov pri voľbe štúdia a následne i povolania. Ak vznikajú zásadné chyby už na tejto úrovni, je nutné zmeniť systém kariérneho poradenstva a najmä jeho odborného potenciálu. Investície do akýchkoľvek výskumov a štúdií budú zbytočné, ak sa nezmení systém fungovania kariérneho poradenstva na školách. Rovnako je dôležité prepojiť kariérne poradenstvo s činnosťou školských psychologov. A napokon je dôležité zabezpečiť pre poradcov kvalitné vstupné dáta o vývoji a prognózach trhu práce, nakoľko kariérne poradenstvo bude vždy reagovať s istým časovým sklzom voči aktuálnym trendom trhu práce. Avšak hoci sa výsledky kariérneho poradenstva prejavia až po absolvovaní štúdia študentom, práve kvalitné prognózovanie, orientácia v odmeňovaní podľa segmentov a poznanie podmienok a požiadaviek zamestnávateľov budú tento časový sklz dostatočne kompenzovať.

Umožnenie príchodu pracovnej sily na Slovenský trh práce je vždy otázka schopnosti Slovenska vyčerpať vlastné vnútorné kapacity trhu práce. Z obsahu kapitoly je zrejmé, že Slovensko ešte stále nevyčerpalo vlastné vnútorné kapacity. Avšak pre ich zapojenie pre trh práce musí vynaložiť viac prostriedkov a najmä aktivít, prostredníctvom ktorých ich dokáže aktivizovať. Zároveň sme poukázali na potrebu aktivácie osôb nezaranených na trhu práce a na sekundárny prínos ich dodatočného hoci dotovaného zaradenia na trh práce. Záverom kapitoly je potreba vyššej úrovne systematickej práce s osobami, ktoré tvoria voľné a dlhodobu nevyužívané vnútorné kapacity trhu práce a to

<sup>73</sup> BEKOVÁ, L. a kol. In.: Kariérové poradenstvo v Slovenskej republike. Slovenská akademická asociácia pre medzinárodnú spoluprácu, centrum Euroguidance. Bratislava 2014. ISBN 978-80-89517-10-7. s.37

najmä na úrovni sociálnej práce a potreby užšej súčinnosti resp. až hlbokjej zaangažovanosti samospráv do tohto procesu.

Slovensko má obrovské rezervy i v procese vzdelávania a nesúladi systému vzdelávania a potrieb trhu práce. Na tento problém priamo nadväzuje i otázka celoživotného vzdelávania a schopnosti obyvateľov Slovenska realizovať zmenu svojej kvalifikácie. Vládne autority musia v záujme celej spoločnosti vytvoriť podmienky pre zvyšovanie kapacít trhu práce ale i skvalitnenie využívania týchto kapacít trhu práce, resp. zvýšenie zamestnateľnosti a následne i zamestnanosti domáceho obyvateľstva. Vytvorenie podmienok pre rast kapacity trhu práce je potrebné vnímať ako v rozsahu tvorby nových pracovných miest (teda zvyšovanie objemu dopytu po pracovnej sile), tak i v rozsahu zvyšovania schopnosti ťažko zamestnateľných skupín vstúpiť a dlhodobo sa udržať na trhu práce. Prínos rastu zamestnanosti domáceho obyvateľstva azda ani nie je potrebné odôvodňovať. Snáď len sociálne výhody rastu zamestnanosti domáceho obyvateľstva sa prejavujú najmä v boji proti chudobe (najmä jej medzigeneračnej reprodukcii), v boji proti sociálnemu vylúčeniu a v boji proti kriminalite vyplývajúcej z chudoby. Toto všetko nie je možné dosiahnuť nástrojmi, ktoré sú doposiaľ používané. Samotné nástroje, ktoré trh práce pre rast zamestnanosti používa sú dobrými nástrojmi a niektoré prinášajú viac iné menej ovocia. Avšak zavedené nástroje si pre zvýšenie vnútorných kapacít trhu práce vyžadujú inováciu a zavedenie nových systémových opatrení.

Až potom, čo dôjde k vyčerpaniu vnútorných kapacít trhu práce je možné zvyšovať početnosť pracovnej sily z tretích krajín.

### Súbor opatrení:

#### Krátkodobé opatrenia:

- Podporiť poskytovanie služieb kariérneho poradenstva a s ním súvisiacich služieb školských psychológov.
- Zvýšiť im úväzok na tieto činnosti, resp. vytvoriť inštitút spoločného kariérneho poradcu pre viac škôl s cieľom profesionalizácie poradenstva a zvyšovania jeho kvality (teda práca kariérneho poradcu by bola realizovaná na plný úväzok)
- Zlepšiť vzdelávanie kariérnych poradcov a sprístupniť im kvalitné a aktualizované dáta z trhu práce pre výkon poradenstva

#### Dlhodobé opatrenia:

- Vypracovanie národného plánu kariérneho poradenstva

## 2. kapitola

# Zmena štruktúry trhu práce vplyvom pandémie

Ing. Gabriela Kučerová

---

### Podkapitola 2.1.

#### Vplyv pandémie na trh práce

„Samuelson a Nordhaus (2000) označujú všeobecné dôsledky kríz, ktoré sa prejavujú najskôr znížením spotrebiteľských nákupov spojených s nárastom zásob, poklesom dopytu po tovaroch a následným poklesom cien surovín, znížením výroby, zníženou zamestnanosťou a následným poklesom reálneho HDP. Na trhu aktív autori poukazujú na pokles úrokových sadzieb v dôsledku poklesu aktivity podnikateľských subjektov i poklesu investícií“<sup>74</sup>.

Všetky globálne krízy majú zásadný vplyv i na trh práce, čo vyplýva z ich vplyvu na globálnu svetovú ekonomiku. Zdravotnícku krízu však moderná Európa nezažila a ani nebola na ňu pripravená. Rovnako ani trhy práce neboli pripravené na dôsledky a najmä na dĺžku trvania zdravotníckej krízy. Hospodárske, či sociálne krízy majú ekonomické modely ich životného cyklu a sú ľahko prognózovateľné. Avšak pandémia koronavírusu má životný cyklus vychádzajúci zo životného cyklu samotného vírusu a priebehu ochorenia, ktoré vírus spôsobuje. Zdravotnícka kríza tak reflektuje skôr preťaženie zdravotníckeho systému, čo si vyžaduje umelé zablokovanie globálnej ekonomiky – teda bez adekvátneho ekonomického dôvodu. Obmedzenie pohybu obyvateľov a otvorenosti obchodného prostredia je len následkom samotného kolapsu verejného zdravotníctva. A práve týmto sa líši zdravotnícka kríza od tých predehádzajúcich a zároveň sa líšia u dôsledky, či opatrenia potrebné pre záchranu trhu

---

<sup>74</sup> MARTINKOVÁ, S. BÁNOCIOVÁ, A. In: Fenomén zamestnanosti v kontexte protikrízových opatrení, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Prešov. Zdroj: SAMUELSON, P. - NORDHAUS, W. 2000. Ekonomía. Bratislava : ELITA, 2000. 820 s. Dostupné na: [http://www.vsas.fvs.upjs.sk/files/VEREJNA\\_SPRAVA\\_2016-02-34.pdf](http://www.vsas.fvs.upjs.sk/files/VEREJNA_SPRAVA_2016-02-34.pdf)

práce. Prestávajú platiť teórie o vplyve globálnych kríz na trhy práce, resp. sa pretvárajú a inovujú o dáta, ktoré doposiaľ neboli predmetom skúmania.

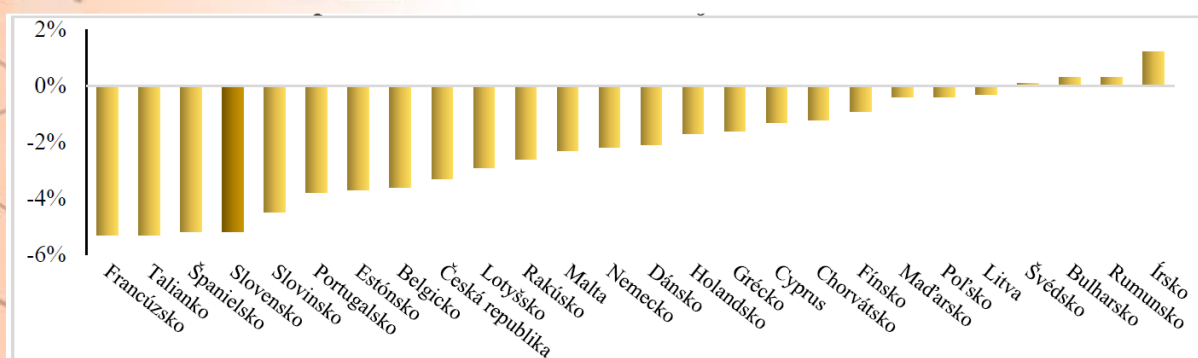
Podľa Európskej komisie spôsobila zdravotnícka kríza v Európe najväčšiu recesiú v histórii. Zasiahla i najväčšie ekonomiky, na ktoré je napojené i Slovensko a od ktorých závisí HDP Slovenska. Slovenské podniky museli čeliť poklesu objednávok od zahraničných odberateľov, čo tlmilo i obchodné aktivity v SR.

Okrem samotnej pandémie sa na vplyve na európsky obchod podpísal BREXIT a s ním spojená migrácia nadnárodných spoločností, ktoré sa rozhodli z Veľkej Británie odísť. Spomínaný BREXIT posilnil práve Írsko, ktoré sa stalo pre veľké spoločnosti z Veľkej Británie bezpečným prístavom.

Kolaps leteckej dopravy a zatvorené hranice zablokovali svetový obchod a globálne znížili objednávky.

### Graf č.1

#### Zmena HDP v prvom ¼ roku 2020 v krajinách EÚ



Zdroj: Eurostat

V marci 2020 sa neustály rast zamestnanosti zlomil a prepadol sa. Prvou reakciou zamestnávateľov na pandémiu bolo prepúšťanie. Dôvody je možné hľadať najmä v neistote z budúceho vývoja a z poznania situácie v Číne a v marci už i v Taliansku a Španielsku. Hoci Slovensko v tomto čase nevidovalo vysokú incidenciu ochorenia, došlo k prvému a vlastne i jedinému uzatvoreniu hraníc Slovenska a následnému obmedzeniu pohybu obyvateľstva. Obmedzenie obchodu bolo síce minimálne, no viazlo zásobovanie a vplyvom Veľkonočných sviatkov sa spomalil život v celej krajine. Najzásadnejší zásah do istoty podnikania a udržateľnosti pracovných miest bol spôsobený zatvorením fabriek, gastrobiznisu a hotelov. Štátna

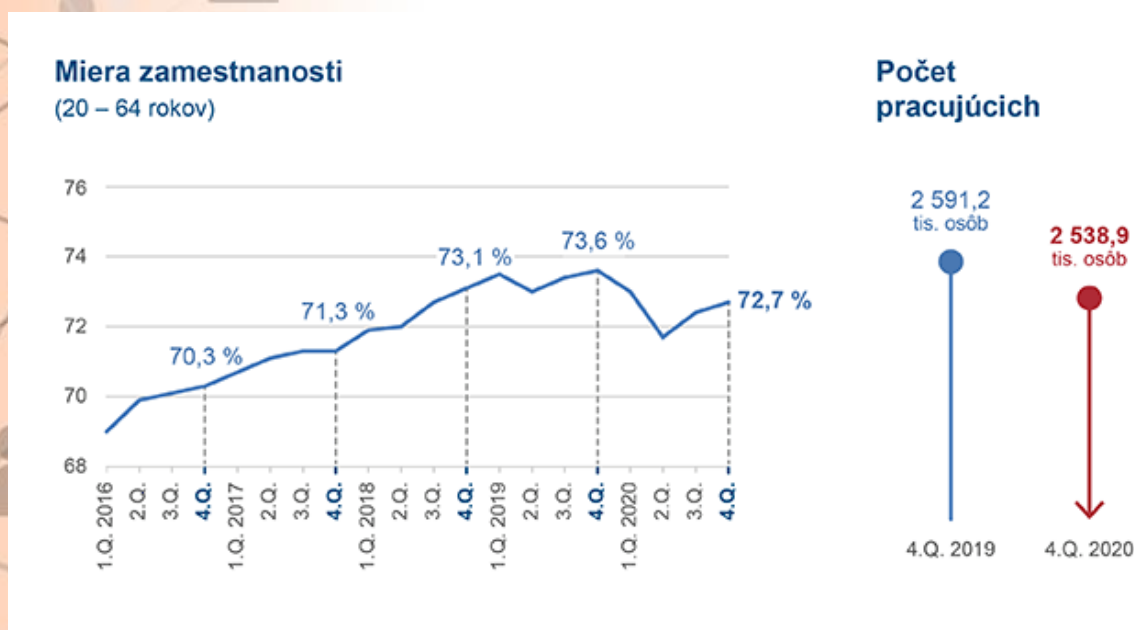


karanténa ochromila cestovanie takmer úplne a preto v zahraničí uviazlo veľa Slovákov, ktorí z obavy o rodiny skončili svoje zamestnanie v cudzine a snažili sa pricestovať domov.

Následne sa evidovali na úradoch práce ako uchádzači o zamestnanie. Rovnako sa zamestnávateľa z úplne uzatvorených sektorov rozhodli prepúšťať. Dôvodom bolo meškanie prvej pomoci podnikateľom. Je potrebné si uvedomiť, že rozhodovanie zamestnávateľov je i otázkou psychiky a pocitu zodpovednosti ako za firmu, tak i za rodinu podnikateľa. Výmenou vlády došlo v prvých dňoch jej vládnutia k prísľubom úplného odškodnenia z úst ministra hospodárstva Richarda Sulíka. Tieto uistenia vniesli medzi zamestnávateľov nádej, že sa ešte v marci vytvoria pravidlá pre odškodnenie. Zamestnávateľa z dôvodu zodpovednosti síce ukončili pracovné pomery, avšak najmä tam, kde toto ukončenie nebolo problematické, teda predovšetkým v skúšobnej dobe. Väčšina zamestnávateľov dôkladne zvažovala svoje možnosti a mnohí i napriek prísľubom doručili zamestnancom výpovede, pričom ak by došlo ku včasnej reakcii vlády a k naplneniu prísľubov, mohli zamestnávateľa tieto výpovede stiahnuť. Avšak mimoriadne pomalá, neflexibilná a najmä zle odkomunikovaná pomoc podnikateľom prišla neskoro. A už sa vôbec nejednalo o odškodnenie, ale o pomoc. Je potrebné si uvedomiť práve psychologickú zložku rozhodovacieho procesu zamestnávateľa.

### Obrázok č.9

#### Vývoj miery zamestnanosti



Zdroj: ŠÚSR

V marci 2020 sa prepadla zamestnanosť o -28,5%, v mesiaci apríl o -27,4% a v máji 2020 o -12,1%, v júni 2020 o -26,6%. V treťom kvartáli začala zamestnanosť mierne rásť, avšak v silnejúcej 2. vlne pandémie na konci roka 2020 síce zamestnanosť rástla, ale len v dôsledku predvianočných online nákupov, zásobovania a dopravy zásielok z online priestoru<sup>75</sup>. V prvej vlne došlo k prepúšťaniu najmä agentúrnych zamestnancov. A nedošlo len ku znižovaniu zamestnanosti, ale i k upusteniu zamestnávateľov vyplácať odmeny, či nenárokovateľné zložky miezd. Pandémia najmenej postihla priemysel a naopak zamestnanosť rástla v oblasti verejnej správy v časti obrany a v zdravotníctve, či sociálnych službách. Aj poľnohospodárstvo vykázalo rast zamestnanosti avšak tento rast súvisel výlučne so sezónnosťou poľnohospodárskej činnosti, ktorá na jar začína naberať pracovné sily a pred zimou ich naopak znižuje.

Vplyv na trh práce bol zaujímavý i v oblasti online priestoru, kam sa obchod presunul. Na online obchod nadväzuje činnosť v autodoprave a výrazný nárast pracovných ponúk zaznamenaný u kuriérov, ktorým i výrazne rástli mzdy.

Teda ako sa prispôbil obchod pandemickým podmienkam, tak sa menila i štruktúra trhu práce. Spoločnosť TREXIMA spravila prieskum, podľa ktorého spoločnosti, ktoré mali podpriemernú produktivitu práce, vykazujú najvýraznejší pokles zamestnanosti. Naopak spoločnosti s veľmi vysokou produktivitou práce vykazujú minimálne prepúšťanie pod úrovňou 3%.

Avšak zdravotnícka kríza vykazuje i nasledovné anomálie:

1. starší ľudia končili svoje pracovné pomery i zo strachu o svoje zdravie,
2. resp. ich zamestnávatelia ich prepúšťali prednostne preto, že predpokladali ich skorý odchod do dôchodku,

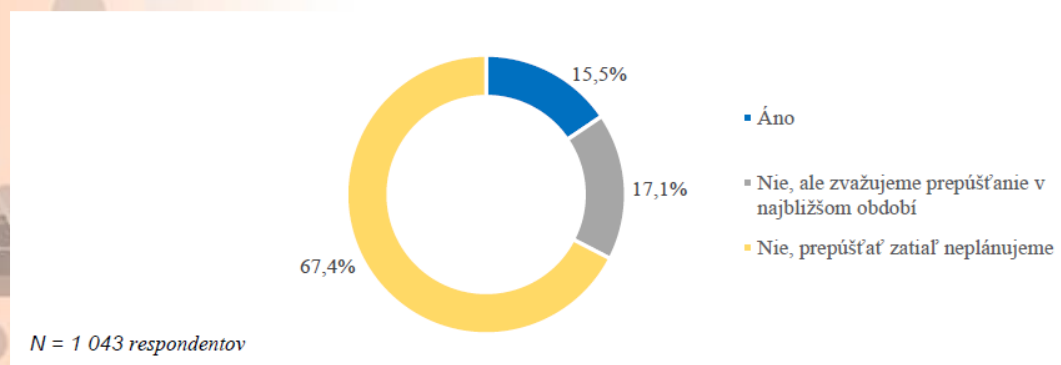
<sup>75</sup> [https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf\\_sprava\\_detail/3340dc47-9837-4032-8db8-6ef9b31f950e/!ut/p/z1/tVJNc4IwFPwtHjiGPAma0Ft0Wj-KnbGOVXLpAAahAkFIof77xk4vnamtPTsXi8zb3bfJBgu8xaIM22wf6kyVYW7OgRg-L-mMjUZ9DjDyCzcm96uH6fjOmawH-AkLLOJSVzrFgYqaMEXNAWV1gsKDtsBsVF0YtbaUqKnqsD1Z0DZSH0wIxIVd7FLkMUKRC8RBbBcxNJSJF5F-4g1AnuWrONvh4Cr05je\\_wrThwuJg-OIDMp7wqUt9AOZPBjDj0\\_WjtyQEOPke\\_KARGA\\_0ooc-xZs2kx1el-eXyfHqj1ecAp5jkUWF3cWFDTZIFailzHVcbzgg5JyZUy\\_Gi72RDXV6DkPh7VXahpq9HI-Cm0xVqeWbxtv\\_CNXM4WVEmLFYy0TWSrZfa\\_PbUq2r5sYCC7qus\\_dK7XNpx6qw4DtKqhrj7ysSV0XByAkdksUtcUV0Innrc97rvQMDxxiA/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/3340dc47-9837-4032-8db8-6ef9b31f950e/!ut/p/z1/tVJNc4IwFPwtHjiGPAma0Ft0Wj-KnbGOVXLpAAahAkFIof77xk4vnamtPTsXi8zb3bfJBgu8xaIM22wf6kyVYW7OgRg-L-mMjUZ9DjDyCzcm96uH6fjOmawH-AkLLOJSVzrFgYqaMEXNAWV1gsKDtsBsVF0YtbaUqKnqsD1Z0DZSH0wIxIVd7FLkMUKRC8RBbBcxNJSJF5F-4g1AnuWrONvh4Cr05je_wrThwuJg-OIDMp7wqUt9AOZPBjDj0_WjtyQEOPke_KARGA_0ooc-xZs2kx1el-eXyfHqj1ecAp5jkUWF3cWFDTZIFailzHVcbzgg5JyZUy_Gi72RDXV6DkPh7VXahpq9HI-Cm0xVqeWbxtv_CNXM4WVEmLFYy0TWSrZfa_PbUq2r5sYCC7qus_dK7XNpx6qw4DtKqhrj7ysSV0XByAkdksUtcUV0Innrc97rvQMDxxiA/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

3. absolventi, ktorí prišli na trh práce v roku 2020 sa stretli s nedostatkom pracovných miest na trhu práce, nakoľko sa nové pracovné miesta netvorili a de facto existujúce pracovné miesta zanikali. Preto ich ponuka pracovnej sily nebola trhom práce absorbovaná.
4. Absolventi mali vysokú stratu pracovných miest práve v mesiaci apríl 2020.
5. Z absolventov sa stala riziková skupina subjektov trhu práce označená aj ako stratená generácia.

Veľmi zaujímavo pôsobia výsledky prieskumu Slovak Business Agency podľa ktorých až 67,4% zamestnávateľov neuvažuje o prepúšťaní, 15,5% zamestnávateľov uviedlo, že u nich došlo ku zníženiu počtu pracovných miest v dôsledku koronakrízy a 17,1% prepúšťanie zatiaľ len zvažuje.

### Graf č.2

**Dopad koronakrízy na znižovanie počtu zamestnancov malých a stredných podnikateľov** (Došlo vo vašej firme k znižovaniu počtu zamestnancov k dnešnému dňu z dôvodu negatívnych dopadov koronakrízy?)



Zdroj: Slovak Business Agency, na základe výsledkov prieskumu, ktorý zrealizovala Slovak Business Agency, Združenie podnikateľov Slovenska, Slovenský živnostenský zväz v spolupráci s Wilio.sk a Podnikajte.sk, v čase od 15.05.2020 do 22.05.2020.

Z uvedeného vyplýva, že slovenské podniky dúfajú v skoré skončenie zdravotníckej krízy a veria v obnovu obchodu a trhov. Je však nutné predpokladať, že

vzhľadom na dĺžku trvania krízy firmy spotrebujú svoje finančné rezervy, čo zníži budúce investície po skončení krízy.

„Zmeny na trhu práce sa začali postupne prejavovať aj v oblasti zamestnávania cudzincov. V minulom roku dochádzalo k zvyšovaniu počtu zamestnaných cudzincov ako reakcia slovenských podnikateľov na nedostatok voľnej pracovnej sily na domacom trhu. Od marca 2020 dochádza k postupnému poklesu počtu pracujúcich cudzincov na Slovensku. Podľa údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR v máji 2020 u nás pracovalo 74,3 tisíc cudzincov, čo však bolo o 3,9 tisíc menej ako vo februári“<sup>76</sup>.

Kým ku koncu februára 2020 u nás pracovalo 78,2-tisíc občanov z iných krajín, ku koncu vlaňajška (2020) sa ich počet postupne znížil na 69-tisíc. Celkový počet Ukrajincov pracujúcich u nás k 31.12.2020 znížil na 19,6-tisíc. Počet Srbov pracujúcich na Slovensku klesol o 303 osôb na 10,2-tisíc. Spomedzi občanov z krajín Európskej únie bolo na Slovensku najviac Rumunov, ktorých u nás pracovalo 7,4-tisíc, nasledovali Česi s 5,9-tisíc pracovníkmi a na treťom mieste boli Maďari, ktorých za prácou na Slovensko prišlo 4,9-tisíc. Traja z desiatich cudzincov na Slovensku pracovali v Bratislave. V piatich okresoch hlavného mesta Slovenska bolo totiž zamestnaných 21,3-tisíc cudzincov. Nasleduje okres Trnava, ktorý v rovnakom období zaevidoval 4,5-tisíc zamestnaných cudzincov. Úrad práce v Malackách vykázal 2,9-tisíc pracujúcich občanov pochádzajúcich z iných krajín. Naopak, len 11 cudzích štátnych príslušníkov pracovalo na konci minulého mesiaca v okrese Medzilaborce.<sup>77</sup>

Zásadný vplyv na vnútorné kapacity trhu práce mala vládna politika záchrany podnikateľského prostredia a zamestnanosti. Slovenská vláda je však vystavená kritike. Porovnaním záchranných politík so zahraničia sa Slovensko javí ako krajina, ktorá investovala veľmi málo prostriedkov do záchrany podnikateľského prostredia a zamestnanosti, hoci štátny dlh stúpol neporovnateľne viac.

NBS predpokladá, že počas roka trvania krízy by sa mohlo zrušiť až 70 tisíc pracovných miest<sup>78</sup>. Rovnako predpokladá a následné výskumy tento jav i potvrdili, že

<sup>76</sup> Kolektív autorov In.: Podpora zamestnanosti v období koronakrízy v SR a v okolitých krajinách. Slovak Business Agency. 2020

<sup>77</sup> <https://ekonomika.sme.sk/c/22578499/pocet-cudzincov-pracujucich-na-slovensku-nadalej-klesa.html>

<sup>78</sup> Národná Banka Slovenska. 2020. Strednodobá predikcia, 2 štvrtrok 2020. [Online, 18.06.2020] Dostupné na: [https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Publikacie/PREDIK/2020/protected/P2Q-2020.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/PREDIK/2020/protected/P2Q-2020.pdf)

dôjde k výraznému utlmeniu rastu miezd. Tento jav spôsobilo nielen zavedenie prekážok v práci na strane zamestnávateľa<sup>79</sup> z dôvodu zatvorenia prevádzok, ale i z dôvodu zníženia objednávok. NBS očakáva, že pod tlak sa dostanú i už vyjednané nárasty platov v kolektívnych zmluvách. Veľmi efektívnym nástrojom boja proti rastu nezamestnanosti bolo zavedenie legálnej definície pojmu homeoffice<sup>80</sup>. Vplyv ostatných opatrení vlády (ako je napríklad zvýhodnenie úverov pre podnikateľov, odklad splácania úverov, leasingu, odvodov alebo záruky štátu, nemali zásadný vplyv na udržanie zamestnanosti. Dopomohli skôr k udržaniu biznisu ako takého a pôsobili skôr ako doplňujúca pomoc. Naopak zásadný vplyv mala dotácia na nájomné.

Značná časť podnikateľov o pomoc vôbec nepožiadala. Ako dôvod uviedli najmä neprehľadnosť podmienok, z ktorej vyplývala obava, že z nepochopenia podmienok by im vyplynuli sankcie, hoci by o pomoc žiadali v dobrej viere, že kritériá spĺňajú. Je potrebné si uvedomiť, že každý zo žiadateľov podpisoval vyhlásenie, že si je vedomí, že v prípade nesprávne uvedených informácií sa podnikateľ vystavuje riziku trestného stíhania za subvenčný podvod a poškodzovanie záujmov Európskych spoločenstiev v zmysle trestného zákona. A napokon chaotický výklad podmienok, ktorý sa menil bez zmeny právneho textu podmienok jednotlivých opatrení spôsobili strach a obavy žiadať o pomoc, kedy podnikatelia radšej uprednostnili prepúšťanie, zatvorenie prevádzok, či ukončenie podnikania. Nie je ničím nezvyčajným, ak podnikateľ vyhlásil, že nie je podnikom v ťažkostiach, ale po čase sa zistilo, že podnikom v ťažkostiach je len preto, že v roku 2018 dosiahol výraznú stratu, a ak by sa porovnávali jeho účtovné ukazovatele k 31.12.2020, podnikom v ťažkostiach by nebol, nakoľko stratu dokázal následným podnikaním kompenzovať. V prvej etape pomoci

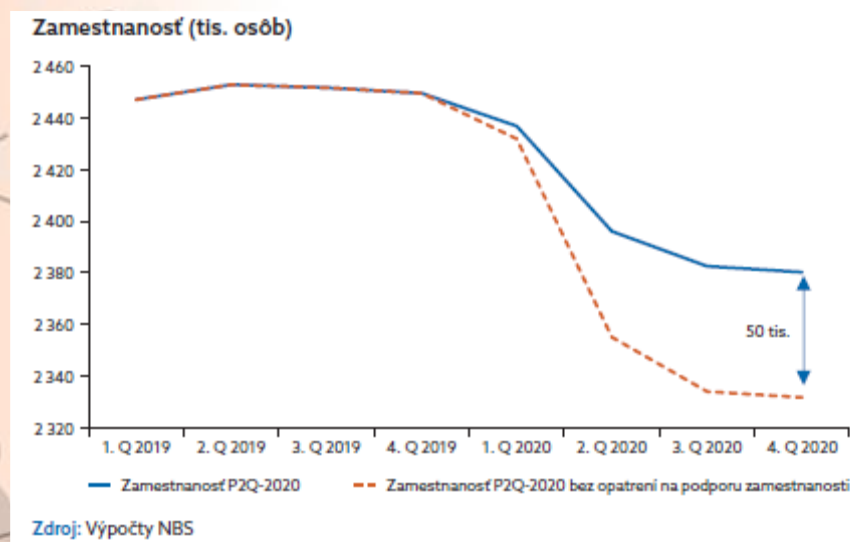
<sup>79</sup> Zákom č. 66/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony bol do slovenského právneho systému od 04.04.2020 zavedení *kurzarbeit*. Ustanovenie § 250b ods. 6 Zákonníka práce upravuje: ak zamestnanec nemôže vykonávať prácu celkom alebo sčasti, z dôvodu na strane zamestnávateľa napr. pre zastavenie alebo obmedzenie činnosti zamestnávateľa, činnosť je obmedzená na základe rozhodnutia príslušného orgánu alebo ako dôsledku vyhlásenia mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu, v takom prípade ide o prekážku v práci na strane zamestnávateľa, pri ktorej patrí zamestnancovi náhrada mzdy, náhrady mzdy v sume 80 % jeho priemerného zárobku, najmenej však v sume minimálnej mzdy.

<sup>80</sup> zákon č. 66/2020, ktorým sa dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony - § 250b Zákonníka práce: v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu môže zamestnávateľ nariadiť výkon práce z domácnosti zamestnanca, ale len v prípade, ak to dohodnutý druh práce umožňuje, ak práca na pracovisku nie je možná, nevyhnutná, prípadne je riziková z dôvodu prevencie šírenia prenosnej choroby. Zavedlo sa i právo zamestnanca žiadať o umožnenie vykonávania práce zo svojej domácnosti, ak na strane zamestnávateľa nie sú vážne prevádzkové dôvody, ktoré neumožňujú výkon práce z domácnosti.

podnikateľom mohol byť žiadateľ podnikom v ťažkostiach avšak od 1.2.2021 síce tiež môže žiadať o prvú pomoc, avšak nie na 100% krytia mzdových nákladov. Tento drobný detail si väčšina podnikateľov nevšimla, a pojem podnik v ťažkostiach je pre nich ťažké identifikovať, pochopiť a následne i vypočítať. Absentuje i metodika pre úrady práce, ako postupovať pri hodnotení podniku v ťažkostiach pri SZČO, ktoré nevedú účtovníctvo. A toto je len jeden fragment z mnohých, ktoré spôsobujú podnikateľom ťažkosti a nezrozumiteľnosť pomoci<sup>81</sup>. Od sľúbeného odškodnenia uplynul rok a realita podnikateľského prostredia poukazuje, aká je vysoká nedôvera podnikateľov v pravicovú vládu. Je to paradoxné, no až 56% podnikateľov považuje podmienky pomoci za nedostatočné. Avšak ambíciou tejto state nie je hodnotiť kvalitu pomoci podnikateľom. Tejto oblasti sa venuje množstvo iných autorov. Ide skôr o pomenovanie faktorov, ktoré ovplyvnili vývoj trhu práce.

Rozhodne však je potrebné uviesť, že prvá pomoc vlády mali priaznivý vplyv na vývoj nezamestnanosti a zmiernili pokles zamestnanosti. Rovnako motivovali SZČO nezatvoriť živnosti a pokračovať v podnikaní. NBS ďalej odhaduje, že spomínanými opatreniami sa podarilo zachrániť až 50.tis pracovných miest<sup>82</sup>.

**Graf č.3 Vývoj zamestnanosti 2019-2020**



<sup>81</sup> Nejasnosti spôsobuje absencia informácií o strate práva na čerpanie prvej pomoci pri opatrení č.2 v prípade, ak SZČO čerpá PN, alebo OČR. Ďalej je to otázka opráv tržieb, ak sa s odstupom času zistí pochybenie v účtovaní tržieb a pod.

<sup>82</sup> Národná banka Slovenska. In.: Strednodobá predikcia 2. štvrťrok 2020. Dostupné na: [www.nbs.sk/sk/publikacie/strednodoba-predikcia](http://www.nbs.sk/sk/publikacie/strednodoba-predikcia)

„Niektoré krajiny prijali špecifické opatrenia na podporu zamestnanosti, ktoré sú menej štandardné. V ČR bolo prijaté opatrenie tzv. „loss carryback“, ktoré je koncipované tak, že umožňuje firmám odpísať si tohtoročnú stratu zo ziskov v rokoch 2018 a 2019 a získať späť už skôr zaplatenú daň z príjmov právnických osôb. V Maďarsku bol prijatý právny predpis, ktorý umožňuje podnikateľom odpočítať od základu dane zisk investovaný do vývoja a výskumu. Spoločnosti, ktoré sa rozhodnú v ďalších štyroch rokoch uskutočniť investíciu v Maďarsku majú možnosť požiadať o plnú daňovú úľavu na investície. Poľská vláda vytvorila Fond verejných investícií, ktorý má pomôcť podnikom v kríze prekonať obavy a investovať do podpory infraštruktúrnych projektov, vzdelávania a škôl, energetického sektora, digitalizácie, biotechnológií, či do odvetvia environmentálnej politiky. V Rakúsku došlo k založeniu iniciatívy, ktorej podstata spočíva v poskytnutí pomoci nepripraveným obchodníkom a prevádzkam prejsť na online predaj a bezplatne im napomôcť časť predaja nahradiť“<sup>83</sup>.

## Podkapitola 2.2.

### Prognózy trhu práce

Inštitút finančnej politiky očakáva, že v prvom ¼ roku 2021 bude vrcholiť druhá vlna pandémie a v treťom ¼ roku 2021 bude druhá vlna doznievať. Problémom je skutočnosť, že v porovnaní s Nemeckom, či Rakúskom, kde vrcholí tretia vlna pandémie a kde je zaočkovaných ďaleko viac obyvateľov, sa Slovensko stále potáca s 5%-nou zaočkovanosťou. Rovnako je citeľná pandemická únava obyvateľstva a nezdravá túžba po rýchlych uvoľnení opatrení. Zlepšujúce sa čísla incidencie a pomalý pokles hospitalizácií síce dávajú nádej na zlepšenie situácie, avšak vzhľadom na pomalé tempo očkovania, absenciu trasovania nových prípadov, zlyhávajúci systém povinnej karantény po príchode so zahraničia a absenciu kontrol na hraniciach, je nutné očakávať, že tretia vlna udrie veľmi rýchlo po zrušení obmedzení. Preto bude mať tretia vlna ešte stále devastujúci vplyv na trh práce a jeho oživenie bude len veľmi pomalé. Úplné zaočkovanie dospeléj populácie sa očakáva až koncom roka 2021. Tento pomalý postup v očkovaní vytvára priestor i pre samotný vírus pre jeho mutácie. Avšak ani 100%-né

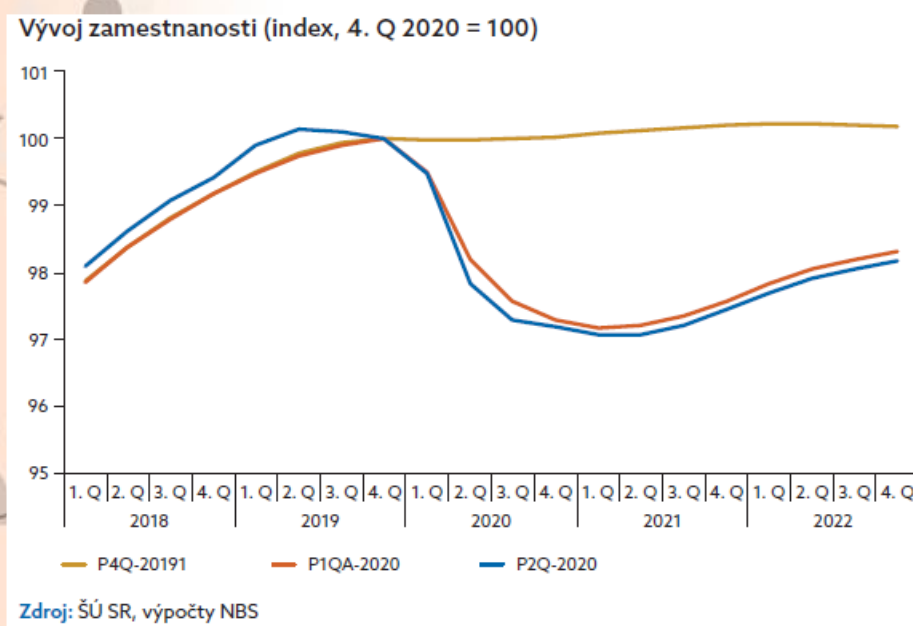
<sup>83</sup> <http://monitoringmsp.sk/2020/08/10/vplyv-pandemie-covid-19-na-zamestnanost-v-sr/>

zaočkovanie populácie neochráni spoločnosť pred novými mutáciami, ktoré budú prichádzať zo zahraničia, ak sa nebude dôsledne dbať na kontrolu migrácie obyvateľstva a dodržiavanie povinnej karantény po príchode so zahraničia. Neopomenuteľným opatrením je trasovanie, ktoré vláda sľúbila posilniť ešte v apríli 2020. Do dnešného dňa RÚVZ nedostali potrebnú finančnú a ani personálnu pomoc. Dôvody neboli doposiaľ zverejnené.

NBS nepredpokladá, že by sa zamestnanosť v roku 2022 dostala na predkrízovú úroveň. Dôsledky pandémie bude trh práce zrejme pociťovať dlhšie<sup>84</sup>. Jedna z ekonomických teórií tvrdí, že prínosom kríz je identifikácia nákladových rezerv podnikateľov a zmena v procesoch smerom k úsporám. Tento jav môže spôsobiť, že mnoho pracovných miest sa už neobnoví. Rovnako je možné predpokladať, že mnoho pracovných miest nahradí online priestor. Tretím dôvodom je množstvo zaniknutých zamestnávateľov, ktorí vstupom do konkurzu, či likvidácie už nedokážu vytvárať pracovné miesta. Je možné predpokladať, že ich miesta na trhu zaberú konkurenti, to však neznamená, že budú i vytvárať nové pracovné miesta.

#### Graf č.4

#### Prognóza vývoja zamestnanosti do r. 2022



<sup>84</sup> Národná banka Slovenska. In.: Strednodobá predikcia 2. štvrťrok 2020. Dostupné na: [www.nbs.sk/sk/publikacie/strednodoba-predikcia](http://www.nbs.sk/sk/publikacie/strednodoba-predikcia)



Je potrebné si uvedomiť, že za posledných 20 rokov najviac rástli odvetvia služieb a to nielen na Slovensku. Ekonomika sa hýbe od poľnohospodárstva a priemyslu smerom k službám. Preto je možné očakávať, že tento trend sa obnoví i po skončení pandémie. Zamestnanosť rastie vďaka technológiám a inováciám, hoci by sme mohli očakávať, že práve robotizácia a inovácie spôsobia zníženie potreby pracovnej sily. Stroje skutočne nahradili množstvo pracovných síl, avšak zároveň spôsobili rast miezd z dôvodu vyššej produktivity práce. Rast miezd spôsobuje rast spotreby a tá vyvoláva tlak na rast služieb ale i výroby. Hoci, ako je už vyššie uvedené, Slovensko patrí medzi krajiny s najnižším poklesom spotreby, je nutné poznamenať, že po skončení pandémie bude rásť spotreba v tých krajinách, kde bol prepád spotreby výrazný. A práve tieto trhy dávajú pracovné príležitosti i slovenským zamestnávateľom. Je teda možné očakávať, že nielen rastom vnútornej spotreby Slovenka dôjde k rastu zamestnanosti, ale i v dôsledku rastu spotreby v iných krajinách najmä v západnej Európe.

Avšak môžeme očakávať rýchly rast zamestnanosti? Môžeme očakávať, že sa miera zamestnanosti v roku 2021 dostane na úroveň obdobia pred pandemiou?

Odpoveď na tieto otázky je jednoduchá a zložitá zároveň. Hoci tempo rastu zamestnanosti po ustúpení pandémie výrazne stúpne, bude to len krátkodobý nárast. Tento sa zastaví po tom, čo sa trh práce nasýti. Je potrebné si uvedomiť, že hoci sú školy v dištančnom vzdelávaní, chýria absolventov, ktorým často chýbajú nielen vedomosti, ale i praktické skúsenosti z ich študijného odboru. V roku 2021 už vyjde druhá generácia absolventov s administratívnou maturitou. Práve oni budú mať veľmi ťažké podmienky pre svoje uplatnenie.

Významný vplyv na disponibilitu pracovných miest bude mať i smrtnosť pandémie, ktorá vzala životy i ľuďom v produktívnom veku. Ku štatistikám sa autori v čase tvorby tohto autorského textu ešte nedostali, no očakávame, že i tieto štatistiky budú čoskoro dostupné. A napokon sú tu desaťtisíce osôb, ktoré ochorenie Covid-19 prekonali, avšak s trvalými, alebo dlhodobými následkami a potrebou ich rekonvalescencie. Práve tieto osoby sa stanú ohrozenými na trhu práce pre ich dlhodobú PN, či súvisiace zdravotné problémy s postcovidovým syndrómom. Je otázne, či sa analytici Sociálnej poisťovne zaoberajú spomínanými hrozbami vzhľadom na predpoklad prepádu týchto osôb do záchranného systému Sociálnej poisťovne. Avšak

toto nie je výzva len pre Sociálnu poisťovňu, ale i pre úrady práce. Postcovidový syndróm totižto stále nemá legálnu definíciu ako zdravotnícka diagnóza (platilo v čase písania tohto príspevku 4/2021) a preto je otázne, či a do akej miery, budú takýmto pacienti plnené dávky v PN, alebo prípadná invalidita. Výsledky štúdií, ktoré vyhodnocovali závery pitiev osôb, ktoré zomreli na ochorenie Covid-19 poukazujú na skutočnosť, že až polovica zomrelých vykazovala zápaly na mozgu. V prípade preživších sa preto tieto autoimunitné zápaly mozgu môžu prejavovať v znížených pracovných výkonoch resp. obmedzeniach schopností pracovnej sily vykonávať doterajšiu prácu. Rovnako sa môžu prejavovať i v dlhodobých bolestiach a úplnom vyradení jedinca z pracovného procesu. Tiež nevieme posúdiť, do akej miery sa trvalo zhorší zdravotný stav preživších, ktorí prekonalí ťažkú formu ochorenia Covid-19 a do akej miery to ovplyvní ich budúce výpadky z pracovného procesu v dôsledku sekundárnej PN. Aj tieto medicínske dôsledky môžu ovplyvniť trh práce a snáď potrebu ochrany takýchto osôb (ale i zamestnávateľov) pred znížením ich odmeňovania a dopytu po pracovnej sile.

Okrem samotnej smrtnosti pandémie vstupuje do prognózovania vývoja na trhu práce i skutočnosť, že sa zmení jeho vnútorná štruktúra. Najväčší nápor na dopyt po pracovnej sile sa očakáva na pracovnej pozícii „špecialista“, ktorá dlhodobo vykazuje nedostatok pracovných síl. Ďalej sa bude opätovne zaplňovať vzniknutý výpadok v oblasti obchodu a služieb, ktorý utrpel pre pandémiu najväčší pokles zamestnanosti. O čosi menší bude tlak na tvorbu pracovných miest v oblasti kvalifikovaných pracovníkov a remeselníkov, operátorov vo výrobe, technikov a pomocných nekvalifikovaných pracovníkov. Rast počtu pracovných miest v oblasti administratívy bude len veľmi nízky.

Ďalej je potrebné predpokladať, že najväčší dopyt bude po kvalifikovanej stredoškolsky vzdelanej pracovnej sile. Naopak, vysokoškoláci musia počítať s horším uplatnením. Príčinou je vysoký počet absolventov humanitných odborov, ktoré majú nízku uplatniteľnosť na trhu práce.

Je predpoklad, že zamestnávatelia budú mať tendenciu pokračovať vo svojom podnikaní s nižším počtom pracovníkov z dôvodu potreby pokrytia postcovidových strát a z dôvodu potreby vytvárania nových rezerv, o ktoré prišli v dôsledku pandémie. Preto je možné očakávať, že sa zamestnávatelia zamerajú na zmenu systému

odmeňovania, štruktúry úväzkov, kombinácie práce s homeofficcom a napokon i na moderné spôsoby motivácie pracovnej sily. Henry Ford povedal, že „radšej chcem mať jedného spokojného a motivovaného zamestnanca ako mať troch nemotivovaných, ktorí nedokážu spraviť toľko, čo jeden motivovaný“.

Z dlhodobého hľadiska je nutné očakávať i nárast autonómnej dopravy a teda pokles pracovných miest v autodoprave (najmä kamiónovej doprave) a v medzinárodnej autobusovej doprave, ktorú zrejme nahradí letecká a vlaková doprava. Hoci niektoré pracovné miesta budú zanikať, trh bude vytvárať nové pracovné príležitosti. Problém nastáva v momente, ak sa zanikajúce pracovné miesta teritoriálne nenachádzajú na tom istom mieste ako tie vznikajúce. Resp. ak medzi nimi je veľký časový rozostup. Práve tieto hrozby bude musieť kvalifikovane monitorovať rezort práce a zvoliť si i indikátory vzniku týchto negatívnych disparít na trhu práce.

Vysoký dôraz sa bude klásť na nesúlad zručností absolventov. Najväčší dopyt bude v budúcnosti kladený na softskills, ktoré vychádzajú z osobnosti absolventa. Teda pre zamestnávateľa bude zaujímavé, či uchádzač o zamestnanie disponuje schopnosťami pracovať v tíme, riešiť problémy, pracovať samostatne a či je schopný sa prispôbiť zmenám. V tesnom závесе za týmito zručnosťami budú vedomosti a schopnosť ich používať. Do úzadia ustupujú jazykové zručnosti, tvorivosť, či analytické a kritické myslenie.

Významnou pomocou pre slovenský trh práce by mala byť idea, že nie je problém niečo vyrobiť, ale niečo vymyslieť, teda byť kreatívny a inovatívny. Podporou podnikania v oblasti biotechnológií, chémie, obnoviteľných zdrojov, vedy a vývoja v oblasti biomedicíny a zdravotnej starostlivosti a IT technológií, môže trh práce získať nové pracovné miesta práve v oblasti s vyššou pridanou hodnotou. Avšak táto úloha štátu (tvorba systémovej podpory podnikania v oblasti inovácií a výskumu) je predovšetkým v kompetencii rezortu hospodárstva a školstva. Rezort práce však musí každú formu podpory sledovať a mal by byť účastný na tvorbe rozvojových stratégií. Dôvodom je najmä zainteresovanie rezortu práce do plánov a do očakávaní, ktoré takáto podpora v podobe zmeny štruktúry trhu práce prinesie.

Zdravotnícka kríza sa definitívne podpísala pod súčasnú no i budúcu podobu trhu práce. Hoci na ňu trh práce pripravený nebol, je možné skonštatovať, že zdravotnícka kríza ho nezničila. Trh práce bol sanovaný množstvom vládnych opatrení a zrejme i vytrvalosťou a nádejou na jej skoré skončenie zo strany samotných zamestnávateľov. Pandemická kríza však otvorila nové otázky, ktoré v minulosti neboli pre trh práce prioritné, resp. sa javili ako veľmi vzdialené súčasnosti. V závere kapitoly si preto dovoľíme uviesť fakty, ktoré vo boli predsa len pozitívnym prínosom krízy.

1. Zamestnávatelia sa snažili zachovať existujúce pracovnoprávne vzťahy i napriek poklesu príjmov, nakoľko si veľmi dobre uvedomujú, aké nákladné a ťažké je vychovať si pracovnú silu a udržať si ju. Uvedené signalizuje zrelosť zamestnávateľov a ich uvedomelosť v otázkach nábora ľudských zdrojov, ich výcviku, zaškolenia a motivácie. Zamestnávatelia i napriek nedostatočne odkomunikovaných pravidiel pomoci využili opatrenia pre záchranu pracovných miest.
2. Došlo k zavedeniu kurzarbeitu a pravidiel pre home office. Uvedené nástroje dostali legálnu definíciu a zákonom predpísané podmienky aplikácie, čo bude možné využiť i v budúcnosti v prípade nových kríz, resp. príchodu nasledujúcich pandemických vln.
3. Zamestnávatelia pochopili, že štát nie je všemocný, a že informácie z tlačových besied a večerných správ nepostačujú pre kvalifikované rozhodovanie. Významne sa zvýšilo zapojenie odborníkov na právo a podnikanie do rozhodovacieho procesu podnikateľov. Vzťahy, ktoré medzi podnikateľmi a odborníkmi vznikli by mohli mať v budúcnosti pozitívny vplyv na odborné vedomosti podnikateľov.
4. Do popredia vystúpili i problémy s nedostatkom kvalifikovanej pracovnej sily v zdravotníctve a sociálnych službách a to najmä v období, kedy spoločnosť ich služby najviac potrebovala. Vďaka týmto problémom bude cesta pre otvorený dialóg o pracovných podmienkach týchto pracovníkov pre všetky zúčastnené strany schodnejšia.
5. Spoločnosť si siahla na limity svojich morálnych hodnôt. Mnohé otázky, ktoré doposiaľ neboli témou na diskusiu, sa otvorili a je vysoká pravdepodobnosť, že by mohli viesť k riešeniu dlhodobo neriešených problémov. Boli to najmä otázky izolácie segregovaných osád MRK, straty zamestnania týchto obyvateľov, ktorí si prácu hľadajú len ťažko a napokon i bezpečnosti zdravia na pracoviskách.
6. Podnikatelia našli vďaka kríze možnosti zníženia nákladov, najmä v oblasti využívania home office, alebo lepšieho kontroľingu plnenia úloh pracovníkov na home office.

Zamestnanci sa naučili pracovať na diaľku, čo bolo pre mnohých veľmi náročné. Práve fenomén home officu bolo potrebné najprv dokázať zakomponovať do systému fungovania domácnosti, domácich povinností a úloh. Výsledky prieskumov dokazujú, že vďaka inovatívnym kontrolným mechanizmom zamestnávateľov a vďaka kvalitnému vedeniu ľudských zdrojov na diaľku dokázala drvivá väčšina zamestnancov pracovať i z domu. Zavedenie vyššieho počtu home office systémov by mohlo znížiť náklady na kancelárie, zároveň by sa tento spôsob práce mohol pozitívne prejavovať na životnom prostredí v dôsledku zníženia emisií z dopravy a pravdepodobne by sa mohli znížiť výdavky zamestnancov na dopravu do práce.

7. Podnikatelia prešli do online priestoru a našli nové obchodné kanály. Tomu sa pochopiteľne prispôsobuje i trh práce. Vďaka vysokej ochrane spotrebiteľa v rámci celej EÚ sa stal online obchod dôveryhodným a vytvoril tak nové perspektívy pre tvorbu pracovných miest (a to nielen v obchode a IT, ale i v doprave, ktorá dokázala absorbovať mnoho pracovných síl zo zatvorených prevádzok).
8. Prognózy vývoja trhu práce vychádzajú zo štrukturálnych zmien trhu práce spôsobených pandemiou ale i z ochranných opatrení pred novými vlnami, zo zavedenia inovácií v medicíne a biomedicínskom výskume a napokon i z poznania závislostí globálneho obchodu.
9. Digitalizácia predstavuje efektívny nástroj na stabilitu biznisu, zníženie nákladov na prevádzku firmy a tvorbu nových pracovných miest v IT biznise, vo výrobe digitálnych technologických zariadení a v obchode s týmito technológiami.

Hoci negatíva pandemickej krízy prevyšujú jej pozitíva, je dôležité vnímať potenciál prínosov ako príležitosti a budúce výzvy pre celú spoločnosť. Tento potenciál je nutné dôkladne zhodnotiť a následne pracovať na posilňovaní aj silných stránok trhu práce. Naopak identifikované nedostatky v komunikácii celej krízy vládou, ale i slabé stránky trhu práce je potrebné podrobiť analýze, výsledkom ktorej by malo byť ponaučenie pre budúce zdravotnícke krízy. Je viac ako dôležité si uvedomiť, že krízy tohto typu sa budú skôr či neskôr opakovať a budú predstavovať riziká, ktoré sú po covidovej skúsenosti identifikované. Posilnením silných stránok trhu práce, kodifikovaním protipandemických nástrojov do právneho poriadku SR a napokon i eliminovaním slabých miest a rizík je možné zadovážiť Slovensku bezpečné pravidlá pre budúci miernejší vplyv zdravotníckej krízy na trh práce.

Problematika budúceho smerovania trhu práce v kontexte zdravotníckych kríz je preto stále otvorenou témou a bude potrebné jej venovať väčšiu pozornosť. Rovnako je potrebné podrobiť analýze vplyv pandemickej krízy na trh práce, na zmenu jeho štruktúry a najmä na trvalé dôsledky zmeny štruktúry trhu práce. Je možné očakávať, že niektoré štrukturálne zmeny trhu práce zostanú zachované i do budúcnosti a že trh práce sa už úplne nevráti do starých koľají. A práve dôsledné analyzovanie trvalých zmien trhu práce prinesie v budúcnosti i poznanie nových nástrojov pre reguláciu trhu práce, resp. identifikáciu nových potrieb trhu práce.

### Kapitola č.3

## Pomenovanie rizík a ohrození spôsobených pracovnou migráciou z tretích krajín a ich vplyv na trh práce v SR

PhDr. Štefan Bugár, PhD. MBA.

---

Od vzniku samostatnej Slovenskej republiky, ale najmä od vstupu SR do Európskej únie, sa postupne mení profil krajiny v kontexte medzinárodnej migrácie a SR sa čoraz viac dostáva do pozície, kedy už nie je pre väčšinu migrantov iba tranzitnou krajinou, ale čoraz častejšie aj cieľovou krajinou. Od vstupu SR do EÚ počet cudzincov legálne žijúcich v SR narástol takmer šesťnásobne, napriek tomu ostáva ich podiel v rámci obyvateľstva SR veľmi nízky, len 2,2 % populácie, spomedzi krajín EÚ má Slovensko šiesty najnižší podiel cudzincov. Na globálnej i regionálnych úrovniach je možné vo vzťahu k rôznym kategóriám migrantov sledovať odlišné vývojové trendy, vo všeobecnosti však dlhodobo platí, že najväčší podiel na migračných tokoch má migrácia pracovná.

Na pracovnú migráciu sa zameriava aj väčšina explanačných teórií migrácie, vrátane prvej systematickej teórie migrácie geografa Ravensteina z konca 19. storočia, podľa ktorej majú ľudia tendenciu sťahovať sa z husto osídlených oblastí do oblastí s redšou populáciou a z oblastí s nízkymi príjmami do oblastí s možnosťami vyšších príjmov. K najznámejším ekonomickým teóriám migrácie patrí neoklasická teória, ktorá na makroúrovni vidí hlavné príčiny migrácie v príjmových rozdieloch a podmienkach zamestnania v emigračných a imigračných krajinách, pričom najdôležitejšiu úlohu hrajú predovšetkým rozdielna výška miezd a miera nezamestnanosti, a na mikroúrovni chápe migráciu ako investíciu do ľudských zdrojov, či teória duálneho pracovného trhu, ktorá vychádza z rozdelenia pracovného trhu na primárny a sekundárny sektor, pričom primárny sektor zahŕňa vysokokvalifikovaných odborníkov a sekundárny sektor nekvalifikovaných pracovníkov, ktorí spravidla obsadzujú tzv. 3D jobs (angl. demanding, dirty, dangerous). Podľa tejto teórie sú migračné toky iniciované zamestnávateľmi (predovšetkým v ekonomicky vyspelých krajinách), niekedy dokonca vládami konajúcimi v záujme zamestnávateľov.

„Medzinárodná migrácia je v súčasnosti jedným z charakteristických prejavov globalizačných procesov vo svete a významným atribútom ich zmien. V súvislosti so svojimi ekonomickými, sociálnymi, populačnými, kultúrnymi, politickými, bezpečnostnými, environmentálnymi a inými dopadmi sa považuje za jednu zo základných civilizačných výziev 21. storočia. Z tohto dôvodu sa štúdiu medzinárodnej migrácie vo svete venuje kvalifikovaná a komplexná pozornosť, o čom svedčí okrem iného aj rozsah a kvalita realizovaného výskumu, intenzita medzinárodnej výmeny skúseností, ako aj existencia komplexných stratégií a príslušných právnych noriem na národnej úrovni či úrovni EÚ. S fenoménom migrácie do Slovenskej republiky sa krajina začala intenzívnejšie stretávať až po roku 1989, keď sa SR stala predovšetkým tranzitnou krajinou pre migrantov smerujúcich ďalej do krajín západnej Európy. Migráciu však citeľne ovplyvňujú i negatívne javy, ako napr. chudoba, výrazné hospodárske zaostávanie, nezamestnanosť, relatívne preľudnenie, prírodné katastrofy, environmentálna degradácia, vojny a ozbrojené konflikty, politické, rasové, etnické a náboženské represie, diskriminácia rôzneho druhu, možnosť migrovať nelegálne, aktivity pašerákov s ľuďmi atď. Vzhľadom na ekonomické, sociálne, kultúrne, ľudskoprávne, populačné, sídelné, politické, bezpečnostné, environmentálne a iné dopady je medzinárodná migrácia všeobecne považovaná za jednu z kardinálnych civilizačných výziev 21. storočia, ktorej je potrebné venovať náležitú pozornosť“.<sup>85</sup>

### Podkapitola 3.1

#### Základné štatistické východiská pracovnej migrácie

Najpočetnejšiu skupinu cudzincov v SR v súčasnosti predstavujú občania susedných krajín, ktorých k Slovensku často viažu pracovné, rodinné a iné sociálne väzby. Podiel občanov Českej republiky, Maďarska, Poľska, Rakúska a Ukrajiny na počte cudzincov v SR tvorí 43,4 %, pričom najvyšší podiel na celkovom počte cudzincov v SR – 20,5 %, majú Ukrajinci. Ďalšiu početne významnú skupinu tvoria migranti z južnej a východnej Európy – Rumunska, Bulharska, Ruska, Srbska, ktorí tvoria 23,2 % všetkých cudzincov na Slovensku. V minulosti boli podobne dynamicky sa rozvíjajúcou skupinou cudzincov na Slovensku migranti z

<sup>85</sup> DIVINSKÝ, B. Migračné trendy v SR po vstupe krajiny do EÚ ( 2004- 2008). Bratislava : IOM, 2009. ISBN 978 – 80-970274-2-1, s. 118



ázijských krajín – Vietnamu, Číny, Kórejskej republiky a Thajska, ktorí v súčasnosti tvoria spolu 7,1 % všetkých cudzincov na Slovensku.

Práca a ekonomická participácia sú dôležitou motiváciou príchodu cudzincov na Slovensko. navyše, pre mnohých je príchod na Slovensko pracovne motivovaný, napríklad pre rôznych kvalifikovaných pracovníkov zo starších členských krajín EÚ, ktorí na Slovensko pricestovali v súvislosti so zahraničnými investíciami.<sup>86</sup>

V súvislosti s členstvom v EÚ a tzv. schengenskom priestore platí v SR odlišný režim pre vstup, pohyb a pobyt pre občanov EÚ, resp. Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) a pre štátnych príslušníkov tzv. tretích krajín, t. j. štátov, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ/EHP, čo sa o. i. prejavuje aj v spôsobe spracovania dát. V roku 2018 prekonal počet štátnych príslušníkov tretích krajín s legálnym pobytom na Slovensku počet občanov z iných členských štátov EÚ/EHP s pobytom na Slovensku. Z hľadiska jednotlivých typov migračných pohybov a kategórií imigrantov v rámci SR nie je možné jednoznačne určiť podiel jednotlivých typov a kategórií na imigračných tokoch. Presnejšie počty možno uviesť len v prípade imigrantov z tretích krajín, nakoľko pri žiadosti o prechodný pobyt na Slovensku sa sleduje aj účel pobytu. Pri prechodnom pobyte sú v štatistikách uvedené nasledujúce typy účelu: zamestnanie, Slovák žijúci v zahraničí, podnikanie, zlúčenie rodiny, štúdium, doplnková ochrana, osobitná činnosť (športová činnosť, dobrovoľnícka činnosť, program vlády alebo EÚ, lektorská činnosť) a ostatné účely prechodného pobytu. Nárast počtu žiadostí o prechodný pobyt sa odrazil pri všetkých najčastejšie uvádzaných účeloch pobytu v rámci danej skupiny nakoľko všetky majú v ostatných piatich rokoch stúpajúcu tendenciu.

### Štatistika : Zamestnávanie cudzincov na území Slovenskej republiky za rok 2020.<sup>87</sup>

#### Počet cudzincov na Slovensku :

štatistiky k 31.12.2020.

Spolu : 150 012 (100 %)

Štátni príslušníci tretích krajín : 90 806(60.53 %)

<sup>86</sup> FILADELFIOVÁ, J. a kolektív. Migranti na Slovenskom trhu práce : Problémy a perspektívy. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky. 2011, ISBN 978 – 80- 89345-34-2

<sup>87</sup> [https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-statistiky/kopia-zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2019.html?page\\_id=973500](https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-statistiky/kopia-zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2019.html?page_id=973500)

Občania EÚ a štátni príslušníci Spojeného kráľovstva : 59 206(39.47 %)

Zdroj : zdroj: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2020, ÚHCP P PZ <sup>88</sup>

### Podiel cudzincov na obyvateľstve Slovenska

štatistiky k 31.12.2020.

SPOLU : 150 012 (2,75 %)

podiel na celkovom počte obyvateľov (5 464 060, podľa dát Štatistického úradu SR ku dňu 30.09.2020)

Štátni príslušníci tretích krajín : 90 806 (1,66 %)

podiel na celkovom počte obyvateľov (5 464 060, podľa dát Štatistického úradu SR ku dňu 30.09.2020)

Občania EÚ a štátni príslušníci Spojeného kráľovstva : 59 206 (1,08 %)

Podiel na celkovom počte obyvateľov (5 464 060, podľa dát Štatistického úradu SR ku dňu 30.09.2020). Zdroj : Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2020, ÚHCP P PZ.<sup>89</sup>

Počet cudzincov z tretích krajín na Slovensku posledné roky rastie. Počas integrácie sa však stretávajú s rôznymi bariérami. **Najväčšou je neovládanie slovenčiny.** Poukázala na to analýza organizácií In Báze, Centre for Peace Studies, Menedek a Mareena. Spoločnosť Profesia pre TASR uviedla, že v súčasnosti je z aktívnych ponúk približne 14 percent napísaných v angličtine. Pri tých, ktoré sú napísané v slovenčine, sa predpokladá, že slovenský jazyk je pre vykonávanie konkrétnej práce potrebný. Zo štúdie o integrácii štátnych príslušníkov tretích krajín na trhu práce v Chorvátsku, Českej republike, Maďarsku a na Slovensku vyplynulo, že pre voľný pohyb pracovných síl medzi krajinami EÚ je v niektorých krajinách nedostatok pracovných síl. To následne podnietilo vlády k implementovaniu

<sup>88</sup> <https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/1022-S%CC%8Cstatistiky%20-%20infografiky%20k%20pobytom%202020%20SJ.pdf>

<sup>89</sup> <https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/1022-S%CC%8Cstatistiky%20-%20infografiky%20k%20pobytom%202020%20SJ.pdf>

legislatívnych zmien a k podpore pracovnej migrácie cudzincov z tretích krajín. Toto je dôvod, prečo Chorvátsko, Česká republika, Maďarsko a Slovensko vydávajú najviac povolení na vykonávanie zárobkovej činnosti. Potvrdzujú to aj dáta Eurostatu. Jedným dychom je však potrebné dodať, že za nárastom štatistických počtov cudzincov je aj zníženie prekážok v legálnom zamestnávaní cudzincov jednotlivými štátmi strednej Európy, čím sa dosiahla legalizácia práce cudzincov, ktorí pracovali v strednej Európe nelegálne, teda neznamená to, že počty pracovných miest obsadených cudzincami rástli tak rýchlo, ako boli vydávané povolenia na zárobkovú činnosť.

Slovensko bolo dlhé roky krajinou, do ktorej sa sťahovali najmä občania iných členských krajín Európskej únie. V posledných rokoch však začal prudšie stúpať počet štátnych príslušníkov tretích krajín (ŠPTK), čiže ľudí z krajín mimo EÚ/EHP. V roku 2018 ich celkový počet prvý raz prevýšil počet občanov EÚ a ich počet rástol aj v rokoch 2019 a 2020. Ku koncu roka 2020 už na Slovensku žilo o 31-tisíc viac štátnych príslušníkov tretích krajín ako cudzincov z EÚ/EHP. Podľa štatistík Úradu hraničnej a cudzineckej polície (ÚHCP) žilo ku koncu roka 2020 na Slovensku 150 012 cudzincov a cudziniiek, z toho 59 206 bolo občanov EÚ a 90 806 bolo ľudí z tzv. tretích krajín. Najpočetnejšou a najviac rastúcou skupinou cudzincov na Slovensku sú občania Ukrajiny. Ku koncu roka 2020 bol ich počet 42 162. V porovnaní s občanmi Srbska (16 005), čo je druhá najpočetnejšia skupina cudzincov na Slovensku, je to viac ako dvojnásobok. A v porovnaní s občanmi Česka (12 246), ktorí sú najpočetnejšou krajinou pôvodu občanov z iných krajín EÚ žijúcich na našom území, viac ako trojnásobok. Inými slovami, počet cudzincov a cudziniiek z Ukrajiny na území Slovenska dnes dosahuje počet obyvateľov stredne veľkého slovenského mesta. Päťicu krajín pôvodu cudzincov mimo EÚ uzatvára Vietnam, Rusko a Čína, čo sú krajiny, odkiaľ sa k nám ľudia dlhodobo zvyknú sťahovať, ale v oveľa menších počtoch. Z hľadiska charakteru imigrácie týchto vybraných krajín je zrejmé, že nárast početnosti ukrajinskej a srbskej komunity je otázkou najmä posledných štyroch rokov. Prejavuje sa predovšetkým v počte prechodných pobytov, najmä na účel zamestnania a podnikania. Vidno to aj z porovnania počtu prechodných a trvalých pobytov príslušníkov týchto krajín. Dnes nevieme s istotou povedať, akým spôsobom sa bude ukrajinská a srbská imigrácia na Slovensku vyvíjať a či sa títo ľudia stabilne a dlhodobo usadia na našom území alebo naopak, v prípade zhoršenia ekonomickej situácie sa vrátia domov, alebo vycestujú do inej krajiny. Počet cudzincov z Vietnamu, Ruska a Číny v porovnaní s Ukrajinou a Srbskom rastie oveľa pomalšie. Zároveň je pri nich aj oveľa menej výrazný rozdiel medzi počtom osôb

s prechodným a trvalým pobytom. Pri cudzincoch z Číny dokonca pozorujeme väčší počet osôb s trvalým pobytom (1 883) ako s prechodným (862), čo môže svedčiť o pomerne stabilnej usadenej komunite. Vo vzťahu k nelegálnej migrácii poskytuje polícia informácie o počtoch cudzincov, ktorí nelegálne prekročili štátnu hranicu, nelegálne sa zdržiavali na území Slovenska alebo ktorí tu požiadali o azyl. Dvakrát ročne vydáva aj Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike

Štatistiky o zamestnávaní cudzincov a Štatistické údaje o zamestnávaní cudzincov na území SR pravidelne poskytuje Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. Každý mesiac zverejňuje prehľad o zamestnaných občanoch EÚ a príslušníkoch tretích krajín rozdelených podľa toho, či majú na území SR udelené povolenie na zamestnanie alebo sa mohli zamestnať aj bez povolenia. Prehľady ústredia práce sú rozdelené podľa štátnej príslušnosti cudzincov, podľa stupňa ich vzdelania, podľa okresu vykonávania pracovnej činnosti, dĺžky trvania pracovného pomeru a podľa vykonávanej profesie. Pre porovnanie so štatistikami ÚHCP, podľa ústredia ku koncu roka 2020 pracovalo na Slovensku 39 075 ŠPTK (24 169 ŠPTK s udeleným povolením na zamestnanie a 14 906 ŠPTK s informačnou kartou) a 32 114 občanov z iných krajín EÚ. Spolu bolo ku koncu roka 2020 na Slovensku zamestnaných 69 012 cudzincov, najviac z nich bolo z Ukrajiny. Z analýzy štatistík tiež vyplýva, že celkový počet cudzincov na území SR bol ku koncu roka 2020 zrejme vyšší ako počet cudzincov, ktorých uvádza ÚHCP (150 000), keďže nie každý pracujúci cudzinec sa nevyhnutne objaví v štatistike ÚHCP a naopak, nie každý cudzinec s pobytom v SR pracuje.<sup>90</sup>

Migračný úrad poskytuje štatistiku<sup>91</sup> Slovensko nepatrí k tradičným cieľovým krajinám migrantov. Je kultúrne homogénnou krajinou, ktorej sa nedotkol dramatický nárast migrácie v priebehu 20. storočia. Až donedávna bola Slovenská republika takmer výlučne krajinou pôvodu migrantov, teda krajinou, z ktorej občania z rôznych dôvodov migrovali do cudziny. Výraznejšie zmeny priniesol až vstup Slovenska do Európskej únie a schengenského priestoru. V období od roku 2004 v Slovenskej republike (SR) poklesla najmä nelegálna a azylová migrácia a sedemnásobne sa zvýšila legálna migrácia. Aj napriek tomu, že rast populácie cudzincov na Slovensku bol v rokoch 2004 – 2008 spomedzi všetkých členských

<sup>90</sup> [https://www.nadaciamilanasecku.sk/files/dokumenty/kapacity\\_prirucka.pdf](https://www.nadaciamilanasecku.sk/files/dokumenty/kapacity_prirucka.pdf)

<sup>91</sup> <https://www.minv.sk/?statistiky-20>

štátov EÚ druhý najvyšší, zastúpenie cudzincov v populácii – v porovnaní s inými štátmi EÚ – zostáva na nízkej úrovni. Cudzinci dnes v SR tvoria 2,75 percenta populácie a ich počet pomaly, ale kontinuálne rastie: v decembri 2020 ich u nás žilo o 6 937 viac ako rok predtým, čo predstavuje nárast o 4,9 %. Popri migrácii zo sociálnych dôvodov, akými sú napríklad zlúčenie rodiny či manželstvo migranta so slovenským občanom, je dnes najvýraznejším komponentom legálnej migrácie na Slovensko práve migrácia za prácou, podnikaním a za štúdiom. (Ak nie je uvedené inak, štatistiky sú k 30. 12. 2020.)

## Fakty a čísla o migrácii na Slovensku

### 150 012: Počet cudzincov s povolením na pobyt na Slovensku v decembri 2020

- Ich podiel na celkovej populácii Slovenska predstavuje 2,75 %.
- Od vstupu SR do EÚ v roku 2004 počet cudzincov legálne žijúcich v SR narástol skoro sedemnásobne (z 22 108 migrantov v roku 2004 na 150 012 v roku 2020).
- Ak by sa všetci cudzinci v SR sústredili na jednom mieste, vytvorili by mesto ako Prešov a Trnava dokopy.

### Slovensko má spomedzi krajín Európskej únie tretí najnižší podiel cudzincov

- Nižší podiel cudzincov na celkovom počte obyvateľstva má Poľsko (0,94 %) a Rumunsko (0,72 %).
- Zo susedných krajín má vyšší podiel migrantov Česko (5,49 %) a Rakúsko (16,55 %).

### 48,4 %: Podiel občanov Českej republiky, Maďarska, Poľska, Rakúska a Ukrajiny v SR na počte cudzincov

- Tradične najpočetnejšiu kategóriu cudzincov u nás predstavujú občania susedných krajín, ktorých k Slovensku často viažu hlbšie pracovné, rodinné a iné sociálne väzby.
- Ďalšou významnou skupinou migrantov sú občania juho a východoeurópskych krajín (Rumunsko, Bulharsko, Rusko, Srbsko), ktorí tvoria 20,5 % všetkých cudzincov na Slovensku.
- Občania z týchto krajín sformovali u nás v minulosti svoje komunity a ich rady ďalej rozširujú krajanovia prichádzajúci za štúdiom, prácou alebo z rodinných dôvodov.

- Migranti z ázijských krajín (Vietnam, Čína, Kórejská republika a Thajsko), ktorí v minulosti boli dynamicky sa rozvíjajúcou skupinou cudzincov na Slovensku a v súčasnosti sa nárast ich počtu spomalil, tvoria spolu 7,6 % všetkých cudzincov na Slovensku, ich počet dosiahol 11 467.

### **39,5 %: Občania krajín Európskej únie tvoria dve pätiny všetkých cudzincov na Slovensku**

- Najviac cudzincov z krajín EÚ na Slovensku pochádza z Českej republiky, je ich 8,2 % z celkového počtu cudzincov v SR.
- Z krajín EÚ okrem občanov Maďarska (6,3 %) a Poľska (4,1 %) majú početné zastúpenie aj občania Nemecka (3,1 %), Talianska (2 %) a Veľkej Británie (1,9 %).
- Významnejší nárast počtu migrantov z EÚ nastal v minulosti v prípade migrantov z Rumunska (4,9 %), ktorí sem po vstupe krajiny do EÚ prichádzali predovšetkým ako pracovní migranti. V decembri 2020 bolo v SR zamestnaných 7 392 Rumunov v porovnaní s 5 917 občanmi Českej republiky.

### **1/4: Podiel občanov Ukrajiny na celkovom počte cudzincov v SR (28,1 %); Ukrajinci majú na Slovensku najpočetnejšie zastúpenie občanov z krajín EÚ aj mimo EÚ**

- Spomedzi cudzincov z krajín mimo EÚ majú po Ukrajincoch najväčšie zastúpenie na Slovensku migranti zo Srbska, Vietnamu, Ruskej federácie a Číny.

### **60,5%: Podiel občanov z krajín mimo EÚ na celkovom počte cudzincov na Slovensku**

- Tento podiel predstavuje cca 1,7 % celkovej populácie SR.
- Ak by sa sústredili na jednom mieste, s populáciou 90 806 ľudí by občania z krajín mimo EÚ na Slovensku vytvorili mesto veľké ako Prešov.

### **69 012: Počet cudzincov zamestnaných v SR v roku 2020**

- Na 35 domácich zamestnancov tak v súčasnosti pripadá jeden zamestnaný cudzinec.
- Počet zamestnaných cudzincov v SR od jej vstupu do EÚ u nás vzrástol viac ako dvadsaťnásobne – z 3 351 osôb v roku 2004 na 69 012 v decembri 2020, z čoho bolo 39 075 štátnych príslušníkov krajín mimo EÚ.

- V roku 2020 boli u nás zamestnaní cudzinci z približne 130 štátov sveta, najviac z Ukrajiny (19 578), zo Srbska (10 174), Rumunska (7 392), Česka (5 917) a Maďarska (4 878).
- Medzi pracujúcimi migrantmi výrazne prevyšujú muži, ktorí tvoria 73 % všetkých zamestnaných cudzincov.

### **1 295: Počet cudzincov, ktorí v roku 2020 nelegálne prekročili hranice alebo sa neoprávnene zdržiavali na území SR**

- Od vstupu Slovenska do Európskej únie do roku 2014 poklesla v SR nelegálna migrácia osemnásobne: z 10 946 nelegálnych migrantov v roku 2004 na 1 304 migrantov v roku 2014.
- V roku 2019 počet cudzincov, ktorí nelegálne prekročili hranice alebo sa neoprávnene zdržiavali na území SR, bol 2 190 a v roku 2020 klesol na 1 295.

### **282: Počet žiadostí o azyl v SR v roku 2020**

- O azyl v SR v roku 2020 najčastejšie žiadali občania Maroka, Sýrie, Turecka a Iránu.
- V roku 2020 Slovenská republika udelila azyl 11 osobám.
- Na porovnanie: V roku 2004 požiadalo o udelenie azylu v SR 11 395 ľudí; za posledné roky sa počet žiadostí o azyl ustálil na niekoľko stoviek ročne.

Z celkového počtu 59 325 žiadostí o azyl od roku 1993 bol azyl udelený 874 osobám a 792 osobám bola udelená doplnková ochrana ako ďalšia forma medzinárodnej ochrany<sup>92</sup>

Napriek rastúcemu počtu cudzincov na Slovensku chýbajú štúdie a systematické údaje o ich ekonomickej integrácii. Dostupné zdroje navyše vykresľujú pesimistický obraz - podľa Indexu politik integrácie migrantov sa Slovensko v rebríčku ekonomickej integrácie cudzincov trvale umiestňuje nižšie ako partnerské krajiny. Zo štúdie, ktorej predmetom boli aj rozhovory s cudzincami, vyplynulo, že cudzinci z tretích krajín vnímajú ako hlavnú prekážku pri hľadaní zamestnania na Slovensku nedostatočnú znalosť slovenčiny<sup>93</sup>. Ovládanie slovenčiny umožnilo respondentom prístup k informáciám o zamestnaní a pracovných príležitostiach, ktoré boli k

<sup>92</sup> <https://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku.html>

<sup>93</sup> <https://www.aktuality.sk/clanok/877388/pocet-cudzincov-na-slovenskom-pracovnom-trhu-rastie/>

dispozícii iba v slovenskom jazyku. **Takmer všetci respondenti dospeli k záveru, že hovoriť po slovensky by nesmierne pomohlo pri riešení byrokratických procesov**, uviedli autori analýzy. Respondenti sa preto uchýlili k absolvovaniu jazykových kurzoch.

Hovorkyňa spoločnosti Profesia Nikola Richterová pre TASR priblížila, aké množstvo inzerátov nepožaduje slovenský jazyk. Na našom portáli považujeme za ponuky práce, ktoré nepožadujú znalosť slovenčiny také, ktoré sú uvedené v cudzom jazyku a teda v požiadavkách na jazyk sa neobjavuje slovenčina, vysvetlila s tým, že čo sa týka vývoja ponúk v cudzom jazyku, nedá sa podľa nej povedať, že by sa to vyvíjalo jedným smerom. V roku 2015 platilo, že sme evidovali 77 percent ponúk v slovenčine, zhruba 15 percent v angličtine, sedem percent v češtine, 0,7 percenta v nemčine a 0,2 percenta v maďarčine. Podiel ponúk v slovenčine za posledné dva roky predstavoval 85 percent, čiže to trošku narástlo," vyčíslila Richterová. Za toto obdobie tvorili ponuky v angličtine asi 11 percent. Tento pokles však nemusí byť spôsobený tým, že ponúk, kde netreba vyslovene slovenčinu, klesol, ale skôr tým, že zamestnávateľia zistili, že keď uvádzajú ponuky práce v anglickom jazyku, zareaguje nižší počet uchádzačov, ako v slovenčine. Z ponúk, ktoré sú v súčasnosti aktívne, je zhruba 14 percent napísaných v angličtine. Najčastejšie ide o pozície v informačných technológiách, manažmente, administratíve a ekonomike, financiách a účtovníctve. Spomedzi pozícií ide najmä o programátorov, softvérových inžinierov, administratívnych pracovníkov či IT konzultantov.<sup>94</sup>

Avšak najvýraznejší nárast, viac než dvojnásobný, bol zaznamenaný medzi rokmi 2017 až 2019 pri účele „Zamestnanie“. Pracovná migrácia z tretích krajín na Slovensku V SR sa na mesačnej báze sleduje príchod a odchod štátnych príslušníkov tretích krajín aj občanov EÚ/EHP, na pracovný trh. Na základe štatistík zamestnávania cudzincov, ktoré pravidelne zverejňuje Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny na svojom webovom sídle (ÚPSVaR, 2019), sa porovnávali dáta za posledných desať rokov, t. j. od roku 2009 do roku 2018, pričom boli vždy spracúvané dáta zverejnené za mesiac december príslušného roka. Počet zamestnaných štátnych príslušníkov tretích krajín je odvodzovaný od počtov udelených pracovných povolení, resp. od počtu informačných kariet. Osobitným typom povolenia na dočasný pobyt, ktorý sa

<sup>94</sup> <https://www.trend.sk/spravy/pocet-cudzincov-slovenskom-pracovnom-trhu-rastie>



vydáva štátnym príslušníkom tretích krajín za účelom zamestnania na pozícii vyžadujúcej vyššiu kvalifikáciu, je modrá karta EÚ.

V SR však nie je modrá karta významnejšie využívaná – od roku 2012 do roku 2017 bolo vydaných spolu 40 modrých kariet. Počas celého sledovaného obdobia až do roku 2015 boli spomedzi cudzincov z tretích krajín zamestnaných na území SR na prvom mieste štátni príslušníci Ukrajiny; od roku 2015 sú to štátni príslušníci Srbska. Štátni príslušníci Kórejskej republiky sa až do roku 2013 (vrátane) umiestňovali na druhom mieste. Ich počty ostali počas celého sledovaného obdobia viac-menej stabilné, ale v posledných rokoch výrazne narástol počet zamestnancov zo Srbska a Ukrajiny, čím sa štátni príslušníci Kórejskej republiky dostali na tretie miesto. Srbsko sa v prvej trojke krajín pôvodu cudzincov zamestnaných na území SR nachádza od roku 2010 s výnimkou roku 2012, keď ho len o niečo viac než desiatku osôb predbehol Vietnam; v roku 2014 sa Srbsko dostáva na druhé miesto a v nasledujúcom roku na prvé miesto. Pozoruhodný je nárast počtu zamestnancov zo Srbska a Ukrajiny od roku 2017, v dôsledku čoho počty zamestnancov zo Srbska a Ukrajiny aktuálne niekoľkonásobne prevyšujú počty zamestnancov z iných tretích krajín.

Z pohľadu rozdielov v priemernej mzde a miere nezamestnanosti v krajinách pôvodu a na Slovensku, v oboch prípadoch je priemerná mzda podstatne nižšia a miera nezamestnanosti vyššia: v prípade Srbska bola priemerná mesačná mzda na konci roka 2018 v prepočte na eurá okolo 443€, v prípade Ukrajiny to bolo dokonca len okolo 329€, kým priemerná mzda na Slovensku v rovnakom období bola 1 162€, priemerná mzda vo výrobe 1 144€ a minimálna mzda 520€; miera nezamestnanosti v Srbsku bola 11,3%, na Ukrajine 8%, na Slovensku len niečo vyše 5%. Rozdiel vo výške miezd sme identifikovali ako jeden z motívov pracovnej migrácie zo Srbska a Ukrajiny na Slovensko. Čo sa týka rozmiestnenia zamestnancov z tretích krajín v rámci územia SR, najviac sa ich nachádza v Bratislavskom kraji (v roku 2017 2 874 zamestnaných cudzincov z tretích krajín) a Trnavskom kraji (v roku 2017 2 126 zamestnaných cudzincov z tretích krajín).

K najväčším zamestnávateľom pracovníkov zo zahraničia na Slovensku patria automobilky : na Slovensku majú továrne kórejská automobilka Kia (pri Žiline), nemecký Volkswagen (v Bratislave), francúzsky koncern PSA (v Trnave) a nedávno spustila pri Nitre výrobu automobilka Jaguar Land Rover. Zväz automobilového priemyslu opakovane

upozorňoval, že kľúčovým problémom odvetvia zostáva nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily a že je potrebné zjednodušiť podmienky zamestnávania cudzincov.

Nedostatok domácej pracovnej sily s potrebnou kvalifikáciou je najčastejším argumentom používaným na Slovensku v prospech zamestnávania pracovnej sily z tretích krajín. Svedčí o tom aj prax, keďže SR na kontrolu prívlevu zahraničnej pracovnej sily využívala ako nástroj testovanie pracovného trhu, iné nástroje, ako napr. kvóty alebo bodový systém, sa nevyužívali. V rámci národného projektu Prognózy vývoja na trhu práce, ktorý implementoval Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, bola vypracovaná prognóza nedostatkových profesií do roku 2019, z ktorej vyplynulo, že SR bude potrebovať obsadiť vysokokvalifikované pracovné pozície v nasledujúcich oblastiach: účtovníctvo a finančná kontrola, školstvo, ošetrovateľstvo, ako aj riadiacich pracovníkov v rôznych oblastiach, obchodných zástupcov, technikov a lekárov; čo sa týka kvalifikovaných pracovných pozícií bude záujem o vodičov nákladných automobilov a kamiónov, správcov objektov, nastavovačov a obsluhu kovoobrábacích strojov a mechanikov resp. opravárov poľnohospodárskych, ťažobných a priemyselných strojov a zariadení. Z nízko kvalifikovaných pracovných pozícií budú podľa prognózy nedostatkové najmä upratovačky.<sup>95</sup> Aktuálne zverejnené zoznamy potvrdili predpokladané nedostatkové profesie len čiastočne. Za dôvod možno o. i. považovať aj skutočnosť, že úrady práce, sociálnych vecí a rodiny síce spracúvajú monitoring deficitu pracovných síl, ale ten nemožno považovať za úplný, nakoľko zamestnávateľia nemajú povinnosť nahlasovať úradom práce všetky voľné pracovné miesta, len pracovné miesta, ktoré majú záujem obsadiť štátnym príslušníkom tretej krajiny.

Okrem kritiky zoznamov zo strany zamestnávateľov týkajúcej sa profesií, ktoré do zoznamov neboli zahrnuté, ale podľa ich názoru chýbajú, zamestnávateľia opakovane poukazovali na pretrvávajúcu zdĺhavosť procesu zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín na Slovensku, na čo vláda reagovala zmenami legislatívy a praxe v tejto oblasti. Za posledné dva sledované roky a druhy pracovného zaradenia cudzincov, v ktorých sa uplatnili štátni príslušníci Srbska, resp. Ukrajiny, ktorých bolo na Slovensku najviac, je možné skonštatovať, že ide predovšetkým o zamestnania vyžadujúce nižšiu kvalifikáciu. V rámci

<sup>95</sup> FRKÁŇOVÁ, A. Stanovovanie nedostatku pracovných síl a potrieb pracovnej migrácie z tretích krajín v Slovenskej republike. Bratislava: EMN, 2015 ISBN 978-80-89506-64-4

vzorok, ktorú tvorilo 4 415 štátnych príslušníkov Srbska, v roku 2018 jednoznačne dominovalo zamestnanie v oblasti „operátori a montéri strojov a zariadení“; z 8 173 Ukrajincov pracovalo ako „operátori a montéri strojov a zariadení“ 4 841 osôb a 1 589 osôb pracovalo ako „kvalifikovaní pracovníci a remeselníci“. U štátnych príslušníkov Ukrajiny zároveň je zjavná vyššia vzdelanostná úroveň: najviac osôb z uvedeného počtu dosiahlo stredoškolské vzdelanie (2 913 osôb stredoškolské odborné, 1 032 úplné stredoškolské a 1 033 úplné stredoškolské všeobecné vzdelanie) a 2 198 vysokoškolské vzdelanie 2. stupňa. Pre porovnanie, v prípade zamestnancov zo Srbska v roku 2018 (z uvedeného počtu) malo najviac osôb dosiahnuté stredoškolské odborné vzdelanie (1 973), resp. úplné stredoškolské vzdelanie (1 192). Nakoľko však ide o nekompletné súbory dát, nemožno z nich vyvodit' jednoznačné závery.

Čo sa týka štruktúry pracovných migrantov zo Srbska a Ukrajiny na Slovensku podľa pohlavia je možné konštatovať, že nezodpovedá aktuálnym celosvetovým ani regionálnym trendom, nakoľko v prípade pracovnej migrácie z uvedených krajín na Slovensko výrazne prevažujú muži: napr. v roku 2018 bol pomer pracovných migrantov a migrantiek zo Srbska 3 603 k 804 a v prípade pracovnej migrácie z Ukrajiny 7 017 k 1 452 s prevahou mužov. Príčinu je možné hľadať v skutočnosti, že muži sú tí, ktorí môžu od rodiny odísť, pričom ženy zostávajú v domovskej krajine a starajú sa o rodinu. Slovenská republika už v súčasnosti pociťuje nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily v určitých priemyselných odvetviach a odborníci sa zhodujú, že tento trend bude pokračovať. Za hlavnú, ale nie jedínú, príčinu je možné označiť demografický pokles. K ďalším príčinám uvedeného stavu je možné zaradiť stav školstva, odliv pracovnej sily do zahraničia, ako aj nedostatočnú mobilitu domácej pracovnej sily.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> DOMONKOS, T. a kolektív. Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v SR. Bratislava, 2010, ISBN 978 – 80-970307-6-6

## Podkapitola 3.2

### Základné právne dokumenty a národné stratégie

V kľúčovom dokumente migračnej politiky SR s názvom Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 sa v časti venovanej legálnej migrácii o. i. uvádza, že v dôsledku negatívneho demografického vývoja sú slovenský trh práce ako aj systém sociálneho zabezpečenia vo významnej miere závislé od prílevu ľudského kapitálu zo zahraničia. Slovenská republika deklaruje, že je pripravená „rázne odpovedať na výzvy globálnej súťaže o talenty“, t.j. aktívne ich vyhľadávať a vytvárať podmienky pre ich príchod, ako aj vytvárať pre nich na Slovensku atraktívne prostredie. Cieľovou skupinou aktivít majú byť podľa dokumentu najmä kvalifikovaní a vysoko kvalifikovaní migranti, s dôrazom na kultúrne blízke krajiny pôvodu. Dokument ďalej identifikuje oblasti, v ktorých je potrebné podniknúť aktivity a prijať opatrenia, aby mohol byť tento cieľ v oblasti pracovnej imigrácie čo možno najefektívnejšie naplnený. Slovenská republika, resp. jej predstavitelia, si teda uvedomujú dôležitosť zamerania pozornosti na problematiku pracovnej imigrácie a aktívneho pôsobenia na „prilákanie“ pracovnej sily zo zahraničia do viacerých sektorov slovenského hospodárstva. V médiách sa najčastejšie hovorí o potrebe prílevu pracovnej sily s vysokou kvalifikáciou zo zahraničia (napr. lekárov a iného zdravotníckeho personálu), ale čoraz častejšie aj o potrebe pracovnej sily s nižšou kvalifikáciou. Pracovná imigrácia je zdôrazňovaná aj v súvislosti s etablovaním sa nadnárodných korporácií v SR.<sup>97</sup>

Z uvedeného vyplýva, že aktuálna situácia na Slovensku potvrdzuje aj tvrdenia teórie/konceptu duálneho pracovného trhu. Uznesením vlády SR č. 473 z 10. októbra 2018 schválila Vláda Slovenskej republiky Stratégiu pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike, ktorú pripravilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny s cieľom regulovať zamestnávanie pracovníkov z tretích krajín na Slovensku. Minister práce, sociálnych vecí a rodiny v tejto súvislosti zdôraznil, že ide o dočasné opatrenia na riešenie aktuálneho nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily na slovenskom trhu práce, ktoré neohrozia slovenských

<sup>97</sup> FRKÁŇOVÁ, A. Stanovovanie nedostatku pracovných síl a potrieb pracovnej migrácie z tretích krajín v Slovenskej republike. Bratislava: EMN, 2015, ISBN 978-80-89506-64-4

zamestnancov, ich mzdy či sociálny štandard, pretože zahraniční pracovníci musia pracovať za rovnakých podmienok ako domáci. Aktivity na podporu pracovnej imigrácie sa však nestretávajú s jednoznačnou podporou, pričom hlavný argument predstavuje stále vysoká miera nezamestnanosti v niektorých regiónoch Slovenska. Najväčšiu výzvu pri zamestnávaní cudzincov na Slovensku však, podľa nášho názoru, predstavujú značne negatívne postoje voči imigrácii, a to tak u verejnosti, ako aj u mnohých politických predstaviteľov, ktoré sú v SR prítomné už niekoľko rokov, a to aj napriek tomu, že väčšina migrantov prispieva do sociálneho systému a bezpochyby aj k hospodárskemu, spoločenskému a kultúrnemu rozvoju hostiteľskej krajiny. Imigrácia pracovnej sily zo zahraničia bola dlhú dobu považovaná za marginálny nástroj riešenia nedostatku pracovnej sily v SR, pričom bolo konštatované, že je v záujme SR uspokojovať nedostatok pracovnej sily predovšetkým prostredníctvom zamestnávania osôb registrovaných v evidencii úradov práce, a zároveň zabezpečením, aby systém vzdelávania „produkoval“ absolventov, ktorých kvalifikácia bude zodpovedať požiadavkám trhu práce.

### Podkapitola 3.3

#### **Harmonizácia migračnej politiky v podmienkach krajín Európskeho spoločenstva a v národných podmienkach**

„Voľný pohyb osôb je jedna z významných slobôd, garantovaná občanom Európskej únie. Rozumie sa ním nielen možnosť premiestňovania sa v rámci EÚ, ale aj možnosť usadenia sa, teda zmeny miesta pobytu v ktoromkoľvek štáte EÚ, s cieľom výkonu pracovnej činnosti alebo podnikania a formovania alebo zjednotenia rodiny. Rozvoj a medzinárodné zosúladienie migračnej štatistiky vychádza z rozhodnutí orgánov Európskej únie, zameraných na monitorovanie politik Európskej únie. Rozvoj migračnej štatistiky reaguje na rozhodnutia Európskej rady z Lisabonu a Amsterdamu, ktoré stanovili štatisticky merať, vyhodnocovať a poskytovať harmonizované údaje o medzinárodnej (zahraničnej) migrácii. Rozvoj spoločných prísťahovaleckých a azylových systémov prináša potrebu kvalitnejších a obsiahlejších štatistických informácií, ako sú v súčasnosti dostupné. Európska rada dospela na svojom zasadnutí v Solúne v júni 2003 k záveru, že je potrebné zaviesť efektívnejšie mechanizmy získavania a analýz informácií o migrácii a azyle v Európskej únii. V uplynulom období sa mala

medzinárodná porovnateľnosť údajov o migrácii v členských krajinách EÚ zabezpečiť systémom "džentlmenských dohôd", ktorý zavádzal jednotné definície kľúčových ukazovateľov migrácie. V praxi však členské štáty dôsledne neuplatňovali tieto definície. Európsky parlament preto vo svojom uznesení zo 6. novembra 2003 konštatoval, že na zabezpečenie tvorby komplexnej štatistiky nevyhnutnej na rozvoj spravodlivej a efektívnej migračnej politiky Spoločenstva sú potrebné všeobecne záväzné právne predpisy. Takýmto právnym predpisom je aj Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane, ktoré vychádza z odporúčaní OSN o štatistike medzinárodnej migrácie a v súčasnosti sa pripravuje na zavedenie do praxe. Prijatie Nariadenia sa považuje za nevyhnutný krok k zlepšeniu kvality, dostupnosti a porovnateľnosti štatistiky medzinárodnej migrácie, ktorej sa pripisuje vysoká priorita na úrovni členských štátov EÚ i na európskej úrovni. Hlavným cieľom Nariadenia je vytvoriť v krajinách ES jednotnú rámcovú koncepciu zberu údajov a zostavovania štatistiky medzinárodnej migrácie a azylu. Členské štáty majú značne rozdielne systémy štatistiky migrácie a používajú odlišné definície migrantov. Cieľom Nariadenia je eliminovať vplyv týchto rozdielov na medzinárodnú porovnateľnosť migračnej štatistiky. Nariadenie zaväzuje členské štáty zostavovať štatistiku z dostupných zdrojov údajov podľa jednotných definícií".<sup>98</sup>

V súčasnosti môžeme konštatovať, že pracovná migrácia má najväčší podiel na migračných tokoch smerujúcich na Slovensko, čo je v súlade s celosvetovými trendmi. Za akcelerátory aktuálneho nárastu počtu cudzincov zamestnaných na Slovensku, a osobitne nárastu počtu štátnych príslušníkov z tretích krajín, je možné považovať predovšetkým aktuálny stav slovenského hospodárstva (vyššia úroveň miezd ako v krajinách pôvodu, z ktorých pochádza najviac pracovným migrantov) a situáciu na trhu práce (nízka miera nezamestnanosti). Vývoj slovenského hospodárstva bude, aj naďalej určujúci pre budúci vývoj v oblasti zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín v SR. Predstavitelia štátu deklarovali záujem uľahčovať vstup na pracovný trh predovšetkým štátnym príslušníkom „kultúrne blízkych“ tretích krajín a aktuálne dáta potvrdzujú, že sa tento zámer darí v praxi realizovať, nakoľko najväčší nárast počtov sme zaznamenali u štátnych príslušníkov Srbska a Ukrajiny, ktoré sú na Slovensku spravidla považované za kultúrne blízke. V súčasnosti by bolo pre SR prínosné, keby sa prílev kvalifikovaných pracovných migrantov, podarilo ešte zvýšiť.

<sup>98</sup> <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/demography/population/metadata/>

Získavanie kvalifikovanej pracovnej sily z tretích krajín do SR však naráža na konkurenciu iných štátov. Odborníci sa zhodli na tom, že deficit pracovných síl bude možné riešiť iba prostredníctvom súbehu viacerých politík, najmä populačnej a rodinnej politiky, mobilizácie zdrojov pracovných síl v rámci SR, ako aj migračnej politiky.<sup>99</sup> Rovnako je dôležité uviesť, že vplyvom pandémie sa počet pracovníkov z tretích krajín výrazne znížil, pričom po jej skončení môžeme očakávať nárast zamestnanosti príslušníkov tretích krajín.

Stratégia Európa 2020 stanovuje jasnú potrebu ekonomickej migrácie v odvetviach, ktoré začínajú čeliť nedostatku pracovných síl a zručností, ako aj potrebu získavania vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín v globálnej súťaži o talenty. Aj krajiny mimo EÚ, napríklad USA, Kanada a Čína, súťažia prostredníctvom svojich vnútroštátnych politík o získavanie vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín na svoj trh práce. Legálna migrácia, vrátane migrácie za prácou, tvorí neoddeliteľnú súčasť spolupráce a dialógu EÚ s tretími krajinami a je kľúčovou oblasťou vonkajšej migračnej politiky EÚ v zmysle Globálneho prístupu k migrácii a mobilite (GPMM). Medzi politické priority patrí potreba „lepšej organizácie legálnej migrácie a posilnenie vhodne riadenej mobility“, okrem iného so zameraním na (vysoko)kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín na základe princípu ponuky širokých možností pre podnikateľov pri hľadaní jednotlivcov s najvhodnejšou kvalifikáciou na globálnom trhu práce. Akčný plán EÚ pre podnikanie do r. 2020, prijatý v r. 2012, uznáva potrebu väčšieho počtu podnikateľov ako motora hospodárskeho rastu a vytvárania nových pracovných miest, a migrantov vníma ako dôležitý okruh potenciálnych podnikateľov pre EÚ.

Definície a pojmy týkajúce sa vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín sú v jednotlivých členských štátoch rozdielne, keďže závisia od požiadaviek domácich trhov práce a ďalších vnútroštátnych kritérií. Členské štáty preto nemajú konkrétne definície, ale skôr kombinujú definície s prístupmi a so špecifickými akademickými, mzdovými a odbornými požiadavkami. Kritériá uplatňované členskými štátmi sú často odvodené od Medzinárodnej štandardnej klasifikácie povolání Medzinárodnej organizácie

<sup>99</sup> [www.e-polis.cz/clanek/aktualny-vyvoj-pracovnej-imigracie-do-slovenskej-republiky.html](http://www.e-polis.cz/clanek/aktualny-vyvoj-pracovnej-imigracie-do-slovenskej-republiky.html)

práce ILO (ISCO), kde kategórie vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných pracovníkov sa vzťahujú na povolania, ktoré zahŕňajú riadiacich pracovníkov, špecialistov a odborných pracovníkov (1. až 3. stupeň), ako aj od Medzinárodnej štandardnej klasifikácie vzdelávania UNESCO, ktorá okrem iného ponúka prehľad úrovne vzdelania dosiahnutého vysokokvalifikovanými jednotlivcami.

Väčšina členských štátov má vypracované politiky a stratégie na získavanie (vysoko) kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín, pričom mnohé z nich existovali ešte pred schválením Smernice o modrej karte EÚ. Kým väčšina členských štátov zahŕňa ustanovenia týkajúce sa tejto skupiny do širšie koncipovaných migračných politík, niektoré vypracovali špecifické politiky zamerané na (vysoko) kvalifikovaných migrantov. Dôvody na vypracovanie národných politík a stratégií sú podobné, pričom medzi najčastejšie ciele patrí vytváranie pracovných miest a hospodársky rast, prispievanie k vytváraniu centier výskumu a excelentnosti, riešenie nedostatku pracovných síl, uspokojovanie aktuálnych potrieb trhu práce a riešenie potenciálnych budúcich potrieb trhu práce. Ako súčasť ich národnej politiky niektoré členské štáty sa osobitne zamerali na určité skupiny jednotlivcov (napr. samostatne zárobkovo činné osoby, výskumníkov, zamestnancov presúvaných v rámci podnikov), ako aj na jednotlivcov v konkrétnych odboroch (napr. IT, zdravotníctvo, veda, šport). Okrem konkrétnych odborov je dopyt aj po špecializovaných zručnostiach a špecifickej kombinácii zručností, napríklad jazykových znalostiach.

Systémy, ktoré členské štáty používajú, sú rôzne: od bodových systémov po systémy založené na dopyte zamestnávateľov. V niektorých členských štátoch, ktoré uplatňujú takúto politiku, je vykazovaný vysoký podiel (vysoko) kvalifikovaných pracovníkov. Niektoré členské štáty vypracovali špecifické opatrenia zamerané na samostatne zárobkovo činné osoby, podnikateľov a investorov, ktoré definujú podmienky a kritériá prijímania a v niektorých prípadoch udeľovania špeciálnych výhod a výnimiek na prilákanie týchto skupín osôb. V rámci EÚ sa kladie čoraz väčší dôraz na získavanie podnikateľov a investorov, pričom niektoré členské štáty zavádzajú nové cielené politiky. Podmienky, ktoré sa vzťahujú na samostatne zárobkovo činné osoby a podnikateľov sa v prvom rade týkajú očakávanej potenciálnej ekonomickej činnosti, aby mohol členský štát posúdiť pridanú hodnotu štátneho príslušníka tretej krajiny pre domácu ekonomiku. Hlavné kritériá vstupu sa týkajú výšky investovaných finančných prostriedkov, ako aj dôkazov o bezpečnom financovaní pre podnikateľov.



Na získavanie štátnych príslušníkov tretích krajín využívajú členské štáty širokú škálu opatrení, medzi ktoré patria napríklad zrýchlené konania, neobmedzený prístup na trh práce a poskytovanie informácií a sponzoring zamestnávateľov. Niektoré členské štáty prijali aj viacero opatrení na pozitívne ovplyvňovanie rozhodnutí týkajúcich sa imigrácie štátnych príslušníkov tretích krajín ponúkaním vyššieho štandardu práv, výhod a stimulov. Ide napríklad o právo byť sprevádzaný rodinnými príslušníkmi s neobmedzeným prístupom na trh práce a/alebo výnimky pre rodinných príslušníkov pri preukazovaní jazykových znalostí a/alebo podpisovanie zmlúv o integrácii s rodinnými príslušníkmi vysokokvalifikovaných pracovníkov. Niektoré členské štáty ponúkajú aj daňové výhody pre zamestnávateľov u (vysoko) kvalifikovaných zamestnancov, a to od udeľovania špecifických štatútov pre vyslaných pracovníkov s ponukou príspevkov oslobodených od dane a daňových výnimiek po všeobecné úľavy na daniach z príjmov.

Členské štáty uzavreli viacero zmlúv s tretími krajinami s cieľom uľahčiť migráciu za prácou, ale len veľmi obmedzený počet takýchto zmlúv sa špecificky zameriava na prilákanie (vysoko)kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín na ich územie. Obmedzený počet špecifických zmlúv, ktoré sú dnes v platnosti, možno vysvetliť silným záujmom členských štátov o získavanie najrelevantnejších a talentovaných (vysoko)kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín na ich územie z ktoréhokolvek kúta sveta. Trendy v podiele zamestnaných štátnych príslušníkov tretích krajín pracujúcich vo vysokokvalifikovaných povolaniach v období minulých rokov ukazujú, že mnohé členské štáty, ktoré uplatňovali špecifické politiky a opatrenia na získavanie (vysoko) kvalifikovaných migrantov zaznamenali zvýšenie podielu celkového počtu zamestnancov v príslušných povolaniach.

Hoci v niektorých prípadoch možno pozorovať dôsledky zavedených politik a opatrení, len málo členských štátov využíva osobitné hodnotiace systémy na pravidelné vyhodnocovanie dôsledkov politik zameraných na vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín, napríklad prostredníctvom hodnotení, správ a rozhovorov s jednotlivými aktérmi. Na základe príkladov, ktoré členské štáty poskytli vo svojich národných štúdiách (alebo individuálnych analýzách), boli zistené osvedčené postupy týkajúce sa rôznych aspektov migračného procesu.

Identifikovaná dobrá prax sa týkala týchto oblastí:

- poskytovanie informácií (poskytovanie relevantných aktuálnych informácií a usmernení pre migrantov a zamestnávateľov z tretích krajín a vytváranie kontaktných miest);
- prispôsobenie migračných postupov (nahradzanie všeobecných postupov vzťahujúcich sa na vysokokvalifikovaných pracovníkov špecializovanejšími postupmi, zachovávajúc otvorený systém podporujúci zamestnávateľov)
- zvädzanie stimulov na prilákanie (vysoko)kvalifikovaných migrantov (daňové výhody, vyšší štandard práv na zlúčenie rodiny);
- upravenie postupov na trhu práce (zabezpečenie zamestnávania vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín v odboroch s nedostatkom domácich pracovných síl, zapojenie domácich úradov do vyhodnocovania vhodnosti uchádzačov).

Okrem dobrej praxe sa v hodnoteniach a analýzach členských štátov poukázalo aj na viacero problémov a prekážok pri získavaní vysokokvalifikovaných pracovníkov zo zahraničia, napríklad: faktory, ktoré sú typické pre kultúru členských štátov, vrátane histórie a tradícií, jazyka atď. Verejné diskusie sa týkali prisťahovalectva, a určité problémy môžu vyvolať aj spory v rámci komunit; ekonomické, sociálne a vzdelávacie faktory, vrátane hospodárskej krízy, platov/miezd, pracovných podmienok; imigračné pravidlá a opatrenia (byrokracia, nedostatok informácií, čakacie lehoty na spracovanie žiadostí atď.). V národných hodnoteniach sa uvádza, že spomínané problémy a prekážky v niektorých prípadoch spôsobili, že zoznamy nedostatkových povolání nezodpovedali aktuálnym požiadavkám, pôvodne stanovené ciele sa nenaplnili a v konečnom dôsledku politiky zamerané na získavanie (vysoko)kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín mali len obmedzený dosah na migračné toky.<sup>100</sup>

<sup>100</sup> DROZD, P. a kolektív. Získavanie vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín do SR. Bratislava : IOM, 2013, ISBN 978-80-89506-37-8

## Podkapitola 3.4.

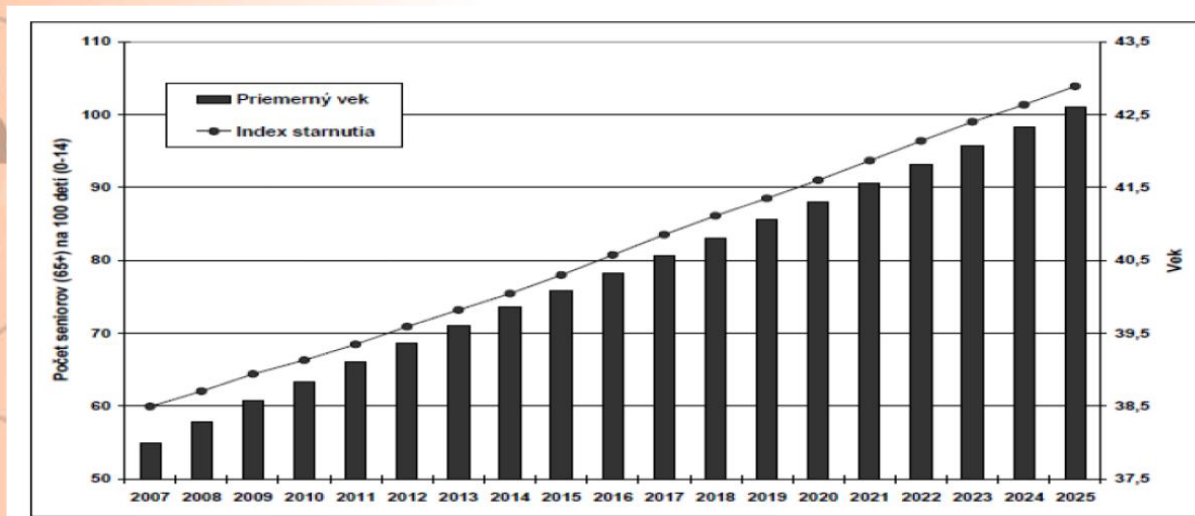
### Demografický vývoj, starnutie obyvateľstva a systém sociálneho a dôchodkového zabezpečenia

Zásadným problémom, ktorému bude Slovensko v nasledujúcich rokoch čeliť, je očakávaný demografický vývoj spojený s nerovnomerným vývojom z regionálneho hľadiska a nesúlalom medzi demografickým potenciálom a vzdelanostnou štruktúrou obyvateľstva, čo bude predstavovať významnú spoločenskú výzvu. Ako uvádza analytický komentár **Inštitútu finančnej politiky**: „Podľa správy Európskej komisie bude Slovensko treťou najrýchlejšie starnúcou krajinou Európskej únie. Z jednej z najmladších ekonomík v EÚ sa zmení na ôsmu najstaršiu.“

„Populačné starnutie na Slovensku bude jedno z najintenzívnejších v rámci celej Európskej únie. Toto tvrdenie potvrdzuje aj Potančoková a Šporek, ktorí uvádzajú, že najväčšiu dynamiku nárastu počtu strieborných osôb medzi rokmi 2010 a 2060 by malo podľa prognózy EUROSTATu zaznamenať práve Slovensko (a to nárast o viac ako 50 %), za ním nasleduje Rakúsko (o 39 %), Taliansko a Francúzsko (obe krajiny približne 38 %). Najvyšší podiel starších osôb sa očakáva v roku 2060 v Poľsku, kde by mali predstavovať 51,5 % z celej populácie. Za ním by malo nasledovať Slovensko a Nemecko (s takmer 51 %). Viac ako polovicu obyvateľstva vo veku 50 a viac rokov by mali mať ešte v roku 2060 aj Maďarsko a Taliansko“<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> POTANČOKOVÁ, M., ŠPROCHA, B., Demografický vývoj a migrácia v kontexte starnutia na Slovensku a vo vybraných krajinách EÚ (s ohľadom na potreby striebornej ekonomiky), Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2013, ISSN 1337-5598, s. 18

Graf č.5 Nárast indexu starnutia v SR



Zdroj: Dobiášová<sup>102</sup>

Starnutie obyvateľstva bude predstavovať narastajúcu záťaž pre systémy sociálneho a zdravotného zabezpečenia, ale aj výzvu pre vytváranie nových typov pracovných miest, najmä v sociálnej oblasti. Súčasný demografický vývoj ukazuje, že slovenský trh práce, ako aj systém sociálneho zabezpečenia, sú v značnej miere závislé od prílevu ľudského kapitálu zo zahraničia. Podľa materiálu **Prognóza populačného vývoja Slovenskej republiky do roku 2060** : „Slovensko bude taktiež rýchlo starnúť, a za predpokladu rýchleho rastu a dobiehania krajín „starej“ Európy bude migrantov nutne potrebovať.“ Rovnako konštatuje **Stratégia hospodárskej politiky Slovenskej republiky do roku 2030**: „v oblasti budúceho populačného vývoja nahradí prirodzený prírastok obyvateľstva, ako rozhodujúci faktor, migrácia.“

Cudzí štátni príslušníci si môžu podľa platnej vnútroštátnej legislatívy uplatniť nárok na dávky sociálnej štátnej podpory, ak sa na území Slovenskej republiky zdržiavajú legálne a splnia podmienku prechodného alebo trvalého pobytu v závislosti od žiadanej dávky. Uvedené sa týka aj nároku na poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi. Taktiež na účely kompenzácií sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia musí byť pobyt účastníkov právnych vzťahov legalizovaný, nelegálni migranti nie sú riešení v systéme kompenzácií. Podmienky poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu pre fyzické osoby s ťažkým zdravotným

<sup>102</sup> [http://www.ruvztn.sk/starnutie\\_populacie\\_2.pdf](http://www.ruvztn.sk/starnutie_populacie_2.pdf)

postihnutím sú ustanovené v zákone č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Avšak z finančného hľadiska nie je možné vôbec odhadnúť vplyv na štátny rozpočet súvisiaci s poskytovaním peňažných príspevkov na kompenzáciu, nakoľko nie je známe, koľko osôb bude spĺňať zákonom stanovené podmienky pre poskytovanie týchto príspevkov.

Príchod štátnych príslušníkov tretích krajín na slovenský trh práce v rámci riadenej a regulovanej pracovnej mobility preto ovplyvní aj oblasť sociálneho poistenia v SR, ktorú upravuje zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (zákon o sociálnom poistení). Tento zákon zakladá povinné sociálne poistenie zamestnancom, ktorí v zásade dosahujú príjmy zo závislej činnosti podliehajúce dani z príjmov podľa predpisov SR. Slovensko má uzatvorených 25 bilaterálnych zmlúv o sociálnom zabezpečení, pričom tie, ktoré po vstupe SR do EÚ prestali mať význam, vzhľadom na účinky nariadení 1408/71 alebo 883/2004, sa nevykonávajú vôbec alebo len čiastočne. Podľa pätnástich zmlúv, ktoré má SR uzatvorené s tretími štátmi, sa stále v praxi postupuje. V prípade štátov bez uzatvorených zmlúv je pre vznik sociálneho poistenia v SR rozhodujúce, či príjmy dosahované v SR budú mať charakter príjmov zo závislej činnosti podľa zákona č. 595/2003 Z. z. dani z príjmov v znení neskorších predpisov. To znamená, že ak štátni príslušníci tretích krajín vykonávajú zárobkovú činnosť v SR, nie je jednoduché posúdiť, či sa na nich slovenský systém sociálneho poistenia v súčasnosti vzťahuje alebo nie. Vyžaduje si to posúdenie každého prípadu samostatne. Zložitosť vzťahov v sociálnom zabezpečení je v mnohých prípadoch dôvodom toho, že zamestnávateľia využívajú na zabezpečenie prác v zahraničí inštitút vyslania radšej, ako by mali priamo zamestnať štátneho príslušníka tretej krajiny. Taktiež, v súvislosti s dlhodobou pracujúcimi štátnymi príslušníkmi tretích krajín na Slovensku a možnosťou následného zlučovania ich rodín nie je možné vylúčiť zvýšený dopyt o poskytovanie niektorých druhov sociálnych služieb, ako sú napr. služby na podporu rodiny s deťmi alebo zariadení pre fyzické osoby odkázané na pomoc inej fyzickej osoby a fyzické osoby, ktoré dovŕšili dôchodkový vek. Táto skutočnosť môže následne ovplyvniť rozpočty miest a obcí, v ktorých budú mať uvedení pracujúci povolený dlhodobý pobyt, ako aj výdavky verejných zdrojov, z ktorých sa poskytuje dotácia na poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach pre fyzické osoby odkázané na pomoc inej fyzickej osoby a pre fyzické osoby, ktoré dovŕšili dôchodkový vek, v zariadeniach krízovej intervencie a v nocľahárňach.

Pokiaľ ide o systém starobného dôchodkového sporenia (II. pilier), podľa zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o SDS“), sa neskúma štátna príslušnosť danej osoby, ale jej status na účely starobného dôchodkového sporenia, t.j. status zamestnanca, zamestnávateľa, samostatne zárobkovo činnnej osoby a dobrovoľne dôchodkovo poistenej osoby, na základe čoho majú legálne žijúci cudzinci v tomto systéme rovnaké práva a povinnosti ako občania SR. V praxi môže nastať situácia, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je zamestnancom na účely dôchodkového poistenia podľa § 4 zákona o sociálnom poistení, ktorému vznikne povinné dôchodkové poistenie, a spĺňa podmienky zákona o SDS sa rozhodne vstúpiť do II. piliera a následne mu v súlade s § 15 zákona o SDS vznikne aj účasť na starobnom dôchodkovom sporení. Účasť na starobnom dôchodkovom sporení zaniká dňom zániku dôchodkového poistenia podľa zákona o sociálnom poistení alebo dňom, ktorý predchádza dňu, od ktorého je fyzická osoba poberateľom starobného dôchodku alebo predčasného starobného dôchodku. Zánik právneho postavenia sporiteľa je však v súlade s aktuálnou právnou úpravou možný len v prípade sporiteľov, ktorí požiadajú o prevod dôchodkových práv získaných v dôchodkovom systéme SR do dôchodkového systému EÚ alebo jej inštitúcie (§ 17a zákona o SDS). Zo štatistik ÚPSVaR vyplýva, že väčšina zamestnancov – občanov tretích krajín (s povolením alebo bez povolenia na zamestnanie na území SR), t. j. približne 80 %, je na území SR zamestnaná maximálne 24 mesiacov. Podľa aktuálne platnej legislatívy (§ 30 zákona o SDS) je možné finančné prostriedky nasporené na osobnom dôchodkovom účte začať vyplácať až po dovŕšení dôchodkového veku. Iné možnosti sporiteľ II. piliera – štátny príslušník tretej krajiny nemá, pretože zánik právneho postavenia sporiteľa je možný len v špecifickom prípade.

Pokiaľ ide o systém doplnkového dôchodkového sporenia (III. pilier), podľa **zákona č. 650/2004 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o DDS“) sa uplatňuje vo vzťahu k vzniku účasti obdobný prístup (neskúma sa štátna príslušnosť danej osoby) ako v zákone o SDS. To znamená, že v praxi sa môže stať, že fyzická osoba – štátny príslušník tretej krajiny, sa rozhodne vstúpiť do III. piliera, a stane sa jeho účastníkom. Ako sme uviedli vyššie, väčšina takýchto pracovných síl je na území SR zamestnaná maximálne 24 mesiacov. Podľa aktuálne platnej legislatívy (§ 16 zákona o DDS) je však možné finančné prostriedky nasporené na osobnom účte účastníka vyplatiť až po dovŕšení dôchodkového veku alebo pri vzniku nároku

na výplatu starobného dôchodku alebo predčasného starobného dôchodku zo systému sociálneho zabezpečenia podľa zákona o sociálnom poistení. Prípadne podľa § 19 zákona o DDS je možnosť vyplatenia predčasného výberu, v ktorom môžu byť vyplatené príspevky účastníka, resp. ich časť, pričom musí byť splnená podmienka 10 rokov trvania účastníckej zmluvy. Prevod prostriedkov z osobného účtu účastníka bude možný len v rámci členských štátov Európskej únie, Islandu, Lichtenštajnska a Nórska (§ 64b zákona o DDS účinný od 1. januára 2019).

Ďalšia problematická situácia by v súvislosti so štátnym príslušníkom tretej krajiny a jeho účasťou v III. pilieri mohla nastať, ak by sa jednalo o zamestnanca vykonávajúceho prácu zaradenú na základe rozhodnutia orgánu štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva do tretej alebo štvrtej kategórie a zamestnanca, ktorý je umelec vykonávajúci profesiu tanečníka bez ohľadu na štýl a techniku v divadlách a súboroch, alebo zamestnanca, ktorý je hudobný umelec vykonávajúci profesiu hráča na dychový nástroj (ďalej len „riziková práca“). Podľa štatistik ÚPSVaR je veľké množstvo zamestnancov – štátni príslušníci tretích krajín (s povolením alebo bez povolenia na zamestnanie na území SR), približne 74 %, zamestnaných v kategóriách „Kvalifikovaní pracovníci a remeselníci“, „Operátori a montéri strojov a zariadení“ a „Pomocníci a nekvalifikovaní pracovníci“. Napríklad v apríli 2018 bolo z celkového počtu 23 838 zamestnancov – štátni príslušníci tretích krajín – až 17 668 zamestnaných v týchto troch kategóriách. Mohlo by teda ísť o zamestnancov vykonávajúcich rizikovú prácu. Podľa ustanovenia § 12 ods. 2 zákona o DDS má zamestnávateľ povinnosť platiť príspevky na doplnkové dôchodkové sporenie za zamestnanca vykonávajúceho rizikovú prácu, ktorý by mal mať podľa § 5 ods. 2 zákona o DDS uzatvorenú účastnícku zmluvu, a to do 30 dní od začatia výkonu rizikovej práce. Avšak, ak by štátny príslušník tretej krajiny uzatvoril účastnícku zmluvu a zamestnávateľ mu platil príspevky, pri obvyklej dĺžke trvania jeho pracovného pomeru v SR (zvyčajne maximálne do 24 mesiacov), by nespĺnil podmienky na výplatu doplnkového výsluhového dôchodku, ktorý bol pre zamestnancov vykonávajúcich rizikovú prácu uzákonený. Týmito podmienkami podľa § 17 ods. 1 zákona o DDS je dovŕšenie veku 55 rokov a zároveň minimálne 10 rokov platenia príspevkov zamestnávateľa za zamestnanca vykonávajúceho rizikové práce.

Pri zamestnávaní štátnych príslušníkov tretích krajín by bolo vhodné, aj vzhľadom na nutnosť dlhodobého sporenia v II. a III. pilieri a existujúci právny rámec pre výplatu prostriedkov na osobnom účte či možnosti prevodu dôchodkových práv sporiteľov či

účastníkov, aby v systéme dôchodkového zabezpečenia využívali len I. pilier. V opačnom prípade bude potrebné diskutovať o zavedení osobitného inštitútu pre vyplatenie prostriedkov z osobného účtu (či už z II. alebo III. piliera) pre sporiteľov alebo účastníkov, ktorí sú štátni príslušníci tretích krajín a ich pracovný pomer na území SR je ukončený. V závislosti od podmienok zamestnávania sa následne môže začať uvažovať nad tým, akou formou alebo za akých podmienok sa na nich bude vzťahovať systém sociálneho poistenia SR a či na dosiahnutie cieľa bude potrebné meniť právnu úpravu sociálneho poistenia.

### **Podkapitola 3.5.**

#### **Dobrá prax, riziká a ohrozenia v oblasti pracovnej migrácie z tretích krajín**

Hoci v niektorých prípadoch možno pozorovať dôsledky zavedených politík a opatrení, len málo členských štátov využíva osobitné hodnotiace systémy na pravidelné vyhodnocovanie dôsledkov politík zameraných na vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín, napríklad prostredníctvom hodnotení, správ a rozhovorov s jednotlivými aktérmi. Na základe príkladov, ktoré členské štáty poskytli vo svojich národných štúdiách (alebo individuálnych analýzach), boli zistené osvedčené postupy týkajúce sa rôznych aspektov migračného procesu.

Identifikovaná dobrá prax sa týkala týchto oblastí:

- poskytovanie informácií (poskytovanie relevantných aktuálnych informácií a usmernení pre migrantov a zamestnávateľov z tretích krajín a vytváranie kontaktných miest);
- prispôsobenie migračných postupov (nahradzanie všeobecných postupov vzťahujúcich sa na vysokokvalifikovaných pracovníkov špecializovanejšími postupmi, zachovávajúc otvorený systém podporujúci zamestnávateľov)
- zvädzanie stimulov na prilákanie (vysoko)kvalifikovaných migrantov (daňové výhody, vyšší štandard práv na zlúčenie rodiny);



- upravenie postupov na trhu práce (zabezpečenie zamestnávania vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín v odboroch s nedostatkom domácich pracovných síl, zapojenie domácich úradov do vyhodnocovania vhodnosti uchádzačov).

Okrem dobrej praxe sa v hodnoteniach a analýzach členských štátov poukázalo aj na viacero problémov a prekážok pri získavaní vysokokvalifikovaných pracovníkov zo zahraničia, napríklad: faktory, ktoré sú typické pre kultúru členských štátov, vrátane histórie a tradícií, jazyka atď. Verejné diskusie sa týkali prisťahovalectva, a určité problémy môžu vyvolať aj spory v rámci komunit; ekonomické, sociálne a vzdelávacie faktory, vrátane hospodárskej krízy, platov/miezd, pracovných podmienok; imigračné pravidlá a opatrenia (byrokracia, nedostatok informácií, čakacie lehoty na spracovanie žiadostí atď.). V národných hodnoteniach sa uvádza, že spomínané problémy a prekážky v niektorých prípadoch spôsobili, že zoznamy nedostatkových povolání nezodpovedali aktuálnym požiadavkám, pôvodne stanovené ciele sa nenaplnili a v konečnom dôsledku politiky zamerané na získavanie (vysoko)kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín mali len obmedzený dosah na migračné toky.<sup>103</sup>

Ďalším problémom, ktorý identifikovala Stratégia hospodárskej politiky Slovenskej republiky do roku 2030, je rýchly rozvoj nových informačných a komunikačných technológií, pokles zamestnanosti v priemyselnej výrobe, rýchly rast produktivity práce, ktorého hlavnou hnacou silou je technický a technologický pokrok (digitalizácia, robotizácia, umelá inteligencia), čo povedie k zmenám na trhu práce smerom k odvetviam s vyššou produktivitou práce a pridanou hodnotou a generovaniu nových technicky a poznatkovo náročných aktivít. Tieto zmeny povedú k potrebe kvalifikovaných a odborných zamestnancov (napríklad: digitálne zručných pracovníkov a IT špecialistov), takže okrem komplexných reforiem vzdelávacieho systému, sa medzi riešeniami na zvládnutie týchto nových trendov a udržanie konkurencieschopnosti SR objavuje aj potreba riadenej a regulovanej pracovnej mobility vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce v SR.

<sup>103</sup> DROZD, P. a kolektív. Získavanie vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín do SR. Bratislava : IOM, 2013, ISBN 978-80-89506-37-8

Podľa Analytického komentáru Inštitútu vzdelávacej politiky MŠVV a Š SR nové technológie nahradia ľudskú prácu v prácach so strednou kvalifikačnou náročnosťou a rutinnými úlohami, no zároveň vytvoria dopyt po zamestnancoch s vysokou kvalifikáciou, ktorí vykonávajú nerutinnú a abstraktnú prácu: Najviac budú zo zmien na trhu práce ťažiť vysokokvalifikovaní pracovníci, naopak najmenej osoby so strednou úrovňou kvalifikácie. V prípade Slovenska to znamená, že v rámci krajín OECD – z dôvodu štruktúry slovenskej ekonomiky závislej na výrobe dopravných prostriedkov, strojov, počítačov a elektroniky – je Slovensko krajina, kde takmer 11 % pracovných miest je ohrozených automatizáciou a približne 35 % zaznamená výrazné zmeny v pracovných úlohách. Z tohto dôvodu sa bude zvyšovať dopyt po vysokokvalifikovaných pracovníkoch v oblastiach informačných a telekomunikačných zručností (programovanie, vývoj aplikácií, správa sietí), riadenia, špecialistov a odborných pracovníkoch v rôznych oblastiach. Analytický komentár ďalej uvádza, že okrem tohto dopytu po vysokokvalifikovaných pracovníkoch bude na Slovensku rásť potreba pracovníkov v sektore služieb (gastro a upratovacie služby, či osobná zdravotná asistencia), pretože odliv zamestnancov z výroby bude smerovať práve do týchto služieb.

Aktuálne je Slovensko pred rozsiahlym zavádzaním automatizácie chránené nízkymi nákladmi práce, tie však budú postupne rásť, čo môže viesť k javu, kedy sa niektorým firmám už oplatí preniesť výrobu späť na domáce trhy. Najväčšie riziko slovenského trhu práce je orientácia na automobilový priemysel, aj to najmä v oblasti s nízkou pridanou hodnotou (montážne práce). Výrobky tohto priemyslu sú určené na export na európsky aj mimoeurópsky trh, takže slovenský priemysel je závislý na externých trhoch a stabilite globálnej ekonomiky. V prípade prudkého prepadu výroby a exportu by mohlo dôjsť k hromadnému prepúšťaniu zamestnancov v rámci automobilového priemyslu, a teda k nárastu nezamestnanosti, najmä v skupine s nižšou kvalifikáciou. Podľa dokumentu *Nové trendy a prognózy pracovnej migrácie v Slovenskej republike do roku 2020 s výhľadom do roku 2050*: „Slovenská republika – pokiaľ chce byť dlhodobo úspešnou krajinou (a to nie len po ekonomickej stránke) – sa musí zapojiť do globálneho boja o kvalitné a vysokokvalifikované, ako aj deficitné nižšie kvalifikované pracovné sily pôvodom zo zahraničia.“<sup>104</sup>

<sup>104</sup> FODOR, J. a kolektív. Šedivíme pomalšie. Správa Európskej komisie o starnutí populácie. Inštitút finančnej politiky MF SR

## **Hrozby a riziká pracovnej migrácie v podmienkach Slovenska**

Ako je už vyššie uvedené, je zrejmé, že Slovensko sa pracovnej migrácii nemôže vyhýbať a v zásade ani nemôže nechať jej vývoj na živelné rozhodovanie či už migrantov, alebo zamestnávateľov. Je dôležité pomenovať hrozby a riziká, ktoré so sebou pracovná migrácia prináša. Následne je dôležité tieto riziká a hrozby podrobiť dôkladnej analýze a vybudovať národnú stratégiu pracovnej migrácie na týchto analýzach, ktoré by mali plniť okrem iného i funkciu profilaxie pred naplnením hrozieb a rizík.

Nakoľko Slovensko nevstupuje na neznámu pôdu a má množstvo vlastných skúseností je pochopiteľné, že by malo vychádzať i z poznania vlastnej histórie pracovnej migrácie. A rovnako je potrebné zapojiť do budovania systému prevencie vzniku negatívnych javov súvisiacich s pracovnou migráciou i tie skúsenosti, ktoré majú ostatné najmä európske štáty.

Hrozby a riziká je možné rozdeliť do 2 kategórií:

Priame hrozby a riziká

Nepriame hrozby a riziká

### **Priame hrozby a riziká vyplývajúce z pracovnej migrácie**

1. Dumpovaním ceny práce sa zvyšuje hrozba nezamestnanosti domáceho obyvateľstva, resp. voľné pracovné miesta na trhu práce sa obsadzujú cudzincami na úkor domáceho obyvateľstva.
2. Zvýšenie konkurencie domácemu obyvateľstvo v oblasti odmeňovania.
3. Spomalenie rastu miezd.

### **Nepriame hrozby a riziká vyplývajúce z pracovnej migrácie**

1. Sústreďovaním pracujúcich migrantov do jednej lokality (ubytovne, bývanie postavené za účelom ich ubytovania napríklad pri automobilkách) bude dochádzať k ich getoizácii, izolácii namiesto integrácie a k sprievodným negatívnym spoločenským javom, ako zvýšená kriminalita.

2. Na základe výskumom dnes vieme, že značná časť príjmov pracujúcich migrantov odchádza zo Slovenska a teda i spotreba na Slovensku je u týchto osôb znížená, rovnako ako ich podiel na tvorbe HDP.
3. Zvýšená kriminalita je typická u tých migrantov, ktorí uviaznu na Slovensku bez príjmov, či už vlastným zavinením, alebo sa stanú obeťami vlastných zamestnávateľov, otrokárov, alebo obchodníkov s pracovnou silou.
4. Neprimerane dlhým procesom vybavovania dokladov pre uchádzačov o prácu v SR z tretích krajín sa vytvára priestor pre korupčné správanie ako smerom k úradom práce, tak i smerom k pracovníkom hraničnej a cudzineckej polície.
5. Absenciou systémovej ochrany práv pracujúcich príslušníkov tretích štátov dochádza často k ich zneužívaniu a okrádaniu a to už ako zamestnávateľmi, alebo i agentúrami, ktoré im prácu na Slovensku sprostredkovali. Je dôležité upozorniť aj na nelegálne zamestnávanie príslušníkov tretích krajín, ktorí ani netušia, že sa na území Slovenska nachádzajú nelegálne, alebo že neboli prihlásení ako zamestnanci do fondov verejného zdravotného a sociálneho poistenia.
6. Nelegálnym zamestnávaním cudzincov z tretích krajín a dumpovaním miezd dochádza k nižšiemu výberu daní a odvodov a teda i stratám na daniach a poistnom.
7. Absenciou systému integrácie cudzincov do majoritnej spoločnosti dochádza k ich vyššiemu ohrozeniu sociálnym vylúčením a prepadom do chudoby, pričom často nemajú ani nárok na štátne dávky. Tým sa vytvára priestor pre budúce generácie chudobných cudzincov so sťažnou schopnosťou integrovať sa, bez možnosti návratu do domovskej krajiny, nakoľko často ani nemajú cestovné doklady, s ktorými by sa mohli domov vrátiť.

**Stratégia hospodárskej politiky Slovenskej republiky do roku 2030** preto odporúča: „Nastaviť podmienky pre riadenú imigráciu pracovnej sily zo zahraničia spôsobom vyhovujúcim obyvateľstvu SR v profesiách s jej akútnym nedostatkom“.

K opatreniam, ktoré v súvislosti s negatívnym demografickým vývojom navrhuje **analytický komentár Inštitútu finančnej politiky** sú:

- zvýšenie celkovej produktivity práce prostredníctvom reformy vzdelávania a investíciami do výskumu a inovácií;

- znižovanie dlhodobej miery nezamestnanosti aktívnymi politikami trhu práce, inklúzia marginalizovaných komunít a odstraňovanie bariér zamestnávania žien;
- zvýšenie pôrodnosti efektívnejšou rodinnou politikou zameranou najmä na zosúladenie rodinného a pracovného života;
- implementácia premyslenej migračnej politiky.<sup>105</sup>

Ako technickí a odborní pracovníci sa najviac uplatnili cudzinci z Rumunska, Českej republiky, Maďarska, Ukrajiny, Kórey a Srbska. Najviac zamestnaných v službách a obchode pochádza z Českej republiky, Maďarska a Poľska a v rámci tretích krajín z Ukrajiny, Srbska a Thajska. Napokon ako manažéri a riadiaci pracovníci sa uplatňujú predovšetkým cudzinci z Českej republiky, Nemecka a Spojeného kráľovstva, tiež z Kórey, Ukrajiny a Ruska. Väčšina cudzincov pracuje v oblasti strategického automobilového priemyslu, ktorý v súčasnosti čelí akútnemu nedostatku pracovnej sily. Takmer 60 % cudzincov z EÚ a 40 % cudzincov z tretích krajín pracuje ako operátori a montéri strojov a zariadení. Z tohto dôvodu zohrávajú v súčasnosti migranti dôležitú úlohu pre slovenskú ekonomiku. Pozitívne postoje vo vzťahu k zamestnávaniu migrantov vyjadrujú aj ekonómovia. Najväčšie relatívne zastúpenie živnostníkov zaznamenávame medzi cudzincami z krajín mimo EÚ (1,7-krát viac ako v celej populácii Slovenska). Navyše záujem cudzincov o podnikanie na Slovensku sa v posledných rokoch výrazne zvýšil. Podľa informácií vyžiadaných zo Štatistického úradu Slovenskej republiky organizácie so zahraničným a medzinárodným vlastníctvom (prevažne v súkromnom sektore) zamestnávali koncom roka 2017 najčastejšie nezistený počet zamestnancov a 1–49 zamestnancov. Zároveň ale podiel podnikateľských subjektov s 50–249 zamestnancami a 250 alebo viac zamestnancami bol u zahraničných a medzinárodných organizácií eklatantne niekoľkonásobne vyšší ako tento podiel u všetkých organizácií v krajine.<sup>106</sup> Podľa Kavického (2016) môže dokonca aj neočakávaný nárast počtu migrantov pri správnej a účinnej migračnej politike odvrátiť finančný a ekonomický kolaps. Slovensko môže v budúcnosti čeliť takejto kríze, ak nebudú v oblasti alarmujúceho demografického vývoja prijaté žiadne opatrenia.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> FRKÁŇOVÁ, A. Stanovovanie nedostatku pracovných síl a potrieb pracovnej migrácie z tretích krajín v Slovenskej republike. Bratislava: EMN, 2015, ISBN 978-80-89506-64-4

<sup>106</sup> LETAVAJOVÁ, S. a kolektív. Náš spoločný domov. Migrácia a rozvoj na Slovensku. Bratislava : Slovenská katolícka charita. 2019, ISBN 978-80-967870-2-9,s.66

<sup>107</sup> KAVICKÝ,R. Migranti a demografia. Next Future/Svet financií jasne a pútavo, 2016 Dostupné na <https://www.nextfuture.sk/ekonomika/migranti-a-demografia/>.

Slovensko je jednou z krajín EÚ, ktoré sú pre pracovnú migráciu z tretích krajín zaujímavé, hoci nepatríme medzi top destináciu v pracovnej migrácii. Rovnako však i Slovensko pociťuje potrebu dodatočných zdrojov pracovných síl z dôvodu ich vnútorného nedostatku. Avšak je potrebné zafinovať si podmienky, ktoré budú pomáhať lepšej integrácii pracovnej sily z tretích štátov do majoritnej spoločnosti. Ich integrácia predstavuje základný predpoklad pre elimináciu negatívnych javov spojených s pracovnou migráciou z tretích štátov v podmienkach SR.

Rovnako je dôležité zaviesť osobitnú formu ochrany tejto pracovnej sily pred jej zneužívaním, ponižovaním, vykorisťovaním, alebo iným podvodným konaním. Tým by malo byť zabezpečené nielen rovnaké odmeňovanie porovnateľné s domácou pracovnou silou, ale aj ich sociálny status a sociálne zabezpečenie v SR. Ochranou „tretiaka“ získa nielen samotný cudzinec, ale i celé Slovensko. Systém a forma ochrany cudzincov je veľmi dobre aplikovaná v praxi v Nemecku, ale i Škandinávii. V tomto ohľade odporúčame súbor „best practices“ práve z týchto štátov.

## Kapitola č. 4

# Identifikácia okruhov systémových opatrení a návrhov vládnej politiky

PhDr. Štefan Bugár, PhD. MBA.

---

Proces sociálnych a ekonomických premien našej spoločnosti je zložitý a časovo náročný, má permanentný charakter s nevyhnutnosťou riešiť najaktuálnejšie spoločenské procesy a javy, medzi ktoré patrí na poprednom mieste miera nezamestnanosti a rovnako v jej opozitnom postavení i miera zamestnanosti.

V tejto kapitole sa autor zameria na identifikáciu potreby systémových opatrení a návrhov vládnej politiky, ktoré vyplývajú z pomenovania vnútorných kapacít trhu práce. Druhým aspektom tejto kapitoly je snaha o maximálne čerpanie vnútorných kapacít trhu práce a zároveň i snaha o následné umožnenie nasýtenia trhu práce pracovnou silou z domácich zdrojov (vnútorných kapacít trhu práce) a zo zahraničia (z tretích krajín) s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľnú, alebo aspoň dlhodobu udržateľnú rovnováhu na trhu práce, neustály a plynulý rast zamestnanosti a napokon i stabilné podnikateľské prostredie. Tvorbe návrhovej časti tejto kapitoly predchádzali analýzy v prvej kapitole a preto sa o výsledky tejto analýzy budeme v predkladaní návrhov opierať. Snahou autora je vytvoriť nielen samotnú návrhovú časť, ale i argumentovať predložené návrhy. Je dôležité, aby za stručným popisom návrhov boli uvedené i dôvody, pre ktoré sa návrhy predkladajú a najmä rôzne vplyvy, či faktory, ktoré môžu vychýliť zmysluplnosť navrhovaných opatrení. Nie je ničím nezvyčajným, ak jeden návrh opatrení stojí na množstve vzájomne na seba pôsobiacich faktorov, pričom stačí, aby sa zmenila miera pôsobenia jedného z nich a navrhované opatrenie sa môže minúť svojmu účinku.

Návrhová časť analytického dokumentu je štrukturovaná do oblastí, ktoré majú zásadný vplyv na prípravu národnej stratégie pracovnej migrácie. Jedná sa o nasledovné oblasti: Školstvo a jeho reforma, aktívna politika trhu práce a jej adaptácia na potreby zamestnávateľov, zlepšenia využívania vnútorných kapacít trhu práce v SR, certifikovanie absolventských stáží, reforma sociálnych podnikov pre dlhodobo nezamestnaných a regulovanie pracovnej migrácie z tretích krajín s dôrazom na zavedenie úplne novej a modernej politiky sociálnej a kultúrnej integrácie cudzincov.

## Podkapitola 4.1

### Školstvo a jeho reforma

Školy sú inštitúcie, ktoré sú poverované pedagogickými úlohami a tie všeobecne nazývame výchovnovzdelávacím systémom.<sup>108</sup> Podľa UNESCO by malo byť vzdelávanie postavené na štyroch pilieroch, a to učiť sa vedieť, učiť sa robiť, učiť sa byť a učiť sa žiť spolu. Vzdelávanie je vedomá činnosť, ktorá je založená na učení, ktoré rozvíja sebakontrolu, osobnosť, inteligenciu, vznešený charakter a zručnosti, ktoré vykonávame celý život.<sup>109</sup> V škole neprebíha socializácia akoby pomimo, je doslova plánovaná ako hlavné poslanie – príprava mladého človeka na život v spoločnosti. Výchovnovzdelávacie systémy prešli zložitým vývojom, až dospeli do štádia, „kedy sa stali vysoko komplexnými, významne ovplyvňujúcimi, ba neraz až podmieňujúcimi životné dráhy a perspektívy človeka“. <sup>110</sup> Škola ako spoločenská inštitúcia je „charakteristická jednotou noriem, formalizovaných rolových očakávaní a materiálnych podmienok“. <sup>111</sup>

Významnou sociálnou funkciou školy, ktorú ako prvý tematizoval tiež T. Parsons, je tzv. selektívna funkcia. Princípom tejto funkcie je skutočnosť, že školy na základe školskej úspešnosti alebo neúspešnosti (čiže školských výsledkov, prospechu) detí a mládeže vykonávajú sociálnu selekciu (výber). Školská úspešnosť resp. neúspešnosť je tak kľúčom na umožnenie alebo zamietnutie prístupu k ďalšiemu vzdelávaniu, k určitému povolaniu resp. profesijnej dráhe. Školská úspešnosť sa tak stáva silným nástrojom ovplyvňujúcim prístup k radu zamestnaní a tým aj k určitému sociálnemu postaveniu, sociálnej prestíži a materiálnemu

<sup>108</sup> ONDREJKOVIČ, P. (2014). Proces socializácie a výchova v škole. Sociální pedagogika/Social Education. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2 (1), 37 – 50. Dostupné na: [https://soced.cz/wp-content/uploads/2014/04/STUDIE\\_Proces-socializacie-a-vychova-v-skole.pdf](https://soced.cz/wp-content/uploads/2014/04/STUDIE_Proces-socializacie-a-vychova-v-skole.pdf)<https://www.hlavnespravy.sk/vyucba-jazykov-na-slovensku-ako-aj-v-zakladnych-osobnych-otazkach-u-nas-vladne-totalita/1642922#>.

<sup>109</sup> PUTRIYANTI In 71. Mulyadi, B. (2020). The Uniqueness of An Early Childhood Education System Japan. IZUMI 9 (1), 75 – 82. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/341801323\\_The\\_Uniqueness\\_of\\_The\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_System\\_in\\_Japan](https://www.researchgate.net/publication/341801323_The_Uniqueness_of_The_Early_Childhood_Education_System_in_Japan).

<sup>110</sup> ONDREJKOVIČ, P. (2014, s.4). Proces socializácie a výchova v škole. Sociální pedagogika/Social Education. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2 (1), 37 – 50. Dostupné na: [https://soced.cz/wp-content/uploads/2014/04/STUDIE\\_Proces-socializacie-a-vychova-v-skole.pdf](https://soced.cz/wp-content/uploads/2014/04/STUDIE_Proces-socializacie-a-vychova-v-skole.pdf)<https://www.hlavnespravy.sk/vyucba-jazykov-na-slovensku-ako-aj-v-zakladnych-osobnych-otazkach-u-nas-vladne-totalita/1642922#>.

<sup>111</sup> tamtiež



zabezpečeniu. Školská úspešnosť je tak dôležitým faktorom tzv. alokácie, čiže umiestnenia resp. situovania jednotlivcov do spoločenskej štruktúry. Tým sa v podstate škola podieľa na utváraní sociálnej hierarchie.<sup>112</sup>

O niekoľko rokov prevezmú žiaci a študenti riadenie krajiny, budú aktívne pôsobiť vo vede, úradoch, fabrikách, v poľnohospodárstve, kultúre, teda budú potrebovať kvalitné vzdelávanie. Ak chceme vzdelávať a mať kvalitné školstvo, musia sa obsah učiva, vyučovacie formy a metódy prispôbiť požiadavkám rozvoja spoločnosti. Preto je potrebné ponechať to, čo je pre žiaka základné, nevyhnutné, dať mu najnovšie informácie a poznatky, aby ich vedel uplatniť v štúdiu a v praktickom živote, ale zároveň z obsahu učiva vynechať to, čo je už preňho zastarané. Žiak má dostať najprv základné všeobecné vzdelanie, potom odborné.<sup>113</sup> Ak hovoríme o vzdelávacej funkcii školy, tak tá súvisí najmä s osvojením základných kultúrnych obsahov a techník, ktoré sú nevyhnutné pre fungovanie v rôznorodých sociálnych sférach spoločnosti. Úplne primárnymi kultúrnymi technikami sú čítanie, písanie či počítanie, ktoré sa bežne spájajú s pojmom gramotnosti, ktorý sa v súčasnej spoločnosti rozširuje o ďalšie oblasti ako je napr. počítačová gramotnosť ako súčasť tzv. kultúrnej gramotnosti. Tieto základné kultúrne obsahy a techniky sú predmetom vzdelávania základných škôl. Určitá suma vedomostí ako výsledok vzdelávania je vlastne prostriedkom na ukončenie určitého typu štúdia a na postup na vyšší stupeň alebo ďalší typ školy, je teda prostriedkom mobility v rámci vzdelávacieho systému. Okrem tohto účelového prvku však má vzdelávanie aj neúčelový, takpovediac personalizačný význam. Na základe vzdelávania dochádza ku kultivácii osobnosti, človek získava v jednotlivých oblastiach kultúry väčší prehľad, spoznáva nové veci, rozumie im, čo zásadne obohacuje jeho osobnosť aj bez toho, aby dané vzdelanie bolo bezprostredne sociálne použiteľné. Kvalifikačná funkcia školy už súvisí so zabezpečením pripravenosti absolventov na výkon pracovných činností a súvisí teda s osvojovaním znalostí, schopností a spôsobilostí požadovaných pre výkon určitého zamestnania alebo profesie. Kvalifikáciu pritom nemožno zamieňať so vzdelaním, ktoré len čiastočne utvára predpoklady na profesijné uplatnenie absolventov škôl. Kvalifikačná funkcia je vyjadrením súvislosti medzi školou a sociálnym sektorom práce.<sup>114</sup>

<sup>112</sup> <https://pdf.truni.sk/e-ucebnice/kompedium-sociologie-vychovy/data/148d0086-a2c8-48ec-b5e1-388e5f1fe8e0.html?ownapi=1>

<sup>113</sup> <https://www.vzdelavaniekvede.sk/cesty-k-skvalitnovaniu-skolskeho-systemu>

<sup>114</sup> <https://pdf.truni.sk/e-ucebnice/kompedium-sociologie-vychovy/data/db56a032-f333-4691-af8d-8e82d3a62e0f.html?ownapi=1>

**Tabuľka 1 Organizácia vzdelávacieho systému na Slovensku a jeho štruktúra**

Vek (v rokoch)	Stupeň vzdelania	ISCED level	Zariadenie	Doklad o získanom stupni vzdelania/kvalifikácii	Titul	
(2)3 – 5	predprimárne	ISCED 0.2	materská škola	-	-	
6 – 9	primárne	ISCED 1	základná škola	vysvedčenie s doložkou – žiak získal primárne vzdelanie	-	
10 – 15	nižšie sekundárne	ISCED 2	základná škola	vysvedčenie s doložkou – žiak získal nižšie stredné vzdelanie	-	
8-ročné gymnázium			vysvedčenie s doložkou – žiak získal nižšie stredné vzdelanie	-		
15 – 17			stredná odborná škola	vysvedčenie s doložkou – žiak získal nižšie stredné vzdelanie	-	
15 – 19/20	vyššie sekundárne	ISCED 3	stredná odborná škola	vysvedčenie o záverečnej skúške a výučný list	-	
				vysvedčenie o maturitnej skúške a výučný list	-	
			konzervatórium	vysvedčenie o maturitnej skúške	-	
	všeobecné		stredná športová škola	vysvedčenie o záverečnej skúške a výučný list	-	
				vysvedčenie o maturitnej skúške a výučný list	-	
			gymnázium	vysvedčenie o maturitnej skúške	-	
19 – 21	postsekundárne	ISCED 4	stredná odborná škola	vysvedčenie o maturitnej skúške	-	
			stredná odborná škola	vysvedčenie o záverečnej pomaturitnej skúške	-	
19 – 22	vyššie odborné	ISCED 5	stredná odborná škola	vysvedčenie o absolventskej skúške a absolventský diplom	Diplomovaný špecialista „Dis.“	
			konzervatórium	vysvedčenie o absolventskej skúške a absolventský diplom	„Dis. art.“	
-	vysokoškolské	I. stupeň (bakalárske)	ISCED 6	vysoká škola/univerzita	vysokoškolský diplom, dodatok k diplomu a vysvedčenie o štátnej skúške	Bakalár (Bc.)
		II. stupeň (magisterské)	ISCED 7	vysoká škola/univerzita	vysokoškolský diplom, dodatok k diplomu a vysvedčenie o štátnej skúške	Magister (Mgr.), Magister umenia (Mgr. art.), Inžinier (Ing.), Inžinier architekt (Ing. arch.), Doktor všeobecného lekárstva (MUDr.), Doktor zubného lekárstva (MDDr.), Doktor veterinárnej medicíny (MVDr.)
		III. stupeň (doktorské)	ISCED 7	vysoká škola/univerzita	vysokoškolský diplom a vysvedčenie o štátnej skúške	Doktor prírodných vied (RNDr.), Doktor farmácie (PharmDr.), Doktor filozofie (PhDr.), Doktor práv (JUDr.), Doktor pedagogiky (PaedDr.), Doktor teológie (ThDr.)
		III. stupeň (doktorandské)	ISCED 8	vysoká škola/univerzita	vysokoškolský diplom, dodatok k diplomu a vysvedčenie o štátnej skúške	Doktor (PhD.)

Zvyšovaním úrovne dosiahnutého vzdelania jednotlivca sa znižuje riziko nezamestnanosti. Vo všeobecnosti sa očakáva, že jednotlivci s vyššou kvalifikáciou sú spoločensky užitočnejší ako tí, ktorí majú nižší stupeň vzdelania. Miera nezamestnanosti na Slovensku pre vysokokvalifikovanú populáciu, teda osoby, ktoré absolvovali terciárne vzdelávanie bola z dostupných dát v roku 2018 na úrovni 3,1%. Od roku 2013, kedy bola táto miera najvyššia a dosahovala výšku 7,2% nastal neustály pokles každým rokom. Priemerná miera nezamestnanosti s terciárnym vzdelaním v členských štátoch EÚ bola v roku 2018 na hodnote 4,1%, čo znamená, že Slovensko sa nachádzalo pod hranicou priemeru všetkých členských krajín.<sup>115</sup>

Vysokoškolsky vzdelaní ľudia tiež disponujú (štatisticky) ďalšími výhodami, zarábajú v priemere o 57 % viac (priemer OECD), ich zdravotný stav je lepší, viac sa zúčastňujú na verejnom živote. Tieto výhody sa však môžu líšiť v závislosti od veku, pohlavia, úrovne terciárneho vzdelania a študijného odboru (dĺžky praxe, dopytu na trhu práce a pod.)<sup>116</sup>.

V porovnaní s nižším dosiahnutým vzdelaním môžeme povedať, že práve vzdelanosť a investícia do vzdelania zvyšuje participáciu na trhu práce, čo znamená, že absolventi terciárneho vzdelávania disponujú nižšou mierou nezamestnanosti ako populácie s nižším dosiahnutým vzdelaním.<sup>117</sup> Preto sú veľmi dôležité finančné investície do vzdelávania.

Medzi členskými štátmi EÚ financovanie vzdelávania pochádza najmä od vlády s menšou úlohou súkromných zdrojov (vrátane domácností, podnikov, neziskových organizácií a náboženských inštitúcií). Najvyššie celkové úrovne vládnych výdavkov na vzdelávanie boli prekvapivo zaznamenané v najľudnatejších členských štátoch EÚ: v roku 2016 dosiahli výdavky v Nemecku maximum 140,8 miliárd EUR, po ktorom nasledovalo 121,1 miliárd EUR vo Francúzsku. Úroveň vládnych výdavkov na vzdelávanie v Taliansku (64,7 miliárd EUR) a Španielsku (45,6 miliárd EUR) bola výrazne nižšia. Spomedzi členských štátov EÚ, pre ktoré sú k dispozícii údaje, najvyššie miery zvýšenia vládnych výdavkov na

<sup>115</sup> tamtiež

<sup>116</sup> FILČÁK, T: Vybrané indikátory z Education at a Glance 2019. Vysokoškolské vzdelávanie na Slovensku a stredoeurópskych štátoch OECD. 2019. Dostupné na: <https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//ACADEMIA/>

<sup>117</sup> TIRUNEH, M.W. - ŠTEFÁNIK, M.: Trh práce na Slovensku. Analýzy a prognózy. Bratislava: ŠEVT, 2014. ISBN 978-80-7144-232-5.

vzdelávanie medzi rokmi 2012 a 2016 boli zaznamenané v Bulharsku, Maďarsku a na Malte, kde priemerná úroveň výdavkov vzrástla, o viac ako 6,0% ročne - relatívne vysoký rast bol zaznamenaný aj na Islande. Úroveň vládnych výdavkov na vzdelávanie klesla v rokoch 2012 až 2016 v šiestich členských štátoch. Priemerné zníženie výdavkov bolo v Taliansku menej ako 1,0% ročne a v Českej republike, Litve, Slovinsku a na Cypre menej ako 2,0%, zatiaľ čo pokles výdavkov v Lotyšsku bol výraznejší (v priemere 5,1% každý rok). Na Slovensku sa to pohybuje nad 3%, čo je oproti iným vyspelým krajinám veľmi málo.<sup>118</sup>

Aj napriek nízkym vládnych investíciám sa vzdelanostná úroveň slovenského obyvateľstva postupne zvyšuje. Pre porovnanie: zatiaľ čo vo vekovej kategórii 65 rokov a viac bolo v roku 2018 iba 13,11 % osôb s ukončeným vysokoškolským vzdelaním, tak vo vekovej kategórii 25 až 29 rokov to bolo už 36,76 % (vo vekovej kategórii 30 až 39 rokov 36,03 %). Podobný trend je jasný aj u osôb so stredoškolským vzdelaním s maturitou, pričom u stredoškolského vzdelania bez maturity bol zreteľný klesajúci trend podielu v rámci populácie SR (32,79 % osôb s týmto vzdelaním vo vekovej kategórii 65+ a v kategórii 25 až 29 rokov je to iba 12,71 %).<sup>119</sup>

**Tabuľka č.2 Veková štruktúra obyvateľstva SR 2018 podľa vzdelania**

Veková skupina	Bez vzdelania		Základné		Stredné bez maturity (vrátane vyučenia)		Stredné s maturitou		Vysokoškolské		Spolu	
	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy
15 – 19	48,69	51,31	51,27	48,73	64,26	35,74	46,47	53,53	-	-	51,27	48,73
20 – 24	49,34	50,66	53,91	46,09	67,17	32,83	50,79	49,21	35,96	64,04	51,23	48,77
25 – 29	50,77	49,23	51,08	48,92	68,17	31,83	57,29	42,71	37,45	62,55	51,08	48,92
30 –	49,	50,	55,	44,	64,	35,	53,	46,	40,	59,	51,	48,

<sup>118</sup> EDUCATIONAL EXPENDITURE STATISTICS.2019 Dostupné na: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational\\_expenditure\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics)

<sup>119</sup> BLANÁR, F.2019. : Ďalšie vzdelávanie a jeho miesto v procese celoživotného učenia sa. Dostupné na: [https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/ACADEMIA/2019/4-2019\\_academia\\_web.pdf](https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/ACADEMIA/2019/4-2019_academia_web.pdf)

39	63	37	66	34	85	15	86	14	84	16	31	69
40 –	52,	47,	54,	45,	58,	41,	48,	51,	43,	56,	51,	48,
49	65	35	65	35	65	35	65	35	72	28	06	94
50 –	48,	51,	40,	59,	58,	41,	43,	56,	46,	53,	49,	50,
59	71	29	66	34	37	63	41	59	75	25	33	67
60 –	50,	49,	29,	70,	58,	41,	38,	61,	50,	49,	47,	52,
64	38	62	59	41	83	17	88	12	29	71	09	91
65	49,	50,	18,	81,	52,	47,	36,	63,	53,	46,	39,	60,
a	70	30	39	61	15	85	55	45	05	95	57	43
viac												
spol	49,	50,	40,	59,	58,	41,	47,	52,	43,	56,	48,	51,
u	32	68	02	98	57	43	35	65	50	50	36	64

Zdroj: Blanár, 2019

Nastáva tiež pozitívna korelácia medzi lepším vzdelaním a medzi jednotlivcami s vyšším majetkom, vyššou životnou úrovňou. Vzdelanie dotvára človeka a pomáha ľuďom, aby sa stali aktívnejšími, získali kontrolu nad svojimi životmi a rozširuje dostupné možnosti.<sup>120</sup> Globalizácia vyvolala tvrdú konkurenciu v zručnostiach. Keďže dopyt po (terciárnych) zručnostiach na trhu práce je vysoký, štáty reagovali na tieto výzvy rozšírením prístupu k vzdelaniu. Dopyt po vysokoškolsky vzdelaných zamestnancoch súvisí aj s transformáciou slovenskej ekonomiky. Snahou do budúcnosti je získať medzinárodnú konkurenčnú výhodu založenú na vysokokvalifikovanej a vzdelanej pracovnej sile. To by znamenalo završenie procesu prechodu od ekonomiky typu „výrobnej dielne“ na vyspelú ekonomiku s vysokou pridanou hodnotou.<sup>121</sup> Zatiaľ sa však slovenské školstvo trápi sa s nedostatkom financií, zastaralým spôsobom výučby či útekem mládeže do zahraničia.

<sup>120</sup> PFEIFER, A. 2007. Good Practices in Basic Education in Latin America OECD Conference. Istanbul, OECD.

<sup>121</sup> FILČÁK, T. 2019: Vybrané indikátory z Education at a Glance 2019. Vysokoškolské vzdelávanie na Slovensku a stredo európskych štátoch OECD. 2019. Dostupné na: <https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//ACADEMIA/>

## Medzinárodné porovnanie školských systémov

Zvyšovaním úrovne dosiahnutého vzdelania jednotlivca sa znižuje riziko nezamestnanosti. Vo všeobecnosti sa očakáva, že jednotlivci s vyššou kvalifikáciou sú spoločensky užitočnejší ako tí, ktorí majú nižší stupeň vzdelania. Dosiahnutý stupeň vzdelania môže značne ovplyvniť mieru zamestnanosti. Miera zamestnanosti osôb (vo veku 20 – 64 rokov) s ukončeným vysokým stupňom vzdelania bola v roku 2019 na úrovni EÚ 84,8 %. Je to omnoho viac ako v prípade osôb, ktoré dosiahli len nízky stupeň vzdelania, t. j. primárne alebo nižšie sekundárne vzdelanie, kde bola miera zamestnanosti 55,8 %. Miera zamestnanosti osôb, ktoré dosiahli nanajvýš stredný stupeň vzdelania, t. j. vyššie sekundárne alebo postsekundárne (nie však terciárne) vzdelanie, v EÚ27 sa nachádza medzi dvomi vyššie uvedenými mierami na úrovni 73,4 %. Tieto údaje môžu poukazovať na to, že čím vyšší je dosiahnutý stupeň vzdelania, tým vyššia je aj pravdepodobnosť nájsť si zamestnanie. Osoby s nízkym dosiahnutým stupňom vzdelania boli okrem toho, že majú najnižšiu pravdepodobnosť nájsť si zamestnanie (spomedzi uvedených troch skupín), aj najviac zasiahnuté počas krízy v rokoch 2007 – 2013. kedy klesla zamestnanosť v tejto skupine o 5,4% na úrovni EÚ. V skupinách osôb s dosiahnutým stredným alebo vysokým stupňom vzdelania zamestnanosť klesla o 1,8%.<sup>122</sup>

Nastáva tiež pozitívna korelácia medzi lepším vzdelaním a medzi jednotlivcami s vyšším majetkom, vyššou životnou úrovňou. Vzdelanie dotvára človeka a pomáha ľuďom, aby sa stali aktívnejšími, získali kontrolu nad svojimi životmi, rozširuje dostupné možnosti.<sup>123</sup> Globalizácia vyvolala tvrdú konkurenciu v zručnostiach. Keďže dopyt po (terciárnych) zručnostiach na trhu práce je vysoký, štáty reagovali na tieto výzvy rozšírením prístupu k vzdelaniu. Dopyt po vysokoškolsky vzdelaných zamestnancoch súvisí aj s transformáciou slovenskej ekonomiky. Snahou do budúcnosti je získať medzinárodnú konkurenčnú výhodu založenú na vysokokvalifikovanej a vzdelanej pracovnej sile. To by znamenalo završenie procesu prechodu od ekonomiky typu „výrobnej dielne“ k vyspelejšej ekonomike s vysokou

<sup>122</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_-\\_annual\\_statistics/sk#C4.8C.C3.ADM\\_vy.C5.A1.C5.A1.C3.AD\\_dosiahnut.C3.BD\\_stupe.C5.88\\_vzdelania.2C\\_t.C3.BDm\\_vy.C5.A1.C5.A1ia\\_miera\\_zamestnanosti](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics/sk#C4.8C.C3.ADM_vy.C5.A1.C5.A1.C3.AD_dosiahnut.C3.BD_stupe.C5.88_vzdelania.2C_t.C3.BDm_vy.C5.A1.C5.A1ia_miera_zamestnanosti)

<sup>123</sup> PFEIFER, A. (2007). Good Practices in Basic Education in Latin America – OECD Conference. Istanbul, OECD.

pridanou hodnotou.<sup>124</sup> Zatiaľ sa však slovenské školstvo trápi s nedostatkom financií, zastaraným spôsobom výučby či odchodom mládeže do zahraničia. Vo svete však existujú školské systémy, ktoré sú celosvetovo uznávané. Majú niekoľko spoločných znakov, ako napríklad takmer žiadne úlohy; minimum testovania a stresovania; učiteľ má pri výučbe voľnú ruku; nikde nechýba kvalitné vybavenie. Tu je niekoľko príkladov podľa Sidorovej<sup>125</sup>:

## Fínsko

Fínsko je krajina, ktorá sa najčastejšie spomína aj v médiách ako krajina, ktorá by nášmu školskému systému mala slúžiť ako vzor. Fínske školy majú dnes značnú autonómiu nielen v oblasti prevádzky a riadenia, ale aj v profesionálnom a pedagogickom fungovaní. Národné učebné osnovy poskytujú všetkým poskytovateľom vzdelávania a učiteľom iba morálne a profesionálne usmernenia. Miestne školské úrady a samotné školy zostavujú svoje vlastné učebné osnovy.

Fínska spoločnosť, rodičia a školy majú k svojim učiteľom hlboký rešpekt a skutočnú dôveru. Preto majú fínski učitelia najvyššiu profesionálnu a pedagogickú autonómiu. Riaditelia škôl zriedka zasahujú do ich plánov výučby a učenia, výberu metód a materiálov, návrhu hodnotenia alebo plánovania mimoškolských aktivít. Plat učiteľa dosahuje výšku priemerného platu v krajine. Zaujímavý je aj výsledok štúdie OECD Talis 2013. Tá porovnáva spokojnosť s prácou medzi slovenskými a fínskymi učiteľmi. „Fínski učitelia majú pocit, že výhody tejto profesie jednoznačne prevažujú nad nevýhodami, u nás má tento pocit len o niečo málo viac než polovica opýtaných učiteľov. Čo môže byť zdrojom pre ďalšie spracovanie a vyvodenie záverov, je fakt, že u nás si len 4 % učiteľov myslia, že je povolanie učiteľ spoločnosťou ocenené, vo Fínsku má tento pocit až 59 % učiteľov“.<sup>126</sup>

Napriek tomu, že fínske deti do noci nerobia domáce úlohy, majú jedny z najlepších výsledkov spomedzi krajín OECD. Štúdium vo Fínsku je zadarmo, a to vrátane stravovania, dopravy, učebníc a iných pomôcok, ubytovania, zdravotnej starostlivosti, exkurzií atď. Fínske

<sup>124</sup> FILČÁK T. (2019). Vybrané indikátory z Education at a Glance 2019. Vysokoškolské vzdelávanie na Slovensku a v stredoeurópskych štátoch OECD. Dostupné na: [https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//ACADEMIA/2019/4-2019\\_academia\\_web.pdf](https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//ACADEMIA/2019/4-2019_academia_web.pdf).

<sup>125</sup> SIDOROVÁ, L. (2019, február 13). Týmto krajinám môžeme závidieť školský systém. Čím menej úloh, tým lepší žiaci. Dostupné na: <https://www.startitup.sk/tymto-krajinam-mozeme-zavidiet-skolsky-system-cim-menej-uloh-tym-lepsi-ziaci/>.

<sup>126</sup> Základná informácia o výsledkoch štúdie OECD TALIS 2013. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/6463.pdf>.

deti nie sú hodnotené známami prvých 6 rokov. Učiteľ je partnerom. Cieľom je radosť z učenia a navodenie príjemnej atmosféry. Takže deti sa dobre učia aj bez hrozby zlej známky. Vyučovanie prebieha interaktívne, predmety sa učia poprepájané vo vzájomných vzťahoch. V školách, samozrejme, nechýba špičkové vybavenie.<sup>127</sup>

Ako však poukazujú Salmela-Aro a Chmielewski<sup>128</sup> vo svojom článku „Socioeconomic Inequality and Student Outcomes in Finnish Schools“, Fínsko sa chváli vysokou výkonnosťou a veľkým kapitálom. Avšak priemerný výkon Fínska sa nielenže v posledných cykloch PISA znížil, ale zdá sa, že sa zvyšuje aj nerovnosť v dosiahnutých výsledkoch. Najvýznamnejšie nerovnosti v dosiahnutých výsledkoch vidia medzi rodenými Fínmi a deťmi migrantov. Možno aj preto bývalá ministerka školstva Fínska Marjo Kyllönenová prišla ešte v roku 2016 s návrhmi v oblasti vzdelávania, ktoré sa zdajú dosť radikálne. **Po prijatí jej návrhu by na fínskych školách už neprebíhala klasická výučba tradičných predmetov, ako sú napríklad matematika, dejepis, fyzika, literatúra či geografia.** Ministerka totiž tvrdila, že výučba, aká prebieha v školách, bola potrebná v 19. storočí. Dnes je potrebný vzdelávací systém pre 21. storočie a ten podľa nej spočíva v interdisciplinárnom vzdelávaní (viac pozri in „Finland will become“<sup>129</sup>). Predpokladá sa, že sa týmito opatreniami zmení aj vzťah a komunikácia medzi učiteľom a žiakom.

## Japonsko

Japonsko je technologický priekopník, má vysokú úroveň školstva. Japonskí študenti majú jedny z najlepších výsledkov vo svete, má to však svoju daň. Študenti musia tvrdo študovať a zároveň si hovoriť „Ganbarimasu“ („Dokážem to!“). Znovu a znovu. Tento takzvaný „ganbarismus“ (úsilie) sa riadi zásadami meritokratického vzdelávania a rovnakých vzdelávacích príležitostí pre všetkých študentov, no nezohľadňuje rozdiely v počiatkových

<sup>127</sup> SISOVÁ, L. (2019). Týmto krajinám môžeme závidieť školský systém. Čím menej úloh, tým lepší žiaci. Dostupné na: <https://www.startitup.sk/tymto-krajinam-mozeme-zavidiet-skolsky-system-cim-menej-uloh-tym-lepsi-ziaci/>.

<sup>128</sup> SALMELA-ARO, K. & CHMIELEWSKI, A. (2019). Socioeconomic Inequality and Student Outcomes in Finnish Schools. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/335563675\\_Socioeconomic\\_Inequality\\_and\\_Student\\_Outcomes\\_in\\_Finnish\\_Schools](https://www.researchgate.net/publication/335563675_Socioeconomic_Inequality_and_Student_Outcomes_in_Finnish_Schools).

<sup>129</sup> Finland Will Become the First Country in the World to Get Rid of All School (2016, november 16). Dostupné na: <https://educateinspirechange.org/alternative-news/finland-will-become-first-country-world-get-rid-school-subjects/>.



podmienkach a rôznu dostupnosť doplnkových vzdelávacích príležitostí medzi študentmi rôzneho sociálneho pôvodu.<sup>130</sup>

Deti začínajú školský rok už v apríli, na jar a v zime majú dva týždne prázdnin a letné trvajú len 6 týždňov. V škole sú tiež omnoho dlhšie ako tie slovenské, niekedy až do pol piatej. Veľa žiakov ešte večer po škole chodí na rôzne prípravné kurzy a súkromné mimoškolské workshopy, aby sa dostali na dobrú strednú školu. Tieto kurzy nevynechávajú ani počas prázdnin či víkendov. Japonskí študenti sú však veľmi samostatní. Školské priestory si umývajú sami. Sú rozdelení na skupiny a počas roka sa vystriedajú pri všetkých činnostiach. Školy tak nemusia platiť upratovačky ani školníkov.

Žiaci prvé tri roky nepodstupujú stresujúce testovanie, respektíve absolvujú len malé testy. Najdôležitejší test, ktorý ovplyvní ich život, píše na konci strednej školy. Ten rozhodne, či sa dostanú na vysokú školu (dokáže to v priemere 76 % študentov). Na vysokú školu sa všetci tešia, je totiž považovaná za „prázdniny pred prácou“ alebo „najkrajšie obdobie v živote“.<sup>131</sup>

Učitelia sú v Japonsku najlepšie platení štátni zamestnanci. Japonci sú evidentne elita v školstve i práci, ale minimum voľna negatívne ovplyvňuje ich súkromné životy. Sú takí vyťažení, že si nemajú kedy hľadať životných partnerov, ženy majú v práci poradovník na to, kedy môžu otehotnieť, demografia rapídne klesá a majú tu jeden z najvyšších počtov samovrážd vo svete.

Japonské vzdelávanie je založené na vzdelávaní už od raného detstva a na celoživotnom vzdelávaní.<sup>132</sup>

## Nemecko

Nemecké školstvo je trochu komplikovanejšie, čo sa týka štruktúr a pravidiel. Avšak benefitom je jeho variabilnosť a prispôsobivosť individuálnym nárokom žiaka, a to so širokým spektrom voľby. Aj tu je štúdium na štátnych školách zadarmo a deti začínajú prvú triedu už v 6 rokoch.

<sup>130</sup> Entrich S. R. (2018). The Two Sides of the Japanese Schooling System. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/321683539\\_The\\_Two\\_Sides\\_of\\_the\\_Japanese\\_Schooling\\_System](https://www.researchgate.net/publication/321683539_The_Two_Sides_of_the_Japanese_Schooling_System).

<sup>131</sup> SIDOROVÁ, L. (2019). Týmto krajinám môžeme závidieť školský systém. Čím menej úloh, tým lepší žiaci. Dostupné na: <https://www.startitup.sk/tymto-krajinam-mozeme-zavidiet-skolsky-system-cim-menej-uloh-tym-lepsi-ziaci/>.

<sup>132</sup> MULYADI, B. (2020). The Uniqueness of An Early Childhood Education System Japan. IZUMI 9 (1), 75 – 82. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/341801323\\_The\\_Uniqueness\\_of\\_The\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_System\\_in\\_Japan](https://www.researchgate.net/publication/341801323_The_Uniqueness_of_The_Early_Childhood_Education_System_in_Japan).

Každá spolková republika má ale inak rozvrhnuté prázdniny, spoločné sú len štátne sviatky. Taktiež školský rok začínajú odlišne v každej časti krajiny. Niekde sa zase učí aj v sobotu. Domáce úlohy sú tu veľmi zriedkavé. Skúšanie prebieha zväčša písomne a odpovedá sa z lavice. Pred celú triedu sa žiaci postaví až vo vyšších ročníkoch. Od žiakov sa vyžaduje aj prezentácia vlastného názoru, ktorý ale musí byť zdôvodnený faktmi. Technické vybavenie je samozrejmosťou. Nie je prekvapením, že nemecké školy nemajú problém s financiami. Zaujímavosťou ale je, že tu nefungujú typické rodičovské združenia a hodnotenie žiakov je aj medzi spolužiakmi tajné. Učiteľ si so žiakom sadne sám a porozprávajú sa o tom, čo treba zlepšiť.<sup>133</sup>

### Estónsko

Estónske školstvo prešlo rozsiahlou reformou, vyčlenilo na školy viac financií a skvalitnilo vyučovanie predovšetkým na školách s vyučovacím jazykom ruským, najmä od roku 2006, pretože tieto školy mali horšie výsledky v testovaní PISA.<sup>134</sup> Estónci sa inšpirovali fínskym modelom, ktorému dnes dokonca konkurujú. Ani tu nie sú deti zaťažované domácimi úlohami. Takisto testovanie podstupujú iba raz za tri roky. Napriek tomu v medzinárodných testoch PISA patrí Estónsko k elitnej desiatke krajín. Uskutočnili tu veľkú reformu a učiteľom dali vyššie platy a slobodu vo výučbe. Vo verejných školách majú deti všetko zadarmo: školné, stravu, učebnice a ďalšie pomôcky. Deti sú testované len raz za tri roky. Kladie sa dôraz na IT vzdelanie a technologický pokrok. Na každého učiteľa škola navyše dostáva bonus 20 % základného platu, ktorým riaditeľ môže odmeniť dobrý výkon.<sup>135</sup>

Jadrom predstavy o Škole budúcnosti je nutnosť prestať učiť fakty, čiže hotové produkty, kedy veciam nerozumieme, ale len donekonečna precvičujeme cvičenia. *“Kľúčom nie je vedieť, že niečo platí, ale proces, ako na to môžeme prísť.”* povedal profesor Juraj Hromkovič z ETH (Federálna Technická Univerzita) z Zürichu vo Švajčiarsku Tento postup sa dá aplikovať

<sup>133</sup> SIDOROVÁ, L. (2019). Týmto krajinám môžeme závidieť školský systém. Čím menej úloh, tým lepší žiaci. Dostupné na: <https://www.startitup.sk/tymto-krajinam-mozeme-zavidiet-skolsky-system-cim-menej-uloh-tym-lepsi-ziaci/>.

<sup>134</sup> <https://eduworld.sk/cd/lucia-brezovska/2952/ako-nenapadne-male-estonsko-dostalo-svoje-skolstvo-medzi-najlepsie-vzdelavacie-systemy>

<sup>135</sup> SIDOROVÁ, L. (2019). Týmto krajinám môžeme závidieť školský systém. Čím menej úloh, tým lepší žiaci. Dostupné na: <https://www.startitup.sk/tymto-krajinam-mozeme-zavidiet-skolsky-system-cim-menej-uloh-tym-lepsi-ziaci/>.

nielen na výučbu matematiky a prírodných vied, ale všetkých odborov, aj humanitných.<sup>136</sup> Treba si však tiež uvedomiť, že kým ešte v 19. storočí bol človek schopný obsiahnuť takmer všetko poznanie ľudstva, dnes často už nie je schopný plne zvládnuť ani svoju úzku disciplínu. Pritom cieľom nie je vychovávať úzko špecializovaných odborníkov, ale „vzdelaného človeka“ so všetkým, čo k tomuto pojmu patrí. Nové podmienky kladú celkom nové nároky na školu a úspešné budú tie krajiny, ktoré túto skutočnosť najrýchlejšie pochopia a začnú nové myšlienky realizovať.<sup>137</sup>

### Kvalita učiteľov

Významnú úlohu v procese edukácie vo výučbe cudzích jazykov zohráva „učiteľ“. Moderná doba si vyžaduje vysoko dynamické prispôsobovanie sa učiteľov, dochádza k rýchlym zmenám sociálnych väzieb, zmenám v morálnych a etických hodnotách v celej spoločnosti a napokon i k paušalizácii potrieb študentov. Ibrahim & Zaatari<sup>138</sup> vo svojej prípadovej štúdií vychádzajú z predpokladu, že súčasné školy sú čoraz viac poháňané výsledkami a štandardizovanými hodnoteniami. V takom prostredí sú učitelia ochromení úlohou učenia a zanedbávajú ich hlavné poslanie: podporu vzdelávania, spoznávanie svojich študentov a formovanie vzťahov s nimi. Takéto prostredie živí negatívnosť a rozklad. Učitelia prijímajú negatívne postoje k svojim pracovným rolám a cítia sa znechutení a demoralizovaní. Slabší študenti sa zas stávajú odcudzenými a znechutenými. Zo spomínanej štúdie vyplýva, že vzťah, ktorý by mal byť charakterizovaný vysokou úrovňou reciprocity a spolupráce pri zmysluplných úlohách, ktoré by mali viesť k rozvoju študentov, je nahradený iným vzťahom, ktorý sa vyznačuje odlišnými cieľmi medzi oboma stranami. Učitelia nechcú strácať čas zameraním sa na pocity študentov, pretože si myslia, že strácajú čas na výučbu. Celá vzdelávacia skúsenosť sa stáva mechanizovanou a výchova a rozvoj sociálnych dimenzií sa

<sup>136</sup> <https://eduworl.d.sk/cd/anna-hurajova/3023/slovensky-profesor-z-eth-zurich-o-skole-buducnosti-klucom-nie-je-vediet-ze-nieco-plati-ale-proces-ako-na-to-mozeme-prist>

<sup>137</sup> HRDINA, Ľ.: Veda, škola, život. In <https://www.vzdelavaniekvede.sk/vzdelana-spolocnost-ako-podmienka-prosperity>

<sup>138</sup> IBRAHIM, A. - ZATAARI, W. E.2019: The teacher–student relationship and adolescents’ sense of school belonging. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/335567352\\_The\\_teacher-student\\_relationship\\_and\\_adolescents%27\\_sense\\_of\\_school\\_belonging](https://www.researchgate.net/publication/335567352_The_teacher-student_relationship_and_adolescents%27_sense_of_school_belonging)

stávajú nedôležitými. Na druhej strane sa však ukázalo, že niektorí študenti sa nestarali o to, ako sa môžu učителиa cítiť kvôli ich nedbanlivým postojom. Nepočúvali učiteľov a nepreukazovali žiadnu spoluprácu alebo dodržiavanie pravidiel v triedach.

Z výsledkov PISA sa ukazuje, že žiaci, ktorí vnímajú podporu zo strany učiteľa, uvádzali vyššiu mieru spolupatričnosti ku škole. Keď učiteľ venuje svoju pozornosť a starostlivosť jednotlivým žiakom, môže tým u žiakov zvýšiť ich pocit spolupatričnosti ku škole. V priemere krajín OECD žiaci, ktorí uviedli, že sa s nimi zaobchádza nespravodlivo a ich učителиa sú na nich prísnejší ako na spolužiakov, vysmievali sa im pred ostatnými, alebo im povedali niečo urážlivé, 1,6-krát častejšie uviedli, že sa cítia v škole ako outsideri. Z krajín OECD je tento podiel ešte väčší (približne dvakrát) v Estónsku, Francúzsku, Grécku, Nórsku a Slovenskej republike.<sup>139</sup> Uvedené výsledky poukazujú na skutočnosť, že sociálne väzby medzi pedagógmi a študentmi sú všeobecne (okrem výnimiek) skôr narušené, než funkčné.

Ibrahim a Zaatari<sup>140</sup> dospeli záveru, že tri dimenzie zdravého vzťahu medzi učiteľmi a študentmi boli v ich prípadovej štúdiu hodnotené negatívne. Spolupráca alebo reciprocita učiteľ- študent sa nevyskytovala; rešpekt, starostlivosť a láska neboli prevládajúce; a rovnováha síl medzi učiteľom a žiakom bola problematická. Z toho samozrejme vyplýva, že študenti považovali školu za frustrujúcu a nemali vysoký pocit spolupatričnosti. Štúdia sa realizovala síce v Spojených arabských emirátoch, ale paralelu určite nachádzame aj u učiteľov a žiakov v našich triedach, školách.

Podľa Abun & Magallanes<sup>141</sup> sa efektívne vyučovanie nemeria podľa toho, ako dobre učителиa prezentujú predmet. Ale na základe toho, čo učia a ako svoj život spájajú so životom študentov, akým sú im príkladom. Učiteľ teda nie je len v triede, ale presahuje rámec triedy. Vzťah medzi učiteľmi a študentmi je najväčší základný vzťah v procese vzdelávania a tiež špeciálny druh medziľudských a sociálnych vzťahov, ktorý je kľúčom k akademickému, sociálnemu a emocionálnemu rozvoju študentov.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> [https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda\\_a\\_prosperita\\_%C5%BEiaka.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda_a_prosperita_%C5%BEiaka.pdf)

<sup>140</sup> IBRAHIM, A. & ZATAARI, W. E. (2019). The teacher-student relationship and adolescents' sense of school belonging. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/335567352\\_The\\_teacher-student\\_relationship\\_and\\_adolescents%27\\_sense\\_of\\_school\\_belonging](https://www.researchgate.net/publication/335567352_The_teacher-student_relationship_and_adolescents%27_sense_of_school_belonging)

<sup>141</sup> ABUN, D. & MAGALLANES, T. (2018). Choosing Proper Relationship between Teacher and Students. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/328808271\\_Choosing\\_Proper\\_Relationship\\_between\\_Teacher\\_and\\_Students](https://www.researchgate.net/publication/328808271_Choosing_Proper_Relationship_between_Teacher_and_Students)

<sup>142</sup> LI-XU & QI YANG (2019). Modeling and Analysis on Teacher – Student Relationship. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/338231812\\_Modeling\\_and\\_Analysis\\_on\\_Teacher-Student\\_Relationship](https://www.researchgate.net/publication/338231812_Modeling_and_Analysis_on_Teacher-Student_Relationship)

Učiteľia nesú veľkú zodpovednosť. Úlohou nie je len zvládnuť predmet a podať ho so správnou didaktikou výučby. Vzťah medzi učiteľom a dieťaťom ovplyvňuje vývoj dieťaťa až do takej miery, že od tohto vzťahu závisia nielen výsledky dieťaťa v škole, ale aj obľuba školy ako taká, pracovné návyky, sociálne zručnosti a správanie. Tento vzťah nemôže byť obchodný (niečo za niečo), ale musí byť pedagogický. Ani pedagogický vzťah však nie je rovným vzťahom. Učiteľ a študenti nie sú skutočne rovnocenní partnermi. Ich vzťah je vzťah dospelého a dieťaťa. Existuje totiž určitá zodpovednosť v pedagogickom vzťahu. Učiteľ sa nesmie nikdy zveriť študentovi alebo hľadať u neho emocionálnu podporu.<sup>143</sup>

Aj výsledky štúdie PISA 2015<sup>144</sup>, potvrdzujú zistenia uvedené vyššie. Boli identifikované zistenia o životnej pohode a prosperite slovenských žiakov. Testy PISA v sekcii Sense o belonging – Index spolupatričnosti žiaka ku škole a jeho vzťah s učiteľom, odhalili vážne problémy v medziľudských vzťahoch v školách. Z celkovo 69 krajín, skončilo Slovensko na 59 mieste. Na konci rebríčka. Výsledky Správy PISA 2015 sú znepokojujúce z niekoľkých dôvodov. V prvom rade preto, že ide o deti vo veku 15 rokov, čo je jedno z najkritickejších vývinových období. Správa odhaľuje, že deti práve v tomto veku cítia slabú podporu, pochopenie a vnímajú narušené vzťahy. Druhý a možno ešte závažnejší dôvod vidí Ďuríková<sup>145</sup> v tom, že podľa správy, slovenské deti majú veľmi zlý vzťah ku škole a svojim učiteľom. NÚCEM vo svojej oficiálnej správe uvádza, že Slovensko zaznamenalo pokles pocitu spolupatričnosti ku škole za posledných 12 rokov.

To, čo bolo štandardom školy pred tridsiatimi alebo štyridsiatimi rokmi, v dnešnom svete už neobstojí. „Klasická škola dnes učí fakty, to znamená produkty vedy, a to nielen veci, tvrdenia, ale aj metódy. Metódu sa môžeme naučiť a následne je vedieť aplikovať, čo je tiež istým druhom učenia sa naspamäť. To, čo by mala škola učiť, je výchova k tvorivej práci. To, čo by mala vyučovať, sú procesy získavania poznatkov, procesy získavania nástrojov na získavanie poznatkov, procesy vytvárania hypotéz, ich overovania, procesy komunikácie výsledkov na to, aby sme presvedčili ostatných, že naše predstavy sú správne. To by mala

<sup>143</sup> ABUN, D. & MAGALLANES, T. (2018). Choosing Proper Relationship between Teacher and Students. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/328808271\\_Choosing\\_Proper\\_Relationship\\_between\\_Teacher\\_and\\_Students](https://www.researchgate.net/publication/328808271_Choosing_Proper_Relationship_between_Teacher_and_Students)

<sup>144</sup> [https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda\\_a\\_prosperita\\_%C5%BEiaka.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda_a_prosperita_%C5%BEiaka.pdf)

<sup>145</sup> <https://eduworld.sk/cd/kornelia-durikova/5054/slovenski-ziaci-nemaju-dobry-vztah-ku-svojim-skolam-ani-k-ucitelom-co-s-tym>

*dnešná škola robiť, a to na všetkých stupňoch,*“ povedal profesor Juraj Hromkovič z ETH (Federálna Technická Univerzita) z Zürichu vo Švajčiarsku.<sup>146</sup>

Byť učiteľom kedysi znamenalo určitú formu prestíže. V minulosti si pedagógov vážila nielen spoločnosť, ale aj samotní žiaci. Dnes už táto profesia rozhodne nepatrí k tým vysnívaným. Učebné plány sú preplnené, administratívne nároky sa zvyšujú, triedy sú heterogénne a preplnené a nároky rodičov sa neustále zvyšujú, dôsledkom čoho sú mnohí učitelia frustrovaní a demotivovaní.<sup>147</sup>

Šarvajcová, Štrbová a Selická<sup>148</sup> zisťovali ako je to s gramotnosťou učiteľov sekundárnou analýzou dát zo štúdie PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies – Medzinárodné hodnotenie kľúčových kompetencií dospelých). Z ich výsledkov vyplýva, že slovenskí učitelia dosiahli v úrovni gramotnosti priemerné skóre 287 bodov, čo ich zaraďuje na jedenástu pozíciu v rámci porovnávaných 14 krajín. Štatisticky významne lepší výkon než slovenskí učitelia dosiahli učitelia z týchto krajín: Holandsko, Belgicko, Švédsko, ČR, Nemecko a Írsko. Naopak, štatisticky významne horší výsledok v porovnaní s našimi učiteľmi dosiahli iba talianski učitelia.

Blaško<sup>149</sup> uvádza, že dostatok kvalitatívne vzdelaných ľudí produkujú len kvalitatívne vzdelaní učitelia s náležitými profesionálnymi kompetenciami. „Avšak ako upozorňuje Novotná<sup>150</sup>, atraktivita učiteľského povolania klesá. Podľa nej počet pracovných ponúk do školstva stúpa a záujem o túto prácu klesá. Uvedenú situáciu sa kompetentní rozhodli riešiť zvýšením platu pre nastupujúcich/začínajúcich pedagogických zamestnancov. No doterajšie zvyšovanie plátov pedagógov nezvýšilo atraktivitu učiteľského povolania, keďže dostatočne nereflektuje situáciu na trhu práce a neodráža rast životných nákladov a spotrebiteľských cien v uplynulom období.<sup>151</sup> Ohodnotenie pedagógov na Slovensku je aj v súčasnosti na chvoste OECD. Nárast plátov učiteľov za odpracované roky je demotivujúci. Z porovnávejcej analýzy „Teachers‘ and

<sup>146</sup> <https://eduworld.sk/cd/anna-hurajova/3023/slovensky-profesor-z-eth-zurich-o-skole-buducnosti-klucom-nie-je-vediet-ze-nieco-plati-ale-proces-ako-na-to-mozeme-prist>

<sup>147</sup> <http://www.daphne.sk/zivaucebica/zumannual/pages/ucitel.html>

<sup>148</sup> ŠVAJCAROVÁ, ŠTRBOVÁ, SELICKÁ (2020). Učiteľ a žiak v školskom systéme cez prizmu čitateľskej gramotnosti. Praha: Verbum, 2020. ISBN: 978-80-87800-79-9. s.33

<sup>149</sup> BLÁŠKO, M. (2018). Vzdelávanie pre informačnú spoločnosť. [online]. [cit. 28. 9. 2019]. Dostupné na: [https://www.ozpsav.sk/files/4\\_blasko\\_ucitelstvo\\_pre\\_is.pdf](https://www.ozpsav.sk/files/4_blasko_ucitelstvo_pre_is.pdf)

<sup>150</sup> NOVOTNÁ, E. (2019). NOVÉ TRENDY VO VZDELÁVANÍ A VÝZVY PRE PRÍPRAVU NOVEJ GENERÁCIE UČITEĽOV. Dostupné na: [https://www.fedu.uniba.sk/fileadmin/pdf/Sucasti/Katedry/KP/KAPESO/Publikacie/Zbornik\\_prispevkov\\_2019.pdf](https://www.fedu.uniba.sk/fileadmin/pdf/Sucasti/Katedry/KP/KAPESO/Publikacie/Zbornik_prispevkov_2019.pdf)

<sup>151</sup> Situácia je vážna: Dopyt po nových ľuďoch v školstve sa tento rok opäť zvýšil, záujem uchádzačov však neustále klesá. 2019. Dostupné na: <https://firma.profesia.sk/situacia-je-vazna-dopyt-po-novych-ludoch-v-skolstve-satento-rok-opat-zvysil-zaujem-uchadzacov-vsak-neustale-klesa/>

School Heads' Salaries and Allowances in Europe 2016/17,"<sup>152</sup> je zrejmé, o koľko percent rastie ročná hrubá zákonná mzda učiteľov s minimálnou kvalifikáciou za odpracované roky v celej Európe. Napríklad v Slovinsku sa učiteľom za 25 odpracovaných rokov zvýšili platy o 80% a v susednom Poľsku za 20 rokov o 71%. Na Slovensku v čase porovnávania (2016/17) bol zaznamenaný nárast platov pedagógov o 52% po 32 odpracovaných rokoch. Na druhej strane však podľa Chovanculiaka<sup>153</sup>, analytika INESS, za posledných desať rokov vzrástli mzdy učiteľov o 80,4 %, pričom priemerné mzdy v hospodárstve narástli v tomto čase o 45,6 %. Podľa dát ministerstva financií sa odhaduje, že mzdy učiteľov dosiahnu 123 % priemernej mzdy. Ako však ďalej poznamenáva, toto všetko však neznamená, že mzdy učiteľov sú úplne v poriadku. Nie sú. Napríklad v Bratislavskom kraji dosahujú len 99 % miestnej priemernej mzdy, zatiaľ čo v Prešovskom kraji je to takmer 160 %. Výsledkom tohto stavu je, že v Bratislavskom kraji na portáli Profesia ponúkajú školy 57 voľných pracovných miest a v Prešovskom kraji štyri. Riešením preto nie je plošne a výrazne zvýšiť mzdy všade, ale zaviesť príplatky v bohatších regiónoch. Máme aj problémy s odmeňovaním a motivovaním šikovných a aktívnych učiteľov. Súčasný systém totiž odmeňuje len tých, čo vydržia roky stáť pred katedrou a plniť rôzne formálne požiadavky. Ani toto však nevyrieši výrazné plošné zvýšenie platov. Celkové riešenie je komplikovanejšie a vyžaduje zmenu riadenia, organizácie škôl a nakoniec aj celého školstva.<sup>154</sup> V programovom dokumente „Učiace sa Slovensko“ sa v kapitole 2-02 na strane 105 priamo uvádza téza, že „Výška učiteľských platov je jedným z prejavov ocenenia učiteľskej profesie spoločnosťou a tiež dôležitý faktor atraktívnosti učiteľského povolania. Vplýva na záujem o učiteľskú profesiu, ako aj na zotrvávanie tých, ktorí ju už vykonávajú.“ Programový dokument navrhuje tieto opatrenia: Pripraviť plán zvyšovania platov pedagógov, riešiť osobitne zvyšovanie platov začínajúcich učiteľov, pripraviť a zaviesť nový motivačný systém odmeňovania učiteľov, pôsobiť aktívne pri prezentácii a oceňovaní učiteľského povolania, vyhodnocovať atraktívnosť učiteľského povolania podľa stanovených kritérií a pripraviť sociologický prieskum zameraný na atraktívnosť profesie učiteľa, so zameraním na tých učiteľov, ktorí pôsobia na školách.<sup>155</sup> Ak si uvedomíme, koľko času strávi

<sup>152</sup> European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2016/17. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [online]. [cit. 1. 10. 2019].

<sup>153</sup> <https://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/569149-aka-je-hodnota-vyssich-miezd-ucitelov/>

<sup>154</sup> <https://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/569149-aka-je-hodnota-vyssich-miezd-ucitelov/>

<sup>155</sup> BURJAN, V., FTÁČNIK, M., JURÁŠ, I., VANTUCH, J., VIŠŇOVSKÝ, E., VOZÁR, L. (2017). Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania na roky 2018 – 2027. Učiace sa Slovensko. [The National Programme of Training and Education Development for Years 2018 – 2027. The Educating Slovakia]. Bratislava: Ministerstvo

dieťa (žiak, študent) s učiteľom, zistíme, že vplyv učiteľa na žiaka je mimoriadne významný a mala by sa mu venovať patričná pozornosť.

## Využívanie technológií v školstve

Podľa Romprasertovej & Monjagapata<sup>156</sup> sú vzdelávacie systémy v súčasných ekonomických a sociálnych podmienkach nútené používať informačné technológie. V súčasnej situácii poznačenej pandémiou Covid-19 obzvlášť. Ukázala sa potreba používať informačné technológie nielen v procese výučby v škole, ale aj mimo nej. Mnohé krajiny uzavreli svoje vzdelávacie inštitúcie a učilo sa „online“. Existuje však niekoľko všeobecných dôvodov, prečo študenti potrebujú technológie pri učení sa<sup>157</sup>: Technológia, ak sa používa správne, môže pomôcť študentom pripraviť sa na ich budúcu kariéru; integrácia technológie do triedy je efektívnym spôsobom spojenia sa so všetkými študentmi pomocou rôznych učebných štýlov; technológia môže študentom poskytnúť príležitosti zlepšiť interakciu so svojimi spolužiakmi a učiteľmi prostredníctvom spolupráce; technológia uľahčuje (rýchlejšie a ľahšie) študentom prístup k najnovším informáciám.

Obdobie pandémie od marca 2020 ukázalo, že školstvo Slovenskej republiky nebolo systémovo pripravované na krízu. Prechod na dištančnú výučbu podľa výsledkov prieskumu (Inštitút vzdelávacej politiky, 2020) spustili školy najčastejšie v priebehu jedného týždňa a vo všeobecnosti boli schopné poskytovať aspoň čiastočnú náhradu bežnej výučby väčšine svojich žiakov a žiačok. Niektoré ďalšie výstupy z prieskumu:

- pri online výučbe prevažovalo zasielanie zadaní emailom alebo inými kanálmi
- k online výučbe malo podľa odhadov zo škôl prístup takmer 81,5 % žiackej populácie.
- do dištančného vzdelávania nebolo zapojených 7,5 % populácie
- takmer 18,5% populácie sa neučilo prostredníctvom internetu
- v prípade opätovného uzatvorenia škôl by sa potrebovalo v rôznych oblastiach dištančnej, resp. online výučby vzdelávať takmer 80 % učiteľov zapojených do prieskumu.

školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Dostupné na: [www.minedu.sk/data/files/6987\\_uciace\\_sa\\_slovensko.pdf](http://www.minedu.sk/data/files/6987_uciace_sa_slovensko.pdf)

<sup>156</sup> ROMPRASERT, S. & MONJAGAPATE, J. (2020). Digitized Educational System. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/339814448\\_Digitized\\_Educational\\_System](https://www.researchgate.net/publication/339814448_Digitized_Educational_System).

<sup>157</sup>ADNYANI K. E. K. (2019). Teacher and Students' Perception on Using Kahoot! for English Learning. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/339195241\\_Teacher\\_and\\_Students%27\\_Perception\\_on\\_Using\\_Kahoot\\_for\\_English\\_Learning](https://www.researchgate.net/publication/339195241_Teacher_and_Students%27_Perception_on_Using_Kahoot_for_English_Learning). S. 62



Táto situácia zrejme definitívne ukončila diskusie o tom, či školy a ich učitelia majú byť digitálne gramotní a či majú využívať potenciál digitálnych technológií (ďalej DT) – všade tam, kde je to v prospech celostného rozvoja žiaka. Zároveň táto skúsenosť potvrdzuje, že žiadne technológie nedokážu a nemôžu nahradiť ľudsky a odborne rozvinutého učiteľa. Musíme sa učiť využívať DT iba tam (ale všade tam), kde je to na prospech žiaka, nie ako technokratický cieľ, ale ako moderný humanizujúci nástroj, s ohľadom na trvalé i nové hodnoty a potreby ľudskej spoločnosti. Digitálna transformácia vzdelávania je prostriedok, nie cieľ.<sup>158</sup>

Ak si však chceme udržať konkurencieschopnosť v Európe i vo svete, nestačí nám vychovávať digitálne gramotných užívateľov digitálnych technológií, ale je nevyhnutné vybavovať žiakov vedomosťami a zručnosťami z oblasti informatiky. Fenoménom dnešnej doby je informatické myslenie. Touto perspektívou sú informácie a spôsoby akými fungujú digitálne technológie.<sup>159</sup> Digitálne kompetencie zahŕňajú schopnosť zhromažďovať, vyhľadávať a spracovávať informácie, používať ich systematickým spôsobom, hodnotiť ich dôležitosť a rozlišovať medzi virtuálnymi a reálnymi informáciami a zároveň chápať vzťahy.<sup>160</sup> Digitálna gramotnosť sa neobmedzuje na technické zvládnutie jasne daného zoznamu úloh a znalostí spojených s ovládaním jednej technológie, napr. počítača. Je javom značne zložitým, ktorého neoddeliteľnou súčasťou sú okrem kompetencií spojených s technickým zvládnutím informačných a komunikačných technológií tiež motivácia, schopnosť práce s digitalizovaným obsahom (tj. s informáciami), schopnosť zvládnutia bezpečného používania digitálnych technológií, komunikačné zručnosti a schopnosť strategicky využiť danú technológiu na udržanie či k zlepšeniu vlastnej kvality života.<sup>161</sup>

## **Inkluzívne vzdelávanie pre deti z vylúčených komunít**

V základných a stredných školách neustále rastie podiel detí z vylúčených komunít. A hoci im Ústava SR garantuje rovnaké práva ako deťom z majoritnej spoločnosti, tieto práva v praxi nie sú dodržiavané. Najčastejšie z dôvodu neschopnosti rodičov zabezpečiť im

<sup>158</sup> [https://digitalnakoalicia.sk/wp-content/uploads/2020/10/Program\\_DT\\_vzdelavania\\_navrh\\_20201016-1.pdf](https://digitalnakoalicia.sk/wp-content/uploads/2020/10/Program_DT_vzdelavania_navrh_20201016-1.pdf)

<sup>159</sup> SAK, P. et al. Člověk a vzdělávání v informační společnosti. Praha: Portal, 2007, s. 290. ISBN: 978- 80-7367-230-230

<sup>160</sup> NEUMAJER, O. Evropský rámec digitálních kompetencí pedagogů DigCompEdu. Metodický portál: Články [online]. 2018. [cit. 2019-04-02]. ISSN: 1802-4785. Dostupné z: <https://spomocnik.rvp.cz/clanek/21855/evropsky-ramec-digitalnich-kompetenci-pedagogudigcompedu.html>

<sup>161</sup> KALAS, I., 2013, Premeny školy v digitálnom veku. Bratislava: SPN. Mladé letá, 2013. ISBN 9788010024094.

kvalitný prístup ku vzdelávaniu vo forme domácej prípravy na vzdelávanie, alebo technického vybavenia pre plnenie si úloh. Rovnako sa vo vylúčených komunitách zvyšuje koncentrácia detí, ktoré majú špecifické potreby pre vzdelávanie a tak je potrebné pre tieto deti aplikovať systém inkluzívneho vzdelávania. Tento fakt je o to dôležitejší, že práve tieto deti predčasne odchádzajú zo vzdelávacieho systému bez adekvátnych vedomostí a zručností potrebných pre ich uplatnenie na trhu práce. Je dôležité uviesť, že postupné zavádzanie inkluzívneho vzdelávania na Slovensku je veľmi pomalé a takmer nefunkčné. Pedagógovia sa sťažujú na katastrofálny nedostatok asistentov. Avšak roky sťažovania im neprinesli výraznú zmenu a tak učitelia upadajú do frustrácie z neriešenia ich požiadaviek. Toto všetko sa podpisuje na mimoriadne nízkej kvalite inkluzívneho vzdelávania. Je však dôležité uviesť, že svoj podiel na tomto stave má i rezort práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý prostredníctvom nástrojov sociálnoprávnej ochrany a kurately (SPODaSK) nedostatočne pracuje s rodinami z MRK a nevytvára dostatočné prostredie pre náhradnú prípravu detí na vyučovanie. Príchod nepripravených detí do školy z MRK sa stal všeobecne akceptovanou normou, ktorá frustruje pedagógov a narúša hodnotové limity ostatných žiakov, ktorí si svoju prípravu na vyučovanie musia plniť.

Rozhodne je potrebné zamerať pozornosť na najslabších a najohrozenejších žiakov v školách. Pozitívna diskriminácia v tomto prípade vyrovnáva šance týmto deťom a vytvára predpoklady, že raz riadne ukončia i odborné vzdelávanie potrebné pre ich ďalšie uplatnenie na trhu práce. V modernej spoločnosti nie je správne pasívne sledovať „odpisovanie“ týchto detí z trhu práce ešte na základných školách. Naopak je potrebné prijať také opatrenia, ktoré:

1. posilnia inkluzívne vzdelávanie
2. vytvoria ochranu najlepšieho záujmu dieťaťa v rodine, ktorým kvalitné vzdelanie a najmä domáca príprava na vyučovanie bezpochyby je,
3. vytvoria ochranu systému vzdelávania pred sabotovaním plnenia si školských povinností deťmi, ktoré sú „oslobodené“ od ich plnenia v dôsledku svojho sociálneho statusu.

Sociálny status rozhodne nie je diagnóza. Jedná sa o životnú situáciu dieťaťa, ktorú nedokáže samo zvládnuť a je odkázané na pomoc SPODaSK, ktorá je v tomto smere v dnešnej dobe funkčná skôr výnimočne. Tieto deti potrebujú špeciálny prístup, majú špeciálne potreby a najmä ťažké detstvo. Hoci nemusia mať zdravotné postihnutie, z titulu sociálneho zanedbania rodičmi, alebo inými zákonnými zástupcami, majú špeciálne vzdelávacie potreby.

Jedným z prelomových momentov na ceste k inklúzii bolo schválenie The Salamanca

Statement na svetovej konferencii UNESCO v španielskej Salamance v roku 1994. Plný názov konferencie je príznačný: Svetová konferencia o vzdelávaní osôb so špeciálnymi zdelávacími potrebami: dostupnosť a kvalita (World Conference on Special Needs Education: Access and Quality). V deklarácii označili jeho autori hlavný odkaz konferencie: každé dieťa je unikátne, má unikátne záujmy a schopnosti a teda svojim spôsobom má aj individuálne vzdelávacie potreby, ktoré by mala škola reflektovať. Pojem inkluzívne vzdelávanie prezentovali ako vzdelávanie, ktoré dokáže vyhovieť (poňať do seba) všetkých.<sup>162</sup> Dokument požaduje budovať inkluzívne školy ako inštitúcie, prijímajúce všetkých žiakov, akceptujúce ich rôznorodosť a reagujúce na ich potreby, v zmysle tézy „school for all“. Inkluzívny školský systém je otvorený k potrebám všetkých detí a žiakov (všetkých subjektov vzdelávania). Pre všetkých musí byť dostupný, všetkým musí zabezpečiť rovnaké šance a zodpovedajúcu úroveň a kvalitu vzdelávania. Ak systém nefunguje dobre (dieťa a žiak nedosahuje predpokladané výsledky), chybu je potrebné primárne hľadať v systéme. Inkluzívna škola je škola zameraná na dieťa a žiaka a tí sú v nej vnímaní ako aktívne participujúce subjekty vzdelávania a nie ako jeho objekty. Keďže každá ľudská bytosť je unikátna a každé dieťa je osobité, každé dieťa je normou. Neexistuje zhora ustanovená všeobecná norma vlastná ideálnemu kolektívu, ideálnej sociálnej, etnickej, či náboženskej skupine, ktorej by sa jednotlivé deti a žiaci mali bezpodmienečne a dokonale prispôbiť. Vo svojej podstate teda inkluzívne vzdelávanie predstavuje sústavu hodnôt, zásad a praktík, ktorá sa snaží poskytnúť všetkým deťom a žiakom zmysluplné, účinné a kvalitné vzdelávanie rešpektujúce rozmanitosť učebných podmienok a požiadaviek všetkých žiakov.<sup>163</sup>

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR v súčasnosti kladie mimoriadny dôraz na inkluzívne vzdelávanie, ktoré bolo desaťročia zanedbávané. Prvýkrát v histórii bol preto na rezorte školstva zriadený samostatný odbor inkluzívneho vzdelávania. Došlo k zavedeniu Nultého akčného plánu Stratégie inkluzívneho prístupu vo výchove a vzdelávaní. Oblasti, ktorých riešenie bude prioritované v roku 2021 sú: desegregácia vzdelávacieho systému, inklúzia v ranom predškolskom veku (0 - 7 rokov), inklúzia žiakov a žiačok v základných a stredných školách, podporné a personálne podmienky inklúzie či špeciálno-pedagogická podpora vo vzdelávaní a poradenstve.<sup>164</sup> V praxi sa dlho presadzovala integrácia, pojmy inklúzia a integrácia sa často zamieňajú. „Integrácia je začleňovanie detí so špeciálnymi

<sup>162</sup> <https://www.upjs.sk/public/media/21787/Petrasova.pdf>

<sup>163</sup> <https://www.upjs.sk/public/media/21787/Petrasova.pdf>

<sup>164</sup> <https://www.minedu.sk/inkluzivne-vzdelavanie-ako-cesta-mozneho/>

výchovno-vzdelávacími potrebami do bežných škôl. Samotná inklúzia je ale pre všetky deti,“ vysvetľuje Síthová.<sup>165</sup> Kým integrácia sa dotýka niektorých žiakov, inklúzia je inštitucionálna záležitosť a dotýka sa všetkých žiakov.

Dôvody prečo si súčasná situácia vyžaduje efektívne riešenia<sup>166</sup>:

1. Výsledky prieskumu OECD ukázali, že slovenský školský systém dáva deťom najmenšie šance prekonať sociálne nerovnosti a tento stav sa ďalej zhoršuje a je najnepriaznivejší spomedzi všetkých 34 krajín OECD. Nepriaznivé sociálne zázemie žiakov má najvýraznejší negatívny vplyv na ich vzdelávacie výsledky. Ak je dieťa z chudobnej rodiny, nemá šancu získať potrebné vzdelanie (Podobná situácia je aj v oblasti edukácie zdravotne znevýhodnených žiakov).

2. V apríli 2015 iniciovala Európska komisia (EK) konanie proti Slovenskej republike na základe porušenia smernice Európskych spoločenstiev (Formálna výzva EK – porušenie č. 2015/2025) v týchto oblastiach: 1. disproporčne vysoké percento rómskych detí vzdelávaných v paralelnom špeciálnom školstve a 2. vytlačanie rómskych detí na okraj spoločnosti prostredníctvom rozličných spôsobov vzdelávania v bežných školách (napr. oddelené triedy len pre rómske deti) alebo v školách, ktoré navštevujú len rómske deti.

3. Posledné aktuálne štatistiky Európskej agentúry pre špeciálne a inkluzívne vzdelávanie ukazujú, že Slovensko patrí do skupiny členských krajín EÚ s najvyšším percentom žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami (viac ako 4%), ktorí sa vzdelávajú v segregovaných školách (školských zariadeniach).<sup>167</sup>

4. Je potrebné uvedomiť si, že predovšetkým na východnom Slovensku deti pochádzajúce zo segregovaných rómskych osád sú hendikepované dvakrát: 1. sociálny hendikep – chudoba, sociálna izolácia.... 2. kultúrno-jazykový hendikep – dieťa vyrastá v prostredí, kde sa komunikuje rómskym jazykom a nárečím. So spisovným jazykom sa prvýkrát stretáva až pri nástupe do 1. ročníka ZŠ (ŠZŠ).

Ďalšie kroky pre dlhodobý a strategický rozvoj inkluzívneho vzdelávania v SR budú identifikované v pripravovanej Stratégii inkluzívneho prístupu vo výchove a vzdelávaní. Tvorbu komplexnej a dlhodobej Stratégie s prvým akčným plánom na obdobie 2022 - 2024

<sup>165</sup> <https://eduworld.sk/cd/janka-horniakova/8265/inkluzivne-vzdelavanie-na-slovensku-sa-posuva-vpred>

<sup>166</sup> KLEIN, V.- ŠILONOVÁ, V.: INKLUZÍVNA EDUKÁCIA – VÝZVA K POZITÍVNYM ZMENÁM SÚČASNEJ ŠKOLY. In [https://prolp.sk/wp-content/uploads/2018/03/2017\\_Inkluz%C3%ADvna-%C5%A1kola-a-rodina-zbornik.pdf](https://prolp.sk/wp-content/uploads/2018/03/2017_Inkluz%C3%ADvna-%C5%A1kola-a-rodina-zbornik.pdf)

<sup>167</sup> KYRIAZOPOULOU, M. 2017. Místní akční plán rozvoje vzdělávání ve městě Brno. Európska agentúra pre špeciálne a inkluzívne vzdelávanie. 2017.

zastrešuje ministerstvo školstva v spolupráci s inými rezortmi a odborníkmi z praxe. Nultý akčný plán je teda prvotným východiskom pre urýchlené naštartovanie funkčných zmien k zvýšeniu inkluzívnosti vo vzdelávaní.<sup>168</sup>

Adam Škopp<sup>169</sup> je presvedčený, že aby inkluzívne vzdelávanie bolo úspešné, kľúčové je zapojiť do procesu inkluzívneho vzdelávania všetkých zúčastnených – teda nielen dieťa so zdravotným znevýhodnením a jeho rodičov, ale aj ostatné deti, ich rodičov, pedagógov, asistentov či vedenie školy.

Podmienky vytvárajúce inkluzívne prostredie v škole charakterizuje nasledovne Giangero<sup>170</sup>:

- všetci žiaci sa zúčastňujú všeobecného vzdelávania vo svojej miestnej škole;
- žiaci sú vzdelávaní v triedach, kde je počet žiakov bez hendikepu a hendikepovaných žiakov v pomere zodpovedajúcom miestnej populácii;
- žiaci sú vzdelávaní spoločne vo vekovo homogénnych triedach;
- žiaci s rozmanitými individuálnymi charakteristikami a schopnosťami zdieľajú spoločné skúsenosti v procese učenia sa, ale majú individuálne odlišné vzdelávacie výsledky, k čomu dostávajú nevyhnutnú podporu a im prispôsobené podmienky;
- spoločné vzdelávacie skúsenosti nadobúdajú žiaci v podmienkach, ktoré využívajú prevažne ľudia bez hendikepov;
- vzdelávacie podmienky sú prispôsobené na dosahovanie žiakmi individuálne oceňovaných výsledkov tak, aby nachádzali individualizovanú rovnováhu medzi akademickými/funkcionálnymi a sociálnymi/personálnymi aspektmi školenia;
- o inkluzívnom školskom prostredí hovoríme vtedy, ak sa charakteristiky uvedené v tomto zozname vyskytujú na každodennej báze.

V škole s inklúziou sa uskutočňuje predprimárne vzdelávanie a socializácia detí tak, aby všetky deti napredovali čo najlepšie, a aby sa každý svojou jedinečnosťou podieľal na pozitívnej klíme spolupatričnosti. Deti sa učia žiť spolu a obohacovať druhých a paralelne sa učia prijímať obohacovanie druhými, aby v spolužití každý osobnostne rástol vďaka darom a nadaniu ostatných. Deti sa vzdelávajú na úrovni osobného maxima a nie na úrovni porovnateľného priemeru a získavajú skúsenosti s reálnym ľudským svetom, ktorý je typický psychickou, fyzickou aj hodnotovou rozmanitosťou jednotlivcov. Pedagogickí a odborní zamestnanci deti

<sup>168</sup> <https://www.minedu.sk/inkluzivne-vzdelavanie-ako-cesta-mozneho/>

<sup>169</sup> <https://eduworld.sk/cd/zuzana-granska/5446/inkluzivne-vzdelavanie-v-praxi-skola-inkluzionistov>

<sup>170</sup> GIANGREGO, M. F. 1997. Key lessons learned about inclusive education: Summary of the 1996 Schonell Memorial Lecture. In *International Journal of Disability, Development and Education*. 1997. vol. 44, no. 3, p. 193 – 206.

učia aj im prakticky ukazujú, že všetci ľudia sú si rovní v dôstojnosti, slobode aj zodpovednosti, vedú ich k vzájomnej tolerancii, solidarite a k slušnému správaniu, ktoré rešpektuje odlišnosť a neporušuje práva iných ľudí.<sup>171</sup>

Už v decembri 2017 Európska rada, Európsky parlament a Komisia podporili prijatie Európskeho piliera sociálnych práv. V uvedenej dohode sa zdôrazňuje význam sociálneho, vzdelávacieho a kultúrneho rozmeru politik EÚ pri tvorbe spoločnej európskej budúcnosti. Prvá zásada Európskeho piliera sociálnych práv zdôrazňuje, že: „Každý má právo na kvalitné a inkluzívne vzdelávanie, odbornú prípravu a celoživotné vzdelávanie, aby si udržal a získal zručnosti, ktoré mu umožnia plne sa zapojiť do života spoločnosti a úspešne zvládať zmeny postavenia na trhu práce“.<sup>172</sup>

Adam Škopp<sup>173</sup> je presvedčený, že aby inkluzívne vzdelávanie bolo úspešné, kľúčové je zapojiť do procesu inkluzívneho vzdelávania všetkých zúčastnených – teda nielen dieťa a jeho rodičov, ale aj pedagógov, asistentov či vedenie školy.

Ukazuje sa však, že vytváranie inkluzívneho školského prostredia je veľmi náročný, dlhodobý a v podstate rozporuplný proces. Kým v posledných rokoch sa všetky štátne dokumenty, iniciatívy a projekty na deklaratívnej úrovni hlásia k politike inklúzie a inkluzívneho vzdelávania, v školskej realite sa situácia nevyvíja žiaducim tempom a deklarovaným smerom. Systém nie je prispôsobený k tomu, že do procesu vzdelávania významne vstupuje nepriviligovaná skupina žiakov s inými kultúrnymi a symbolickými kompetenciami. Prístup žiakov ku kvalitnému vzdelávaniu sťažuje skutočnosť, že v slovenskom vzdelávacom systéme sa „štandardne“ predpokladá, že žiak, ktorý nastupuje do školy, je pripravený na školskú disciplínu a disponuje určitými vedomosťami a zručnosťami, na ktoré pedagógovia nadviažu. Realita pedagogickej praxe je však odlišná.<sup>174</sup>

Spolupráca medzi rodičmi a učiteľmi v škole tvorí zásadný predpoklad pre úspešné inkluzívne vzdelávanie, pričom nie je v súčasnosti často jednoduchá. Veľmi otázná je i funkčnosť vzťahu rodič vs. škola pri deťoch, ktoré potrebujú inkluzívne vzdelávanie. Tento vzťah je podpriemerne funkčný vo vzťahoch majoritnej spoločnosti a nieto ešte v MRK.

Na BBC2 v máji tohto roku bežal obľúbený výchovný televízny program Život s tými chytrými. Ide v podstate o experiment, v ktorom si rodiny vymenia svoje deti s cieľom zistiť,

<sup>171</sup> <http://nprmk2.mpc-edu.sk/sites/default/files/Inkluzivne-vzdelavanie.pdf>

<sup>172</sup> [https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/inclusive-education\\_sk](https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/inclusive-education_sk)

<sup>173</sup> <https://eduworld.sk/cd/zuzana-granska/5446/inkluzivne-vzdelavanie-v-praxi-skola-inkluzionistov>

<sup>174</sup> <https://www.upjs.sk/public/media/21787/Petrasova.pdf>

ako to ovplyvní ich akademické výsledky. Ide o spolužiakov, ktorí sa dobre poznajú, no každý z nich je v škole na opačnom konci hodnotiacich rebríčkov učiteľov. Dospeli k zaujímavým výsledkom: Z detí, ktorým sa v škole nedarilo, boli pri nových starostlivejších rodičoch zrazu deti, ktorým sa výsledky ihneď zlepšili.<sup>175</sup> Potvrďuje to aj štúdia PISA: Väčšina žiakov zapojených v štúdiu PISA<sup>176</sup> uviedla, že ich rodičia sa zaujímajú o dianie a ich život v škole. „Pozitívne vnímanie záujmu rodičov o školské aktivity je spojené s menším rizikom nižšieho výkonu žiaka. Žiaci, ktorí uviedli, že sa ich rodičia zaujímajú o ich aktivity v škole, dosiahli vyšší výkon ako žiaci, ktorí uviedli nedostatok záujmu o ich aktivity zo strany rodičov.“<sup>177</sup> V zahraničí už v mnohých školách existuje spolupráca s rodičmi na vysokej úrovni. Vo Fínsku zapájajú rodičov do bežného života školy tak, že chodia učiť deti záujmové krúžky, alebo že umožňujú využívať rodičom s deťmi priestory školy aj na voľnočasové aktivity. Robia podujatia, na ktorých sú vítaní nielen rodičia, ale aj širšia rodina. A oni vďaka tomu vstupujú do škôl pravidelne a majú z toho radosť. Zakladajú v každom jednom meste silné rodičovské organizácie, ktoré dohliadajú na politiku škôl a aktívne do nej zasahujú. To všetko sú veci, ktoré deťom dávajú signály, ako veľmi im na vzdelaní ich detí záleží. V Amerike zase existujú školy, ktoré neprijímajú nových žiakov bez toho, aby ich rodičia neabsolvovali špecializované rodičovské kurzy. Vysvetľujú im na nich, kedy ich dieťa môže byť v škole úspešné, akú významnú rolu pri tom zohrávajú práve oni – rodičia a ako dokážu byť počas školského roka deťom oporou.<sup>178</sup>

Rodičia detí z MRK a inak vylúčených detí však vo väčšine prípadov nedokážu spolupracovať so školou a ich vzťahy školy často budujú len s ťažkosťami. Samozrejme sú i výnimky, ktoré sú dobrými príkladmi. Podľa Wilfrieda Steinerta, nemeckého experta na vzdelávanie, „Učitelia sú odborníkmi na vzdelávanie, ale rodič je najkompetentnejším odborníkom na svoje dieťa, aj keď u niektorých rodičov sú tieto kompetencie veľmi málo vyvinuté“<sup>179</sup>

Práve v tejto oblasti je potrebné prepojiť reformu školstva s reformou SPODaSK, prostredníctvom ktorej bude možné posilniť nástroje na ochranu práv dieťaťa a vynucovať plnenie si úloh rodičmi. Ak tieto nástroje zlyhávajú, je potrebné poskytnúť dieťaťu alternatívne

<sup>175</sup> <https://eduworld.sk/cd/zuzana-granska/5329/skolenia-kurzy-pre-rodicov-v-skolach>

<sup>176</sup> [https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda\\_a\\_prosperita\\_%C5%BEiaka.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda_a_prosperita_%C5%BEiaka.pdf)

<sup>177</sup> [https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda\\_a\\_prosperita\\_%C5%BEiaka.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda_a_prosperita_%C5%BEiaka.pdf), s.13

<sup>178</sup> <https://eduworld.sk/cd/zuzana-granska/5329/skolenia-kurzy-pre-rodicov-v-skolach>

<sup>179</sup> STEINERT, W. 2017. Prednáška Waldhofschule – škola pre všetkých. Ako môže inkluzívne vzdelávanie úspešne fungovať. Nové školstvo. Bratislava 11.10.2017.

možnosti na náklady štátneho rozpočtu. Rozhodne nie je prípustné, aby dieťa pre neschopnosť rodičov spolupracovať na jeho vzdelávaní doplácali „odpísaním“ zo spoločnosti.

## Uplatnenie absolventov škôl na trhu práce

Na Slovensku v roku 2018 študovalo na 35. vysokých školách približne 156 tisíc študentov. Od roku 2014 je to mierny pokles o 11 %. Medzi najviac atraktívne študijné obory na Slovensku patrili podľa personálnej agentúry Grafton humánne a spoločenské vedy (33 %), ekonomika a podnikový manažment, právo (22 %) , technický smer (25 %).<sup>180</sup>

Prieskum realizovaný Centrom vedecko-technických informácií SR v roku 2020 u absolventov prvého, druhého a tretieho stupňa terciárneho vzdelávania, ktorí úspešne ukončili svoje štúdium v rokoch 2014 a 2018 v dennej alebo externej forme sa zamerail na uplatnenie absolventov slovenských vysokých škôl na trhu práce, ktorí v čase zisťovania boli rok, resp. päť rokov od ukončenia štúdia. V prieskume autori vychádzali okrem iného aj z predpokladu, že v súčasnosti je celkom bežným javom, ak študent vysokej školy počas štúdia aj pracuje. Dôvody môžu byť rôzne, od potreby financovania študijných a životných nákladov, cez financovanie svojich záľub a voľnočasových aktivít, až po potrebu získať pracovné skúsenosti (prax) pre lepšie budúce uplatnenie. Zistenia z prieskumu ukazujú, že počas štúdia vykonávalo nejakú pracovnú aktivitu až 72% respondentov. Približne 28% respondentov sa počas štúdia nevenovalo žiadnej pracovnej aktivite.<sup>181</sup>

Zvyšovaním úrovne dosiahnutého vzdelania jednotlivca sa znižuje riziko nezamestnanosti. Vo všeobecnosti sa očakáva, že jednotlivci s vyššou kvalifikáciou sú spoločensky užitočnejší ako tí, ktorí majú nižší stupeň vzdelania. Dosiahnutý stupeň vzdelania môže značne ovplyvniť mieru zamestnanosti. Miera zamestnanosti osôb (vo veku 20 – 64 rokov) s ukončeným vysokým stupňom vzdelania bola v roku 2019 na úrovni EÚ 84,8 %. Je to omnoho viac ako v prípade osôb, ktoré dosiahli len nízky stupeň vzdelania, t. j. primárne alebo nižšie sekundárne vzdelanie, kde bola miera zamestnanosti 55,8 %. Miera zamestnanosti osôb, ktoré dosiahli nanajvyšš stredný stupeň vzdelania, t. j. vyššie sekundárne alebo postsekundárne(nie však terciárne) vzdelanie, v EÚ27 sa nachádza medzi dvomi vyššie uvedenými mierami na úrovni 73,4 %. Tieto údaje môžu poukazovať na to, že čím vyšší je

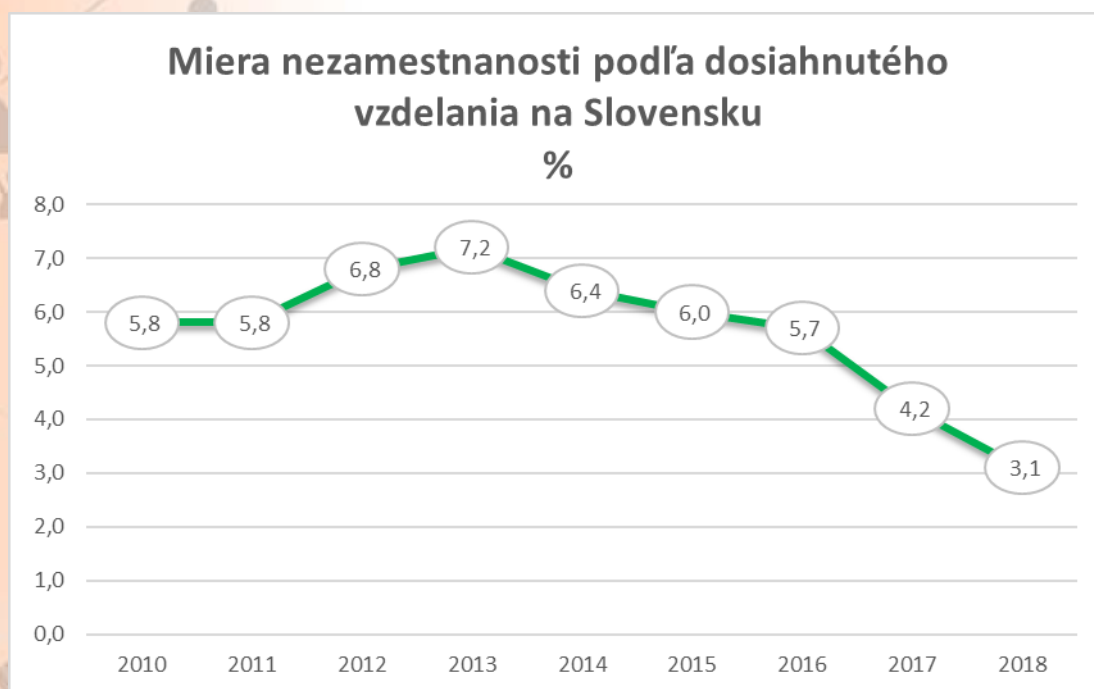
<sup>180</sup> <https://www.podnikajte.sk/zamestnanci-a-hr/zamestnavanie-absolventov>

<sup>181</sup> FILČÁK, T – BLANAR, F. Uplatnenie absolventov vysokých škôl na trhu práce. Priebežná správa zo sociologického prieskumu. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2020,s.18.



dosiahnutý stupeň vzdelania, tým vyššia je aj pravdepodobnosť nájsť si zamestnanie. Osoby s nízkym dosiahnutým stupňom vzdelania boli okrem toho, že majú najnižšiu pravdepodobnosť nájsť si zamestnanie (spomedzi uvedených troch skupín), aj najviac zasiahnuté počas krízy v rokoch 2007 – 2013. kedy klesla zamestnanosť v tejto skupine o 5,4% na úrovni EÚ. V skupinách osôb s dosiahnutým stredným alebo vysokým stupňom vzdelania zamestnanosť klesla o 1,8%.<sup>182</sup>

**Graf. č. 6**



Zdroj: spracované na základe „Štatistika zamestnanosti“, 2019<sup>183</sup>

Miera nezamestnanosti na Slovensku pre vysokokvalifikovanú populáciu, teda osoby, ktoré absolvovali terciárne vzdelávanie, bola podľa dostupných dát v roku 2018 na úrovni 3,1 %. Od roku 2013, keď bola táto miera najvyššia a dosahovala výšku 7,2 %, nastal neustály pokles každý rok. Priemerná miera nezamestnanosti osôb s terciárnym vzdelaním v členských štátoch EÚ bola v roku 2018 na hodnote 4,1 %, čo znamená, že Slovensko sa nachádzalo pod

<sup>182</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_-\\_annual\\_statistics/sk#C4.8C.C3.ADm\\_vy.C5.A1.C5.A1.C3.AD\\_dosiahnut.C3.BD\\_stupe.C5.88\\_vzdelania.2C\\_t.C3.BDm\\_vy.C5.A1.C5.A1ia\\_miera\\_zamestnanosti](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics/sk#C4.8C.C3.ADm_vy.C5.A1.C5.A1.C3.AD_dosiahnut.C3.BD_stupe.C5.88_vzdelania.2C_t.C3.BDm_vy.C5.A1.C5.A1ia_miera_zamestnanosti)

<sup>183</sup> Štatistika zamestnanosti. (2019) Dostupné na: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_statistics/sk#Miery\\_zamestnanosti\\_pod.C4.BEa\\_pohlavia.2C\\_veku\\_a\\_dosiahnut.C3.A9ho\\_stup.C5.88a\\_vzdelania](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/sk#Miery_zamestnanosti_pod.C4.BEa_pohlavia.2C_veku_a_dosiahnut.C3.A9ho_stup.C5.88a_vzdelania).

hranicou priemeru všetkých členských krajín. Vo všeobecnosti je nezamestnanosť vyššia u mladých ľudí, u ľudí s nízkym vzdelaním a mnohokrát aj u ľudí blízko dôchodkového veku. To platí aj pre Slovensko. Počas obdobia 2016-2019 dosiahla miera nezamestnanosti ľudí vo veku 40-49 rokov hodnotu 5,7 %. Naproti tomu nezamestnanosť mladých ľudí (15- 24) a päťdesiatnikov (50-59) dosahovala 18,2 % a 7,0 %. Je potrebné zdôrazniť, že v nezamestnanosti mladých Slovensko nevybočuje z európskeho priemeru (v rokoch 2018 a 2019 vykázalo 12 krajín EÚ vyššie hodnoty) a na rozdiel od dlhodobej nezamestnanosti a nezamestnanosti marginalizovaných skupín nepatrí tento jav medzi štrukturálne problémy Slovenska. Pokiaľ ide o vzdelanostné skupiny, v období 2016 -2019 zaznamenali vysokoškolsky vzdelaní ľudia mieru nezamestnanosti 4,0 %, tí bez vysokoškolského vzdelania 8,7 %.<sup>184</sup>

Jednou z významných príčin vysokej nezamestnanosti mladých ľudí je skorý prechod zo školy do pracovného procesu vo veku 18 rokov, čo patrí medzi najnižší vek v Európe. V porovnaní s Európou sú to veľmi nepriaznivé výsledky, riešeniu ktorých musí Slovenská republika venovať zvýšenú pozornosť. V tejto súvislosti aj SR má za úlohu zostaviť a implementovať stratégie pre vhodnú a produktívnu prácu mladých ľudí, ktorá je spojená s prvou úlohou lisabonských cieľov, t. j. dosiahnutie plnej zamestnanosti. Dosiahnutie plnej zamestnanosti (prirodzenej miery nezamestnanosti) sa stalo kľúčovou úlohou v ekonomickej a sociálnej politike Európy. V tejto súvislosti Európska rada už dávnejšie stanovila nasledovné priority: zvýšenie zamestnanosti a sociálnej súdržnosti, čo si vyžiada ďalekosiahle štrukturálne reformy zamerané na plnú zamestnanosť, vyššiu produktivitu a kvalitu práce, sprístupnenie pracovných trhov EÚ a zvýšenie mobility pracovnej sily na európskom trhu práce, reformy systémov daní a dávok, aby podporovali účasť v pracovnom procese, zvýšenie motivácie na zamestnanie a uplatnenie sa na trhu práce, zníženie rozdielov medzi pohlaviami na trhu práce, podpora dlhodobého vzdelávania a zintenzívnenie spolupráce v rámci Európy pri zvyšovaní transparentnosti štandardov určujúcich pracovnú kvalifikáciu.<sup>185</sup> Vysokoškolsky vzdelaní ľudia disponujú (štatisticky) ďalšími výhodami, zarábajú v priemere o 57 % viac (priemer OECD), ich zdravotný stav je lepší, viac sa zúčastňujú na verejnom živote. Tieto výhody sa však môžu líšiť v závislosti od veku, pohlavia, úrovne terciárneho vzdelania a študijného odboru (dĺžky

<sup>184</sup> [https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava\\_pecsyova-trh\\_prace\\_demo\\_zmeny.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava_pecsyova-trh_prace_demo_zmeny.pdf)

<sup>185</sup> [https://www.ef.umb.sk/konferencie/dvfp/pdf/prispevky/Hronec\\_Vicianova\\_Hroncova.pdf](https://www.ef.umb.sk/konferencie/dvfp/pdf/prispevky/Hronec_Vicianova_Hroncova.pdf)

praxe, dopytu na trhu práce a pod.).<sup>186</sup> Dujava a Pécsyová z Inštitútu finančnej politiky predpokladajú, že zlepšenie systému vzdelávania má potenciál znížiť mieru nezamestnanosti. Projekcia so zvyšovaním vzdelanostnej štruktúry obyvateľstva indikuje potenciál znížiť nezamestnanosť o 0,15% v horizonte 10 rokov a 0,55% na celom časovom horizonte. Predpokladajú, že podiel populácie v dvoch najnižších vzdelanostných kategóriách – bez výučného listu a s výučným listom alebo záverečnou skúškou – by klesol o tretinu a táto časť obyvateľstva by získala maturitu. Predpokladajú, že k takémuto zvýšeniu úrovne vzdelania by došlo postupne počas rokov 2020 až 2025. Takáto zmena by vylepšila šance nezamestnaných a neaktívnych nájsť si prácu.<sup>187</sup>

V porovnaní s nižším dosiahnutým vzdelaním môžeme povedať, že práve vzdelanosť a investícia do vzdelania zvyšujú participáciu na trhu práce, čo znamená, že absolventi terciárneho vzdelávania disponujú nižšou mierou nezamestnanosti ako populácia s nižším dosiahnutým vzdelaním. Preto sú veľmi dôležité finančné investície do vzdelávania.

V členských štátoch EÚ financovanie vzdelávania pochádza najmä od vlády s menšou úlohou súkromných zdrojov (vrátane domácností, podnikov, neziskových organizácií a náboženských inštitúcií). Sú dostupné informácie o verejných výdavkoch na vzdelávanie (inými slovami o výdavkoch vlády vrátane platieb a transferov za vzdelávanie súkromnému sektoru). Najvyššie celkové úrovne vládnych výdavkov na vzdelávanie boli prekvapivo zaznamenané v najľudnatejších členských štátoch EÚ: v roku 2016 dosiahli výdavky v Nemecku maximum 140,8 miliárd EUR, nasledovalo 121,1 miliárd EUR vo Francúzsku. Úroveň vládnych výdavkov na vzdelávanie v Taliansku (64,7 miliárd EUR) a Španielsku (45,6 miliárd EUR) bola výrazne nižšia. Spomedzi členských štátov EÚ, pre ktoré sú k dispozícii údaje, najvyššie miery zvýšenia vládnych výdavkov na vzdelávanie medzi rokmi 2012 a 2016 boli zaznamenané v Bulharsku, Maďarsku a na Malte, kde priemerná úroveň výdavkov vzrástla o viac ako 6,0 % ročne; relatívne vysoký rast bol zaznamenaný aj na Islande. Úroveň vládnych výdavkov na vzdelávanie klesla v rokoch 2012 až 2016 v šiestich členských štátoch. Priemerné zníženie výdavkov bolo v Taliansku menej ako 1,0 % ročne a v Českej republike, Litve, Slovinsku a na Cypre menej ako 2,0 %, zatiaľ čo pokles výdavkov v Lotyšsku bol výraznejší

<sup>186</sup> FILČÁK, T. (2019). Vybrané indikátory z Education at a Glance 2019. Vysokoškolské vzdelávanie na Slovensku a v stredoeurópskych štátoch OECD. Dostupné na: [https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//ACADEMIA/2019/4-2019\\_academia\\_web.pdf](https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//ACADEMIA/2019/4-2019_academia_web.pdf).

<sup>187</sup> [https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava\\_pecsyova-trh\\_prace\\_demo\\_zmeny.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava_pecsyova-trh_prace_demo_zmeny.pdf)

(v priemere 5,1 % každý rok). Na Slovensku sa údaj pohybuje nad 3 %, čo je oproti vyspelým krajinám veľmi málo.<sup>188</sup>

Ďalším zistením bolo, že takmer polovica respondentov (48,8 %) počas štúdia pracovala na Slovensku vo vyštudovanom odbore. Najčastejšie vo svojom odbore pracovali absolventi vied a náuk o kultúre a umení (65,3 %), nasledovali absolventi technických vied a náuk (57,7 %) a spoločenských vied, náuk a služieb (47,2 %). Práca počas štúdia v zahraničí nebola medzi respondentmi príliš rozšírená. V študovanom odbore pracovalo 2,1 % opýtaných, v práci, ktorá sa čiastočne prekrývala to bolo 2,8 % a v nesúvisiacej práci so študovaným odborom pracovalo 7,6 % respondentov.

Absolventi (41,0 %) venovali počas štúdia najviac času (viac ako 12 mesiacov) práci, ktorá nesúvisela s ich študovaným odborom. Iba 36,5 % respondentov pracovalo počas štúdia dlhodobo (viac ako 12 mesiacov) v odbore. Všeobecne možno povedať, že absolventi preferovali krátkodobé (0 až 2 mesiace) vykonávanie pracovnej aktivity počas štúdia

Jasnou predstavou o budúcom povolání pred štúdiom na vysokej škole disponovali najviac absolventi zdravotníctva (61,0 %) a vied a náuk o kultúre a umení (54,6 %). Naopak, najmenej jasnú predstavu (resp. žiadnu) o budúcom uplatnení mali absolventi prírodných a spoločenských vied, uviedlo to 38,7 % a 28,4 % respondentov. Z hľadiska skupiny študijných odborov mala vysoká škola najväčší prínos pre vyjasnenie si predstavy o budúcom povolání pre absolventov odborov zdravotníctva (72,8 %), technických vied a náuk (71,3 %) a vied a náuk o kultúre a umení (64,8 %). V najnižšej miere pomohla vysoká škola vyjasniť si predstavu o budúcom povolání absolventom poľnohospodársko-lesníckych a veterinárnych vied (50,9 %) a vojenských a bezpečnostných vied a náuk (53 %).<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Educational expenditure statistics. (2019). Dostupné na: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational\\_expenditure\\_statistics#Public\\_expenditure](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics#Public_expenditure).

<sup>189</sup> FILČÁK, T – BLANÁR, F. Uplatnenie absolventov vysokých škôl na trhu práce. Priebežná správa zo sociologického prieskumu. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2020, s.18.

**Tabuľka č.3: Časové horizonty uplatnenia absolventov na trhu práce**

	Prírodné vedy	Technické vedy a náuky	Poľnohosp. - lesnícke a veterin. vedy a n.	Zdravotníctvo	Spoločenské vedy, náuky a	vedy a náuky o kultúre a umení	vojenské a bezpečnostné
Menej ako 3 mesiace	46,0	43,2	45,6	61,8	36,4	25,3	29,2
3 až 6 mesiacov	13,3	9,4	9,7	6,8	13,8	14,7	9,7
Viac ako 6 mesiacov až rok	7,3	4,3	9,7	3,1	6,2	5,3	4,2
Dlhšie ako rok	3,6	1,6	4,9	1,2	4,0	4,0	4,2
Prácu som mal počas štúdia a zostal som v nej aj po ukončeníVŠ	17,1	34,8	21,4	23,6	30,8	48,0	44,4
Doteraz som nepracoval	12,8	6,6	8,7	3,4	8,8	2,7	8,3

 Zdroj: Filčák, Blanar, 2020<sup>190</sup>

Z hľadiska skupín študijných odborov sa najrýchlejšie podarilo nájsť prvú prácu absolventom zdravotníctva, 61,8 % respondentov sa vyjadrilo, že si hľadali prácu menej ako 3 mesiace. Nasledovali odbory prírodné vedy (46 %), poľnohospodársko-lesnícke a veterinárne vedy (45,6 %) a technické vedy a náuky (43,2 %) kde si absolventi prácu hľadali menej ako 3 mesiace. Najvyšší podiel respondentov, ktorí v čase absolvovania štúdia už prácu mali, bol medzi absolventmi odborov vedy a náuky o kultúre a umení (48 %), vojenské a bezpečnostné vedy a náuky (44,4%) a spoločenské vedy, náuky a služby (30,8 %).

Referenčnou skupinou pre výpočet **absolventskej miery nezamestnanosti** (AMN) sú absolventi dennej formy štúdia po dobu dvoch rokov od ukončenia sústavnej prípravy na

<sup>190</sup> FILČÁK, T – BLANÁR, F. Uplatnenie absolventov vysokých škôl na trhu práce. Priebežná správa zo sociologického prieskumu. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2020

povolanie. Pre druhy škôl, stupne vzdelania, odbory vzdelávania a regióny sa AMN počíta z týchto skupín absolventov. Sezónny medián miery nezamestnanosti absolventov stredných škôl sa medziročne zvýšil o 0,6 pb na 6,2 %. Ukazovateľ kulminoval v septembri 2019, keď dosiahol 9,0 %, do februára 2020 poklesol na 6,1 % a následne do mája sa zvýšil na 7,0 %. Najvyššie riziko nezamestnanosti vykazovali absolventi učebných odborov (medián 10,4 %, medziročný nárast o 2 pb). Ďalej nasledovali študijné odbory (7,3 %, nárast o 1,1 pb) a gymnáziá (2,6 %, nárast o 0,1 pb).<sup>191</sup>

**Tabuľka č.4 : Miera nezamestnanosti absolventov škôl v sezóne 2019/20**

Mesiac/rok	Učebné odbory	Študijné odbory	Gymnáziá	Stredné školy spolu	Vyššie školy	Celkove
6/2019	4,8%	3,7%	2,0%	3,3 %	11,3 %	<b>6,5%</b>
7/2019	4,7%	3,5%	2,0%	3,2 %	10,4 %	<b>6,1%</b>
8/2019	4,8%	3,8%	2,3%	3,5 %	8,5%	<b>5,5%</b>
9/2019	13,3 %	11,3 %	2,9%	9,0 %	5,9%	<b>7,7%</b>
10/2019	12,5 %	9,8%	2,7%	8,0 %	4,6%	<b>6,6%</b>
11/2019	11,4 %	8,3%	2,4%	6,9 %	3,5%	<b>5,5%</b>
12/2019	10,6 %	7,5%	2,3%	6,3 %	2,9%	<b>4,9%</b>
1/2020	10,2 %	7,1%	2,3%	6,1 %	2,4%	<b>4,6%</b>

<sup>191</sup> HERICH, J.: Evidovaná nezamestnanosť absolventov stredných škôl. Bratislava: Centrum vedeckotechnických informácií SR, 2020

2/2020	9,9%	7,0%	2,8%	6,1 %	2,1%	<b>4,5%</b>
3/2020	9,7%	6,9%	3,2%	6,1 %	1,8%	<b>4,4%</b>
4/2020	10,9 %	8,4%	4,2%	7,5 %	1,9%	<b>5,2%</b>
5/2020	11,5 %	7,7%	3,8%	7,0 %	2,7%	<b>5,3%</b>
<i>Medián</i>	10,4 %	7,3%	2,6%	6,2 %	3,2%	<b>5,4%</b>

**Zdroj:** HERICH, J.: Evidovaná nezamestnanosť absolventov stredných škôl. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2020

V prípade vysokých škôl sa riziko nezamestnanosti pohybovalo na úrovni 3,2 %, čo bolo o 0,6 pb nižšie ako v predchádzajúcej sezóne.

Z celkového počtu uchádzačov o zamestnanie podľa **dosiahnutého vzdelania** tvorili v septembri 2019 najvyšší podiel nezamestnaní s úplným stredným odborným vzdelaním (25,5 %) a základným vzdelaním (25,1 %). Ďalej nasledovali uchádzači so stredným odborným vzdelaním (24,5 %). Podiel vysokoškolákov (za všetky stupne spolu) bol 13,6 %. Podiel nezamestnaných absolventov (stredných a vysokých škôl) z evidovaného počtu uchádzačov o zamestnanie sa v sezóne 2019/20 pohyboval v rozpätí od 3,7 % do 7,1 %. Medián v porovnaní s predchádzajúcim obdobím klesol o 0,3 pb.<sup>192</sup>

### **Zamestnať absolventa má však svoje výhody aj nevýhody.**

Nevýhody zamestnávania absolventov<sup>193</sup>:

- **Minimum pracovných skúseností v obore.** Firmy na pracovné pozície hľadajú kandidátov, ktorí sa zapracujú v čo najkratšom čase, čo je veľkou bariérou zamestnania absolventa na

<sup>192</sup> HERICH, J.: Evidovaná nezamestnanosť absolventov stredných škôl. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2020

<sup>193</sup> <https://www.podnikajte.sk/zamestnanci-a-hr/zamestnavanie-absolventov>

otvorenú pozíciu. Doba zaškolenia kandidáta, ktorý nemá žiadnu skúsenosť s daným oborom je dlhšia v porovnaní s kandidátom so skúsenosťami. Navyše je pre personalistov a manažérov pomerne zložité odhadnúť pracovný výkon takéhoto kandidáta.

- **Málo, až minimum pracovných skúseností celkovo.** Reálnym problémom je, že niektorí absolventi nielenže nemajú aspoň čiastočnú skúsenosť s oborom zamestnania, o ktoré sa uchádzajú, ale chýbajú im akékoľvek pracovné skúsenosti. Absencia brigády počas školy, vykonávanie dobrovoľníctva, či absencia akejkolvek dohody a vykonávania nejakej činnosti približujúcej sa zamestnaniu je zväčša obrovskou prekážkou v hľadaní zamestnania.
- **Nejasné preferencie a motivácia.** Keď firma akceptuje, že kandidát s danou prácou nemá žiadnu skúsenosť, ostáva veriť (stavať na konkrétnych predpokladoch), že sa absolvent danú prácu naučí. Čo ak na pohovore neprejavil dostatok záujmu o predmetnú činnosť, je na ňom vidieť, že je zmätený a nevie, čo chce? Alebo nevie, či vôbec chce pracovať? Ďalšia významná prekážka, prečo si povedať nie.
- **Nedostatočné jazykové zručnosti.** Významný problém na trhu, hlavne vo väčších mestách, kde sídlia medzinárodné korporácie. Hlavne v centrách zdieľaných služieb typu IBM, AT&T, 4i Henkel sú absolventom otvorení. Bariérou pri ich zamestnávaní zvyčajne býva zvyčajne nedostatočná znalosť cudzích jazykov. Smutnou správou je, že existuje množstvo vysokých škôl, ktoré nebazirujú na znalostiach cudzích jazykov, buď vôbec, alebo len minimálne. Znalosť cudzieho jazyka je to, čím môže absolvent preraziť, ale aj pohorieť.
- **Nesprávne nastavené študijné odbory.** Priepasť medzi potrebou pracovného trhu a typmi a počtom absolventov, ktorí z akademickej pôdy vystupujú, je veľká. V školách sa často učia metódami, ktoré sa reálne už nepoužívajú. Čo je horšie, veľa škôl nemá motiváciu pripraviť študenta pre pracovný trh, ale ich úspech začína a končí počtom zapísaných študentov v ročníku.
- **Nedostatočná lojalita.** Mileniáli. Generácia Y, generácia Z. Odborníci sa predbiehajú v tom, aby identifikovali rozdiely medzi jednotlivými generáciami a ich pracovnými návykmi. Jedno je však jasné. Generácia vstupujúca na pracovný trh ostáva v jednom zamestnaní kratšie, ako ktokoľvek pred nimi. Celoživotné zamestnanie je absolútne tabu a trend je hľadať si zamestnanie s potrebným a rýchlym kariérnym rastom poskytujúcim dostatočnú sebarealizáciu. Súčasní absolventi sú zvyknutí na moderné technológie, kde dvomi klikmi



nájdu informáciu, ktorú potrebujú a ak takúto rýchlosť nenájdu v zamestnaní, sú menej spokojní a odchádzajú. Firmy sa musia na tieto trendy adaptovať, ak s absolventmi chcú pracovať.

### **Výhody zamestnávania absolventov<sup>194</sup>:**

#### **Náklady**

Zamestnať absolventa je obvykle nákladovo výhodnejšie ako hľadať skúseného človeka. Ak firma vie zatreňovať kandidáta bez akýchkoľvek skúseností na požadovanú pracovnú pozíciu za pre ňu prijateľný čas, zamestnanie absolventa je jednoznačne lacnejšie. Navyše tento variant poskytuje jednu nezanedbateľnú výhodu. Odhaliť obrovský potenciál absolventov, ktorí sa v priebehu určitého času dokážu dostať na vyššiu úroveň, než ich starší kolegovia.

#### **Investícia sa vráti.**

Možno tréning čosi stojí (čas, peniaze), no návrat investície pri dobrom výbere absolventa je ohromný. Podľa prieskumu AGR, absolventi prinášajú britskej ekonomike späť 1 miliardu £ (libier) v pridanej hodnote. Absolventi sa učia rýchlo a často vedia priniesť pridanú hodnotu takmer ihneď, sú flexibilnejší a schopní a ochotní zvládať a riadiť zmenu.

#### **Nepopísaný papier.**

Absolventi nemajú nesprávne návyky z iných zamestnaní a sú tvarovateľní na potrebu daného biznisu a firemnej kultúry. Obvykle majú veľkú chuť sa učiť a neustále sa zlepšovať a tým zlepšujú aj firemné procesy. Prinášajú nové nápady a myšlienky novým, či zabehnutým organizáciám.

<sup>194</sup> <https://www.podnikajte.sk/zamestnanci-a-hr/zamestnavanie-absolventov>

### **Solidne biznisové skúsenosti.**

Komunikácia, riešenie problémov, prezentačné zručnosti, analýza dát. Kým niektoré vysoké školy produkujú absolventov v menej uplatniteľných študijných odboroch, iné im vštepujú potrebné znalosti a zručnosti, ktoré neskôr využijú v biznise. Rozdiel medzi dobrou a výbornou VŠ je nezanedbateľný. Absolvent môže byť navyše veľmi technicky vyspelý a znalý súčasných trendov.

### **Skúsenosti.**

Kým mnoho absolventov ich nemá žiadne, alebo minimálne, čoraz viac študentov si uvedomuje potrebu získať prax už počas štúdia. A to čo najviac relevantnú. Na trhu sú tak absolventi, ktorí disponujú potrebnými skúsenosťami, často i z konkurenčných firiem a budúcemu zamestnávateľovi ponúkajú zaujímavú pridanú hodnotu.

### **Zahraničie.**

Dnes pribúdajú vysoké školy ponúkajúce možnosť vycestovať na určitý čas do zahraničia, či študenti, ktorí študujú v zahraničí a sú ochotní sa po škole vrátiť domov. Budúcim zamestnávateľom poskytujú zaujímavé skúsenosti z medzinárodného prostredia.

Zamestnávanie absolventov potrebuje však systémové rozdelenie odborného záznamu a plnohodnotného samostatného výkonu práce pre zamestnávateľa. Hoci existujú stimuly poskytované prostredníctvom Zákona o službách zamestnanosti, tieto prostriedky nie sú nárokovateľné a sú viazané na rozpočet konkrétneho úradu práce, ktorý nie je schopný poskytnúť tieto stimuly všetkým zamestnávateľom. Z pohľadu potreby podpory urýchlenia nástupu absolventov na trh práce by bolo potrebné zaviesť systémové opatrenia, ktoré podpora všetkých zamestnávateľov, ktorí prijímajú absolventa na takú pracovnú pozíciu, ktorú vyštudoval. Nesystémová pomoc zákona o službách zamestnanosti nerieši zo strategického hľadiska dlhodobý problém zamestnávania mladých ľudí v odboroch, ktoré vyštudovali. Takouto nesystémovou politikou sa nevytvára dostatočný tlak na trh vzdelávania, ktorý nekoreluje s potrebami trhu práce.

### Návrhy opatrení:

Paradoxom systému je i fakt, že ani dodatočné finančné zdroje nebudú postačovať na zmenu prístupu pedagógov k celoživotnému vzdelávaniu. Je potrebné zmeniť spoločenský status učiteľov a napraviť krivdu, ktorú na úpadku ich spoločenskej pozície a autority moderná spoločnosť spáchala. Avšak táto reparácia nebude vôbec jednoduchá. Vynútenie si autority a spoločenského statusu nie je možné. Naopak, učelia budú musieť svojou prácou presvedčiť celú spoločnosť, že sú mienkotvornými autoritami a zaslúžia si spoločenskú úctu. Na to, aby učelia tento spoločenský status a autoritu mohli dosiahnuť je však potrebné naplniť nasledovné požiadavky učiteľov:

1. odmeňovanie učiteľom musí garantovať životnú úroveň strednej triedy,
2. je potrebné zaviesť systém primeraného trestania deliktov detí s cieľom vylúčiť ponížovanie autority učiteľov (pochopteľne nie je možné hovoriť o fyzických trestoch, ale o možnosti podmieneného vylúčenia zo školy, o uložení opatrení kuratelou, o možnosti uloženie trestov odpracovania verejnoprospešných prác v prípade systematického poškodzovania majetku školy – primeraných veku študenta, zavedenia inštitútu ochrany učiteľov pred šikanovaním alebo inými útokmi zo strany detí a rodičov pod hrozbou trestnej sankcie a povinného verejného ospravedlnenia sa, a podobne),
3. Je potrebné zaviesť reformu SPODaSK s cieľom posilniť vynútiteľnosť práva ochrany najlepšieho záujmu dieťaťa na vzdelávaní - zavádzanie povinných alternatívnych nástrojov na prípravu detí na vzdelávanie počas povinnej školskej dochádzky v prípade zlyhania rodiny.
4. Učelia musia pocítiť celospoločenskú ochranu svojich práv pri výkone svojho povolania,
5. Je potrebné zlepšiť systém starostlivosti o duševné zdravie pedagógov a ochranu proti profesionálnemu vyhoreniu napríklad zavedením plateného kariérneho voľna raz za „x“ rokov,
6. Je potrebné zmeniť systém celoživotného vzdelávania pedagógov s cieľom využiť obdobie kariérneho voľna na intenzívne jednoročné vzdelávanie pedagogického pracovníka bez straty na príjme.
7. Vytvoríme pre učiteľov kvalitný digitálny obsah
8. Využívajme personalizované učenie sa podporené technológiami.
9. Dlhodobou víziou by mala byť výučba hybridným spôsobom a personalizované učenie učebnice musia byť digitalizované a prístupné každému študentovi (v prípade vysokých škôl je potrebné zvážiť úplnú digitalizáciu študijných materiálov (aspoň odporúčanú základnú literatúru) + prezentácie používané učiteľmi by mali byť dostupné na internete,
10. Rodičia žiakov ZŠ by mali mať prístup k digitalizovanému obsahu učiva a k úlohám, ktoré boli deťom uložené za účelom vynucovania plnenia si úloh žiakmi a s cieľom pomoci učiteľom,
11. Školy musia lepšie využívať IT technológie na komunikáciu s rodičmi,
12. Je potrebné zaviesť internet zadarmo do marginalizovaných komunít a umožniť prístup k IT technológiám všetkým deťom, najmä z MRK
13. Potrebná je i reforma inkluzívneho vzdelávania.
14. Zavedenie podpory všetkých zamestnávateľov, ktorí prijímajú absolventa na takú pracovnú pozíciu, ktorú vyštudoval vo forme oslobodenia od odvodov počas stážovania.

## Podkapitola 4.2

### Aktívna politika trhu práce a jej adaptácia na potreby zamestnávateľov

Pre posilnenie vnútorných kapacít trhu práce je potrebné prijať istý objem zmien v nástrojoch APTP. Samotný systém APTP je nevyhnutnou súčasťou regulácie trhu práce štátom, avšak tak ako sa mení svetový obchod, mení sa aj charakter trhu práce. APTP úplne prirodzene reaguje na tieto procesy s istým omeškaním a pomerne dlhou časovou odozvou. Pre pochopenie jednak nutnosti zachovania inštitútu APTP ale i z dôvodu potreby jej pružnejšieho reagovania na zmeny na trhu práce je potrebné neustále podrobovať nástroje APTP kritickej a najmä systematickej analýze. Nie preto, aby sa táto kritika nástrojov APTP použila ako politický bič opozície na aktuálne vládnu garnitúru, ale pre všeobecný prospech a pre progres vo vývoji miery zamestnanosti.

V predchádzajúcich kapitolách sme potvrdili, že slovenský trh práce disponuje dostatočnými a doposiaľ nevyužívanými rezervami vnútorných kapacít trhu práce. Rovnako je Slovensko atraktívnou krajinou pre migráciu pracovnej sily, hoci nie je top destináciou Európy. Z uvedeného vyplýva, že potreba kritického pohľadu na nástroje APTP je na mieste.

#### **Identifikované systémové opatrenia a návrhy vládnych politík krátkodobého charakteru.**

#### **1. Pretestovať systém aktuálne zavedenej APTP a zlepšiť dostupnosť dát potrebných pre testovanie efektívnosti APTP**

---

##### **Teoretické východisko**

*Ciele aktívnej politiky trhu práce sú v zásade dvojaké :*

A/ Zvýšenie zamestnanosti takým spôsobom, pri ktorom sa citelne nezvýši inflácia a iné neželané makroekonomické ukazovatele. Opatrenia smerujúce k uvedenému cieľu vyžadujú diferencovaný a premyslený prístup k rôznym druhom nezamestnanosti – teda sa vylučuje

paušalizovanie problému. Vyjadrené ekonomickým jazykom, tento cieľ znamená „posunúť Philipsovú krivku viac doľava“. Modifikáciou uvedeného cieľa však môže byť i udržanie existujúcej úrovne nezamestnanosti. Práve v podmienkach, keď rastie nezamestnanosť a inflácia zostáva rovnaká alebo sa mierne zvyšuje, môže byť takýto strategický cieľ veľmi ambicióznym, ale oprávneným. Na splnenie uvedeného druhu strategických cieľov je možné použiť niekoľko typov programov :

1. Programy, ktoré skracujú dobu hľadania pracovného miesta, prípadne zvyšujú jeho efektívnosť. Môže sa postupovať tak, že v dôsledku ich zavedenia sa relatívne zvýšia náklady UoZ spojené s nezamestnanosťou, čím sa zvýši stimulácia ľudí hľadať si zamestnanie. Inou možnosťou je zlepšovať proces priradovania ľudí na voľné pracovné miesta.
2. Programy, ktoré uprednostňujú uchádzačov o zamestnanie, ktorí sú na trhu práce charakterizovaní zhoršenou pozíciou. V takej situácii sa deaktivujú programy pre uchádzačov o zamestnanie, ktorí sú na trhu práce charakterizovaní lepšou pozíciou. Avšak aplikácia takýchto systémov musí mať ekonomické a sociálne opodstatnenie, nakoľko môžu deformačne vplyvať na trh práce.
3. Programy, ktoré zvyšujú pracovnú náročnosť produkčného procesu. Ide však o opatrenia, ktoré na druhej strane znižujú produktivitu práce na jedného pracovníka. Postupujú teda proti logike ekonomického rastu. Medzi zamestnávateľmi nie sú veľmi obľúbené.

B/ Druhou skupinou cieľov aktívnej politiky zamestnanosti a trhu práce sú programy podporujúce zmeny v štruktúre nezamestnaných. Aj v tomto prípade sa používajú nástroje APTP rôzneho typu :

1. Programy, ktoré sa snažia rozložiť nezamestnanosť medzi väčší počet sociálnych skupín a zmierniť dopad nezamestnanosti v špeciálnych kategóriách pracovníkov. Jedným z veľmi častých opatrení tohoto typu je zníženie hranice odchodu do dôchodku. Ďalším opatrením je rozvoj tzv. verejnoprospešných prác pre nezamestnaných. Tie však zvyšujú daňové a odvodové zaťaženie všetkých skupín obyvateľstva. V kontexte krajín EU nepatria preto medzi programy, ktoré by boli medzi občanmi obľúbené. Taktiež ich ekonomická produktivita je diskutabilná.

2. Inú skupinou nástrojov tvoria programy zamerané na špecifické skupiny nezamestnaných. Sú to programy asistencie pri získavaní zamestnaní pre cieľové skupiny, ako sú absolventi škôl, mladiství, zdravotne postihnutí a pod. Medzi cieľové skupiny patria tiež kategórie občanov, ktorých zamestnanosť je považovaná za spoločensky významnú (napr. občania po výkone trestu, etnické skupiny a pod.).

Nástroje APTP sú rozmanité. Podľa charakteru sú pre účely medzinárodného porovnávania v krajinách EU zaradené do skupín: Verejné služby zamestnanosti – patrí sem sprostredkovanie práce, intenzívne poradenstvo a kurzy na podporu pracovnej mobility, subvencia a adotácie na tvorbu pracovných miest. Vo väčšine krajín (predovšetkým Európskej únie) sú tieto služby hlavným nástrojom aktívnej politiky zamestnanosti. Tieto služby sú organizované v sieti verejných (štátnych) inštitúcií, ktoré zabezpečujú informácie, poradenstvo a umiestňujú nezamestnaných. Často tieto organizácie tiež zodpovedajú za vyplácanie dávok v nezamestnanosti.

Neverejné služby zamestnanosti: Na zabezpečení služieb zamestnanosti sa podieľajú aj organizácie a sociálne štruktúry iného typu. Tieto subjekty netvoria aktívnu politiku štátu, ale vládna politika zamestnanosti na ne musí brať ohľad. Patria ku nim súkromné sprostredkovateľne práce a ich činnosť sa koncentruje na špecializované služby. V Dánsku napríklad vyplácajú dávky v nezamestnanosti i odborové organizácie, ktorých členovia prídu o zamestnanie. Tieto organizácie používajú vlastné nástroje APTP. Teda všeobecne v Európe platí, že každý subjekt, ktorý je zaťažený povinnosťou starostlivosti o nezamestnaného (teda nielen štát), sa snaží vlastnými nástrojmi a opatreniami posunúť takéhoto človeka čo najskôr späť na trh práce a pomôcť mu zotrvať na ňom dlhodobo.

Hlavným cieľom aktívnych politik trhu práce je zvýšiť množstvo pracovných príležitostí pre uchádzačov o zamestnanie a zlepšiť priradovanie (voľných) pracovných miest k pracovníkom (t.j. nezamestnaným). Aktívne politiky trhu práce môžu týmto spôsobom prispieť k rastu zamestnanosti a HDP a znížiť nezamestnanosť a závislosť od sociálnych dávok. Aktívne politiky trhu práce zahŕňajú širokú škálu opatrení počnúc ponukami inštitucionálneho vzdelávania a školení zamestnancov cez nepriame stimuly zamestnanosti (držanie pracovných miest, delené pracovné miesta, dotácie na nábor pracovníkov) až po vytváranie chránených pracovísk a podporovaného zamestnávania alebo poskytovanie stimulov na priame vytváranie

pracovných miest (programy verejných prác) a stimulov pre startupy. Aktívne politiky trhu práce pomáhajú zabezpečiť, aby sa nezamestnaní čo najrýchlejšie vrátili do zamestnania, ktoré bude pre nich čo možno najvhodnejšie, a to tak, že im poskytujú podporu, ktorú potrebujú na úspešný návrat na trh práce. Prostredníctvom opatrení zameraných na rekvalifikáciu a zvyšovanie kvalifikácie môže aktívna politika trhu práce prispieť aj k tomu, aby sa ľudia nasmerovali do oblastí, v ktorých chýbajú zručnosti. To pomáha vyrovnáť sa so štrukturálnymi zmenami a zvyšuje odolnosť hospodárstva v časoch zmeny. Aktívne politiky trhu práce tvoria kľúčovú zložku tzv. aktivačných stratégií a zvyčajne sú prepojené so systémami poistenia/podpory v nezamestnanosti prostredníctvom podmienenosti dávok. **Účast' na aktívnych politikách trhu práce sa prakticky vo všetkých krajinách EÚ stala predpokladom na (ďalšie) poberanie dávok.** Úspech aktívnych politík trhu práce nezávisí iba od výšky výdavkov, ale najmä **od koncepcie opatrení a od spôsobu ich realizácie.**

### **Poradenstvo a pomoc pri hľadaní práce:**

Tieto opatrenia sú väčšinou užitočné pre krátkodobo nezamestnaných, no môžu byť cenné aj v iných prípadoch, ak sú súčasťou individualizovaného alebo „prispôsobeného“ prístupu uplatňovaného pri podpore nezamestnaných. Individualizácia podpory zahŕňa poradenstvo v kombinácii s celým radom potenciálnych typov podpory vrátane odbornej prípravy, pomoci pri hľadaní pracovného miesta, „motivačných“ kurzov a sociálnej podpory, podľa posúdených potrieb uchádzača o prácu. Dotácie poskytované zamestnávateľom: tieto programy sú pomerne nákladné a obvykle sú zamerané na najviac znevýhodnené skupiny, pri ktorých sa iné opatrenia ukázali ako neúčinné. Tieto opatrenia môžu zohrávať významnú úlohu pri pozitívnom ovplyvňovaní postojov zamestnávateľov k dlhodobo nezamestnaným, a to tak, že sa nadviaže spojenie medzi týmito dvoma skupinami a zamestnávateľom sa poskytne príležitosť, aby „vyskúšali“ potenciálnych zamestnancov za nižšie ako plné mzdové náklady.

### **Programy priameho zamestnávania/programy vytvárania pracovných miest:**

Tieto programy bývajú zvyčajne zamerané na strednodobo a dlhodobo nezamestnaných s cieľom zabrániť nevhodným účinkom na zamestnanosť u krátkodobo nezamestnaných, napríklad v prípade, keď sa účastníci, ktorí by si inak mohli nájsť „skutočné“

pracovné miesta, držia mimo trhu práce, kým sa zúčastňujú na programe. Tieto programy sú zvyčajne aj stabilnejšie a dlho trvajúcejšie, aby sa zabezpečila ich účinnosť a nákladová účinnosť. Odborná príprava máva zvyčajne najsilnejšie dlhodobé pozitívne účinky, je však nákladná. Odborná príprava na pracovisku, všeobecné programy a odborná príprava sú vhodné takisto, avšak na odlišné účely. Zo štúdií vyplýva, že všeobecné programy prispievajú k lepšiemu zosúladeniu zručností, najmä po prvom vstupe na trh práce, kým (certifikované) programy odbornej prípravy (príprava na pracovisku alebo spojená so školskou prípravou) sa ukázali ako veľmi účinné pri uľahčovaní prechodu zo vzdelávania do práce.

### **Stimuly zamestnanosti na vytváraní a podpore pracovných miest.**

Stimuly zamestnanosti sú zvyčajne ciele, dočasné a podmienené platby alebo zníženia daní alebo príspevkov na sociálne zabezpečenie, ktoré znižujú náklady zamestnávateľov na pracovnú silu a zároveň zvyšujú dopyt po pracovnej sile. Stimuly zamestnanosti môžu byť v prostredí nízkeho dopytu po pracovnej sile prítlačným nástrojom na podporu zamestnanosti a zároveň na zvýšenie zamestnateľnosti konkrétnych rizikových skupín. Z tohto dôvodu a vzhľadom na obmedzený fiškálny priestor v mnohých členských štátoch sa v odporúčaní Rady o zavedení záruky pre mladých ľudí požadovali ciele a dobre navrhnuté mzdové dotácie a dotácie na nábor pracovníkov, kým v odporúčaní Rady o dlhodobo nezamestnaných sa odporúčalo sústrediť finančné stimuly na programy podporujúce začlenenia na trh práce, ako sú dotácie na nábor pracovníkov a zníženie príspevkov na sociálne zabezpečenie. Avšak v prípade, že stimuly zamestnanosti nie sú navrhnuté dobre, **môžu viesť k plytvaniu verejnými prostriedkami**, a to najmä vtedy, keď by dotované pracovné miesta boli vytvorené alebo zachované aj bez dotácie (tzv. strata mŕtvej váhy) alebo keď by dotácie jednoducho viedli k tomu, že by zamestnávatelia najímali alebo udržiavali určitých pracovníkov namiesto iných (tzv. efekt premiestnenia). Stimuly môžu takisto znížiť produktivitu, ak sa vytvoria stimuly pre spoločnosti, aby nahradili produktívnejších pracovníkov menej produktívnymi. Ak, boli pracovné miesta vytvorené iba na obdobie nároku na dotáciu, stále sa tým zvýši zamestnateľnosť dotknutých pracovníkov, čistý sociálny prínos je však oveľa obmedzenejší či dokonca záporný.

Za hlavnú príčinu neúspechu doterajších opatrení je možné považovať ich malú komplexnosť. Opatrenie, ktoré sa zameria iba na jeden okruh problémov, bez toho aby bolo



doplnené opatrením, ktoré rieši aj druhý problém, nemá veľkú šancu byť úspešné. Vzdelávacie programy budú neúspešné, ak participantovi chýbajú elementárne pracovné návyky. Na druhej strane, ak programy priamej tvorby pracovných miest budú ďalej poskytovať na otvorený trh práce iba pracovníkov s najnižšou kvalifikáciou, ani tieto nebudú veľmi úspešné. Medzi ďalšie dôvody ich nízkej efektívnosti je potrebné uviesť nasledovné faktory:

1. Nízky objem financovania (často bez právneho nároku na jeho získanie), a tým pádom nemožnosť osloviť širšie vrstvy obyvateľstva, pri hodnotení efektivity týchto opatrení sa ich prípadne pozitívne výsledky na makro úrovni stratia. Navyše mnohé z týchto opatrení sú z väčšej časti financované na základe eurofondov, čím vzniká závislosť projektov od dotácii a pri ich neobdržaní hrozí pozastavenie alebo zrušenie projektu bez toho, aby trvanie projektu bolo dostatočne dlhé na to, aby prinieslo konkrétne výsledky.
2. Zameranie sa na riešenie problému vysokej nezamestnanosti ako celku, bez diferenciacie na problémové (dlhodobá nezamestnanosť, ekonomická neaktivita) a menej problémové skupiny obyvateľstva (zvyšní nezamestnaní), mnohé opatrenia na trhu práce vo forme plošných opatrení, bez prihliadania na regionálne špecifiká.
3. Nastavenie sociálneho systému nemotivuje (a niekedy až znemožňuje) osoby v hmotnej núdzi zamestnať sa, pričom osoby poberajúce DHN tvoria jadro dlhodobo nezamestnaných a neaktívnych. Nutnou podmienkou efektívneho opatrenia je teda aj reforma sociálneho systému. Na základe týchto pozorovaní navrhujeme zavedenie nového opatrenia APTP – inkluzívneho trhu, ktorý takisto ako aktivačný príspevok, ktorého je náhradou, spadá do kategórie priama tvorba pracovných miest. Toto opatrenie predstavuje istý druh medzitrhu práce, na ktorom sa môžu zamestnať iba osoby s cieľovej skupiny a jeho hlavným prínosom je predpokladaná vyššia pravdepodobnosť prechodu na otvorený trh práce ako pri doterajších opatreniach.<sup>195</sup> A hoci čiastočne uvedený nástroj v súčasnosti alternuje nástroj sociálnych podnikov, problémom je jeho nedokonalosť a v niektorých bodoch i nesytemosť.

Medzi koncepčné prvky, ktoré pomáhajú zvýšiť prínos stimulov zamestnanosti, patrí:

<sup>195</sup> HARVAN, P. Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku. IFP, Bratislava 2011.

- zacielenie na nezamestnaných, ktorí majú obmedzené vyhliadky na zamestnanie (napr. dlhodobo nezamestnaní, s cieľom minimalizovať riziko straty mŕtvej váhy), ale aj na skupiny so značným potenciálom zvýšenia produktivity (napr. mladí ľudia bez pracovných skúseností, ktorí si neboli schopní nájsť prácu do určitého času);
- zabezpečenie toho, aby sa v období poskytovania dotácií zvýšila produktivita pracovníka, napr. prostredníctvom účinnej odbornej prípravy a odborného vedenia;
- zavedenie podmienok na zvýšenie pravdepodobnosti, že sa pracovnoprávne vzťahy predĺžia po skončení obdobia poskytovania dotácií (napr. kontroly, či podnik po istom čase od ukončenia poskytovania dotácie príjemcu stále zamestnáva a/alebo či v podniku dochádza k hrubému alebo čistému vytváraniu pracovných miest);
- pravidelné monitorovanie a posudzovanie dotovaných podnikov a ich správania pri prijímaní pracovníkov a pri prijímaní oprávnených pracovníkov.<sup>196</sup>

#### Návrhová časť:

Z vyššie uvedených teoretických východísk je možné vysloviť záver, že súčasný systém nástrojov APTP nie je postačujúci. A hoci je celá APTP postavená na rovnakých teoretických východiskách, nepôsobí komplexne, nezachytáva všetky rezervy vnútorných kapacít trhu práce a absentuje monitoring efektívnosti použitých nástrojov. Práve spomínaný monitoring efektívnosti nástrojov APTP jej najdôležitejšou súčasťou každej budúcej analýzy správnosti nastavenia celej APTP.

<sup>196</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_active-labour-market-policies\\_sk.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_sk.pdf).

#### Navrhované systémové opatrenia:

1. Nástroje APTP musia mať vytvorený taký systém monitorovania úspešnosti, ktorý bude obsahovať kvalitné a porovnateľné dáta, použiteľné pre analýzy efektívnosti nakladania s verejnými prostriedkami.
2. APTP si vyžaduje reformu v oblasti používaných nástrojov. Slovensko nemá skúsenosti a preto je potrebné pri redefinícii nástrojov APTP vychádzať z best practices iných vyspelých štátov sveta. Najmä teraz, v závere pandemickej krízy bude potrebné zavádzať inovatívne nástroje a hľadať k nim i nové postupy pre ich aplikáciu v praxi.
3. Nástroje APTP musia pravidelne na ročnej báze podliehať testovaniu efektívnosti, avšak z dlhodobého horizontu a s prepojením na databázy Sociálnej poisťovne a Finančnej správy SR. Práve ich dáta umožnia poskytnúť presnejšie informácie o úspešnosti použitých nástrojov.
4. Aktuálne skúmanie stavu nástrojov APTP poukazuje na nedokonalosť a de facto i zastaralosť nástrojov. Avšak je dôležité dodať, že ústredie práce a rovnako i rezort práce pravidelne menili a korigovali nástroje APTP v minulosti a snažili sa ich prispôbovať nielen potrebám trhu práce ale i možnostiam úradov práce ich zaviesť do praxe. Dôležité pre nové smerovanie APTP je zvyšovať dostupnosť dát pre testovanie efektívnosti nástrojov APTP a zabezpečiť nové inputy dát pre analytikov. Zrejme práve tento bod návrhovej časti je tým najpodstatnejším v oblasti potreby dlhodobého a systémového testovania APTP vo vzťahu k jej efektívnosti a budúcemu smerovaniu.

## 2. Zvýšiť finančné investície do APTP a eliminovať výpadky jeho financovania

### **Teoretické východisko**

APTP vychádza zo správnych cieľov a jej princípy sú v súlade s aktuálnymi trendami celoeurópskeho charakteru. Avšak jej nástroje už nekorešponujú s aktuálnymi potrebami trhu práce a pôsobia diskriminačne na niektoré skupiny podnikateľov i adresátov pomoci – teda ľudské zdroje. Vzhľadom na podfinancovanosť APTP sa preto stávajú nástroje APTP pre niektorých účastníkov trhu práce nedostupné.

Faktor rizika diskriminácie sa prejavuje najmä v oblasti všeobecnej a rovnej dostupnosti nástrojov APTP pre všetkých uchádzačov o ne. Je všeobecne známe, že práve nástroje APTP sú v oblasti finančného podporovania tvorby miest, samozamestnania, aktivácie nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie, ale i rekvalifikácie viazané na dostupnosť finančných zdrojov. Nie je ničím výnimočným, ak sa zamestnávateľ uchádzajúci sa o podporu na vytvorenie pracovného miesta dozvie, že už sa minuli prostriedky na tento nástroj APTP vyčlenené. Z uvedeného vyplýva, že ten zamestnávateľ, ktorý sa zaujímal skôr, dokázal využiť nástroje APTP pre vytvorenie pracovného miesta a ten, kto chce vytvoriť pracovné miesto neskôr, už rovnakú šancu nedostane. Je potrebné si uvedomiť, že takýto prístup vytvára nerovné konkurenčné prostredie medzi podnikateľmi. Rovnako vytvára nerovný prístup pre samotných uchádzačov o zamestnanie.

Opatrenia APTP smerujúce k zmierneniu dôsledkov nezamestnanosti sú zahrnuté v Európskej stratégii zamestnanosti, ktorá bola prijatá na zasadnutí Európskej rady v Lisabone v marci 2000.

Patrí k nim okrem iného (Lisabonská stratégia, 2000) :

- Zaistenie, aby u **všetkých** nezamestnaných bola zavčas identifikovaná ich potreba s využitím všetkých dostupných služieb, medzi ktoré patrí: poradenstvo, pomoc pri hľadaní zamestnania a vypracovanie individuálnych plánov po identifikácii potrieb bude ponúknutý prístup k účinným opatreniam pre zvýšenie ich zamestnateľnosti a možnosť ich (re) integrácie do trhu práce. Každý nezamestnanej osobe bude ponúknutý tzv. „nový štart“, u mladých ľudí do 6 mesiacov ich nezamestnanosti a u

- dospelých do dvanástich mesiacov ich nezamestnanosti. „Nový štart“ bude zaistený formou školení, rekvalifikácie, praxe, pracovného miesta a pod.
- Inkluzívne zamestnávanie je implementácia sociálnej ekonomiky, ktorá zabezpečuje **dlhodobé financovanie** inkluzívnych podnikov cez inkluzívne verejné obstarávanie. Inkluzívne podniky sú druh sociálnych podnikov, zameraný na pracovnú integráciu dlhodobo nezamestnaných. Tu bolo efektívne celoživotné vzdelávanie a poradenstvo.

Slovenská APTP je z väčšej časti napojená na financovanie zo ŠF EÚ. Prvého januára 2021 Slovensko vstúpilo už do štvrtého programového obdobia, v ktorom môže čerpať miliardy eur z Európskych štrukturálnych a investičných fondov (eurofondy). Ide o prostriedky z „tradičného“ európskeho rozpočtu, teda nie špeciálneho fondu obnovy, ktorým chce EÚ bojovať proti následkom koronakrízy. Práce na rozdelení peňazí či mechanizmoch čerpania sa začali. Kľúčová dohoda medzi vládou a predstaviteľmi krajov, miest a obcí o spôsobe využitia budúcich eurofondov určených na regionálny rozvoj však zatiaľ chýba. A práve vystupuje do popredia nutnosť viesť otvorený dialóg s cieľom posilniť trvalú udržateľnosť, dlhodobé a najmä stabilné financovanie nástrojov APTP a podporiť rovnosť šancí uchádzačov o túto formu pomoci.

Prvou kľúčovou otázkou je celková obálka. Keďže ešte neexistuje základná politická dohoda o Viacročnom finančnom rámci, teda rozpočte EÚ na roky 2021 až 2027, dnes nie je jasné koľko peňazí v ďalších siedmich rokoch dostane Slovensko z fondov EÚ. Podľa návrhu Komisie z roku 2018 by slovenská alokácia mala mať hodnotu 12 miliárd eur (13,3 miliardy v bežných cenách), čo je o 22 percent menej oproti predchádzajúcemu programovému obdobiu (15,3 miliardy eur). Tieto škrtky súvisia so znížením celkového rozpočtu kohéznej politiky EÚ, ale tiež s čiastočnou zmenou alokačných kritérií. Predošlá vláda v oficiálnej rokovacej pozícii k eurorozpočtu škrtky v slovenských eurofondoch označila za neprimerane vysoké. Dôvody vlády trvať na zachovaní súčasnej úrovne eurofondov sa po zverejnení návrhu nového plánu obnovy (Nástroj EÚ Budúcej generácie) podstatne znížili. Slovensko na oživenie ekonomiky po koronakríze mohlo získať dodatočných šesť miliárd eur nenávratnej pomoci. Z nich 800 miliónov rozšíri eurofondové prostriedky Slovenska pre toto obdobie.<sup>197</sup>

<sup>197</sup> <https://e.dennikn.sk/1952841/tyzden-v-europskej-ekonomike-slovensko-sa-pripravuje-na-eurofondy-po-roku-2020-caka-ho-aj-boj-s-byrokraciou/>.

Fixácia APTP na štrukturálne fondy resp. plán obnovy je viac rokov kritizovaná i zo strany NKÚ, ktorý identifikoval závislosť celej sociálnej politiky Slovenska od európskych zdrojov za veľmi rizikovú. Odporúčania NKÚ vychádzali z dôsledkov výpadkov financovania a diskriminačného prejavu niektorých nástrojov APTP. Avšak Slovensko si nemôže dovoliť hradiť celú schému APTP zo štátneho rozpočtu. Preto je potrebné práve v tejto dobe odstrániť už mnoho rokov deklarované problémy s financovaním zavedením iných foriem financovania, hoci zdroje zostanú zachované. Dôležité je nájsť práve tieto formy.

**Návrhová časť:**

## Navrhované systémové opatrenia:

1. Vládné authority musia lepšie komunikovať s CKO a požiadať o nastavenie takých pravidiel pre financovanie, ktoré budú plynulé bez výpadkov financovania. V prípade, že ústredie práce, alebo rezort práce v minulosti identifikoval konkrétne prekážky vo financovaní, je potrebné tieto predložiť CKO na revíziu a v prípade potreby prostredníctvom monitorovacích výborov zaviesť i diskusiu o zmene dokladovania, kompetencií alebo zúčtovania. Veľmi často SR zlyháva v možnosti využívania systému paušálnych platieb, ktoré významne urýchľujú zúčtovávanie a čerpanie zdrojov.
2. Je potrebné zaviesť i pravidlo, že v prípade výpadku zdrojov z EU fondov je možné začať čerpať štátne zdroje – teda zavedenie systému refundácií aj pre štátne organizácie, verejnú správu a iné subjekty zapojené do APTP. Tieto formy krytia výdavkov používajú aj iné ČŠ EÚ s cieľom zabezpečenia plynulosti financovania jednotlivých opatrení.
3. A napokon je potrebné **ZÁSADNE** zvýšiť objem financií na APTP. Ekonomické opodstatnenie tohto návrhu vychádza z:
  1. Nákladov na financovanie boja proti chudobe, sociálnemu vylúčeniu – obrovské zdroje sú investované do rôznych projektov sociálnej inklúzie avšak zvyčajne len krátkodobo a nesystémovo.
  2. Nákladov na hradenie dávok v hmotnej núdzi, ktoré hoci sú veľmi nízke vo vzťahu k jednotlivcovi, ročná hodnota tejto sumy nie je zanedbateľná.
  3. Nákladov na vedenie technickej pomoci (teda administratívneho zabezpečenia vyplácania týchto dávok, starostlivosti o agendu na UPSVaR)
  4. Budúcich nákladov na inkluzívnu politiku MRK, ktorá má vysoký stupeň reprodukcie chudoby a trvalý rast pôrodnosti na rozdiel od majoritnej populácie.
  5. Sekundárnych nákladov na dôsledky kriminality súvisiacej s chudobou.

### 3. Zvýšiť zaangažovanosť samospráv na APTP v prepojení na vlastných sociálnych pracovníkov, mentorov a odborný dohľad (pozície majstrov-tútorov) nad vytvorenými pracovnými miestami (najmä tvorba obecných podnikov s chránenými pracovnými miestami dlhodobo financovaná z prostriedkov APTP)

#### Teoretické východiská

Už v národnej stratégii zamestnanosti SR do roku 2020 sa uvádza, že je potrebné „v strednodobom horizonte pripraviť a prijať samostatnú komplexnú právnu úpravu o sociálnej ekonomike. V rámci procesu prípravy legislatívy pripraviť analýzu, ktorá bude obsahovať prehľad „best practices“ zavádzania sociálnych podnikov v iných krajinách a možnosti ich uplatnenia na Slovensku, zhodnotenie doterajšieho vývoja v tejto oblasti v SR, ako aj špecifické návrhy opatrení a ich podobu financovania s dôrazom na minimalizovanie možných nedostatkov. V rámci novej legislatívnej úpravy je potrebné zvážiť napríklad zakotvenie možnosti reštrukturalizácie podnikov v ťažkostiach na družstevné podniky, ďalej plne využiť zmeny európskej legislatívy v súvislosti so sociálnym aspektom verejného obstarávania, vrátane **úpravy kompetencií orgánov miestnej a územnej samosprávy**, ako aj umožniť, aby existujúci príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť mohol byť uchádzačom o zamestnanie využitý ako vklad do spoločného družstevného podniku“<sup>198</sup>.

V rovnakom dokumente v časti stratégia zmien je uvedené:

„Pripraviť a zaviesť nadrezortnú akčnú platformu na koordináciu podpory zamestnanosti, ktorá bude mať postavenie nadrezortnej pracovnej skupiny. Pri jej vzniku uplatniť pozitívne skúsenosti z organizácie a pôsobnosti Riadiaceho výboru, ktorý vykonával nadrezortnú koordináciu v rámci realizovaného projektu Národná stratégia zamestnanosti. Jej činnosť zamerať na prijímanie a koordináciu plnenia úloh (akčných úloh, nástrojov a mechanizmov uplatňovaných pri plnení strategických cieľov, vyplývajúcich z časti 4. tejto stratégie, predchádzanie prijímaniu úloh s protichodným účinkom, na báze partnerstva medzi ministerstvami, orgánmi štátnej správy, sociálnymi partnermi, územnou samosprávou, vedeckovýskumnými inštitúciami akademickou obcou a mimovládny sektorom. Podporovať

<sup>198</sup> <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/narodna-strategia-zamestnanosti-slovenskej-republiky-do-roku-2020.pdf>



princípy partnerstva medzi ministerstvami, orgánmi štátnej správy, orgánmi územnej samosprávy, sociálnymi partnermi, akademickou obcou, so zahraničnými i domácimi vedeckovýskumnými inštitúciami, zameranými na výskum možností rozvoja ekonomických aktivít, miestnej a regionálnej zamestnanosti, mimovládny neziskovými organizáciami a pod.“ Žiaľ i napriek tomu, že sa jedná o už neaktuálnu národnú stratégiu, jej ciele opäť zostali nenaplnené, resp. boli naplnené len z časti. Zvýšenie kompetencií samospráv v oblasti APTP, alebo iných nástrojov rastu zamestnanosti zostali nepovšimnuté. Je potrebné si uvedomiť, že práce samosprávy tvoria kompenzačný priestor pre zamestnávanie nízkokvalifikovanej pracovnej sily a najmä ťažko zamestnateľnej pracovnej sily. Teda to, čo nie je schopný absorbovať trh pre rôzne sociálne hendikepy je schopná a to i z dlhodobého hľadiska absorbovať samospráva, avšak len za istých kompenzačných mechanizmov. Je predsa logické, že ak sa zamestnávateľovi neoplatí zamestnávať ťažko zamestnateľnú pracovnú silu, zrejme sa to neoplatí ani samospráve. Avšak samosprávy alternujú sociálny podnik sui generis, ale bez potrebného finančného krytia a najmä mentorského a učiaceho prvku. Preto je alternácia tohto druhu samosprávami dlhodobo neudržateľná a nepôsobí na reálny rast zamestnanosti.

Nedostatkom súčasnej APTP vo vzťahu k samosprávam je najmä:

1. Absencia systémového financovania aktivácie sociálne exkludovaných osôb formou chráneného zamestnávania so zapojením plateného servisného personálu (mentor, majster, sociálny pracovník, lektor, tútor a pod.), ktorých intervencia pri snahe o trvalé začlenenie uchádzača o zamestnanie s cieľom vypestovať pracovné návyky a odstrániť obavy so zamestnaním sa mimo chránené pracovisko. Sociálne podniky v súčasnom nastavení podmienok len málo stimulujú tvorbu pracovných miest na úrovni samospráv, obecných podnikov a podnikov im podobných zriaďovaných samosprávami.
2. Absencia legálnej definície chránené pracovisko pre sociálne vylúčených uchádzačov o zamestnanie a zavedenia pravidiel jeho používania. Je potrebné zaviesť nový druh osoby, na ktorú je možné získať vyrovnávací príspevok sociálneho podniku, nakoľko preukazovanie príslušnosti k Rómskemu etniku nie je zákonom doriešené, keďže veľa Rómov si uvádza národnosť slovenskú.

Rovnako je veľa Rómov, ktorí sa „nevtesnajú“ do žiadnej kategórie osôb, pre ktoré je určený vyrovnávací príspevok.

3. Absencia infraštruktúrnych investícií do zvýšenia hygienických štandardov sociálne vylúčených komúnít.

Momentálne sa uvedené problémy riešia len projektovo, pričom financovanie týchto projektov je veľmi krátke a teda nie je možné vytvoriť funkčný systém sociálnej inklúzie ťažko zamestnateľných osôb na trhu práce. Je možné dokonca označiť takéto nakladanie s verejnými zdrojmi za plytvanie. Mnoho výskumov (a to nielen zo Slovenska) potvrdilo nízku účinnosť aktivačných nástrojov určených pre samosprávy. Dôvody sú uvedené v prvej kapitole.

### Navrhované systémové opatrenia a národné stratégie a politiky:

1. Vypracovať novú stratégiu zamestnanosti na obdobie po roku 2020, nakoľko stará už jednak nie je platná. Nové strategické priority boli vypracované a schválené na odbornej pracovnej skupine, pripravuje sa ich predloženie na rokovanie vlády SR.
2. Zakomponovať do nej aktívne zapojenie samospráv do vytvárania chránených pracovných miest s komplexným servisom pre klientov a osobitnou formou financovania, právneho rámca (nemalo by ísť o vznik pracovno-právneho vzťahu, ale o vznik alternatívneho vzťahu – zaškolovania a až neskôr zamestnania). Slovensko je lídrom v EÚ v oblasti počtu dlhodobo nezamestnaných na hlavu obyvateľa. Tieto osoby vie najlepšie integrovať na trh práce samospráva, kde žijú, nakoľko svojim pôsobením odstraňuje množstvo bariér (mobilita, obavy z neznámeho kolektívu a pod.)
3. Zavedenie pravidiel pre sprievodné služby pre klientov, financovanie lektorov, majstrov, mentorov, tútorov, sociálnych pracovníkov. Avšak veľký dôraz je potrebné klásť na výšku ich odmeny. Momentálne je odmena sociálneho pracovníka natoľko nízka, že je ich na trhu práce nedostatok a to i napriek tomu, že ročne absolvuje množstvo študentov študijný program Sociálna práca. Rovnako ani mentora, tútora a majstra nedokáže samospráva zamestnať za minimálnu mzdu.
4. Vytvoriť systém paušálneho financovania samospráv pre aktivačné projekty chráneného zamestnávania.
5. Obmedziť vynakladanie prostriedkov na aktivačné projekty krátkodobého charakteru vo vzťahu k samosprávam, resp. ich úplne vylúčiť.
6. Zistiť mieru záujmu samospráv na zapojenie sa do takýchto dlhodobých projektov chráneného zamestnávania.
7. Zadefinovať pravidlá pre vytvorenie verejno-súkromného partnerstva pre spoluprácu s podnikateľmi pri využívaní chráneného zamestnávania smerom k reálnemu zamestnaniu klienta.

#### 4. **Zmeniť štruktúru nástrojov APTP smerom k inovatívnym opatreniam aplikovaným v starých členských štátoch EÚ a zavedením inovatívnych nástrojov**

##### **Teoretické východiská:**

Jedným z bodov stratégie zmien Národnej stratégie zamestnanosti do roku 2020 je pripraviť „best practices“ pre zavádzanie sociálnych podnikov. Avšak nielen osoby so zdravotným postihnutím trpia vylúčením z trhu práce. V národnej stratégii sa vôbec nepíše nič o zavedení „best practices“ pri nástrojoch APTP. Pritom táto otázka si vyžaduje oveľa vyššiu pozornosť. Z dostupných zdrojov a akademických výskumov vyplýva, že práve absencia dobrej praxe zo zahraničia pôsobí na trh práce ako stimulačný prvok a iniciuje zavádzanie inovácií do aplikačnej praxe. Tejto problematike sa však na Slovensku venuje len málo autorov a vyžaduje si samostatný výskum. „Podľa názoru odborníkov a odborníčok by podpora sociálneho podniku mala ideálne mať štyri piliere: (1) finančnú pomoc, tak pôžičkovú ako aj grantovú, pričom by malo ísť o takú kombináciu návratnej (pôžičkovej) a grantovej pomoci, aby granty „nezdravo“ nekonkurovali pôžičkám; (2) podporu zručností (budúcich aj súčasných) sociálnych podnikateľov a podnikateľiek vo forme poradenstva, poskytovania praktických služieb napríklad pri zakladaní podniku, podporu zručností v oblasti účtovníctva, finančného manažmentu, právnych služieb a pod.<sup>199</sup>. Jednoznačne je nutné aj kontinuálne mentorstvo a poradenstvo, aby sa zvýšila pravdepodobnosť splatenia pôžičiek a efektívneho využitia grantov. Tretím pilierom finančnej podpory by mala byť (3) vhodná legislatíva, a štvrtým (4) zlepšovanie reputácie sociálnych podnikov. Podľa expertnej obce by sa tak mala vytvoriť celková infraštruktúra alebo akýsi „ekosystém“, v ktorom by sociálne podniky dostávali podporu na viacerých úrovniach. Jedným z rizík pri nastavení vhodného modelu sociálneho podnikania je to, že sa bude príliš klásť dôraz na to, aby sociálne podniky boli orientované len zvyšovanie zamestnanosti, čo nemusí byť vhodné ani v spojitosti s Akčnými plánmi pre najmenej rozvinuté okresy, ktoré implementuje Úrad splnomocnenca vlády SR pre najmenej rozvinuté regióny. Sociálna ekonomika nie je len o podpore zamestnávania, ale je aj o iných cieľoch a pluralita financovania je dôležitý prvok, ktorý ovplyvňuje to, aké ciele sa sledujú. Finančná pomoc by mala byť kombinovaná. V Belgicku sú napríklad sociálne podniky

<sup>199</sup> Napríklad v Poľsku údajne existujú regionálne centrá podpory sociálneho podnikania, ktoré by mali vzniknúť aj na Slovensku (dnes už existujú, sú však financované len cez národný projekt a ich trvalá udržateľnosť je otázná).

podporované štátom, obcou, dotačnými schémami a za úspešný podnik je považovaný ten, čo dokáže týmto spôsobom pokryť 50 % svojich prevádzkových nákladov.<sup>200</sup>

Okrem sociálnych podnikov, alebo chráneného zamestnania aj pre osoby bez zdravotného postihnutia je dôležité hľadiť i na iné nástroje APTP v zahraničí.

Skúsenosti vybraných krajín EÚ27 s realizovaním programov verejných prác sú dlhoročné a je potrebné ich porovnať so skúsenosťami Slovenska. Ako zjednocujúci prvok však pôsobí fakt, že takéto zamestnávanie, ak má byť úspešné, musí byť doplnené o vzdelávanie, dohľad odborníka z odboru, v ktorom sa klient realizuje a zároveň musí byť doplnené o viacročné plynulé financovanie. Čo sa mladých ľudí týka, tu zase platia úplne iné pravidlá a sú závislé od súladu trhu práce so systémom vzdelávania. Samostatnou oblasťou je oblasť celoživotného vzdelávania, zvládania kríz, medzigeneračnej výmeny odborných skúseností a pod. Príkladov dobrej praxe je v zahraničí veľa, no pri tvorbe APTP sa vo vzťahu k nim nevytvorila dostatočná verejná diskusia a analýzy s komparatívnymi výstupmi sú skôr výnimkou. Ani v rámci tohto dokumentu by nebolo rozumné tvrdiť, že tá alebo oná dobrá skúsenosť je pre Slovensko dokonalá, či ideálna. Naopak, je potrebné viac ako v minulosti nastaviť sa na mód prijímania informácií a až potom na mód tvorby reforiem.

### Návrhy dlhodobého charakteru

Navrhované systémové opatrenia a národné stratégie a politiky:

1. Zaviesť verejnú diskusiu o dobrej praxi v nástrojoch APTP v zahraničí.
2. Vytvorenie pracovnej skupiny pre reformu APTP, ktorá však bude zainteresovaná na „best practices“ zo zahraničia a najmä, ktorá bude schopná podrobiť tieto dáta analýze a vyhodnocovať ich v kontexte SR
3. Zapojiť do diskusie i samosprávy.
4. Spracovať dôkladnú analýzu štruktúry nezamestnaných, ale i tých, ktorí sú mimo registre uchádzačov o zamestnanie a uviazli v záchrannom systéme sociálnej pomoci

<sup>200</sup> ŠKOBLA, D. a kol. In: Sociálne podniky pracovnej integrácie na Slovensku. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. Bratislava 2018. SBN: 978-80-972761-3-3. s. 23

## **5. Zavedenie rekvalifikačného vzdelávania dlhodobého charakteru pre dospelých s nesprávnou profesionálnou orientáciou pre trh práce**

### **Teoretické východiská**

Aktívna politika trhu práce je nástroj na inklúziu nezamestnaných do trhu práce – opierajúc sa o segmentačnú teóriu trhu práce. Cieľovými skupinami sú extrémne znevýhodnení, t. j. tí, u ktorých dochádza ku kumulácii viacerých sociálnych handicapov. Uvažuje sa preto prevažne o exkludujúcej nezamestnanosti. Vzniká v dôsledku dlhodobého vylúčenia určitej skupiny ľudí z trhu práce. Súvisí tiež s poklesom pracovných miest pre nekvalifikovaných ľudí.

### **Rekvalifikácie starších uchádzačov o zamestnanie**

“Rekvalifikácia je zmena doterajšej kvalifikácie uchádzača o zamestnanie, ktorú je potrebné zabezpečiť získaním nových znalostí a zručností, teoretickou alebo praktickou prípravou.”<sup>201</sup> Umožňuje nové pracovné uplatnenie uchádzača vo vhodnom zamestnaní. Rekvalifikačný program môžeme chápať v najširšej rovine ako určitý súbor komplexných opatrení k organizačnému, kapacitnému, finančnému, personálnemu a obsahovému zabezpečeniu rekvalifikácie občanov. Rekvalifikácia je jedným z najdôležitejších nástrojov aktívnej politiky trhu práce. Prakticky je jediným nástrojom, pomocou ktorého sa výrazne mení štruktúra pracovnej sily, zvyšuje sa jej flexibilita, a tým aj flexibilita trhu. Jej cieľom je uľahčiť prístup nezamestnaného k novému zamestnaniu a prispôbiť štruktúru ponuky práce štruktúrnym zmenám na trhu práce. Výcvik pracovných síl je obvykle tradične zameraný na jej krátkodobé uplatnenie na trhu práce, ale stále častejšie sa stáva investíciou do budúcnosti. Rekvalifikačné programy sa zameriavajú na rozvoj potenciálu pracovnej sily všeobecne, no častejšie sa zameriava na rizikové skupiny ľudí. Rekvalifikáciou sa snažia nielen o navrátenie dlhodobo nezamestnaných na trh práce, ale i o zvýšenie konkurenčných schopností kategórií vystavených zvýšenému riziku opakovanej straty zamestnania. Rekvalifikácia je doplnkovou formou pružného prispôsobenia sa pracovnej sily konkrétnym regionálnym potrebám a možnostiam trhu práce. Nemôže nahradiť regulárny výchovno-vzdelávací systém, ale významnou mierou prispieva k zvýšeniu flexibility človeka, a tým i zvýšeniu predpokladov na pracovné uplatnenie. Toto všetko svedčí, že najlepšou investíciou je investícia do vzdelania.

<sup>201</sup> STRIEŽENEC, Š. Slovník sociálneho pracovníka. Trnava: AD, 1996. 256 s. ISBN 80-967589-0-X.

### Rekvalifikačné programy majú tri úrovne:

- celoštátnu sú spojené s rozsiahlymi štrukturálnymi zmenami napr. program rozvoja súkromného podnikania u nás
- oblastnú tieto programy sledujú uplatnenie na trhu práce na úrovni oblastných príležitostí. Ich realizácia sa uskutočňuje v spolupráci s úradmi práce, samosprávami, organizáciami, zástupcami odborových zväzov a miestnymi súkromnými podnikateľmi.
- podnikové rekvalifikačné programy pokrývajú rekvalifikačné potreby jednotlivých podnikov. Za tvorbu a rekvalifikáciu zodpovedá najmä personálny útvar, ktorý spolupracuje s ostatnými útvarmi, ktoré majú na starosti organizáciu práce a nové technológie.

V rámci rekvalifikácií sa nesleduje, či sa účastník rekvalifikačného kurzu uplatnil v oblasti, v ktorej sa rekvalifikoval, alebo nie. Rovnako je dôležité dodať, že rekvalifikácie sú veľmi krátke a teda nemôžu poskytnúť hlboké odborné vedomosti. Typickým a veľmi zlým príkladom sú rekvalifikačné kurzy účtovníkov, ktoré dnes za tri mesiace nemôžu niekoho bez adekvátneho vzdelania naučiť cez 700 právnych noriem, ktoré musí moderný a pre trh atraktívny účtovník ovládať. Stať sa účtovníkom si totiž vyžaduje rozsiahle vedomosti. Preto je potrebné zvážiť, či niektoré rekvalifikačné programy majú zostať zachované i napriek záujmu o ne. Alebo je potrebné zvažovať, či si niektoré rekvalifikačné programy nevyžadujú podstatne hlbšie a dlhodobé vzdelávanie. Uvedené pochopiteľne neplatí pre tie rekvalifikačné kurzy, ktoré sú efektívne a naozaj prinášajú kvalitné vedomosti v primeranej dobe trvania kurzu (ako napríklad zvárači, či opatrovatelky). Z uvedeného vyplýva potreba zisťovania dát o uplatniteľnosti absolventov rekvalifikačných kurzov v oblasti, v ktorej sa rekvalifikovali. Druhou oblasťou je oblasť vzdelávania s cieľom získať výučný list, odborné vzdelávanie ukončené štátnou skúškou, alebo vzdelávanie, ktoré si vyžaduje dlhšiu časovú dotáciu, ako sú schopné poskytnúť rekvalifikačné kurzy. Je zrejmé, že touto otázkou dochádza k prieniku do rezortu školstva. Avšak nástroje APTP v oblasti rekvalifikácií je potrebné hodnotiť i z pohľadu zabehnutého a kvalitného vzdelávacieho systému, ktorý na Slovensku funguje.

„Prekážkou v poskytovaní druhošancového vzdelávania môže byť aj slabý finančný normatív na externého študenta (je to iba 10% z normatívu na riadneho študenta), problém s priestormi a rozvrhom. Triedy otvárajú len keď majú dosť poslucháčov, takže nízky záujem o druhošancové vzdelávanie spôsobuje, že kvôli normatívu sa triedy neotvoria. Súkromné školy môžu otvárať triedy neobmedzene.... Pri druhošancovom vzdelávaní je evidentné, že SŠ čakajú na to, že sa záujemcovia budú hlásiť na štúdium sami z vlastnej iniciatívy. Avšak znevýhodnené

skupiny obyvateľstva, ktorých sa druhošancové vzdelávanie najviac dotýka, o týchto vzdelávacích možnostiach najčastejšie nevedia, nie sú v možnostiach ďalšieho štúdia zorientovaní a potrebujú, aby ich niekto oslovil a asistoval im pri zápise do školy druhej šance. Z vlastnej iniciatívy nenavštívia ani poradenské centrá<sup>202</sup>.

S vyššie uvedeným súvisí i potreba hlbšej podpory duálneho vzdelávania pre študentov stredných škôl, ale i pre rekvalifikačné vzdelávanie dlhodobého charakteru.

### Návrhová časť:

Navrhované systémové opatrenia a národné stratégie a politiky:

1. Podrobiť analýze vhodnosti niektorých rekvalifikačných kurzov vzhľadom na vysokú odbornosť odboru.
2. Zavedenie systému druhošancového vzdelávania pre dospelých s lepším systémom financovania, prepojenie resp. podmienenie vyplácania dávok účastníkom takéhoto vzdelávania a skrátenie štúdia pre dospelých o predmety, ktoré už absolvovali v minulosti v prvom strednom vzdelávaní (ako dejepis, slovenský jazyk, matematika a iné všeobecné predmety), čím by sa mohlo toto vzdelávanie zlacniť a primerane časovo skrátiť. Zároveň je potrebné takéto vzdelávanie ukončiť riadnou skúškou pre potreby ďalšieho zamestnania.
3. K rekvalifikáciám pripojiť i služby rozvoja osobnosti v oblasti softskills v prípade, že o ne frekventant prejaví záujem.

<sup>202</sup> CIGÁNOVÁ, K. a kol. In. : Hodnotenie verejnej politiky vzdelávania dospelých na Slovensku. Academia Istropolitana Nova. Svätý Jur 2020. ISBN 978-80-99976-01-7. s.11. Dostupné na: [https://ainova.sk/wp-content/uploads/2020/07/Sprava-2\\_Hodnotenie-VD.pdf](https://ainova.sk/wp-content/uploads/2020/07/Sprava-2_Hodnotenie-VD.pdf)



## 6. Vypracovanie národnej stratégie budovania inovatívneho a moderného trhu práce postaveného na vedomostiach a technickom pokroku.

### Teoretické východiská:

Slovensku chýba aktuálne platná Národná stratégia zamestnanosti, ktorej súčasťou by mala byť i **stratégia budovania inovatívneho a moderného trhu práce postaveného na vedomostiach a technickom pokroku**. Už z vyššie uvedených návrhov vyplýva nutnosť zapracovať túto oblasť do národnej stratégie a nejedná sa len o formalizmus. Žiaľ, väčšina úloh, ktoré si strategické dokumenty na Slovensku zapracujú, sa do značnej časti v čase platnosti strategického dokumentu nezrealizuje. A potom sa tieto nenaplnené ciele a úlohy posúvajú do aktuálneho a nahradzujúceho strategického dokumentu, pričom nie je ničím výnimočným, že niektoré ciele sa takto prenášajú ako nesplnené i desiatky rokov.

Bolo by úplne zbytočné odôvodňovať potrebu takéhoto strategického dokumentu, preto priamo prechádzame k **návrhovej časti**.

Navrhované systémové opatrenia a národné stratégie a politiky:

1. Nová národná stratégia zamestnanosti na roky 2021 a nasl. bude čoskoro (zrejme po skončení pandémie) opäť v živom procese tvorby. Preto je potrebné zadefinovať si úlohu zaradenia inovácií APTP do tohto materiálu.
2. Druhou úlohou bude reflektovať na potrebu rastu zamestnanosti najmä v oblasti produkcie s vyššou pridanou hodnotou a v oblasti moderných technológií a inovácií v priemysle, poľnohospodárstve, potravinárstve, energetike, či službách.
3. Do tvorby tohto dokumentu je potrebné si prizvať i odbornú verejnosť z oblasti vedy a výskumu, a pochopiteľne i z radov zamestnávateľov a rezortu školstva.
4. Je viac ako zrejmé, že nová stratégia zamestnanosti založená na inováciách a technickom pokroku si bude vyžadovať odstrániť nesúlad potrieb trhu práce so vzdelávacím systémom. Preto je potrebné poskytnúť rezortu školstva súčinnosť pri tvorbe ich národnej stratégie vzdelávania, resp. jej korekcii.

## **7. Zlepšenie systému prognózovania vývoja trhu práce a jeho potrieb**

### **Teoretické východiská - Prognózovanie politiky trhu práce**

Prvé prognózy potrieb trhu práce sa začali realizovať v USA v 50-tych rokoch minulého storočia. Išlo o prognózy zamestnanosti pre vybrané povolania a sektory, ktoré sa realizovali za účelom identifikovania vhodných politík v oblasti vzdelávania. Tieto prognózy sa realizujú verejnou inštitúciou (US Bureau of Labor Statistics) dodnes s dvojročnou periódou a sú voľne dostupné. Európa má taktiež dlhú tradíciu prognózovania potrieb trhu práce. Spočiatku išlo len o jednoduché plánovanie potrieb pracovnej sily, t.j. počtu vedcov, inžinierov, robotníkov potrebných na produkciu jednotky výstupu. V 70-tych rokoch bol tento prístup vo Veľkej Británii podrobený kritike, keď sa mu vyčítala najmä statickosť, nezohľadňovanie interakcií medzi dopytom a ponukou na pracovnom trhu a chýbajúca analýza potrebných zručností na zabezpečenie ekonomického rastu. Odvtedy zaznamenala Európa výrazný rozvoj metód prognózovania potrieb trhu práce, ktoré pomohli prekonať problémy vytýkané plánovaniu pracovnej sily. Používané metódy možno rozdeliť do štyroch základných skupín:

1. Formálne národné prognózy založené na kvantitatívnych modeloch.
2. Prieskumy medzi zamestnávateľmi a inými skupinami (otázky o zručnostiach, kvalifikáciách, nedostatkoch v kvalifikáciách, nedostatku voľnej kvalifikovanej pracovnej sily).
3. Hĺbkové sektorové štúdie (využívajú kvantitatívne a kvalitatívne metódy).
4. Prognózy na základe expertných odhadov (okružle stoly, observatóriá, vývojové scenáre, metóda Delfi).

Každý prístup má svoje prednosti a nedostatky, ideálna je kombinácia viacerých prístupov. Od kvantity ku kvalite. Kým v minulosti sa kládol dôraz na plánovanie ľudských zdrojov, cieľom ktorého bolo zistiť koľko ľudí je potrebných v konkrétnej profesii o 5-10 rokov, v súčasnosti sa kladie dôraz na predvídanie kvalifikačných potrieb a identifikácia politík ako zabezpečiť budúcu rovnováhu medzi dopytom a ponukou po kvalifikáciách. Cieľom je vedieť, ktoré profesie, a aký druh kvalifikácie a zručností bude žiadaný zamestnávateľmi. Prognózy vývoja trhu práce sú len jednou z mnohých informácií a vo vyspelých krajinách EÚ prevláda

komplexný prístup, ktorý kombinuje rôzne metódy a prácu rôznych aktérov. Z medzinárodného porovnania medzi krajinami EÚ možno identifikovať nasledovné metódy a prístupy používané na predvídanie potrieb trhu práce:

Predvídanie potrieb trhu práce podľa zamestnania a vzdelania na základe kvantitatívnych ekonometrických modelov :

- Prieskumy zamestnávateľov, audity zručností.
- Monitoring voľných pracovných miest, prieskumy o problémoch pracovných náborov, analýzy pracovných ponúk v tlači a na internete.
- Sektorové štúdie, vrátane vyhľadávania a určovania kvalifikačných potrieb v spoločnostiach, ktoré nastavujú trendy.
- Štúdie kvalifikačných potrieb v špecifických oblastiach činností, nových technológiách, zamestnaniach, kvalifikáciách a cieľových skupinách.
- Prieskumy a monitoring absolventov škôl a rekvalifikácií.
- Delfi štúdie, prípadové štúdie, scenáre.
- Pozorovania.

Pri identifikácii nedostatkových profesií je dôležité zdôrazniť, že voľné pracovné miesta nevyjadrujú potreby trhu práce. Ako bolo identifikované aj v rámci terénnych prieskumov u podnikateľov a živnostníkov, približne dve tretiny voľných pracovných miest je tvorených bežnou fluktuáciou. V tomto prípade sa tak jedná predovšetkým o pracovné miesta, na ktorých z nejakého dôvodu nedokážu zamestnávatelia udržať pracovnú silu (napríklad v dôsledku nízkych miezd). Považovať tento ukazovateľ za prioritný pri identifikácii nedostatkových profesií je preto metodicky nesprávne s možnými negatívnymi dopadmi na hospodárstvo v SR. Dopyt na trhu práce nie je postačujúcim na určenie toho, či v danom členení bude nedostatok alebo prebytok pracovných síl. Práve výnimočná podrobnosť realizovaných prognóz dopytu a ponuky na trhu práce umožní v ďalších analytických aktivitách projektu prepojiť dopyt a ponuku na trhu práce a jasne identifikovať zamestnania a odbory vzdelania s nedostatkom a prebytkom pracovných síl, resp. absolventov. Na základe výnimočných a kontinuálne vyvíjaných metód prepojenia kategórií dopytu na trhu práce (zamestnanie, odvetvie) s vlastnosťami ponuky na trhu práce (dosiahnuté vzdelanie a kvalifikácia) bude realizovaná analýza budúcich disparít na trhu práce medzi ponukou a dopytom na trhu práce. Práve táto kategória je finálnou informáciou v oblasti prognóz vývoja na trhu práce určenou k

relevantnému rozhodovaniu decíznej sféry v oblasti trhu práce a celoživotného vzdelávania.<sup>203</sup> Dopyt po práci vytvárajú nielen podniky ale i štát. A je určený príjmom z hraničného produktu práce. Podľa zákona klesajúcich výnosov každá dodatočná jednotka inputu práce pridáva čoraz menej outputu. Znamená to, že podniky rozširujú svoj dopyt po pracovných silách do okamihu v ktorom sa hraničné náklady práce vyrovnávajú s príjmom hraničného produktu práce. Dopyt po práci závisí od úrovne mzdovej sadzby. Ak prichádza ku znižovaniu mzdovej sadzby, potom dopyt po pracovných silách rastie (Arendáš, M. 1997)<sup>204</sup>. Ponuka práce je ovplyvňovaná hlavne štruktúrou obyvateľstva a domácností, ktorú ovplyvňujú také faktory ako: demografická skladba obyvateľov, profesijná štruktúra a špecifické skupiny na trhu práce. Trh práce je trhom špecifickým hlavne preto, pretože práca je funkciou pracovnej sily, a teda úzko spojená s osobnosťou človeka. Trh práce je v trhovej ekonomike rozhodujúcou inštitúciou, od ktorej sa očakáva, že: zabezpečí ekonomiku potrebnými pracovnými silami v požadovanej štruktúre, zabezpečí zaistenie pracovných síl zodpovedajúcimi prostriedkami – peňažnými i sociálnymi a navyše musia byť životnými podmienkami zabezpečené i osoby bez zamestnania, ako je to uvedené v zákone o zamestnanosti. Ponuka práce je charakterizovaná rozsahom a štruktúrou zloženou podľa pohlavia, veku, kvalifikácie a sociálnej príslušnosti. Ide o ponuku počtu pracovníkov a tiež počet pracovných hodín. Ponuka práce je vecou individuálnych rozhodnutí, ktoré sú prijaté v domácnostiach v závislosti na „nákladoch príležitostí“ pracovného zapojenia. Tá je daná predpokladaným prínosom či zárobkovou schopnosťou z predaja práce, ktorá závisí najmä na zmenách v reálnej mzde: pokles reálnej mzdy zvyšuje náklady príležitostí znižuje totiž predpokladaný prínos z pracovného zapojenia. Naopak znižuje náklady príležitostí nepretržitých aktivít, čo vedie k poklesu zamestnanosti a rastu nezamestnanosti. No trh práce ako celok by sa nemal zužovať iba na dopyt a ponuku pracovných síl, ale by mal obsiahnuť širšiu oblasť, tzv. „ľudské zdroje“. (Rievajová, E. 2003)<sup>205</sup>

<sup>203</sup> Prognózy vývoja na trhu práce v SR II. Bratislava : Trexima, 2018, s. 18.

<sup>204</sup> ARENDAŠ, M. Základy ekonómie, UNIVERSUM, 1997, kap. Oceňovanie výrobných faktorov, Hospodárske cykly, inflácia – nezamestnanosť, str. 253-255, ISBN 80-967842-7-7.

<sup>205</sup> RIEVAJOVÁ, E. a kolektív. Teória a politika zamestnanosti. Bratislava: Ekonóm, 2006. ISBN 80-225-2263-5.

Odporúčania v oblasti prognózovania podľa Goliáša<sup>206</sup>:

## Odporúčania v oblasti prognózovania:

1. Popri mapovaní súčasnej štruktúry a obsahu povolání a kvalifikácií prognózovať vývoj na trhu práce a kvantitatívne a kvalitatívne zmeny v povolaniach a kvalifikáciách do budúcnosti.
2. Žiadať od sektorových rád, ktoré vznikli v rámci projektu Národná sústava povolání, tvorbu sektorových analýz budúcich potrieb zamestnávateľov z hľadiska kvantity a kvality pracovnej sily. Využívať tieto informácie na úpravu štruktúry a osnov vzdelávacích inštitúcií.
3. Vypracovať metodológiu zberu informácií o budúcich potrebách podnikateľov z hľadiska kvalifikačnej štruktúry zamestnancov a realizovať takýto prieskum na reprezentatívnej vzorke podnikov.
4. Koordinovať aktivity rôznych inštitúcií mapujúce potreby trhu práce alebo realizovať koordinované vyhodnocovanie výsledkov jednotlivých projektov s cieľom pripraviť relevantné výstupy na tvorbu a úpravu vzdelávacích politík.
5. Zverejňovať informácie o uplatniteľnosti absolventov stredných a vysokých škôl a o výške plátov absolventov s cieľom zvýšiť motiváciu škôl zlepšovať sa a zároveň jednoznačne rozlíšiť žiadané a nežiadané študijné odbory.
6. Informovať firmy i školy o tom, že vzájomná spolupráca je možná a prezentovať najlepšie skúsenosti z uskutočnených projektov. Informácie o úspešných počinoch, vrátane odporúčaní ako postupovať, môžu pomôcť školám a firmám, ktoré majú záujem spolupracovať, ale odrádzajú ich počiatočné prekážky.
7. Vyhodnocovať efektívnosť ďalšieho vzdelávania a rekvalifikačných kurzov. V prípade nedostatočnej úspešnosti absolventov nájsť si prácu žiadať organizátorov o vysvetlenie neúspechu. Prípadne finančne motivovať úspešných organizátorov. Zjednodušiť a zatraktívniť rekvalifikačné kurzy v podnikoch.

### Podkapitola 4.3.

## Návrhy systémových zmien - Opatrenia v oblasti zlepšenia využívania vnútorných kapacít trhu práce v SR

Mgr. Eva Kozárová

---

Ambíciou tejto podkapitoly je zadefinovať také opatrenia, ktoré by mohli spôsobiť zvýšenie vnútorných kapacít trhu práce o osoby, ktoré sú ťažko zamestnateľné, alebo ktoré sú z trhu práce vylúčené pre väzby na závislé osoby, ktoré im bránia vstúpiť na trh práce. Ide najmä o iniciatívu uprednostniť rast zamestnateľnosti týchto skupín obyvateľov pred oveľa jednoduchším náborom pracovných síl v zahraničí.

Každá minca má dve strany. Jednou zo strán tejto mince sú peniaze v štátnom rozpočte a vo fondoch verejného a sociálneho poistenia – teda exaktné finančné príjmy a výdavky. Druhou stranou mince je budúci vývoj chudoby na Slovensku a to ako na úrovni reprodukovanej chudoby, tak i na úrovni chudobných dôchodcov. Jedna oblasť je závislá od tej druhej a nie je možné si ich vykladať izolovane, alebo prihliadať viac na jednu a menej na druhú oblasť problematiky. Obe strany mince však vytvárajú spoločenské hodnoty hodné ochrany. Pracovné miesto obsadené pracovným migrantom na úkor domáceho obyvateľstva so zhoršenou uplatniteľnosťou na trhu práce si preto vyžaduje zvýšenú pozornosť. Vnútorné kapacity slovenského trhu práce tvoria najmä osoby, ktoré majú zhoršené predpoklady pre ich zamestnanie. Avšak úlohou štátu je zabezpečiť prioritne elimináciu vplyvov týchto zhoršených predpokladov na ich uplatniteľnosť na trhu práce a stimulovať ich vnútornú aktiváciu pre zamestnanie, či podnikanie.

Na základe práve tejto kauzality sa pokúsime vysvetliť prepojenosť týchto tém a potrebu ich spoločného riešenia.

### Aktivácia ťažko zamestnateľných skupín obyvateľstva

Slovensko sa od 90-tych rokov nedokázalo vysporiadať s otázkou marginalizovaných komunít a to nielen Rómov. Hoci Rómovia tvoria značný percentuálny podiel na celkovom

počte príslušníkov marginalizovaných komunít, nie je možné opomíňať i tých ostatných - osoby vylúčené zo spoločnosti v dôsledku choroby, chudoby a závislosti. Pre ľahší pohľad na problém preto skúsime namodelovať situáciu (úplne vymyslenú, ale veľavravnú práve pre tento analytický dokument):

### **Kedy? Rok 2050**

### **Kde? Slovensko**

Popis situácia na trhu práce:

- Miera zamestnanosti na Slovensku (vrátane Rómov) predstavuje 80%
- Miera nezamestnanosti na Slovensku (vrátane Rómov) predstavuje 4%
- Percentuálny podiel poberateľov štátnych sociálnych dávok na Slovensku:
  - Slováci 0,05%
  - Rómovia 0,01%
  - Migranti z tretích štátov 99,94%

Pochopiteľne sa jedná u úplnú fikciu. Ale autori úmyselne nastolili situáciu, v ktorej sa Slováci ocitli v roku 1918 v rozpadajúcom sa Rakúsko-Uhorsku. Slováci predstavovali národ, ktorý bol mimoriadne chudobný, ktorí nemal takmer žiadne vzdelanie a len minimálne šance na to, aby sa integroval na voľnom trhu práce Európy. Tiež je potrebné dodať, že nástroje APTP či inej formy regulácie vývoja na trhu práce boli v plienkach a na Slovensku vôbec neexistovali.

Tí, čo sa nebáli, boli súčasťou exodu Slovákov do USA a Kanady. Ale väčšina z nich zostala žiť na Slovensku. Len málo Slovákov bolo zamestnaných v priemysle, alebo službách. Väčšina obyvateľstva žila na vidieku bez vody a kanalizácie, či električky. Z historických prameňov vieme, ako veľmi trpeli Slováci v dôsledku alkoholizmu a úžery. A práve tento status Slovákov na sklonku existencie monarchie je veľmi podobný statusu, ktorý pripisujeme dnes slovenským Rómom. Ak sa dokázali Slováci vychádzajúci z podobných pomerov, bez dotácií z EU fondov a sociálnych dávok stať súčasťou modernej civilizácie v priebehu 20 rokov, prečo by takýto posun nebol možný aj u marginalizovaných komunít? Kde robíme chybu? A sú naozaj MRK triednym nepriateľom, ktorý parazituje na tejto krajine? Naozaj ich potrebujeme nahradiť cudzincami, ktorým dáme šancu na nový domov? A je vôbec tento model trvalo udržateľný? A prinesie tento model také očakávania, aké máme? Aké riziká nám hrozia, ak si nedáme pozor na fakt, že i napriek skutočnosti, že na Slovensku žijú stotisíce MRK bez

pracovných príležitostí, uprednostníme voľné pracovné miesta cudzincom a nie MRK? A nielen integrácia MRK na trhu práce je ohrozená pracovnou migráciou z tretích krajín, ale aj ostatných marginalizovaných komunít.

Sme toho názoru, že tak ako sa Slováci dokázali integrovať do modernej spoločnosti a potlačiť všetky negatívne spoločenské javy, ktoré nás vrhali do bahna sociálneho vylúčenia, je možné modernými a systémovými opatreniami dosiahnuť i integráciu osôb z marginalizovaných komunít, najmä Rómov. Okrem toho je potrebné si uvedomiť, že najviac detí sa rodí práve v prostredí s nižším sociálnym statusom. Teda budúca pracovná sila sa narodila, ale bez dodatočnej intervencie štátu sa len ťažko uplatní na trhu práce a vytvorí tak priestor pre zahraničnú pracovnú silu.

A ako si vieme predstaviť naše Slovensko v roku 2050, ak by sme s prekvapením zistili, že zamestnanosť Rómov je rovnaká ako zamestnanosť Slovákov? Resp. ak by miera nezamestnanosti v MRK bola veľmi nízka? Čo by sa stalo, ak by najväčší podiel na miere nezamestnanosti mali cudzinci z tretích štátov, ktorí by uviazli v záchranej sieti sociálneho systému?

Domnievame sa, že rast miery zamestnanosti Rómov, ale i iných marginalizovaných komunít máme ako krajina len a len vo vlastných rukách. Považujeme za potrebné podrobiť kritickej analýze metódy, ktoré boli doposiaľ používané a ktoré neprinášajú želaný efekt.

Základným nástrojom pre rast miery zamestnanosti marginalizovaných komunít je systémová intervencia zacielená na mnoho strannú pomoc. Táto pomoc nemá spočívať len v hľadaní pracovných príležitostí a vyplácaní dávok v hmotnej núdzi. Žiada si adresný a až personalizovaný prístup. Intervencia musí prebehnúť v bydlisku a i na pracovisku. Intervencia nemá mať len charakter zabezpečenia práce, ale i sociálneho a psychologického poradenstva, sociálne učenia a profesionálneho vzdelávania. A celý proces pomoci a intervencie musí trvať nepretržite po dlhší čas. Teda je to niečo, čo štát z titulu nastavených procesov a personálneho zabezpečenia úradov práce ani nedokáže zabezpečiť.

Štát dokáže vytvoriť legislatívne zázemie, finančné krytie týchto aktivít a evaluáciu aktivít. Môže zabezpečiť i vzdelávanie odborníkov a metodickú pomoc. Zvyšok činností – a teda aj ich drvivá väčšina – musí prebiehať v teréne (v rodine, na pracovisku, v komunite).

Sme presvedčení, že zapojením samospráv a zabezpečením dlhodobého a plynulého financovania týchto aktivít, samosprávy budú ochotné prevziať na seba túto úlohu a prostredníctvom systému sociálnej pomoci a intervencie dokážu stimulovať sociálnu



i pracovnú integráciu MRK. Avšak je nutné umožniť i vytváranie tzv. verejno-súkromných partnerstiev, v rámci ktorých by vznikali chránené pracovné miesta. Opätovne zdôrazňujeme, že sa nejedná o sociálny podnik súčasného právneho stavu a ani o chránené pracoviská pre osoby so zdravotným postihnutím. Ide o inovatívne chránené pracovné miesta, ktoré majú vytvárané buď dočasne pre osoby schopné sa zamestnať na voľnom trhu práce po poskytnutí dočasnej intervencie, alebo i trvalé, ak ide o osoby, ktorých sociálne hendikepy sú natoľko vážne, že nedokážu odovzdávať trvalo svoju prácu inému zamestnávateľovi.

Autori sú presvedčení, že investícia do SYSTEMATICKEJ prípravy na zamestnanie a sociálnej integrácie, prinesie vyššie benefity, ako zamestnávanie príslušníkov tretích štátov, hoci bez ich zamestnávania by SR určite tiež trpela. Teda autorom nejde o úplnú elimináciu pracovnej migrácie z tretích krajín, ale o zohľadnenie faktu, že i na Slovensku existuje rozsiahla populácia jej vlastných obyvateľov, ktorá má problémy s integráciou a bez pomoci ich bude mať naďalej. Pomoc tejto skupine obyvateľov je dať im prácu a pomôcť im naučiť sa pracovať tak, aby sa na trhu práce udržali. Marginalizované komunity nikdy nedokážu zaplniť všetky diery na trhu práce. Je zrejmé, že i cudzinci budú musieť prichádzať. Avšak systematickou pomocou marginalizovaným komunitám i napriek vyššej vstupnej investícii štátu dokážeme nielen poskytnúť trhu práce nové ľudské zdroje, ale i pomôcť týmto ľuďom vymaniť sa z chudoby, zastaviť jej reprodukciu a dať ich deťom a mládeži šancu na sociálnu integráciu vo vlastnej krajine.

## A ako dosiahnuť tieto ambiciózne ciele?

1. Je potrebné veľmi rýchlo vyrovnať šance a príležitosti detí a mládeže z MRK v oblasti ich vzdelávania s podmienkami na vzdelávanie detí z majoritnej spoločnosti a v oblasti komunitného života.

- Najmä v dôsledku pandémie došlo k postihnutiu týchto detí stratou prístupu k vyučovaniu najzásadnejšie. Ani dnes zatiaľ nie sú na stole rezortu školstva návrhy, ako tento hendikep kompenzovať. Bez ohľadu na pandémiu majú tieto deti sťažený prístup ku vzdelávaniu. Jednak pre absenciu digitálnych technológií, na ktorých časť vzdelávania i mimo pandémiu prebieha, no zároveň i pre absenciu domácej podpory ku vzdelávaniu, motivácie učiť sa, resp. veľmi častým javom je zanedbávanie prípravy dieťaťa na vyučovanie so strany zákonných zástupcov. Teda problém nie je ani tak v samotnej škole, ako v rodine. Je nutné vynucovať plnenie si rodičovských povinností, avšak i napriek zákonným možnostiam, k tomuto vynucovaniu v praxi vôbec nedochádza. Okrem toho je potrebné povedať, že absentuje taká právna úprava, ktorá by rodiča potrestala tak, aby nebolo potrestané i dieťa. Vyrovnanie šancí s deťmi s funkčných rodín je preto veľmi ťažké, ba až hraničiace s nemožným.

Výsledkom je teda potreba novelizácie právnych predpisov smerom k sankcionovaniu rodičov, ktorí zanedbávajú prípravu na vyučovanie svojich detí (a je jedno, či sú z majoritnej spoločnosti alebo z MRK) a vynucovať plnenie týchto povinností pod hrozbou sankcie. Zároveň je však potrebné pomôcť takejto rodine, ktorá často ani nemá tie rodičovské zručnosti, aby dieťa k vyučovaniu viedla. Teda je potrebné obmedziť rodičovské práva takýmto rodičom a nariadiť deťom dodatočné do vzdelávania a rodičom účasť na kurze rodičovských zručností, ktorý zabezpečia sociálne pracovníčky priamo v komunite.

- Všetky horeuvedené služby je možné realizovať kvalifikovanou pracovnou silou – predovšetkým sociálnymi pracovníčkami, psychológmi a špeciálnymi pedagógmi. Avšak ich odmeňovanie vo verejnej správe je extrémne nízke a teda je ich na trhu práce nedostatok.
- No a napokon absentuje i infraštruktúra – teda dostatok komunitných centier, kde by mohli tieto aktivity prebiehať.

- Zavedenie dodatočného vzdelávania a kariérneho poradenstva pre deti z MRK prostredníctvom posilneného financovania základných škôl a komunitných centier.
2. Vytvorenie jednotnej metodiky práce s MRK, centralizovaného poradenstva pre sociálnych pracovníkov
- I napriek kvalitnému vzdelávaniu sociálnych pracovníkov na vysokých školách, v praxi vidíme množstvo nedostatkov v oblasti vedomostí. Jedná sa najmä o právne vedomosti. Na ich prácu vplyva niekoľko stovák zákonov, z ktorých väčšinu sociálne pracovníčky nemali v škole ani odprezentovanú a teda ich neovládajú.
  - Je potrebné pomôcť sociálnym pracovníkom v dvoch rovinách:
    - zvýšiť rozsah ich kompetencií, aby nemali len charakter pomáhajúceho povolania, ale aby mali i kompetencie vydávať rozhodnutia, či výchovné opatrenia,
    - je potrebné zjednotiť veľmi rozbuženú legislatívu a najmä jej neustále zmeny do formy metodických usmernení, alebo ucelených tematických metodík. K nim je potrebné zaviesť povinné atestovanie za účelom neustáleho odborného rastu (obdobné ako u špeciálnych pedagógov)
  - Vytvorenie call centra pre poradenstvo pre pomáhajúce profesie, ktoré dnes tak úspešne fungujú pre podnikateľov (v oblasti zamestnávania zo strany Inšpektorátov práce a v oblasti daňového poradenstva zo strany Finančnej správy)
3. Okamžité zvýšenie odmeňovania sociálnych pracovníkov pracujúcich priamo v teréne a podieľajúcich sa na APTP
- Ako je už vyššie uvedené nedostatok pracovných síl v sociálnej práci vychádza z veľmi nízkeho ohodnotenia ich práce. Je potrebné prehodnotiť ich odmeňovanie a najmä zabezpečiť finančné krytie ich práce. Je zrejmé, že ich práca sa prejaví na zvýšenom výbere daní a odvodov v budúcnosti a na znížení poberateľov dávok v hmotnej núdzi. Teda jediným subjektom, ktorý bude profitovať z ich práce je štát. Preto sme presvedčení, že je potrebné krytie ich odmeňovania financovať zo štátneho rozpočtu (resp. z adresne nasmerovaných zdrojov EU, avšak bez sústavného vypadávania tohto financovania).

- Okrem sociálnych pracovníkov je potrebné financovať i ostatný personál, ktorý sa podieľa na integrovaní marginalizovaných komunít na trhu práce. Jedná sa najmä o rôznych majstrov, ktorí by mali dohliadať na pracovné úlohy, ich plnenie a výkony pracujúcich. Ďalej by to mali byť mentori, či tútori na pracovisku. A napokon i pomocní učitelia, psychológovia, sociálni a špeciálni pedagógovia.
- Platenie len jedného spektra pracovníkov by zaručene prinieslo menšie benefity a predĺžilo by dobu integrácie a teda i náklady na realizáciu všetkých služieb. Rovnako by to znížilo efektívnosť a úspešnosť poskytnutých služieb.

#### 4. Zvážiť presun problematiky zníženej zamestnateľnosti MRK a s ňou súvisiacich nástrojov APTP na úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity, alebo aspoň zapojiť tento úrad do súčinnosti s UPSVaRom

- Najprv je potrebné vysvetliť, dôvody, pre ktoré je autori považujú za potrebné vykonať túto politickú a sociálnu zmenu. Úrady práce reprezentujú štátnu moc v oblasti sociálnej pomoci a zamestnanosti. Avšak špecifické otázky sa z pozície úradu len ťažko realizujú. Je zrejmé, že horeuvedené služby a intervencie je možné realizovať len v teréne a nie od zeleného stola štátneho úradu. Práve úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity má veľmi dobré odborné personálne zabezpečenie i skúsenosti z terénu. Samozrejme, že táto reforma by si žiadala i posilnenie kapacít administratívneho typu, ktorým disponujú práve úrady práce.
- Ďalším krokom by malo byť posilnenie kompetencií úradu splnomocnenca ale i personálneho zabezpečenia tohto úradu. Rovnako by muselo dôjsť k finančnému krytiu financovania nástrojov APTP cez tento úrad. Ideálny model by bol vo forme národných projektov, kde by sa využíval i systém paušálnych výdavkov, čím by sa znížila administratívna náročnosť ich zúčtovávania. Avšak práce kvalitu a plnenie merateľných ukazovateľov by dozoroval a kontroloval odborný personál úradu splnomocnenca a nie radový úradník. Častým problémom je práve zadefinovanie merateľných ukazovateľov, ktoré často končia len počtom zapojených osôb do projektu bez zhodnotenia reálnych výstupov a úspešnosti klientov na trhu práce.

- Úrad splnomocnenca by bol schopný poskytovať i metodickú pomoc a odborné rady, sledoval by schopnosť odborného personálu v teréne ďalej sa vzdelávať a podporoval by ďalšie vzdelávanie tohto personálu.
5. Zavedenie legislatívnej úpravy o chránenom zamestnávaní pre ťažko zamestnateľné skupiny obyvateľov v zákone o sociálnom podnikaní.
- Jednalo by sa o novelu, ktorou by sa upravil zákon o sociálnom podnikaní v rozsahu vyšších benefitov pre zamestnávateľa, ktorý zamestná ťažko zamestnateľné skupiny obyvateľov, ktorý sťažujú zamestnateľnosť posúdi sociálny pracovník sociálnym posudkom. Pričom sa nebude hľadiť len na zdravotné postihnutie, ale i na sociálne hendikepy.
  - Vytvorenie registra chránených pracovných miest v sociálnych podnikoch vytvorených samosprávami, alebo subjektami tretieho sektora ako prechodných zamestnávateľov.
  - Cieľom tohto opatrenia by bolo, aby sociálny podnik mohol mať finančne krytých i pracovníkov, ktorí budú priamo poskytovať sociálne, psychologické a vzdelávacie služby tomuto pracovníkom so statusom chráneného pracovného miesta.
6. Vyvlastňovania pozemkov, resp. zaťaženia vlastníkov pozemkov s cieľom vybudovania základnej hygienickej infraštruktúry pre obyvateľov osád
- Obyvatelia osád často nemajú prístup k vode a teda ani základnej hygiene. Ich integrácia na trhu práce je i z tohto hľadiska veľmi ťažká. A hoci sa jedná o tému, ktorá akoby nepatrila do oblasti zamestnanosti, je potrebné ju do tejto kategórie zaradiť, nakoľko má na zamestnateľnosť obyvateľov vylúčených komunit priamy vplyv.

Túto časť dokumentu sme venovali vnútorným kapacitám trhu práce, ktoré sú azda najťažšie využiteľné a o ktoré sme povinní zabojsovať skôr, než ich pracovné miesta na trhu práce zaberie zahraničná pracovná sila. Ako najvýznamnejší argument by mali poslúžiť práve finančné hodnoty, ktoré by spoločnosť vďaka ich integrácii na trhu práce mohla získať. Všetky horeuvedené opatrenia obnášajú i vysoké spoločenské investície, ale je potrebné jedným dychom dodať, že **NÁVRATNÉ**. Očakávanými výsledkami by mal byť pokles poberateľov štátnych sociálnych dávok, zníženie kriminality, potlačenie reprodukcie chudoby a napokon i zvýšený príjem na daniach a odvodoch verejného zdravotného a sociálneho poistenia.

Táto oblasť zrejme nenarazí na nedostatok financií vzhľadom na fakt, že je možné ju financovať zo štrukturálnych fondov, ale najmä na nedostatok odborných personálnych kapacít pomáhajúcich profesií, ktoré sa uplatnili v súkromnom sektore, hoci vyštudovali sociálnu prácu. Ich návrat do vyštudovanej profesie už nebude taký ľahký.

## Sociálne a odťažovacie služby ako nástroj a uvoľnenie vnútorných kapacít trhu práce

Systém sociálnej starostlivosti pre občanov v nepriaznivej životnej situácii v Slovenskej republike tvoria tri základné oblasti – podpora formou štátnych sociálnych dávok, sociálno-právna ochrana a kuratela a sociálne služby. V tomto príspevku sa venujeme téme sociálnych a odťažovacích služieb, ktoré sú určené pre osoby so závislými osobami.

### Sociálne služby

Aktuálne východiská sociálnych služieb je potrebné vnímať aj v kontexte viacerých ľudsko-právnych dokumentov a tiež z Ústavy Slovenskej republiky<sup>207</sup>. Základné východiská je možné vidieť v Dohovore OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím<sup>208</sup>, ktorý Slovenská republika ratifikovala v roku 2010 a je súčasťou našej legislatívy. V súlade s týmto Dohovorom sa následne upravujú viaceré legislatívne dokumenty a ním je aj výrazne ovplyvnený zákon o sociálnych službách. Ústava Slovenskej republiky a aj viaceré medzinárodné dokumenty určujú základné východisko pre poskytovanie sociálnych služieb a tým je ľudsko-právny prístup. Ľudsko-právny prístup vníma občanov v nepriaznivej sociálnej situácii ako súčasť rovnakej spoločnosti a prisudzuje im rovnaké práva a povinnosti, ako všetkým ostatným občanom v spoločnosti.

Hlavné princípy ľudsko-právneho prístupu sú<sup>209</sup>:

- Inklúzia

<sup>207</sup> <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>

<sup>208</sup> <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/legislativa/socialna-pomoc-podpora/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>

<sup>209</sup> [https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_di/publikacie/Vyznam\\_podmienok\\_kvality\\_socialnych\\_sluzieb\\_v\\_procese\\_transformacie\\_a\\_deinstitucionalizacie.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_di/publikacie/Vyznam_podmienok_kvality_socialnych_sluzieb_v_procese_transformacie_a_deinstitucionalizacie.pdf)

- Participácia
- Prístupnosť
- Nediskriminácia
- Rešpektovanie inakosti/rozdielnosti
- Rovnaké príležitosti
- Rešpekt pred prirodzenou dôstojnosťou

Poskytovanie sociálnych služieb v Slovenskej republike upravuje **zákon o sociálnych službách**<sup>210</sup>. Sociálne služby sú zákon vníma ako odborné, obslužné a ďalšie činnosti, ktoré sú zamerané na prevenciu vzniku nepriaznivej sociálnej situácie fyzickej osoby, rodiny alebo komunity a jej riešenie alebo zmiernenie. Tieto dôvody vytvárajú základ pre definovanie cieľových skupín sociálnych služieb a aj vplyvajú na rozdelenie kompetencií jednotlivých aktérov v oblasti sociálnych služieb a boli zohľadnené pri definovaní základných cieľových skupín v rámci prípravy koncepcie.

Vychádzajúc už z uvedeného ľudsko-právneho prístupu sú v zákone o sociálnych službách definované základné práva prijímateľov sociálnych služieb, ktorí do týchto služieb vstupujú dobrovoľne a na základe svojej slobodnej vôle. Zákon definuje práva pri poskytovaní sociálnych služieb v § 6, kde je okrem iného uvedené, že fyzická osoba má právo na poskytovanie sociálnej služby, ktorá svojim rozsahom, formou a spôsobom poskytovania umožňuje realizovať jej základné ľudské práva a slobody, zachováva jej ľudskú dôstojnosť, aktivizuje ju k posilneniu sebestačnosti, zabraňuje jej sociálnemu vylúčeniu a podporuje jej začlenenie do spoločnosti; právo na zabezpečenie dostupnosti informácií v jej zrozumiteľnej forme o druhu, mieste, cieľoch a spôsobe poskytovania sociálnej služby, o úhrade za sociálnu službu a o cieľovej skupine, ktorej je poskytovaná. Ďalej má prijímateľ sociálnej služby právo na utvorenie podmienok na zabezpečenie osobného kontaktu, telefonického kontaktu, písomného kontaktu alebo elektronického kontaktu s osobou, ktorú si sám určí, najmä na účel ochrany jeho práv a právom chránených záujmov, nadväzovania a udržiavania sociálnych väzieb s rodinou a komunitou a udržiavania partnerských vzťahov, na nenarušovanie svojho

<sup>210</sup> <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-448>

osobného priestoru okrem situácie, ktorá neznesie odklad a vstup je nevyhnutný na ochranu jeho života, zdravia alebo majetku, na ochranu práv a slobôd iných fyzických osôb alebo ochranu majetku zariadenia a podieľať sa na určovaní životných podmienok v zariadení uvedenom v § 34 až 39 prostredníctvom zvolených zástupcov prijímateľov sociálnej služby pri úprave domáceho poriadku, pri riešení vecí súvisiacich s podmienkami a kvalitou poskytovania sociálnych služieb a výbere aktivít vykonávaných vo voľnom čase. V prípade, ak je prijímateľom sociálnej služby dieťa, má právo podieľať sa na určovaní životných podmienok v zariadení samo alebo prostredníctvom svojho zákonného zástupcu alebo fyzickej osoby, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu. S právami prijímateľa sociálnej služby idú ruka v ruke aj povinnosti poskytovateľa sociálnej služby. Základné sú: prihliadanie na individuálne potreby prijímateľa sociálnej služby, aktivizovanie prijímateľa sociálnej služby podľa jeho schopností a možností, poskytovanie sociálnej služby na odbornej úrovni a povinnosť spolupracovať s rodinou, obcou a komunitou pri utváraní podmienok na návrat prijímateľa, sociálnej služby poskytovanej v zariadení s celoročnou pobytovou formou, do prirodzeného rodinného prostredia alebo komunitného prostredia s prednostným poskytovaním sociálnej služby terénou formou, ambulantnou formou alebo týždennou pobytovou formou a to so súhlasom prijímateľa sociálnej služby a pri rešpektovaní jeho osobných cieľov, potrieb, schopností a zdravotného stavu. Z uvedeného je jasné, že prednosť majú sociálne služby na komunitnej úrovni, ktoré predstavujú predovšetkým terénne, ambulantné a nízko kapacitné pobytové sociálne služby. Podľa druhu delíme sociálne služby do piatich základných okruhov. V každom okruhu sú definované jednotlivé sociálne služby. Sociálne služby podľa druhu sú: a) Sociálne služby krízovej intervencie b) Sociálne služby na podporu rodiny s deťmi c) Sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku d) Sociálne služby s použitím telekomunikačných technológií e) Podporné služby Sociálne služby sa môžu medzi sebou kombinovať a spájať tak, aby sa čo najlepšie riešila nepriaznivá sociálna situácia občanov.

Zákon o sociálnych službách upresňuje jednotlivých účastníkov sociálnych služieb, kde má hlavné miesto prijímateľ sociálnych služieb. Ďalšími účastníkmi sociálnych služieb sú poskytovatelia sociálnych služieb, ktorí môžu byť verejní a neverejní. Okrem nich sú účastníkmi sociálnych služieb – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, vyššie územné celky, obce, partnerstvá a iné osoby, ktoré majú práva a povinnosti vo vzťahu k tomuto zákonu.



Samostatné postavenie medzi účastníkmi sociálnych služieb má partnerstvo, ktoré je definované ako zoskupenie osôb vytvorené na účel realizácie projektov alebo programov na predchádzanie vzniku alebo zmiernenie nepriaznivých sociálnych situácií alebo riešenie týchto situácií pomocou programov komunitnej práce. Partnerstvo môže byť vytvorené najmä obcou, vyšším územným celkom, úradom práce, sociálnych vecí a rodiny, zástupcami komunity a inou osobou. Poskytovatelia sociálnych služieb musia pri ich poskytovaní dodržiavať podmienky kvality poskytovanej sociálnej služby, ktoré definuje príloha č. 2 zákona o sociálnych službách. Oblasť kvality sociálnych služieb je aj národnou prioritou v oblasti rozvoja sociálnych služieb. Je nevyhnutné uviesť, že zodpovednosť za kvalitu sociálnej služby nenesie len samotný poskytovateľ, ale aj jeho zriaďovateľ.

Cieľom národných priorít je pozitívne ovplyvniť rozvoj sociálnych služieb na Slovensku a zabezpečiť tak realizáciu práva občana na poskytovanie sociálnej služby so zohľadnením ľudsko-právneho a nediskriminačného prístupu a dôrazom na rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, ale zároveň aj zabezpečiť dostupnosť sociálnych služieb v súlade s potrebami cieľových skupín a komunity. Národné priority definujú nasledovné špecifické ciele:

- zabezpečiť realizáciu práva občana na poskytovanie sociálnej služby so zohľadnením ľudskoprávneho a nediskriminačného prístupu a dôrazom na rešpektovanie ľudskej dôstojnosti
- zabezpečiť dostupnosť sociálnych služieb v súlade s potrebami cieľových skupín a komunity
- zabezpečiť rozvoj sociálnych služieb dostupných pre osoby v segregovaných lokalitách s prítomnosťou koncentrovanej a generačne reprodukovanej chudoby
- zvýšiť dostupnosť komunitných sociálnych služieb s dôrazom na rozvoj sociálnych služieb pre rodinu, ktorá sa stará o svojho člena odkázaného na pomoc inej osoby pri sebaobsluže
- deinštitucionalizovať sociálne služby
- presadiť princíp integrovanej dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti
- zaviesť systém zabezpečenia a hodnotenia podmienok kvality poskytovaných sociálnych služieb.<sup>211</sup>

## SENIORI

Dostupnosť sociálnych služieb pre seniorov sa stáva stále naliehavejšou výzvou najmä v súvislosti so spomínaným demografickým vývojom populácie. Za posledných desať rokov sa

<sup>211</sup> file:///C:/Users/VYZAKO-NB/Desktop/soc.%20slu%C5%BEby/soc.%20sluzby.pdf

zvýšil najrýchlejšie počet obyvateľov v poproduktívnom veku 65+, pričom počet obyvateľov v produktívnom veku 15 až 64 mal klesajúcu tendenciu. V roku 2008 na každého obyvateľa vo veku 65+ pripadalo šesť osôb v produktívnom veku, v roku 2017 to bolo 4,43 osoby. Sociálne služby boli decentralizované z orgánov štátu do samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov a obcí. Ich zabezpečenie a rozvoj je ovplyvnený najmä uplatňovanou sociálnou politikou subjektov územnej samosprávy a vyčleneným objemom finančných prostriedkov vo verejných rozpočtoch pre túto oblasť.<sup>212</sup> Seniori, ktorí sú odkázaní na pomoc iných určite ocenia podporu opatrovateľskej služby. Financovanie týchto odťažovacích služieb pre príbuzných je však viazané na národné projekty a teda abscentuje trvalá udržateľnosť systému domácej starostlivosti. Rovnako je nedostatok kapacít v zariadeniach sociálnych služieb, ktorých financovanie tiež nie je dostatočné. Rastom počtu seniorov je nutné počítať s výraznou finančnou záťažou sociálneho systému v budúcnosti a s poklesom vyplácaných dôchodkov.

## OSOBY SO ZDRAVOTNÝM ZNEVÝHODNENÍM

Osoby so zdravotným postihnutím tvoria druhú veľkú cieľovú skupinu v oblasti sociálnych služieb. Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím<sup>213</sup> definuje zdravotné postihnutie ako vyvíjajúci sa koncept a výsledok interakcie medzi osobou s postihnutím a subjektívnymi a vonkajšími bariérami, ktoré bránia v plnom a efektívnom začlenení sa do spoločnosti na rovnakom základe s inými. Táto definícia vedie k tomu, že skupina osôb so zdravotným postihnutím je veľmi široká. Veľmi často sú osoby so zdravotným postihnutím aj v seniorskom veku a preto sa nedajú úplne špecifikovať všetky sociálne služby, ktoré môžu byť poskytované pre osoby so zdravotným postihnutím. Poskytovanie sociálnych služieb pre osoby so zdravotným postihnutím je dôležité sledovať v kontexte biodromálneho a holistického prístupu a to preto, že túto skupinu tvoria všetky vekové kategórie obyvateľov. Osoby so zdravotným postihnutím majú podobne ako aj bežní ľudia rôznorodé potreby, ktoré sa v rôznych fázach ich života menia a tiež podobne ako bežná populácia potrebujú rôzne druhy podpory a kompenzácií v závislosti od ich individuálnej situácie. Poskytovanie a zabezpečovanie na mieru šitej a individualizovanej podpory pre ľudí so zdravotným postihnutím patrí medzi základné ľudské práva a preto je nevyhnutné v jej plánovaní a

<sup>212</sup> <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/b8e2a0e2-4a1e-4d0a-8a1a-c1a3a31ce873>

<sup>213</sup> <https://www.employment.gov.sk/files/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>

poskytovaní postupovať v súlade s Dohovorom OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.<sup>214</sup>

**Tabuľka č.5: Potreba služieb podľa etáp životného cyklu.**

Etapy životného cyklu	Priorita služieb a podpory	Zodpovednosť	Cieľ
Ranný vek, detstvo 0 – 7 rokov	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intenzívna zdravotná starostlivosť</li> <li>Včasná intervencia</li> <li>Špeciálnopedagogické poradenstvo</li> <li>Kompenzačné pomôcky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zdravotnícke služby</li> <li>Sociálne služby</li> <li>Predškolské zariadenia</li> <li>Špeciálne pedagogické poradne</li> <li>Pediatri</li> <li>ÚPSVaR – príspevky na Pomôcky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stimulácia komplexného rozvoja dieťaťa a príprava na jeho prechod z domáceho prostredia do vzdelávacieho systému</li> </ul>
Adolescencia 7 – 15/18 rokov	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inkluzívne vzdelávanie</li> <li>Podporné sociálne služby</li> <li>Kompenzačné pomôcky</li> <li>Monitoring zdravotného stavu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Školy a špeciálne Pedagogické poradne</li> <li>Samosprávne kraje</li> <li>ÚPSVaR – príspevky na pomôcky</li> <li>Pediatri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zvládnuté zaradenie do školy</li> <li>Rozvoj sociálnych zručností</li> <li>Príprava na prácu</li> </ul>
Dospelosť 19 – 30 rokov	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktivizácia a zamestnávanie (aj podporované)</li> <li>Podporné sociálne služby</li> <li>Ďalšie vzdelávanie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Osoba so zdravotným postihnutím</li> <li>ÚPSVaR – služby zamestnanosti, kompenzácie</li> <li>Samosprávne kraje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podpora samostatného života</li> <li>Aktivizácia a zamestnávanie</li> </ul>
Stredný vek 30 – 60 rokov	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podpora nezávislého života (bývanie,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Osoba so zdravotným</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podpora samostatného</li> </ul>

<sup>214</sup> file:///C:/Users/VYZAKO-NB/Desktop/soc.%20slu%C5%BEby/soc.%20sluzby.pdf

	práca, partnerské vzťahy) • Podporné sociálne služby	postihnutím • Miestna samospráva • ÚPSVaR • Samosprávne kraje	života a maximálnej miery sociálneho začlenenia do miestnej komunity
Starší vek 60+	• Sociálne a podporné sociálne služby pre seniorov • Zdravotná starostlivosť	• Osoba so zdravotným postihnutím • Rodina • Miestna samospráva	• Podpora samostatného života a zabezpečenie kvalitného prežitia seniorského veku

Zdroj: Nezávislá platforma SocioFórum

Ostatné sociálne služby vymenované vyššie sú len ťažko dostupné a fixujú tak kvalitné pracovné sily v domácom prostredí. Pripútaním zdravotne postihnutej osoby k osobe s plným výkonom na trhu práce spôsobuje jej odchod z trhu práce, ohrozuje ju budúcou chudobou, stratou pracovných zručností (v závislosti od dĺžky zotrvania takejto osoby mimo trhu práce) a napokon i znižuje výber daní a odvodov zo zárobkovej činnosti takejto osoby. Odťažovanie takýchto produktívnych osôb na trhu práce poskytovaním rôznych druhov sociálnych služieb preto musí tvoriť neoddeliteľnú súčasť opatrení, ktorými má prísť k mobilizácii vnútorných kapacít trhu práce. Rovnako sa tým vytvára priestor pre vytváranie pracovných miest pre osoby s nižšou kvalifikáciou, alebo bez kvalifikácie na úrovni poskytovania opatrovateľských služieb denných stacionárov. Na týchto pracovných miestach sa môžu uplatniť práve osoby so zníženou schopnosťou integrovať sa na trhu práce. Práve tieto pracoviská môžu byť vytvárané samosprávami, alebo organizáciami v ich zriaďovacej pôsobnosti s cieľom vytvárať chránené pracoviská.

## SLUŽBY NA PODPORU RODINY S DEŤMI

Deti tvoria samostatnú skupinu osôb, ktoré fixujú pracovné zdroje mimo trhu práce. Ak sa jedná o deti so zdravotným postihnutím, vzniká predpoklad dlhodobej, ba trvalej straty takéhoto ľudského zdroja pre trh práce. Služby na podporu rodiny s deťmi v nepriaznivej

sociálnej situácii sú samostatne upravené. Zákon o sociálnych službách<sup>215</sup> v oblasti zosúlad'ovania rodinného a pracovného života zakotvuje podporné opatrenie, ktorým je poskytovanie ambulantnej alebo terénnej sociálnej služby tým rodičom s deťmi, ktorí majú záujem o profesijný rast alebo vykonávajú iné aktivity s cieľom začať pracovať alebo vrátiť sa do práce. Preto v čase, keď sa rodič zúčastňuje napr. rekvalifikačného kurzu, poskytujú sa v rámci tejto sociálnej služby rodine rôzne úkony zabezpečujúce starostlivosť o dieťa a o domácnosť (napr. stravovanie, osobná hygiena, obliekanie, príprava na školské vyučovanie, sprevádzanie do školy alebo na voľnočasové aktivity).<sup>216</sup>

Existujú ďalšie situácie v živote rodičov, ktoré spôsobujú krízovú sociálnu situáciu. Okrem dieťaťa so zdravotným hendikepom to môžu byť aj chudoba, strata zamestnania, strata bývania, duševné ochorenie, neriešenie vlastných problémov, finančná zadlženosť, závislosť na alkohole alebo omamných látkach, strata blízkych osôb. Pre zabezpečenie riešenia nepriaznivej a krízovej sociálnej situácie sú v zákone o sociálnych službách<sup>217</sup> definované viaceré sociálne služby. Treba však zdôrazniť, že ide o služby, ktoré nemajú zabezpečené stabilné a udržateľné financovanie v rámci systému sociálnych služieb. Riešenie nepriaznivej sociálnej situácie je často prierezové a sociálne služby tvoria len časť systému, ktorý by mal tejto cieľovej skupine pomáhať. Okrem sociálnych služieb sa tejto oblasti venuje aj systém sociálno-právnej ochrany a sociálnej kurately, aktivity z rezortov zdravotníctva, školstva, spravodlivosti a vnútra. Primárne je táto oblasť v kompetencii štátu, obcí a miest. Základným prístupom pre riešenie a podporu tejto cieľovej skupiny by mala byť prevencia, ktorá môže znižovať alebo eliminovať riziko výskytu nepriaznivých a krízových situácií. Prevencia musí byť komplexná a musí vzájomne prepájať rôzne rezorty na miestnej a aj krajskej úrovni. V rámci riešenia podpory tejto cieľovej skupiny existuje na národnej úrovni viacero národných programov (Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe a ďalšie z nej vychádzajúce dokumenty, Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 a ďalšie), ktoré majú riešiť túto podporu, ale často ich prepojenie smerom k samotným občanom v nepriaznivej a krízovej situácii nie je dostatočné a bude potrebné tieto národné programy revidovať a zefektívniť. No na druhej strane je možné začať vytvárať

<sup>215</sup> <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-448>

<sup>216</sup> <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/ponuka-socialnych-sluzieb/socialne-sluzby-podporu-rodiny-detmi.html>

<sup>217</sup> <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-448>

regionálne platformy pre riešenie problémov tejto cieľovej skupiny, ktoré budú zložené zo zástupcov obcí a miest.<sup>218</sup>

Väčšina sociálnych služieb je podfinancovaná a tak je reálne sťažená rovnosť prístupu k týmto službám. Napríklad služba podpory samostatného bývania je mimoriadne ťažko dostupná, nakoľko samosprávy nedisponujú potrebným počtom bytových jednotiek.

Základnou službou pre podporu rodiny je obyčajné predškolské zariadenie, ktoré bolo neoddeliteľnou súčasťou socialistickej politiky plnej zamestnanosti. Nedostatok kapacít v predškolských zariadeniach (okrem niektorých regiónov na východe Slovenska) vytvára nerovnosť šancí v prístupe na trh práce, ktoré najviac vyostrujú rodové rozdiely na Slovensku a neskôr spôsobujú i budúcu chudobu žien na dôchodku. Podľa posledných štatistík žena s tromi deťmi má až o ¼ nižší dôchodok ako žena bezdetná. Pre ochranu rodových rozdielov v odmeňovaní a dôchodkoch je viac ako nutné zabezpečiť dostatok voľných miest v predškolských zariadeniach a tým uvoľniť deťmi viazané ľudské zdroje pre ich návrat na trh práce. Aj tieto ženy – matky tvoria vnútorný potenciál trhu práce, ktorý sa nedokáže vrátiť na trh práce pre absenciu voľných miest v predškolských zariadeniach.

<sup>218</sup> file:///C:/Users/VYZAKO-NB/Desktop/soc.%20slu%C5%BEby/soc.%20sluzby.pdf

**Návrhová časť:**

1. Okamžite zvýšiť kapacity materských škôl a detských jasí a ich dostupnosť. Je viac ako potrebné, aby matky v produktívnom veku nezostávali doma s deťmi, hoci chcú ísť do zamestnania. A je dôležité si uvedomiť, že ich pracovnú pozíciu môže za čas ich materskej dovolenky získať pracovník z tretích krajín. Rovnako je potrebné spomenúť i skutočnosť, že najmä ženy s viacerými deťmi dlhodobým výpadkom z pracovného procesu strácajú pracovné návyky, sebadôveru, sebahodnotenie a budúci dôchodok, nakoľko sú v tomto čase poistencami štátu.
2. V krátkodobom horizonte zvýšiť kapacity denných stacionárov pre ŤZP pre účely odťaženia pracujúcich príbuzných – dôvody tohto opatrenia sú úplne rovnaké ako dôvody uvedené pri predchádzajúcom. Ibaže závislou osobou je osoba so zdravotným postihnutím.
3. Rovnako je potrebné zdostupniť domácu starostlivosť alebo ústavnú starostlivosť o ŤZP pre každého príbuzného, ktorý by sa inak musel vzdať práce

Záverom je potrebné dodať, že vnútorné kapacity trhu práce sú tvorené i takými osobami, ktoré stoja mimo trh práce a nie sú evidovaní ako uchádzači o zamestnanie a preto skresľujú naše predstavy o disponibilných ľudských zdrojoch. Zároveň však práve tieto osoby predstavujú i najťažšie zamestnateľnú pracovnú silu s istou mierou hendikepov, s ktorými na trh práce vstupujú. Je preto dôležité im pomôcť tieto hendikepy kompenzovať a udržať ich na trhu práce.

Ich zaradenie na trhu práce bude mať pozitívne dopady:

1. Dopady na rast výberu daní a odvodov
2. Dopady na konkurencieschopnosť zamestnávateľov (najmä pri návrate pracovnej sily z materskej či rodičovskej dovolenky bez potreby zaúčania novej sily)
3. Dopady na bezpečnosť občanov a eliminácia protispoločenskej činnosti
4. Dopady na kultúrne a duchovné hodnoty spoločnosti
5. Dopady na sociálny systém a starnutie populácie
6. Dopady na samosprávy

#### Podkapitola 4.4.

### Návrhy systémových zmien – certifikovaných absolventských stáží, pri ktorých by mohol zamestnávateľ odmeňovať stážistu štipendiom nezat'áženým daňami a odvodmi

Mgr. Eva Kozárová

---

#### Absolventská stáž a stážovanie študentov počas štúdia.

Zamestnávanie absolventov prináša celospoločenský efekt. Zamedzenie odchodom mladých do zahraničia a znižovanie nezamestnanosti mladých prináša pozitívny efekt pre ekonomiku. Ide nielen o slovenský, ale celoeurópsky problém. Pretože mladí ľudia nezískajú základné pracovné návyky, vznikol fenomén tzv. „stratenej generácie“, generácie, ktorá pracovať chce, ale vlastne nemá kde. Úlohou štátu a školstva je pripraviť generáciu mladých na pracovný život a úlohou zamestnávateľov je vytvárať podmienky, aby títo absolventi mali kde pracovať.

Jednou z možností ako pomôcť naštartovať mladým ľuďom kariéru a dať im šancu je pracovná stáž už počas štúdia alebo absolventská stáž, ktoré musia byť podporované štátom.

Cieľom Národného projektu "Absolventská prax štartuje zamestnanie" je zvýšenie zamestnanosti a zamestnateľnosti mladých ľudí na trhu práce a začleňovanie mladých ľudí na pracovný trh. Projekt sa realizuje prostredníctvom dvoch hlavných aktivít ako aktívne opatrenie na trhu práce podľa § 51 a §54 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“)<sup>219</sup>. Avšak táto forma pomoci nie je právne nárokovateľná a teda ani neexistuje rovnaký prístup k záujemcom o túto pomoc z dôvodu nedostatku finančného krytia.

---

<sup>219</sup> Hlavnými aktivitami sú:  
Hlavná aktivita č. 1

Poskytovanie finančného paušálneho príspevku na vykonávanie absolventskej praxe podľa § 51 zákona o službách zamestnanosti. Absolventská prax sa vykonáva najmenej tri mesiace a najviac šesť mesiacov, bez možnosti jej predĺženia a opakovaného vykonávania v rozsahu 20 týždenne. Po skončení absolventskej praxe vydá



## Pracovná stáž

**Pracovná stáž** je forma odbornej praxe/ práce alebo dobrovoľníctva. Poskytuje budúcemu stážistovi šancu zistiť, ako firmy a procesy fungujú v praxi. Pracovnú stáž poskytujú firmy, organizácie či inštitúcie. Na pracovnú stáž sa môže prihlásiť človek (študent, absolvent, nadšenec pre danú oblasť), ktorý rád ukáže, čo v ňom je a získa nové skúsenosti a schopnosti priamo z praxe. Získa tiež zručnosti, ktoré mu pomôžu oveľa ľahšie zvládať štúdium na SŠ alebo na VŠ, rozšíri si svoje obzory a zistí, ktorým smerom sa v živote ne/bude uberať. Pracovná stáž môže byť platená alebo neplatená. **Neplatená stáž** je len počas krátkodobej stáži (max. 2 - 4 týždne). Vtedy sa stážistovi niekto venuje a zaučá ho (tým pádom namiesto platu získava skúsenosti a zručnosti). **Platená stáž je** ak sa stážista osvedčí a zostane na stáži dlhšie. Vtedy dostáva finančnú odmenu (plat alebo aspoň pokrytie cestovných a stravovacích nákladov a niečo motivujúce).<sup>220</sup> Neplatená stáž má však svoje výhody. Zručnosti a skúsenosti, ktoré

zamestnávateľ absolventovi školy potvrdenie o vykonaní absolventskej praxe. Oprávnenými výdavkami túto aktivitu sú paušálny príspevok pre absolventa školy vo výške 65 % sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa osobitného predpisu mesačne na úhradu jeho nevyhnutných osobných výdavkov, spojených s vykonávaním absolventskej praxe a náhrada poistného na úrazové poistenie absolventovi školy, počas vykonávania absolventskej praxe.

Podmienkou je, že musí ísť o občanov mladších ako 26 rokov veku vedených v evidencii uchádzačov o zamestnanie najmenej jeden mesiac, ktorí ukončili príslušným stupňom vzdelania sústavnú prípravu na povolanie v dennej forme štúdia pred menej ako dvomi rokmi a od jej ukončenia nemali pravidelne platené zamestnanie (zamestnanie, ktoré trvalo najmenej šesť po sebe nasledujúcich mesiacov). Vhodného absolventa školy môže navrhnúť aj sám zamestnávateľ, ale konečné rozhodnutie je v kompetencii príslušného úradu práce. Následne úrad práce s absolventom školy uzatvára dohodu o absolventskej praxi a so zamestnávateľom dohodu o zabezpečení podmienok vykonávania absolventskej praxe.

Hlavná aktivita č. 2

Poskytovanie finančného príspevku zamestnávateľovi, ktorý príjme do pracovného pomeru uchádzača o zamestnanie z oprávnenej cieľovej skupiny bez zbytočného odkladu, najneskôr do 30 kalendárnych dní od ukončenia vykonávania absolventskej praxe (ak sa s úradom nedohodne inak) v zmysle § 51 zákona o službách zamestnanosti, ktorú u daného zamestnávateľa vykonával. Zamestnávateľ sa zaviazá vytvoriť pracovné miesto na plný pracovný úväzok na dobu minimálne 9 mesiacov, pričom po dobu najviac 6 mesiacov bude toto pracovné miesto podporované finančným príspevkom. Následne je zamestnávateľ povinný udržať toto pracovné miesto počas ďalších 3 mesiacov. Oprávnenými výdavkami na túto aktivitu sú príspevok na úhradu preddavku na poistné na povinné verejné zdravotné poistenie, poistného na sociálne poistenie a povinných príspevkov na starobné dôchodkové poistenie platených zamestnávateľom, najviac vo výške sumy odvodov vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca v hospodárstve SR za 1. – 3. štvrtrok predchádzajúceho kalendárneho roka platených zamestnávateľom (294,96 €/ 2015). (Výška finančného príspevku bude v priebehu implementácie NP upravované v závislosti od valorizácie priemernej mzdy zamestnanca v hospodárstve SR za prvý až tretí štvrtrok kalendárneho roka, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa príspevok poskytuje.) Príspevok na zamestnanie absolventa školy môže zamestnávateľ získať na občanov vo veku do 29 rokov, ktorí v čase vstupu do tohto projektu spĺňajú definíciu absolventa školy.

Absolventská prax v zmysle tohto národného projektu je určená len pre absolventov, ktorí majú trvalý pobyt, a teda aj sú evidovaní na úrade práce sídliacom v ktoromkoľvek kraji okrem Bratislavského samosprávneho kraja. V roku 2020 bola výška príspevku najviac 374,52 eura mesačne.

<sup>220</sup> <https://www.pracovnestaze.sk/preco-staze>

stážista nadobúda sú niekedy viac ako peniaze. Zamestnávateľia často hľadajú absolventov so skúsenosťami a tie tu mladý človek nadobúda.

### Mladí ľudia majú tri rôzne možnosti, ako si môžete nájsť stáž<sup>221</sup>:

Prvou sú **stáže zverejnené na internete formou inzerátu**, podobne ako tradičné pracovné miesta. Množstvo ponúk odbornej praxe nájdeme aj na rovnakých stránkach kde pracovné ponuky. Mnoho ďalších možností sú zverejnené na firemných webových stránkach a miestach vytvorených pre inzerciu. Na Slovensku je takouto stránkou [www.profesia.sk](http://www.profesia.sk) alebo môžete využiť portál **Pracovné stáže**. Netreba sa však obracať len na jednu stránku, ale pokojne sa snažte zistiť si informácie aj na webových stránkach konkrétnych firiem či iných podobných stránkach rôznych slovenských inštitúcií zabezpečujúcich prax na Slovensku i v zahraničí.

Druhou možnosťou sú **príležitosti**, ktoré sú **skryté**, no napriek tomu dostupné. Ide o ponuky v novších alebo menších firmách, ktoré nie sú dostupné širokej verejnosti. Záujemcovia sa k nim dostávajú na základe prepojenia zamestnancov s ich priateľmi, členmi rodiny, bývalými zamestnávateľmi, spolužiakmi alebo je možné dostať sa k nim na základe vlastných osobných kontaktov či odporúčaní okolia.

Treťou možnosťou sú príležitosti, ktoré si vytvoríte vy sami. Ak máte záujem pracovať v nejakej firme či v organizácii, ponúknite im svoje schopnosti a prejavte záujem o absolvovanie stáže. Je to skvelá skúsenosť nie len pre vás, ale aj pre firmu či inštitúciu, ktorá pred tým stážistu nemala.

Podľa zákonov Slovenskej republiky však neexistuje ani v zákonníku práce a ani v občianskom zákonníku zmluva alebo dohoda o stáži. To znamená, že v prípade stáže nejde o zamestnávanie v pravom zmysle slova. Pracovná stáž je určitou formou odbornej praxe, práce alebo dobrovoľníctva. Pre stážistu predstavuje proces vzdelávania, nadobúdania, rozvíjania zručností, skúseností, schopností, prepojenie teórie s praxou. Zároveň môže byť prostriedkom, ktorý pomôže získať zamestnanie. Na strane subjektov ponúkajúcich stáže (rôzne spoločnosti, inštitúcie čo organizácie) je to predovšetkým príležitosť spoznať a vyskúšať budúceho potenciálneho zamestnanca.<sup>222</sup>

<sup>221</sup> <https://eduworld.sk/cd/martina-pupavova/2752/staz-ti-pomoze-uspriet-ako-ju-hladat>

<sup>222</sup> <https://www.dimensions.sk/staz-z-pohladu-zakonnika-prace/>

Stáž môžu mladí ľudia vykonávať na Slovensku alebo v zahraničí. V rámci európskych krajín musí mať mladý človek minimálne 17 rokov a maximálne 30 rokov. Organizácie, ktoré sa venujú stážam v zahraničí sú<sup>223</sup>:

### **WorkSpace Europe**

Občianske združenie WorkSpace Europe (WSE) má za úlohu prípravu študentov a absolventov škôl na vstup do praxe práve prostredníctvom vzdelávacích programov a mobilných projektov EÚ. V súčasnosti je práve WSE najskúsenejšou neškolskou organizáciou v oblasti medzinárodných pracovných stáží v rámci podporných programov EÚ.

### **Erasmus +**

Erasmus študenti poznajú najmä vďaka výmenným pobytom v zahraničí, kedy Erasmus ako organizácia zabezpečuje študentom práve študijný pobyt v zahraničných krajinách. Menej známe je, že rovnako výmenné pobyty Erasmus ponúka aj stáže, ktoré sa dokonca môžu opakovať. Skúsenosť praxe je dostupná aj pre absolventov, avšak pod podmienkou, že na stáž sa musia prihlásiť v poslednom ročníku štúdia.

### **AIESEC**

Ponukou odborných, profesionálnych stáží a pobytov v zahraničí sa zaoberá AIESEC. V rámci tejto organizácie existuje niekoľko programov. Prvým je Global Talent, ktorý ponúka stáže v zahraničí trvajúce niekedy aj jeden rok. Stáž si mladý človek vyberá sám, teda vyberá si inštitúciu, krajinu a sám si zabezpečuje aj finančnú podporu. Navštíviť, spoznávať kultúru rôznych krajín a pomáhať krajine s rozvojom aj prispievaním skúseností slovenských dobrovoľníkov sa dá prostredníctvom programu Global Volunteer. Je to dobrovoľné a spojené s pomáhaním, vzdelávaním a starostlivosťou o iných aj v krajinách mimo Európy. Zaujímavým programom je aj Global Entrepreneur, ktorý sa snaží mladým potenciálnym podnikateľom umožniť stáž v inovatívnych firmách. Tu sa stážista ocitá v zahraničí vo veľkých firmách, kde budúcnosť rozvoja firmy závisí aj od jeho aktivít a rozhodnutí. Tento typ stáže môže absolvovať ktokoľvek od 18 do 30 rokov.

### **IAESTE**

IAESTE je medzinárodné združenie zabezpečuje odbornú stáž pre študentov technických vysokých škôl. Je súčasťou väčšej spoločnosti IAESTE, ktorá dáva študentom možnosť

<sup>223</sup> <https://eduworld.sk/cd/martina-pupavova/2752/staz-ti-pomoze-uspriet-ako-ju-hladat>

vycestovať do 85 krajín sveta. Mnohí študenti popri vykonávaní praxe v rôznych zahraničných firmách nachádzajú aj svoje trvalé zamestnanie a získavajú množstvo skúseností do praxe.

Obdobný program pre Slovensko neexistuje. Jedná sa teda o rozdielny prístup Európy a Slovenska. Všetky horeuvedené programy študenti radi čerpajú a využívajú. Avšak len tí, ktorí sú ochotní za stážou vycestovať do zahraničia. Teda i miera zapojenosti študentov je veľmi nízka. Okrem toho stimuluje mladých ľudí odísť natrvalo zo Slovenska. Je zrejmé, že pre slovenských študentov by mal existovať i domáci program, ktorý by nemusel byť finančne nákladný a vytváral by podmienky pre stážistov vo forme rôznych benefitov zo strany hostujúcej organizácie.

Čo sa zahraničných stáží týka, je možné sa pozrieť na skúsenosti zo zahraničia tie transformovať na slovenské podmienky.

- a. Vzhľadom na to, že v Európskej únii nie je stanovená povinnosť platiť za stáž, môže dôjsť zo strany spoločností ponúkajúcich stáže mladým ľuďom k ich zneužívaniu a ich využitiu ako „lacných pracovných síl“. Ďalším problémom je absencia právneho základu, t. j. nie je stanovená kontraktálna povinnosť na výkon stáže. To znamená, že jej výkon môže byť realizovaný titulom tak ústnej dohody, ako i písomnej dohody. Pri písomnej dohode potom môžeme hovoriť tak o nepomenovanej dohode, ktorá je tzv. šitá na mieru a potreby zúčastnených strán, ako aj o dohodách vykonávaných mimo pracovného pomeru upravených v príslušných ustanoveniach Zákonníka práce.
- b. Mnoho stáží je realizovaných bez akéhokoľvek predchádzajúceho študijného, metodického, mentorského plánu. Stáž, ktorá nemá koncepciu, nie je zameraná na určitý cieľ, nemá pre mladého človeka žiadny prínos (ani osobný, a možno ani finančný) a reálne tak stážista predstavuje už vyššie spomínanú lacnú pracovnú silu, ktorá je využívaná často krát len na administratívnu a kancelársku agendu. Problém nastáva i v oblasti sociálnej politiky, ako i v plnení odvodovej povinnosti.<sup>224</sup> Preto je dôležité mať „Dohodu o stáži“, uzavretú medzi spoločnosťou, organizáciou, resp. inštitúciou v písomnej forme. Uplatňuje sa aj pri neplatených stážach.
- c. Z dôvodu právnej istoty, potreby vymedzenia práv a povinností sa odporúča písomná forma dohody.

<sup>224</sup> <https://www.dimensions.sk/staz-z-pohladu-zakonnika-prace/>

d. Zamestnávateľ je povinný oboznámiť stážistu s pracovným prostredím, pracovnými predpismi a právnymi predpismi, ktoré sa vzťahujú na prácu, ktorú bude vykonávať, ako aj predpismi na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci. Zároveň je povinný vytvárať stážistovi podmienky na riadne plnenie úloh, ktoré má podľa dohody vykonávať, samozrejme pod dohľadom mentora.<sup>225</sup>

Stáž je mimoriadne dôležitá už počas štúdia na škole. Firmy totiž čoraz častejšie vo svojich ponukách práce trvajú na tom, aby ich budúci zamestnanec mal v danom odbore predošlé skúsenosti. Tento trend sa ukazuje ako čoraz častejší, keďže v roku 2019 bolo pre absolventov vysokých škôl vhodných 36% inzerátov, v roku 2020 tento podiel klesol na 32,5%. V roku 2019 bolo tiež absolventom druhého stupňa vysokej školy, ktorí nemali predošlú prax v odbore, ponúkaných iba 18% zo všetkých ponúk, dnes je to iba 16%.<sup>226</sup>

Avšak študentov je potrebné motivovať. Finančné podhodnotenie stážistov mnohých odrádza. Aby si dokázali zarobiť, zamestnávajú sa radšej ako čašníci alebo predavači.

Žákovič<sup>227</sup> odporúča pre firmy, ktoré sa podieľajú pri prijímaní absolventov:

- **Plán mentoringu.** Firmy by mali mať k dispozícii mentoringovú schému, mať v tíme špecialistov, či manažérov, ktorí sa venujú rozvoju najtalentovanejších zamestnancov. To zahŕňa aj prepracovaný a dobre odkomunikovateľný tréningový plán.
- **Sociálna scéna.** Je dôležité vnímať potrebu byť viditeľný na rôznych podujatiach, ktoré podporujú networking priamo medzi študentmi, či absolventmi. Možnosť porozprávať sa so súčasnými stážistami, či mladými zamestnancami o bežnej realite, ktorá ich v novej budúcej práci čaká, je veľmi vítaná.
- **Stážisti.** Niet lepšej prípravy absolventov, ako stáž vo firme už počas vysokej školy. Firmy preto organizujú rôzne študentské programy a najímajú už druhákov, či tretíakov, aby si jednak ich prácou pomohli, ale vštiepili študentom základné pracovné návyky. Firma si tak otestuje študenta v reálnom pracovnom prostredí a ten môže po absolvovaní školy prejsť plynule do hlavného pracovného pomeru. Študenti navyše tieto možnosti využívajú na získanie akéhosi vstupného lístka na pracovný trh a vďaka študentskej pracovnej príležitosti môžu ďalej preraziť v ich vysnívaných firmách.

<sup>225</sup> <https://www.dimensions.sk/staz-z-pohladu-zakonnika-prace/>

<sup>226</sup> <https://www.startitup.sk/ak-ti-v-zivotopise-svieti-iba-vysoka-skola-na-pracu-snov-zabudni-tato-polozka-byva-pre-zamestnavatelov-rovnako-dolezita/?fbclid=IwAR1VLvnu8mNmcVzY-AMAKocz9mpri9XVkBrlcAr9ojUEXKqJdpYuuQPWrY>

<sup>227</sup> <https://www.podnikajte.sk/zamestnanci-a-hr/zamestnavanie-absolventov>

- **Príbehy úspešných absolventov.** Prípadové štúdie úspešných absolventov o ich kariérnej ceste vo firme budú vonkajšiemu svetu demonštrovať záväzok starať sa o mladých, talentovaných zamestnancov.
- **Budujte silné väzby s univerzitami.** Čím silnejší vzťah, tým viac atraktívna je firma ako zamestnávateľ. To všetko len preto, lebo univerzita je ambasádorom pre svojich študentov.
- **Študentské praxe, stáže, trainee programy.** Priamo napojené na kontakt s univerzitami sú rôzne študentské programy. Firmy zamestnávajú študentov na dohody už od druhého, či tretieho ročníka, ponúkajú im platené, či neplatené stáže. Existujú aj programy pre absolventov, vyložené cieľene na študentov, ktorí ukončili svoje štúdium a chcú do firmy len nazrieť, pri tom nie sú rozhodnutí, ktorým profesným smerom sa vybrať. Niektoré firmy preferujú práve túto možnosť, iné vrhajú sily do tréningovania študentov už v nižších ročníkoch na konkrétnejší obor. Tieto pracovné možnosti sú pre firmy relatívne lacnou záležitosťou a pritom dokážu prilákať zaujímavé talenty.

Väčšie firmy majú väčšie možnosti pri tvorbe programov pre študentov a absolventov. Sú to zväčša silné značky, ktoré vedia top absolventom ponúknuť fantastické príležitosti. To však samo o sebe nediskvalifikuje menších zamestnávateľov a vôbec to neznamená, že tieto nie sú zaujímavé. Menšie firmy ponúkajú talentovaným zamestnancom rýchlejšiu a jednoduchšiu cestu nahor k zisku viacerým zodpovednostiam a možno i širšej pracovnej náplni. Kým adaptácia absolventa vo veľkej firme je často o tréningoch, v menšej firme akcia začína takmer okamžite a s ňou ruka v ruke dennodenná operatíva, ktorá ponúka veľké možnosti sebarealizácie a rozvoj kľúčových schopností a zručností. Každá firma je iná a ponúka iné možnosti. Je na manažéroch a personalistoch, aby nastavili takú stratégiu pre prilákanie absolventov, ktorá je čo šitá na mieru. Lebo, počet absolventov síce pribúda, no o tých najkvalitnejších sa na trhu strháva boj.<sup>228</sup>

<sup>228</sup> <https://www.podnikajte.sk/zamestnanci-a-hr/zamestnavanie-absolventov>

## Návrhová časť:

Legislatívne je dôležité aby pojem „stáž“ bol zafinovaný ako práca študentov vo svojom odbore. Rovnako je dôležité garantovať študentovi, alebo absolventovi správne odborné zaradenia a odborný rast počas stáže. Štát by mal vytvoriť priestor pre získanie praktických skúsenosti študentov už počas ich štúdia, alebo krátko po jeho ukončení. Iba vysoké školy, alebo úrady práce túto problematiku nedokážu vyriešiť. Jedná sa o prierezový vstup viacerých subjektov a to študenta, zamestnávateľa, vysokej či strednej školy a štátu. Ak totiž štát ponechá otázku stážovania študentov len na školy a nepodporí zamestnávateľov, aby to bolo aj pre nich atraktívne, stážista bude pre firmu len záťaž. Potom nemožno očakávať, že firmy budú spolupracovať bez sekundárneho benefitu. Na druhej strane je dôležitá aby štát zohľadnil prax študentov počas ich štúdia a aby sa počet odpracovaných hodín počas štúdia zarátal do praxe aj v štátnej a verejnej sfére. No a napokon, aby ich ochránil pred zneužívaním ako lacnej pracovnej sily a aby im garantoval odborný rozvoj formou certifikácie stáží.

Návrhy systémových zmien – certifikovaných absolvenstských stáží, pri ktorých by mohol zamestnávateľ odmeňovať stážistu štipendiom nezaťaženým daňami a odvodmi:

- Je potrebné zaviesť legislatívnu definíciu pojmu stážista a stáž,
- Je potrebné stimulovať zamestnávateľov k vytváraniu stáží úplným oslobodením príjmov stážistov od daní a odvodov (resp. zaviesť odmeňovanie vo forme štipendia, ktoré bude pre zamestnávateľov predstavovať daňovo uznateľný náklad/výdavok,
- Dohoda o brigádnickej práci študenta by nemala nahrádzať štipendium stážistu, nakoľko sa bude jednať výlučne o odborné vzdelávanie – teda študent strojníckej fakulty nebude môcť stážovať ako čašník v pizzérii,
- Zamestnávateľov bude potrebné zaviazat', aby stážista vykonával výlučne prácu v odbore, ktorý študuje.
- hranica príjmu stážistu a počet odpracovaných hodín na stáži je potrebné určiť zákonným limitom s cieľom predchádzať zneužívaniu systému.

## Podkapitola 4.5.

# Návrhy systémových zmien - reforma sociálnych podnikov s dôrazom na kapacity samospráv

Mgr. Eva Kozárová

---

### Legislatívna úprava sociálnych podnikov

S účinnosťou od 1. mája 2018 vytvára zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, legislatívny rámec nielen pre sociálne podniky, ale aj pre sektor celej sociálnej ekonomiky. Zákon definuje sociálne podnikanie ako osobitný typ podnikania, ktorého hlavným cieľom je dosahovať pozitívny sociálny vplyv.

Taktiež sú v zákone definované základné pojmy, subjekty sociálnej ekonomiky, podmienky priznania štatútu registrovaného sociálneho podniku a upravujú sa v ňom aj podmienky poskytovania podpory pre podniky v širšom priestore sociálnej ekonomiky a správu sektora sociálnej ekonomiky.

Sociálne podniky sú dôležitou hnacou silou inkluzívneho rastu, resp. rastu ktorý podporuje vysokú zamestnanosť a sociálnu súdržnosť. Predpokladá sa, že budú zohrávať jednu z kľúčových úloh pri riešení viacerých spoločenských výziev.

Pojem sociálny podnik je definovaný v zákone č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch. Sociálny podnik podľa legislatívnej definície musí spĺňať nasledovné charakteristiky:

- a) vykonáva sústavne, samostatne, vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť hospodársku činnosť;
- b) hlavným cieľom je dosahovanie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu;
- c) k dosiahovaniu pozitívneho sociálneho vplyvu prispievajú tovary alebo služby, ktoré vyrába, dodáva, poskytuje alebo distribuuje, alebo k nemu prispieva spôsob ich výroby alebo poskytovania;
- d) ak dosiahne zisk, použije viac ako 50 % zo zisku po zdanení na dosiahnutie hlavného cieľa;
- e) do spravovania svojej hospodárskej činnosti zapája zainteresované osoby.



Kľúčovou charakteristikou sociálneho podniku je dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu, ktorý je v zákone definovaný ako „napĺňanie verejného alebo komunitného záujmu“.

Spoločným znakom napĺňania verejného alebo komunitného záujmu je poskytovanie spoločensky prospešnej služby, ktorou sa rozumie:

- poskytovanie zdravotnej starostlivosti;
- poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť;
- tvorba, rozvoj ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt;
- ochrana ľudských práv a základných slobôd;
- vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry;
- výskum, vývoj vedecko-technické služby a informačné služby;
- tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva;
- služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti;
- zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu;
- poskytovanie finančných prostriedkov subjektom sociálnej ekonomiky na vykonávanie spoločensky prospešnej služby.

Rozdiel medzi verejným a komunitným záujmom tkvie v skupine osôb, pre ktorú sa poskytuje spoločensky prospešná služba, pričom v prípade verejného záujmu sa poskytujú spoločensky prospešné služby pre spoločnosť ako celok alebo pre neobmedzený okruh fyzických osôb, poskytovanie spoločensky prospešnej služby znevýhodneným alebo zraniteľným osobám.

Na rozdiel od komunitného záujmu, v rámci ktorého sa spoločensky prospešná služba poskytuje len pre určitú skupinu osôb, ktorú je možno ohraničiť a identifikovať podľa objektívnych kritérií okrem poskytovania spoločensky prospešnej služby znevýhodneným a zraniteľným osobám. Častým príkladom napĺňania verejného záujmu je sociálny podnik, ktorý poskytuje zamestnanie osobám, ktorých možno označiť ako znevýhodnené alebo zraniteľné osoby, ktoré sú definované v § 2 ods. 5 a 6 zákona o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikov. Týmto spôsobom sa zmiernujú dopady na spoločnosť ako celok. Ale, ak by napríklad družstvo poskytovalo zamestnanie pre svojich členov, a tých by nebolo možné označiť za znevýhodnené alebo zraniteľné osoby, verejný záujem by sa zmenil na komunitný.

**Hlavný rozdiel medzi bežným a sociálnym podnikom** spočíva v účele založenia. V bežnom podniku ide o maximalizáciu zisku, ktorý sa môže ďalej rozdeliť medzi individuálnych vlastníkov. V prípade sociálneho podniku prostredníctvom poskytovania spoločensky prospešnej služby.

Ďalším rozdielom je aj **oblasť manažmentu**. V rámci sociálneho podniku sa kladie dôraz na riešenie viacerých spoločenských problémov. Rozdielnou je aj **oblasť zamestnávania**. V sociálnom podniku ide spravidla o podporu znevýhodnených a zraniteľných osôb a v bežnom podniku sa výber zamestnancov realizuje spravidla na základe profesijnej a kvalifikačnej spôsobilosti.

Oblasť, v ktorej sa stierajú rozdiely medzi sociálnym a bežným podnikom je právna forma, v rámci ktorej môžu mať sociálne podniky rovnaké právne formy ako tie bežné.

V prípade, že subjekt splnil zákonné podmienky podľa § 5 ods. 1 zákona o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch, môže sa rozhodnúť stať sa registrovaným sociálnym podnikom. Podmienky na priznanie štatútu registrovaného sociálneho podniku sú uvedené v § 6.

Hlavným rozdielom medzi „bežným“ sociálnym podnikom, ktorý je definovaný v § 5 a registrovaným sociálnym podnikom je, že len registrovaný sociálny podnik prostredníctvom priznania štatútu registrovaného sociálneho podniku, získava osvedčenie, že môže vykonávať svoju hospodársku činnosť ako sociálny podnik a okrem zákonnej podpory určenej pre podniky v širšom priestore sociálnej ekonomiky stanovené v § 16, môže využívať aj ostatné zákonom stanovené priame a nepriame nástroje podpory, ktoré prináležia len registrovaným sociálnym podnikom (ide napr. o daňové opatrenia v podobe úľavy na dani z príjmov, verejné obstarávanie, ktoré je realizované formou vyhradenej zákazky a iné).

Žiadateľ musí splniť podmienky, ktoré sú ustanovené v § 6 zákona o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch. Samotné konanie o priznanie štatútu registrovaného sociálneho podniku sa začína žiadosťou. Žiadosť o priznanie štatútu musí byť písomná a podáva sa na formulári určenom Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVaR). Okrem iného musí byť v žiadosti uvedené aj o aký druh registrovaného sociálneho podniku žiadateľ žiada (či registrovaný sociálny podnik bude dosahovať pozitívny sociálny vplyv napĺňaním verejného záujmu alebo komunitného záujmu a z hľadiska činnosti zamerania či pôjde o integračný podnik, sociálny podnik bývania alebo všeobecný registrovaný sociálny podnik).

Po splnení zákonom stanovených podmienok je registrovaný sociálny podnik povinný uviesť pri svojom obchodnom mene alebo v názve označenie „registrovaný sociálny podnik“ alebo jeho skratku „r. s. p.“. Tá je zapísaná aj v obchodnom registri.

Register sociálnych podnikov možno nájsť na webe Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny. V súčasnosti je v ňom zapísaných viac ako 180 registrovaných sociálnych podnikov.<sup>229</sup>

Zákon o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch podľa § 11 rozlišuje druhy r.s.p. v závislosti dvoch hľadísk: **z hľadiska dosahovania pozitívneho sociálneho vplyvu** či ho registrovaný sociálny podnik dosahuje napĺňaním verejného záujmu (t.j. ide o verejnoprospešný podnik), alebo prostredníctvom komunitného záujmu (t.j. ide o komunitne prospešný podnik), **z hľadiska zamerania činnosti** zákon rozlišuje integračný podnik, sociálny podnik bývania alebo všeobecný registrovaný sociálny podnik. Jednotlivé druhy registrovaných sociálnych podnikov sa líšia v napĺňaní pozitívneho sociálneho vplyvu. V rámci integračných podnikov je pozitívnym sociálnym vplyvom podpora zamestnanosti, a to prostredníctvom zamestnávania znevýhodnených alebo zraniteľných osôb. Pozitívny sociálny vplyv sa v prípade integračného podniku meria na základe percenta zamestnaných znevýhodnených a zraniteľných osôb. Rozsiahlou novelou zákona schválenou v októbri 2019 došlo k úprave minimálnej hranice percenta zamestnaných znevýhodnených a zraniteľných osôb v integračnom podniku zo 40 % na 30 %. V sociálnom podniku bývania je pozitívnym sociálnym vplyvom zabezpečovanie spoločensky prospešného nájomného bývania. Pod pojmom zákon rozumie poskytovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu prostredníctvom výstavby, prestavby alebo obstarania bytov na účely ich nájmu oprávneným osobám alebo prostredníctvom nájmu bytov týmto fyzickým osobám. Pozitívny sociálny vplyv sa v prípade sociálneho podniku bývania meria prostredníctvom počtu bytov vo výstavbe, prestavbe alebo obstaraných bytov alebo percentom prenajímaných bytov.

„Je predpoklad, že sociálne podniky budú zriaďované najmä v regiónoch s vyššou nezamestnanosťou a nižšou priemernou mzdou. Preto zneužívanie, tak ako to dnes uviedli niektoré médiá, nie je úplne reálne. Doba, počas ktorej môže UoZ pracovať v sociálnom podniku je maximálne jeden, resp. dva roky, pričom v druhom roku je už podpora od štátu na jedno pracovné miesto nižšia. „Treba pripomenúť, že mesačne stojí dlhodobo nezamestnaný verejné financie približne 10 až 11 tisíc Sk (331,94 až 365,13 eura) a priemerná výška príspevku bude okolo 13 tisíc Sk (431,52 eura), čo považujeme z pohľadu trhu práce za oveľa efektívnejšie a systémovejšie vynaložené finančné prostriedky. Povinnosťou sociálnych podnikov bude tiež pomáhať jeho zamestnancom z radov uchádzačov o zamestnanie hľadať si prácu na otvorenom trhu práce. Okrem toho bude mať zamestnanec so zamestnávateľom, ktorým bude sociálny podnik, riadne podpísanú pracovnú zmluvu na plný úväzok na dobu určitú, z čoho mu budú vyplývať rovnaké pracovné povinnosti podľa Zákonníka práce ako zamestnancovi v ktoromkoľvek inom podniku. „Doteraz totiž platilo, že účastník aktivačných prác

<sup>229</sup> <https://www.podnikajte.sk/pravne-formy/socialny-podnik-socialna-ekonomika>

nebol nijako sankcionovaný za porušovanie pracovnej disciplíny, čo k budovaniu seriózných pracovných návykov rozhodne neprispievalo. Vytváranie a podpora sociálnych podnikov by sa mala posudzovať individuálne s ohľadom na ich prínos v regióne. Tiež treba dávať pozor na to, aby sa sociálne podniky nestali konkurenciou pre už fungujúce podniky v regiónoch. Vytváranie sociálnych podnikov by malo byť adresne nastavené tak, aby sa podarilo reálne znížiť dlhodobú nezamestnanosť na Slovensku, ktorá je naozaj problémom. Podľa európskeho štatistického úradu Eurostat má Slovensko jednoznačne najvyšší podiel dlhodobo nezamestnaných, je to až 70 % zo všetkých ľudí bez práce.<sup>230</sup>

### Sociálny podnik zriadený obcou :

- podporuje **rozvoj obce** (komunálne služby, odstraňovanie havárií, rozvíjanie ekonomického potenciálu obce, znižovanie nezamestnanosti)
- lepšie **využije zdroje obce** (ľudské zdroje, výrobu a spotrebu doma, externú finančnú pomoc)
- často realizuje **sociálny program** (zamestnáva znevýhodnených na trhu práce, zvyšuje kvalifikáciu)
- obyvateľstva, buduje osobné a praktické zručnosti, pomáha riešiť ťažké životné situácie)
- môže realizovať **bytový program** (stavebné práce, externé financovanie)
- je **zdrojom nových nápadov, návrhov, riešení** (využíva znalosť miestnych problémov a potrieb občanov, ich
- zručnosti a vedomosti, je blízko k voličovi)
- oživuje **súdržnosť, kultúrny, športový a spoločenský život** v obci (tradície, podujatia)
- môže **podporiť a zlepšiť podnikateľské prostredie** (spolupráca s inými subjektmi, priestory pre prevádzky, aktivity občanov a rôznych združení)
- môže **zlacniť a skvalitniť obecné služby** (nájomné, zimná a letná údržba, investičná výstavba)

Obecný sociálny podnik môžete založiť v súlade s požiadavkami Zákona 112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch v znení neskorších predpisov (ďalej len Zákon o SE/SP), ktorý aktuálne rozoznáva tri **základné typy registrovaných sociálnych podnikov**:

1. **Integračný** – verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je podpora zamestnanosti prostredníctvom zamestnávania znevýhodnených alebo zraniteľných osôb.
2. **Sociálny podnik bývania** – verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je zabezpečovanie spoločensky prospešného nájomného bývania.

<sup>230</sup> <https://www.iz.sk/sk/stanoviska/socialne-podniky-dobra-nahrada-za-aktivacne-prace>

3. **Všeobecný registrovaný sociálny podnik**, ktorý dosahuje pozitívny sociálny vplyv napĺňaním verejného alebo komunitného záujmu poskytovaním ktorejkoľvek spoločensky prospešnej služby uvedenej v Zákone o SE/SP.

Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch teda upravuje dve formy podpory sociálnym podnikom:

1. priamu - ide o investičnú a kompenzačnú pomoc.
2. nepriamu – ide o daňové opatrenia (úľava na dani z príjmov, znížená sadzba DPH), prevod nehnuteľností (zo strany štátu, obcí a VÚC), verejné obstarávanie (uplatňovanie sociálneho hľadiska, vyhradené zákazky) a podporu dopytu (servisné poukážky).

#### **Priama forma podpory sociálnym podnikom – investičná pomoc**

Investičná pomoc je upravená v § 17 predmetného zákona a je poskytovaná v širšom priestore sociálnej ekonomiky. To znamená, že môže byť poskytnutá aj pre sociálne podniky, ktoré nie sú registrované.

Investičná pomoc sa poskytuje za účelom podpory investície alebo prípravy projektu investície a poradenských služieb spojených s touto prípravou. Medzi investičné náklady patria tie, ktoré slúžia na obstaranie dlhodobého hmotného a nehmotného majetku, ale aj odhadované mzdové náklady na pracovné miesta vytvorené v priamej súvislosti s investičným projektom, ako aj iné prevádzkové náklady súvisiace priamo s investičným projektom.

Investičná pomoc môže byť poskytnutá vo viacerých formách:

1. finančný nástroj, v rámci ktorého sú finančné prostriedky poskytované návratnou formou (napr. úver, pôžička),
2. finančný nástroj, v rámci ktorého sú finančné prostriedky poskytované kombináciou návratnej a nenávratnej formy pomoci (napr. odpustenie záručných poplatkov),
3. podmienčne vratný finančný príspevok (napr. podmienený grant),
4. nenávratný finančný príspevok (napr. príspevok z európskych fondov),
5. dotácie pre registrovaný sociálny podnik.

Poskytovanie každej nenávratnej finančnej podpory je podmienené získaním, resp. schválením časti návratnej formy, čo znamená, že musí obsahovať aj prvok návratnej pomoci. V praxi to znamená, že ak chce sociálny podnik získať dotáciu, musí mať najprv schválený úver. Uvedeným spôsobom by sa mala zvýšiť miera efektívnosti poskytovania nenávratného finančného nástroja a zároveň by mali byť týmto spôsobom podporené len tie podnikateľské zámery, ktoré budú udržateľné. Okrem toho by malo ísť o nezávislé posúdenie kritérií finančnej udržateľnosti jednotlivých žiadateľov o nenávratný finančný nástroj. Napríklad výška schválenej investičnej pomoci (vo forme návratnej zložky) od finančného sprostredkovateľa, ktorým je napr. komerčná banka, musí byť pre neregistrované sociálne podniky najmenej na úrovni 20 %. Integrovaný sociálny podnik má na rozdiel od registrovaného sociálneho podniku bývania a všeobecného sociálneho podniku vyčíslenú výšku nenávratnej zložky investičnej pomoci v absolútnom objeme. V tabuľke poskytujeme prehľad odstupňovaného prístupu k investičnej pomoci, o ktoré môžu jednotlivé subjekty sociálnej ekonomiky požiadať.

### **Priama forma podpory sociálnym podnikom – kompenzačná pomoc**

Kompenzačná pomoc, ktorá je upravená v § 19 umožňuje poskytnúť podporu aj v širšom priestore sociálnej ekonomiky za podmienky, že je subjekt sociálnej ekonomiky v dôsledku dosahovania pozitívneho sociálneho vplyvu znevýhodnený oproti bežným podnikateľom, ktorí obdobnú činnosť vykonávajú za účelom dosahovania zisku. Potreba kompenzácie môže súvisieť napríklad so zníženou produktivitou v sociálnych podnikoch. Na rozdiel od investičnej pomoci v prípade kompenzačnej pomoci vo forme nenávratného finančného príspevku alebo dotácie, nie je potrebné schválenie návratnej zložky. V nasledujúcej tabuľke poskytujeme prehľad odstupňovanej kompenzačnej pomoci pre jednotlivé subjekty, ktoré o ne môžu požiadať.

### **Nepriama forma podpory sociálnym podnikom – daňové úľavy či podpora od obcí a VÚC**

Registrované sociálne podniky môžu využiť aj úľavu na dani z príjmu v zmysle zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších právnych predpisov. Nárok na tento nepriamy nástroj má ten registrovaný sociálny podnik, ktorý si neuplatňuje úľavu na dani pre príjemcov investičnej pomoci, úľavu na dani pre prijímateľa stimulov, ale aj daňovník, ktorý si neuplatňuje odpočet výdavkov na výskum a vývoj.

Zákon ďalej umožňuje registrovaným sociálnym podnikom využiť podporu zo strany štátu, ako aj obcí a VÚC. Konkrétne formou predaja nehnuteľnosti za nižšiu cenu ako je všeobecná hodnota majetku, alebo nájmu nehnuteľnosti za nižšiu cenu ako je hodnota nájmu nehnuteľnosti stanovená znaleckým posudkom, ktorých bližšie podmienky sú určené v § 18 ods. 3.

### **Sociálne podnikanie a význam samospráv pri sociálnom podnikaní**

Sociálne podnikanie rieši prostredníctvom samostatnej podnikateľskej aktivity a účasti na trhu otázky zamestnanosti, sociálnej súdržnosti a miestneho rozvoja a svojou činnosťou podporuje solidárne správanie, sociálne začleňovanie a rast sociálneho kapitálu najmä na miestnej úrovni s maximálnym rešpektovaním trvalo udržateľného rozvoja. Prostredie sociálneho podnikania pozostáva z rôznych organizácií, iniciatív a nástrojov, ktorých ciele sú zamerané na tvorbu pridanej sociálnej hodnoty. Prínosom sociálneho podnikania je okrem rozvoja zamestnanosti aj rozvoj sociálnych služieb, rozvoj regionálneho rozvoja či posilňovanie sociálneho začleňovania znevýhodnených skupín. Sociálne podnikanie je druh podnikania, ktorý prepája sociálne a ekonomické ciele. Uplatňujú sa tu hodnoty a princípy, ktoré sú podobné princípom sociálnej politiky a sú obsiahnuté aj v etických kódexoch sociálnych pracovníkov. Rámec sociálneho podnikania sa nachádza na prieniku troch kruhov, ktoré sú navzájom prepojené. Ide o ľudské zdroje, ekonomické (kapitálové) zdroje a príležitostný kruh. Príležitostný kruh je umiestnený na vrchole, pretože to je iniciujúci bod pre podnikanie. V strede sa nachádza SVP (social-value proposition), t. j. sociálna pridaná hodnota ako integrujúca premenná. Podnikateľ musí však venovať pozornosť aj faktorom (silám), ktoré sú pre podnikanie dôležité a možno povedať, že na neho vplyvajú. Ide pritom o faktory makroekonomické, politické, demografické, daňové, regulačné a spoločensko-kultúrne.

Sociálne podniky sú síce prvotne založené na generovaní zisku, avšak ich záujmom je naplniť aj sociálne ciele a podporovať zmysel pre sociálnu zodpovednosť na lokálnej úrovni. Generovanie zisku má zvyčajne zabezpečiť trvalú udržateľnosť sociálneho podnikania a obmedzí prípadné riziká tvorbou úspor. Sociálny podnik pôsobí v konkurenčnom prostredí trhu tovarov a služieb a prioritne zamestnáva zdravotne alebo inak sociálne znevýhodnené osoby. Jeho cieľom nie je maximalizácia zisku, ale kultúra dávania (sociálna pridaná hodnota) a spoločenské začleňovanie svojich zamestnancov. Prípadné zisky podielovo reinvestuje do

rozvoja svojich hlavných sociálnych cieľov. Patria sem napr. podniky pôsobiace v oblasti zvyšovania vzdelanosti, poradenstva, sociálne a výrobné družstvá, chránené dielne, neziskové a charitatívne organizácie poskytujúce verejnoprospešné činnosti. Sociálny podnik pôsobí teda na bežnom trhu tovarov a služieb a súťaží tak s ostatnými podnikateľskými subjektami. Uprednostňovanie spoločenského cieľa pred ziskom ale stavia sociálny podnik do znevýhodnenia v porovnaní s tými podnikateľskými subjektami, ktoré sú zamerané výlučne na zisk. Sociálny podnik vzniká a rozvíja sa na koncepte tzv. trojakého prospechu (triple bottom line) a to ekonomického, sociálneho a environmentálneho.

Zakladanie sociálnych podnikov má pomôcť eliminovať chudobu a sociálnu exklúziu, ktoré majú bezprostredný vplyv na celkovú ekonomiku spoločnosti. A tu je dôležitá angažovanosť samospráv, ktoré z rôznych dôvodov bočia od možnosti zakladania sociálnych podnikov. Hoci by sociálne podniky mohli v samosprávach riešiť veľké množstvo verejnoprospešných úloh, obce si radšej objednavajú externú firmu, ktorá tieto služby dodá, než by si zakladali sociálny podnik, ktorý by danú problematiku sám zastrešoval, ktorý by dal pracovné príležitosti ťažko zamestnateľným skupinám občanov obce a ktorý by vytváral zisk pre samotnú samosprávu. Hoci uvedená veta znie protichodne, je realitou. Len málo samospráv si založilo sociálny podnik. Na mieste je otázka, prečo je na Slovensku taký nízky záujem o sociálne podnikanie?

### **Výhody pre samosprávy**

Získanie práce prostredníctvom sociálneho podniku totiž znamená pre znevýhodnené skupiny obyvateľov jednak príjem vo forme mesačnej mzdy, ako aj integráciu do života väčšinovej spoločnosti. Tým sa zlepšuje ich fyzický aj duševný stav, rastie ich sebadôvera. Eliminujú sa negatívne celospoločenské prejavy sociálneho vylúčenia osôb, ktoré nájdu uplatnenie v sociálnych podnikoch. Reštartuje sa sociálna a ekonomická aktivita v takýchto rodinách a najmä dochádza k tvorbe chránených pracovných miest, ktoré požívajú vyšší stupeň ochrany (a akéhosi trpezlivejšieho a tolerantnejšieho zaobchádzania s takýmito zamestnancami).

Znevýhodnené skupiny sú súčasne aj potenciálni budúci samozamestnávateľia. Často je cieľovým skupinám poskytnutá určitá nefinančná podpora (vzdelanie, mentoring,



poradenstvo), môžu sa rozhodnúť realizovať malé podnikateľské aktivity. Tento trend možno pozorovať aj v zahraničí a vo všeobecnosti je podporovaný.

Manažovanie všetkých typov podnikov, o to viac sociálnych podnikov je viditeľným výsledkom cieľavedomej a organizovanej snahy, na ktorý sa z pohľadu lepšieho riadenia a účinnejšieho pochopenia nazerá ako na systém. Nie je to teda žiaden náhodný zhluk ľudí a procesov. Sociálny podnik je možno považovať za špecifický druh organizácie, ktorý dosahuje svoje ciele tým, že ponúka a poskytuje služby a tovary ako výsledok procesu, ktorý sa odohráva vo vnútri podniku a má charakter transformácie vstupov na výstupy, pričom sa realizuje pri poskytovaní pracovných príležitostí marginalizovaným skupinám. Prínosom a pozitívom sociálnych podnikov je ich reakcia na lokálny dopyt tovarov a služieb. Postupne nahrádzajú aktivačné práce a dávajú prácu nezamestnaným. Na základe ich existencie panuje predpoklad zvýšenia domácej výroby a spotreby a lepšie využitie domácich a prírodných zdrojov.

Najlepšiu integráciu na trhu práce vedia zabezpečiť práve samosprávy, pretože dôverne poznajú problémy svojich občanov, ich schopnosti, dokonca aj ich prípadné slabosti, či kriminálnu minulosť. Druhošancové zamestnávanie je preto v prípade samospráv oveľa efektívnejšie a cielenejšie. Samosprávam totižto nejde len o zisk, ale predovšetkým o občana, o jeho deti a ich budúcnosť. Je potrebné si uvedomiť, že na Slovensku je takmer 3000 obcí, z ktorých až 92% má menej ako 3000 obyvateľov. Teda v takýchto samosprávach sa ľudia naozaj dôverne poznajú. Poznajú i svoje zlé vlastnosti a teda i prekážky pre ich integráciu na trhu práce. Preto druhošancové zamestnávanie je možné vnímať optikou predvídateľnosti správania sa zamestnávanej osoby. Naopak bežný podnikateľ často netuší, koho prijíma do pracovného pomeru a preto v prípade osoby, ktorá potrebuje „iný“ prístup zamestnávateľa a vyššiu mieru tolerancie je veľmi nepravdepodobné, že si takáto osoba dokáže udržať pracovné miesto na otvorenom trhu práce. Znalosť prostredia, rodinných podmienok a osobnostných predpokladov je teda veľkou devízou samospráv pri druhošancovom zamestnávaní.

### **Riziká sociálneho podnikania**

K ich rizikám naopak patria nedostatočne prepracované podmienky ich zakladania, absencia kritérií výberu subjektov pre realizáciu siete sociálnych podnikov a pretrvávajúca finančná neistota vo vykrývaní nákladov na prevádzku sociálneho podniku z dôvodu finančných limitov UPSVaR, čo spôsobuje neochotu obcí a miest riadiť tento typ podnikania.

Okrem toho je potrebné dodať, že kvalitný sociálny podnik musí mať nielen zamestnancov v zmysle kritérií zákona o sociálnom podnikaní, ale najmä obslužný personál, ktorý zabezpečí podnikateľský úspech sociálneho podniku, riadenie ľudských zdrojov, byrokratické povinnosti, vedenie účtovníctva, GDPR, mzdovú politiku a ktorý sa bude zodpovedať za výsledky poslancom obecného zastupiteľstva. Okrem toho je potrebné zamestnávať sociálnych pracovníkov, psychológov a právnikov, ktorí poskytnú pomoc svojim klientom – zamestnancom sociálneho podniku, nakoľko sú to zväčša osoby, ktoré majú vážne životné problémy, často dlhé roky neriešené. Tieto problémy ich zvyčajne limitujú v prístupe na otvorený trh práce. Preto ich vyriešenie je rovnako dôležité, ako získanie pracovných návykov na medzitrhu práce.

Sociálne podniky sú úzko spojené s konceptom inštitucionálnej prázdnoty, ktorá súvisí so zlyhaním alebo neprítomnosťou moderných trhových inštitúcií, ktoré nedovoľujú zraniteľným skupinám participovať na trhoch a tým zlepšiť svoje socioekonomické postavenie. Príkladom inštitucionálnej prázdnoty sú chýbajúce finančné produkty, a teda prístup k finančnému kapitálu, ktorý je kľúčový pre zapojenie sa do ekonomickej aktivity a trhového mechanizmu napr. v kontexte založenia vlastného podniku. Hoci momentálne cez národné projekty rezort práce rieši aj úverové zdroje, proces ich schvaľovania je veľmi zložitý. Jedným dychom je však potrebné povedať, že je natoľko zložitý, ako pri iných podnikateľoch, plus dochádza k testovaniu uchádzačov o úverové krytie v oblasti ich orientácie sa v biznise, ktorý plánujú a v oblasti životaschopnosti projektu. Teda banka si dôkladnejšie preveruje sociálny podnik ako bežného podnikateľa. Avšak tento proces nie je možné vnímať len negatívne. Prináša totiž istoty, že sociálny podnik prežije a že ho budú riadiť ľudia s kvalitami a schopnosťami podnikateľov. Sociálny podnik v zmysle súčasne právnej úpravy má byť riadnym podnikateľským subjektom, ktorý za istých benefitov bude plniť aj sociálne úlohy medzitrhu práce.

Tak prečo samosprávy váhajú so zriaďovaním sociálnych podnikov?

Dôvodov je viac. Samosprávy všeobecne váhajú i so zakladaním obecných podnikov. Najčastejšou odpoveďou starostov je ich preťaženie prenesenými kompetenciami štátu a nedostatok pracovných síl, ktoré by boli odborne spôsobilé viesť obecné podnikanie. Sociálne

podnikanie si vyžaduje oveľa viac zdrojov (ako finančných, tak i ľudských) a preto sa javí outsourcing rôznych služieb ako oveľa výhodnejšia varianta.

Sú zdroje vyčlenené na financovanie sociálneho podnikania samosprávami postačujúce?

Táto otázka je prioritná. Ako je už vyššie uvádzané, sociálne podnikanie samospráv si vyžaduje servisné služby sociálnych pracovníkov, psychológov a právnikov, ktorí pomôžu osobám s druhošancovým zamestnaním udržať sa na trhu práce a najmä vyriešiť ich osobné problémy, ktoré sa podpisujú na ich schopnosti, či vlastne skôr neschopnosti uplatniť sa na otvorenom trhu práce. Preto je potrebné vytvoriť také finančné podpory pre samosprávy, ktoré dokážu pokryť aj tieto náklady. Pre porovnanie s vyspelejšími krajinami EÚ, ktoré majú vyšší podiel sociálnych podnikov, je potrebné uviesť, že financovanie sociálnych, psychologických a právnych služieb pre osoby zamestnané v sociálnych podnikoch je neoddeliteľnou súčasťou financovania ich činnosti ako takej. Práve preto škandinávске krajiny dosahujú taký vysoký stupeň úspešnosti pri integrácii vylúčených skupín. Takýmto osobám je poskytované nielen druhošancové zamestnanie, ale komplex služieb, prostredníctvom ktorých sa odbúravajú bariéry v integrácii takejto osoby do spoločnosti. Aktuálne v krajinách EÚ viac ako 10% všetkých podnikov tvoria sociálne podniky a pracuje v nich viac ako 14,5 milióna zamestnancov, čo predstavuje podiel 6,5% zo všetkých pracujúcich. Pokiaľ ide o Slovensko, problémom a bariérou rozvoja sociálnej ekonomiky na Slovensku bola nekompletná legislatíva a štatistika tretieho sektora, dobrovoľníctva a sociálneho podnikania, čo spôsobilo, že v slovenskej spoločnosti nebola sociálna ekonomika dostatočne docenená a zvýraznená. Okrem toho absentoval systém finančnej pomoci na podporu aktivít sociálnej ekonomiky.<sup>231</sup> Dnes, hoci máme prijatú legislatívu sociálneho podnikania, stále existuje množstvo prekážok, ktoré je potrebné postupne odstraňovať a vytvárať tak lepšie podmienky pre zvyšovanie počtu takýchto podnikov.

Aj napriek tomu, že sociálne podniky na Slovensku slúžia ako nástroj na uplatnenie znevýhodnených osôb na trhu práce, či na pracovné začlenenie dlhodobo znevýhodnených nezamestnaných, obce boja sa s problémami, ktoré im bránia pri napĺňaní cieľov orientujúcich sa nielen na dosahovanie zisku, ale aj pri napĺňaní spoločenských cieľov. Okrem prístupu k

<sup>231</sup> Stratégia mobility cudzincov SR do roku 2020 s výhľadom do roku 2030. Bratislava : MPSV a R SR

finančným prostriedkom je jednou z prekážok napr. nadmerná byrokracia a malé skúsenosti s podnikaním. Okrem toho je zrejmé, že vyrovnávací príspevok je poskytovaný na oveľa kratší čas, než niektoré osoby potrebujú. Niektoré osoby sú úplne nezamestnateľné na otvorenom trhu práce a tak ich integráciu bez pokračovania poskytovania vyrovnávacieho príspevku si nie je možné ani predstaviť.

V prvom rade je potrebné zabezpečiť dlhodobé financovanie aktivít sociálnych podnikov. Súčasný stav financovania sociálnych podnikov je postavený na krátkodobom financovaní. V prípade vyrovnávacieho príspevku je tento vyplácaný len po dobu 12 až 24 mesiacov, čo je v prípade osôb, ktoré sú mimo trh práce viac ako 10 alebo 20 rokov nepostačujúce obdobie. Okrem toho sú tieto finančné podpory viazané na rozpočet každého úradu práce, teda ak sa prostriedky na daný rok minú, úrad práve neposkytne pomoc na vytvorenie ďalšieho pracovného miesta. Teda je sporná i nárokovateľnosť na tento príspevok. Čo sa výšky príspevku týka, i ten nepostačuje v niektorých prípadoch na kompenzovanie nákladov na pracovnú silu, ktorá má obmedzenú schopnosť odovzdávať svoju pracovnú silu z dôvodu rôznych hendikepov.

V oblasti investičnej pomoci je situácia ešte horšia. Ak by zriaďovateľ sociálneho podniku v súčasnosti chcel vytvoriť sociálny podnik, prístup k investičnej pomoci je nereálny, nakoľko procesy k jej dosiahnutiu sú časovo natoľko náročné, že by k udeleniu pomoci už nestihlo prísť z dôvodu plánovaného ukončenia Národného projektu Inštitút sociálnej ekonomiky, cez ktorý sú investičné pomoci financované. Nie je jasné, či bude národný projekt predĺžený, a ani to do kedy.

S istotou je však nutné oceniť snahu rezortu práce mobilizovať zakladanie sociálnych podnikov a sociálneho podnikania ako takeého. Fakt, že východisková situácia nie je ideálna a že trvalá udržateľnosť týchto podnikov je nejasná, predstavuje najslabšie miesta politiky sociálneho podnikania. Je potrebné sa poučiť z týchto chýb a legislatívu sociálneho podnikania upraviť tak, aby garantovala:

- trvalú udržateľnosť tohto typu podnikania,
- predvídateľnosť práva a nárokovateľnosť na pomoc,
- možnosť dlhodobého strategického plánovania fungovania týchto podnikov na dlhšie obdobie ako 12 mesiacov,

- zabezpečenie kontinuity vo financovaní bez fixácie na národné projekty, resp. v prípade ich fixácie viazať financovanie na štátny rozpočet v prípade výpadku (ukončenia a nového naštartovania národného projektu) financií.

Sociálne podniky ako medzitrh práce sú mimoriadne perspektívnym nástrojom na mobilizáciu „skrytých“ kapacít trhu práce. Ak chceme dosiahnuť priemerné percentá podielu sociálnych podnikov na trhu EÚ, čaká Slovensko ešte dlhá a náročná cesta. Tá bude pozostávať jednak z budovania dôvery medzi zriaďovateľmi sociálnych podnikov a štátov, ale i z garantovania právnej istoty a predvídateľnosti vývoja financovania týchto podnikov. Ustálenie pravidiel a najmä získanie právnej istoty, či garancie financovania sú predpokladom pre posun vpred.

Na záver tejto podkapitoly je potrebné uviesť, že hoci sociálne podnikanie pociťuje politickú podporu i na Slovensku, jej reálny odraz v praxi je mimoriadne slabý. Slovensko nedosahuje ani 1% podielu sociálnych podnikov na celkovom počte podnikov. Je zrejmé, že nové začiatky budú veľmi zložité a ťažké.

#### Navrhované opatrenia:

1. Dĺžku poskytovania vyrovnávacieho príspevku naviazať na sociálne posudky miery odkázanosti na služby druhošancového zamestnávania a zrušiť limit 12 až 24 mesiacov.
2. Stanoviť jednu výšku vyrovnávacieho príspevku, ktorá sa bude percentuálne krátiť podľa výsledkov sociálneho posudku (teda sociálnym posudkom zistenej miery sťaženia schopnosti integrácie na otvorenom trhu práce), čím sa zabezpečí spravodlivejšie financovanie sociálnych podnikov. Zároveň sa tým odstráni diskriminácia fianncovania jednotlivých druhov zamestnancov sociálneho podniku v závislosti od etnického pôvodu, či iných kritérií, ktoré sú dnes v zákone zavedené. Etnický príslušnosť je potrebné úplne zrušiť, nakoľko nie je právne preukázateľná a teda takéto ustanovenie zákona je nevykonateľné a v súčasnosti je nahrádzané čestnými prehláseniami.
3. Zaviesť inštitút sociálneho posudku odkázanosti jednotlivca na druhošancové zamestnávanie s cieľom určiť mieru tejto odkázanosti a podľa toho určiť mieru pomoci pre druhošancového zamestnávateľa.

4. Zaviesť povinnosť tvoriť individuálne akčné plány s jednotlivcom a v prípade potreby i s rodinou s cieľom odstraňovania bariér v jeho uplatniteľnosti na otvorenom trhu práce.
5. Zaviesť právne nárokovateľný príspevok na vzdelávanie takýchto zamestnancov, resp. ich tútoringu a mentoringu v praxi.
6. Zaviesť inštitút obecného sociálneho podniku – obecné sociálne podniky by sa mali zameriavať najmä na plnenie verejnoprospešných úloh a teda svojou ekonomickou aktivitou by nemali poškodzovať konkurenčné podnikateľské prostredie. Preto by miera financovania takýchto podnikov mohla byť vyššia a to napríklad cez priame investičné stimuly, alebo vo forme rôznych úľav.

Cieľom horeuvedených návrhov je využívať efektívnejšie vlastný vnútorný potenciál trhu práce SR pred uprednostňovaním zahraničnej pracovnej sily a to najmä v pracovných pozíciách s nízkou kvalifikáciou. Súčasná politika pracovnej migrácie nezohľadňuje potrebu návratu osôb s dlhodobým výpadkom z trhu práce. Táto téma je oddelená od problematiky pracovnej migrácie z tretích krajín, čo je nutné považovať za chybu.

Rozhodne nemožno v tejto etape odbornej diskusie hľadať krátkodobý efekt taktýchto návrhov. Naopak, efekt bude možné vnímať skôr až z dlhodobého hľadiska, nakoľko problematika zamestnávania vylúčených komún nebola dlehe desaťročia riešená. Dôsledky zanedbávania tejto skupiny občanov sociálnymi opatreniami, resp. dôsledky nesystémových opatrení je dnes možné vnímať ako vysoké až neprekonateľné hradby, ktoré týchto ľudí oddeľujú od otvoreného trhu práce. Je úlohou spoločnosti, je otázkou spoločenskej zodpovednosti a napokon i nastavovania morálnych hodnôt, aby sme týmto ľuďom vybudovali v spomínanej vysokej hradbe bránu na otvorený trh. Most, po ktorom na otvorený trh budú kráčať sa volá druhošancové zamestnávanie, sociálne podnikanie a vytváranie služieb sociálnej integrácie.

#### Podkapitola 4.6.

### **Návrhy systémových zmien - opatrenia v oblasti regulovania pracovnej migrácie z tretích krajín s dôrazom na zavedenie úplne novej a modernej politiky sociálnej a kultúrnej integrácie štátneho príslušníky tretej krajiny.**

Mgr. Eva Kozárová

---

Základnými princípmi Integračnej politiky sú rovnosť, spravodlivosť a rešpektovanie ľudskej dôstojnosti každého obyvateľa a obyvateľky krajiny. Dôraz kladie na spravodlivosť, rovnosť, vyrovnanie znevýhodnení, predchádzanie diskriminácii, rešpektovanie ľudských práva slobôd, ochranu zraniteľných a dodržiavanie právnych predpisov a medzinárodných záväzkov SR. Integračná politika cudzincov uznáva potrebu zavedenia a uplatnenia osobitných opatrení vyrovnávajúcich znevýhodnenia, najmä ak by sa týkali žiadateľov o medzinárodnú ochranu a osôb, ktorým bola medzinárodná ochrana priznaná, detí a maloletých detí bez sprievodu, žien, starších osôb, obetí násillia, obetí trestných činov vrátane obetí obchodovania s ľuďmi a vykorisťovania osôb so zdravotným znevýhodnením a iných zraniteľných osôb. Integračná politika správne kladie dôraz na regionálnu a lokálnu úroveň, na zamestnanosť cudzincov, na zapojenie do systému zdravotného a sociálneho zabezpečenia, umožnenie rovného prístupu k vzdelávaniu, jazykovej spôsobilosti a podporu získania adekvátneho bývania. Za dôležité považuje aj to, aby boli cudzinci zapojení do procesov súvisiacich s ich integráciou do spoločnosti a plnohodnotne zaradení do politickej komunity prostredníctvom získania štátneho občianstva. Za dôležité považuje aj získanie a rozvoj multikultúrnych kompetencií všetkých aktérov a aktérook, ktorí sa na integrácii zúčastňujú. Integračná politika navrhuje celý rad opatrení v rôznych oblastiach vrátane zamestnávania, prístupu k bývaní, osvojovaniu si slovenského jazyka, prístupu k štátnemu občianstvu a kultúre. Tiež určuje subjekty na úrovni štátu a samosprávy, ktoré by ich mali naplňovať. Napriek tomu, že tieto opatrenia sú nadčasové a je na nich široká odborná zhoda, ukázalo sa, že hlavným problémom, ktorému Integračná politika čelí, je nedostatok záujmu k jej presadeniu.

Integrácia je obojstranný proces vzájomného uznania a rešpektovania cudzincov a domáceho obyvateľstva. Integrácia, ako obojstranný proces, od cudzincov vyžaduje osvojenie si práv a povinností prijímacieho štátu a na druhej strane má prijímací štát vytvoriť podmienky pre úspešné začlenenie cudzincov do spoločnosti. Integrácia je preto strategickým procesom, ktorý prebieha na všetkých úrovniach štátu a spoločenského života. Integrácia cudzincov je teda mnohostranný proces, pričom prístup na trh práce je len jedným z mnohých rozmerov tohto procesu. Kľúčovým pre úspešný integračný proces je zapojenie regionálnej a lokálnej úrovne – práve v mieste legálneho pobytu cudzinci nielen pracujú, ale sú aj súčasťou lokálnych komunít – takže reálna integrácia sa odohráva priamo v zamestnaní, komunitách, susedstvách, reštauráciách, bytových domoch, ubytovniach a pod. To znamená, že integračné politiky by mali byť nastavené na potreby samospráv. Samosprávy a lokálni aktéri tak napomáhajú integrácii cudzincov priamo v mieste ich legálneho pobytu, čo vedie k vzniku sociálnej súdržnosti medzi cudzincami a majoritnou spoločnosťou. Integračný proces môžeme rozdeliť do troch úrovní 1) *sociálno-ekonomická rovina* – začleňovanie cudzincov na trh práce, vzdelávanie, bývanie a sociálny systém, 2) *občiansko-politická rovina* – zapojenie do volieb, do občianskych aktivít, členstvo v občianskych a politických organizáciách, 3) *kultúrna rovina* – proces zblížovania cudzinca a majoritnej spoločnosti. Do pôsobnosti MPSVR SR v oblasti integrácie cudzincov na trh práce spadá: poskytovať relevantné informácie zamestnávateľom a cudzincom; zabezpečovanie adekvátnych legislatívnych podmienok zamestnávania cudzincov a ich prístup k sociálnemu zabezpečeniu; vytvárať zoznamy nedodatkových profesií a zaraďovať niektoré skupiny cudzincov medzi znevýhodnených uchádzačov na trhu práce; vypracovávať analýzy ohľadom aktuálnych potrieb trhu práce; napomáhať obciam, mestám a samosprávam pri vypracovaní akčného integračného plánu na lokálnej úrovni; sprostredkovať rôzne finančné mechanizmy (štátny rozpočet, Európsky sociálny fond) pri napomáhaní v integrácii cudzincov; v spolupráci s úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny a Národným inšpektorátom práce monitorovať a kontrolovať situáciu cudzincov na trhu práce pokiaľ ide o nelegálne zamestnávanie, zneužívanie práce a sociálny dumping; umožňovať preplácať rekvalifikačné a jazykové kurzy; určovať pravidlá, ktorých cudzincov môže zamestnávateľ zamestnať bez nahlásenia voľného pracovného miesta a vykonania testu trhu práce. Integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce prebieha rovnako za pomoci úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré vedú evidenciu pracujúcich cudzincov (tzv. informačná karta) a vydávajú na požiadanie policajného útvaru potvrdenie o možnosti obsadenia voľného



pracovného miesta pre niektoré skupiny štátnych príslušníkov tretích krajín; úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, poskytujú pre cudzincov individuálne pracovné poradenstvo;

Integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce predstavuje jeden z kľúčových rozmerov integrácie, ktorý by ale mali sprevádzať aj opatrenia v oblasti zlepšovania jazykovej znalosti cudzincov a uznávania dokladov. Uznávanie kvalifikácií preto patrí medzi zásadné prvky úspešnej integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce. S požiadavkou potreby koordinovanejšieho manažmentu riadenej a regulovanej pracovnej migrácie štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce v SR preto nevyhnutne súvisia aj opatrenia v oblasti integračného mainstreamingu. Efektívna stratégia na integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce predstavuje spôsob, akým je možné predchádzať sociálnemu vylúčeniu, diskriminácii a problémom v občianskom spolunažívaní. Integrácia cudzincov je však komplexný fenomén, ktorý vyžaduje zobrať do úvahy regionálne kontexty miest a obcí, v ktorých integrácia bude reálne prebiehať. Aktuálne diskusie na Európskej úrovni tak vedú k záveru, že je potrebné predchádzať neregulovanej a nekontrolovanej pracovnej mobilite v Európe, a to najmä, v stručnosti, dve opatrenia: na jednej strane cez ochranu vonkajších hraníc EÚ a na druhej strane cez vypracovanie národných a lokálnych stratégií riadenej a regulovanej pracovnej mobility.

Úspešnosť integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín na lokálnej úrovni výrazne ovplyvňuje ako sa k integrácii cudzincov postavia mestá (obce) a kraje, kam cudzinci prichádzajú, pretože príchod cudzincov sprevádzajú rôzne obavy (problémy s občianskym spolunažívaním, odlišné životné štýly, predsudky). Samosprávy preto môžu napomáhať v integrácii štátnych príslušníkov tretích krajín na svojom území vypracovaním vlastných lokálnych integračných politík, ktoré sa stanú dôležitým nástrojom na udržiavanie sociálnej súdržnosti, na prevenciu konfliktov a predchádzanie segregácie a getoizácie. Z tohto dôvodu by sa mala integrácia cudzincov odohrávať v neustálom dialógu s orgánmi štátnej správy, ktoré samosprávam poskytnú metodickú a odbornú pomoc pri príprave a realizácii lokálnych integračných politík. Integračné politiky na lokálnej úrovni zároveň nemôžu byť realizované bez finančného zabezpečenia. Rovnako, mimovládne organizácie pracujúce v oblasti integrácie cudzincov môžu veľmi efektívne spolupracovať s orgánmi štátnej správy pri poskytovaní tejto podpory samosprávam.

Najväčším problémom je nedostatok vedomostí a odborných znalostí v oblasti integrácie cudzincov. Žiaľ na Slovensku sa vytvára zo strany občanov tlak na samosprávy, aby cudzincov vyčleňovala od domáceho obyvateľstva. Takto vznikajú getá. Napríklad v Nitre, ktorá dlhodobo vykazuje nedostatok pracovných síl pre automotive a vysoký podiel pracovnej sily z tretích krajín, plánuje developer postaviť na okraji mesta novú štvrť za 30 mil. € V prvom rade je potrebné hovoriť o lokalite. Lokalita sa nachádza v neobývanej časti medzi Drážovskou a Topoľčianskou ulicou. Plocha tohto územia by mala mať 20 000 m<sup>2</sup>, pričom celková výmera bytov by mala byť do 60.000 m<sup>2</sup>. Bude sa jednať o 155 dvojizbových bytov, 167 trojizbových bytov a 22 štvorizbových bytov. Je nepravdepodobné, že sa do prázdnej lokality v tesnej blízkosti priemyselného parku nasťahuje domáce obyvateľstvo. Byty sú určené najmä na ubytovanie ľudí, ktorí za prácou do Nitra prídu a drvivá väčšina z nich budú pracovní migranti z tretích krajín. Je preto na mieste otázka, či sa Mesto Nitra nepoučilo u chýb obce Zavar a iných v blízkosti automobiliek, ktoré v domnení, že stavajú byty pre Slovákov z hladových dolín, postavili getá pre „tretiakov“. Sociálne dôsledky však znáša celá obec, kde sa takéto sídlisko nachádza. Už dnes je život v obci Drážovce neďaleko Nitra v tesnom susedstve priemyselného parku komplikovaný. Veľa domácich obec opustilo, predalo svoje nehnuteľnosti, ktoré sa dnes používajú ako legálne, ale i nelegálne ubytovne. Spoločenský život v obci je oklieštený a kriminalita mnohonásobne vzrástla. Sociálne služby pre migrantov nefungujú a o integráciu migrantov neprejavuje nik záujem. Migrant je považovaný za „triedneho nepriateľa“. Svoj podiel má na tomto stave najmä štát, ktorý spustil veľký projekt so zásadnými vplyvmi na životné prostredie, sociálne prostredie i ekonomiku regiónu. No po dokončení priemyselného parku a spustení výroby dal ruky od regiónu preč s tým, že mesto si má tieto problémy riešiť samo na vlastné náklady. Rozhodne je možné súhlasiť s tým, že všetky firmy v priemyselnom parku platia vysoké dane z nehnuteľností. V Nitre je to 4,65€ za m<sup>2</sup> iba za priemyselné stavby. Presné výmery zastavanej plochy v priemyselnom parku nie sú dostupné, no rozhodne sa jedná o viac ako 1.000.000 m<sup>2</sup>. Štát si však musí uvedomiť, že hoci sa príjem mesta na dani z nehnuteľností zvýšil o milióny, tieto je potrebné investovať do vybudovania chýbajúcich miestnych komunikácií, mostov a lávok pre peších, autobusových zastávok, ktoré v priemyselnom parku chýbajú a do vybudovania sociálnej infraštruktúry pre nových pracovníkov (ako napríklad rozšírenie materských škôl, základných škôl a pod.).

Mesto Nitra však vytvorilo Komunitné centrum pre pracovnú a vedomostnú mobilitu. Je to unikátny projekt, ktorý by mal kompenzovať negatívne dôsledky pracovnej migrácie

z tretích krajín. Je to však len lastovička, ktorá leto nerobí. Pre malé obce, ktoré sú prítomnosťou veľkých automobiliek, alebo iného druhu zamestnávateľov zaťažené, nemajú prostriedky na vytváranie takýchto komunitných centier. Preto by bolo možné zaujímavé začať diskusiu o zavedení inštitútu osobitného odvodu pre zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú väčší počet cudzincov. Jeho konštituovanie by mohlo vychádzať z rovnakého princípu, aký je použitý pri povinnom podiele zamestnávania zdravotne znevýhodnených. Napr.: Zamestnávatelia s počtom zamestnancov najmenej 20 príslušníkov tretích krajín musia vytvoriť komunitné centrum a centrum sociálnych služieb pre týchto pracovníkov. Ak zamestnávateľ takéto centrum nezriadi, je povinný odvieť príslušnej obci, v ktorej katastri má týchto cudzincov zamestnaných, sumu vo výške napr. 2,5% vymeriavacieho základu z miezd týchto cudzincov s cieľom podpory komunitnej a sociálnej práce obce s cudzincami. Samozrejme uvedený návrh je len jedným z mnohých návrhov, ktoré sú uvedené nižšie.

Pokiaľ ide o činnosť a kompetencie obecných a mestských samospráv, upravuje ich zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa tohto zákona patria do kategórie obyvateľov s trvalým alebo prechodným pobytom, ktorým má obec utvárať podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport (§ 4) aj štátni príslušníci tretích krajín. Podľa zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov vykonávajú samosprávne kraje svoje kompetencie vo vzťahu k obyvateľom, ktorí majú na území samosprávneho kraja trvalý alebo prechodný pobyt, kam spadajú aj štátni príslušníci tretích krajín. Samosprávne kraje zabezpečujú na svojom území tvorbu a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja a podieľajú sa na riešení problémov, ktoré sa týkajú viacerých obcí na území samosprávneho kraja. Osvedčená prax z iných krajín (napríklad Nórsko alebo Portugalsko) ukazuje, že sú to práve samosprávy, ktoré zohrávajú zásadnú rolu v integračných procesoch, najmä kvôli vyššie spomenutým kompetenciám v sociálnej oblasti a v oblasti bývania.

Podpora nájomného bývania je pre samosprávy nastavená v zákone č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov (dotácie na obstaranie nájomných bytov a súvisiacej technickej vybavenosti) a v zákone č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení neskorších predpisov (úver na obstaranie nájomných bytov a súvisiacej technickej vybavenosti). Kombináciou týchto dvoch zdrojov je možné financovať obstaranie nájomného bývania vo výške 100% oprávnených nákladov.

Podpora nájomného bývania pre právnické osoby nastavená v zákone č. 150/2013 Z.z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení neskorších predpisov (úver na obstaranie nájomných bytov, na obstaranie súvisiacej technickej vybavenosti a pozemok do výšky 80% oprávnených nákladov). Obce však samé nevyužívajú možnosti výstavby nájomného bývania, pretože podmienky jeho realizácie sú mimoriadne komplikované. Rovnako malé obce nechcú budovať nájomné bývanie pre cudzincov, nakoľko nechcú aby zotrvali a trvalo žili v ich katastri.

V neposlednom rade, pokiaľ ide o inštitucionálny a legislatívny rámec v oblasti pracovnej mobility a integrácie cudzincov, sa od schválenia dokumentu Migračnej politiky Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 v roku 2011 vedú diskusie o vytvorení prierezového orgánu, v ktorom by sa zjednotili legislatívne a administratívne postupy a kompetencie v oblasti migrácie a integrácie cudzincov, a ktorého založenie by – medziiným – presunulo agendu evidencie cudzincov z policajného zboru na civilné orgány ministerstva vnútra, čím by došlo k zefektívneniu procesu vydávania povolení na pobyt pre cudzincov.

Ako je už vyššie uvedené, na Slovensku žije vyše 121-tisíc cudzincov s povolením na pobyt. Predstavujú 2,22 % zo všetkých obyvateľov Slovenska. Občania z krajín mimo Európskej únie (tzv. cudzinci z tretích krajín) tvoria 53,9 % z celkového počtu cudzincov u nás. Aj napriek tomu, že Slovenská republika patrí v rámci Únie ku krajinám s najnižším podielom cudzincov v rámci populácie, od vstupu SR do Únie sa počet cudzincov na Slovensku niekoľkonásobne zvýšil a ich počet rastie. Tento migračný trend vedie k väčšej kultúrnej a náboženskej diverzite, pričom podľa rôznych výskumov majoritná spoločnosť nemá dostatok informácií o migrácii a pretrvávajú v nej predsudky a stereotypy k cudzincom. IOM na Slovensku reaguje na tieto trendy a v oblasti integrácie cudzincov realizuje nasledovné aktivity:

### **Priama pomoc a poradenstvo cudzincom pri integrácii v SR**

Kľúčovým programom v oblasti integrácie cudzincov na Slovensku je Migračné informačné centrum IOM (MIC), ktoré klientom – štátnym príslušníkom tretích krajín – poskytuje bezplatné právne a sociálne poradenstvo, pracovné poradenstvo vrátane pomoci pri hľadaní zamestnania, rekvalifikácie a výučby slovenského jazyka a podporuje komunitný život cudzincov na Slovensku. Avšak tieto centrá fungujú len v Bratislave a v Košiciach. Ich dostupnosť a vlastne i efektívnosť je veľmi otázná.

## Budovanie kapacít odborníkov v oblasti migrácie

IOM v rokoch 2010 – 2015 realizovala tréningy a workshopy pre zamestnancov štátnej správy, samosprávy a mimovládnych organizácií, ktorí pracujú s cudzincami z tretích krajín. Tréningy IOM kládli dôraz na posilnenie znalostí o rôznych aspektoch migrácie a integrácie cudzincov, na posilnenie interkultúrnych a komunikačných zručností a na vzájomnú spoluprácu rôznych inštitúcií pri poskytovaní služieb cudzincom. Výsledkom výskumov bolo uľahčenie integrácie cudzinca do spoločnosti i na trhu práce.

Obce neprejavujú o túto tému záujem a vzdelávanie v oblasti pracovnej migrácie je pre nich len ďalšou záťažou, ktorú by mal prioritne niesť na svojich pleciach štát. Obce sa bránia prijatiu ďalších úloh na svoje plecia, čo je úplne pochopiteľné, nakoľko nestíhajú plniť ani základné povinnosti, pričom každým rokom pribúda agendy, ktorá je na obce prenášaná štátom.

## Výskumy o rôznych aspektoch migrácie

IOM skúmala skúsenosti migrantov a migrantiek na Slovensku s násilím a zneužívaním v kontexte verejného priestoru, domáceho násillia a násillia na pracovisku. Na základe výskumu IOM vypracovala analýzu fenoménu násillia na štátnych príslušníkoch tretích krajín ako podklad na zavedenie efektívnych legislatívnych, politických a praktických opatrení zameraných na prevenciu, odhaľovanie, potlačanie násillia a riešenie jeho dôsledkov. Výsledky výskumu sú zverejnené v publikácii: Skúsenosti migrantov a migrantiek na Slovensku s násilím.

Migrácia v Slovenskej republike po vstupe do EÚ (2004 – 2008) – analýza migračných trendov a postojov verejnosti k otázkam migrácie a integrácie cudzincov

V prvom výskumnom komponente IOM analyzovala hlavné migračné prvky (legálna a nelegálna migrácia, pracovná imigrácia a emigrácia a naturalizácia) za obdobie štyroch rokov od vstupu SR do Únie. Výskum načrtoval dopad migrácie na slovenskú spoločnosť vrátane demografie, ekonomiky a pracovného trhu a zmapoval vývoj v oblasti migračného manažmentu a súčasné výzvy migračnej politiky v SR. Výsledky sú zverejnené v štúdiu Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008).

Druhý výskumný komponent sa zamerlal na identifikáciu, reprezentatívny výskum, dotazníkový výskum, kvalitatívny výskum s fokusovými skupinami a semištrukturovanými rozhovormi s tvorcami verejných politík a expertov, analýzu a prezentáciu postojov slovenskej verejnosti k zahraničnej migrácii, integrácii a zamestnávaniu migrantov. Výsledky výskumu aj s odporúčaniami pre komunikačné stratégie a informačné kampane o migrácii a integrácii cudzincov sú zverejnené v štúdiu : Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v SR.<sup>232</sup>

Avšak integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín na lokálnej úrovni zatiaľ nebola na Slovensku podrobnejšie skúmaná. Viaceré výskumné analýzy sa venovali problematike integrácie migrantov z rôznych aspektov, napríklad začleneniu migrantov na trh práce.<sup>233</sup>

Niektoré výskumné analýzy poukázali na problematiku začlenenia migrantov prostredníctvom ich komunit, resp. na dôležitosť sociálnych sietí migrantov, ktoré sú nevyhnutné v procese integrácie, keďže formálne mechanizmy sú nepostačujúce.<sup>234</sup>

Keďže výskumníci zatiaľ tejto oblasti nevenovali dostatočnú pozornosť, nepoznáme mechanizmy, ktoré vedú k viac alebo menej úspešnému začleneniu migrantov do spoločnosti na lokálnej úrovni. Kompetencie týkajúce sa integrácie migrantov sú rozdelené medzi viacerých aktérov na lokálnej úrovni – inštitúcie, ktoré ich často vykonávajú bez vzájomnej koordinácie. Je teda legitímne zaoberať sa otázkou, či je takéto rozdelenie kompetencií optimálne a vedie skutočne k úspešnému začleneniu migrantov do spoločnosti. Vychádzame z predpokladu, že určité nastavenie integračnej politiky na lokálnej úrovni, má vplyv na podobu začlenenia migrantov v danej lokalite. Integráciu migrantov na lokálnej úrovni nevnímame ako samostatnú ohraničenú verejnú politiku, ale ako súčasť širšej integračnej politiky na Slovensku, do ktorej vstupuje množstvo ďalších aktérov, nielen aktéri na lokálnej úrovni. Inými slovami je potrebné skúmať, ako určitá forma inštitucionálneho zakotvenia verejnej politiky a určitý spôsob jej výkonu vplývajú na spôsob začlenenia migrantov.

<sup>232</sup> <https://iom.sk/sk/aktivity/integracia-migrantov/aktivity-iom-v-integracii-migrantov.html>

<sup>233</sup> Popper, M. a kolektív. Potreby migrantov na Slovensku. Bratislava: VEDA, IOM, KVS BK SAV, 2006, ISBN 80-89018-93-9

<sup>234</sup> KADLEČÍKOVÁ, J. a kol. In. Integrácia migrantov na lokálnej úrovni, Centrum pre výskum etnicity a kultúry, Bratislava 2011, ISBN: 978-80-970711-0-3, s.10, <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/11/2011-05-integracia-migrantov.pdf>

Základným problémom, ktorý ako prekážku definujú odborné štúdie, ale i odborníci a organizácie, ktoré s migrantmi pracujú je dlhodobá absencia komplexného, efektívneho a kontinuálne funkčného štátneho integračného programu. Štátna koncepcia by mala jasne definovať zodpovednosť vládnych orgánov, posilniť relevantné organizácie a zabezpečiť financovanie a logistiku v oblasti zdravotnej starostlivosti, vzdelávania a podpory zamestnanosti migrantov. Formálnym garantom integračného procesu je síce Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, avšak realizácia integračných opatrení je prenášaná na mimovládne organizácie, ktoré sú závislé od časovo a finančne obmedzených projektov.<sup>235</sup> Národná migračná politika Slovenska je orientovaná predovšetkým na riadenú migráciu ekonomicky aktívnych migrantov, špeciálne migrantov s vysokým stupňom kvalifikácie a migrantov zo susedných a tzv. kultúrne blízkych krajín. Táto tendencia je zrejmá aj v texte oficiálneho dokumentu Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 (Uznesenie vlády č. 574/2011), ktorý hovorí: „Základným kritériom prijímania cudzincov v rámci riadenej ekonomickej migrácie je ich potenciál pre rozvoj slovenského hospodárstva a spoločnosti s preferenciou prijímania kvalifikovaných a vysoko kvalifikovaných migrantov s dôrazom na kultúrne blízke krajiny pôvodu. Migračnú politiku, praktiky, zákony a inštitúcie Slovenska je v tomto zmysle možné vnímať ako etnocentrické a v rozpore so zásadou antidiskriminácie. Príchod a pobyt cudzincov (štátnych príslušníkov EÚ a štátnych príslušníkov tretích krajín) na Slovensku vo všeobecnosti upravujú dva hlavné zákony – zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov a zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle. Zatiaľ čo vstup a pobyt občanov EÚ na Slovensko je relatívne voľný, v prípade štátnych príslušníkov z tretích krajín sú tieto podmienky obmedzenejšie. Inštitucionálny rámec štátnej angažovanosti je často zúžený len na orgány, ktoré ich migráciu regulujú (cudzinecká polícia, Sociálna poisťovňa, úrad práce). Slovensko bolo pre legislatívu, postupy a inštitucionálne rámce vo vzťahu k. migrácií viackrát kritizované, a to na národnej aj medzinárodnej úrovni.<sup>236</sup>

O migrantoch prichádzajúcich na Slovensko nemožno hovoriť ako o homogénnej skupine. Nie všetci cítia rovnakú príslušnosť (sense of belonging) ku kultúre, z ktorej prichádzajú a nie všetci majú rovnaké možnosti, podmienky a vôľu svoj pocit príslušnosti

<sup>235</sup> DIVINSKÝ, B. – PODOLINSKÁ, T. *Globe in Motion. Patterns of International Migration: Similarities and differences*. Bratislava: Ústav etnológie a sociálnej antropológie SAV, 2018

<sup>236</sup> LETAVAJOVÁ, S. – DIVINSKÝ, B. *Náš spoločný domov*. Bratislava : Slovenská katolícka charita, 2019, ISBN 978-80-967870-2-9

vyjadrovať navonok. V rámci výskumu hodnotových preferencií migrantov boli dopytovaní migrantmi pochádzajúci z rôznych krajín, ktorých dôvody pre príchod na Slovensko boli značne odlišné. Takmer všetci respondenti (či už v rámci individuálnych rozhovorov alebo fokusových skupín) zdôrazňovali dôležitosť svojej pôvodnej kultúry, avšak značne sa líšili v jej prejavoch, pripisovaní dôležitosti pre každodenný život. Väčšina z nich udržiava určitý kontakt s krajinou pôvodu, či už komunikáciou s príbuznými alebo sledovaním novín, časopisov, internetu a správ „z domova“. Ak je dostupná, čítajú aj literatúru, ktorá vychádza v ich krajinách a snažia sa udržiavať kontakt so svojim pôvodným „jazykovým“ prostredím. Miera udržiavania týchto kontaktov je však rôzna.

Ukazuje sa, že najmä v prípade náboženskej príslušnosti je potreba uznania a akceptácie odlišností najsilnejšia. Nejde pritom len o rešpektovanie slobody vierovyznania, ale aj uplatňovania iných vzorov správania, ktoré sa viažu na vyznávanie daného náboženstva. V tomto prípade išlo predovšetkým o moslimov, pre ktorých je praktizovanie náboženstva (a s tým súvisiacich ďalších spôsobov správania – ako napríklad nosenia hidžábu, pravidiel stravovania, a podobne) súčasťou každodenného života. Obmedzené možnosti praktizovania náboženstva vplývajú aj na kvalitu života a spokojnosť s ňou na Slovensku. Moslimovia, ktorí tu žijú, si nachádzajú spôsoby, ako vďaka komunite vytvárať čo možno najkvalitnejší a najspokojnejší život. Sami však vnímajú Slovensko ako krajinu, ktorá nevytvára dostatočné podmienky na to, aby mohli slobodne praktizovať náboženstvo a žiť podľa pravidiel, ktoré sa k tomu viažu. „...a ak Boh dá, pôjdem domov, chcel by som tam zostať s rodinou... kvôli viere. Neviem si predstaviť, že sa stále budem pýtať, či je v tom (jedle) bravčová masť. Keď budem doma, môžem jesť hocičo, hocikde. To sú možno maličkosti, ale otravujú život.“

Nedostatočné podmienky na uplatňovanie svojej kultúry a slabý záujem zo strany majority o identitu a kultúru migrantov prichádzajúcich na Slovensko môžu do veľkej miery vplývať aj na vlastný pocit „začlenenosti“ do spoločnosti a ochotu žiť v krajine aj v budúcnosti. Na jednej strane takmer všetci respondenti uviedli, že by nechceli žiť na Slovensku natrvalo, avšak pri zmenených podmienkach a väčšej otvorenosti k odlišným kultúram by tento svoj názor zvažovali a nepochybne by to podľa ich vyjadrení bolo silným motivačným faktorom pre zotrvanie v krajine.

V odlišnej situácii sú napríklad Vietnamci, ktorých dôvody migrácie sú takmer výlučne ekonomické. Podľa predstaviteľa vietnamskej komunity je udržiavanie kultúry a kultúrnej identity pre Vietnamcov veľmi dôležité, avšak v súčasnosti je pre nich prioritou skôr to, aby



mali v krajine zabezpečený legálny pobyt a možnosť pracovať. Množstvo času, ktorý venujú práci sa odráža aj na tom, v akej situácii sa ocitajú oni oproti svojim deťom. Prvá generácia migrantov z Vietnamu (hovoríme o tých, ktorí sem začali prichádzať po roku 1989) trávi väčšinu dňa prácou a v uzavretej komunite, čo má za dôsledok minimálne kontakty s majoritou. Títo ľudia takmer vôbec neovládajú slovenský jazyk. Naproti tomu ich deti (v prípade, že boli narodené na Slovensku) navštevujú slovenské školy a často sa o nich starajú slovenské opatrovatelky, čo znamená, že niektorí vôbec nevedia vietnamsky. Aj samotní Vietnamci nazývajú tento fenomén ako „banánové deti“ (zvonku dochádza k určitému odcudzeniu medzi rodičmi a deťmi a je otáznou, aký to bude mať do budúcnosti vplyv na fungovanie vietnamskej komunity na Slovensku). Sú však aj takí cudzinci, ktorí prichádzajú na Slovensko individuálne (prevažne za štúdiom) a napriek uvedomovaniu si vlastnej odlišnosti nepociťujú jednoznačnú príslušnosť (sense of belonging) k žiadnemu etniku, jazykovej alebo náboženskej skupine. Ide väčšinou o mladých ľudí, ktorí sú „usadení v mobilite“, cestujú po svete, študujú na rôznych miestach a necítia jednoznačnú príslušnosť k žiadnej krajine ani jazyku. Fungujú podľa určitých vzorov správania, ktoré ich vyformovali v procese socializácie a ktoré sú napojené na kultúru, v ktorej vyrastali. To sa prejavuje napríklad pri uzatvorení zmiešaného manželstva, kedy prichádza k rôznym kultúrnym stretom a obaja musia nájsť spoločný „modus vivendi“. Pri takýchto situáciách sa ukazuje dôležitosť taylorovského „odkiaľ sa berieme“ a autenticita identity: „...spoznávali sme sa s mojím budúcim manželom čoraz lepšie a ja som mu vysvetlila, čo všetko treba urobiť, aby si ma zobral. V zmysle kultúry, pretože to je veľmi rozdielne. Hovorili sme o tom dve hodiny. Keď som si ho už vybrala, musím mu vysvetliť všetko o našej kultúre, pretože to je úplne odlišné. Ja rešpektujem jeho, on musí rešpektovať moju kultúru... povedala som mu, že musí ísť za mojimi rodičmi a opýtať sa, koľko musí za nevestu zaplatiť. A on nechápal, prečo by mal niečo za mňa platiť. Opýtal sa, či si ma musí kúpiť. Nevedela som mu to vysvetliť, hádali sme sa skoro dve hodiny. Toto je kultúra, nemôžem to vysvetliť lepšie.“ V každodennom živote to týmto novodobým migrantom nezabraňuje existovať v akomkoľvek kultúrnom prostredí, pokiaľ ten ich kultúrnu rozmanitosť a odlišnosť podporuje. Preto aj Slovensko a svoju pozíciu v rámci spoločnosti vnímajú oveľa kozmopolitnejšie a menej striktné ako iní migranti. Tak vidia aj svoju budúcnosť a budúcnosť svojich detí. Generácia ľudí usadených v mobilite čoraz viac narastá a postupne začína tvoriť významnú časť migrantov.

Rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a princíp rovnosti vyžadujú, že nemožno upierať príslušníkom – či už uznaných alebo ešte neuznaných – menšiu možnosť žiť život, aký si vážia

podľa vlastných kultúrnych či náboženských tradícií. Projekt programovej asimilácie zo strany štátu je nežiaduci. Neznamená to však, že by existujúci systém nemal vôbec umožňovať asimiláciu, ak si ju jednotlivci alebo skupiny slobodne vyberú. Na to, aby však prisťahovalci mali aj reálnu možnosť participovať vo väčšinových inštitúciách, bremeno prispôsobenia nesie aj väčšinová spoločnosť. Nie je to jednoduchý projekt. Prispôsobenie“ spočíva aj istež redefinícii seba porozumenia Slovákov. Ak pri definícii členstva v spoločnosti dominujú etnické kritéria a národ je vykonštruovaný na základe etnických, jazykových, historických súvislostí, etnické a niektoré náboženské menšiny zostávajú cudzincami bez ohľadu na to, ako dlho na Slovensku bývajú. Na druhej strane záujem štátu, aby prisťahovalci zdieľali niektoré základné hodnoty, ako sú rovnosť, základné ľudské práva, právny štát, demokracia, je legitímny. Cieľom by malo byť, aby boli prisťahovalci rovnocenní občania a aby štát vybudoval spoločne zdieľaný pocit, že patria do spoločného systému práv a povinností<sup>237</sup>.

### Záver a odporúčania na národnej úrovni

1. Pripraviť sa na nárast a trvalé usadenie migrantov v krajine prostredníctvom lokálnej ale i národnej integračnej stratégie, ako dôležitého nástroja na udržiavanie sociálnej súdržnosti, prevencie konfliktov, segregácie a getoizácie, v rámci aktualizácie Integračnej politiky SR.
2. Identifikovať problémy a bariéry integrácie migrantov na lokálnej úrovni ako podklad pre vytvorenie integračnej politiky.
3. Zohľadniť problematiku cudzincov všeobecne pri výkone kompetencií a poskytovaní verejných služieb.
4. Zohľadniť problematiku cudzincov v strategických dokumentoch týkajúcich sa rozvoja mesta, alebo širšieho regiónu.

<sup>237</sup> GALLOVÁ KRIGLEROVÁ, E. – KADLEČÍKOVÁ, J. – LAJČÁKOVÁ, J. Migrantí – nový pohľad na staré problémy. Multikulturalizmus a kultúrna integrácia migrantov na Slovensku Bratislava: Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2009, s. 128. SBN 978-80-970267-8-3

5. Vypracovať stratégiu integračnej politiky na lokálnej úrovni (na úrovni krajov alebo miest) a navrhnuť potrebné opatrenia.
6. Jednotliví aktéri integračnej politiky na lokálnej úrovni by sa mali navzájom informovať o svojich aktivitách. Bolo by potrebné inštitucionalizovať túto kompetenciu, a tak vytvoriť platformu pre koordináciu aktivít a vzájomnú komunikáciu.
7. Vytvárať podmienky na implementáciu integračnej politiky na regionálnej a lokálnej úrovni a to najmä zavedením finančného krytia nákladov samospráv vynaložených na integráciu cudzincov.
8. Zadefinovať niektoré špecifické opatrenia na podporu integrácie – poradenstvo pre migrantov v rámci sociálnych služieb, opatrenia na odstránenie komunikačnej bariéry a pod.
9. Realizovať aktivity na podporu predpokladov dlhodobej integrácie – vytváranie možností pre osvojenie si jazyka hostiteľskej krajiny (jazykové kurzy), podpora v procese uznania kvalifikácie, vzdelávania a rekvalifikácie.
10. Včas začať pracovať s verejnou mienkou a tak predchádzať konfliktom a podporovať dobré spolužitie medzi domácim obyvateľstvom a migrantami.
11. Zapájať do integračného procesu neziskové organizácie a organizácie tretieho sektora.
12. Realizovať integračné politiky tak, aby obsahovali všetky nasledujúce fázy:
  1. plánovanie politík,
  2. realizácia aktivít,
  3. vyhodnotenie integračných politík.
13. Otvoriť diskusiu o kompetenciách, ktoré by mohla samospráva (obecná, krajská) v oblasti integrácie migrantov vykonávať.
14. Integračnú politiku je tiež potrebné vnímať ako prijímanie nástrojov na zvyšovanie participácie migrantov na fungovaní spoločnosti a nielen ako prevenciu potenciálnych alebo riešenie už existujúcich reálnych problémov.<sup>238</sup>

<sup>238</sup> GALLOVÁ KRIGLEROVÁ, E. a kolektív. Integrácia migrantov na lokálnej úrovni – výskumné zistenia a odporúčania. Bratislava : Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2011, 978-80-970711-0-3

## Záver a odporúčania na regionálnej úrovni smerom k samospráve

- V zákone o obecnom zriadení a zákone o samosprávnych krajoch zakotviť, že aj cudzinci s prechodným pobytom sú obyvateľmi samosprávy, ktorí sa majú právo podieľať na výkone samosprávy, napriek tomu, že na Slovensku nemajú trvalý pobyt, pokiaľ platia v SR daň zo svojho príjmu, resp. majú v SR tzv. stredisko osobných a ekonomických záujmov.
- Pri prerozdeľovaní verejných zdrojov na financovanie samospráv navrhujeme zohľadniť aj počet cudzincov s prechodným pobytom, ktorí sú platiteľmi dane z príjmu na Slovensku podľa ich daňového domicilu
- V záujme uľahčenia poskytovania sociálnych služieb cudzincom žijúcim v SR bude potrebné, aby zákon o sociálnych službách rozpoznal aj tlmočenie do rôznych jazykov ako sociálnu službu na účely plánovania poskytovania sociálnych služieb cudzincom, ktorí dostatočne nerozumejú po slovensky.
- Inštitucionalizovať profesiu kultúrneho mediátora, tak aby bola zapísaná do katalógu Národnej sústavy povolání a Národnej sústavy kvalifikácií, pričom legislatívne zakotviť rámec a podmienky pre jej výkon, kontrolu, sústavné vzdelávanie a odmeňovanie.
- V spolupráci s MS SR inštitucionalizovať komunitné tlmočenie, legislatívne upraviť podmienky pre jeho výkon, kontrolu, sústavné vzdelávanie a odmeňovanie.
- Nevyhnutnosť vytvoriť systém, v ktorom budú mať samosprávy včas k dispozícii prehľadné štatistické informácie o cudzincoch, ktorí na ich územie prichádzajú a budú vedieť s týmito informáciami pracovať.
- Každá samospráva, ktorá je dotknutá príchodom cudzincov na jej územie, by mala byť povzbudzovaná v tom, aby si včas vypracovala miestnu stratégiu integrácie, ktorá bude vytvorená participatívne, vrátane zapojenia samotných cudzincov.
- Vzdelávanie samospráv v tom, ako pracovať s cudzincami na svojom území ("outreach"), ako ich zapájať do miestnych aktivít, ako s nimi komunikovať, a ako využívať služby komunitného tlmočenia a kultúrnej mediácie, vrátane vyčlenenia finančných prostriedkov na pokrytie týchto služieb.
- Samosprávy sa musia aktívnejšie prihlásiť k téme integrácie cudzincov na svojom území, aktívne komunikovať s majoritným obyvateľstvom o tejto téme a zapájať ho do

riešenia, komunikovať s cudzincami a zapájať ich do rozhodovania o veciach lokálneho charakteru a povzbudzovať posun od „my vs. oni“ ku skutočnému zahrnutiu cudzincov žijúcich na danom území pod „my“.

- Vytvárať na úrovni samosprávy personálnu kapacitu pre kontaktný ústredný bod pre cudzincov žijúcich v danej samospráve, ktorý rozumie pobytu a integrácii cudzincov v SR, ako aj pre komunitné tlmočenie a interkultúrnu mediáciu, vrátane plánovania verejných zdrojov a uchádzania sa o projektové financovanie na tento účel.<sup>239</sup>
- Bytová politika: Efektívnejšie využívanie existujúcich finančných nástrojov na podporu rozvoja nájomného bývania. Stratégia sa priamo obracia na obce a mestá a povzbudzuje ich k efektívnejšiemu využívaniu príspevku zo Štátneho fondu rozvoja bývania.
- Zabezpečiť plynulé financovanie integračnej politiky samospráv smerom k samosprávam a tretiemu sektoru.
- Kontrolovať a vynucovať pod hrozbou sankcie, aby organizácie poverené integráciou cudzincov vykonávali túto činnosť, aby ju vykonávali odborne a kvalitne. (povinná supervízia úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny, resp. iným povereným štátnym orgánom).

<sup>239</sup> Analýza situácie a odporúčania vo vzťahu k nastaveniu azylovej, migračnej a integračnej politiky v SR. Bratislava. 2020. Dostupné na: [https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/199-Analyza\\_ju%CC%81n%202020.pdf](https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/199-Analyza_ju%CC%81n%202020.pdf)

## Kapitola č. 5

# Migrácia v pracovno-právnych vzťahoch

JUDr. Ing. Róbert Bulla, PhD. MBA. LL.M.

---

V súčasnosti sa ani v slovenskom právnom poriadku, ale ani v medzinárodných dohovoroch, alebo zmluvách nestretáme s legálnou definíciou pojmu migrácia či migrant. Medzinárodná organizácia pre migráciu so sídlom vo Švajčiarsku, ktorá je súčasťou Organizácie spojených národov, interpretuje migranta ako fyzickú osobu, ktorá dočasne alebo trvale prekračuje hranice, pritom nerozlišuje tieto osoby podľa účelu, za akým prekračujú hranice, ale medzi migrantov prakticky zaraďuje všetky osoby prekračujúce hranice, akými sú napríklad aj pracujúci migranti (na Slovensku v poslednom období zaužívaný názov pendleri), zahraniční študenti alebo dokonca aj osoby, ktoré sa stali obeťami obchodovania s ľuďmi.

Migrácia je pojem, s ktorým sa najmä v poslednom období stretávame čoraz častejšie, pričom môžeme povedať, že sa nám do nášho povedomia dostáva najčastejšie s prívlastkami ako migrácia klimatická, alebo ekonomická. Je potrebné povedať, že obe tieto formy migrácie majú v sebe určitú základnú premisu, ktorou je uskutočnenie pohybu alebo presunu skupiny osôb alebo jednotlivca za lepšími životnými podmienkami, či už sa jedná o ekonomické alebo prírodné faktory týchto podmienok.

V rámci tejto kapitoly sa budeme zameriavať na ekonomickú migráciu, je ale potrebné si na začiatku ozrejmiť skutočnosť, že obidva tieto druhy migrácie spolu významne súvisia, nakoľko sú to najčastejšie klimatické zmeny, ktoré v posledných rokoch ovplyvňujú ekonomiku štátov do takej miery, že ich štátni príslušníci nie sú ďalej schopní uspokojovať svoje životné, a teda aj ekonomické potreby v rámci územia svojej domovskej krajiny, ale sú nútení vycestovať za lepšími životnými podmienkami do iných, často viac ekonomicky rozvinutých štátov. Slovenská republika, ako jeden z najmladších štátov sveta, pred vstupom do Európskej únie nebola a ani dnes nie je najvyhľadávanejším cieľom ekonomickej migrácie. V priebehu posledných pätnástich rokov sa ale z viac či menej „tranzitnej“ krajiny stala krajina, v ktorej nezanedbateľnú časť pracovníkov tvoria osoby z tretích krajín, ktoré majú v Slovenskej republike povolenie na pobyt za účelom pracovnej činnosti, ale žiaľ aj tie, ktoré v našej krajine

žijú a pracujú bez príslušných povolení, a teda na území Slovenskej republiky sa zdržiavajú nelegálne.

## 1.1 Ekonomická migrácia v Slovenskej republike

Slovenská republika počas svojej existencie nemusela čeliť vlne ekonomickej migrácie, napriek tomu môžeme povedať, že záujem o prácu na Slovensku má z roka na rok stále viac cudzincov.

Táto skutočnosť je odrazom vyspelosti slovenskej ekonomiky v poslednom desaťročí, ktorá je veľkým lákadlom pre zahraničných pracovníkov, a to aj v súvislosti s každoročne sa zvyšujúcou minimálnou mzdou, pracovným prostredím a vyspelým sociálnym zabezpečením zamestnancov, najmä v porovnaní s ich domovskými krajinami, ktorých sú štátnymi príslušníkmi.<sup>240</sup>

Považujeme za dôležité poznamenať, že všetky tieto výdobytky, vrátane možného voľného pobytu v rámci Európskej únie, sú dostupné len cudzincom, ktorí po splnení podmienok pracujú na území Slovenskej republiky legálne, na základe udeleného povolenia na pobyt alebo iného povolenia.<sup>241</sup>

Samotná ekonomická migrácia nepredstavuje problém pre súčasnú slovenskú ekonomiku ani jej trh práce, aj keď môžeme povedať, že nižšie mzdové nároky zahraničných pracovníkov môžu do istej miery deformovať trh práce, ale vo všeobecnosti pri zamestnávaní cudzincov prevažujú výhody nad nevýhodami, a to aj z dôvodu, že sú to práve zahraniční pracovníci, ktorí vykonávajú menej kvalifikované práce, na ktoré by sa často nenašiel iný zamestnanec v danej mzdovej kategórii.

Nie sú to ale len výlučne menej kvalifikované práce, v slovenskom zdravotníctve pôsobí množstvo lekárov z bývalých krajín Sovietskeho zväzu, ktorí sa na Slovensku uplatnili aj vzhľadom na príbuznosť jazyka a pomohli tak zaplniť diery v obsadení niektorých menej zaujímavých lekárskejších špecializácií, čím sú prínosom pre celú spoločnosť.

Je potrebné na tomto mieste povedať, že tak ako pri legálnej ekonomickej migrácii prevažujú pozitíva, tak pri nelegálnej migrácii sa stretávame výlučne so súvisiacimi negatívami.

<sup>240</sup> FILADELFIÓVÁ, J. *Migranti na slovenskom trhu práce: problémy a perspektívy*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2011, s. 5 – 7.

<sup>241</sup> FILADELFIÓVÁ, J. *Migranti na slovenskom trhu práce: problémy a perspektívy*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2011, s. 7.

V roku 2019 pracovalo v Slovenskej republike takmer 77 000 zahraničných pracovníkov, toto číslo ale odzrkadľuje počet pracovníkov, ktorí boli na Slovensku zamestnaní legálne a boli ako zamestnanci prihlásení do Sociálnej poisťovne. Toto číslo sa oproti roku 2018 zvýšilo o takmer 11 700 pracovníkov, a to najmä z dôvodu vzniku nových pracovných miest v automobilovom priemysle a odvetviach, ktoré sú na automobilový priemysel priamo alebo nepriamo naviazané.<sup>242</sup>

Väčšinu z celkového počtu pracovníkov z tretích krajín bolo príslušníkov Ukrajiny, a to celkovo 21 900. Druhou najpočetnejšou skupinou cudzích pracovníkov boli štátni príslušníci Srbskej republiky v počte 13 000. Zvyšok z celkového počtu zahraničných pracovníkov sú štátni príslušníci členských krajín Európskej únie, z nich najpočetnejšiu skupinu tvoria pracovníci z Rumunska, Českej republiky a Maďarska.<sup>243</sup>

Poznáme štatistiku zamestnávania cudzincov v Slovenskej republike, táto ale nezohľadňuje počet pracovníkov, ktorí prácu vykonávajú nelegálne z dôvodu, že aj ich pobyt na našom území je v rozpore so zákonom. Počet týchto osôb môžeme len odhadnúť, a to na základe odhaleného počtu takýchto prípadov v rámci vykonávaných kontrol zo strany príslušných inšpekčných orgánov resp. vyhľadávacou činnosťou orgánov činných v trestnom konaní.

V súčasnosti sa odhaduje, že v Slovenskej republike pracuje nelegálne do sedem tisíc príslušníkov tretích krajín. Ide však len o odhad príslušných orgánov, pretože počet nelegálne zamestnávaných osôb nie je známy a nie je ho možné presne zistiť.

Takto vysoký počet znamená do značnej miery nemalé komplikácie nielen pre trh práce, ale aj pre celú našu spoločnosť a súčasne odzrkadľuje, že sa tejto šedej zóne ekonomiky stále významne darí a ani opatrenia štátu nie sú schopné významnejšie eliminovať neoprávnené zamestnávanie cudzincov.

<sup>242</sup> FILADELFOVÁ, J. *Migranti na slovenskom trhu práce: problémy a perspektívy*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2011, s. 15.

<sup>243</sup> Dostupné na internete: [https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/533629-na-slovensku-pracovalo-77-tisic-cudzincov/\[cit.2020.04.03\]](https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/533629-na-slovensku-pracovalo-77-tisic-cudzincov/[cit.2020.04.03]).



## 1.2 Kvalifikačné, rodové a iné aspekty ekonomickej migrácie v Slovenskej republike

Slovenská republika sa svojou výrobnou štruktúrou hospodárstva radí k ekonomikám, ktoré sú prevažne zamerané na úzky okruh výrobných odvetví. Ako sme už uvádzali vyššie, v prípade Slovenska je toto zameranie na automobilový priemysel a na ďalšie na automobilový priemysel naviazané odvetvia.

Už z uvedeného je teda zrejmé, že takto výrobné orientovaný druh ekonomiky je viac viazaný na menej kvalifikovaných pracovníkov, pričom samotný výrobný program a zmennosť viac vyhovuje pracovníkom mužského pohlavia a vekovo mladším osobám. Práve tejto skutočnosti aj viac-menej zodpovedá skladba cudzích štátnych príslušníkov, ktorí sú zamestnaní na Slovensku.

Je však potrebné podotknúť, že v rámci legálnej ekonomickej migrácie sú na našom území zastúpené všetky kategórie dosiahnutého vzdelania cudzích štátnych príslušníkov, teda s dosiahnutým vzdelaním základným, učňovským, stredoškolským alebo vysokoškolským.

Kvalifikačné aspekty legálnych ekonomických migrantov odrážajú vo väčšine prípadov aj ich ďalšie zamestnanie v Slovenskej republike. Migranti s dosiahnutým vysokoškolským vzdelaním sú uplatnení v odborných profesiách, ktoré je v Slovenskej republike problematické obsadiť a ktorých je nedostatok, ako napríklad zdravotná sestra s vysokoškolským vzdelaním a lekár. Na druhej strane migranti s najnižším dosiahnutým vzdelaním, t. j. základným sa často na Slovensku uplatnia ako pomocné sily, či už v kuchyniach, alebo na stavbách.

Najväčšiu skupinu ekonomických migrantov na Slovensku tvoria osoby s dosiahnutým stredoškolským vzdelaním. Títo pracovníci sú schopní uplatniť sa naprieč celým trhom práce, no vzhľadom na orientáciu slovenskej ekonomiky platí opäť skutočnosť, že ľudia s úplným stredoškolským vzdelaním sú najčastejšie zamestnaní vo výrobnom odvetví, v niektorej zo štyroch slovenských automobiliek alebo ich subdodávateľských spoločností.<sup>244</sup>

S nelegálnym zamestnávaním a nelegálnou prácou sa tak stretávame najčastejšie v rámci týchto pracovných odvetví – automobilového priemyslu a stavebníctva. V počte zistení nelegálneho zamestnávania však nezaostáva ani odvetvie administratívy a podporných služieb.

<sup>244</sup> FILADELFOVÁ, J. *Migranti na slovenskom trhu práce: problémy a perspektívy*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2011, s. 14 – 19.

Z celkového počtu príslušníkov tretích krajín, ktorí sú legálne na Slovensku zamestnaní, sú viac ako tri pätiny mužského pohlavia. Táto skutočnosť je odrazom ponuky práce, ktorá je pre tieto osoby na Slovensku dostupná. Napríklad Slovenská republika na rozdiel od Rakúskej republiky neponúka také množstvo miest v službách pre seniorov, a preto aj samotné uplatnenie žien z tretích krajín môže byť aj z tohto dôvodu nižšie ako pri mužoch z tretích krajín.

Uvedené rovnako platí aj pre podiel mužského a ženského pohlavia nelegálnych zamestnancov. Podľa štatistických údajov Národného inšpektorátu práce, ktorý v rámci svojej koordinačnej činnosti kontrolných a dozorných aktivít nad dodržiavaním zákazu nelegálnej práce sa významným spôsobom podieľa aj na prevencii v oblasti nelegálneho zamestnávania,<sup>245</sup> bolo za rok 2019 orgánmi inšpekcie práce odhalených celkovo 1 971 prípadov nelegálneho zamestnávania fyzickej osoby (občania Slovenskej republiky, občania Európskej únie, štátni príslušníci tretích krajín), z toho bolo 492 žien a 1 299 mužov.

Ponuka práce, ale aj podmienky pre život sú do najväčšej miery faktormi, ktoré ovplyvňujú záujem ekonomických migrantov o prácu na našom území. Slovensko je veľmi podobné krajinám, odkiaľ k nám prichádza najväčšie množstvo ekonomických migrantov, či už sa jedná o Ukrajinu alebo o Srbsko. S uvedenými krajinami nás spája nielen geografická poloha vo východnej Európe, vplyv takzvaného „východného bloku“, ale aj jazyk, ktorý si je v značnej miere podobný a blízky.

Všetky tieto skutočnosti sú významným atribútom, pre ktorý sa ekonomickí migranti rozhodnú pracovať práve na Slovensku, aj keby za obdobnú prácu v inej krajine Európskej únie mali zaplatené viac.

Môžeme povedať, že títo cudzí štátni príslušníci sú do istej miery schopní adaptovať sa nielen v našom pracovnom prostredí, ale aj mimo neho tak, že sa tu cítia ako v domovskej krajine. Tieto na prvý pohľad pozitívne faktory však nie je možné kvantifikovať, ale aj možnosť integrácie a založenia si rodiny v Slovenskej republike je pre mnohých ekonomických migrantov dôvod, prečo sa rozhodnú pracovať a žiť práve v tejto krajine.

<sup>245</sup> Dostupné na internete: <https://www.ip.gov.sk/nelegalne-zamestnavanie-2/> [cit.2020.06.24].

### 1.3 Integrácia cudzích štátnych príslušníkov v pracovnoprávných vzťahoch

Integrácia cudzích štátnych príslušníkov, teda možnosť začleniť sa do spoločnosti nielen v rámci pracovného vzťahu u konkrétneho zamestnávateľa, je významný faktor, ktorý ovplyvňuje výber cieľovej krajiny ekonomickej migrácie u osôb, ktoré zvažujú odchod zo svojej domácej krajiny.

Práve Slovenská republika je v tomto ohľade veľmi zaujímavou cieľovou krajinou pre migrantov z bývalého východného bloku, ako je Ukrajina, Ruská federácia alebo Srbská republika. Slovenský jazyk je do určitej miery príbuzný s jazykom ruským, a preto je najmä pre tieto národnosti ľahšie sa na Slovensku dorozumieť, a to aj s ohľadom na to, že do roku 1989 bol jedným z povinných predmetov v školách na Slovensku aj ruský jazyk, preto u nás žije niekoľko generácií, ktoré sú stále schopné sa v prípade potreby dorozumieť aj ruským jazykom, čo zvyšuje atraktivitu Slovenska oproti Maďarsku alebo Rakúsku.

Je to práve neovládanie jazyka, ktoré tvorí najčastejšiu bariéru v nadviazaní sociálnych vzťahov a väzieb migrantov mimo svojho zamestnania, preto sa mnoho z týchto osôb snaží učiť slovenský jazyk už pred vycestovaním zo svojej domácej krajiny.

Niektoré agentúry dočasného zamestnávania a sprostredkovania práce dokonca v domovských krajinách cudzích štátnych príslušníkov usporadúvajú základné jazykové kurzy slovenského jazyka, čím sú schopné na slovenský trh práce dodať už jazyk ovládajúcich zamestnancov z tretích krajín. Znalosť jazyka je výrazným benefitom migrantov aj pri nadviazovaní sociálnych kontaktov a väzieb mimo pracovného prostredia.

Množstvo migrantov, ktorí na Slovensko prichádzajú sú slobodní a bez záväzkov, preto svoj pracovný pobyt využívajú aj ako možnosť spoznávania nových ľudí za účelom zoznámenia sa a nadviazania partnerského vzťahu, čo je ďalším zo spôsobov integrácie týchto osôb.

Uzavretím manželstva štátneho príslušníka Slovenskej republiky a štátneho príslušníka tretej krajiny vzniká možnosť pre túto osobu nadobudnúť štátne občianstvo Slovenskej republiky, pričom uvedené možno považovať za formálny vrchol integrácie cudzieho štátneho príslušníka na Slovensku.

#### 1.4 Postavenie súkromných sprostredkovateľských agentúr vo vzťahu k uplatneniu migrantov na trhu práce.

Súkromné sprostredkovateľské agentúry<sup>246</sup>, ktoré sprostredkovali prácu na Slovensku sa tešili medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín v minulosti veľkej obľube, a to najmä z dôvodu, že im relatívne jednoducho sprístupňovali možnosť vycestovať za prácou z domovskej krajiny.

Medzi nesporné výhody pre osoby, ktoré sa zaujímali o prácu v zahraničí, patrila najmä možnosť získať prácu a všetky potrebné povolenia na jej výkon vo svojej domovskej krajine, pričom sprostredkovateľská agentúra týmto zamestnancom zabezpečila aj cestu a dopravu zo svojej domovskej krajiny na Slovensko, a tiež ubytovanie v mieste výkonu práce.

Množstvo sprostredkovateľských agentúr navyše v domovských krajinách uskutočňovalo jazykové kurzy a kurzy bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci pre konkrétneho zamestnávateľa prostredníctvom osôb, ktoré mali na výkon týchto kurzov oprávnenie, a preto ich platnosť bola daná aj na území Slovenska. Zamestnávateľa na Slovensku tak spoluprácou so sprostredkovateľskými agentúrami dostali prakticky hotového zamestnanca, ktorý mohol byť po príchode na Slovensko okamžite zaradený do pracovného procesu.

Na prvý pohľad sa hľadanie zamestnania prostredníctvom sprostredkovateľských agentúr môže zdať pre štátnych príslušníkov tretích krajín najvýhodnejšie, ale takáto forma získavania práce na Slovensku má svoje úskalia. Tieto výhody a nevýhody si je možné rozdeliť do základných skupín, teda výhod, nevýhod pre zamestnanca a výhod, nevýhod pre zamestnávateľa.

Medzi hlavné výhody pre zamestnancov z tretích krajín môžeme zaradiť najmä jednoduchosť a komplexnosť, ktoré spočívajú najmä v zabezpečení zamestnania so všetkými záležitosťami, ako vybavenie povolení, prepravy, či ubytovania.

<sup>246</sup> pôsobnosť ktorých upravuje §§ 25 až 28 zákona o službách zamestnanosti. Podmienky činnosti týchto agentúr dočasného zamestnávania upravuje § 29 až § 31 zák. o službách zamestnanosti. Podľa zákona o službách zamestnanosti agentúra dočasného zamestnávania je právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva občana v pracovnom pomere na účel jeho dočasného pridelenia k užívateľskému zamestnávateľovi na území SR na výkon práce pod jeho dohľadom a vedením alebo na účel jeho vyslania podľa osobitného predpisu. Dočasné pridelenie zamestnanca agentúrou dočasného zamestnávania na výkon práce k inému užívateľskému zamestnávateľovi patrí k atypickým formám zamestnania, nejde teda o sprostredkovanie zamestnania vykonávané sprostredkovateľmi zamestnania.

Nevýhodou, alebo akousi daňou za tento ponúkaný „komfort“, ktorý zamestnancom z tretích krajín poskytuje sprostredkovateľská agentúra, sú zvýšené poplatky, ktoré si agentúra za tieto služby účtuje a ktoré sú spravidla na mesačnej báze, čo znamená, že zamestnanec v podstate časť svojej mzdy prenecháva agentúre v porovnaní so zamestnancom, ktorý je zamestnaný priamo u zamestnávateľa, kedy v konečnom dôsledku agentúrny zamestnanec dostane nižšiu mzdu.

Vyššie uvedené sa deje i keď ide o postup v rozpore so zákonom, konkrétne s ustanovením § 58 odsek 9 a odsek 10 Zákonníka práce. Z predmetného ustanovenia § 58 odsek 9 ZP vyplýva pre agentúru dočasného zamestnávania povinnosť počas dočasného pridelenia poskytovať zamestnancovi mzdu a ostatné mzdové nároky, pričom nielen pracovné, ale aj mzdové podmienky dočasne prideleného zamestnanca musia byť minimálne tak priaznivé ako u porovnateľného zamestnanca vykonávajúceho prácu pre užívateľského zamestnávateľa.

Podľa nasledujúceho odseku ustanovenia § 58 Zákonníka práce, ak zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania neposkytli dočasne pridelenému zamestnancovi mzdu najmenej rovnako priaznivú ako patrí porovnateľnému zamestnancovi užívateľského zamestnávateľa, je povinný túto mzdu alebo rozdiel medzi mzdou porovnateľného zamestnanca užívateľského zamestnávateľa a mzdou, ktorú mu poskytli zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania, poskytnúť práve užívateľský zamestnávateľ a to do 15 dní od výplatného termínu dohodnutého medzi zamestnávateľom alebo agentúrou dočasného zamestnávania a dočasne prideleným zamestnancom. Na tieto účely sa užívateľský zamestnávateľ považuje za zamestnávateľa dočasne prideleného zamestnanca. Užívateľský zamestnávateľ je povinný informovať zamestnávateľa alebo agentúru dočasného zamestnávania o sume vyplatenej mzdy. *Táto povinnosť sa vzťahuje aj na užívateľského zamestnávateľa, ku ktorému je zamestnanec vyslaný na výkon práce zamestnávateľom alebo agentúrou dočasného zamestnávania z územia iného členského štátu Európskej únie na územie Slovenskej republiky.*<sup>247</sup>

Rovnako nemenej problematická môže byť pre agentúrnych zamestnancov z tretích krajín aj zmena zamestnania, pretože sú viazaní zmluvou so svojou agentúrou, ktorá si za nedodržanie podmienok, napríklad dĺžky trvania pracovného pomeru, často určuje rôzne sankčné poplatky.

<sup>247</sup> Pozri ustanovenie § 58 ods. 10 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce.

Pre zamestnávateľov je naopak nespornou výhodou, že v spolupráci s agentúrou dostanú do svojej výroby komplexne pripraveného zamestnanca, pričom nemusia uskutočňovať pohovory s uchádzačmi a aj celá administratívna časť súvisiaca s prijatím nového zamestnanca - cudzinca je zjednodušená, nakoľko sa jedná prakticky o zamestnanca agentúry, čo je aj jeden z najčastejších dôvodov, prečo sa zamestnávatelia na Slovensku rozhodnú pri obsadzovaní pracovných miest spolupracovať so sprostredkovateľskými agentúrami.

Takýto zamestnávatelia využívajúci sprostredkovateľské agentúry si ale neuvedomujú súvisiace riziká a prípadný vznik zodpovednosti za nelegálne zamestnávanie, ktoré sa nedotýka len zamestnávateľov, ktorí priamo nelegálne zamestnávajú, ale zodpovednosť podľa ustanovenia § 7b odsek 5 zákona č. 82/2005 Z. z. vzniká aj na strane právnickej alebo fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom, ak táto osoba prijme prácu alebo službu dodanú na základe zmluvy poskytovateľom práce alebo služby, ktorým môže byť právnická osoba alebo fyzická osoba, prostredníctvom nelegálne zamestnanej fyzickej osoby. Pri cezhraničnom poskytovaní služieb je podmienkou vzniku predmetnej spoluzodpovednosti za nelegálne zamestnávanie spočívajúcej v zákaze prijatia takejto služby podľa § 7b ods. 5 písm. a) zákona č. 82/2005 Z.z. jej trvanie viac ako 5 dní za rok od prvého poskytnutia. Uvedená podmienka viac ako 5 dní platila do 28.2.2021, nakoľko s účinnosťou od 1.3.2021 bola legislatívne upravená priaznivejšia podmienka, v zmysle ktorej spoluzodpovednosť za nelegálne zamestnávanie v prípade cezhraničného poskytovania služby (nie práce) začína až po dobe presahujúcej 30 dní v období 12 mesiacov od prvého poskytnutia takejto služby. Z dôrazom upozorňujeme na skutočnosť, že v prípade vnútroštátnej alebo cezhraničnej dodávky práce spoluzodpovednosť za nelegálne zamestnávanie spočívajúca v zákaze prijatia takejto práce podľa § 7b ods. 5 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. začína okamihom využívania takejto práce.<sup>248</sup>

Po vyvedení zodpovednosti za nelegálne zamestnávanie kontrolným orgánom zákon ukladá povinnosť uložiť porušiteľovi nielen nelegálneho zamestnávania, aj aj porušiteľovi zákaz prijat' prácu alebo službu od subjektu, ktorý nelegálne zamestnával, pokutu vo výške od 2 000 EUR až do 200 000 EUR a v prípade, ak je prijatá práca alebo služba od dvoch a viac fyzických osôb kontrolný orgán musí uložiť pokutu vo výške najmenej 5 000 EUR.<sup>249</sup>

<sup>248</sup> Pozri § 7b ods. 5 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>249</sup> Pozri § 7b ods. 8 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Snahou súčasnej právnej úpravy je eliminovať pracovnú migráciu štátnych príslušníkov tretích krajín obmedzeniami dočasného pridelovania obsiahnutými v zákona o službách zamestnanosti. Zákon č. 5/2004 Z. z. v rámci svojho ustanovenia § 21 ustanovuje zákaz dočasného pridelovania štátnych príslušníkov tretích krajín<sup>250</sup>, ak sú títo v pracovnom pomere s agentúrou dočasného zamestnávania na základe prechodného pobytu (na účel zamestnania alebo zlúčenia rodiny), alebo prechodného pobytu s dlhodobým pobytom v členskom štáte Európskej únie, alebo modrej karty.<sup>251</sup> Tento zákaz však neplatí pre agentúru dočasného zamestnávania, ktorá vykonáva agentúrnú činnosť najmenej 3 roky pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu,<sup>252</sup> ktorá môže dočasne prideliť štátneho príslušníka tretej krajiny s udeleným prechodným pobytom na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta.<sup>253</sup>

## Podkapitola č. 5.1

### Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie cudzincov

JUDr. Ing. Róbert Bulla, PhD. MBA. LL.M.

---

Z hľadiska správneho práva sú nelegálna práca so súvisiacim nelegálnym zamestnávaním vymedzené v zákone č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý výslovne stanovuje zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, určuje výkon kontroly a právomoci kontrolného orgánu vykonávajúceho predmetný dozor.<sup>254</sup>

Novelou č. 223/2001 Z. z. účinnou od 20.07.2011 boli do zákona č. 82/2005 Z.z. transponované Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/50/ES a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES, ktoré stanovujú základné a minimálne požiadavky pre

<sup>250</sup> Pozri § 21 ods. 4 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>251</sup> BARANCOVÁ, H. A KOL. *Zákonník práce. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

<sup>252</sup> BARANCOVÁ, H. A KOL. *Zákonník práce. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

<sup>253</sup> Pozri § 21 ods. 4 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>254</sup> Pozri § 1 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

sankcionovanie a prijímanie opatrení v boji proti nelegálnemu zamestnávaniu a nelegálnej práci štátnych príslušníkov tretích krajín, a tiež podmienky vstupu a pobytu týchto štátnych príslušníkov tretích krajín za účelom zamestnania v krajinách Európskej únie.

Zákaz nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce zakotvený v našom právnom poriadku tak vychádza zo Smernice 2009/52/ES, ktorá zakotvuje zákaz zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov.<sup>255</sup>

### Vymedzenie pojmov nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie

Na účely správneho konania sa nelegálnou prácou rozumie závislá práca, ktorú vykonáva výlučne fyzická osoba pre inú osobu (fyzickú alebo právnickú), ktorá je podnikateľom, pričom závislú prácu vykonáva bez založenia pracovnoprávneho vzťahu alebo štátnozamestnaneckého pomeru podľa zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.<sup>256</sup>

Za nelegálnu prácu sa považuje aj závislá práca štátneho príslušníka krajiny, ktorá nie je členský štátom Európskej únie alebo nie je príslušníkom členského štátu Európskej únie, Islandu, Nórska, Lichtenštajnska, Švajčiarska,<sup>257</sup> prípadne ide o osobu bez štátnej príslušnosti, bez splnenia podmienok na zamestnávanie určených osobitným predpisom.<sup>258</sup>

Nelegálne zamestnávanie zákonodarca v predmetnom zákone vymedzuje ako zamestnávanie právnickou alebo fyzickou osobou, ktorá pri podnikaní využíva závislú prácu fyzickej osoby, s ktorou nemá založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer, alebo ide o príslušníka tretej krajiny bez splnenia podmienok na jeho zamestnávanie alebo štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa na území Slovenskej republiky zdržiava bez príslušných povolení.<sup>259</sup>

Je dôležité poznamenať, že pokiaľ v prípade nelegálneho zamestnávania občanov členských štátov EÚ je potrebné, aby ich nelegálny zamestnávateľ bol buď právnická osoba,

<sup>255</sup> Dostupné na internete: <http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/2011/08/3049-nelegalna-praca-a-zamestnavanie>[cit.2020.05.03].

<sup>256</sup> Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/nelegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/>[cit.2020.04.25].

<sup>257</sup> Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/nelegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/>[cit.2020.04.25].

<sup>258</sup> Pozri § 2 ods. 1 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>259</sup> Pozri § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



alebo fyzická osoba – podnikateľ, v prípade nelegálneho zamestnávania príslušníkov tretích krajín stačí na naplnenie znakov ich nelegálneho zamestnávania aj vzťah obyčajnej fyzickej osoby, ktorá nelegálne, bez splnenia zákonných podmienok zamestnala takéhoto príslušníka tretej krajiny. Teda fyzická osoba v podmienkach právneho rámca SR nedokáže naplniť znaky správneho deliktu nelegálneho zamestnávania pri nezákonnom zamestnávaní občanov členských štátov EÚ, ale v prípade že nezákonne táto fyzická osoba zamestná príslušníka tretej krajiny, už o nelegálne zamestnávanie pôjde.

K nelegálnemu zamestnávaniu dochádza aj v prípade, ak podnikateľ využíva závislú prácu fyzickej osoby, s ktorou má založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer, ale neprihlásil ju do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia do siedmich dní od uplynutia lehoty stanovenej osobitným predpisom na prihlásenie do tohto registra, najneskôr však do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak kontrola začala do siedmich dní od uplynutia lehoty na prihlásenie do tohto registra.<sup>260</sup>

Vyššie uvedené priniesla novela zákona č. 82/2005 Z. z. účinná od 1. januára 2018, ktorá zmiernila skutkovú podstatu nelegálneho zamestnávania, kedy za nelegálne zamestnávanie sa podľa zákona nepovažuje zamestnávanie vykazujúce znaky nelegálneho zamestnávania, ak zamestnávateľ prihlási zamestnanca najneskôr do siedmich dní od začatia vykonávania práce, a pokiaľ sa u neho v tejto lehote neuskutoční kontrola dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania zo strany kontrolných orgánov.<sup>261</sup>

Okrem pozitívneho vymedzenia nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania zákon č. 82/2005 Z. z. tieto pojmy vymedzuje aj negatívne, kedy o nelegálnu prácu a nelegálne zamestnávanie nepôjde, ak osoba naplňajúca skutkovú podstatu správneho deliktu výkonu nelegálnej práce je príbuzným v priamom rade, súrodencem alebo manželom podnikateľa - fyzickej osoby. Rovnako zákon vylučuje možnosť nelegálnej práce pre spoločnosť s ručením obmedzeným s jedným spoločníkom – fyzickou osobou, ak túto prácu vykonáva príbuzný v priamom rade, súrodencem alebo manželom tejto fyzickej osoby alebo spoločníka, a súčasne je dôchodkovo poistený, alebo je poberateľom dôchodku podľa osobitných predpisov alebo je žiakom alebo študentom do 26 rokov veku.<sup>262</sup>

<sup>260</sup> Pozri § 2 ods. 3 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>261</sup> Pozri Informatívnu správu o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2018.

<sup>262</sup> Pozri § 2a ods. 1 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 82/2005 Z. z. v ustanovení § 2a odsek 2 popri nelegálnej práci negatívne vymedzuje aj nelegálne zamestnávanie obdobne založené na príbuzenskom vzťahu medzi zamestnávateľom a osobou vykonávajúcou prácu vykazujúcu znaky nelegálnej práce.<sup>263</sup>

### 5.1.1. Zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a kontrola jeho dodržiavania

Ako sme už v úvode kapitoly spomínali, zákon č. 82/2005 Z. z. obsahuje výslovný zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, a to v ustanovení § 3 predmetného zákona, v ktorom zároveň ustanovuje opakované porušenie tohto zákazu za osobitne závažné porušenie zákona č. 82/2005 Z. z., dôsledkom ktorého môže byť až zrušenie živnostenského oprávnenia.<sup>264</sup>

S poukazom na vyššie uvedené možno v zásade zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania charakterizovať ako zákaz fyzickej osoby vykonávať nelegálnu prácu, zákaz právnickej a fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom, nelegálne zamestnávať podľa ustanovenia § 2 ods. 2 a 3 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, a v neposlednom rade podľa ustanovenia § 2 ods. 3 zákona č. 82/2005 Z. z. zákaz fyzickej osoby nelegálne zamestnávať štátnych príslušníkov tretej krajiny.<sup>265</sup>

Zákonodarca do zákona vložil aj kontrolný a preventívny inštitút, tzv. ponuku práce, prostredníctvom ktorého je kontrolný orgán schopný kontrolovať a eliminovať snahy podnikateľov o nelegálne zamestnávanie.

V súčasnej dobe internetu je častým javom uverejňovanie pracovných ponúk a inzerátov cez informačné prostriedky, v rámci ktorých sa stretávame s možnosťou rýchleho zárobku či už na území Slovenskej republiky alebo v zahraničí.

Práve za takýmito ponukami sa často skrývajú podnikatelia, ktorí využívajú závislú prácu fyzických osôb nelegálnym spôsobom. Aby sa zabránilo vzniku okolností nelegálneho zamestnávania je kontrolný orgán oprávnený požadovať oznámenie údajov o objednávateľovi ponuky.<sup>266</sup>

<sup>263</sup> Pozri § 2a ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>264</sup> Pozri § 3 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>265</sup> Dostupné na internete: [https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/nelegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/\[cit.2020.04.25\]](https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/nelegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/[cit.2020.04.25]).

<sup>266</sup> Pozri § 4 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontrolnými orgánmi, ktorým priamo zákon udeľuje poverenie na výkon kontroly na úseku nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce, sú inšpektoráty práce, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a tiež úrady práce, sociálnych vecí a rodiny.

Oprávnenie uvedených orgánov na výkon kontroly však nezamedzuje výkonu kontroly inými orgánmi podľa osobitných predpisov, práve naopak zákon stanovuje povinnosť poskytovať súčinnosť a spoluprácu pri činnostiach v rámci rozsahu pôsobnosti.<sup>267</sup>

V rámci výkonu kontroly je kontrolovaný subjekt povinný poskytnúť kontrolnému orgánu súčinnosť v podobe oznámenia požadovaných informácií a vyjadrení, poskytnutia dokladov a iných písomností.<sup>268</sup>

Pri zamestnávaní príslušníka tretej krajiny musí podnikateľ kontrolnému orgánu predložiť kópiu dokladu o pobyte alebo iného oprávnenia na pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny. Kontrolný orgán môže kontrolu vykonať aj vo vzťahu k osobe vykonávajúcej závislú prácu, ktorá je povinná preukázať svoju totožnosť, predložiť doklad, ktorý obsahuje identifikačné číslo sociálneho zabezpečenia a tiež odôvodniť svoju prítomnosť na pracovisku.

Pokiaľ je táto osoba štátnym príslušníkom tretej krajiny je zároveň tento povinný predložiť platný doklad o pobyte alebo iný doklad preukazujúci oprávnenie na pobyt.<sup>269</sup> Efektívnosť a účelnosť kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania sa zabezpečuje spôsobom, kedy kontrolné orgány svoju pozornosť zameriavajú na tzv. rizikové odvetvie, ktoré sú kontrolným orgánom identifikované ako odvetvia ekonomických činností so sústredeným nelegálnym zamestnávaním.

Kontrola nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania má až medzinárodný charakter, kedy Národný inšpektorát práce predkladá Európskej komisii každoročne do 1. júla informácie (predkladané Národnému inšpektorátu kontrolnými orgánmi každoročne do 31. marca) za predchádzajúci kalendárny rok o počte kontrol nelegálneho zamestnávania v jednotlivých rizikových odvetviach, percentuálnom podiele kontrolovaných subjektov z počtu zamestnávateľov v každom rizikovom odvetví a výsledkoch kontrol vykonaných v jednotlivých rizikových odvetviach.<sup>270</sup>

<sup>267</sup> Pozri § 5 ods. 1, ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>268</sup> Pozri § 5 ods. 3 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>269</sup> Pozri § 5 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>270</sup> Pozri § 5a zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

V podmienkach Slovenskej republiky sa vyskytujú viaceré formy nelegálneho zamestnávania, ktoré sú zisťované kontrolnými orgánmi nielen v rámci kontrol zameraných na odhaľovanie nelegálneho zamestnávania, ale aj v rámci kontrol zameraných na dodržiavanie pracovnoprávných predpisov, a predpisov zameraných na bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci.

Najčastejšou a najrozšírenejšou formou nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce je zamestnávanie v rozpore so zákonom č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce, v zmysle ktorého sa pracovný vzťah zakladá písomnou pracovnou zmluvou, alebo písomnou dohodou, a teda títo nelegálni zamestnanci vykonávajú prácu bez založeného pracovnoprávneho vzťahu. V ďalších častých prípadoch porušenie nelegálneho zamestnávania spočívalo v nesplnení prihlasovacej povinnosti zamestnávateľa voči Sociálnej poisťovni za súčasnej existencie založeného pracovnoprávneho vzťahu v zmysle novely zákona č. 82/2005 Z. z. účinnej od 1. januára 2018.<sup>271</sup> V tomto prípade ide o rozšírenú formu nelegálneho zamestnávania spočívajúcu v zamestnávaní v rozpore s príslušným právnym predpisom v oblasti sociálneho poistenia, zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. V týchto prípadoch nelegálneho zamestnávania medzi zamestnávateľom a zamestnancom existuje pracovnoprávny vzťah, zamestnávateľ si však následne nesplní svoju zákonnú povinnosť voči Sociálnej poisťovni, v zákonom stanovenej lehote neprihlási zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia.

Za rok 2019 orgány vykonávajúce dozor nad dodržiavaním zákazu nelegálneho zamestnávania vykonanými kontrolami zistili nelegálne zamestnávanie štátnych príslušníkov tretích krajín v 529 prípadoch, z toho 522 osôb vykonávalo nelegálnu prácu s povolením na pobyt a len 7 osôb vykonávalo nelegálnu prácu bez povolenia na pobyt podľa osobitného právneho predpisu.<sup>272</sup>

V rámci nelegálneho zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín je najčastejšou formou porušovania zákazu nesplnenie podmienok na ich zamestnávanie podľa osobitného predpisu, čo znamená štátny príslušník tretej krajiny vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu bez povolenia na prechodný pobyt, na účel zamestnania, ktoré udeľuje policajný útvar na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, alebo povolenia na

<sup>271</sup> Pozri Informatívnu správu o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2018, s. 6.

<sup>272</sup> Pozri Prílohu k Informatívnej správe o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2019, s. 4.

zamestnanie, alebo v prípadoch v ktorých sa nevyžaduje povoenie na zamestnanie ani potvdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, prípadne sa zdržuje na území Slovenskej republiky v rozpore s ustanoveniami zákona č. 404/2001 Z. z. o pobyte cudzincov alebo zákona o azyle.

Prvou z foriem nelegálneho zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín je ich nelegálne zamestnávanie zahraničnou právnickou osobou, ktorá následne cez slovenského sprostredkovateľa pridelí prácu užívateľskému zamestnávateľovi pôsobiaceho v Slovenskej republike.

Ďalšiu formu predstavuje nelegálne zamestnávanie týchto osôb spôsobom, kedy zahraničný zamestnávateľ prideluje zamestnancov užívateľskému zamestnávateľovi, a to priamo bez figurovania sprostredkovateľského subjektu.

Tretou formou nelegálneho zamestnávania, ktorá sa tiež v praxi vyskytuje, je priame zamestnávanie podnikateľom vykonávajúcim podnikateľskú činnosť v Slovenskej republike, ktorý bez sprostredkovateľského subjektu vyhladá štátnych príslušníkov tretích krajín a následne tieto osoby využíva na prácu v rozpore s platnou legislatívou.

V nadväznosti na vyššie uvedené sa najčastejšie stretávame s vymedzením nelegálnych zamestnávateľov ako právnických osôb alebo fyzických osôb – podnikateľov. Porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania vo vzťahu k občanovi Slovenskej republiky alebo občanovi členského alebo zmluvného štátu sa môže dopustiť len právnická osoba, alebo fyzická osoba podnikateľ.

Existujú však aj prípady, kedy k nelegálnemu zamestnávaniu dochádza aj fyzickou osobou – nepodnikateľom. Ako sme už uviedli, fyzická osoba, ktorá nie je podnikateľom, sa môže dopustiť nelegálneho zamestnávania, len pri využívaní závislej práce štátneho príslušníka tretej krajiny.

Z hľadiska sankcionovania porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania je významnou skutočnosťou to, že nelegálne zamestnávanie občanov Slovenskej republiky, občanov členských štátov Európskej únie, alebo zmluvných štátov Dohody o Európskom hospodárskom priestore, alebo občanov Švajčiarskej konfederácie, nie je podľa aktuálnej trestnoprávnej úpravy považované za trestné a takéto protiprávne konanie nenapĺňa skutkovú podstatu žiadneho z trestných činov ustanovených v osobitnej časti Trestného zákona.

Porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania vo vzťahu k týmto osobám dovoľuje

súčasný právny poriadok stíhať, resp. sankcionovať len a výlučne v rámci správneho konania podľa príslušných právnych predpisov.

Odlíšná situácia nastáva pri nelegálnom zamestnávaní štátnych príslušníkov tretích krajín, kedy protiprávne konanie spočívajúce v porušení zákazu nelegálneho zamestnávania, je spôsobilé naplniť skutkovú podstatu trestného činu neoprávneného zamestnávania, prípadne niektorého z ďalších trestných činov súvisiacich s pracovnou migráciou štátnych príslušníkov tretích krajín.

### 5.1.2. Sankcie za porušenie zákazu ukladané v správnom konaní a dodatočné platby

Sankcie za porušenie zákonom stanoveného zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania nie sú priamo upravené v zákone č. 82/2005 Z. z., ale tento vo svojom ustanovení § 6 odkazuje na osobitné predpisy, ktorými sú predovšetkým zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, prípadne aj zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.<sup>273</sup>

Ako z vyššie uvedeného vyplýva, pre ukládanie sankcií za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce je smerodajný práve zákon č. 125/2006 Z. z., konkrétne ustanovenie § 19 ods. 2 písm. a), podľa ktorého pri nelegálnom zamestnávaní zamestnávateľom alebo fyzickou osobou hrozí pokuta vo výške 2 000 EUR až 200 000 EUR. Pri nelegálnom zamestnávaní dvoch a viac fyzických osôb súčasne inšpektorát práce resp. iný príslušný správny orgán uloží pokutu najmenej vo výške 5 000 EUR. Za porušenie zákazu výkonu nelegálnej práce, a teda pri konaní klasifikovanom ako výkon činnosti bez príslušného oprávnenia, povolenia, preukazu alebo iných zákonom vyžadovaných dokladov vydávaných Národným inšpektorátom práce, inšpektorát práce uloží pokutu vo výške od 300 EUR až do 33 000 EUR.<sup>274</sup>

<sup>273</sup> Pozri § 6 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>274</sup> Pozri § 19 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Aj napriek odkazu zákona č. 82/2005 Z. z. v súvislosti so sankcionovaním porušenia zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania na osobitné predpisy, zákon č. 82/2005 Z.z. v ustanovení § 7 predsa len stanovuje pokutu za výkon nelegálnej práce, ktorú môže kontrolný orgán uložiť až do výšky 331 EUR.<sup>275</sup>

Okrem sankcie zákonodarca v zákone myslel aj na mzdové, daňové a ďalšie povinnosti zamestnávateľa využívajúceho nelegálnu prácu, kedy okrem sankcie je táto osoba povinná zaplatiť dohodnutú dlžnú mzdu fyzickej osobe, ktorú nelegálne zamestnávala, dodatočnú platbu v sume rovnajúcej sa preddavku na daň z príjmu, daňovému nedoplatku na daň z príjmu, poistnému na sociálne poistenie podľa osobitného predpisu, povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu, príspevku na doplnkové dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu a poistného na povinné verejné zdravotné poistenie podľa osobitného predpisu, ktoré by bola povinná odviešť, ako aj náklady súvisiace s doručením dlžnej mzdy do krajiny, do ktorej sa nelegálne zamestnaná fyzická osoba vrátila alebo bola administratívne vyhostená.<sup>276</sup>

Pri vymeraní výšky vyššie uvedených tzv. dodatočných platieb sa predpokladá, že dohodnutou mzdou je mesačná minimálna mzda alebo mzda dohodnutá v kolektívnej zmluve pre porovnateľného zamestnanca a doba trvania pracovnoprávneho vzťahu tri mesiace, ak osoba využívajúca nelegálnu prácu nepreukáže inak.<sup>277</sup>

V prípade podozrenia nelegálneho zamestnávania existuje možnosť liberalizácie, ak zamestnávateľ preukáže, že nevedel, že doklad o pobyte alebo iné oprávnenie príslušníka tretej osoby boli sfalšované. Novela zákona č. 82/2005 Z. z. účinná od 01. januára 2018 zakotvila možnosť zbaviť sa zodpovednosti za nelegálne zamestnávanie na základe žiadosti podanej Národnému inšpektorátu práce, kedy dôjde k výmazu zamestnávateľa zo zázpisu v centrálnom verejne prístupnom zozname fyzických osôb a právnických osôb, ktoré v predchádzajúcich piatich rokoch porušili zákaz nelegálneho zamestnávania.<sup>278</sup>

<sup>275</sup> Pozri § 7 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>276</sup> Pozri § 7a zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>277</sup> Pozri § 7a ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>278</sup> Pozri Informatívnu správu o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2018.

Okrem pokuty za nelegálne zamestnávanie však hrozia aj ďalšie sankcie, a to konkrétne vylúčenie z verejného obstarávania, neposkytnutie verejných dotácií, či neposkytnutie finančných prostriedkov zo zdrojov Európskej únie.<sup>279</sup>

### 5.1.3. Informačná povinnosť kontrolného orgánu a Centrálny register nelegálnych zamestnávateľov

Kontrolnému orgánu zákon ukladá informačnú povinnosť, v zmysle ktorej je povinný informovať štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý bol nelegálne zamestnaný, o jeho práve podať podnet, ak mu dohodnutá mzda nebola vyplatená, o jeho práve uplatniť si nárok na dohodnutú dlžnú mzdu a o jeho práve na doručenie dlžnej mzdy do krajiny, do ktorej sa vráti, alebo bude administratívne vyhostený na náklady právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorej bola právoplatne uložená pokuta za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania.

V zmysle zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov Národný inšpektorát práce vedie verejne prístupný register nelegálnych zamestnávateľov a nelegálnej práce, ktorý obsahuje aktualizované údaje získané Inšpektorátom práce a tiež úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny.

Každoročne sa v tomto zozname fyzických osôb a právnických osôb, ktoré porušili zákaz nelegálneho zamestnávania, nachádzajú tisíce záznamov.<sup>280</sup>

Okrem zoznamu fyzických osôb a právnických osôb, ktoré porušili zákaz nelegálneho zamestnávania, Národný inšpektorát práce sprístupňuje zoznam fyzických osôb a právnických osôb, ktoré porušili zákaz nelegálneho zamestnávania, so sídlom mimo územia Slovenskej republiky (najmä na území Česka, Poľska, Maďarska, Srbska a Rumunska).

<sup>279</sup> Dostupné na internete: [https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/illegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/\[cit.2020.04.25\]](https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/illegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/[cit.2020.04.25]).

<sup>280</sup> Dostupné na internete: [https://www.ip.gov.sk/app/registerNZ/?IllegalEntitySearch%5Bico%5D=&IllegalEntitySearch%5BsearchName%5D=&IllegalEntitySearch%5BsearchRegion%5D=\[cit.2020.04.20\]](https://www.ip.gov.sk/app/registerNZ/?IllegalEntitySearch%5Bico%5D=&IllegalEntitySearch%5BsearchName%5D=&IllegalEntitySearch%5BsearchRegion%5D=[cit.2020.04.20]).



#### 5.1.4. Zamestnávajúce štátnych príslušníkov tretích krajín

Podmienky zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín upravuje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Podľa § 21 zákona č. 5/2004 Z. z. možno zamestnať štátneho príslušníka tretej krajiny s miestom výkonu práce na území Slovenskej republiky, pri splnení niektorej z podmienok ustanovených zákonom, a to ak štátny príslušník tretej krajiny je držiteľom modrej karty Európskej únie, má udelený prechodný pobyt na účel zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt príslušníka tretej krajiny, ktorý má priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom členskom štáte Európskej únie alebo u ktorého sa nevyžaduje potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, ktoré zodpovedá vysokoškolenému zamestnaniu, potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta alebo povolenie na zamestnanie.

Podmienkou legálneho zamestnávania štátneho príslušníka tretej krajiny je v zásade aj existencia pracovnoprávného vzťahu založeného pracovnou zmluvou, a teda štátny príslušník tretej krajiny musí byť vo vzťahu k svojmu zamestnávateľovi v pracovnom pomere.<sup>281</sup>

Štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udeľuje povolenie na zamestnávajúce alebo potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, úrad, v ktorého územnom obvode bude štátny príslušník tretej krajiny vykonávať zamestnanie.

Povolenie na zamestnanie sa príslušníkovi tretej krajiny udeľuje na základe písomnej žiadosti štátneho príslušníka tretej krajiny alebo na základe písomnej žiadosti zamestnávateľa, resp. právnickej alebo fyzickej osoby, u ktorej bude štátny príslušník tretej krajiny vyslaný vykonávať prácu. V záujme zamedzenia vydávania pracovných povolení, ktoré sa stanú nevyužitelnými a predovšetkým v záujme ochrany našich zamestnancov zákon ukladá povinnosť úradu prihliadnúť na situáciu na trhu práce.<sup>282</sup>

Vydanie povolenia na zamestnanie štátnemu príslušníkovi tretej krajiny nie je podmienené len písomnou žiadosťou, ale zákon stanovuje aj ďalšie podmienky, až za ktorých kumulatívneho splnenia môže úrad povolenie štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udeliť.

<sup>281</sup> Pozri § 21 ods. 2 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>282</sup> Pozri § 21 ods. 2 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Tieto podmienky zákon stanovuje na strane zamestnávateľa, ktorý má záujem prijať štátneho príslušníka tretej krajiny do zamestnania a neporušil zákaz nelegálneho zamestnávania v období piatich rokov pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania, alebo obnovením prechodného pobytu na účel zamestnania a oznámil voľné pracovné miesto a jeho charakteristiku najmenej dvadsať pracovných dní pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania, alebo pred podaním žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel zamestnania alebo najmenej pätnásť pracovných dní pred podaním žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel sezónneho zamestnania. V prípade

Regulovaných povolání štátny príslušník tretej krajiny predkladá zozhodnutie o uznaní dokladu o vzdelaní alebo úradne overený doklad preukazujúci takéto vzdelanie.

Zákon v ustanovení § 22 ods. 4 určuje aj prílohy k žiadosti o udelenie povolenia na zamestnanie, ktorými sú napríklad pracovná zmluva alebo písomný prísľub zamestnávateľa na prijatie štátneho príslušníka tretej krajiny do zamestnania, rozhodnutie o uznaní dokladu o vzdelaní štátneho príslušníka tretej krajiny kópia dokladu o pobyte.<sup>283</sup>

Povolenie na zamestnanie nemožno udeliť príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je žiadateľom o udelenie azylu, alebo ktorý nespĺňa niektorú z podmienok na udelenie povolenia na zamestnanie. Rovnako tak sa povolenie na zamestnanie neudelí, ak predkladané doklady boli získané podvodným spôsobom, sfaľované alebo neoprávnené pozmenené.<sup>284</sup>

Povolenie na zamestnanie nie je štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udeľované na neobmedzený čas, ale má svoju platnosť. „Povolenie na zamestnanie udelí úrad najviac na obdobie, počas ktorého by malo zamestnanie trvať, najviac však na dva roky alebo najviac na päť rokov, ak to ustanovuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, a ak jej niet, ak je zaručená vzájomnosť; pri zamestnávaní na účel sezónneho zamestnania najviac na 90 dní počas 12 po sebe nasledujúcich mesiacov.“<sup>285</sup>

Platnosť povolenia zaniká uplynutím obdobia, na ktoré bolo udelené, skončením zamestnania pred uplynutím platnosti povolenia, uplynutím obdobia, na ktoré bol štátnemu príslušníkovi tretej krajiny povolený pobyt, alebo zamietnutím žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania alebo zánikom prechodného pobytu na účel zamestnania, zánikom

<sup>283</sup> Pozri § 22 ods. 4 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>284</sup> Pozri § 22 ods. 12 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>285</sup> Pozri § 23 ods. 4 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

prechodného pobytu na účel zlúčenia rodiny, dňom vydania modrej karty, či dňom podania žiadosti o udelenie azylu.<sup>286</sup>

So zamestnaním štátneho príslušníka tretej krajiny sú spojené viaceré povinnosti ukladané zákonom zamestnávateľovi s cieľom regulovať zamestnávanie cudzích štátnych príslušníkov, ako aj eliminovať porušovanie zákazu nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce.

Zamestnávateľ má napríklad povinnosť pred vznikom pracovného pomeru vyžiadať si od štátneho príslušníka tretej krajiny platný doklad o pobyte alebo iné oprávnenie na pobyt, ktorého kópiu musí zamestnávateľ počas trvania pracovnoprávneho vzťahu uchovávať.<sup>287</sup>

Zamestnávateľ je taktiež povinný písomne informovať úrad o nástupe do zamestnania do 7 pracovných dní od nástupu a spolu s oznámením predložiť pracovnú zmluvu alebo dohodu o výkone práce mimo pracovného pomeru, a o skončení zamestnania taktiež do 7 pracovných dní od jeho skončenia.<sup>288</sup>

### 5.1.5. Povolenie na pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny

Súčasná doba, ktorá sa vyznačuje voľnosťou pohybu služieb, tovaru, ale aj osôb, ktoré sa presúvajú z domovskej krajiny do iných krajín, okrem iného aj z dôvodu vyhľadávania pracovných príležitostí, umožňuje v zásade len minimálne obmedzený príviv cudzincov aj na našom území. Podmienky vstupu a právo na pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín upravuje zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Považujeme za dôležité podotknúť, že tento zákon č. 404/2011 Z. z. rozlišuje medzi cudzincom, za ktorého považuje každého, kto nie je občanom Slovenskej republiky a príslušníkom tretej krajiny, za ktorého považuje každého, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky ani občanom Únie alebo ak ide o osobu bez štátnej príslušnosti.<sup>289</sup>

V zmysle zákona č. 404/2011 Z. z. štátneho príslušníka tretej krajiny oprávňuje zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie Slovenskej republiky prechodný pobyt viazaný na konkrétny účel a udelený policajným útvarom na určité obdobie.

<sup>286</sup> Pozri § 23 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>287</sup> Pozri § 23b zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>288</sup> Pozri § 23b zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>289</sup> Pozri § 2 ods. 2, ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 404/2011 Z. z. v ustanovení § 21 vymedzuje účel prechodného pobytu, ktorým môže byť podnikanie, zamestnanie, štúdium, osobitná činnosť, výskum a vývoj, zlúčenie rodiny, plnenie služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl, priznanie postavenia Slováka žijúceho v zahraničí, alebo priznanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte.<sup>290</sup>

V prípade, ak štátny príslušník tretej krajiny má udelený prechodný pobyt na niektorý z vyššie vymenovaných účelov, pričom chce svoj pobyt na území Slovenskej republiky následne realizovať z iného dôvodu, musí opätovne požiadať o udelenie prechodného pobytu a podať novú žiadosť viazanú na nový konkrétny účel.<sup>291</sup>

Okrem prechodného pobytu podľa ustanovenia § 20 a nasledujúce zákona č. 404/2011 Z. z. oprávňuje štátneho príslušníka na pobyt na území Slovenskej republiky aj tzv. modrá karta Európskej únie.<sup>292</sup>

Prechodný na pobyt na účel zamestnania je upravený v ustanovení § 23 zákona o pobyte cudzincov, v ktorom sa stanovuje, že prechodný pobyt udelí policajný útvar štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak nie sú dané dôvody na zamietnutie žiadosti a na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta. Prechodný pobyt na účel zamestnania sa udeľuje, tak ako to vyplýva z označenia, na prechodný čas, najviac na 5 rokov.<sup>293</sup>

Zákon o pobyte cudzincov umožňuje udeliť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny aj prechodný pobyt na účel sezónneho zamestnania, ktorý sa udeľuje najviac na 180 dní v priebehu jedného roka (počas 12 po sebe nasledujúcich mesiacov).<sup>294</sup> Osobitým inštitútom, na ktorý reflektuje zákon o pobyte cudzincov je presun zamestnanca v rámci podniku, kedy dochádza k vnútropodnikovému presunu zamestnanca, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, z tejto tretej krajiny na naše územie, na ktorom sa nachádza daný podnik.<sup>295</sup>

Prechodným pobytom štátneho príslušníka tretej krajiny na účely vysokokvalifikovaného zamestnania nahrádza tzv. modrá karta, ktorá držit' oprávňuje vstúpiť, zdržiavať sa, pracovať na území Slovenskej republiky, vycestovať z územia Slovenskej republiky a opätovne vstúpiť na územie Slovenskej republiky. Štátny príslušník tretej krajiny

<sup>290</sup> Pozri § 21 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>291</sup> Pozri § 20 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>292</sup> Pozri § 21 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>293</sup> Pozri § 21 ods. 1, ods. 2, ods. 3 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>294</sup> Pozri § 23 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>295</sup> Pozri § 36a zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

sa môže takýmto spôsobom pohybovať a zdržiavať na území Slovenskej republiky len po dobu, na ktorú mu bola modrá karta vydaná. Obdobie, na ktoré sa modrá karta policajným útvarom vydáva, je štvorročné alebo na obdobie trvania pracovného pomeru predĺžené o 90 dní.<sup>296</sup> Štátny príslušník tretej krajiny môže požiadať o vydanie modrej karty buď na zastupiteľskom úrade, alebo na policajnom útvere, ak sa legálne zdržiava na území Slovenskej republiky. Po podaní žiadosti na úradnom tlačíve, policajný útvar vydáva písomne rozhodnutie o žiadosti, pričom zákon policajnému útvaru stanovuje na rozhodnutie lehotu 30 dní od doručenia kompletnej žiadosti.<sup>297</sup>

Štátnemu príslušníkovi tretej krajiny možno udeliť trvalý pobyt, ktorý tohoto oprávňuje zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie Slovenskej republiky v čase, na ktorý mu bol policajným útvarom trvalý pobyt udelený. Trvalý pobyt policajný útvar udeľuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na päť rokov, alebo na neobmedzený čas.<sup>298</sup> Zákon o pobyte cudzincov pozná aj termín dlhodobý pobyt, ktorý sa udeľuje na neobmedzený čas štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa na území Slovenskej republiky zdržiava oprávnené a nepretržite po dobu piatich rokov bezprostredne pred podaním žiadosti, alebo ktorému zanikol dlhodobý pobyt, alebo ktorý má päť rokov oprávnený, nepretržitý pobyt na území členských štátov ako držiteľ modrej karty a zdržiava sa na území Slovenskej republiky ako držiteľ modrej karty najmenej dva roky bezprostredne pred podaním žiadosti.<sup>299</sup>

### 5.1.6. Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru

Dôležitú úlohu pri regulácii prívlevu pracovných migrantov má Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, ktorý vznikol v roku 2000 ako orgán s celoslovenskou pôsobnosťou pre oblasť zabezpečovania kontroly hraníc Slovenskej republiky.<sup>300</sup>

Úrad hraničnej a cudzineckej polície sa svojou riadiacou a kontrolnou činnosťou podieľa na kontrole hraníc, boji proti nelegálnej migrácii a prevádzacstvu, analýze rizík, spolupráci s Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž, ako aj na plnení úloh v súvislosti s pobytom cudzincov a ich vyhostovaním.

<sup>296</sup> Pozri § 37 ods. 1, ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>297</sup> Pozri § 38 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>298</sup> Pozri § 42 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>299</sup> Pozri § 52, § 53 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>300</sup> Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?uhcp> [cit.28.05.2020].

Pod Úrad hraničnej a cudzineckej polície spadá Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, ktorá predstavuje výkonný, organizačný a koordinačný orgán úradu. Do jej pôsobnosti patrí predovšetkým boj proti nelegálnej migrácii a proti obchodovaniu s ľuďmi.

### **5.1.7. Zmeny v zákone o pobyte cudzincov v súvislosti s krízovou situáciou spôsobenou ochorením COVID-19**

PhDr. Štefan Bugár, PhD. MBA.

---

Počas zdravotníckej krízy slovenský trh práce musel reagovať na prudké výkyvy globálnej ekonomiky. Rovnako i v oblasti zamestnávania cudzincov z tretích krajín bolo potrebné prijať také právne úpravy, ktoré pomôžu zmierniť dôsledky zdravotníckej krízy pri výkone povoľovacieho pobytu v SR. Nižšie uvedená právna úprava reprezentuje schopnosť Slovenska reagovať na krízové stavy v spoločnosti. Rovnako je potrebné dodať, že zjednodušenie povoľovacieho procesu neprinieslo Slovensku žiadne katastrofické následky, došlo k otestovaniu povoľovacieho systému v zjednodušenom režime a zároveň došlo k zavedeniu takej právnej úpravy, ktorú bude možné aktivovať v časoch zdravotníckych kríz, ktoré je potrebné očakávať v častejších frekvenciách ich výskytu.

Národná rada SR schválila novelu zákona o pobyte cudzincov, ktorá rieši viaceré situácie v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19. Pozn.: Za krízovú situáciu sa považuje mimoriadna situácia, núdzový stav alebo výnimočný stav vyhlásený v súvislosti s ochorením COVID-19 (pre účely ustálenia terminológie sa pojem v tejto stati chápe ako príslušník nečlenského štátu EU).

#### **Osoby bez udeleného pobytu na Slovensku**

Ak cudzinec legálne vstúpil na Slovensko (napr. na základe víz alebo v rámci bezvízového styku) a nemá udelený pobyt, je oprávnený sa na Slovensku zdržiavať až do uplynutia jedného mesiaca od odvolania krízovej situácie.

#### **Osoby s udeleným pobytom na Slovensku**

Ak by platnosť prechodného, trvalého alebo tolerovaného pobytu mala uplynúť počas krízovej situácie alebo do jedného mesiaca od odvolania krízovej situácie, pobyt cudzinca nezanikne.

Jeho platnosť bude predĺžená až do uplynutia dvoch mesiacov od odvolania krízovej situácie.

Ak má cudzinec udelený prechodný pobyt alebo trvalý pobyt na päť rokov a počas krízovej situácie sa zdržiava v zahraničí, môže žiadosť o obnovenie prechodného pobytu alebo o udelenie trvalého pobytu na neobmedzený čas podať na zastupiteľskom úrade SR (veľvyslanectve, generálnom konzuláte).

Ak počas krízovej situácie nemôže cudzinec podať žiadosť o udelenie alebo obnovenie pobytu, cudzinecká polícia bude môcť k jeho žiadosti prijať aj doklady staršie ako 90 dní, ak tieto doklady neboli staršie ako 90 dní v čase krízovej situácie a zároveň cudzinec do podania žiadosti nevycestoval z územia Slovenska.

Ak má cudzinec udelený prechodný pobyt na účel podnikania a budúci rok bude žiadať o jeho obnovenie, nebude musieť splniť zákonnú podmienku minimálneho príjmu/zisku za tento rok, ak k žiadosti priloží čestné vyhlásenie o tom, že jeho podnikateľská činnosť bola ovplyvnená trvaním krízovej situácie počas predchádzajúceho zdaňovacieho obdobia.

### Lehoty

Nasledujúce lehoty, po uplynutí ktorých cudzinecká polícia môže začať rušiť prechodný pobyt cudzinca, sa predlžujú o obdobie trvania krízovej situácie:

- 60 dní od zániku zamestnania, ak má cudzinec udelený prechodný pobyt na účel zamestnania,
- 30 dní od úspešného vykonania záverečnej skúšky, maturitnej skúšky, záverečnej pomaturitnej skúšky alebo absolventskej skúšky, ak má cudzinec prechodný pobyt na účel štúdia,
- 30 dní od riadneho skončenia štúdia na vysokej škole, ak má cudzinec prechodný pobyt na účel štúdia alebo osobitnej činnosti (činnosť vyplývajúca z programov vlády SR alebo z programov EÚ).

### Do odvolania krízovej situácie neplynú lehoty na:

- odovzdanie dokladu o zdravotnom poistení (štandardná lehota: 30 dní od prevzatia dokladu o prechodnom pobyte)
- odovzdanie lekárskeho posudku potvrdzujúceho, že osoba netrpí chorobou ohrozujúcou verejné zdravie (štandardná lehota: 30 dní od prevzatia dokladu o prechodnom pobyte alebo

trvalom pobyte na päť rokov, resp. 30 dní od podania žiadosti o vydanie modrej karty na cudzineckej polícii alebo od podania žiadosti o udelenie trvalého pobytu na neobmedzený čas dieťaťa osoby s trvalým pobytom na neobmedzený čas)

- hlásenie zmeny mena, priezviska, osobného stavu, štátnej príslušnosti, údajov v cestovnom doklade, výmeny cestovného dokladu a zmenu miesta pobytu (štandardná lehota : 5 pracovných dní odo dňa, keď zmena nastala)
- ohlásenie straty, krádeže alebo poškodenia cestovného dokladu alebo dokladov vydaných podľa zákona o pobyte cudzincov (napr. dokladu o pobyte) (štandardná lehota : 5 pracovných dní odo dňa, keď sa o strate, krádeži alebo poškodení osoba dozvedela)
- oznámenie zániku účelu pobytu (štandardná lehota : 3 pracovné dni)
- vycestovanie (štandardná lehota: posledný deň oprávneného pobytu alebo 30 dní od vykonateľnosti rozhodnutia, ktorým bola žiadosť o udelenie/obnovenie pobytu zamietnutá alebo pobyt zrušený)
- podanie žiadosti o vydanie nového dokladu o pobyte, ak záznamy v ňom nezodpovedajú skutočnosti alebo ak došlo k strate, krádeži, poškodeniu alebo zneužitiu dokladu (štandardná lehota : 5 pracovných dní)
- oznámenie zmeny údajov v doklade „Dodatočné údaje o zamestnaní“ (štandardná lehota : 5 pracovných dní)
- odovzdanie pracovnej zmluvy, ak žiadateľ o vydanie modrej karty priložil k žiadosti o jej vydanie písomný prísľub zamestnávateľa (štandardná lehota: 30 dní od prevzatia dokladu o pobyte)
- oznámenie začiatku a skončenia nezamestnanosti držiteľa modrej karty (štandardná lehota : 5 pracovných dní)
- hlásenie zmeny zamestnávateľa držiteľa modrej karty (štandardná lehota : najneskôr 5 pracovných dní pred nástupom)

Obdobie trvania krízovej situácie sa nezapočítava do 180-dňovej lehoty, ktorú má cudzinec štandardne k dispozícii na vstup na územie Slovenska po udelení prechodného alebo trvalého pobytu. Ministerstvo vnútra môže odpustiť aj zmeškanie inej lehoty, ak lehota uplynula počas trvania krízovej situácie.

#### Povinnosti cudzinca

Do odvolania krízovej situácie nie je cudzinec povinný:



- vycestovať do siedmich dní po odpadnutí dôvodov zotrvania na Slovensku, ak dôvodom zotrvania bolo poskytovania ústavnej starostlivosti súvisiacej s neodkladnou zdravotnou starostlivosťou alebo trvanie karanténneho opatrenia,
- zabezpečiť vycestovanie dieťaťa narodeného na Slovensku alebo na území členského štátu EÚ do 90 dní od narodenia, ak rodič nepodal žiadosť o udelenie pobytu pre dieťa
- vycestovať v lehote na vycestovanie určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení.

#### Zamestnanie štátneho príslušníka tretej krajiny počas krízovej situácie

\* Zákonom č. 73/2020 Z. z. zo dňa 7. apríla 2020, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 sa novelizoval aj zákon č. 404/2011 Z. z o pobyte cudzincov a rieši platnosť pobytov, ktoré by uplynuli počas krízovej situácie. Kým dôjde k zapracovaniu legislatívnych opatrení do zákona o službách zamestnanosti v súvislosti s prijatými zmenami v zákone o pobyte cudzincov a z dôvodu riešenia možnosti zamestnania dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín počas krízovej situácie dávame nasledovné usmernenie:

\* Usmernenie k zamestnaniu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým uplynula platnosť prechodného pobytu na účel zamestnania v čase krízovej situácie

\*\*V zmysle § 131i ods. 1 zákona o pobyte cudzincov

(1) Platnosť prechodného pobytu, trvalého pobytu alebo tolerovaného pobytu, ktorá by inak uplynula počas mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 (ďalej len „krízová situácia“), alebo ktorého platnosť by skončila do jedného mesiaca od odvolania krízovej situácie, sa predlžuje až do uplynutia dvoch mesiacov od odvolania krízovej situácie

#### Štátny príslušník tretej krajiny zamestnaný

- podľa § 21b zákona o službách zamestnanosti (potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta), ktorému v čase krízovej situácie uplynie prechodný pobyt na účel zamestnania alebo podal žiadosť o obnovenie prechodného pobytu a v čase krízovej situácie ešte nebol obnovený prechodný pobyt,
- podľa § 22 zákona o službách zamestnanosti (povolenie na zamestnanie), ktorému v čase krízovej situácie uplynie prechodný pobyt na účel zamestnania, prechodný pobyt

na účel zlúčenia rodiny alebo prechodný pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom v ČŠ, alebo podal žiadosť o obnovenie uvedených pobytov a v čase krízovej situácie ešte nebol obnovený prechodný pobyt, môže v období uvedenom v § 131i ods. 1 zákona o pobyte cudzincov pracovať za podmienok:

- o bez potreby vydania nového potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta resp. udelenia nového povolenia na zamestnanie,
- o len u zamestnávateľa, u ktorého pracoval v čase udeleného prechodného pobytu a v pracovnej zmluve budú uzatvorené minimálne rovnaké podmienky ako doteraz (t.j. nedochádza k zmene miesta výkonu práce, profesie ani zamestnávateľa),
- o zamestnávateľ doložil úradu práce platnú pracovnú zmluvu.

#### Povinnosť zamestnávateľa

Zamestnávateľ písomne informuje úrad práce, sociálnych vecí a rodiny o zamestnaní takýchto štátnych príslušníkov tretích krajín do siedmich pracovných dní odo dňa nástupu do zamestnania predložením kópie platnej pracovnej zmluvy.

V prípade zmeny miesta výkonu práce do iného okresu, zmeny zamestnávateľa alebo pracovnej pozície musia tieto zmeny prejsť povoľovacím procesom príslušného úradu práce tak ako to prebiehalo doposiaľ.

Uznesením vlády č. 366 z 10. júna 2020 vláda ukončila 13. júna 2020 núdzový stav vyhlásený na území Slovenskej republiky. Mimoriadna situácia vyhlásená uznesením vlády SR č. 111 z 11. marca 2020 však trvá naďalej aj po ukončení núdzového stavu.

§72ao zákona č. 5/2004, ktorý sa novelizoval zákonom č. 127/2020 Z. z.

Platnosť potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, ktoré zodpovedá vysokokvalifikovanému zamestnaniu, potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta a povolenia na zamestnanie, ktorá by inak uplynula počas mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 alebo do jedného mesiaca odo dňa odvolania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19, sa predlžuje do uplynutia dvoch mesiacov odo dňa odvolania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19

V zmysle horeuvedených predpisov sa platnosť dotknutých potvrdení/povolení ukončením núdzového stavu ešte neskončí nakoľko naďalej trvá mimoriadna situácia. Platnosť sa skončí uplynutím 2 mesiacov odo dňa odvolania mimoriadnej situácie.

Medzi menej rozšírené, avšak o to zásadnejšie dôsledky súčasnej mimoriadnej situácie patrí obmedzenie medzinárodnej dopravy, fungovania cudzineckej polície a s tým spojené vplyvy na prechodné pobyty cudzincov v SR.

Práve tieto problémy má vyriešiť aktuálna novela zákona o pobyte cudzincov, ktorá prináša nasledujúce zmeny:

1. oprávnenie zdržiavať sa na území SR legálne po uplynutí maximálnej zákonnej lehoty pobytu, a to až do uplynutia 1 mesiaca od skončenia mimoriadnej situácie. Táto zmena sa vzťahuje len na cudzincov, ktorí na územie SR vstúpili legálne, napr. na základe vízového styku,
2. automatické predĺženie platnosti prechodných a trvalých pobytov, ktorých platnosť uplynula počas trvania mimoriadnej situácie alebo do 1 mesiaca po jej skončení, a to až o 2 mesiace od odvolania mimoriadnej situácie,
3. uvoľnenie zákonnej podmienky preukázania príjmu/zisku z podnikania pri obnovení prechodného pobytu na účel podnikania za obdobie, počas ktorého trvala mimoriadna situácia – cudzinec priloží čestné vyhlásenie o tom, že jeho podnikateľská činnosť bola touto mimoriadnou situáciou ovplyvnená,
4. pozastavenie plynutia lehôt, v ktorých má cudzinec plniť povinnosti súvisiace s udelením pobytu, ako napr. odovzdanie dokladu o zdravotnom poistení či lekárskeho posudku,
5. uvoľnenie pravidla upravujúceho platnosť dokladov, ktoré sa prikladajú k žiadosti o udelenie alebo obnovenie pobytu týkajúce sa ich použiteľnosti v prípade uplynutia lehoty 90 dní – táto výnimka sa však vzťahuje len na doklady, ktoré neboli staršie ako 90 dní k dátumu vyhlásenia mimoriadnej situácie, a zároveň cudzinec od skončenia mimoriadnej situácie do momentu podania žiadosti o pobyt nevycestoval z územia SR.

Naďalej ostávajú v platnosti ostatné opatrenia v oblasti imigrácie a pohybu cudzincov, ako napr. obmedzenie vstupu na územie SR, pozastavenie prijímania nových žiadostí o udelenie prechodného pobytu či obmedzené úradné hodiny cudzineckej polície.<sup>301</sup>

<sup>301</sup> <https://www2.deloitte.com/sk/sk/pages/about-deloitte/articles/covid-19-vplyv-na-pobyt-cudzincov.html>

## Podkapitola č. 5.2.

# Trestné činy súvisiace s pracovnou migráciou štátnych príslušníkov tretích krajín

JUDr. Ing. Róbert Bulla, PhD. MBA. LL.M.

---

Trestné činy súvisiace s pracovnou migráciou štátnych príslušníkov tretích krajín nepochybne narušujú spoločenské vzťahy a poškodzujú práva a záujmy chránené Trestným zákonom.

Nakoľko ide o trestné činy súvisiace s pracovnou migráciou, najčastejšie sa s páchaním tohto druhu trestnej činnosti stretávame v pracovnoprávných vzťahoch, ktoré bývajú označené aj ďalšími kategóriami trestných činov, a to v oblasti odmeňovania zamestnancov, či v oblasti zúčtovania miezd, daňových a odvodových plnení.

Trestné činy, ako napríklad nevyplatenie mzdy a odstupného podľa ustanovenia § 214 Trestného zákona alebo skrátenia dane a poistného podľa ustanovenia § 276 Trestného zákona sú v ľahko zistiteľné a odhaliteľné, na rozdiel od trestných činov súvisiacich s pracovnou migráciou. Zároveň treba povedať, že naproti spomínaným trestným činom nie je trestným činom súvisiacim s pracovnou migráciou venovaná dostatočná pozornosť, a to aj napriek tomu, že sú spôsobilé v nemalej miere poškodiť nielen záujmy jednotlivca, ale aj celej spoločnosti.

Trestné činy, o ktorých budeme v rámci tejto kapitoly ďalej pojednávať, sa vyznačujú tým, že v súvislosti s ich páchaním dochádza k zamestnávaniu fyzických osôb - štátnych príslušníkov tretích krajín, spôsobom porušujúcim osobitné právne predpisy.

Práve zamestnávané osoby, resp. osoby využívané na prácu sú obeťami týchto trestných činov, pričom prevažne ide o osoby, ktoré sa nachádzajú v nepriaznivej sociálnej alebo majetkovej situácii, v dôsledku čoho sa pre páchatel'ov stávajú ľahkou korisťou za účelom dosiahnutia majetkového prospechu.

Z uvedeného dôvodu sa dôležitým stáva nielen represívna funkcia trestného práva, ktorej podstatou je potrestanie páchatel'a uložením trestu alebo ochranného opatrenia,<sup>302</sup> ale aj

---

<sup>302</sup> MAŠLANYOVÁ, D. A KOL. *Trestné právo hmotné*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 18-19.

jeho ochranná funkcia, ktorá zabezpečuje ochranu spoločnosti a určeného okruhu spoločenských vzťahov,<sup>303</sup> v tomto prípade najmä vzťahov vznikajúcich v pracovnoprávnej oblasti, ktorých účastníkmi na jednej strane sú štátni príslušníci tretích krajín.

Vzhľadom na vyššie uvedené možno konštatovať, že je dôležité odhaľovať protiprávne konania aj v súvislosti s pracovnou migráciou štátnych príslušníkov tretích krajín, odhaľovať ich páchatel'ov a zabrániť im v páchaní ďalšej činnosti pomocou výchovnej a preventívnej funkcie trestného práva.<sup>304</sup>

### 5.2.1. Neoprávnené zamestnávanie

V súvislosti s trestnými činmi súvisiacimi s pracovnou migráciou štátnych príslušníkov tretích krajín si azda prevažne spájame trestný čin neoprávneného zamestnávania podľa ustanovenia § 251a Trestného zákona.

Trestný zákon vo svojom ustanovení § 251a vymedzuje skutkovú podstatu trestného činu neoprávneného zamestnávania, pričom toto ustanovenie implementuje záväzky vyplývajúce zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES zo dňa 18.06.2009, ktorá stanovuje minimálne normy pre opatrenia a sankcie voči osobám – zamestnávateľom, ktoré zamestnávajú štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa na území členských štátov zdržujú nelegálne.<sup>305</sup>

Článok 9 uvedenej Smernice Európskeho parlamentu a Rady prikazuje členským štátom zabezpečiť, aby porušenie zákazu zamestnávať štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnenne zdržiavajú na území členského štátu, bolo vnesené do trestného právneho poriadku ako úmyselný trestný čin za skutkových okolností vymedzených vnútroštátnym právom členského štátu. Smernica v článku 9 bližšie špecifikuje, aké okolnosti porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania spôsobujú jeho trestnosť, pričom môže ísť napríklad o prípady, kedy páchatel' pokračuje v porušovaní zákazu alebo zákaz neustále porušuje, alebo ide o súčasné nelegálne zamestnávanie významného počtu nelegálne zdržujúcich sa cudzincov na území štátu, alebo k porušeniu zákazu dochádza za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok, či napríklad ak porušiteľ nelegálne zamestnáva maloletých.<sup>306</sup>

<sup>303</sup> BALÁŽ, P. *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava: IURA EDITION, 2001. s. 10.

<sup>304</sup> MAŠEANYOVÁ, D. A KOL. *Trestné právo hmotné*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 18-19.

<sup>305</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUKODÉX, 2018. s. 537.

<sup>306</sup> Pozri článok 9 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES zo dňa 18.06.2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnenne zdržiavajú na území členských štátov.

### 5.2.1.1 Charakteristika skutkovej podstaty trestného činu neoprávneného zamestnávania

Prečinu neoprávneného zamestnávania<sup>307</sup> sa tak v zásade podľa § 251a Trestného zákona sa dopúšťa osoba, ktorá využíva závislú prácu fyzickej osoby, ktorá sa na území Slovenskej republiky nachádza nelegálne.

Základná skutková podstata trestného činu neoprávneného zamestnávania upravená v odseku 1 § 251a Trestného zákona znie: „Kto neoprávnené zamestná osobu, ktorá sa na území Slovenskej republiky zdržiava v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, hoci bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“<sup>308</sup>

Z takto vymedzenej skutkovej podstaty v ustanovení § 251a odsek 1, ktorá bola do Trestného zákona zavedená jeho novelou č. 262/211 Z. z. od 01.09.2011,<sup>309</sup> sú zrejmé jej všetky obligatórne náležitosti.

Objekt trestného činu predstavujú spoločenské vzťahy, ktoré sú chránené Trestným zákonom, pričom je tento potrebné vyvodzovať z výkladu jednotlivých skutkových podstát a systematického zaradenia trestných činov.<sup>310</sup>

Za objekt trestného činu neoprávneného zamestnávania možno považovať záujem štátu na ochrane trhovej ekonomiky, čo vyplýva aj zo zaradenia tohto trestného činu medzi trestné činy hospodárske, konkrétne trestné činy ohrozujúce trhovú ekonomiku. Objektom je tak konkrétne záujem spoločnosti na obmedzovaní a zamedzovaní nelegálnej migrácie a tiež ochrana slovenského pracovného trhu pred neželaným zamestnávaním osôb tretích krajín. V neposlednom rade za objekt trestného činu neoprávneného zamestnávania môžeme považovať ochranu zamestnancov pred čiernou prácou a záujem na zákonnom výkone závislej činnosti.<sup>311</sup>

Objektívna stránka trestného činu, ktorá je jeho vonkajšou charakteristikou a ktorá vymedzuje konanie páchatel'a, následok protiprávneho konania a ich vzájomnú príčinnú

<sup>307</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>308</sup> Pozri § 251a ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>309</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom*. Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 269.

<sup>310</sup> IVOR, J. – ZÁHORA, J. *Repetitórium trestného práva*. Tretie vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 26.

<sup>311</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

súvislosť,<sup>312</sup> v danom prípade spočíva v neoprávnenom zamestnávaní osoby nachádzajúcej sa na území Slovenskej republiky v rozpore so zákonom.<sup>313</sup>

Všeobecne záväzným právnym predpisom sa vo vzťahu k neoprávnenému zdržiavaniu na našom území pritom rozumie predovšetkým zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V kontexte neoprávneného zamestnávania pritom za osobu, ktorá sa na území Slovenskej republiky zdržiava nelegálne, rozumieme cudzinca – štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý nie je občanom členského štátu Európskej únie, iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo občanom Švajčiarskej konfederácie.<sup>314</sup>

Podľa zákona č. 404/2011 Z. z. štátneho príslušníka tretej krajiny oprávňuje vstupovať, zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstúpiť na územie Slovenskej republiky prechodný pobyt udelený príslušným policajným útvarom na konkrétny účel.<sup>315</sup>

Aby sme však podľa ustanovenia § 251a Trestného zákona mohli hovoriť o trestnosti skutku, musí ísť o prípad, ak bol páchatel' za obdobný skutok už postihnutý, a to v období posledných 24 mesiacov. „*Súčasťou objektívnej stránky skutkovej podstaty je skutočnosť, že páchatel' bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý v administratívnom alebo inom konaní.*“<sup>316</sup>

Nie je nevyhnutné, aby bol páchatel' už za obdobný skutok potrestaný v trestnom konaní, naopak sa predpokladá jeho predchádzajúci postih za správny delikt v rámci správneho konania.<sup>317</sup> Na trestnosť skutku preto postačuje postih za správny delikt alebo priestupok, ktoré sa svojimi skutkovými podstatami ponášajú na trestný čin neoprávneného zamestnávania, v správnom konaní.<sup>318</sup>

Subjektom trestného činu je jeho páchatel', a teda ten, kto trestný čin spáchal.<sup>319</sup> Môže ním byť fyzická osoba alebo v zmysle zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti

<sup>312</sup> IVOR, J. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava: IURA EDITION, 2006. s. 97.

<sup>313</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom.* Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 269.

<sup>314</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom.* Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 269.

<sup>315</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár.* Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 537.

<sup>316</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel. 1. vydanie.* Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>317</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom.* Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 269.

<sup>318</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár.* Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 537.

<sup>319</sup> MAŠLANYOVÁ, D. A KOL. *Trestné právo hmotné.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 77.

právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov aj osoba právnická.<sup>320</sup> Subjekt tohto trestného činu možno charakterizovať ako všeobecný, kedy neoprávneného zamestnávania sa môže dopustiť každý, kto neoprávnene zamestná štátneho príslušníka tretej krajiny nachádzajúceho sa na území Slovenskej republiky v rozpore s platnou právnou úpravou. Pri subjektívnej stránke trestného činu neoprávneného zamestnávania pôjde vždy o úmyselné konanie páchatel'a<sup>321</sup>, nakoľko s poukazom na ustanovenie § 17 Trestného zákona<sup>322</sup>, ustanovenie § 251a Trestného zákona výslovným spôsobom nezakladá zavinenie z nedbanlivosti.

*„Odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 bez ohľadu na predchádzajúci postih za obdobný čin a) na chránenej osobe, b) závažnejším spôsobom konania, c) za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok vrátane pracovných podmienok vyplývajúcich z diskriminácie, keď existuje nápadný nepomer v porovnaní s pracovnými podmienkami oprávnené zamestnaných osôb, ktorý má vplyv na zdravie a bezpečnosť a je v rozpore s ľudskou dôstojnosťou, alebo d) na osobe, ktorá je obeťou obchodovania s ľuďmi.“<sup>323</sup>*

Ustanovenie § 251a ods. 2 TZ obsahuje ďalšiu základnú skutkovú podstatu<sup>324</sup> podmienenú vyššou trestnou sadzbou šesť mesiacov až tri roky, a to ak páchatel' spácha tento čin na chránenej osobe, alebo závažnejším spôsobom konania, alebo na osobe, ktorá je obeťou obchodovania s ľuďmi.<sup>325</sup> Uvedenú skutkovú podstatu nemožno považovať napriek vyššej trestnej sadzbe za kvalifikovanú, pretože svojimi znakmi nie je totožná so základnou skutkovou podstatou obsiahnutou v odseku 1.

Zo znenia odseku 2 ustanovenia § 251a TZ možno vyvodiť, že na trestnosť skutku podľa tejto základnej skutkovej podstaty sa nevyžaduje predchádzajúci postih páchatel'a skutku za obdobný skutok v minulosti,<sup>326</sup> čím sa skutková podstata podľa odseku 2 odlišuje od skutkovej podstaty v odseku 1 § 251a TZ.<sup>327</sup>

<sup>320</sup> Pozri § 3 zákona č. 91/2016 Z. z. trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>321</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.*

<sup>322</sup> Pozri § 17 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>323</sup> Pozri § 251a ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>324</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.*

<sup>325</sup> Pozri § 251a ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>326</sup> Pozri § 251a ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>327</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.*



Rovnako na to, aby mohol byť podľa ustanovenia § 251a ods. 2 Trestného zákona považovaný spáchaný skutok za trestný čin, nemusia byť jednotlivé písmená predmetného ustanovenia naplnené kumulatívne, avšak je potrebné zdôrazniť potrebu existencie úmyslu páchatel'a spáchať skutok niektorým z uvedených spôsobov.<sup>328</sup>

Zvýšená trestná sadzba sa vzťahuje aj na páchatel'a, ktorý čin spácha za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok vrátane pracovných podmienok vyplývajúcich z diskriminácie, keď existuje nápadný nepomer v porovnaní s pracovnými podmienkami oprávnené zamestnaných osôb, ktorý má vplyv na zdravie a bezpečnosť a je v rozpore s ľudskou dôstojnosťou.<sup>329</sup>

### 5.2.1.2 Trestný čin neoprávneného zamestnávania a nelegálne zamestnávanie

Neoprávnené zamestnávanie a nelegálne zamestnávanie sa na prvý pohľad javia ako synonymické výrazy, avšak z hľadiska trestného práva existujú medzi týmito určitými odlišnosťami, aj keď v praxi sa tieto pojmy zvyknú zamieňať či stotožňovať.

Trestné právo za účelom vymedzenia protiprávneho činu, ktorý sa svojimi znakmi stáva trestným, používa a operuje s pojmom neoprávnené zamestnávanie. Ako už z vyššie uvedeného vyplýva, pokiaľ hovoríme o neoprávnenom zamestnávaní, máme tým na mysli trestný čin, ktorého sa dopúšťa páchatel', ktorý zamestnáva príslušníka tretej krajiny zdržiavajúceho sa na našom území v rozpore s príslušnými právnymi predpismi, a neoprávnenosť zamestnávania spočíva práve v zamestnávaní cudzina, ktorý je na území Slovenskej republiky nezákonne či nelegálne.

Naproti tomu pojem nelegálneho zamestnávania je pojmom administratívno-právnym, ktorý súvisí so zákazom nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce.

Nakoľko však na trestnosť neoprávneného zamestnávania sa vyžaduje predchádzajúci postih páchatel'a za obdobný skutok, ktorým je spravidla správny postih za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, môžeme v rámci skutkového vymedzenia nájsť značný prekryv.

Či už neoprávnené alebo nelegálne zamestnávanie, tieto sú svojimi následkami na zamestnávateľského jednotlivca a aj na celú spoločnosť vážnymi a aktuálnymi problémami, ktorým Slovenská republika musí čeliť. Zároveň predstavujú jednak hrozbu pre trhovú ekonomiku krajiny, kedy štát prichádza o dane a odvody, a tiež pre nelegálnych zamestnancov, ktorí

<sup>328</sup> Pozri § 251a ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>329</sup> Pozri § 251a ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

pracujú často v nepriaznivých podmienkach, je im odopieraný zákonný nárok na mzdu, stravovanie či dovolenku.<sup>330</sup>

Páchanie trestného činu neoprávneného zamestnávania sa vyskytuje najčastejšie vo forme nelegálneho zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú využívaní na výkon práce bez povolenia na pobyt a zamestnanie a zároveň vykonávajú prácu aj bez uzatvoreného pracovnoprávneho vzťahu za súčasného nesplnenia oznamovacej povinnosti zamestnávateľa voči Sociálnej poisťovni na účely sociálneho poistenia.

Zaujímavosťou alebo skôr nedostatkom takto vymedzenej základnej skutkovej podstaty trestného činu neoprávneného zamestnávania je, že sa dotýka výlučne cudzincov, ktorí sa neoprávnenne zdržiavajú na území Slovenskej republiky, pričom nelegálne zamestnávanie občanov Slovenskej republiky ostáva z hľadiska trestného práva beztrestné a takéto konanie môže byť sankcionované výlučne len ako správny delikt.

Skutková podstata trestného činu neoprávneného zamestnávania sa tak nezhoduje s vymedzením pojmu nelegálneho zamestnávania v zákone č. 82/2005 Z. z.<sup>331</sup>

V zmysle dikcie Trestného zákona je totiž v rámci nelegálneho zamestnávania sankcionovaná len osoba, ktorá zamestnáva príslušníka tretej krajiny, ktorý sa na území Slovenskej republiky zdržiava v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom.

Na druhej strane je Trestný zákon oproti zákonu č. 82/2005 Z. z. však o niečo prísnejší, pretože trestnosť neoprávneného zamestnávania štátneho príslušníka tretej krajiny nepodmieňuje vykonávaním závislej práce, ktorá je zas príznačným znakom nelegálneho zamestnávania v zmysle správneho práva.

### 5.2.2 Prevádzáčstvo

Ďalším trestným činom svojou skutkovou podstatou súvisiacim s pracovnou migráciou štátnych príslušníkov tretích krajín je trestný čin prevádzáčstva podľa ustanovenia § 356 Trestného zákona.

Aj napriek garantovanému voľnému pohybu a možnosti pracovať v rámci Schengenského priestoru existuje potreba regulovať nelegálne zamestnávanie a nelegálny pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorá sa realizuje aj prostredníctvom postihovania

<sup>330</sup> Dostupné na internete: [https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/nelegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/\[cit.2020.04.25\]](https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/nelegalna-praca-nelegalne-zamestnavanie/[cit.2020.04.25]).

<sup>331</sup> Dostupné na internete: [https://www.trend.sk/spravy/nelegalne-zamestnavanie-obcanov-sr-nebude-trestnym-cinom\[cit.2020.04.25\]](https://www.trend.sk/spravy/nelegalne-zamestnavanie-obcanov-sr-nebude-trestnym-cinom[cit.2020.04.25]).

protiprávneho konania, ktorým osoba páchatel'a štátnemu príslušníkovi tretej krajiny umožní alebo pomôže zotrvať, alebo sa nedovolené zamestnať na území Slovenskej republiky, prípadne iného členského štátu Európskej únie alebo zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore.<sup>332</sup>

Ustanovenie § 356 je rovnako ako ustanovenie § 251a Trestného zákona reakciou na Smernicu Európskeho parlamentu a rady 2009/52/ES zo dňa 18.06.2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, a to najmä s poukazom na článok 9 odsek 2 Smernice, v zmysle ktorého majú štáty zabezpečiť, aby nielen priame porušovanie zákazu nelegálneho zamestnávania, ale aj pomoc a podnecovanie k takémuto konaniu boli posudzované ako trestný čin.<sup>333</sup> Vo vzťahu k nedovolenému zamestnávaniu ide o transpozíciu článku 9 až 12 Smernice.<sup>334</sup> Z hľadiska systematiky Trestného zákona je trestný čin prevádzachstva zaradený do ôsmej hlavy medzi trestné činy proti poriadku vo verejných veciach a do piateho dielu označeného ako iné formy rušenia činnosti orgánov verejnej moci.

### 5.2.2.1 Charakteristika skutkovej podstaty trestného činu prevádzachstva

*„Kto v úmysle získať pre seba, alebo iného priamo či nepriamo finančnú výhodu, alebo inú materiálnu výhodu osobe, ktorá nie je občanom Slovenskej republiky alebo občanom iného členského štátu Európskej únie alebo občanom zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore, alebo nemá trvalý pobyt na ich území, umožní, alebo pomáha zotrvať, alebo sa nedovolené zamestnať na území Slovenskej republiky, iného členského štátu Európskej únie alebo zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore, potrestá sa odňatím slobody na dva roky až osem rokov.“<sup>335</sup>*

Takto koncipovaná základná skutková podstata zločinu prevádzachstva<sup>336</sup> bola do nášho Trestného zákona vložená novelou č. 262/2011 Z. z. účinnou od 01.09.2011, kedy došlo k zmene pôvodného ustanovenia, ktoré sa vzťahovalo len na prípady prevádzachovania osôb, ktoré

<sup>332</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom*. Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 355.

<sup>333</sup> Pozri článok 9 odsek 2 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES zo dňa 18.06.2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov.

<sup>334</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 768.

<sup>335</sup> Pozri ustanovenie § 356 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>336</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

neboli občanmi Slovenskej republiky a len v rámci územia Slovenskej republiky.<sup>337</sup> Vzhľadom na postavenie Slovenskej republiky, ktorá je nielen členským štátom Európskej únie, ale aj štátom Schengenského priestoru, si právna úprava vyžiadala zmenu, tak aby predmetné ustanovenie Trestného zákona bolo spôsobilé reflektovať na postavenie Slovenskej republiky v medzinárodno-právnej rovine a na aktuálny stav nelegálneho zamestnávania v krajine.

Objektom trestného činu prevádzactva podľa ustanovenia § 356 je z hľadiska jeho zaradenia ochrana verejného poriadku a zamedzovanie rušenia činnosti orgánov verejnej moci a záujem Slovenskej republiky, Európskej únie a zmluvných štátov Dohody o Európskom hospodárskom priestore predovšetkým na zamedzení nelegálnej migrácie a zabezpečení legálneho prekračovania hraníc.<sup>338</sup> Ustanovenie § 356 Trestného zákona chráni záujem štátu pred prisťahovalectvom, či prílevom cudzích štátnych príslušníkov za účelom nedovoleného zamestnávania.<sup>339</sup>

Ide o samostatnú skutkovú podstatu odlišujúcu sa od skutkovej podstaty upravenej v § 355 Trestného zákona, kedy o trestnom čine prevádzactva podľa ustanovenia § 356 Trestného zákona možno hovoriť výlučne s prevádzaním štátneho príslušníka tretej krajiny so zámerom umožniť, pomôcť zotrvať alebo pomôcť nedovolene sa zamestnať na území Slovenskej republiky, iného členského štátu Európskej únie alebo zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore. Trestný čin prevádzactva podľa § 356 vytvára podmienky pre postih páchatel'a, ktorý svojím konaním napomáha alebo iným spôsobom poskytuje svoju účasť pri prevoze cudzincov na územie Slovenskej republiky alebo do iného členského alebo zmluvného štátu cez naše územie, a to s cieľom získať majetkový prospech alebo materiálnu výhodu.<sup>340</sup>

Objektívna stránka trestného činu je založená na alternatívnom konaní<sup>341</sup> páchatel'a, ktorý v úmysle získať pre seba, alebo iného priamo či nepriamo finančnú výhodu, alebo inú materiálnu výhodu tým, že umožní zotrvať (napríklad v podobe poskytnutia ubytovania), pomáha zotrvať (napríklad v podobe poskytnutia stravy), umožní nedovolene sa zamestnať (napríklad v podobe zamestnávania lacnej pracovnej sily ) alebo pomáha nedovolene sa zamestnať (napríklad v podobe sprostredkovania práce).<sup>342</sup>

<sup>337</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom*. Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 269.

<sup>338</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>339</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 766.

<sup>340</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>341</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>342</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 767.

Subjektom, a teda páchatelom predmetného trestného činu môže byť ktokoľvek,<sup>343</sup> a teda fyzická osoba a podľa ustanovenia § 3 zákona č. 91/2016 Z. z. aj právnická osoba.<sup>344</sup>

Páchatelom trestného činu prevádzactva podľa § 356 Trestného zákona nie sú štátni príslušníci tretích krajín, ale naopak najčastejšie sú to práve osoby, ktoré pre cudzích štátnych príslušníkov sprostredkujú prácu alebo participujú na nedovolenom zamestnávaní štátnych príslušníkov tretích krajín bez splnenia osobitných podmienok pre ich zamestnávanie.<sup>345</sup>

Pre naplnenie subjektívnej stránky trestného činu prevádzactva podľa ustanovenia § 356 Trestného zákona sa vyžaduje úmyselné zavinenie.<sup>346</sup> Subjektívna stránka tohto trestného činu spočíva súčasne v osobitej pohnútky páchatel'a, a to získanie finančnej alebo inej výhody, či už pre samotného páchatel'a, alebo inú osobu.<sup>347</sup>

### 5.2.2.2 Prevádzactvo v podmienkach Slovenskej republiky

Slovenská republika ani po viac ako šiestnástich rokoch od vstupu do Európskej únie a Schengenského priestoru nestratila charakter tranzitnej krajiny. Cez územie Slovenska vedú tri hlavné prevádzacké trasy, ktoré sú známe tiež ako „balkánska trasa“, „severná trasa“ a „južná trasa“.

Balkánska trasa smeruje z Maďarskej republiky do Českej republiky, pričom naša južná hranica je najčastejšie prekračovaná na hraničnom priechode Balašské Ďarmoty – Slovenské Ďarmoty alebo Rajka - Rusovce.

V roku 2019 bolo Národnou jednotkou boja proti nelegálnej migrácii a obchodovaniu s ľuďmi zistených sedemnást' prípadov prevádzactva na „balkánskej trase“.<sup>348</sup>

V prvom prípade trasa vedie cez Šahy, Krupinu, Zvolen, Banskú Bystricu, Martin a Žilinu a Čadcu do Českej republiky cez hraničný priechod Svrčinovec – Mosty u Jablunkova.

V prípade druhej trasy, kde začína prechod hranicou Rajka – Rusovce, trasa ďalej pokračuje cez Bratislavu do Rakúska, a to priechodom Jarovce – Kittsee alebo Bratislava Petržalka – Berg, alebo do Českej republiky cez hraničný priechod Holič – Hodonín.

<sup>343</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUKODÉX, 2018. s. 767.

<sup>344</sup> Pozri § 3 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>345</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom*. Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 355.

<sup>346</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUKODÉX, 2018. s. 767.

<sup>347</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>348</sup> Pozri Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii. 2017, s. 8 – 11.

Rizikami spojenými s „balkánskou trasou“ je najmä veľké množstvo migrantov z afrických krajín a krajín blízkeho východu na Maďarsko-Srbskej hranici, ktorí môžu ďalej vo svojej ceste pokračovať práve touto trasou, ktorá prechádza Slovenskom.

Napr. v roku 2019 prešlo cez územie Maďarska viac ako 12 000 migrantov z krajín blízkeho východu a aj z uvedeného dôvodu bola táto hranica v rámci cezhraničnej spolupráce posilnená aj slovenskými príslušníkmi Policajného zboru, ktorí sú nasadení na Maďarsko-Srbskej hranici.

Severná trasa smeruje zo zelenej Slovensko-Ukrajinskej hranice cez Sobrance/Sninu, Humenné/Michalovce ďalej cez Prešov, Poprad, Ružomberok, Žilinu a Trenčín najčastejšie do Bratislavy a ďalej cez jeden z hraničných priechodov s Rakúskom.

Južná trasa, ktorá je v poslednom období využívaná prevádzачmi v najmenšej miere, viedla rovnako zo zelenej Slovensko-Ukrajinskej hranice cez Vranov nad Topľou, Košice, Plešivec, Rimavskú Sobotu, Zvolen, Nové Zámky a Bratislavu, kde končila na hraničnom priechode Bratislava – Petržalka – Berg alebo Jarovce – Kittsee.

Cieľovými krajinami sú najčastejšie Rakúsko, Nemecko, Francúzsko alebo južné štáty ako Španielsko alebo Portugalsko. V rámci zdokumentovaných prípadov na severnej a južnej prevádzачskej trase, ktorá začína na zelenej Slovensko-Ukrajinskej hranici bolo zachytených v roku 2019 stosedem migrantov, ktorí pochádzali z krajín Vietnamu, Afganistanu, Indie a Bangladéša.<sup>349</sup>

Slovensko-Ukrajinská hranica je veľmi často využívaná migrantmi k prechodu hraníc Schengenského priestoru. V poslednom období bol práve na túto hranicu zosilnený tlak, z dôvodu vojenského konfliktu na Ukrajine, pre ktorý vzrástla obava o využívanie tejto hranice k nelegálnemu prechodu samotných Ukrajincov alebo žoldnierskych vojakov zúčastňujúcich sa tohto vojenského konfliktu.

Príslušníci z tretích krajín sú tranzitovaní prevádzачmi najčastejšie v menších skupinkách od štyroch do desiatich osôb, pričom k preprave najčastejšie využívajú menšie osobné dodávky alebo nákladné automobily.

Pri osamelých migrantoch, ktorí nie sú organizovaní, prevažuje individuálna preprava najčastejšie v podvozkoch nákladných automobilových návesov a vagónoch nákladných vlakov, a to najmä otvorených vagónov prepravujúcich rudu alebo uhlie smerujúcich z východu na západ. Migranti využívajú predovšetkým otvorené vagóny so sypkým substrátom, najmä

<sup>349</sup> Pozri Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii. 2017, s. 8 – 11.

z dôvodu ľahkého prístupu do týchto vagónov a tiež možnosti urobiť si v prepravovanom tovare úkryt zahrabaním. Vlaky prepravujúce tieto vagóny tiež najčastejšie vychádzajú zo stanice na východnom Slovensku v blízkosti hranice s Ukrajinou, kde sa nachádza prekladisko v Čiernej nad Tisou, nakoľko najčastejšie prevážajú železnú rudu z Ruska ďalej do vysokých pecí oceľiarň v Českej republike. Jedná sa pritom najmä o ucelené vlaky o počte aj viac ako tridsať vagónov, čo sťažuje prácu polície pri ich odhaľovaní.

Polícia Slovenskej republiky na odhaľovanie týchto spôsobov prepravy využíva najmä služobné psy a v staniciach, v ktorých vlak stojí, z dopravných dôvodov vykonávajú pochôdzku okolo tejto súpravy vagónov. Tento spôsob prepravy je častý aj vďaka relatívnemu pohodliu a bezpečnosti, nakoľko pri preprave v podvozku návesu hrozí zranenie alebo dokonca smrť, ak takáto osoba počas cesty zo svojho úkrytu vypadne na vozovku. Pri preprave v nákladnom vagóne tieto osoby neriskujú odhalenie šoférom nákladného vozidla, napríklad počas hygienických a bezpečnostných prestávok. Rovnako pri ceste v nákladnom vlaku nemusia tak často sledovať svoju aktuálnu polohu a môžu v úkryte zväčša pod igelitom prekrytým časťou prepravovaného substrátu prečkať takmer celý deň. Práve preto sa pre tieto osoby osvedčili najmä otvorené vozne radov Eas, Eanos prípadne rady Es.

Niektoré prevádzачské skupiny prepravujú migrantov i vo väčších skupinách, kedy ich s falošnými dokladmi prezentujú ako turistov.

Spôsob, akým k prevádzачstvu dochádza, je často veľmi organizovaný a k páchaniu tejto trestnej činnosti len z mála prípadov dochádza jednou osobou, ale naopak k jej páchaniu dochádza najmä organizovanými skupinami, ktoré sa vyznačujú určitou deľbou úloh a ich činnosť sa vyznačuje plánovitosťou a koordinovanosťou.<sup>350</sup>

Organizovanosť a koordinovanosť trestnej činnosti, pri ktorej dochádza k nelegálnemu zamestnávaniu štátnych príslušníkov tretích krajín možno vidieť aj na príkladoch z praxe.

Ako jeden z príkladov riešených v trestnom konaní uvádzame trestnú vec vedenú pod sp. zn. 3T/63/2019 na Okresnom súde Bratislava V, v ktorej obvinení boli uznaní vinnými zo spáchania trestného činu podľa § 356 Trestného zákona, na tom skutkovom základe, kedy ako konatelia ovládajúcich zahraničných spoločností a zároveň vedúci organizačných zložiek zahraničných osôb po vzájomnej dohode s konateľmi subdodávateľských spoločností na sprostredkovanie zamestnancov organizovali nelegálne zamestnávanie a nelegálnu prácu pre osoby, ktoré neboli občanmi Slovenskej republiky, Európskej únie, ani zmluvného štátu

<sup>350</sup> Pozri § 129 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

Dohody o Európskom hospodárskom priestore a ktoré nemali povolený pobyt na území niektorého z uvedených štátov a ani na území Slovenska. Obvinení využívali inštitút vyslania kmeňového zamestnanca do dcérskych organizačných zložiek umiestnených v štátoch Schengenského priestoru. Zamestnanci jednotlivých pobočiek spoločnosti v Rumunsku, v Maďarsku, v Srbsku, náborevali občanov tretích krajín a následne ich po uzavretí pracovnoprávneho pomeru fiktívne deklarovali ako kmeňových zamestnancov zahraničnej právnickej osoby a napokon ich pod zámienkou inštitútu vyslania vysielali na výkon prác do jednotlivých organizačných zložiek.

Zamestnanci boli na územie Slovenskej republiky, kde mali pracovať, prepravovaní prostredníctvom organizovaných prevozov a sprostredkovaní konečným výrobným spoločnostiam na území Slovenskej alebo Českej republiky. Páchanie tohto druhu trestnej činnosti jej páchatelom uľahčuje fakt, že štátni príslušníci tretích krajín pracovné zmluvy často podpisovali v omyle a zneniu zmlúv prakticky nerozumeli. Štátni príslušníci tretích krajín s obsahom zmlúv neboli oboznamovaní, pričom tieto im neboli poskytnuté ani len na nahliadnutie a príslušníci tretích krajín ani nikdy neobdržali ich vyhotovenia.<sup>351</sup>

Zo štatistických údajov Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru vyplýva, že za rok 2018 boli vznesené obvinenia páchatelom trestného činu prevádzachstva podľa ustanovenia § 356 TZ za účelové manželstvá v počte 48 a v roku 2019 v počte 29 obvinení. V tomto období sa vyskytli aj prípady prevádzachstva za účelom výkonu nelegálnej práce, pričom v roku 2018 bolo vznesených 12 obvinení a v roku 2019 17 obvinení. Najmenší počet obvinení bol vznesený páchatelom trestného činu prevádzachstva podľa § 356 TZ za zotrvanie na území Slovenskej republiky, Európskej únie a iný spôsob zotrvania, a to v roku 2018 v počte 8 obvinení a v roku 2019 zas 10 obvinení.<sup>352</sup>

### 5.2.2.3 Prevádzachstvo v porovnaní s trestným činom obchodovania s ľuďmi

Je potrebné dôsledne rozlišovať medzi trestným činom obchodovania s ľuďmi podľa ustanovenia § 179 Trestného zákona a trestného činu prevádzachstva podľa ustanovenia § 355 Trestného zákona, a to nie len v kontexte závažnosti tejto trestnej činnosti, ale najmä v kontexte naplnenia skutkovej podstaty trestného činu.

<sup>351</sup> Pozri rozsudok Okresného súdu Bratislava V, sp. zn. 3T/63/2019 zo dňa 12.11.2019.

<sup>352</sup> Pozri Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2019, s. 85.



Medzi týmito trestnými činmi môžeme nájsť zásadné rozdiely, pričom v rámci laickej verejnosti dochádza veľmi často k zamieňaniu si týchto trestných činov, alebo dokonca subsumovaniu trestného činu prevádzachstva ako akejsi formy trestného činu obchodovania s ľuďmi.

Z dôvodu uvedeného vyššie preto na tomto mieste považujeme za dôležité poukázať na najmarkantnejšie rozdiely medzi týmito dvomi trestnými činmi. V prípade páchania trestného činu obchodovania s ľuďmi je jedným zo základných rozdielov skutočnosť, že tento trestný čin má priamy dopad na jeho obeť, a práve preto je jedným z charakteristických znakov daného trestného činu vykorisťovanie tejto osoby, resp. jej nútenie vykonávať určitú činnosť, a to či už prácu alebo aj napríklad vykonávať sexuálne služby.

Rovnako tak jedným zo znakov trestného činu obchodovania s ľuďmi je násilné držanie obetí. V prípade trestného činu obchodovania s ľuďmi nemusí dochádzať k prechodu hraníc, čo znamená, že obchodovanie s ľuďmi sa môže uskutočňovať v rámci hraníc jedného štátu a obeťami obchodovania s ľuďmi môžu byť teda nielen príslušníci tretích krajín alebo cudzinci, ale aj štátni príslušníci krajiny, v ktorej sa obchodovanie s ľuďmi pácha, teda v našom prípade aj občania Slovenskej republiky.<sup>353</sup>

Naopak v prípade trestného činu podľa ustanovenia § 355 Trestného zákona, trestného činu prevádzachstva nemôžeme prakticky vymedziť poškodeného, nakoľko osoba, teda spravidla štátny príslušník z tretej krajiny vstupuje do vzťahu s prevádzachom dobrovoľne za účelom jeho presunu z domovskej alebo inej krajiny do krajiny cieľovej, v ktorej chce takáto osoba pracovať. Príslušník tretej krajiny uzatvára s prevádzachom dohodu, pričom okrem krajiny, do ktorej sa chce príslušník tretej krajiny dostať je známa aj odplata, môžeme teda povedať, že sa v istom slova zmysle jedná o dohodu, a teda o akýsi nelegálny záväzkový vzťah, založený na dobrovoľnosti oboch strán. Práve táto dobrovoľnosť v prípade obchodovania s ľuďmi absentuje.<sup>354</sup>

Môžeme tiež povedať, že hlavným pojmovým znakom v prípade trestného činu prevádzachstva je prechod štátnej hranice, čiže presun osoby z jedného štátu do druhého, pričom pri tomto presune dochádza k minimálne jednému nelegálnemu prechodu štátnej hranice.

<sup>353</sup> JÚDA, V. Otroctvo nikdy nekončiace? Právny rámec prevencie a boja proti obchodovaniu s ľuďmi v medzinárodnom práve a práve Európskej únie. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*. Ročník XVI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2010-2011. s 135.

<sup>354</sup> JÚDA, V. Otroctvo nikdy nekončiace? Právny rámec prevencie a boja proti obchodovaniu s ľuďmi v medzinárodnom práve a práve Európskej únie. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*. Ročník XVI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2010-2011. s 135.

### 5.2.3 Obchodovanie s ľuďmi

Napriek zaradeniu trestného činu obchodovania s ľuďmi medzi trestné činy proti slobode, tento veľmi úzko súvisí s problematikou pracovnej migrácie štátnych príslušníkov tretích krajín, a teda aj s nelegálnym zamestnávaním a nelegálnej prácou. Obchodovanie s ľuďmi má v štruktúre kriminality trvalé miesto tak vo svete, ako aj v Slovenskej republike.<sup>355</sup>

Zakotvenie trestného činu obchodovania s ľuďmi v Trestnom zákone vychádza z dodatkového Protokolu o prevencii, potláčaní a trestaní obchodovania s ľuďmi, osobitne so ženami a deťmi k Palermskému dohovoru Organizácie spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu zo dňa 12.12.2000,<sup>356</sup> ktorý je základným medzinárodnoprávnym dokumentom v oblasti obchodovania s ľuďmi.<sup>357</sup>

Skutočnosť, že obchodovanie s ľuďmi je aktuálnym problémom aj Slovenskej republiky, svedčia štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, kedy pre podozrenie zo spáchania trestného činu obchodovania s ľuďmi bolo v roku 2018 OČTK začatých 26 trestných stíhaní a vznesených 29 obvinení. V roku 2019 tento počet síce klesol, ale stále ide o vysoké čísla – 20 začatých trestných stíhaní a 15 vznesených obvinení pre podozrenie zo spáchania trestného činu podľa § 179 Trestného zákona. Alarmujúci je však počet obetí, ktorý prislúcha k daným počtom trestných stíhaní a obvinených, kedy v roku 2018 sa obeťami trestného činu obchodovania s ľuďmi stalo až 72 osôb a v roku 2019 54 osôb.<sup>358</sup>

Pre porovnanie, počty vo vzťahu k nelegálnej migrácii, ku ktorej dochádza formou prevádzachstva a obchodovania s ľuďmi sú ďaleko vyššie. V súvislosti s páchaním trestného činu prevádzachstva v rôznych formách bolo políciou zachytených až 764 nelegálnych migrantov a pri trestnom čine obchodovania s ľuďmi 54 nelegálnych migrantov.<sup>359</sup>

#### 5.2.3.1 Charakteristika skutkovej podstaty trestného činu obchodovania s ľuďmi

Obchodovanie s ľuďmi ako trestný čin upravuje Trestný zákon v ustanovení § 179, kedy podľa základnej skutkovej podstaty hovoríme o zločine: „*Kto s použitím podvodného konania,*

<sup>355</sup> ČEČOT, V. – MADLIAK, J. – TKÁČ, V. A KOL. *Ochrana a pomoc obetiam obchodovania s ľuďmi*. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2014. s. 7.

<sup>356</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>357</sup> JÚDA, V. *Otroctvo nikdy nekončiace? Právny rámec prevencie a boja proti obchodovaniu s ľuďmi v medzinárodnom práve a práve Európskej únie*. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*. Ročník XVI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2010-2011. 123 s.

<sup>358</sup> Pozri Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2019, s. 85.

<sup>359</sup> Pozri Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2019, s. 86.

*l'sti, obmedzovania osobnej slobody, únosu, násilia, hrozby násilia, hrozby inej ťažkej ujmy alebo iných foriem domucovania, prijatia alebo poskytnutia peňažného plnenia či iných výhod na dosiahnutie súhlasu osoby, na ktorú je iná osoba odkázaná, alebo zneužitia svojho postavenia alebo zneužitia bezbrannosti alebo inak zraniteľného postavenia zláka, prepravi, prechováva, odovzdá alebo prevezme iného, hoci aj s jeho súhlasom, na účel jeho prostitúcie alebo inej formy sexuálneho vykorisťovania vrátane pornografie, nútenej práce či nútenej služby vrátane žobrania, otroctva alebo praktík podobných otroctvu, nevoľníctva, núteného sobáša, zneužívania na páchanie trestnej činnosti, odoberania orgánov, tkanív či bunky alebo iných foriem vykorisťovania, potrestá sa odňatím slobody na štyri roky až desať rokov.*<sup>360</sup>

Objektom záujmu a ochrany je nepochybne vo všeobecnosti sloboda osôb a potláčanie a zamedzovanie obchodu s ľuďmi ich vykorisťovania bez ohľadu na pohlavie či vek a v neposlednom rade tiež slobodné rozhodovanie v sexuálnej oblasti.<sup>361</sup> Skutočnosť, že ľudská sloboda a ľudská dôstojnosť sú vysoko chránenými hodnotami spoločnosti, svedčí aj zakotvenie ich ochrany v Ústave Slovenskej republiky, a to konkrétne v článku 18, podľa ktorého „nikoho nemožno poslať na nútené práce alebo nútené služby,<sup>362</sup> a tiež v článku 19 odsek 1, podľa ktorého „každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena.“<sup>363</sup>

Pri trestnom čine obchodovania s ľuďmi ide o konanie páchatel'a, ktorým s využitím podvodného konania, l'sti, násilia alebo inými spôsobmi obchoduje s ľuďmi, ktoré spočíva v prepravení (zabezpečenie dopravy iného za účelom dosiahnutia niektorej z foriem zneužívania do cudziny alebo z cudziny na územie Slovenskej republiky),<sup>364</sup> prechovávaní (faktické sa ujetie niekoho na akúkoľvek dobu),<sup>365</sup> odovzdaní alebo prevzatí inej osoby (faktická dispozícia s inou osobou)<sup>366</sup> na účel jej prostitúcie, sexuálneho vykorisťovania, pornografie, nútenej práce, otroctva a podobne.

Objektívna stránka trestného činu obchodovania s ľuďmi v rámci základnej skutkovej podstaty v odseku 1 tak spočíva vo vyššie uvedených alternatívnych konaniach páchatel'a,

<sup>360</sup> Pozri ustanovenie § 179 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>361</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 370.

<sup>362</sup> Pozri článok 18 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky.

<sup>363</sup> Pozri článok 19 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky.

<sup>364</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 371.

<sup>365</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 371.

<sup>366</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 371.

ktorých sa dopúšťa určitým skutkovo vymedzeným spôsobom, ktorý je tiež obligatórnou súčasťou objektívnej stránky.<sup>367</sup>

Považujeme za dôležité poznamenať, že za tento trestný čin možno postihovať len konanie, kedy páchatel' obchoduje s ľuďmi za účelom ich vykorisťovania, avšak nie samotné vykorisťovanie, ktoré je sankcionované v rámci iných ustanovení.<sup>368</sup>

*„V drvivej väčšine prípadov je obeť obchodovania s ľuďmi získavaná proti svojej vôli, násilím alebo vyhrážkou použitia násilia, ktoré sa odzrkadľujú v naplnení skutkových podstát ďalších trestných činov, ktoré s obchodovaním s ľuďmi súvisia, ako únos, zavlčenie do cudziny, znásilnenie, ublíženie na zdraví, kupliarstvo, pohlavné zneužívanie a ďalšie.“<sup>369</sup>*

Ani prípadný súhlas obeť s niektorou formou a spôsobom obchodovania nezabavuje páchatel'ovo konanie protiprávnosti a trestnosti.<sup>370</sup> Táto skutočnosť bola judikovaná aj v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý sa k vôľovej zložke obeť trestného činu vyjadril nasledovne:

*„Trestný čin obchodovania s ľuďmi podľa § 179 ods. 1 TZ je dokonatý, ak páchatel' do cudziny zláka, najmä alebo prepraví (stačí prepravenie za hranice republiky) ženu v úmysle, aby sa tam použila na pohlavný styk s iným. Na naplnenie subjektívnej stránky tohto trestného činu nemá vplyv okolnosť, že žena mala taký úmysel už pred zlákaním, najatím alebo prepravením do cudziny, prípadne, že taký úmysel pojala až po uvedenom konaní páchatel'a. Skutočnosť, že žena bola do zahraničia zlákaná v uvedenom úmysle pri použití podvodnej zámienky alebo že sama mala v úmysle prostituovať v zahraničí, môže mať význam pri výmere trestu.“<sup>371</sup>*

Obchodovanie s ľuďmi je ustanovením § 179 Trestného zákona sankcionované nielen pri jeho páchaní na území Slovenskej republiky. Zákonodarca reflektuje aj na skutočnosť, že Slovenská republika sa popri preprave stáva aj krajinou samotného obchodu.<sup>372</sup>

<sup>367</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár.* II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>368</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Velký komentár.* Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 370.

<sup>369</sup> KLÁTIK, J. Obete obchodovania s ľuďmi a ich procesné postavenie. In: *Ako sa nestat' obeťou obchodovania s ľuďmi? Hľadáme riešenie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie pod záštitou štátneho tajomníka MV SR a národného koordinátora boja proti obchodovaniu s ľuďmi Jozefa Bučeka konanej v hoteli POLANA Kúpele Brusno, a.s. v dňoch 24. a 25. februára 2014.* Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2014, s. 222.

<sup>370</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Velký komentár.* Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 370.

<sup>371</sup> Pozri rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky R 113/1999.

<sup>372</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom.* Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 204.

Práve pri bližšom skúmaní objektívnej stránky trestného činu obchodovania s ľuďmi možno nájsť súvis a prepojenie s nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním, ku ktorému môže dôjsť súčasne s nútenou prácou či nútenými službami, na ktoré je obeť využívaná páchatelom trestného činu obchodovania s ľuďmi.

Pod nútenou prácou alebo nútenou službou možno rozumieť činnosť, ktorú daná osoba – obeť trestného činu vykoná nedobrovoľne pod určitou hrozbou páchatel'a, ktorá môže mať násilný charakter, alebo môže ísť o psychický nátlak či odopieranie práv.<sup>373</sup>

Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 29/1930 o nútenej alebo povinnej práci nútenú prácu a nútenú službu definuje ako každú prácu alebo službu, ktorá sa od osoby vynucuje pod akoukoľvek hrozbou a ktorú dotknutá osoba vykonáva nedobrovoľne.<sup>374</sup>

Napriek tomu, že hovoríme o nútenej práci, v praxi sa vyskytujú dva prípady jej výkonu, a to pod hrozbou násilia alebo trestu, alebo naopak dobrovoľne<sup>375</sup> (v týchto prípadoch najčastejšie z dôvodu nepriaznivej majetkovej a sociálnej situácie s vidinou možného zárobku).

*„Potencionálne obeť pri náboroch najčastejšie dostávajú ponuky, akými sú dobre platená práca v domácnostiach, práca spoločníčky alebo tanečnice v kluboch, opatrovanie chorých a starých ľudí alebo detí, práca v modelingu, práca v luxusnej reštaurácii a bare, ponuky vzťahov a rôzne iné. V podmienkach Slovenskej republiky je najrozšírenejší spôsob verbovania obetí ponuka výhodnej práce v zahraničí.“<sup>376</sup>* Skutočnosť, že obeťami trestného činu sú však často aj štátni príslušníci tretích krajín, nie je ojedinelá a nezvyčajná.

Pracovné podmienky obetí obchodovania s ľuďmi, ktoré boli zlákané na výhodnú pracovnú ponuku, nie sú pre obeť priaznivé, ale naopak až biedne a vykorisťujúce. Obete za vykonanú prácu dostávajú malú alebo žiadnu odmenu, a pokiaľ odmenu dostanú táto je vo väčšine prípadov odovzdávaná obchodníkovi. Obete vykonávajú často ťažkú a namáhavú

<sup>373</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: EUKODÉX, 2018. s. 371.

<sup>374</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>375</sup> JÚDA, V. Otroctvo nikdy nekončiace? Právny rámec prevencie a boja proti obchodovaniu s ľuďmi v medzinárodnom práve a práve Európskej únie. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii*. Ročník XVI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2010-2011. 132 s.

<sup>376</sup> KOPRDA, H. Spôsoby získavania a verbovania obetí obchodovania s ľuďmi. In: *Ako sa nestat' obeťou obchodovania s ľuďmi? Hľadáme riešenie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie pod záštitou štátneho tajomníka MV SR a národného koordinátora boja proti obchodovaniu s ľuďmi Jozefa Bučeka konanej v hoteli POLANA Kúpele Brusno, a.s. v dňoch 24. a 25. februára 2014*. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2014, s. 94.

prácu. Zamestnanci, resp. obeť pracujú v nehostinných a nehygienických podmienkach. Osoby, pre ktoré je práca vykonávaná nedbajú na bezpečnostné predpisy.<sup>377</sup>

Vyššie uvedené a iné ďalšie podmienky výkonu práce ale nie sú nevyhnutne klasifikačnými prvkami nútenej práce, čo znamená, že aj práca vykonávaná legálne, prípadne za priaznivejších podmienok, môže byť nútenou prácou, pokiaľ je práca vykonávaná pod určitou hrozbou.<sup>378</sup>

Za obchodovanie s ľuďmi možno podľa ustanovenia § 179 postihovať páchatel'a za jeho páchanie nielen na území Slovenskej republiky, ale aj v zahraničí.<sup>379</sup>

Subjekt trestného činu obchodovanie s ľuďmi je v ustanovení § 179 Trestného zákona vymedzený všeobecne, a teda páchatel'om môže byť akákoľvek fyzická osoba a podľa ustanovenia § 3 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov aj právnická osoba.<sup>380</sup>

Vo vzťahu k subjektívnej stránke tohto trestného činu, na trestnosť činnosť sa vyžaduje úmyselné konanie páchatel'a a zároveň pohnútko konania páchatel'a,<sup>381</sup> a to na využitie obeť na určitý účel, za ktorým s touto páchatel' obchoduje.<sup>382</sup>

Zákonodarcu v odseku 2 § 179 Trestného zákona upravil samostatnú základnú skutkovú podstatu trestného činu obchodovania s ľuďmi odlišujúcu sa od skutkovej podstaty zakotvenej v odseku 1 zameraním a účelom, na ktorý má byť osoba použitá.<sup>383</sup>

*„Rovnako ako v odseku 1 sa potrestá, kto zláka, prepraví, prechováva, odovzdá alebo prevezme dieťa, hoci aj s jeho súhlasom, na účel detskej prostitúcie alebo inej formy sexuálneho vykorisťovania vrátane detskej pornografie, nútenej práce či nútenej služby vrátane žobrania, otroctva alebo praktík podobných otroctvu, nevoľníctva, núteného sobáša, zneužívania na páchanie trestnej činnosti, nezákonnej adopcie, odoberania orgánov, tkanív či bunky alebo iných foriem vykorisťovania.“*<sup>384</sup>

<sup>377</sup> PISÁR, S. Formy Obchodovania s ľuďmi v celosvetovom meradle a na Slovensku. In: *Obchodovanie s ľuďmi alebo otroctvo 21. storočia. Zborník z odbornej konferencie konanej 14. februára 2013.* Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, Fakulta práva Janka Jesenského, 2014. s. 59.

<sup>378</sup> JÚDA, V. Otroctvo nikdy nekončiacie? Právny rámec prevencie a boja proti obchodovaniu s ľuďmi v medzinárodnom práve a práve Európskej únie. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii.* Ročník XVI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2010-2011. 467 s

<sup>379</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár.* Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 370.

<sup>380</sup> Pozri § 3 zákona č. 91/2016 Z. z. trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>381</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár.* Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 371.

<sup>382</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár.* II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>383</sup> ČENTĚŠ, J. A KOL. *Trestný zákon. Veľký komentár.* Bratislava: EUROKÓDEX, 2018. s. 370.

<sup>384</sup> Pozri ustanovenie § 179 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

V druhom odseku § 179 TZ je ako obeť vymedzená osoba mladšia ako 18 rokov, čím zákonodarca venuje osobitnú pozornosť deťom ako obetiam trestného činu obchodovania s ľuďmi. Trestnosť nadobúda konanie, ktorým páchatel'a zláka, prepraví, prechováva, odovzdá alebo prevezme dieťa, hoci aj s jeho súhlasom, na účel uvedený vo vyššie citovanom ustanovení § 179 ods. 2 Trestného zákona.<sup>385</sup> Na trestnosť podľa odseku 2 nie je potrebný obligatórny znak spôsobu spáchania a rovnako nemusí zo strany páchatel'a dôjsť k násiliu alebo hrozbe násillia, prípadne k inému nátlaku na hmotný predmet útoku.<sup>386</sup>

V rámci kvalifikovanej skutkovej podstaty podľa odseku 3 § 179 TZ, zákonodarca zvyšuje trestnú sadzbu vo vzťahu k základným skutkovým podstatám koncipovaným v odseku 1 a odseku 2<sup>387</sup>, na sedem rokov až dvanásť rokov a táto sa vzťahuje na prípady, ak páchatel' skutku vykazujúceho znaky daného trestného činu získa pre seba alebo iného väčší prospech, vydá takýmto činom iného do nebezpečenstva ťažkej ujmy na zdraví alebo smrti, alebo spácha skutok ako verejný činiteľ, na chránenej osobe, z osobitného motívu, alebo závažnejším spôsobom konania.<sup>388</sup>

Trestná sadzba dvanásť až dvadsať rokov ustanovená v odseku 4 hrozí páchatel'ovi trestného činu obchodovania s ľuďmi, ak spáchaním skutku získa pre seba alebo pre iného značný prospech, spôsobí ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť, alebo iný obzvlášť závažný následok, alebo skutok spácha ako člen nebezpečného zoskupenia.<sup>389</sup> Z dikcie ustanovenia § 179 ods. 4 TZ je zrejmé, že v tomto prípade sa bude jednať už o obzvlášť závažný zločin.<sup>390</sup>

Trest odňatia slobody s dolnou hranicou dvadsať rokov a hornou hranicou až dvadsaťpäť rokov, prípadne trest odňatia slobody na doživotie sa uloží páchatel'ovi za obzvlášť závažný zločin obchodovania s ľuďmi podľa odseku 5<sup>391</sup>, ak získa ním pre seba alebo pre iného prospech veľkého rozsahu, alebo ním spôsobí ťažkú ujmu na zdraví viacerým osobám alebo smrť viacerých osôb.<sup>392</sup>

<sup>385</sup> Pozri ustanovenie § 179 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>386</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>387</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>388</sup> Pozri ustanovenie § 179 ods. 3 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>389</sup> Pozri ustanovenie § 179 ods. 4 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

<sup>390</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>391</sup> BURDA, E. A KOL. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár*. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>392</sup> Pozri ustanovenie § 179 ods. 5 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

**Podkapitola č. 5.3.****Odhaľovanie trestných činov súvisiacich s nelegálnou pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín**

JUDr. Ing. Róbert Bulla, PhD. MBA. LL.M.

---

Odhaľovanie trestných činov súvisiacich s nelegálnou pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín je značne problematické, a to aj z dôvodu, že k odhaľovaniu takejto trestnej činnosti napomáha dôsledná spolupráca Inšpekcie práce spolu s Policajným zborom Slovenskej republiky.

Povaha tejto trestnej činnosti, a teda zamestnávanie osôb, ktoré na Slovensku vykonávajú pracovnú činnosť bez platných povolení je do značnej miery odhaliteľná len dôslednými kontrolami.

Už zo samotného charakteru tejto trestnej činnosti je zrejmé, že sa jedná o dobre organizovanú trestnú činnosť, ktorá je ťažko odhaliteľná z dôvodu, že príslušníci z tretích krajín, ktorí sú na Slovensku nelegálne, sú často zamestnávaní vo výrobných prevádzkach, kedy počas výkonu svojej práce neprichádzajú do kontaktu s inými osobami s výnimkou svojich spolupracovníkov, čím sa znižuje aj riziko možnosti odhalenia neoprávneného zamestnávania tretími osobami.

Je nesporné, že ani spolupracovníci takýchto zamestnancov nemusia o tom, že tieto osoby sa nachádzajú na Slovensku neoprávnene, vedieť, a preto túto skutočnosť ani nemajú dôvod oznamovať príslušným orgánom.

K odhaľovaniu tejto trestnej činnosti tak dochádza prakticky na prvý pohľad nahodilo. Tomuto však predchádza dôsledná príprava a mapovanie situácie v teréne.

Pri odhaľovaní trestných činov môže byť relevantným podkladom pre orgány činné v trestnom konaní v súvislosti s vyšetrovaním trestnej činnosti súvisiacej s nelegálnou pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín aj správne a zákonne vykonaná kontrola.

Môžeme teda povedať, že základným atribútom pri odhaľovaní trestnej činnosti súvisiacej s nelegálnou pracovnou migráciou je výstup z kontroly u konkrétneho zamestnávateľa. Aj na základe podkladov z tejto kontroly môžu orgány činné v trestnom konaní



začať trestné konanie pre trestný čin neoprávneného zamestnávania alebo aj pre trestný čin prevádzachstva.

Z uvedeného dôvodu sa preto budeme v tejto kapitole venovať aj výkonu kontroly, ktorú vykonáva Inšpekcia práce a ktorá významne vplýva svojím obsahom na ďalšie úkony v prípadnom trestnom konaní.

### 5.3.1 Vykonávanie kontroly inšpekciou práce

Inšpektorát práce je oprávnený vykonávať inšpekciu práce v zmysle ustanovení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontrola dodržiavania zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania sa spravidla vykonáva priamo na pracovisku zamestnávateľa. Táto kontrola môže byť realizovaná buď samostatne so zámerom odhaliť porušenie vyššie uvedeného zákazu nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce, alebo tiež ako všeobecná kontrola, ktorá je súčasťou výkonu inšpekcie práce, a ktorá je vykonávaná s cieľom kontroly dodržiavania pracovnoprávných predpisov a predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, aj v rámci ktorej môže kontrolný orgán zistiť porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania.<sup>393</sup>

Samotnému výkonu inšpekcie práce predchádza dôsledná príprava podkladov a výber konkrétneho zamestnávateľa, teda kontrolovaného subjektu, u ktorého bude táto vykonaná. Výkon inšpekcie práce sa zamestnávateľovi z logických dôvodov neoznamuje vopred, a to najmä preto, aby zamestnávateľ, ktorý sa dopúšťa nelegálneho zamestnávania, v deň výkonu kontroly týchto nelegálne zamestnávaných zamestnancov nenechal mimo pracoviska a neodstránil iné nedostatky na pracovisku, ktorých si je vedomý, čím by bol výkon inšpekcie práce zmarený a nedostatky a porušenie zákona by nebolo možné zistiť. Inšpektorát práce môže o súčinnosť k výkonu inšpekcie práce požiadať aj Policajný zbor Slovenskej republiky, ten je dokonca povinný súčinnosť poskytnúť, pokiaľ sa dôvodne predpokladá marenie výkonu inšpekcie práce, alebo ohrozenie života a zdravia inšpektora práce. Samotný výkon inšpekcie je vykonávaný vždy minimálne dvomi inšpektormi práce, ktorí si môžu z výkonu inšpekcie práce vyhotovovať obrazovo-zvukový záznam aj bez súhlasu zúčastnených osôb, ktoré ale

<sup>393</sup> Pozri Informatívnu správu o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2018, s. 3.

musia byť o vyhotovovaní tohto záznamu upovedomené. Po začatí výkonu inšpekcie práce prítomní inšpektori práce vykonajú prehliadku priestorov zamestnávateľa za účelom zistenia osôb nachádzajúcich sa na pracovisku. Inšpektori práce spíšu zoznam týchto osôb spolu s ich osobnými údajmi a účelom, ktorý uviedli, pre ktorý sa zdržiavajú na pracovisku. V prípadoch, kedy tieto kontrolované osoby nevedia hodnoverne ozrejmiť účel ich prítomnosti na pracovisku, existuje dôvodné podozrenie, že na pracovisku vykonávajú nelegálnu prácu.

Zápisnica o podaní informácie sa spisuje bez prítomnosti iných osôb, aby sa vylúčilo ovplyvňovanie dotazovaných osôb. Inšpektori práce zároveň v prípade podozrení spíšu v mnohých prípadoch aj so zamestnávateľom zápisnicu o podaní informácie.

V prípade, ak dotazované osoby neovládajú slovenský jazyk, inšpektorát práce zabezpečí výkon tlmočenia. Inšpektor práce sa pri výkone práce svojimi cieľenými dotazmi na kontrolovanú osobu snaží overiť všetky prvky legálnosti zamestnávania dokazovanej fyzickej osoby.

Inšpektor práce má pripravené otázky, ktorými v prvom rade zisťuje to, či sa jedná o výkon závislej práce v zmysle príslušných ustanovení Zákonníka práce.

Zamestnávateľ alebo jeho štatutárny orgán je rovnako poverený predložením dokumentov.

V prípade jeho neprítomnosti pri výkone kontroly je tento o kontrole upovedomený a sú mu nariadené tieto doklady inšpektorátu práce predložiť v stanovenej lehote.

Otázky sú kladené ako zamestnancom, tak aj zamestnávateľovi a sú následne po prvotnom výkone inšpekcie v teréne vyhodnocované. Takýmito otázkami sú napríklad: Akú činnosť vykonávate? Kto vám výkon činnosti nariadil? S kým ste sa dohodli, že budete túto činnosť vykonávať? Akú konkrétnu úlohu máte vykonať? V akom rozsahu? Od kedy vykonávate túto činnosť? Tieto otázky smerujú k prevereniu si, či táto osoba pracuje na základe pokynov zamestnávateľa. Otázky typu: Predmetnú činnosť môžete vykonávať iba vy osobne? Môžete sa nechať zastúpiť inou osobou bez súhlasu zamestnávateľa/objednávateľa? smerujú k tomu, či prácu táto osoba musí vykonávať osobne, alebo sa môže pri jej výkone nechať zastúpiť inou osobou. Ďalšími otázkami sú: Kto vám určil čas, v ktorom máte činnosť vykonávať? Odkedy dnes vykonávate činnosť? Môžete si sám bez súhlasu zamestnávateľa/objednávateľa určiť, kedy činnosť vykonáte?

Týmto súborom otázok preverujú inšpektori práce skutočnosť, či táto osoba má určený čas, kedy má prácu vykonávať, teda či má určený pracovný čas. Ďalšie otázky smerujú

k prevereniu, či tieto osoby za túto činnosť dostávajú odmenu. Takýmito otázkami sú: Akú mzdu alebo odmenu za vykonávanie predmetnej činnosti vám zamestnávateľ poskytne? Na akej mzde alebo odmene za vykonávanie predmetnej činnosti ste sa so zamestnávateľom dohodli?

Inšpektori práce sa tiež zameriavajú na otázky týkajúce sa bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, takýmito otázkami sú: Zaisťovali ste si pracovný odev a pracovnú obuv sám/sama a na vlastné náklady? Ak nie, kto vám ich poskytol a na čie náklady? Kto vás oboznámil s predpismi na zaistenie BOZP? Podpísali ste písomnú dohodu o opatreniach na zaistenie BOZP na spoločnom pracovisku?

Inšpektori práce sa pri výkone inšpekcie zameriavajú aj na okolnosti pobytu dotazovaných osôb a snažia sa preveriť aj skutočnosť, či tieto osoby, ktoré nemajú povolenie na pobyt alebo doklady totožnosti nie sú obeťami obchodovania s ľuďmi.

Inšpektorát práce po vykonaní kontroly, pri ktorej neboli vylúčené podozrenia o obchodovaní s ľuďmi, prevádzach resp. iných súvisiacich trestných činov informuje bezodkladne o zistených skutočnostiach orgány činné v trestnom konaní.

V prípadoch, keď inšpektor práce zistí porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania preverí následnej aj to, či tento zamestnávateľ sa takéhoto konania nedopustil už v minulosti. Zistené skutočnosti sú ďalej predmetom správneho konania, kedy môže ísť o správny delikt alebo trestné konanie v prípade, ak uvedený skutok má charakter trestného činu neoprávneného zamestnávania alebo aj trestného činu prevádzach.

### 5.3.2 Obchádzania zákona v súvislosti s nelegálnou pracovnou migráciou

V Slovenskej republike má trestná činnosť súvisiaca s pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín charakter organizovanej trestnej činnosti. Táto trestná činnosť je páchatelmi stále zdokonaľovaná tak, že je pre orgány činné v trestnom konaní čoraz ťažšie odhaliteľná. Organizované skupiny sú totiž v hľadaní spôsobov, ako zlegalizovať pobyt cudzincov, čoraz vynalievavejšie.

V tejto kapitole sa budeme venovať dvom najčastejším spôsobom, ktoré sa vyskytujú v podmienkach Slovenskej republiky. Slovensko sa vstupom do Európskej únie stalo pre štátnych príslušníkov tretích krajín vyhľadávané najmä svojou možnosťou voľného pohybu osôb v rámci Schengenského priestoru. Nami uvádzané spôsoby, ktoré sú v Slovenskej

republike v súvislosti s obchádzaním zákona rozšírené, sú uzatvorenie účelového manželstva alebo špekulatívny prevod obchodného podielu v obchodnej spoločnosti.

Snahu o zlegalizovanie pobytu cudzích štátnych príslušníkov taktiež môžeme vnímať pri vytváraní falošných dokumentov, ktoré sú pri kontrolách predkladané inšpekcii práce alebo orgánom činným v trestnom konaní, pričom tieto osoby takýmito dokladmi preukazujú zamestnanie v inom členskom štáte a výkon práce v rámci inštitútu cezhraničného vyslania zamestnanca. V danom prípade ide ale tiež len o jednu z foriem páchania trestnej činnosti, nakoľko osoby vykonávajúce prácu nemajú legálny pobyt a pracovnú činnosť tiež nevykonávajú legálne.

Vyššie spomínané prípady majú jednotný charakter protiprávnej činnosti, a to podľa krajiny, v ktorej zamestnanci najčastejšie uvádzajú svoje zamestnanie, preto v aplikačnej praxi zvyknú byť označované aj ako schémy, najčastejšie ako maďarská alebo poľská schéma.

### **5.3.2.1 Prevod obchodného podielu ako možnosť zlegalizovania pobytu cudzieho štátneho príslušníka**

Organizovaný systém obchodovania s ľuďmi ako forma organizovanej trestnej činnosti v Slovenskej republike má často väzby aj v zahraničí, pričom organizované skupiny takto hľadajú možnosť priviesť na Slovensko cudzincov legálne.

Najčastejšie využívaným spôsobom pre dospelé osoby, ktoré na Slovensku nemajú väzby, je ich príchod za účelom podnikania. V Slovenskej republike sú založené obchodné spoločnosti, pričom sa najčastejšie jedná o spoločnosti s ručením obmedzeným. Tieto obchodné spoločnosti sú založené len za účelom zlegalizovania príchodu cudzincov.

Časť organizovanej skupiny pôsobí v zahraničí, pričom jej úlohou je zháňať záujemcov o prácu alebo vycestovanie na Slovensko. Táto zahraničná vetva rovnako tak vybavuje administratívu súvisiacu s prevodom obchodného podielu, predovšetkým spísanie zmluvy o prevode obchodného podielu a následné overenie podpisov, pričom nezriedka tieto zmluvy bývajú spísané v slovenskom jazyku a overované priamo na konzulátoch Slovenskej republiky v danej krajine.

Druhá vetva v Slovenskej republike tieto dokumenty spracuje a na základe plnej moci podá na príslušný súd návrh na vykonanie zmeny v konkrétnej obchodnej spoločnosti do

Obchodného registra Slovenskej republiky. Príslušný súd vykoná zápis v lehote dvoch pracovných dní od doručenia návrhu súdu<sup>394</sup>, pričom na základe zápisu a výpisu z obchodného registra je zahraničným osobám, príslušníkom z tretích krajín udelené povolenie na pobyt.

Tieto osoby následne vycestujú na Slovensko, pričom po príchode dôjde opätovne k zmene v obchodnom registri tejto spoločnosti, pričom z týchto osôb, ktoré na Slovensko práve prišli sa stanú konatelia alebo prokuristi obchodnej spoločnosti a ich podiel je prevedený na nové zahraničné osoby. Podnikateľskú činnosť ale na Slovensku nevykonávajú a ani ju vykonávať v čase zápisu do obchodného registra neplánovali. Tieto osoby sa ďalej nelegálne zamestnávajú a ekonomickú činnosť v rámci ich podnikateľskej činnosti v obchodnej spoločnosti len predstierajú za účelom udržania si povolenia na pobyt.

Takto organizované skupiny sú takýmto spôsobom schopné na územie Slovenska doviezť niekoľko desiatok osôb z tretích krajín mesačne. Záujem o zlegalizovanie príchodu na naše územie je veľmi veľký, a to najmä z dôvodu voľného pohybu osôb v rámci krajín Schengenského priestoru, kedy sa tieto osoby môžu pohybovať voľne takmer po celej Európe a nemusia sa tak zamestnať výlučne na Slovensku.

### 5.3.2.2 Manželstvo z rozumu ako najúčinnější legalizačný prostriedok prevádzáčov

Jednou z častých foriem trestnej činnosti občanov a najmä občianek Slovenskej republiky súvisiacej s pobytom príslušníkov z tretích krajín je trestný čin prevádzáčstva podľa ustanovenia § 356 Trestného zákona, ktorý je v týchto prípadoch páchaný veľmi prozaicky, a to uzavretím účelového manželstva, možno povedať, manželstva z rozumu.

Do skutkovej podstaty trestného činu obchodovania s ľuďmi boli nútené sobáše ako osobitná forma obchodovania s ľuďmi včlenené novelou Trestného zákona č. 204/2013 účinnou od 01.08.2013.<sup>395</sup>

Hlavným cieľom príslušníkov z tretích krajín je v tomto prípade povolenie na pobyt, ktoré im po uzavretí manželstva býva udelené, naopak hlavným motívom občanov Slovenskej republiky je finančný prospech.

Môžeme povedať, že inštitút zlúčenia rodiny uplatňovaný v rámci krajín Európskej únie je v súčasnosti do značnej miery zneužívaný špekulatívnymi manželstvami a je preto na

<sup>394</sup> Pozri § 8 ods. 1 zákona č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>395</sup> PORADCA. *Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom*. Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII., s. 203.

dôslednej práci orgánov činných v trestnom konaní, aby tieto manželstvá z rozumu odhaľovali a zamedzili tak neoprávnenému využívaniu výhod z toho plynúcich pre osoby z tretích krajín.

Medzi zdanlivé výhody, ktoré účelové manželstvo prináša, radíme v Slovenskej republike najmä právo pobytu, ktoré je podľa § 43 ods. 1 písm. a) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov manželovi štátneho príslušníka Slovenskej republiky udelené až na 5 rokov.<sup>396</sup>

Orgány činné v trestnom konaní majú v týchto prípadoch neľahkú úlohu, nakoľko preukázať takúto trestnú činnosť je časovo, ale aj operatívne náročné, najmä z dôvodu, že je potrebné dôsledne preveriť skutkový stav u oboch manželov, či manželstvo napĺňa zákonom predikované náležitosti a funkcie v zmysle zákona o rodine, alebo sa jedná len o účelové a formálne manželstvo.

Indíciami pre orgány činné v trestnom konaní, teda najmä vyšetrovateľov Národnej jednotky boja proti nelegálnej migrácii sú napríklad oznámenia iných orgánov, predovšetkým orgánov, ktoré manželov oddali, pričom v najväčšej miere dochádza k týmto sobášom na konzulárnych úradoch Slovenskej republiky z dôvodu nemožnosti vycestovania príslušníka z tretej krajiny na Slovensko.

V týchto prípadoch je tiež určitou indíciou skutočnosť, že štátny občan Slovenskej republiky vycestuje do tretej krajiny po prvýkrát a v priebehu pár dní uzavrie manželstvo a vráti sa naspäť na Slovensko.

Jednou z ďalších indícií pre orgány činné v trestnom konaní tiež môže byť veľký vekový rozdiel medzi manželmi, alebo tiež i sociálne pomery štátneho príslušníka Slovenskej republiky, ktorý uzatvára toto manželstvo s príslušníkom tretej krajiny.

V praxi sa často stretávame so skutočnosťou, že sa k takejto trestnej činnosti uchylujú najmä sociálne slabé osoby alebo príslušníci marginalizovaných skupín obyvateľstva. Tieto osoby sa ale často samé stávajú obeťami obchodovania s ľuďmi, pretože často krát vycestujú za prácou do tretích krajín, kde sú zneužití obchodníkmi s ľuďmi práve na účel uzatvorenia účelových manželstiev.

Občania Slovenskej republiky sa takto môžu na jednej strane dostať ľahko k peniazom, na druhej strane sa ale dopúšťajú trestnej činnosti. Na Slovensku boli zdokumentované prípady, kedy manžel z tretej krajiny ihneď po získaní povolenia na pobyt manželku opustil a vydal sa

<sup>396</sup> Pozri § 43 ods. 1 písm. a) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

za prácou do Nemeckej spolkovej republiky, pričom manželka za toto účelové manželstvo nedostala zaplatené a sama tak túto skutočnosť oznámila na políciu.

Orgány činné v trestnom konaní pri vyšetrovaní tohto typu trestnej činnosti skúmajú najmä to, či manželia žijú v spoločnej domácnosti alebo žijú oddelene, pričom túto činnosť vykonávajú počas celej dĺžky trvania doby, počas ktorej má manžel udelené povolenie na pobyt.

Aj napriek tomu, že sa jedná o zložitú činnosť orgánov činných v trestnom konaní, môžeme povedať, že tieto sú v rámci svojej činnosti pri odhaľovaní trestnej činnosti založenej na účelových manželstvách štátneho príslušníka Slovenskej republiky a príslušníka tretej krajiny pomerne dosť úspešné.

### 5.3.2.3 Nelegálne zamestnávanie a vysielanie pracovníkov do inej krajiny

Jednými z najčastejšie zistených obchádzaní zákona, ktorého sa dopúšťajú právnické osoby a ktoré je možné subsumovať pod trestný čin podľa ustanovenia § 356 Trestného zákona je prezentovanie príslušníkov z tretích krajín ako zamestnancov, ktorí sú legálne zamestnaní a legálne sa zdržiavajú v inom štáte Európskej únie, pričom na Slovensku v čase vykonania kontroly inšpekciou práce alebo orgánmi činnými v trestnom konaní len dočasne vykonávajú prácu, a to na základe vyslania z krajiny, v ktorej sú legálne zamestnaní a v ktorej sa zdržujú.

Legálne zamestnávanie a legálny pobyt príslušníkov z tretích krajín v týchto štátoch sú však tiež vo viacerých prípadoch len zdanlivé, nakoľko tieto osoby majú často pri sebe len falzifikáty dokladov. Táto snaha o obchádzanie zákona je na veľmi vysokej organizačnej a logistickej úrovni, pričom dochádza stále k jej zdokonaľovaniu, čo neraz sťažuje prácu orgánov činných v trestnom konaní, ktoré v týchto prípadoch pracujú až na nadnárodnej úrovni, aj v dôsledku toho, že v rámci vyšetrovania je nevyhnutné predkladané dokumenty overovať v štáte, z ktorého boli títo zamestnanci údajne vyslaní.

Pre početnosť a pre rovnorodosť prípadov charakteristické spôsoby obchádzania zákona dostali pomenovania podľa krajín, z ktorých najčastejšie títo vyslaní pracovníci prichádzajú.

### 5.3.2.3.1 Maďarská schéma

Maďarská schéma sa vyznačuje tým, že spoločnosť usadená v Maďarskej republike uzatvorí pracovné zmluvy so zamestnancami z tretích krajín (často sa stáva, že zamestnanci predmetné zmluvy ani fyzicky nepodpisujú a takmer nikdy nedisponujú kópiou), pričom nahlásenie do sociálnej poisťovne vykoná organizačná zložka tohto zahraničného zamestnávateľa zapísaná v obchodnom registri na Slovensku. Popísaným spôsobom sa vyhnú problematike získania formuláru PD A1 z krajiny, v ktorej je zamestnávateľ usadený.

Zahraničný zamestnávateľ deklaruje, že jeho zamestnanci, ktorí pracujú na území Slovenskej republiky, sú vyslanými zamestnancami, čo v praxi značí, že si uplatňujú jednu z výnimiek. Inšpektorát práce v týchto prípadoch pristupuje k identifikácii vyslania, nakoľko výnimka, ktorú si uplatňuje zahraničný zamestnávateľ, je striktnie viazaná na zamestnanca, ktorý spĺňa všetky zákonné podmienky na to, aby mohol byť označený ako „vyslaný zamestnanec“. S každým zamestnancom je spísaná zápisnica za prítomnosti tlmočníka, pričom doposiaľ sa vo všetkých prípadoch preukázalo, že zamestnanci nespĺňali podmienky na to, aby mohli byť považovaní za vyslaných zamestnancov.

Následne vypracuje inšpektorát práce úradný záznam s týmto konštatovaním, na základe ktorého môže cudzinecká polícia pristúpiť k administratívne vyhosteniu týchto osôb. Oddelenie cudzineckej polície následne zašle inšpektorátu práce stanovisko, v ktorom skonštatuje, že prišlo k vyhosteniu osôb z územia Slovenskej republiky, nakoľko sa zdržiavali na území Slovenskej republiky v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov.

Inšpektorát práce môže pristúpiť k vypracovaniu protokolu s porušením zákazu nelegálneho zamestnávania voči kontrolovanému subjektu, pričom v prípadoch, kedy sa jedná o opakované porušenie zákona, informuje vo veci orgány činné v trestnom konaní, s podozrením, že sa zamestnávateľ mohol dopustiť nie správneho deliktu, ale trestného činu neoprávneného zamestnávania podľa ustanovenia § 251a Trestného zákona.

V prípade tzv. maďarskej schémy ide o porušenie ustanovenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na ustanovenie § 2 ods. 3 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V prípade opakovaného zistenia môže dôjsť k naplneniu skutkovej podstaty trestného činu podľa ustanovenia § 251a ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona.

Inšpektorát práce v zmysle ustanovenia § 3 zákona č. 351/2015 Z. z. o cezhraničnej



spolupráci pri vysielaní zamestnancov na výkon prác pri poskytovaní služieb zisťuje, že zamestnanci zahraničného subjektu nespĺňajú podmienky vyslaného zamestnanca. Túto skutočnosť následne oznámi inšpektor práce formou úradného záznamu príslušníkom cudzineckej polície, ktorý následne pristúpi k administratívne vyhosteniu takýchto osôb z územia Slovenskej republiky, nakoľko tieto osoby zároveň ani nespĺňajú výnimku ustanovenia § 23 ods. 6 písm. b) zákona č. 404/2001 Z. z., a teda štátny príslušník tretej krajiny je vyslaný zamestnávateľom so sídlom v členskom štáte na územie Slovenskej republiky v rámci poskytovania služieb zabezpečovaných týmto zamestnávateľom. Aby mohla cudzinecká polícia konštatovať, že cudzinci nespĺňajú podmienky ustanovenia § 23 ods. 6 písm. b) zákona č. 404/2001 Z. z. opiera sa o stanovisko inšpektorátu práce vo vzťahu k vyslaniu zamestnancov.

#### 5.3.2.3.2 Poľská schéma

Poľská schéma je charakteristická tým, že spoločnosť usadená v Poľskej republike uzatvorí pracovné zmluvy so zamestnancami z tretích krajín, pričom títo disponujú pracovným vízom Poľskej republiky „typu D“. Spoločnosť usadená v Poľskej republike následne uzatvorí zmluvu s príjmom služby – výkonu práce v Slovenskej republike. Pracovníci majú udelené víza v Poľskej republike, ale na základe takýchto víz môžu pracovať iba na území Poľskej republiky, resp. na území inej krajiny Európskej únie a iba za predpokladu, že budú do inej členskej krajiny vyslaní a budú spĺňať podmienky vyslania ustanovené zákonom.

Často krát zamestnanci uvádzajú, že za vybavenie poľských pracovných víz musia zaplatiť nemalé finančné čiastky s príslubom, že na základe týchto víz budú môcť legálne pracovať na Slovensku. Takíto zamestnanci však v Poľsku nikdy nepracovali, ale majú vydané formuláre PD A1. Zahraničný zamestnávateľ deklaruje, že jeho zamestnanci, ktorí pracujú na území Slovenskej republiky sú vyslanými zamestnancami, ktorí by si uplatňovali jednu z výnimiek. Inšpektorát práce v týchto prípadoch pristupuje k identifikácii vyslania, nakoľko výnimka, ktorú si uplatňuje zahraničný zamestnávateľ je striktné viazaná na zamestnanca, ktorý spĺňa všetky zákonné podmienky na to, aby mohol byť označený ako „vyslaný zamestnanec“. S každým zamestnancom je spísaná zápisnica za prítomnosti tlmočníka, pričom v prevažnej väčšine prípadov zamestnanci nespĺňajú podmienky na to, aby mohli byť považovaní za vyslaných zamestnancov.

Následne vypracuje inšpektor práce úradný záznam s týmto konštatovaním, na základe

ktorého môže cudzinecká polícia pristúpiť k administratívne vyhosteniu. Oddelenie cudzineckej polície rovnako ako pri maďarskej schéme následne zašle inšpektorátu práce stanovisko, v ktorom skonštatuje, že prišlo k vyhosteniu osôb z územia Slovenskej republiky, nakoľko sa zdržiavali na našom území v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov.

Inšpektor práce môže pristúpiť k vypracovaniu protokolu s porušením zákazu nelegálneho zamestnávania voči kontrolovanému subjektu a v prípade opakovaného porušenia môže dôjsť k naplneniu skutkovej podstaty trestného činu neoprávneného zamestnávania.

V prípade poľskej schémy si zahraničný zamestnávateľ uplatňuje výnimku podľa Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia prostredníctvom formuláru PD A1, čím deklaruje, že jeho zamestnanci si uplatňujú sociálny systém krajiny, kde je zamestnávateľ usadený (Poľská republika), avšak inšpektorátom práce býva zisťované, že kontrolované fyzické osoby nikdy nepracovali v krajine, ku ktorej sa vzťahujú predložené formuláre PD A1, čo znamená, že nespĺňajú podmienku dočasného vyslania, nachádzajú sa na území Slovenskej republiky viac ako 24 mesiacov.

V súvislosti s uvedeným možno hovoriť o porušení ustanovenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V prípade opakovaného zistenia môže dôjsť k naplneniu skutkovej podstaty trestného činu neoprávneného zamestnávania podľa § 251a ods. 1 Trestného zákona.

### **5.3.3 Negatívne aspekty trestnej činnosti súvisiacej s nelegálnou pracovnou migráciou**

Problematika trestnej činnosti súvisiacej s nelegálnym zamestnávaním príslušníkov z tretích krajín má svoje úskalia najmä v celom spektre dôsledkov a dopadov tejto trestnej činnosti na spoločnosť, štát, ale aj jednotlivca. Preto je možné rozdeliť dôsledky tejto trestnej činnosti podľa okruhu záujmu, ktoré chráni zákon a ktoré sú touto trestnou činnosťou ohrozené.

V prvom rade môžeme hovoriť o dôsledkoch na fyzickú osobu, ktorá je neoprávnene zamestnaná. Tieto dôsledky spočívajú najmä v nízkej, resp. žiadnej právnej ochrane neoprávnene zamestnanej osoby z pohľadu Zákonníka práce, zákona o bezpečnosti ochrany zdravia pri práci, alebo v oblasti sociálneho zabezpečenia vo všeobecnosti.

Pracovníci z tretích krajín, ktorí sú na Slovensku nelegálne, často žijú v nepriaznivých životných podmienkach a rovnako v nepriaznivých pracovných podmienkach aj vykonávajú svoju prácu. Navyše oproti zamestnancom, ktorí sú zamestnaní nelegálne, ale ich pobyt na území Slovenska je legálny, sa nelegálni pracovní migranti nemôžu v prípade nepriaznivých a vykorisťujúcich podmienok obrátiť na políciu, alebo iné orgány.

Zamestnávateľa si túto situáciu neoprávnene zamestnaných osôb veľmi dobre uvedomujú, v dôsledku čoho zamestnanci z tretích krajín nie sú chránení pred vznikom pracovných úrazov a chorôb z povolania, nie je u nich dodržiavaná maximálna prípustná dĺžka pracovného času, prestávky v práci, dovolenka, alebo si nemôžu uplatniť dôležité osobné prekážky v práci. Rovnako tak mzda, za ktorú vykonávajú svoju prácu môže byť nižšia ako zákonom stanovená minimálna mzda.

Takto neoprávnene zamestnané osoby z tretích krajín sú preto často vystavované vykorisťovaniu v rámci ich pracovného pomeru a neustálemu strachu pred vyhodením, čo môže nepriaznivo vplyvať na ich fyzické, ale i duševné zdravie.

Nezanedbateľným je taktiež vplyv na spoločnosť a štát, na ktoré trestné činy súvisiace s pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín tiež vplyvajú. V prvom rade sa tento negatívny vplyv odráža na samotnom štátnom rozpočte, a to tým, že neoprávnene zamestnané osoby nie sú prihlásené do evidencie a tieto osoby neodvádzajú dane ani odvody.

Nesporným negatívnym dôsledkom neoprávneného zamestnávania je tiež skutočnosť, že toto spôsobuje nerovné podmienky na trhu práce a rovnako tak aj v podnikateľskom prostredí. Nelegálne podnikanie poškodzuje podnikateľské prostredie znižovaním vynaložených nákladov na cenu práce, čím je v konečnom dôsledku možné znížiť aj konečnú cenu výrobkov alebo poskytovaných služieb, pričom spoločnosti, ktoré podnikajú bez obchádzania zákona, často nie sú schopné takýmto nízkym cenám konkurovať, a to najmä kvôli dodatočným nákladom, ktoré majú v súvislosti so zamestnancami, ktorí u nich pôsobia legálne a ich práca je daňovo a odvodovo zaťažovaná štátom.

V konečnom dôsledku neoprávnené zamestnávanie nie je prospešné ani pre samotný štát, keďže príjmom štátu sú práve dane, ktoré takto často chýbajú v štátnom rozpočte, resp. v rozpočte samospráv. Práve to je zdá sa najväčším hnacím motorom štátu v boji s nelegálnou pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín a nelegálnej práce ako takej.

### 5.3.4 Medzinárodná spolupráca v oblasti odhaľovania trestných činov súvisiacich s nelegálnou pracovnou migráciou a obchodovaním s ľuďmi

Trestná činnosť súvisiaca s pracovnou migráciou príslušníkov z tretích krajín má spravidla organizovanú cezhraničnú štruktúru, ktorá bola primárnym dôvodom snahy Polície Slovenskej republiky o nadviazanie aktívnej cezhraničnej spolupráce pri odhaľovaní tejto trestnej činnosti.

Policajná spolupráca je uskutočňovaná s partnerskými orgánmi v zahraničí na základe bilaterálnych alebo multilaterálnych zmlúv, ktorých predmetom je najmä zabezpečenie jednotnej koordinácie pri výmene operatívnych informácií a koordinácia spoločných postupov pri vyšetrovaní trestných činov súvisiacich s nelegálnou migráciou.

Slovenská republika nadviazala užšiu spoluprácu v rámci medzinárodnej spolupráce s Českou republikou a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska, kde došlo k zriadeniu spoločných vyšetrovacích tímov, a to napr. JIT Goran, JIT Robotic, JIT Langsat, JIT Tenycap.<sup>397</sup>

V prípade spoločného vyšetrovacieho tímu JIT Goran s Českou republikou došlo k jeho zriadeniu dňa 23.06.2017, pričom hlavným cieľom spoločného vyšetrovacieho tímu bolo uľahčenie trestného konania pri trestných činoch prevádzačstva a neoprávneného zamestnávania, ktoré boli uskutočňované v Českej a Slovenskej republike, pričom sa jednalo o zamestnávanie najmä štátnych príslušníkov Srbskej republiky.

V roku 2019 bolo aj vďaka medzinárodnému vyšetrovaciemu tímu JIT Goran odhalených viac ako 500 nelegálne zamestnaných osôb, pričom v tejto veci bolo vznesené obvinenie ôsmim osobám, ktorým z tejto trestnej činnosti vznikol majetkový prospech vo výške najmenej 5.000.000 EUR.

V rámci medzinárodnej spolupráce v trestných veciach so Spojeným kráľovstvom, Veľkej Británie a Severného Írska boli zriadené spoločné vyšetrovacie tímy JIT Robotic, JIT Langsat, JIT Tenycap.<sup>398</sup>

Spoločný vyšetrovací tím JIT Robotic bol zriadený dohodou zo dňa 15.06.2017 a predmetom jeho činnosti bola spolupráca pri odhaľovaní trestnej činnosti, najmä na území Veľkej Británie, súvisiacej s obchodovaním s ľuďmi, pracovného a sexuálneho vykorisťovania.

<sup>397</sup> Pozri Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii. 2017. s. 12.

<sup>398</sup> Pozri Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii. 2017. s. 12.

V rámci operatívnej činnosti JIT Robotic došlo k obvineniu piatich osôb, ktoré boli štátnymi príslušníkmi Slovenskej republiky. Medzinárodný vyšetrovací tím JIT Langsat bol zriadený dohodou zo dňa 28.11.2017. Spoločný vyšetrovací tím bol vytvorený za účelom uľahčenia vyšetrovania trestných činov súvisiacich s obchodovaním s ľuďmi na území Spojeného kráľovstva a Slovenskej republiky.<sup>399</sup> V rámci medzinárodnej spolupráce tímu JIT Langsat bolo v roku 2019 odhalených štrnásť obetí obchodovania s ľuďmi, pričom boli tiež zadržaní dvaja obvinení, pričom jeden z nich - občan Slovenskej republiky je stíhaný väzobne vo Veľkej Británii.

Posledným spoločným vyšetrovacím tímom zriadeným dňa 04.06.2019 medzi Slovenskou republikou a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska je JIT Tenycap. JIT Tenycap sa zameriava na vyšetrovanie trestnej činnosti obchodovania s ľuďmi za účelom pracovného vykorisťovania, ku ktorému dochádzalo v roku 2016 vo Veľkej Británii, pričom osoby boli zo Slovenska vylákané za účelom získania dobre platenej práce, ale priamo na mieste boli zamestnané za nízke alebo žiadne mzdy, a to v nevyhovujúcich podmienkach.

400

Z tejto trestnej činnosti sú v súčasnosti dôvodne podozrivé tri osoby, pričom všetky tri osoby sú štátnymi príslušníkmi Slovenskej republiky a v tejto veci stále prebiehajú procesné úkony.

Čoraz lepšia organizácia páchatel'ov trestnej činnosti si vyžaduje stále adresnejšiu reakciu orgánov činných v trestnom konaní, a to aj uzatváraním medzinárodných zmlúv o spolupráci alebo zriaďovaním medzinárodných vyšetrovacích tímov.

### 5.3.5 Úvahy na zmenu legislatívy

Nelegálne zamestnávanie a jeho následky sú veľmi aktuálnou témou aj v súčasnosti, je ale nesporné, že súčasná právna úprava v Trestnom zákone len veľmi mierne reflektuje na všetky aspekty a formy nelegálneho zamestnávania, keďže sa primárne zameriava len na jeho určitú formu, a to na zamestnávanie osôb z tretích krajín a vôbec nemá ambíciu postihovať najčastejšie páchanú formu tejto nezákonnej činnosti, ktorou je nelegálne zamestnávanie

<sup>399</sup> Pozri Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii. 2017. s. 12 – 13.

<sup>400</sup> Pozri Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii. 2017. s. 13.

občanov Slovenskej republiky alebo občanov inej krajiny, ktorý sa na území Slovenskej republiky zdržujú legálne.

Je pravdou, že takáto forma nelegálneho zamestnávania je v súčasnosti postihovaná ako správny delikt, máme však za to, že najmä v súčasnej situácii, kedy sa môže počet zamestnávateľov, ktorí sa rozhodnú „optimalizovať“ svoje náklady formou nelegálneho zamestnávania, výrazne zvýšiť.

V uplynulých rokoch sme boli svedkami toho, že postihovanie tejto nezákonnej činnosti v rámci inštitútu správneho práva nie je dostatočne odstrašujúcim nástrojom, ktorý by dokázal zamestnávateľov náležite motivovať v dodržiavaní zákona, preto je podľa nás na mieste zvážiť zmenu právnej úpravy trestného činu neoprávneného zamestnávania podľa ustanovenia § 251a Trestného zákona.

Ambíciou nami navrhovanej právnej úpravy je naplniť jednu z funkcií trestu, a to funkciu preventívnu, kedy len náležitá a účinne vymožiteľná sankcia môže náležite odradiť páchatel'ov - zamestnávateľov od nelegálneho zamestnávania. Právna úprava ale aj naďalej vníma uloženie trestu za trestný čin neoprávneného zamestnávania v rámci trestného konania ako *ultima ratio*, a teda len pre zamestnávateľov, ktorí sa obdobného skutku dopustili v minulosti, a to v lehote posledných dvadsaťštyri mesiacov.

Na tieto osoby zjavne peňažné sankcie im uložené v správnom konaní nemali dostatočne výchovný efekt, a preto pre nich môže byť dostačujúcou formou prevencie len hrozba uloženia trestu odňatia slobody až na jeden rok.

Túto dĺžku trestu odňatia slobody, jeden rok, volíme zámerne nižšiu oproti odseku jeden, a to z dôvodu, že trestnosť, respektíve miera závažnosti takéhoto skutku je nižšia, nakoľko dochádza k zamestnaniu osôb, ktoré sa na území Slovenska nachádzajú legálne, len ich samotný výkon práce je nelegálny, teda v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, pričom podľa odseku jeden sa jedná o zamestnávanie osôb, ktorých pobyt je v Slovenskej republiky nelegálny.

Vysoká miera závažnosti takéhoto konania spočíva najmä u zamestnancov z tretích krajín, pretože tieto osoby nie sú nikde evidované, štátne orgány o týchto osobách nemajú žiadny prehľad, nie je im poskytovaná zdravotná ani sociálna starostlivosť a môžu tak predstavovať bezpečnostnú hrozbu pre Slovenskú republiku.

Takto koncipovaná právna úprava navyše môže odstrániť doterajšiu nepriamu diskrimináciu tuzemských zamestnancov, ktorí boli zamestnávaní nelegálne najčastejšie, ale

ich ochrana v rámci postihu trestným zákonom doteraz absentovala, nakoľko sa trestnosť činu posudzovala výlučne na zamestnávanie osôb, ktoré sa na území Slovenskej republiky zdržiavajú v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, teda sa nevzťahoval na občanov Slovenskej republiky alebo niektorej z členských krajín Európskej únie, alebo Švajčiarskej konfederácie, alebo na osoby, ktoré sa na území Slovenskej republiky zdržiavali legálne, ale vykonávali práca nelegálne.

Zastávame názor, že takto koncipovaná nami navrhovaná právna úprava by mohla pomôcť k eliminovaniu nelegálneho zamestnávania a takisto všetkých negatívnych dôsledkov z neho plynúcich. V rámci našich úvah *de lege ferenda* sme sa preto zamerali na možné novelizované znenie ustanovenia § 251a Trestného zákona, ktoré by v zmysle vyššie uvedeného znelo:

„(1) Kto neoprávnene zamestná osobu, ktorá sa na území Slovenskej republiky zdržiava v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, hoci bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

(2) Odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 bez ohľadu na predchádzajúci postih za obdobný čin a) na chránenej osobe, b) závažnejším spôsobom konania, c) za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok vrátane pracovných podmienok vyplývajúcich z diskriminácie, keď existuje nápadný nepomer v porovnaní s pracovnými podmienkami oprávnene zamestnaných osôb, ktorý má vplyv na zdravie a bezpečnosť a je v rozpore s ľudskou dôstojnosťou, alebo d) na osobe, ktorá je obeťou obchodovania s ľuďmi.

(3) Kto neoprávnene zamestná osobu, hoci bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na jeden rok.“

Berúc na zreteľ, že splniť administratívne požiadavky legálneho zamestnávania u občanov ktorí nie sú príslušníkmi tretích krajín, t.j. u občanov Slovenskej republiky alebo niektorej z členských krajín Európskej únie, alebo Švajčiarskej konfederácie, je jednoduché. V praxi stačí uzatvoriť pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce a prihlásiť zamestnanca do registra poisťencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia pred začatím výkonu jeho činnosti a už o nelegálnom zamestnávaní nemôže byť podľa Slovenskej právnej úpravy ani reči. Avšak prax prináša množstvo podvodných konaní, kedy takto „legálne“ zamestnaná osoba odpracuje mesačne celý rozsah fondu pracovného času, pričom evidovaná a zúčtovaná,

teda odvodovo zaťažená je z toho iba nepatrná časť skutočne odpracovaných hodín. Preto je nevyhnutne dôležité v súvislosti s potieraním nezákonného zamestnávania smerovať dozornú činnosť štátu, či už na úrovni štátnej politiky ochrany práce, ale najmä v kontexte trestnej zodpovednosti, aj na trestné činy vznikajúce v oblastiach nezúčtovania a nevyplatenia nárokovateľných zložiek miezd a odvodových plení. V len celom komplexe posudzovania splnení zákonných povinností v oblasti pracovnej migrácie je možné zabezpečiť zo strany štátu vynucovanie dodržiavania právnych predpisov a zabezpečenie tak rovnakých podmienok v podnikaní pri udržaní konkurencie schopnosti seriózne podnikajúcich osôb.

#### Podkapitola č. 5.4.

### **Opatrenia v oblasti využívania kapacít trhu s dôrazom na ochranu kvalifikovanej pracovnej sily pred nesprávnym odmeňovaním**

JUDr. Ing. Róbert Bulla, PhD. MBA. LL.M.

---

Z pohľadu identifikovania nedostatku pracovnej sily nie len v aktuálne exponovaných odvetviach trhu práce a s tým súvisiaceho prílivu pracovníkov z tretích krajín na náš trh práce je nutné venovať pozornosť aj výkonu práce na pracovnom trhu v rôznych formách občianko a obchodno právnych vzťahov, často za predpokladu, že pracujúce osoby a to občania členských štátov EÚ, ale aj príslušníci tretích krajín sa na našom území stanú podnikateľmi živnostníkmi, resp. štatutárni zástupcovia právnických osôb v prevažnej miere spoločností s ručeným obmedzením. Na základe živnostenských oprávnení resp. ako konatelia spoločností s ručením obmedzením vykonávajú v drvivej väčšine manuálne sústavne sa opakujúce činnosti vo výrobných podnikoch. Pracovný čas, pokyny na prácu im vždy určuje pridelená osoba – vedúci zamestnanec a to na konkrétnom dlhodobom nemennom pracovisku v konkrétnych spoločnostiach. Z právneho hľadiska nie pochybností, že predmetné osoby vykonávajú závislú prácu.



### 5.4.1 Pojem závislá práca v právnych vzťahoch

Pojem závislá práca je základným pojmom pracovného práva, ktorý je súčasťou právnych poriadkov a právnej kultúry takmer vo všetkých členských štátoch Európskej únie a označuje prácu, ktorá sa vykonáva v pracovnoprávných vzťahoch. Definícia závislej práce vychádza z odporúčania MOP č. 198/2006 o pracovnom pomere a z teórie pracovného práva, kde závislosť práce patrí k základným charakteristikám pracovného pomeru. Pojem závislá práca je vymedzený v súlade so všeobecne uznanou definíciou závislej práce v rámci európskej a svetovej vedy pracovného práva, ako aj v súlade s chápaním tohto pojmu v rámci Medzinárodnej organizácie práce.

Definícia závislej práce vymedzená v § 1 ods. 2 v platnom a účinnom znení Zákonníka práce ustanovuje, že na určenie, či ide o závislú prácu alebo o iný právny vzťah, je potrebné naplniť komplex identifikačných znakov.

§ 1 ods. 2 Zákonníka práce znie:

„Závislá práca je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom.“

Znenie § 1 ods. 2 Zákonníka práce však v praxi v mnohých prípadoch nie je dostatočnou prevenciou a nezabraňuje obchádzaniu ustanovení Zákonníka práce a kontrahovanie iných zmluvných typov na prácu, ktorá by mala byť z hľadiska jej charakteristiky závislou prácou. V zmysle §1 ods.3 Zákonníka práce závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov.

V aplikačnej praxi sú zamestnanci často nútení zmeniť svoj pracovnoprávny status na obchodný vzťah, a to aj napriek tomu, že tieto fyzické osoby naďalej vykonávajú tú istú závislú prácu. Takýmto spôsobom sa zamestnanci formálne zmenili na podnikateľov alebo štatutárov právnických osôb a to aj napriek skutočnosti, že nedochádza k naplneniu základných charakteristík podnikania. Takáto fyzická osoba si nie je vždy vedomá tejto skutočnosti, a tak

prakticky nedochádza ani k súdnym žalobám, ktorých výsledkom by mohlo byť rozhodnutie súdu o zastretom pracovnom pomere.

### Vymedzenie podnikania

V zmysle ustanovenia § 2 ods. 1 Občianskeho Zákonníka (ďalej len „ObZ“) sa podnikaním rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom, vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť, s cieľom dosiahnutia zisku alebo na účel dosiahnutia merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ak ide o hospodársku činnosť registrovaného sociálneho podniku podľa osobitného predpisu.

Konanie spoločnosti prostredníctvom konateľa a obchodné vedenie spoločnosti je upravené § 133 ods. 1 ObZ, v zmysle ktorého štatutárnym orgánom spoločnosti je jeden alebo viac konateľov. Ak je konateľov viac, je oprávnený konať v mene spoločnosti každý z nich samostatne, ak spoločenská zmluva neurčuje inak.

V zmysle § 134 ObZ na rozhodnutie o obchodnom vedení spoločnosti, ktoré patrí do pôsobnosti konateľov, sa vyžaduje súhlas väčšiny konateľov, ak spoločenská zmluva neurčí vyšší počet hlasov.

Ustanovenie § 132 ods. 2 ObZ pripúšťa aj také zmluvy, kde na jednej strane vystupuje spoločnosť (podpisuje za ňu konateľ) a na druhej strane fyzická osoba (ktorá je konateľom aj spoločníkom). Zmluva medzi spoločnosťou a jej jediným spoločníkom, ktorý je zároveň jej konateľom (jednoosobové s. r. o.). V zmysle ObZ zmluvy uzatvorené medzi spoločnosťou a jej jediným spoločníkom, ak tento spoločník súčasne koná v mene spoločnosti, musia mať písomnú formu.

#### 5.4.2 Diferenciácia medzi výkonom závislej práce a živnosťou

Medzinárodná organizácia práce vo svojom Odporúčaní č. 198/2006 nepredpokladá, aby na existenciu pracovného pomeru bolo treba naplniť všetky identifikačné znaky závislej práce, a to z dôvodu veľkej variability druhov prác, ktoré sa v mnohých prípadoch vyznačujú rôznymi znakmi.

Znenie § 1 ods. 2 Zákonníka práce však v praxi nebráni obchádzaniu ustanovení Zákonníka práce a kontrahovaniu iných zmluvných typov na prácu, ktorá by mala byť z hľadiska jej charakteristiky závislou prácou. V aplikačnej praxi sú zamestnanci často nútení

zmeniť svoj pracovnoprávny status na obchodný vzťah, a to aj napriek tomu, že tieto fyzické osoby naďalej vykonávajú tú istú závislú prácu. Takýmto spôsobom sa zamestnanci formálne zmenili na podnikateľov (samostatne zárobkovo činné osoby), laicky povedané živnostníkov, a to aj napriek absencii základných charakteristík podnikania (predovšetkým takáto osoba nevykonáva činnosť za účelom dosiahnutia zisku).

Spomínanými základnými charakteristikami podnikania sa rozumie už spomenutá sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku.

Podnikateľom podľa Obchodného zákonníka je

- osoba zapísaná v obchodnom registri,
- osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia,
- osoba, ktorá podniká na základe iného než živnostenského oprávnenia podľa osobitných predpisov (advokáti, audítori a pod.),

Fyzická osoba, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu a je zapísaná do evidencie podľa osobitného predpisu (samostatne hospodáriaci roľníci).

Výber správnej zmluvnej formy výlučne závisí od obsahu vykonávanej práce. Ak má vykonávaná práca znaky závislej práce, na výkon takejto práce musí byť uzatvorený pracovnoprávny vzťah. Ak má práca znaky činnosti podľa osobitných predpisov (občianskoprávne, obchodnoprávne), nejde o závislú prácu.

Zabezpečovanie výkonu závislej práce v iných, ako v pracovnoprávných vzťahoch má aj nepriaznivé ekonomické a sociálne dopady.

Motívom takéhoto konania je snaha zamestnávateľa ušetriť náklady na pracovnú silu spojenú s daňovými a odvodovými povinnosťami, t.j. zákonných príspevkov na zdravotné poistenie, poistenie v nezamestnanosti a sociálne zabezpečenie a priamych nákladov práce, teda mzdy.

Zastieranie pracovnoprávneho vzťahu iným obchodným alebo občianskoprávnym vzťahom má aj ľudový názov tzv. „švarc systém“. Pre švarc systém je typické zabezpečovanie výkonu závislej práce v obchodnoprávnym vzťahom, konkrétne zmluvou o dielo. Táto činnosť resp. pojem dostal svoj názov po Miroslavovi Švarcovi, občanovi českej republiky, majiteľovi stavebnej spoločnosti z 90tych rokov dvadsiateho storočia. Ten v snahe ušetriť na odvodoch

na zamestnancov všetkých zamestnancov prepustil a naspäť ich „zamestnal“ tak, že s nimi uzatvoril zmluvy o dielo. Týmto spôsobom firma získala úspech a tiež aj náskok pred ostatnými stavebnými spoločnosťami, nakoľko mala nulové odvody na poistení, mohla pracovníkom vyplácať vyššie odmeny, vo verejných súťažiach predkladala cenovo najnižšie ponuky a ďalej priťahovala ďalšiu „pracovnú silu“. Neskôr však v Česku bol zákon o zamestnanosti novelizovaný, a prevádzkovať švarc systém už bolo ďalej v rozpore so zákonom. Pán Švarc však ďalej pokračoval v tomto systéme, čo viedlo k niekoľko miliónovým dlhom na poistnom a nakoniec bol odsúdený na nepodmienečný trest odňatia slobody na tri roky.

Táto oblasť pracovnoprávnej legislatívy bola často upravovaná aj v prostredí slovenskej legislatívy. Súčasťou pôvodného znenia Zákonníka práce (podľa právneho stavu pred nadobudnutím účinnosti novely č. 348/2007 Z. z., t. j. pred 1. 9. 2007) bolo aj ustanovenie §7 ods. 4, ktoré zakotvovalo právnu povinnosť zamestnávateľa zabezpečovať prevažujúci predmet činnosti predovšetkým zamestnancami v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu. Toto ustanovenie však výslovne nezakazovalo, že zamestnávateľa výkon závislej práce nemôžu uskutočňovať prostredníctvom zmluvných typov patriacich do odvetvia občianskeho práva alebo obchodného práva.

Na tento vážny právny stav reagoval zákonodarca spomenutou novelou Zákonníka práce - zákonom č. 348/2007 Z. z. Jej prostredníctvom a v nadväznosti na definíciu závislej práce zavedenú do § 1 ods. 2 ZP, ktorej pojem vychádza z Odporúčania MOP č. 198/2006 o pracovnom pomere a z teórie pracovného práva, kde závislosť práce patrí k základným charakteristikám pracovného pomeru, sa preto z obsahu ustanovenia §7 vypustil odsek 4.

### **Praktické prípady zastierania závislej práce a výkon inšpekcie práce**

Zastieraním závislej práce iným ako pracovnoprávnym vzťahom „faktický“ zamestnanec prichádza o ochranu, ktorú mu poskytuje Zákonník práce, nakoľko ten upravuje individuálne pracovnoprávne vzťahy v súvislosti s výkonom závislej práce fyzických osôb pre právnické osoby alebo fyzické osoby a kolektívne pracovnoprávne vzťahy.

Zamestnancovi vyplývajú zo Zákonníka práce viaceré výhody, ako akási kompenzácia za postavenie fakticky slabšej strany pracovnoprávneho vzťahu. Ide najmä o ochranu pred výpoveďou, nárok na odstupné po splnení zákonom stanovených požiadaviek, možnosť

zamestnanca podať výpoveď bez udania dôvodu, dovolenka, stanovenie minimálnej mzdy.

Z pohľadu dozorného orgánu - inšpekcie práce sa na takýto stav, teda zastieranie výkonu závislej práce iným ako pracovnoprávnym vzťahom, hľadí ako na porušovanie ustanovení Zákonníka práce, konkrétne porušenie §1 ods. 3 Zákonníka práce.

Čo sa týka samostatne zárobkovo činných osôb, v praxi sa môžeme stretnúť s dvoma situáciami.

**Prvá je situácia, ktorá v praxi nastáva a to konkrétne, že fyzická osoba vykonáva činnosť, ktorá napĺňa znaky závislej práce, je zároveň fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, teda disponuje živnostenským oprávnením, ktoré však bolo vydané na úplne iné činnosti aké vykonáva. Príklad fyzická osoba vykonáva činnosť: predaj jedál a nápojov na Jarmoku, sama pred inšpekčným orgánom do zápisnice uvedie, že vykonáva prácu – predáva občerstvenie a stará sa o prevádzku stánku. Ďalej je zistené, že pracuje na základe zmluvy napr. o obchodnej spolupráci avšak podľa výpisu zo živnostenského registra má fyzická osoba vydané živnostenské oprávnenie len na činnosť – prenájom hnutelných vecí, pričom predmetom zmluvy o obchodnej spolupráci je ambulantly predaj občerstvenia po celom Slovensku.**

**V uvedenom prípade ide o zastieranie závislej práce obchodnoprávnym vzťahom, nakoľko sú naplnené všetky znaky závislej práce v zmysle § 1 ods. 3 Zákonníka práce, ide o výkon závislej práce a zamestnávateľ mal uzatvoriť s fyzickou osobou pracovnú zmluvu, prípadne niektorú z dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.**

Druhá situácia, s ktorou sa môžeme v praxi stretnúť a často sa s ňou orgány dozoru nad dodržiavaním pracovnoprávných predpisov konfrontujú, je situácia kedy fyzická osoba disponuje živnostenským oprávnením na činnosti, ktoré skutočne aj vykonáva, napr. stavbár resp. murár vykonáva murárske práce zamerané na realizáciu múrov, klenieb z rôznych materiálov a živnostenské oprávnenie (remeselné) mu bolo vydané na vykonávanie činnosti murárstvo.

V oboch prípadoch treba zo strany inšpekčného orgánu podrobne skúmať, či sú naplnené všetky znaky závislej práce. Inšpektorát práce zisťuje, či boli naplnené znaky závislej práce najmä spisovaním zápisníc s kontrolovanými fyzickými osobami, ktorým sú kladené

jednoznačné otázky, zodpovedaním ktorých inšpektor práce dokáže posúdiť, či ide o výkon závislej práce. Ide o otázky ktoré sú presne zamerané na všetkých päť znakov závislej práce, ktoré sú uvedené v §1 ods. 2 Zákonníka práce. Nespochybniteľne najautentickejším a často krát aj najrelevantnejším dôkazom, je v týchto prípadoch podanie informácie fyzickou osobou na pracovisku, nakoľko tieto informácie podáva fyzická osoba priamo na pracovisku inšpektorom práce, bez pôsobenia akýchkoľvek vonkajších mienkotvorných faktorov, ide o bezprostredné svedectvo fyzickej osoby o konkrétnych skutočnostiach.

Ak však už bolo uvedené, ak raz sú vo vzťahu k vykonávanej práci preukázateľne naplnené všetky znaky závislej práce, na výkon takejto práce musí byť uzavretý pracovnoprávny vzťah. Ak takéto črty vykonávaná práca nemá, zamestnávateľ môže využiť príslušný zmluvný typ upravený v Obchodnom zákonníku alebo Občianskom zákonníku. Výkon činností živnostníkov, resp. iných podnikateľov bude možný len za predpokladu, že ide o takú činnosť, ktorá vykazuje právne znaky podnikania a zároveň nevykazuje znaky závislej práce, ktorá sa ako pracovnoprávny vzťah riadi režimom pracovného práva v rámci pracovného pomeru (na báze pracovnej zmluvy) alebo v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu.

#### 5.4.3 Štatutárny orgán právnickej osoby a závislá práca

V praxi sa však objavuje aj viacero otázok týkajúcich sa postavenia osoby konateľa s. r. o. (štatutárneho zástupcu právnickej osoby) v súvislosti jeho vzťahu k pracovnoprávnym vzťahom.

Ide o otázky možnosti:

- výkonu funkcie konateľa v pracovnom pomere,
- výkonu inej činnosti, ako je činnosť konateľa, touto osobou v pracovnom pomere,
- uzatvorenia pracovného pomeru, teda podpísania pracovnej zmluvy „samého so sebou“, na jednej strane tá istá osoba ako konateľ a na druhej ako zamestnanec,
- možnosť alebo povinnosť výkonu práce spoločníkom a konateľom v rámci jednoosobovej spoločnosti v pracovnom pomere, či môže konateľ sám vykonávať činnosti, ktoré sú v predmete podnikania spoločnosti aj bez uzatvorenia pracovnej

zmluvy so spoločnosťou? (napr. či môže bez založenia pracovnoprávneho vzťahu konateľ vykonávať napr. búracie práce, murovanie, stavenie lešenia a pod., šlo by v tomto prípade o nelegálne zamestnávanie?)

O viacerých otázkach v rámci svojej rozhodovacej praxe už súdy rozhodli, napr. v kontexte s možnosťou výkonu funkcie konateľa v pracovnom pomere v strete záujmov medzi spoločnosťou a jej konateľom. Otázka závislej práce, jej existencia v prípade konateľa, ktorý vykonáva pre spoločnosť aj iné činnosti, ako je činnosť konateľa, osobitne, ak je táto osoba jediným konateľom a spoločníkom, sa rozhodovacia prax zaoberala len okrajovo práve preto, že spravidla táto osoba nemá „sama so sebou spor“, nedostane sa do sporu so spoločníkom alebo iným konateľom.

Viaceré spory konateľov boli v oblasti neplatného skončenia pracovného pomeru, keď tieto osoby boli v pracovnom pomere napr. v pozícii riaditeľov, konateľov, predsedov družstiev zo spoločnosti prepustené a domáhali sa určenia neplatnosti skončenia pracovného pomeru. Súdy však rozhodli, že v týchto prípadoch nebol pracovný pomer ani platne založený, tak nemohol neplatne ani končiť.

Vyskytli sa spory týkajúce sa vrátenia odmeny, odstúpného, resp. spory o ich priznanie. V prípade jednoosobovej spoločnosti konateľ a spoločník v jednej osobe takýto „konflikt“ nemá, môže mať však problém so štátom, Sociálna poisťovňa mu v mnohých prípadoch nechce priznať nároky vyplývajúce z pracovného pomeru napr. plnenia z práceneschopnosti, pracovného úrazu atď., pretože jeho postavenie nerešpektuje ako postavenie zamestnanca z hľadiska podmienok upravujúcich pracovnoprávny vzťah.

#### 5.4.4 Konateľ a spoločník z hľadiska pracovnoprávnych vzťahov – rozhodovanie súdov

V texte nižšie uvádzame v prípade rozhodovania súdov dve roviny otázok postavenia konateľa vo vzťahu k pracovnoprávnym vzťahom:

- prípustnosť súbeh postavenia konateľa a zamestnanca (konkurencia činnosti),
- znaky závislej práce, podriadenosť a nadriadenosť.

Čo sa týka konkurencie činností, teda prípustnosti a neprípustnosti súbehu postavenia konateľa a zamestnanca je potrebné rozobrať otázku samotnej možnosti výkonu funkcie konateľa v pracovnoprávnom vzťahu. Tieto rozhodnutia jednoznačne dominujú. V podmienkach SR, ale

aj ČR (*slovenské súdy vo viacerých rozhodnutiach podporne citujú z rozhodnutí českých súdov*) sa súdy už od 90. rokov zaoberali otázkou, či môže byť činnosť (funkcia) konateľa vykonávaná v pracovnom pomere?

Súdy na túto otázku dali jednoznačný záver, že nemôže. V SR ide o rozhodnutie NS SR 5 Cdo 92/97 (judikát R 48/1999). U našich susedov nastal v nedávnej minulosti stav pochybnosti vyslovením názoru Ústavného súdu, ale NS ČR (21 Cdo 3613/2015) následne, s použitím podrobnejšej argumentácie, zotrváva na svojom pôvodnom právnom názore, že výkon funkcie konateľa nemôže byť v pracovnom pomere (z hľadiska jeho povahy nejde o vzťah pracovnoprávny, ale obchodnoprávny), ale pod vplyvom názoru ÚS ČR akceptuje, že zmluvné strany si pre výkon funkcie konateľa môžu dojednať aj aplikáciu Zákonníka práce (jeho ochranných ustanovení), ale uvedené z daného právneho vzťahu nerobí pracovnoprávny vzťah.

K otázke výkonu funkcie štatutárneho orgánu v pracovnoprávnom vzťahu (a jeho neprípustnosti) možno odporučiť viaceré rozhodnutia súdov, kde súdy rozoberajú aj viaceré ďalšie otázky.

Hlavnou podstatou týchto sporov bola skutočnosť, že bola uzatvorená pracovná zmluva na výkon funkcie štatutárneho orgánu, t. j. v rámci pracovnej zmluvy sa dohodol ako druh práce – konateľ alebo sa dohodol druh práce (obchodný) riaditeľ, generálny riaditeľ, predseda družstva. Treba si uvedomiť, že rozhodujúce nie je pomenovanie činnosti, ale náplň práce, teda to, čo osoba v skutočnosti vykonávala. Táto osoba bola konateľom spoločnosti v zmysle Obchodného zákonníka a z charakteristiky práce bolo vždy zjavné, že činnosť, ktorá sa mala vykonávať na základe pracovnej zmluvy, spadá pod tzv. obchodné vedenie spoločnosti (§ 134 ObZ).

Vo veľa sporoch „konflikt“ spočíval medzi spoločníkmi/konateľmi, ktorý viedol k tomu, že jednému z konateľov bolo dané skončenie pracovného pomeru založeného pracovnou zmluvou. Konateľ napadol na súde neplatnosť tohto skončenia a domáhal sa, aby súd určil, že skončenie pracovného pomeru je neplatné, rozhodol o ďalšom zamestnávaní a o náhrade mzdy. Súdy v takomto prípade rozhodli, že ak pracovnoprávny vzťah nebol platne založený (nešlo o výkon závislej práce, ale o činnosť, ktorá je obchodnoprávneho charakteru, a to regulovaná Obchodným zákonníkom), nemôže sa takýto vzťah ani neplatne skončiť.

V niektorých prípadoch bol spor o priznanie plnení z pracovného pomeru (mzda, odstupné) alebo o jeho vrátenie, pretože nešlo o pracovnoprávny vzťah. V týchto prípadoch sa súdy ale zároveň zaoberali aj otázkou, či konateľ nevykonával pre spoločnosť aj inú činnosť



mimo funkcie konateľa (mimo obchodného vedenia spoločnosti), pretože ak by ju vykonával a išlo by o závislú prácu, na ktorú by bol dohodnutý pracovný pomer, je možné posudzovať aj prípadnú neplatnosť jeho skončenia. V tejto súvislosti sa teda súde zaoberali tzv. prípustným a neprípustným súbehom činnosti štatutárneho orgánu a pracovného pomeru. Neprípustným súbehom je prekryvanie sa činnosti, ktoré sú vyhradené štatutárnemu orgánu (konateľovi v rámci obchodného vedenia spoločnosti) a výkonom takejto činnosti v pracovnom pomere, tzv. konkurencia činností. Súde konštatovali, že činnosť štatutárneho orgánu (prípadne jeho člena, ak ide o kolektívny orgán) nevykonáva fyzická osoba v pracovnom pomere, a to ani v prípade, že nie je spoločníkom. Funkcia štatutárneho orgánu spoločnosti totiž nie je druhom práce v zmysle Zákonníka práce a vznik a zánik tohto právneho vzťahu nie je upravený pracovnoprávnymi predpismi, ale sa riadia sa obsahom spoločenskej zmluvy.

NS SR (5 Cdo 92/1997) sa dokonca vyjadril, že: „Na obchodné vedenie spoločnosti je oprávnený spoločník v rámci zásad medzi nimi dohodnutými, do čoho treba zahrnúť aj prípadné administratívne práce, pokiaľ nimi je poverený touto dohodou niektorý zo spoločníkov.“

Zároveň sa ale NS SR v inom prípade (4 M Cdo 6/2009) aj vyjadril, že: „Nemožno vylúčiť ani prípady, že niektorý zo spoločníkov a konateľov spoločnosti by vykonával administratívne práce spoločnosti ako zamestnanec, ale:

- taký pracovný pomer by musel byť dohodnutý so všetkými náležitosťami,
- náplň práce zamestnanca a súčasne konateľa sa nesmú nezamieňať,
- musí byť zrejmé, že došlo k uzavretiu pracovného pomeru,
- činnosť spoločníka a tiež konateľa si vzájomne nesmú konkurovať“.

Do obchodného vedenia spoločnosti, nakoľko tento pojem Obchodný zákonník nekonkretizuje, boli zaradené rozhodovania akéhokoľvek druhu o veciach konkrétnej spoločnosti – o všetkých otázkach organizačného charakteru, o technických otázkach, veciach vnútornej prevádzky, vedení účtovníctva, obchodnej taktike, príprave obchodných zmlúv či personálnej politike spoločnosti (pozri viac v rozhodnutí OS Prešov 9Cpr/5/2016).

Prípustným súbehom, aby konateľ popri svojej činnosti, ktorú upravuje Obchodný zákonník, mal uzatvorenú aj pracovnú zmluvu je situácia, kedy táto osoba vykonáva činnosti odlišné od obchodného vedenia spoločnosti. Častý jav vo veľkých spoločnostiach, kde je priestor, aby osoba vykonávala aj závislú prácu v podriadenosti inej osobe. Súde sa vyslovili, že právne predpisy a ani povaha spoločnosti s ručením obmedzeným však nebránia tomu, aby

iné činnosti pre túto obchodnú spoločnosť vykonávali fyzické osoby na základe pracovnoprávných vzťahov.

Mimo obchodného vedenia boli radené otázky výkonu špecializovaných činností (napr. činnosť informatika), resp. činnosti, kde je zjavné, že nejde o vedenie spoločnosti (napr. konateľ autoservisu vie opravovať autá a v prípade potreby vykonáva aj takúto činnosť). Krajský súd Nitra (8CoPr/1/2018) sa v tejto súvislosti vyslovil, že: „Súbeh pracovného pomeru s výkonom funkcie člena štatutárneho orgánu môže byť prípustný, ak člen štatutárneho orgánu nevykonáva v pracovnom pomere činnosti zameniteľné s výkonom funkcie štatutárneho orgánu (napr. ak člen štatutárneho orgánu vykonáva pracovnú činnosť ako predavač, mechanik, lekár a iné).“.

Súdy rozhodli v zhode, že ak ide o inú činnosť ako výkon funkcie konateľa, táto osoba, ktorá je konateľom môže vykonávať v pracovnom pomere. Otázkou či aj musí, resp. či môže, pretože pre výkon práce v pracovnom pomere majú byť naplnené aj znaky závislej práce sa budeme zaoberať v ďalšej časti tejto kapitoly.

V praxi sa posudzovanie musí robiť vždy na konkrétny prípad individuálne. Natlačenie osoby do pracovnoprávneho vzťahu, resp. súbeh obchodnoprávneho a pracovnoprávneho vzťahu má aj svoje právne dôsledky. Konateľ má postupovať s odbornou starostlivosťou (§ 135a ods. 1 ObZ), zamestnanec má tiež postupovať zodpovedne a riadne, nekonať v rozpore s oprávnenými záujmami zamestnávateľa atď. (§ 81 ZP). Rozdielna je však prípadná zodpovednosť za škodu. V prípade konateľa je neobmedzená – viď aj § 261 ods. 6 písm. a) ObZ – nemožnosť vylúčenia pôsobnosti ObZ v prípade konateľa, keďže ide o obchodnoprávny vzťah. V prípade zamestnanca, ak ide o nedbanlivosť, je obmedzená štvornásobkom jeho priemerného mesačného zárobku (§ 186 ods. 2 ZP).

Pri súbehu postavenia zamestnávateľa a konateľa by sa v konkrétnej veci muselo skúmať, v kontexte akého právneho predpisu takáto osoba konala – spôsobila škodu, prípadne utrpela pracovný úraz atď.

### 5.4.5 Znamky závislej práce, podriadenosť a nadriadenosť

V praxi sa opakovane vyskytuje pochopiteľná otázka, že čo s konateľom (ktorý je prípadne aj jediný spoločník) vykonávajúcou činnosťou, ktorá nemusí byť obchodným vedením spoločnosti, napr. konateľ/majiteľ ručnej umývárky aj sám umýva, čistí vozidlá, sám si spravuje internetovú stránku apod.

V tom kontexte nie je v praxi zrejmé, či ide o možnosť alebo povinnosť vykonávania takejto činnosti v pracovnom pomere, nakoľko takáto činnosť nie je obchodným vedením spoločnosti. Prax si kladie nasledujúce otázky:

- čím je táto činnosť pokrytá, akým zmluvným typom?
- nejde pri jej vykonávaní o nelegálnu prácu a nelegálne zamestnávanie (osobitne, ak ide o väčšiu spoločnosť s jedným konateľom, ktorý nie je spoločník a ktorý vykonáva aj činnosti iné ako obchodné vedenie)?

Z viacerých rozhodnutí súdov možno odvodiť, že tam, kde nie sú naplnené znamky závislej práce, nemôže ísť o pracovnoprávny vzťah, a tam, kde dochádza k stretu záujmov (§ 22 OZ), je vylúčené, aby právny úkon, ktorým sa založil pracovný pomer, bol platný. V odbornej literatúre panuje zhoda, že pre založenie pracovného pomeru musí existovať vzťah nadriadenosti a podriadenosti, t. j. musia byť naplnené znamky závislej práce.

V prípade väčších spoločností s komplexnejšími organizačnými štruktúrami je možné, že osoba, ktorá je konateľom, bude vykonávať aj inú činnosť pre spoločnosť odlišnú od činnosti konateľa tak, že ju bude vykonávať v podriadenosti inej osobe. V menších spoločnostiach, resp. v tzv. jednoosobovej spoločnosti je takáto činnosť v podstate z povahy veci vylúčená, keďže v rámci daného vzťahu nemožno identifikovať vzťah nadriadenosti a podriadenosti.

Je teda potrebné individuálne rozlišovať postavenie fyzickej osoby, ktorá koná. Ak je osoba majiteľom spoločnosti a zamestnáva napr. 20 osôb (je spoločníkom, konateľom, ale v princípe ani nemusí byť konateľom) a prevádzkuje napr. autoumyváreň, kde je vytvorených niekoľko pracovných miest (recepčná, pracovník umývárne, servisný pracovník, údržbár a pod.) a zároveň majiteľ je kvalifikovaný aj na výkon práce. Túto však pravidelne nevykonáva (*nepravidelnosť však nie je podstatná*), v prípade potreby vie však pracovať na recepcii, vie urobiť niektoré čistiace a servisné úkony, vie ísť po vozidlo klienta ako vodič. Je badateľné, že takáto osoba (majiteľ) nie je v pozícii podriadenosti. Sám ako majiteľ spoločnosti

rozhoduje, či sa do práce zapojí, kedy, v akom rozsahu. Nie sú tu naplnené znaky závislej práce. Možno sa domnievať a stotožniť sa s právnym názorom, že výkon takejto činnosti je podnikaním, t.j. výkonom vlastníckeho práva.

Ak by však šlo o konateľa, ktorý nie je spoločníkom (majiteľom), ktorý pre spoločnosť vykonáva aj inú činnosť, tu je potrebné sa zaoberať otázkami, či je táto činnosť vykonávaná v podriadenom postavení a voči komu. Ďalej či za spoločnosť môže konať aj niekto iný, aby nebol porušený §22 OZ. Ak takýto konateľ nie je v podriadenom postavení, možno sa domnievať, že takáto činnosť môže byť súčasťou jeho obchodnoprávneho vzťahu. (NS SR – 5 Cdo 92/1997 sa vyjadril, že: „Na obchodné vedenie spoločnosti je oprávnený spoločník v rámci zásad medzi nimi dohodnutými, do čoho treba zahrnúť aj prípadné administratívne práce, pokiaľ nimi je poverený touto dohodou niektorý zo spoločníkov.“) Tu je potom na zváženie jej popis v obchodnoprávnej zmluve, ktorá reguluje postavenie konateľa.

Naopak jednoznačne osoba, ktorá je konateľom, ale v rámci výkonu inej práce, napr. 10 hodín týždenne vykonáva činnosť napr. v oblasti informatiky, kde je zároveň aj v podriadenosti k inej osobe (napr. vedúcemu oddelenia informatiky, ktorý riadi prácu, dáva pokyny, organizuje pracovný čas), táto osoba má mať na tento vzťah uzatvorenú pracovnú zmluvu, avšak tak, aby sa vylúčili pochybnosti z hľadiska § 22 OZ.

Z právnej úpravy SR zároveň vyplýva aj skutočnosť, ktorej sa venoval napr. KS Prešov v prípade 12CoPr/3/2016, kde uviedol, že „*člen štatutárneho orgánu bez osobitného poverenia a bez pracovného pomeru by nemohol zamestnancom spoločnosti pridelovať pracovné úlohy. A ak má člen štatutárneho orgánu obchodnej spoločnosti zastávať aj funkciu vedúceho pracovníka, musí byť do tejto pozície vymenovaný.*“

V prípade, ak nie je naplnený základný znak závislej práce podriadenosť osoby inej osobe, ktorá je nadriadená (subordinácia), nemôže dôjsť ani k nelegálnemu zamestnávaniu, ktoré je naviazané na výkon závislej práce okrem iného bez založenia pracovnoprávneho vzťahu podľa § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani.

Formálne síce platí, že ak osoba, ktorá je konateľom aj spoločníkom jednoosobovej spoločnosti, má takýto pracovnoprávny vzťah založený, subjekt, ktorý sa označil za zamestnávateľa, má dodržiavať pracovnoprávne predpisy – povinnosti ustanovené napr. Zákonníkom práce, zákonom o BOZP, podzákonnými právnymi predpismi. V prípade sporu by

sa však na súde musela skúmať ako predbežná otázka, či ide o skutočný pracovnoprávny vzťah. Rovnako aj v prípade kontroly, ak sa zamestnávateľovi vytknú nedostatky.

V prípadnom spore medzi zamestnávateľom a inšpekciou práce by sa súd mal zaoberať otázkou, či ide o pracovnoprávny vzťah, či boli naplnené znaky závislej práce a od toho odvodzovať pracovnoprávnu zodpovednosť subjektu. V tejto súvislosti je zaujímavé rozhodnutie KS Nitra 26s/45/2013, kde súd vyslovil, že „*po preskúmaní administratívneho spisu dospel k záveru, že z doposiaľ zadovážených skutkových zistení nie je možné ustáliť záver, že zo strany žalobkyne išlo o výkon nelegálnej práce t. j. že vykonávala prácu závislú. Definícia závislej práce má kogentnú povahu, t. j. na určenie, či ide o závislú prácu alebo o iný právny vzťah, je potrebné naplniť kumulatívne identifikačné znaky, to znamená, aby došlo k naplneniu skutkovej podstaty závislej práce, musia byť tieto znaky pojmu „závislá práca“ jednoznačne a nespochybniteľne preukázané. Z vykonaného dokazovania správneho orgánu prvého stupňa bolo možné prijať záver, že správny orgán nepreukázal naplnenie ani jedného znaku, ktorý pojem závislá práca vymedzuje.“.*

V tejto súvislosti sa aj NS ČR v prípade 21 Cdo 3613/2015 v reakcii na nález ÚS ČR I. ÚS 190/15 vyslovil, že Zákonník práce nie je otvorený vzťahom, ktoré nie sú pracovnoprávne vzťahy, t. j. pre konateľa možno dohodnúť síce niektoré výhody z pracovného práva (ktoré nie sú v rozpore s kogentnými ustanoveniami Obchodného zákonníka), ale to z daného vzťahu nerobí vzťah pracovnoprávny. Napr. ak sa zmluvne priznala dovolenka – konateľ má na ňu právo a môže si ju súdne vymáhať, ale keďže nejde o pracovnoprávny vzťah, nejde ani o závislú prácu a nie sú vyvolané ani následky z hľadiska nedodržania Zákonníka práce (napr. pôsobnosť inšpekcie práce). Zároveň platí aj to, že aj prípadná pracovná zmluva nemôže pokrývať tie činnosti, ktoré spadajú do tzv. obchodného vedenia spoločnosti.

Takáto kvalifikácia (ako zamestnanca) môže mať aj tie dôsledky, že za „zamestnanca“ sú platené zdravotné aj sociálne odvody ako za skutočného zamestnanca (to však v prípadoch posudzovaných súdmi nebolo rozhodujúce, keď sa posudzovala otázka, či ide vôbec o pracovný pomer), avšak v prípade pracovného úrazu alebo iných skutočností môže právny status tejto osoby rozporovať pobočka Sociálnej poisťovne (pozri prípady pred NS SR 4Sžso/29/2007, 7Sžso/32/2010).

V praxi sa v rámci odborných diskusií stretávame s odporúčaniami pokryť niektoré otázky, ktoré by inak spadali do rozsahu závislej práce v obchodnoprávnom zmluvnom type, ktorý je

uzatvorený, t. j. aby štát v rámci kontrolných mechanizmov mal preukázané, že je činnosť pokrytá zmluvným typom. Problém však vzniká v prípade, ak ide aj o majiteľa spoločnosti, ktorý vykonáva činnosti spravidla na základe vlastného rozhodnutia a ide o výkon jeho vlastníckeho práva, ide o jeho podnikanie, a tu uzatvorenie pracovnej zmluvy nikdy nenaplní znak nadriadenosti a podriadenosti, teda nezaloží skutočnú závislú prácu. Pri analyzovaní rozhodovacej praxe súdov možno identifikovať, že niektoré otázky sú nepokryté a právne neustálené. Napr. otázka, ak konateľ spoločnosti, ktorá zamestnáva napr. 40 osôb a ktorý má realizovať aj úlohy vedúceho zamestnanca (§ 9 ods. 3 ZP), t. j. má realizovať riadiace právomoci v pracovnoprávných vzťahoch, avšak v postavení zamestnanca nie je a je problém, aby aj bol, pretože chýba znak podriadenosti, a teda nemôže byť ani v postavení vedúceho zamestnanca.

#### 5.4.6 Minimálna mzda v pracovnoprávných vzťahoch

Ústava v čl. 36 zaručuje zamestnancom právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. V nadväznosti na uvedené, zákonodarca zamestnancom doposiaľ garantoval prostredníctvom zákona č. 663/2007 Z.z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov minimálnu mzdu. Výška minimálnej mzdy bola vždy určená príslušným Nariadením vlády SR, ktoré ustanovovalo sumu minimálnej mzdy pre konkrétny kalendárny rok. Na rok 2020 bola suma minimálnej mzdy určená Nariadením vlády SR č. 324/2019 Z.z. a to na úrovni 580 Eur pre zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou, a u zamestnancov odmeňovaných hodinovo pri 40 hodinovom týždennom pracovnom čase to bolo na úrovni 3,333 Eur za hodinu.

Pre súčasný stav (rok 2021) sa zákonom č. 294/2020 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde a ktorým sa mení a dopĺňa Zákonník práce suma mesačnej minimálnej mzdy určila na 623 eur a suma minimálnej mzdy za každú hodinu odpracovanú zamestnancom bola stanovená na 3,580 eura.

Pod minimálnou mzdou možno chápať najnižšiu možnú mzdu, ktorá musí byť zamestnancovi poskytnutá za plný pracovný úväzok.

ROK	MESAČNÁ MINIMÁLNA MZDA	HODINOVÁ MINIMÁLNA MZDA
2017	435 €	2,500 €
2018	480 €	2,759 €
2019	520 €	2,989 €
2020	580 €	3,333 €
2021	623 €	3,580 €

Keďže navýšenie mesačnej a hodinovej minimálnej mzdy bolo zapracované priamo do novely zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde a Zákonníka práce musela novelu uvedených zákonov schváliť Národná rada Slovenskej republiky. V predchádzajúcich rokoch sa minimálna mzda vždy schvaľovala nariadením vlády, takže sumy hodinovej a mesačnej minimálnej mzdy boli stanovené už na základe nariadení vlády SR pre konkrétne kalendárne roky.

V súlade s § 8 zákona o minimálnej mzde platnom do 31.12.2020 sa suma minimálnej mzdy na nasledujúci kalendárny rok určovala ako 60 % z priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádzal kalendárnemu roku, na ktorý sa určovala suma mesačnej minimálnej mzdy.

Na základe novely zákona účinnej od 1.1.2021 sa minimálna mzda na nasledujúci kalendárny rok určí ako 57 % z priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, na ktorý sa určuje suma mesačnej minimálnej mzdy.

Napríklad priemerná nominálna mesačná mzda v roku 2019 bola v sume 1 092 eur. Podľa zákona o minimálnej mzde platného do 31.12.2020 mala byť mesačná minimálna mzda pre rok 2021 na úrovni 656 eur. Novelou zákona o minimálnej mzde však platí od 1.1.2021 mesačná minimálna mzda vo výške 623 eur, čo predstavuje 57 % z priemernej mesačnej mzdy z roku 2019.

Ďalšou zmenou v zákone o minimálnej mzde je, že pri ustanovenom kratšom týždennom pracovnom čase, ako je 40 hodín týždenne sa suma hodinovej minimálnej mzdy zaokrúhľuje na 3 desatinné miesta. Do 31.12.2020 bolo v platnosti, že pri kratšom ustanovenom týždennom pracovnom čase sa hodinová minimálna mzda zaokrúhľovala na 4 desatinné miesta.

Podľa § 2 ods. 2 zákona o minimálnej mzde je suma minimálnej mzdy za každú hodinu odpracovanú zamestnancom  $1/174$  zo sumy mesačnej minimálnej mzdy. Táto suma sa zaokrúhľuje na 3 desatinné miesta. Pre rok 2021 je stanovená hodinová minimálna mzda vo výške 3,580 eur. Hodinová minimálna mzda pri týždennom pracovnom čase 38,75 hodín je od 1.1.2021 na úrovni 3,695 eur.

**Tabuľka č.7 : Hodinová minimálna mzda v roku 2020 a v roku 2021**

<b>Týždenný pracovný čas (v hod.)</b>	<b>Minimálna mzda 2020 (v eur)</b>	<b>Minimálna mzda 2021 (v eur)</b>	<b>Rozdiel (v eur)</b>
40	3,3330	3,580	0,247
38,75	3,4405	3,695	0,2545
37,50	3,5552	3,819	0,263

#### **5.4.7 Minimálne podmienky odmeňovania v pracovnoprávných vzťahoch podľa súčasnej právnej úpravy**

V zmysle ustanovení §120 Zákonníka je každý zamestnávateľ, u ktorého nie je odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, povinný zamestnancovi poskytnúť mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku určeného pre stupeň náročnosti práce (ďalej len „stupeň“) príslušného pracovného miesta. Ak mzda zamestnanca v kalendárnom mesiaci nedosiahne sumu minimálneho mzdového nároku, zamestnávateľ musí poskytnúť zamestnancovi doplatok v sume rozdielu medzi dosiahnutou mzdou a sumou



minimálneho mzdového nároku ustanoveného pre stupeň patriaci príslušnému pracovnému miestu.

Do tejto mzdy sa nezahŕňa mzda za neaktívnu časť pracovnej pohotovosti na pracovisku (§ 96 ods. 3 Zákonníka práce), mzda za prácu nadčas (§ 121 Zákonníka práce), mzdové zvýhodnenie za prácu vo sviatok (§ 122 Zákonníka práce), mzdové zvýhodnenie za prácu v sobotu (§ 122a Zákonníka práce), mzdové zvýhodnenie za prácu v nedeľu (§ 122b Zákonníka práce), mzdové zvýhodnenie za nočnú prácu (§ 123 Zákonníka práce) a mzdová kompenzácia za sťažený výkon práce (§ 124 Zákonníka práce). Do počtu odpracovaných hodín sa nezahŕňajú hodiny práce nadčas a čas neaktívnej časti pracovnej pohotovosti na pracovisku.

Pracovné miesto je podľa súčasnej právnej úpravy súhrn pracovných činností, ktoré zamestnanec vykonáva podľa druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve.

Zákonodarcu ukladá zamestnávateľovi povinnosť priradiť každému pracovnému miestu stupeň v súlade s charakteristikami stupňov náročnosti pracovných miest uvedenými v prílohe č. 1 Zákonníka práce podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti, ktorej výkon od zamestnanca vyžaduje, v rámci druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve.

V zmysle vyššie uvedeného platí zásada, že minimálnu mzdu je možné dohodnúť so zamestnancom v pracovnom pomere pri uzatváraní pracovnej zmluvy alebo jej zmien len ak od zamestnanca ako zamestnávateľ budem požadovať len výkon pomocných, prípravných alebo manipulačných prác podľa presných postupov a pokynov. Akonáhle v rámci dohodnutého druhu práce predpokladám vyžadovanie náročnejších pracovných činností, nie je prípustné ako mzdovú podmienku vymedziť v pracovných zmluvách minimálnu mzdu, ale práve na základe najnáročnejšej pracovnej činnosti ktorej výkon budem od zamestnanca vyžadovať, je nutné zaradiť pracovné miesto zamestnanca do príslušného stupňa náročnosti práce a tomuto stupňu automaticky prislúcha konkrétny minimálny mzdový nárok, pod ktorý nie je možné mzdu dohodnúť. A to dokonca za predpokladu, že dohodnutá mzda vo výške minimálneho mzdového nároku prislúcha zamestnancovi za odpracovaný ustanovený týždenný pracovný čas, teda napr. za odpracovaných 40 hodín týždenne pri jednozmennej prevádzke. Minimálny mzdový nárok vo všeobecnosti v sebe nezahŕňa zákonne samostatne nárokovateľné mzdové zvýhodnenia za prípadnú prácu nadčas, nočnú prácu, prácu vo sviatok a iné.

Rovnako tak napr. zamestnankyňa na pracovnej pozícii upratovačka vykonávajúca manipulačné, pomocné práce podľa presných postupov môže byť odmeňovaná minimálnou mzdou, avšak zamestnanec od ktorého sa požaduje aby vykonával napr. práce spojené s hmotnou zodpovednosťou (predavačka, pokladníčka), alebo zamestnanec od ktorého sa vyžaduje odborná spôsobilosť na činnosť (pracovník od ktorého sa za účelom výkonu práce vyžaduje zbrojný preukaz, odborná spôsobilosť, vodič vozidla, obsluha motorového vozíka a iné) už musia byť odmeňovaný mzdou vyššou – prislúchajúcou druhému stupňu náročnosti práce a to aj v prípade, ak sa v pracovnej zmluve dohodli iba na minimálnej mzde. Zamestnancovi, ktorý napr. riadi jednoduché procesy u zamestnávateľa (majster vo výrobe) musí zamestnávateľ vyplácať mzdu zodpovedajúcu tretiemu stupňu náročnosti práce a to i napriek tomu, že by si boli bývali dohodli v pracovnej zmluve mzdové podmienky na úrovni minimálnej mzdy.

Na minimálny mzdový nárok podľa stupňov náročnosti práce vo vzťahu k minimálnym mzdovým podmienkam majú nárok len zamestnanci pracujúci v pracovnom pomere. So zamestnancami - dohodármi pracujúcimi na základe dohôd vykonávaných mimo pracovného pomeru je možné dohodnúť minimálnu mzdu aj s prihliadnutím na skutočnosť, že vykonávajú náročnejšie pracovné činnosti inak prislúchajúce do vyšších stupňov podľa prílohy č.1 Zákonníka práce. Napríklad s vodičom pracujúcim v pracovnom pomere možno dohodnúť mzdu vo výške minimálneho mzdového nároku stanoveného pre 2. stupeň náročnosti práce, t.j. v roku 2021 minimálne v sume 739 eur. Takýto vodič pracujúci na dohodu už však môže byť odmeňovaný minimálnou mzdou t.j. na úrovni 623 eur mesačne pre rok 2021.

Od 1.1.2021 sa zmenil aj vzorec na výpočet minimálneho mzdového nároku pre konkrétne stupne náročnosti práce. Podľa Zákonníka práce účinného do 31.12.2020 sa sadzba minimálneho mzdového nároku pre príslušný stupeň náročnosti práce vypočítala ako násobok hodinovej minimálnej mzdy pri ustanovenom týždennom pracovnom čase 40 hodín alebo minimálnej mzdy v eurách za mesiac pri zamestnancoch odmeňovaných mesačnou mzdou a koeficienta minimálnej mzdy. Vzorec platný do 31.12.2020 pre výpočet minimálnej mzdy napríklad pre tretí stupeň náročnosti práce bol nasledovný:  $1,8 * \text{minimálna mzda 2020}$ .

**Tabuľka č. 8: Koeficient pre minimálne mzdové nároky do 31.12.2020**

Stupeň náročnosti	Koeficient min. mzdy
1	1,0
2	1,2
3	1,4
4	1,6
5	1,8
6	2,0

Po novom sa v súčasnosti suma minimálneho mzdového nároku zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou pre príslušný stupeň na príslušný kalendárny rok vypočíta ako súčet rozdielu medzi sumou mesačnej minimálnej mzdy určenej na príslušný kalendárny rok a sumou mesačnej minimálnej mzdy určenej na rok 2020 a súčinu sumy mesačnej minimálnej mzdy určenej na rok 2020 a koeficientu minimálnej mzdy. Suma minimálneho mzdového nároku pre príslušný stupeň na príslušný kalendárny rok za každú hodinu odpracovanú zamestnancom pri ustanovenom týždennom pracovnom čase 40 hodín je 1/174 zo sumy minimálneho mzdového nároku podľa prvej vety.

Od 1.1.2021 sa teda minimálny mzdový nárok zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou pre príslušný stupeň náročnosti práce ráta ako (minimálna mzda pre konkrétny rok - minimálna mzda 2020) + (minimálna mzda 2020 \* koeficient pre príslušný stupeň náročnosti práce).

**Tabuľka č.9: Porovnanie minimálnych mzdových nárokov v rokoch 2020 a 2021**

Stupeň náročnosti	Minimál. mzdové nároky 2020	Minimál. mzdové nároky 2021	ROZDIEL
1	<b>580</b>	<b>623</b>	<b>43</b>
2	<b>696</b>	<b>739</b>	<b>43</b>
3	<b>812</b>	<b>855</b>	<b>43</b>
4	<b>928</b>	<b>971</b>	<b>43</b>
5	<b>1044</b>	<b>1087</b>	<b>43</b>
6	<b>1160</b>	<b>1203</b>	<b>43</b>

Hodinový minimálny mzdový nárok pre konkrétny stupeň náročnosti práce pri týždennom pracovnom čase 40 hodín sa od 1.1.2021 vypočíta ako 1/174 z minimálneho mzdového nároku vypočítaného pre zamestnancov odmeňovaných mesačnou mzdou.

Tabuľka č.10: Prehľad minimálnych mzdových nárokov podľa zmennosti

Stupeň náročnosti prac. miesta	Koefficient minimálnej mzdy	Hodinové sadzby v € pre ustanovený pracovný čas			Mesačné sadzby v eurách
		40 hodín týždenne	38,75 hodiny týždenne	37,5 hodiny týždenne	
<b>1</b>	<b>1,0</b>	<b>3,580</b>	<b>3,695</b>	<b>3,819</b>	<b>623</b>
<b>2</b>	<b>1,2</b>	<b>4,247</b>	<b>4,384</b>	<b>4,530</b>	<b>739</b>
<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>4,914</b>	<b>5,073</b>	<b>5,242</b>	<b>855</b>
<b>4</b>	<b>1,6</b>	<b>5,580</b>	<b>5,760</b>	<b>5,952</b>	<b>971</b>
<b>5</b>	<b>1,8</b>	<b>6,247</b>	<b>6,449</b>	<b>6,663</b>	<b>1087</b>
<b>6</b>	<b>2,0</b>	<b>6,914</b>	<b>7,137</b>	<b>7,375</b>	<b>1203</b>

V prípade, ak dozorný orgán štátu zistí, že zamestnávateľ si neplní povinnosť poskytovať mzdu vo výške minimálneho mzdového nároku ide o *správny delikt*.<sup>401</sup>

Formulácia správneho deliktu znie nasledovne: *Zamestnávateľ neposkytol zamestnancom (pracovník SBS, vodič, administratívni pracovníci) v presne vymedzenom období, mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku určeného pre stupeň náročnosti práce príslušného pracovného miesta, čím porušil § 120 ods. 1 Zákonníka práce.*

*Napr. Zamestnanec vykonával činnosť v zmysle zákona o súkromnej bezpečnosti – odborná spôsobilosť bola predpokladom a podmienkou výkonu jeho činnosti, bola zamestnávateľom vyžadovaná spolu s podmienkou oprávnenia na držanie zbrane, alebo zamestnanec vykonával administratívne práce spojené s hmotnou zodpovednosťou a prácou s finančnými prostriedkami. Zamestnávateľ neposkytol tomuto zamestnancovi mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku príslúchajúcemu najmenej druhému stupňu náročnosti*

<sup>401</sup> V slovenskom právnom poriadku nenájdeme legálnu definíciu správneho deliktu. Môžeme však povedať, že ide spravidla o protiprávne konanie, ktorého znaky sú uvedené v právnom predpise, za ktoré orgán verejnej správy, resp. správny orgán ukladá sankcie ustanovené administratívno-právnou formou.

práce podľa charakteristiky stupňov náročnosti práce, ktoré tvoria prílohu č.1 Zákonníka práce.

Vyššie uvedené skutočnosti, ktoré boli zistené môžu zároveň nasvedčovať tomu, že v prípade neposkytovania mzdy vo výške minimálneho mzdového nároku mohla byť naplnená popri správnom delikte aj skutková podstata trestného činu v zmysle § 214 ods. 1 Trestného zákona.<sup>402</sup>

I keď minimálny mzdový nárok predstavuje nárokovateľnú zložku mzdy zamestnanca, z hľadiska subjektívnej stránky skutkovej podstaty trestného činu sa vyžaduje úmyselné zavinenie.

Právny názor na trestnosť činu neposkytnutia mzdy vo výške minimálneho mzdového nároku nie je v praxi ustálený. Obzvlášť za predpokladu, že so zamestnancom, ktorému v zmysle Zákonníka práce prislúcha mzda vyššia ako minimálna mzda, sa zvyčajne dohodne v pracovnej zmluve pri vzniku pracovného pomeru minimálna mzda. Otáznou je prejav vôle zamestnanca, či vyjadril súhlas s minimálnou mzdou. V zmysle pracovného práva právny úkon, ktorým sa zamestnanec vopred vzdá svojho práva, je neplatný. V tomto kontexte sa nároku na minimálny mzdový nárok zamestnanec nemôže vzdať, no zostáva otáznou pre ustálenie právnej praxe, či poskytnutie dohodnutej minimálnej mzdy namiesto zákonom požadovaného minimálneho mzdového nároku nezakladá trestnoprávnu zodpovednosť. Zo skúseností je možné uviesť, že orgány činné v trestnom konaní vyžadujú v prípade zistenia orgánom vykonávajúcim dozor nad dodržiavaním pracovnoprávnych predpisov, aby im takéhoto konania zamestnávateľa boli oznamované.

#### 5.4.8 Mzda za rovnakú prácu a za prácu rovnakej hodnoty

Zásada poskytovania rovnakej mzdy za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty pre muža a ženu je jednou zo základných požiadaviek EÚ a je zakotvená v čl. 141 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v konsolidovanom znení, ktorá zaväzuje každý členský štát

<sup>402</sup> Skutková podstata trestného činu podľa §214 ods. 1 Trestného zákona znie: „Kto ako štatutárny orgán právnickej osoby alebo fyzická osoba, ktorá je zamestnávateľom, alebo ich prokurista nevyplatí svojmu zamestnancovi mzdu, plat alebo inú odmenu za prácu, náhradu mzdy alebo odstupné, na ktorých vyplatenie má zamestnanec nárok, v deň ich splatnosti, hoci v tento deň mal peňažné prostriedky na ich výplatu, ktoré nevyhnutne nepotreboval na zabezpečenie činnosti právnickej osoby alebo činnosti zamestnávateľa, ktorý je fyzickou osobou, alebo vykoná opatrenia smerujúce k zmareniu vyplatenia týchto peňažných prostriedkov, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.“

na zabezpečovanie princípu rovnakej odmeny mužov a žien za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty. Súčasne je táto požiadavka premietnutá aj do smernice Rady 75/117/EHS o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa uplatňovania zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy. Smernicou sa sleduje odstránenie akejkoľvek diskriminácie z dôvodu pohlavia v súvislosti so všetkými aspektmi a podmienkami odmeňovania za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty. Táto požiadavka je upravená zároveň aj v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania a tiež v Dohovore MOP č. 100 o rovnakom odmeňovaní pracujúcich mužov a žien za prácu rovnakej hodnoty. V zmysle uvedených smerníc zásada rovnakej odmeny znamená odstránenie akejkoľvek diskriminácie z dôvodu pohlavia v súvislosti so všetkými aspektmi a podmienkami odmeňovania za rovnakú prácu alebo za prácu, ktorej sa prisudzuje rovnaká hodnota.

Zákonník práce následne pojednáva o takých mzdových podmienkach, ktoré musia byť dohodnuté bez akejkoľvek diskriminácie podľa pohlavia. Ustanovenie §119a Zákonníka práce, z ktorého uvedená povinnosť vyplýva, sa vzťahuje na každé plnenie za prácu, ako aj na plnenia, ktoré sa vyplácajú alebo sa budú vyplácať v súvislosti so zamestnaním podľa iných ustanovení Zákonníka práce alebo podľa osobitných predpisov.

Ženy a muži majú právo na rovnakú mzdu za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty. Za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty sa považuje:

- práca rovnakej alebo porovnateľnej zložitosti,
- práca rovnakej alebo porovnateľnej zodpovednosti a namáhavosti,
- práca, ktorá je vykonávaná v rovnakých alebo porovnateľných pracovných podmienkach,
- práca pri dosahovaní rovnakej alebo porovnateľnej výkonnosti a výsledkov práce v pracovnom pomere u toho istého zamestnávateľa.

Ak zamestnávateľ uplatňuje systém hodnotenia pracovných miest, hodnotenie musí vychádzať z rovnakých kritérií pre mužov a ženy bez akejkoľvek diskriminácie podľa pohlavia. Pri posudzovaní hodnoty práce ženy a muža môže zamestnávateľ okrem kritérií uvedených v vyššie uplatniť ďalšie objektívne merateľné kritériá, ktoré sa dajú uplatniť na všetkých zamestnancov bez rozdielu pohlavia.

Všetky v tejto časti uvedené podmienky odmeňovania za rovnakú resp. porovnateľnú prácu a za prácu rovnakej resp. porovnateľnej hodnoty sa vzťahujú aj na zamestnancov rovnakého pohlavia, ak vykonávajú rovnakú (porovnateľnú) prácu alebo prácu rovnakej (porovnateľnej) hodnoty.

Inšpekcia práce v rámci výkonu inšpekcie práce kontroluje okrem iného aj dodržiavanie rovnosti odmeňovania žien a mužov za rovnakú prácu a prácu rovnakej hodnoty v zmysle ustanovenia § 119a Zákonníka práce.

Ustanovili sa kritéria pre posudzovanie hodnoty práce. Systém hodnotenia práce (pracovných miest) uplatňovaný zamestnávateľom musí vychádzať z rovnakých kritérií pre mužov a ženy bez akejkoľvek diskriminácie podľa pohlavia. Okrem kritérií zložitosti, zodpovednosti, namáhavosti, pracovných podmienok a výsledkov práce môže zamestnávateľ na účely posúdenia hodnoty práce uplatniť ďalšie objektívne merateľné kritéria uplatniteľné na všetkých zamestnancov bez rozdielu pohlavia.

Dôležitým aspektom dozornej činnosti štátnej politiky ochrany práce je najmä preventívne pôsobenie na zamestnávateľov v kontrolovanej oblasti. Dozor nad dodržiavaním rovnosti odmeňovania je vykonávaný ov aj na základe podaných podnetov a oznámení. Rozdiely v oblasti odmeňovania žien a mužov sú často zapríčinené tak priamou diskrimináciou ako aj štrukturálnymi nerovnosťami, ktorými sú segregácia v odvetviach, profesiách a zaužívaných pracovných modeloch.

Zákonník práce garantuje zamestnancom uplatňovanie zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami pri poskytovaní mzdy a výslovne vylučuje akúkoľvek diskrimináciu priamu aj nepriamu. Zákonníkom práce je zavedený inštitút minimálneho mzdového nároku v zmysle zásady zásluhovosti, vyjadrený v ohodnotení vykonávanej práce podľa jej zložitosti, namáhavosti a zodpovednosti zamestnanca za vykonanú prácu, pričom sa vychádza z najnáročnejšej činnosti, ktorej výkon sa od zamestnanca vyžaduje v rámci druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve bez akejkoľvek diskriminácie podľa pohlavia.

#### 5.4.9 Mzda za rovnakú prácu a za prácu rovnakej hodnoty

Téma diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch je citlivou a aktuálnou témou, v súčasnosti prevládajúcou v aplikačnej praxi. Všeobecne možno konštatovať, že zákaz diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch platí pri všetkých právnych úkonoch, dokonca ešte pred vznikom samotného pracovného vzťahu. Osobitnou kapitolou v tejto problematike je práve zásada rovnosti odmeňovania, teda nediskriminácie pri odmeňovaní zamestnancov.

Právna úprava odmeňovania neukladá zamestnávateľom len povinnosť danú ustanovením §120 Zákonníka práce. V zmysle ktorého je každý zamestnávateľ, u ktorého nie je odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, povinný zamestnancovi poskytnúť mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku. Minimálny mzdový nárok v kontexte najnáročnejšej pracovnej činnosti požadovanej od zamestnanca ako keby len určoval prvý stupeň zákonnej povinnosti. Ako zamestnávateľ môžem síce uzatvoriť napr. s vodičom pracovnú zmluvu s vymedzením dohodnutej mzdy na úrovni minimálneho mzdového nároku pre druhý stupeň náročnosti práce, t.j. v súčasnosti vo výške 739 eur/mesiac pri rozvrhovaní práce v rámci jednozmennej prevádzky, no zároveň nie je zákonom prípustné dohodnúť mzdu s ďalším takýmto vodičom, od ktorého sa požadujú porovnateľné práce v porovnateľných podmienkach na úrovni rádovo vyššej (napr. vo výške 900 EUR). Pre úplnosť a spresnenie zákonnej požiadavky vo vzťahu k odmeňovaniu, za predpokladu splnenia požiadavky v odmeňovaní na úrovni minimálnych mzdových nárokov, právny poriadok následne vymedzuje ďalšiu požiadavku kladenú na rovnosť odmeňovania.

**Teda ak poskytuje zamestnávateľ zamestnancovi nižšiu mzdu než jeho kolegovi na tej istej pracovnej pozícii bez toho, aby to odôvodňovali objektívne kritériá, taký postup zamestnávateľa možno hodnotiť tak, že je porušením platnej právnej úpravy s možnosťou domáhať sa zamestnancových nárokov na rovnosť v odmeňovaní.**

Jednou zo základných zásad pracovného práva pri odmeňovaní zamestnancov je zásada rovnakej mzdy za rovnakú prácu, resp. za prácu rovnakej hodnoty.

Táto zásada je upravená v ustanovení § 119 a ods. 2 Zákonníka práce. V zmysle príslušného ustanovenia je rovnakou prácou, resp. prácou rovnakej hodnoty nielen skutočne rovnaká práca a práca s úplne rovnakou hodnotou.

Za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty právny poriadok SR predpokladá prácu rovnakej alebo porovnateľnej zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti, ktorá je



vykonávaná v rovnakých alebo porovnateľných pracovných podmienkach a pri dosahovaní rovnakej alebo porovnateľnej výkonnosti a výsledkov práce v pracovnom pomere u toho istého zamestnávateľa.

Teda v zmysle zákona je rovnakou prácou resp. prácou rovnakej hodnoty aj práca porovnateľnej zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti a stačí na naplnenie znakov rovnakej práce keď je táto vykonávaná v porovnateľných pracovných podmienkach a pri dosahovaní porovnateľnej výkonnosti a výsledkov práce samozrejme za predpokladu, že porovnávame zamestnancov u toho istého zamestnávateľa.

Ustanovenia §119a ods.1 a 2 Zákonníka práce zamestnávateľom prikazujú, že mzdové podmienky musia byť dohodnuté bez akejkoľvek diskriminácie podľa pohlavia. Toto ustanovenie sa vzťahuje na každé plnenie za prácu, ako aj na plnenia, ktoré sa vyplácajú alebo sa budú vyplácať v súvislosti so zamestnaním podľa iných ustanovení Zákonníka práce alebo podľa osobitných predpisov. Ženy a muži majú právo na rovnakú mzdu za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty.

Aj napriek skutočnosti, že primárnym cieľom právnej úpravy diskriminácie v odmeňovaní, ktorá má základy v európskom práve, je zamedziť diskriminácii žien voči mužom pri mzdových podmienkach súvisiacich s prácou, tak ako to vyplýva aj z ustanovenia § 119a ods. 4 Zákonníka práce, **zásada rovnakej mzdy za prácu rovnakej hodnoty sa však musí aplikovať aj pri zamestnancoch rovnakého pohlavia, teda ak vykonávajú rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty, t.j. ako sme už uviedli vyššie stačí ak ide o porovnateľnú prácu, porovnateľnej zložitosti, zodpovednosti, alebo namáhavosti.**

Vyššie uvedené skutočnosti sú podporené aj v §119a ods.3 Zákonníka práce, ktorý ukladá povinnosť zamestnávateľovi pre prípady uplatňovania systému hodnotenia pracovných miest. Toto hodnotenie musí vychádzať z rovnakých kritérií pre mužov a ženy bez akejkoľvek diskriminácie podľa pohlavia. Pri posudzovaní hodnoty práce ženy a muža môže zamestnávateľ okrem kritérií uvedených v §119a ods. 2 Zákonníka práce (porovnateľná zložitosť, zodpovednosť a namáhavosť práce, práca vykonávaná v porovnateľných pracovných podmienkach a pri dosahovaní porovnateľnej výkonnosti a výsledkov práce) uplatniť ďalšie objektívne merateľné kritériá, ktoré sa dajú uplatniť na všetkých zamestnancoch bez rozdielu pohlavia.

Žiaľ dlhodobo často dochádza k prípadom **diferenciácie miezd z dôvodu odlišného miesta výkonu práce, samozrejme u toho istého zamestnávateľa**. Predmetný postup je častou praxou veľkých spoločností, ktoré majú pobočky vo viacerých regiónoch Slovenska, či už ide o obchodné reťazce, alebo výrobné závody s pobočkami po Slovensku resp. časté sú prípady pobočiek administratív v rôznych odvetviach národného hospodárstva. Zamestnanci na tej istej pracovnej pozícii s miestom výkonu práce napr. v Bratislave, teda v ekonomicky silnejšom regióne sú často ohodnocovaní neporovnateľne vyššou mzdou než zamestnanci s miestom výkonu práce v chudobnejších regiónoch. Zamestnávateľia rozdielnosť odmeňovania svojich zamestnancov na rovnakých pracovných pozíciách s miestom výkonu práce v rôznych regiónoch argumentujú vyššími nákladmi ich zamestnancov na život v bohatšom regióne. Častý argument sa tiež opiera o skutočnosť, že nominálna mzda zamestnancov vykonávajúcich rovnakú prácu v rôznych regiónoch síce nie je totožná, ale totožná je ich reálna mzda, t.j. ich kúpna sila. V preklade teda zamestnanec žijúci resp. pracujúci v hlavnom meste SR má komplexne vyššie náklady na bežné ľahko porovnateľné životné komodity v porovnaní so zamestnancom z malého regiónu, na kúpu toho istého musí často vynaložiť vyššie výdavky.

V Českej republike prinieslo jasno v tejto veci nedávne súdne konanie, ktoré bolo právoplatne skončené rozsudkom Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 21 Cdo 3955/2018 zo dňa 20.07.2020. V tomto rozhodnutí súd dospel k záveru, že cit.: *"Jistě není pochyb o tom, že sociálněekonomické podmínky dané lokality ovlivňují trh práce jak na straně nabídky, tak na straně poptávky. Je zřejmé, že lokality (města a regiony) s vyšší mírou koncentrace státních orgánů, vědeckých, vzdělávacích, kulturních a dalších významných (státních i nestátních) institucí, s vyšší hustotou zabydlení (obvykle spojenou též s vyšší kupní silou obyvatel) a počtem potenciálních zaměstnanců (včetně zaměstnanců s odbornou kvalifikací a vysokoškolským vzděláním), se vyznačují (mohou vyznačovat) rovněž vyššími cenami bydlení, dopravy, zboží a služeb. V důsledku uvedených skutečností jsou tyto lokality rovněž spojeny s vyšší koncentrací zaměstnavatelů (zejména zaměstnavatelů s celostátní působností, s přeshraničním dosahem, včetně nadnárodních korporací a zahraničních investorů), kteří mohou nabídnout lepší pracovní podmínky spočívající zejména ve vyšším mzdovém ohodnocení oproti regionům a obcím, kde tyto předpoklady nejsou (nemohou být) naplněny. Jinými slovy, skutečnost, že nabídka na trhu práce je v těchto městech (regionech) vyšší, má své logické dopady ve výši*

mzdy zamestnanců, o něž zaměstnavatelé "bojují" nabídkou lepších pracovních podmínek, včetně mzdových, tj. ve vyšší obecné ceně (hodnotě) práce.

***Uvedené však přesto neopodstatňuje závěr, že je zachována zásada rovného zacházení v odměňování zamestnanců téhož zaměstnavatele, kteří vykonávají srovnatelnou práci v rozdílných regionech České republiky, i v případě, kdy jsou tito zamestnanci odměňováni různou mzdou zaměstnavatelem stanovenou (určenou) nebo sjednanou s přihlédnutím k sociálněekonomickým podmínkám daného regionu, ve kterém vykonávají práci. Přijetí tohoto závěru by znamenalo, že komparační kritérium spočívající ve srovnání "obtížnosti pracovních podmínek", za nichž je práce konána, zahrnuje jak podmínky vlastního pracoviště, tak i vnější podmínky (širší společenské a ekonomické prostředí), za nichž zaměstnavatel (jeho organizační jednotka, pracoviště) v daném regionu působí."***

Z citovaného rozhodnutia vyplýva, že odlišné miesto výkonu práce, bohatší resp. chudobnejší región sám o sebe nemôže byť dôvodom na rozdielnosť v odmeňovaní, teda na diferenciáciu miezd zamestnancov. Aj napriek tomu, že ide o rozhodnutie českého súdu vychádzajúceho z českej právnej úpravy, ktorá je síce v niektorých detailoch odlišná od tej slovenskej, ale rovnako vychádza z európskeho práva, možno jednoznačne konštatovať predmetný záver aj pre aplikáciu v podmienkach Slovenskej republiky.

Samotná skutočnosť, že náklady na život sú vyššie v Bratislave ako v chudobnejších regiónoch, nemôže byť dôvodom na rozdielnosť v odmeňovaní. Napr. obchodné reťazce predsa predávajú tovar v Bratislave za rovnakú cenu za akú ho predávajú aj v chudobnejších častiach Slovenska. Iné prevádzkové náklady ako napríklad zásobovanie, voda, plyn, elektrická energia atď. sú pritom porovnateľné. Nie je teda minimálne právny dôvod na to, aby zamestnanci z chudobnejších regiónov dostávali za rovnakú prácu nižšiu mzdu než zamestnanci v Bratislave, pokiaľ pracujú u toho istého zamestnávateľa.

Žiaľ ako sme už uvádzali, výskyt protiprávných konaní v nerovnosti odmeňovania v podmienkach Slovenskej republiky je všeobecne známy a v značnej miere spôsobený návykmi zamestnávateľov z minulých desaťročí, nevedomujúc si zo strany zamestnávateľov požiadavky modernej európskej legislatívy aplikovanej do právnych poriadkov členských štátov EÚ.

Predpokladáme, že práve v tejto súvislosti podľa súčasnej právnej úpravy v kontexte ostatnej novely Zákonníka práce (zákon č. 376/2018 Z.z.) slovenský parlament schválil dňa 7.12.2018 zákaz uloženia povinnosti zamestnancovi zachovávať mlčanlivosť o jeho

pracovných podmienkach vrátane mzdových podmienok a o podmienkach zamestnávania. Zavedenie tohto zákazu odôvodnil s cieľom zabrániť sociálnemu dumpingu, najmä v mzdovej oblasti, a to v súvislosti s rozširujúcimi možnosťami zamestnávania občanov z tretích krajín t.j. mimo EÚ.

Teda od 1.1.2019 ustanovenia pracovnej zmluvy alebo inej dohody vrátane dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ktorými sa zamestnanec zaväzuje zachovávať mlčanlivosť o svojich pracovných podmienkach vrátane mzdových podmienok a o podmienkach zamestnávania, sú zo zákona neplatné.

Taktiež nikto nesmie byť na pracovisku prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že nezachová mlčanlivosť o svojich pracovných podmienkach vrátane mzdových podmienok a o podmienkach zamestnávania.

To znamená, že od januára 2019 zamestnávateľa nemajú možnosť vynútiť si od zamestnancov mlčanlivosť o ich mzde ako podmienku či už v pracovnej zmluve alebo inej dohode a nebudú už môcť postihovať zamestnancov, ak prezradia výšku svojej mzdy. Prípadné ustanovenia v pracovnej zmluve alebo v inej dohode týkajúce sa záväzku mlčanlivosti o svojej mzde alebo o iných podmienkach zamestnávania sú teda v súčasnosti neplatné.

V súvislosti s prípadným nedodržaním tohto zákazu má zamestnanec právo podať zamestnávateľovi sťažnosť a zamestnávateľ je povinný na sťažnosť zamestnanca bez zbytočného odkladu odpovedať, vykonať nápravu, upustiť od takého konania a odstrániť jeho následky. Zamestnanec, ktorý sa domnieva, že zamestnávateľ nedodrжал vyššie uvedené podmienky, sa môže obrátiť okrem iného aj na súd a domáhať sa právnej ochrany súdnou cestou. V prípade inšpekcie práce zo strany Inšpektorátu práce hrozí zamestnávateľovi za nedodržanie tohto zákazu pokuta až do výšky 100 000 EUR.

Ustanovenie §13 ods.5 Zákonníka práce upravuje zákaz zo strany zamestnávateľa, no zároveň otázku dobrovoľnosti upravuje pracovných podmienok upravuje §43 Zákonníka práce. V tomto smere takýto zákaz nemôže byť vyjadrený ani v žiadnom vnútornom predpise zamestnávateľa napr. pracovný poriadok, smernica, ani nemôže byť daný takýto príkaz či pokyn. Zaradenie tohto zákazu pod §13 Zákonníka práce súvisí s cieľom zabrániť zamestnávateľovi v prípadnom diskriminačnom konaní voči zamestnancovi (napr. nevýhodnejšie podmienky), pričom napr. v praxi v pracovnej zmluve zamestnávateľ so

zamestnancom dohodol mlčanlivosť a prípadne aj sankcie za jej porušenie s cieľom odradiť zamestnanca, aby hovoril s inými zamestnancami o svojej mzde a aby sa dozvedel aj o mzde iných zamestnancov. V praxi je žiaľ častá „nevedomosť“ zamestnanca o jeho právach a neuplatniteľnosti a vymožiteľnosti nezákonného záväzku zo strany zamestnávateľa.

Ak zamestnávateľ poruší takýto zákaz, zamestnanec nie je povinný spravovať sa takýmto pokynom, príkazom, alebo vnútorným predpisom. Aj podľa §47 ods.3 písm. a) Zákonníka práce zamestnávateľ nesmie posudzovať ako nesplnenie povinnosti, ak zamestnanec odmietne vykonať prácu alebo splniť pokyn, ktoré sú v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo s dobrými mravmi.

Jedným zo zaujímavých zistení porušenia Zákonníka práce v praxi zo strany orgánov inšpekcie práce bola skutočnosť, že u zamestnávateľov došlo k rozdielnemu odmeňovaniu novoprijatých zamestnancov a zamestnancov, ktorí u zamestnávateľa pracovali niekoľko mesiacov, resp. rokov. Uvedený stav sa javí ako nepochopiteľný, s vynárajúcou sa otázkou, prečo novoprijatí zamestnanci dostávali vyššiu ponuku už pri nástupe do zamestnania ako pracovne starí, profesne erudovanejší a skúsenejší zamestnanci na rovnakých pracovných pozíciách. Uvedený, na prvý pohľad neuveriteľný stav na trhu práce bol spôsobovaný nedostatkom prevažne manuálnej pracovnej sily, čo zapríčiňovalo nábor zamestnancov aj za vyšších finančných podmienok s „účelovým“ opomenutím dorovnania mzdových podmienok pôvodným zamestnancom na rovnakej pozícii aspoň na úroveň tých novoprijatých.

V ďalšom zo zaujímavých prípadov zachytených inšpekciou práce šlo o pozíciu operátora vo výrobe u veľkého zamestnávateľa, kde všetci dotknutí zamestnanci mali dohodnutý rovnaký druh práce, ich stručná charakteristika druhu práce sa zhodovala vo všetkých činnostiach a pracovali na rovnakom pracovisku a vykonávali rovnakú prácu. Zamestnávateľ skutočnosť rozdielnosti odmeňovania odôvodňoval rozdielnou vzdelanostnou úrovňou zamestnancov, ktorí pracovali na tejto pozícii, avšak na pozíciu neboli zo strany zamestnávateľa požadované špecifické požiadavky vo vzťahu k vzdelaniu a kvalifikačných predpokladov.

Inšpektorát práce konštatoval v týchto prípadoch nasledovné porušenie Zákonníka práce, cit.:

*„Zamestnávateľ nedohodol rovnaké mzdové podmienky za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty na pracovnej pozícii Operátor zamestnancov: zamestnanec X.Y,*

*Pracovná zmluva zo dňa 01.05.2020, Operátor /dohodnutá mzda 4,50- € za hodinu/ v období ....., zamestnanec X.Z, Pracovná zmluva zo dňa 01.01.2018, Operátor /dohodnutá mzda 4,00 - € za hodinu / v období ....., zamestnanec S.A, Pracovná zmluva zo dňa 01.01.2012, Operátor, /dohodnutá mzda 3,58- € za hodinu ( minimálna mzda) / v období ....., čím porušil § 119a ods. 1 a 2 zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov.“*

Uvedení zamestnanci pracovali na pozícii Operátor a stručná charakteristika ich dohodnutého druhu práce bola rovnaká a znela: „Vykonáva operácie vo výrobe v súlade s operačnými štandardami a inštrukciami za účelom dosiahnutia výrobného plánu a požadovanej kvality. Manipuluje s materiálom a hotovými výrobkami v súlade s operačnými štandardami a inštrukciami za účelom zabezpečenia plynulého toku materiálu a hotových výrobkov“.

V rámci opatrení inšpektoráty práce nariaďujú odstrániť protiprávny stav ( doplatiť zamestnancom rozdiel mzdy ) a zamedziť do budúcnosti opakovaniu porušení právnych predpisov .

Zásada rovnakého zaobchádzania so zamestnancami v oblasti odmeňovania sa aplikuje aj v prípade, že ide o zamestnancov jedného zamestnávateľa pracujúcich na pobočkách v rôznych regiónoch, napr.: zamestnávateľ X má zamestnanca A pracujúceho ako zvarač na pobočke v Bratislave a zamestnanca B pracujúceho na tej istej pozícii a vykonávajúceho rovnakú prácu na pobočke v Košiciach. Ak zamestnanec A a zamestnanec B vykonávajú rovnaké práce alebo práce rovnakej hodnoty, za výkon týchto prác im musí byť zaplatená rovnaká mzda. Fakt, že v Košiciach je nižšia priemerná mzda než v Bratislave, neobstojí ako argument zamestnávateľa pre nižšiu mzdu jeho zamestnanca B v Košiciach.

**Ako by mal teda zamestnanec postupovať v prípade ak dostáva nižšiu mzdu než jeho kolega vykonávajúci rovnakú prácu, resp. prácu rovnakej hodnoty bez toho, aby to odôvodňovali objektívne kritériá? V prvom rade by mal zamestnanec požiadať zamestnávateľa o dorovnanie mzdy a zároveň o doplatenie rozdielu v mzde za obdobie, kedy dochádzalo k nedôvodným rozdielom, teda obdobie, v ktorom dochádzalo k porušovaniu zásady rovnakej mzdy za prácu rovnakej hodnoty.**

V prípade, že zamestnávateľ tejto žiadosti dobrovoľne nevyhoví, je vhodné **podat' podnet na výkon kontroly zo strany miestne príslušného inšpektorátu práce.** Takýto

podnet je možné podať aj telefonicky, poštovým podnikom, elektronicky, prípadne osobne na príslušnom inšpektoráte práce. Ak inšpektorát práce zistí porušenie ustanovenia § 119a Zákonníka práce, uloží zamestnávateľovi okrem pokuty aj opatrenia na nápravu. Zamestnávateľovi bude nariadené prijať opatrenia na odstránenie protiprávneho stavu. Zamestnávateľ je zo zákona povinný splniť všetky nariadené opatrenia.

Pokiaľ zamestnávateľ nedorovná zamestnancovi mzdu a nedoplatí rozdiel v mzde ani po záveroch a nariadeniach inšpektorátu práce, sankcia za nesplnenie opatrení sa spravidla výrazne zvýši. Zamestnanec taktiež môže  **podať žalobu na súd**, ktorou sa bude od zamestnávateľa domáhať doplatenia rozdielu vo mzde. Žalobu možno samozrejme podať aj bez podnetu na inšpektorát práce, avšak z aplikačnej praxe možno konštatovať, že v drvivej väčšine prípadov zamestnávateľa splnia záväzky zistené inšpekciou práce a protiprávny stav odstránia doplatením predmetných rozdielov. Je to totiž pre zamestnávateľa lacnejšie v porovnaní s prijatím ďalšej zodpovednosti za nesplnenie nariadených opatrení inšpekciou práce, tu by boli sankcie spravidla vyššie ako dlžná suma zamestnancom. Inšpektoráty práce súčasne kontrolovaný subjekt zaviazujú na prijatie opatrení zamedzujúcich opakovaniu sa predmetného nedostatku do budúcnosti. Opakovanie predmetných zistení je následne tiež spravidla zaťažované vyššími sankciami v porovnaní s prvotným nálezom porušenia predpisov.

#### **5.4.10 Právne požiadavky na odmeňovanie zamestnancov ADZ a zodpovednosť zamestnávateľa – odberateľa za nedodržanie mzdových povinností agentúrou.**

Zásada rovnakého odmeňovania sa nevzťahuje len na kmeňových zamestnancov zamestnávateľa, ale aj na zamestnancov, ktorí sú dočasne pridelení na výkon k práci k inému tzv. užívateľskému zamestnávateľovi.

Inštitút dočasného zamestnávania patrí k najrozšírenejším službám na trhu. Táto služba je prísne regulovaná štátom a všetky spoločnosti musia dodržiavať stanovené podmienky. Takáto forma zamestnávania je pre zamestnávateľov - objednávateľov jednoduchšia vzhľadom na rýchlejšiu a efektívnejšiu reakciu agentúry pri nástupe, či výstupe zamestnanca do a z pracovného procesu. Je preto bežnou praxou najmä väčších firiem, ktoré majú napr. sezónne výkyvy, či výrazne zmeny v dopyte, využívanie práve inštitútu dočasného zamestnávania, s cieľom schopnosti rýchlejšej reakcie na potreby navýšiť, alebo znížiť počet pracovníkov. Je

možné konštatovať, že najväčšou výhodou pre zamestnávateľa pri tejto forme zamestnávania je flexibilita.

Slovenská legislatíva v tejto oblasti pojednáva o porovnateľných podmienkach tzv. kmeňových zamestnancov užívateľského zamestnávateľa a tzv. agentúrnych zamestnancov, najmä čo sa týka mzdových podmienok. Tu je potrebné doplniť, že aj zamestnávateľ, ktorý nie je agentúrou dočasného zamestnávania sa môže s užívateľským zamestnávateľom dohodnúť o dočasnom pridelení zamestnanca, ak sú u zamestnávateľa na to objektívne prevádzkové dôvody. Avšak v tomto prípade musí byť splnená zákonná podmienka dočasného pridelenia až po troch mesiacoch odo dňa vzniku pracovného pomeru zamestnanca.

Zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania sa môže so zamestnancom v pracovnom pomere písomne dohodnúť, že ho dočasne pridelí na výkon práce k užívateľskému zamestnávateľovi.

Dočasné pridelenie nemožno dohodnúť na výkon prác, ktoré príslušný orgán verejného zdravotníctva zaradil do 4. kategórie podľa osobitného predpisu a to z dôvodu ochrany zdravia dočasne pridelovaných zamestnancov, ale aj ochrany zdravia zamestnancov užívateľského zamestnávateľa. Zamestnanci agentúry dočasného zamestnávania často nie sú dostatočne zaškolení alebo chránení, čo vedie k rizikám, ktoré pri výkone takejto práce hrozia.

Zamestnávateľa alebo agentúry dočasného zamestnávania sa snažia obchádzať zákon tým, že predstierajú, že zamestnancov dočasne nepridelujú. Avšak Zákonník práce myslí aj na tento problém a je v ňom uvedené, že dočasným pridelením je aj výkon práce zamestnancom, prostredníctvom ktorého zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania vykonáva činnosť pre právnickú osobu alebo fyzickú osobu, ak

právnická osoba alebo fyzická osoba ukladá zamestnancovi pracovné úlohy, organizuje, riadi a kontroluje jeho prácu a dáva mu na tento účel pokyny,

táto činnosť sa vykonáva prevažne v priestoroch právnickej osoby alebo fyzickej osoby a prevažne jej pracovnými prostriedkami alebo táto činnosť sa prevažne vykonáva na zariadeniach právnickej osoby alebo fyzickej osoby a

ide o činnosť, ktorú má právnická osoba alebo fyzická osoba ako predmet svojej činnosti zapísanú v príslušnom registri.



To znamená dochádza k tzv. fikcii dočasného pridelenia.

Užívateľský zamestnávateľ nemôže zamestnanca, ktorý je k nemu dočasne pridelený, dočasne prideliť k inému užívateľskému zamestnávateľovi.

Zamestnávateľ a zamestnanec musia uzatvoriť písomnú dohodu o dočasnom pridení, ktorá musí obsahovať najmä názov a sídlo užívateľského zamestnávateľa, deň, keď dočasné pridelenie vznikne, a dobu, na ktorú sa dočasné pridelenie dohodlo, druh práce a miesto výkonu práce, mzdové podmienky a podmienky jednostranného ukončenia výkonu práce pred uplynutím doby dočasného pridelenia. Tieto náležitosti musí obsahovať aj pracovná zmluva uzatvorená medzi agentúrou dočasného zamestnávania a zamestnancom, ak sa táto pracovná zmluva uzatvára na určitú dobu. Agentúra dočasného zamestnávania, ktorá uzatvára so zamestnancom pracovný pomer na určitú dobu, určí dobu trvania tohto pracovného pomeru dátumom jeho skončenia.

Dohoda o dočasnom pridení uzatvorená medzi zamestnávateľom alebo agentúrou dočasného zamestnávania a užívateľským zamestnávateľom musí byť uzatvorená písomne a musí obsahovať:

- a) meno a priezvisko, dátum a miesto narodenia a miesto trvalého pobytu dočasne prideleného zamestnanca,
- b) druh práce, ktorú bude dočasne pridelený zamestnanec vykonávať, vrátane predpokladov na zdravotnú spôsobilosť na prácu, psychickú spôsobilosť na prácu, alebo iných predpokladov podľa osobitného zákona, ak sa na výkon tohto druhu práce vyžadujú,
- c) dobu, na ktorú sa dočasné pridelenie dohodlo,
- d) miesto výkonu práce,
- e) deň nástupu dočasne prideleného zamestnanca na výkon práce u užívateľského zamestnávateľa,
- f) pracovné podmienky vrátane mzdových podmienok a podmienky zamestnávania dočasne prideleného zamestnanca, ktoré musia byť najmenej rovnako priaznivé ako u porovnateľného zamestnanca užívateľského zamestnávateľa,

- g) podmienky, za ktorých môže zamestnanec alebo užívateľský zamestnávateľ skončiť dočasné pridelenie pred uplynutím doby dočasného pridelenia,
- h) číslo rozhodnutia a dátum vydania rozhodnutia, ktorým sa agentúre dočasného zamestnávania vydalo povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania.

Dočasné pridelenie možno dohodnúť najdlhšie na 24 mesiacov. Dočasné pridelenie zamestnanca k tomu istému užívateľskému zamestnávateľovi možno predĺžiť alebo opätovne dohodnúť v rámci 24 mesiacov najviac štyrikrát; to platí aj v prípade dočasného pridelenia zamestnanca iným zamestnávateľom alebo inou agentúrou dočasného zamestnávania k tomu istému užívateľskému zamestnávateľovi. Opätovne dohodnuté dočasné pridelenie je pridelenie, ktorým má byť zamestnanec dočasne pridelený k tomu istému užívateľskému zamestnávateľovi pred uplynutím šiestich mesiacov po skončení predchádzajúceho dočasného pridelenia.

Ak je zamestnanec dočasne pridelený na dlhšie obdobie ako na 24 mesiacov alebo je dočasné pridelenie predĺžené viac ako štyrikrát, zaniká pracovný pomer medzi zamestnancom a zamestnávateľom alebo agentúrou dočasného zamestnávania a vzniká pracovný pomer na neurčitý čas medzi zamestnancom a užívateľským zamestnávateľom. Užívateľský zamestnávateľ je povinný najneskôr do piatich pracovných dní odo dňa vzniku pracovného pomeru podľa prvej vety vydať zamestnancovi písomné oznámenie o jeho vzniku.

Užívateľský zamestnávateľ, ku ktorému bol zamestnanec dočasne pridelený, ukladá zamestnancovi v mene zamestnávateľa alebo agentúry dočasného zamestnávania počas dočasného pridelenia pracovné úlohy, organizuje, riadi a kontroluje jeho prácu, dáva mu na tento účel pokyny, utvára priaznivé pracovné podmienky a zaisťuje bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci rovnako ako ostatným zamestnancom.

Mzdu, náhradu mzdy, cestovné náhrady poskytuje zamestnancovi počas dočasného pridelenia zamestnávateľ, ktorý zamestnanca dočasne pridelil, alebo agentúra dočasného zamestnávania. Pracovné podmienky vrátane mzdových podmienok a podmienky zamestnávania dočasne pridelených zamestnancov musia byť najmenej rovnako priaznivé ako u porovnateľného zamestnanca užívateľského zamestnávateľa. Uvedené býva najčastejším zdrojom porušení zisťovaných pri inšpekcii práce v súvislosti s dočasným pridelením.

Zmenou Zákonníka práce došlo k posilneniu ochrany dočasne pridelených zamestnancov tým, že v prípade ak zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania neposkytli dočasne pridelenému zamestnancovi mzdu najmenej rovnako priaznivú ako patrí porovnateľnému zamestnancovi užívateľského zamestnávateľa, je povinný do 15 dní od výplatného termínu poskytnúť mu túto mzdu alebo jej rozdiel, užívateľský zamestnávateľ po vykonaní zákonných zrážok zo mzdy.

Z tohto dôvodu je zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania povinní na požiadanie užívateľskému zamestnávateľovi bezodkladne poskytnúť údaje, ktoré sú potrebné na to, aby užívateľský zamestnávateľ mohol skontrolovať, či zamestnávateľ, alebo agentúra dočasného zamestnávania dodržiava povinnosť rovnakého odmeňovania zamestnancov.

Práve ustanovenie § 58 ods. 10 Zákonníka práce pojednáva o skutočnosti, že ak zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania neposkytli dočasne pridelenému zamestnancovi mzdu najmenej rovnako priaznivú, ako patrí porovnateľnému zamestnancovi užívateľského zamestnávateľa, je užívateľský zamestnávateľ po vykonaní zrážok zo mzdy podľa § 131 Zákonníka práce povinný do 15 dní od výplatného termínu dohodnutého medzi zamestnávateľom alebo agentúrou dočasného zamestnávania a dočasne prideleným zamestnancom poskytnúť mu túto mzdu alebo rozdiel medzi mzdou porovnateľného zamestnanca užívateľského zamestnávateľa a mzdou, ktorú mu poskytli zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania. Na tieto účely sa užívateľský zamestnávateľ považuje za zamestnávateľa dočasne prideleného zamestnanca. Užívateľský zamestnávateľ je povinný informovať zamestnávateľa alebo agentúru dočasného zamestnávania o sume vyplatenj mzdy. Vyššie uvedené povinnosti sa vzťahujú aj na užívateľského zamestnávateľa, ku ktorému je zamestnanec vyslaný na výkon práce zamestnávateľom alebo agentúrou dočasného zamestnávania z územia iného členského štátu Európskej únie na územie Slovenskej republiky.

Zákonník práce teda zaviedol spoločnú zodpovednosť zamestnávateľa alebo agentúry dočasného zamestnávania a užívateľského zamestnávateľa v prípade, ak subjekt, ktorý zamestnanca dočasne prideliť, nezabezpečí pridelenému zamestnancovi rovnaké mzdové podmienky ako má porovnateľný zamestnanec užívateľského zamestnávateľa. V takom prípade je užívateľský zamestnávateľ povinný poskytnúť zamestnancovi mzdu alebo doplatiť rozdiel, a to do 15 dní od výplatného termínu dohodnutého medzi zamestnávateľom resp. agentúrou a dočasne prideleným zamestnancom.

Užívateľský zamestnávateľ má zákonom vymedzené aj ďalšie povinnosti, napr. musí poskytovať zamestnávateľovi a agentúre dočasného zamestnávania informácie o pracovných podmienkach a podmienkach zamestnávania porovnateľného zamestnanca, musí informovať dočasných zamestnancov o všetkých svojich voľných pracovných miestach tak, aby im bola poskytnutá rovnaká príležitosť ako ostatným zamestnancom získať trvalé zamestnanie, ďalej musí zabezpečiť dočasným zamestnancom prístup k svojim sociálnym službám, za rovnakých podmienok ako svojim zamestnancom, ak tomu nebránia objektívne dôvody, tiež musí umožniť dočasným zamestnancom prístup k vzdelávaniu rovnako ako svojim zamestnancom, musí poskytovať zástupcom zamestnancov informácie o využívaní dočasných zamestnancov v rámci informácií o svojej situácii v zamestnanosti. Ďalej má povinnosť viesť evidenciu dočasne pridelených zamestnancov, ktorá obsahuje identifikačné údaje zamestnanca, identifikačné údaje zamestnávateľa alebo agentúry dočasného zamestnávania, ktorí mu zamestnanca dočasne prideliť, a dátum vzniku a skončenia dočasného pridelenia.

Dočasné pridelenie sa skončí uplynutím času, na ktorý sa dohodlo. Pred uplynutím tohto času sa končí dočasné pridelenie dohodou účastníkov pracovného pomeru alebo jednostranným skončením účastníkov na základe dohodnutých podmienok.

Ustanovenia pracovnej zmluvy alebo dohody o dočasnom pridelení, ktoré zakazujú uzatvorenie pracovného pomeru medzi užívateľským zamestnávateľom a zamestnancom po jeho pridelení agentúrou dočasného zamestnávania alebo zamestnávateľom alebo ich uzatvoreniu zabraňujú, sú neplatné.

Na základe vyššie uvedených faktov možno konštatovať značné riziká pre zamestnávateľa – odberateľa spojené s dočasným pridelením zamestnancov a s využitím agentúr dočasného zamestnávania. Z pohľadu užívateľského zamestnávateľa je teda dôležité dostatočným spôsobom zmluvne zabezpečiť garancie dodržiavania zákonných povinností subjektom, od ktorého si zamestnancov požičiava.

V praxi sú často identifikované závažné zistenia porušovania právnych predpisov v oblasti dočasného pridelenia a s tým súvisiaceho odmeňovania. Časté je neposkytovanie rovnako priaznivej mzdy dočasne prideleným zamestnancom za vykonanú prácu (§58 ods. 9 Zákonníka práce), teda zamestnávateľ poskytne dočasne prideleným zamestnancom nižšiu mzdu ako porovnateľným zamestnancom užívateľského zamestnávateľa. V nadväznosti na toto porušenie povinnosti zo strany ADZ dochádza následne k porušeniu povinností zamestnávateľa –

odberateľa (t.j. užívateľského zamestnávateľa) spočívajúceho v neposkytovaní mzdy alebo rozdielu medzi mzdou porovnateľného zamestnanca užívateľského zamestnávateľa a mzdou, ktorú mu poskytla agentúra dočasného zamestnávania (§58 ods. 10 Zákonníka práce). Laicky povedané, ADZ poskytla dočasne prideleným zamestnancom nižšiu mzdu ako patrí porovnateľnému zamestnancovi odberateľa a tento užívateľský zamestnávateľ do 15 dní od výplatného termínu neposkytol rozdiel medzi touto mzdou dočasne pridelenému zamestnancovi.

Zisťované sú aj ďalšie porušenia predpisov, napr. časté je okrem vyššie uvedených mzdových deliktov tiež zabezpečenie pracovných podmienok a podmienok zamestnávania dočasne pridelených zamestnancov tak, že neboli najmenej rovnako priaznivé ako u porovnateľného zamestnanca užívateľského zamestnávateľa (§58 ods. 9 v nadväznosti na §58 ods. 11 Zákonníka práce). Ide o pracovné podmienky ako napr. pracovný čas, prestávky v práci, odpočinok, práca nadčas, pracovná pohotovosť, práca v noci, dovolenka a sviatky, bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci, náhrada škody v prípade pracovných úrazov alebo chorôb z povolania, ochrana tehotných žien, matiek do konca deviateho mesiaca po pôrode, dojčiacich žien, žien a mužov starajúcich sa o deti a mladistvých, podmienky stravovania a iné

## **Podkapitola 5.5.**

### **Návrh opatrení skvalitnenia podmienok trhu práce v pracovnoprávných vzťahoch**

JUDr. Ing. Róbert Bulla, PhD. MBA. LL.M.

---

Nedostatok pracovnej sily v kontexte zákonných požiadaviek má za následok spôsobovanie značných hospodárskych strát na trhu práce v celom spektre národného hospodárstva Slovenskej republiky.

Po analýze pracovnoprávných, mzdových a súvisiacich právnych predpisov v kontexte aplikačne zaužívaných postupov na trhu práce sme identifikovali množstvo

súvisiacich príčin tohto javu, ale aj možné nástroje regulácie s dopadmi ich pôsobenia na trh práce a konkurencieschopnosť slušných, zákonne postupujúcich zamestnávateľov.

V tejto časti práce uvádzame identifikáciu príčin a hrozieb, ktoré závažné nedostatky na trhu práce spôsobujú, s dôrazom na citlivé a dlhodobu udržateľné návrhy riešenia situácie pre oblasť pracovnoprávných vzťahov.

### **Posúdenie vhodnosti obmedzenia agentúrnej činnosti s príslušníkmi tretích krajín na trojročné subjekty**

Súčasná právna úprava zákona o službách zamestnanosti (č. 5/2004 Z.z.) v rámci svojho ustanovenia § 21 vymedzuje zákaz dočasného pridelovania štátnych príslušníkov tretích krajín za predpokladu, že sú tieto osoby v pracovnom pomere s agentúrou dočasného zamestnávania na základe prechodného pobytu napr. na účel zamestnania alebo zlúčenia rodiny, alebo prechodného pobytu s dlhodobým pobytom v členskom štáte Európskej únie, alebo modrej karty. Na tejto súčasnej právnej úprave je zaujímavé, že tento zákaz neplatí pre takú agentúru dočasného zamestnávania, ktorá vykonáva agentúrnu činnosť najmenej 3 roky pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu a takáto trojročná agentúra môže dočasne prideliť štátneho príslušníka tretej krajiny s udeleným prechodným pobytom na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta.

Obmedzenie pridelovania príslušníkov tretích krajín na výkon prác k užívateľským zamestnávateľom, teda objednávateľom tejto pracovnej sily je dnes zákonodarcom limitované len na určitý, obmedzený počet subjektov – agentúr dočasného zamestnávania, ktoré pôsobia na pracovnom trhu 3 roky. Uvedené obmedzenie na takúto činnosť len pre troj a viacročné agentúry dočasného zamestnávania neprispieva ku kvalite poskytovaných služieb, nehovoriac o tom, že novela zákona upravujúca danú podmienku ihneď diskreditovala rad aj kvalitných podnikateľských subjektov podnikajúcich v agentúrnej činnosti s príslušníkmi tretích krajín a narušila tým zároveň už množstvo korektných obchodných vzťahov realizovaných zákonným spôsobom. Máme na mysli, že bolo nutné po účinnosti novely náhle ukončovať kvalitné obchodné vzťahy, ktorých predmetom bolo pridelovanie príslušníkov tretích krajín užívateľským zamestnávateľom a to len z dôvodu, že agentúra nemala ešte trojročnú históriu. Obmedzenie činnosti týchto dotknutých a významne poškodených agentúr bolo bez ohľadu na

skutočnosť, že si agentúra plnila všetky zákonné povinnosti voči prideleným zamestnancom – tzv. tretiakom.

Najmä poukazujeme na skutočnosť, že i napriek vyplácaniu mzdy prideleným tretiakom „mladou“ agentúrou vo výške, ktorú zarábal zamestnanec užívateľského zamestnávateľa vykonávajúci rovnakú resp. porovnateľnú prácu, ďalej i napriek zákonnému odvodovému zaťaženiu takýchto miezd a splneniu iných sekundárnych požiadaviek legislatívou kladených na pracovné podmienky pridelených zamestnancov, museli svoju činnosť tieto „neplnoleté, mladé“ agentúry vo veku do troch rokov, hoc aj zákonne pridávajúce príslušníkov tretích krajín na výkon prác k svojim aj dlhodobým klientom, náhle skončiť s predmetom tohto podnikania.

Logicky priestor namiesto týchto v mnohých prípadoch zákonne podnikajúcich mladých agentúr, dostal na trhu obmedzený počet agentúr pôsobiacich na trhu prác viac ako tri roky. Zaujímavé by bolo porovnanie koľko percent agentúr z tejto branže odpadlo. Smutné je, že z trhu práce neodpadli tie agentúry, ktoré podnikali dlhodobo nezákonným a podvodným spôsobom, ale svoju činnosť a obchodné väzby muselo prerušiť aj množstvo korektných subjektov. Tiež vzniklo na trhu zvláštne prostredie s obchodovaním so subjektami, ktoré mali viac ako tri roky povolenie na činnosť ADZ, v značnej výhode boli tie osoby, ktoré možno „predvídali“ pripravovanú zmenu a stihli si pripraviť niekoľko subjektov s príslušnými povoleniami.

Poukazujeme tiež na skutočnosť, že po vyššie popísanej zmene zákona bolo badať na trhu práce nárast odoberaných povolení na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Odobratia predmetných oprávnení prebiehali síce „zákonným spôsobom“, ale aj v mnohých prípadoch za drobné administratívne pochybenia, napríklad aj za čo i len jednodenné omeškanie so zasláním správy o činnosti agentúry dočasného zamestnávania za minulý rok. Omeškanie zaslania správy o činnosti pritom bolo v mnohých prípadoch spôsobené neúmyselným konaním, napr. často opomenutím administratívneho zamestnanca, ktorý mal túto agendu na starosti, resp. časté boli aj prípady spočívajúce v nesprávnom doručovaní predmetnej správy. Aj takého banálne zlyhania pripravili mnohé agentúry o možnosť ďalšieho podnikania pre daný subjekt na dlhé roky a v prípade založenia novej „mladej“ agentúry ste boli diskvalifikovaný vo veci ďalšieho pridelenia príslušníkov tretích krajín svojim klientom.

Na základe vyššie popísaných skutočností dávame do pozornosti úvahu na zmenu obmedzenia pridelovania príslušníkov tretích krajín užívateľským zamestnávateľom agentúrami dočasného zamestnávania, ktoré vykonávajú agentúrnu činnosť menej ako 3 roky. Navrhujeme koncipovanie legislatívnych zmien pre oblasť získavania spôsobilosti pridelovania príslušníkov tretích krajín agentúrami dočasného zamestnávania tak, aby bolo nutné agentúrami preukazovať splnenie merateľných kvalitatívnych ukazovateľov, ako napr. pravidelné vyplácanie miezd prideleným zamestnancom v zákonných termínoch a najmä v zákonom požadovaných výškach t.j. na úrovni porovnateľných zamestnancov odberateľa prác, riadne plnenie odvodových a daňových zat'azení a iné.

### **Posúdenie povinnosti odobratia povolenia na agentúrnu činnosť z dôvodu omeškania sa so správou o činnosti.**

Pre agentúry dočasného zamestnávania ako fyzické alebo právnické osoby, ktoré zamestnávajú zamestnancov v pracovnom pomere na účel ich dočasného pridelenia k užívateľským zamestnávateľom právny poriadok predpisuje rad zákonných povinností. Jednou z týchto povinností je poskytnúť Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny správu o činnosti agentúry dočasného zamestnávania.

V tejto kapitole chceme poukázať na radikálne, z pohľadu závažnosti zjavne neprimerané a racionálnu úvahu prekračujúce následky porušenia tejto povinnosti.

Podľa ustanovenia § 31 ods. 1 písm. f) zákona o službách zamestnanosti je agentúra dočasného zamestnávania povinná poskytovať ústrediu správu o svojej činnosti za predchádzajúci kalendárny rok na formulári, ktorého vzor určí ústredie a to podľa zákonodorcu v termíne do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roka.

Nedoloženie správy o činnosti v lehote určenej predmetným zákonom, ale aj uvedenie nepravdivých údajov v predmetnej správe (hoc aj omylom, alebo z rozdielneho pochopenia požadovaných skutočností pri ich uvádzaní) má za následok zrušenie povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania.

Subjekt ktorý zažije tento v praxi často aplikovaný scenár sa v šoku dopytuje informácií, ako vzniknutú situáciu – napr. omeškanie zaslania správy vyriešiť, resp. ako vyriešiť prípadné možné dopady tohto neskorého doručenia písomnosti Ústrediu práce



sociálnych vecí a rodiny. V prvých okamihoch existujúci subjekt – agentúra dočasného zamestnávania s nádejou neprípúšťa skutočnosť, že po rokoch kvalitných obchodných vzťahov pri súčasnom napĺňaní požiadaviek zákona na zamestnávanie príslušníkov tretích krajín (zákonné zúčtovávanie miezd a odvodovo daňových plnení) môže prísť ku skutočnému zlikvidovaniu ich predmetu podnikania len z dôvodu napr. omeškania sa v doručovaní so správou o svojej činnosti. Pre dotknutý subjekt je nepredstaviteľné, že príde o všetky dlhodobé budované obchodné kontrakty na dlhé roky. Žiaľ nepredstaviteľné sa stáva skutočnosťou.

Z ustanovenia §31 ods.2 písm. b) zákona o službách zamestnanosti vyplýva pre Ústredie práce povinnosť zrušiť povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania, ak agentúra dočasného zamestnávania nespĺnila povinnosť poskytnúť ústrediu správu o svojej činnosti za uplynulý kalendárny rok na tlačive, ktorého vzor určí ústredie, a predložiť ústrediu účtovnú závierku za uplynulý kalendárny rok preukazujúcu disponovanie vlastným imanom v hodnote najmenej 30 000 eur a to v termíne do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roka.

Vzhľadom na nelogickosť a neopodstatnenosť radikálneho zásahu do práv podnikateľských subjektov vykonávajúcich činnosť ADZ, u ktorých sa vyskytli drobné administratívne zanedbania povinnosti, spočívajúce napr. v oneskorení sa doručenia správy o svojej činnosti ústrediu práce resp. spočívajúce v uvedení nepodstatných mylných informácií v správe o činnosti, navrhujeme ustanovenie §31 ods.2 písm. b) zo zákona o službách zamestnanosti vypustiť, alebo ako alternatívne riešenie odstránenia dôsledkov tohto neprimerane tvrdého zásahu do práv subjektov navrhujeme upraviť ustanovenie §31 ods.2 písm. b) zákona tak, aby

Ústredie mohlo agentúre dočasného zamestnávania mohlo pozastaviť činnosť do odstránenia nedostatkov spočívajúcich v omeškaní sa so správou resp. uvedením chybných informácií v nej. Prípadne odporúčame zväziť novelizované znenie zákona upraviť tak, že ak by boli agentúrou v správe uvedené nesprávne zásadné a dôležité informácie taxatívne zákonom vymedzené, Ústredie by mohlo zrušiť povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Z dôrazom upriamujeme pozornosť na budúcu možnosť Ústredia vedúcu k zrušeniu povolenia na činnosť ADZ, nie jeho taxatívne vymedzenú povinnosť, ako je to v súčasnosti.

Len pre porovnanie neakceptovateľnej súčasnej právnej úpravy vo veci neprimeranosti a tvrdosti zákona v kontexte povinnosti odobrať oprávnenie na podnikanie ADZ za oneskorenie sa so správou resp. chyby v nej obsiahnuté, dávame do pozornosti ustanovenia §31 ods.2 a 3 zákona o službách zamestnanosti. Z týchto ustanovení zákona vyplýva, že Ústredie môže agentúre dočasného zamestnávania na základe návrhu pozastaviť činnosť do odstránenia nedostatkov alebo zrušiť povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Podotýkame že Ústredie „môže“ pozastaviť alebo zrušiť povolenie ADZ len na návrh, ktorý môže podať:

- príslušný daňový úrad, ktorý zistil porušenie právnych predpisov v oblasti daní,
- príslušný úrad, ktorý zistil porušenie právnych predpisov v oblasti služieb zamestnanosti,
- príslušný inšpektorát práce, ktorý zistil porušenie pracovnoprávných predpisov, predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, a predpisov v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci,
- Sociálna poisťovňa, ak zistila nesplnenie povinností odvodu poistného na sociálne poistenie a povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie,
- zástupca zamestnancov, ak bolo kontrolou podľa osobitného predpisu zistené porušenie pracovnoprávných predpisov,
- občan, ktorý bol činnosťou agentúry dočasného zamestnávania poškodený.

Je neuveriteľné v právnom štáte, že v prípade nevyplatenia nárokovateľných zložiek miezd zamestnancom, neplatenia odvodových plnení a daní, v prípade život ohrozujúcich porušení predpisov v oblasti ochrany práce za strany ADZ, Ústredie iba na návrh (bez návrhu) môže, ale nemusí pozastaviť alebo zrušiť povolenie ADZ. Pričom pojednávame o závažných pochybeniach spôsobilých značných zásahov do práv zamestnancov, ktoré nakoniec prostredníctvom čl. 36 garantuje Ústava SR. Zároveň neplatením daní a odvodov sú značne poškodzované záujmy štátneho rozpočtu. V opačnom prípade pri drobnej administratívnej chybe spočívajúcej iba v omeškaní sa s dorúčením správy o činnosti ADZ resp. spočívajúcej v uvedení aj drobných chýb v tejto správe má Ústredie práce zákonom podľa súčasnej právnej úpravy striktne danú povinnosť odobrať povolenie na činnosť tejto ADZ.

Berúc do úvahy súčasnú právnu úpravu, po zrušení povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania môže fyzická alebo právnická osoba, ktorej bolo povolenie zrušené opätovne požiadať o udelenie povolenia, avšak nové povolenie jej môže byť udelené najskôr po uplynutí troch rokov od zrušenia predchádzajúceho povolenia.

Riešením takejto situácie môže byť založenie novej spoločnosti a podanie žiadosti o udelenie povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania pre túto novú spoločnosť. Spoločníkmi, konateľmi, ako aj osobami konajúcimi v mene agentúry dočasného zamestnávania pritom môžu byť tie isté osoby. Avšak získate tým novú „mladú“ ADZ, ktorá nasledujúce tri roky nemôže pridelovať svojim klientom príslušníkov tretích krajín.

### **Posúdenie povinnosti odobratia povolenia na agentúrnu činnosť z dôvodu omeškania sa v prihlásení zamestnanca do Sociálnej poisťovne**

S poukazom na ustanovenie §31 ods.2 písm. c) zákona o službách zamestnanosti Ústredie zruší povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania, ak agentúra dočasného zamestnávania porušila zákaz nelegálneho zamestnávania.

Uvedená povinnosť zrušiť Ústredím práce povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania zistením administratívnych foriem nelegálneho zamestnávania sa nám javí z pohľadu proporcionality medzi spôsobeným konaním resp. jeho následkom a zrušením predmetnej podnikateľskej agentúrnej činnosti zjavne neprimeraná.

V zmysle súčasnej právnej úpravy v spojitosti so zamestnávaním občanov členských štátov EÚ možno rozlišovať dva typy nelegálneho zamestnávania, ktoré zároveň sprevádzajú aj neúmyselné administratívno - formálne pochybenia zo strany subjektov, často aj ADZ.

Nelegálne zamestnávanie zákonodarca legislatívnym rámcom vymedzuje ako zamestnávanie právnickou alebo fyzickou osobou, ktorá pri svojej činnosti využíva závislú prácu fyzickej osoby, s ktorou nemá založený pracovnoprávny vzťah. No pracovnoprávny vzťah zakladaný dohodami o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru vôbec nevznikne už pri absencii písomnej formy týchto dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Teda ak dohoda o vykonaní práce, dohoda o pracovnej činnosti a dohoda o brigádnickej práci študenta nie sú uzatvorené písomne, tak sú v zmysle Zákonníka práce automaticky neplatné (to neplatí pre pracovný pomer). V praxi častokrát prichádza k situáciám,

že zamestnanec – dohodár nastúpi do zamestnania, je prihlásený riadne do registra Sociálnej poisťovne ako zamestnanec – dohodár, s pravidelným uhrádzaním daňových a odvodových plnení zamestnávateľom resp. ADZ v domnení, že pracovnoprávny vzťah je zo zamestnancom riadne založený. No keďže napr. chýba podpis jednej zmluvnej strany bežne spôsobený neúčastou štatutárneho zástupcu spoločnosti pri nástupe zamestnanca do zamestnania, takéto dohody bez podpisu jednej zmluvnej strany sú neplatné a pracovnoprávny vzťah neplatnou dohodou predsa ani nemohol vzniknúť. Pritom predmetným administratívnym opomenutím zamestnancovi a ani štátu nevznikla žiadna škoda.

K druhej forme nelegálneho zamestnávania občanov členských štátov EÚ dochádza v prípade, ak podnikateľ využíva závislú prácu fyzickej osoby, s ktorou má založený pracovnoprávny vzťah, ale neprihlásil ju do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia do siedmich dní od uplynutia lehoty stanovenej osobitným predpisom na prihlásenie do tohto registra, najneskôr však do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak kontrola začala do siedmich dní od uplynutia lehoty na prihlásenie do tohto registra.

Je nesporné, že novela zákona č. 82/2005 Z. z. účinná od 1. januára 2018 priniesla isté zmiernenie skutkovej podstaty nelegálneho zamestnávania, kedy za nelegálne zamestnávanie sa podľa zákona už v súčasnosti nepovažuje zamestnávanie vykazujúce znaky nelegálneho zamestnávania, ak zamestnávateľ prihlásil zamestnanca do Sociálnej poisťovne najneskôr do siedmich dní od začatia vykonávania práce, no pokiaľ sa u neho v tejto lehote uskutočnila kontrola dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania zo strany kontrolných orgánov, zamestnávateľ má smolu a o nelegálne zamestnávanie pôjde.

Pre jednoduchosť vysvetlenia právneho stavu možno konštatovať, že zamestnávateľ je naďalej povinný prihlásiť zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia najneskôr pred začatím jeho činnosti, teda keď zamestnanca neprihlásil a prideliť mu prácu s následnou fyzickou kontrolou zo strany štátnych orgánov, o nelegálne zamestnávanie jednoznačne ide. V prípade, že sa nelegálne zamestnávanie posudzuje kontrolnými úradmi spätne, stačí aby sa zamestnávateľ vyhol nelegálnemu zamestnávaniu, keď splnil oznamovaciu povinnosť do 7 dní po začatí výkonu činnosti, teda po začatí vykonávania práce.

Pri tomto type nelegálneho zamestnávania vznikajú mnohé prípady, kedy je zamestnanec administratívnym pochybením často krát účtovníčky, personalistky v pracovnoprávnom vzťahu u zamestnávateľa, prihlásený neúmyselne do registra Sociálnej poisťovne s časovým sklzom. No i napriek ľahko overiteľnej skutočnosti, že celé obdobie od pridelovania práce riadne zamestnávateľ zúčtoval a poskytoval mzdu zamestnancom, ktorých po lehote registroval, rovnako si za týchto zamestnancov riadne plnil daňové a odvodové povinnosti a to až do príchodu inšpekčných orgánov, tie následkom zmeškanej lehoty na prihlásenie musia konštatovať nelegálne zamestnávanie a to i napriek skutočnosti, že v čase kontroly bol už dávno zamestnanec prihlásený.

Niet divu, že u agentúry dočasného zamestnávania, v kontexte pridelovania v pravidelných intervaloch desiatok až stoviek zamestnancov k svojim zmluvným partnerom a v súvislosti s administratívnou záťažou s pridelovaním zamestnancov a uzatváraním ich pracovnoprávných vzťahov súvisiacou, jednoducho príde k neúmyselnému administratívnemu pochybeniu spočívajúceho v oneskorení prihlásenia zamestnanca do predmetného registra, čo podľa súčasnej úpravy zákona spôsobí nelegálne zamestnávanie. Následkom toho musí Ústredie práce bez diskusie v súlade so zákonnou povinnosťou zrušiť povolenie na vykonávanie činnosti predmetnej agentúry dočasného zamestnávania.

Na základe vyššie popísaných skutočností navrhujeme pre prípady zistenia administratívnych foriem nelegálneho zamestnávania novelizovať §31 ods.2 písm. c) zákona o službách zamestnanosti tak, aby Ústredie malo aj bez návrhu iného štátneho orgánu, teda aj na základe vlastných zistení možnosť, ale nie povinnosť, podľa závažnosti zistených skutočností, ktorých následkom prišlo k porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania, pozastaviť činnosť ADZ do odstránenia nedostatkov alebo možnosť zrušiť povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania.

Tiež navrhujeme pre vyššie uvedené prípady administratívnych foriem nelegálneho zamestnávania podstatne znížiť spodnú hranicu ukladaných sankcií za porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania v zmysle zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v kontexte §19 ods.2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov zo súčasných 2000 EUR pri jednej a 5000 EUR pri dvoch a viacerých osobách nelegálne zamestnaných súčasne.

## **Agentúrne zamestnávanie – úvaha nad dostatočnosťou legislatívy upravujúcej povinnosť rovnakej mzdy pre agentúrneho zamestnanca a zamestnanca odberateľa**

Z ustanovenia § 58 odsek 9 Zákonníka práce vyplýva pre agentúru dočasného zamestnávania okrem iných povinností v oblasti pracovných podmienok aj povinnosť počas dočasného pridelenia poskytovať zamestnancovi mzdu v takej výške, aby mzdové podmienky tohto dočasne prideleného zamestnanca boli minimálne tak priaznivé ako u porovnateľného zamestnanca vykonávajúceho prácu pre užívateľského zamestnávateľa. Na naplnenie legislatívnej požiadavky stačí ak agentúrou pridelený zamestnanec vykonáva prácu porovnateľnej zložitosti, zodpovednosti, namáhavosti, resp. prácu vykonáva v porovnateľných pracovných podmienkach ako zamestnanec odberateľa prác, tzv. užívateľského zamestnávateľa. Zjednodušene povedané, ak zamestnanec agentúry je touto pridelený na práce do výrobnjej spoločnosti ako operátor výroby, má zákonné právo – nárok na mzdu v takej výške, akú zarába porovnateľný zamestnanec spoločnosti, do ktorej je pridelený.

Zákonodarca správne a vhodne vymedzil ustanovením § 58 ods.10 Zákonníka práce ochranu tohto mzdového nároku zamestnanca tak, že ak agentúra dočasného zamestnávania neposkytli dočasne pridelenému zamestnancovi mzdu najmenej rovnako priaznivú ako patrí porovnateľnému zamestnancovi užívateľského zamestnávateľa, je povinný túto mzdu alebo rozdiel medzi mzdou porovnateľného zamestnanca užívateľského zamestnávateľa a mzdou, ktorú mu poskytla agentúra dočasného zamestnávania, poskytnúť práve užívateľský zamestnávateľ a to do 15 dní od výplatného termínu dohodnutého medzi agentúrou dočasného zamestnávania a dočasne prideleným zamestnancom. Na tieto účely sa užívateľský zamestnávateľ považuje za zamestnávateľa dočasne prideleného zamestnanca. Užívateľský zamestnávateľ je povinný informovať agentúru dočasného zamestnávania o sume vyplatenej mzdy. Táto povinnosť sa vzťahuje aj na užívateľského zamestnávateľa, ku ktorému je zamestnanec vyslaný na výkon práce agentúrou dočasného zamestnávania z územia iného členského štátu Európskej únie na územie Slovenskej republiky. Je potrebné poukázať na skutočnosť, že aj v prípade pridelenia zamestnancov na výkon prác zamestnávateľom (nie agentúrou) k inému, zákonne pomenovanému „užívateľskému zamestnávateľovi“, platia úplne rovnaké pravidlá čo sa týka dorovňovania miezd v zmysle vyššie charakterizovanému postupu.

Laickejšie povedané, ak agentúra neposkytla zamestnancovi – operátorovi mzdu rovnako priaznivú ako má operátor – zamestnanec užívateľského zamestnávateľa, tento rozdiel musí dorovnať užívateľský zamestnávateľ, teda ten zamestnávateľ, ktorí si predmetných zamestnancov cez agentúru objednal. Na dorovnanie mzdy má 15 dní od výplatného termínu dohodnutého medzi agentúrou a dočasne u seba prideleným zamestnancom. Samozrejme v praxi absentuje povedomie o tejto právnej skutočnosti a v drvivej väčšine sú objednávateľa prác (užívateľskí zamestnávateľa) prekvapení zo záverov z prípadných kontrol, že porušili zákon tým, že nedoplácali mzdy agentúrnym pracovníkom do súm, ktoré zarábali ich vlastní zamestnanci na obdobných pracovných pozíciách. Tiež sú prekvapení z nariadenia povinnosti bezodkladne za predmetné obdobia využívania prác týchto pridelených zamestnancov tieto mzdové rozdiely dorovnať.

Zastávame názor, že súčasná právna úprava v oblasti mzdových nárokov pri obchodovaní s prácou pridelených zamestnancov a ich právom garantovaná ochrana týchto príjmov sú na požadovanej úrovni. Horšia je však situácia na trhu práce. Sme presvedčení po skúsenostiach z praxe, že máloktorá agentúra pri svojej činnosti tieto mzdové pravidlá dodržiava a v týchto prípadoch nedochádza dobrovoľne, bez zásahu štátu, k doplatkom mzdových rozdielov zo strany objednávateľa týchto prác (užívateľského zamestnávateľa).

V nadväznosti na uvedené navrhujeme prijať opatrenia na efektívnejšie využívanie súčasne daných nástrojov štátnej politiky ochrany práce pri odhaľovaní a potieraní vyššie popísaných závažných deliktov v odmeňovaní agentúrnych zamestnancov. Uvedené je realizovateľné len dôkladnou analýzou trhu práce vo veci detailného identifikovania, kde a kým (ktorou agentúrou) sú predmetné osoby – zamestnanci agentúry pridelení na výkon prác. Následne je nevyhnutný výkon fyzických kontrol na predmetných pracoviskách odberateľov prác s dôkladnou analýzou pracovných podmienok a mzdových plnení u zamestnancov nie len agentúry, ale zároveň v rámci komparácie zistených pracovných podmienok a mzdových záležitostí aj u zamestnancov odberateľov týchto prác. Uvedené úkony v kontexte definovania záverov súladných s požiadavkami pracovnoprávných predpisov sú vecne príslušní a odborne schopní realizovať len kvalifikovaní zamestnanci inšpektorátov práce. Situácia na trhu, vo vzťahu povinnosťami kladeným na povinné úlohy inšpekcie práce v kontexte exponovanej personálnej vyťaženia inšpektorov práce, neumožňuje bez prijatia nových zamestnancov venovať sústavne a plánovite pozornosť odhaľovaniu vyššie popísaných mzdových deliktov pri zamestnávaní agentúrnych zamestnancov delegovaných na výkon prác odberateľom. Uvedené

porušenia predpisov sa dnes odhaľujú skôr sporadicky, náhodne a to v prípadoch podnetov (udaní), ktorými sa poškodení zamestnanci domáhajú svojich práv v oblasti ich minimálnych nárokov v odmeňovaní. Sekundárne by s plošným potieraním tohto protiprávneho konania pomohla aj podstatne väčšia osвета, priamo cieleňá na zamestnancov agentúr dočasného zamestnávania. Práve nevedomosť o svojich právach týchto osôb zamedzuje plošnému šíreniu informácií o ich porušovaní smerom k dozorným orgánom. Ak by príslušné úrady od konkrétnych osôb vedomosť o porušovaní ich práv mali, museli by zo zákona v predmetných veciach konať.

Považujeme za nevyhnutné poukázať na skutočnosť, že v mnohých prípadoch má agentúrne zamestnávanie nielen správno-právny aspekt spočívajúci v nevedomom neposkytovaní rovnakej mzdy agentúrnemu zamestnancovi a porovnateľnému zamestnancovi odberateľa, ale aj závažný trestnoprávny charakter.

Závažná trestná činnosť agentúr spočíva v sofistikovaných praktikách pri zúčtovávaní miezd zamestnancom agentúry. Deje sa tak najmä v prípadoch po štátom realizovaných prvých odhaleniach a nariadeniach doplatenia a odstránenia protiprávneho stavu neposkytovania rovnakej mzdy zamestnancom agentúry v porovnaní so mzdou zamestnanca v pracovnom pomere u odberateľa prác. Tiež je táto podvodná činnosť rovnako badateľná v prípadoch dostatočného právneho povedomia a vyžadovania zákonných plnení zo strany objednávateľa prác, kde agentúra prezentovaním na oko splnených mzdových povinností, spácha podvod v oblasti zúčtovania miezd.

Táto trestná činnosť spočíva zväčša v skutočnosti, že „podvodná“ agentúra síce vyplatí peniaze na účet agentúrneho zamestnanca úhrne v rovnakej výške ako je mzda zamestnanca odberateľa prác (užívateľského zamestnávateľa), ale má to malý hačik. Agentúra sa dokladom o poukázaní finančných prostriedkov na účet agentúrneho zamestnanca snaží preukázať odberateľovi a rovnako aj inšpektorom práce pri vykonávaní inšpekcie práce falošnú skutočnosť o poskytnutí rovnakej zákonom požadovanej mzdy, no realita je úplne iná. „Podvodná“ agentúra sa ešte navyše predložením falošného mzdového listu či už odberateľovi prác alebo orgánu inšpekcie práce snaží bez pochybností utvrdiť kompetentných v predstieranej skutočnosti, že mzda bola riadne a zákonne zúčtovaná a následne vyplatená. Pravda je však taká, že poukázané peniaze nepredstavujú vyplatenie čistej mzdy agentúrnemu zamestnancovi, ale poukázaná suma na jeho účet je iba z časti mzdou a zvyšné prostriedky sú poukázané ako



plnenia daňovo a odvodovo nezaťažené. Ide zväčša o prostriedky za pracovné cesty, ktoré neexistovali, alebo sa takto vyplatí náhrada za vlastné náradia, ktorých používanie je tiež len predstierané. Teda podvodná agentúra disponuje dvomi mzdovými listami. Jeden pre účtovníctvo so značnou úsporou daňového a odvodového zaťaženia spôsobeného podvodným zúčtovaním časti mzdy pomocou prostriedkov odvodovo a daňovo nezaťažených. Druhý mzdový list je určený pre kontrolné orgány inšpekcie práce.

Nakoľko sme presvedčení, že nami popísaný stav trvalo vyskytujúci sa na pracovnom trhu pri agentúrnom zamestnávaní, odporúčame i napriek kvalitnej legislatíve v tejto oblasti, prijať rad opatrení na odhaľovanie a potieranie tohto protiprávneho stavu, ktorý prostredníctvom vyššie popísaných trestných konaní v značnej miere poškoduje štátny rozpočet a má významný vplyv na udržanie konkurencieschopnosti korektne podnikajúcich subjektov.

Považujeme za nevyhnutné v rámci odhaľovania popísaných konaní personálne posilnenie orgánov inšpekcie práce. Nevyhnutná je pre odhaľovanie a trvalé potieranie predmetného stavu sústavná spolupráca orgánov inšpekcie práce so Sociálnou poisťovňou. Jednoduchým spôsobom na začiatku predmetných kontrol je možné verifikovať výšku zúčtovaných odvodových plnení v sledovanom období u každého agentúrneho zamestnanca. Tým sa inšpektor ihneď dostáva do obrazu, či poskytnutý mzdový list resp. predložená výplatná páska zo strany kontrolovaného subjektu – agentúry nesie znaky podvodu. Stačí iba porovnať vykázané odvody na predložených dokladoch so systémom Sociálnej poisťovne. Ďalej je nevyhnutná pre odhaľovanie a potieranie tejto protiprávnej činnosti spolupráca orgánov inšpekcie práce so daňovými úradmi, porovnateľne verifikáciou údajov na predložených pracovnoprávných dokladoch s daňovými systémami je možné okamžité identifikovanie podvodných konaní na úseku daní. Následne je nutné po prvotných zisteniach rozdielov bezodkladné kontaktovanie príslušných orgánov činných v trestnom konaní. Len za sústavnej spolupráce vysoko erudovaných zamestnancov inšpekcie práce a skúsených vyšetrovateľov erudovaných pre oblasť ekonomiky a účtovníctva sa dá táto ľahko páchatel'ná, no ťažšie odhaliteľná trestná činnosť preukazovať. Za nevyhnutné zároveň považujeme vykonávanie cielených súčinnostných kontrol, konkrétne zameraných na odhaľovanie tejto trestnej činnosti. Teda významným prvkom pre plošné potieranie popísaných podvodov je kvalifikovaný manažment súčinnosť vykonávajúcich orgánov štátnej správy (orgány inšpekcie práce, Sociálna poisťovňa, daňové úrady, OČTK) za predpokladu dostatočného personálneho obsadenia, z dôvodu rozsiahlej časovej náročnosti nutných profesijných úkonov.

## **Nelegálne zamestnávanie „tretiakov“ fyzickou osobou nepodnikateľom, zváženie vhodnosti súčasného stavu aj vo vzťahu k občanom EÚ**

Je dôležité vysvetliť súčasnú právnu úpravu právneho poriadku SR, z ktorého vyplýva záver, že „obyčajná“ fyzická osoba – nepodnikateľ nevie v Slovenskej republike nelegálne zamestnávať občana členského štátu EÚ. Teda pokiaľ v prípade nelegálneho zamestnávania občanov členských štátov EÚ je potrebné, aby ich nelegálny zamestnávateľ bol buď právnická osoba, alebo fyzická osoba – podnikateľ, v prípade nelegálneho zamestnávania príslušníkov tretích krajín je právny stav presne opačný.

Teda ak bežná fyzická osoba využíva prácu príslušníka tretej krajiny bez právneho titulu t.j. bez splnenia rozsiahlych podmienok na jeho zamestnávanie, na rozdiel v porovnaní s využívaním práce občanmi členských štátov EÚ, týchto „tretiakov“ fyzická osoba – nepodnikateľ nelegálne zamestnáva. Napr. pri stavbe rodinného domu využívate prácu osoby, ktorá je občanom Rumunska, pokiaľ nie ste živnostník, rodinný dom staviate len ako fyzická osoba, tohto Rumuna nezamestnávate nelegálne i napriek skutočnosti absentovania vzniku legitímneho právneho vzťahu a súvisiacich poistení. V prípade že tohto pána z Rumunska vymeníte za rovnakých podmienok za pomocníka z Ukrajiny, toho už nelegálne zamestnávate s príslušnou zákonnou dohrou, teda sankciou do 200000 EUR, ak ich máte dvoch sankcia nevie byť menšia ako 5000 EUR.

Súčasná legislatíva upravuje zamestnávanie „tretiakov“ tak, že na naplnenie znakov ich nelegálneho zamestnávania stačí aj vzťah obvyčajnej fyzickej osoby, ktorá nelegálne, bez splnenia zákonných podmienok zamestnala takéhoto príslušníka tretej krajiny. Teda fyzická osoba v podmienkach právneho rámca SR nedokáže naplniť znaky správneho deliktu nelegálneho zamestnávania pri nezákonnom zamestnávaní občanov členských štátov EÚ, ale v prípade, že nezákonne táto fyzická osoba zamestná príslušníka tretej krajiny, už o nelegálne zamestnávanie pôjde.

V súvislosti s vyššie charakterizovaným právnym stavom a cieľom sledovaným štátnou politikou ochrany práce, v kontexte situácie na súčasnom trhu práce je nutné zvažovať aj prípadnú zmenu legislatívy pri zamestnávaní fyzických osôb členských štátov EÚ inými fyzickými osobami a to v rozsahu úvah jeho začlenenia medzi typy nelegálneho zamestnávania.

Na pracovnom trhu je množstvo fyzických osôb poberajúcich dlhodobo, ba u mnohých celé desaťročia, rôzne typy sociálnych dávok, počnúc podporou v nezamestnanosti až po dávky v hmotnej núdzi, pričom títo občania hmotnú núdzu nemajú. Nemajú ju z dôvodu, že dennodenne pôsobia ako pracovníci v rôznych odvetviach národného hospodárstva. Takého obkladača, murára, elektrikára, inštalatéra napr. pri súkromných stavbách nikto nehľadá. Pričom tieto nedostatkové profesie sú extrémne dobre platené. Zrkadlom reality je jednosznačne skutočnosť, že máme na Slovensku tisíce ľudí začlenených bez vedomia štátu do pracovného procesu s extrémne nadpriemerným daňovo a odvodovo nezaťaženým zárobkom, pričom tieto osoby ako vreckové využijú súčasne aj akýkoľvek existujúci model sociálnej dávky, kde splnenie podmienok akože bez príjmu predsa nie je problematické. Tieto „tzv. dlhodobo nezamestnané“ osoby sa častokrát desaťročia nerozhodnú posunúť ich status „čierneho“ pracovníka do živnostenského podnikania. Veď prečo by aj, prišli by o sociálnu dávku a museli by platiť odvody a nedajbože tiež dane z príjmu. Tým, že títo „čierny“ pracovníci kolujú celé roky napr. z jednej súkromnej stavby na druhú, bez reálnej možnosti ich odhalenia, štát okrádajú dva či trikrát. Na poberaných dávkach, odvodoch a dani z príjmu. Čo hovorí na to naša legislatíva? Veď „táto čierna duša“ pracuje pre fyzickú osobu nepodnikateľa, predsa o nelegálne zamestnávanie nejde a tak končí každá ojedinele vykonaná kontrola.

Predmetný, štátom nevedomý stav na Slovenskom trhu práce, ktorý spôsobuje značné škody, je možné riešiť napr. zavedením inštitútu nelegálneho zamestnávania fyzických osôb inou fyzickou osobou, pokiaľ využívala jej prácu bez právneho titulu. V podstate stačí zmeniť §2 ods.2 zákona č. 82/2005 Z.z. tak, že z časti vety cit.: „nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom...“ sa vypustí slovné spojenie „ktorá je podnikateľom“. Pri takomto aplikovaní zmeny je nutné vykonať aj rad ďalších ochranných prvkov vo vzťahu ku skutočnosti, že o nelegálne zamestnávanie by samozrejme nešlo, keby realizátor prác – „čierny“ pracovník poskytol objednávateľovi falošný doklad napr. o živnosti.

Riešenie danej situácie v praxi je nutné koordinovať aj na úrovni štátnych politik zastrešujúcich daňovú a odvodovú oblasť. Domnievame sa zo znalosti trhu práce, že daňové a odvodové straty štátu pri vyššie popísanom aplikovaní výhod „čiernymi“ pracovníkmi – neživnostníkmi, platenými na ruku, sú v nepredstaviteľných výškach. Je na zváženie aj úvaha nad legislatívnym zakomponovaním prijímateľov prác (pod hrozbou prísnych sankcií) od

„čiernych pracovníkov“ do preukazovania týchto nezákonných, daňovo nezaťažených príjmov na ruku.

### **Analýza potreby skvalitnenia potierania obchádzaní zamestnávania inštitútmi občiansko a obchodnoprávných vzťahov**

Výkon závislej práce prostredníctvom rôznorodých foriem občianskoprávných a obchodnoprávných vzťahov spôsobuje štátu značné ekonomické straty. Protiprávne využívanie závislej práce vykonávanej fyzickými osobami pre podnikateľské subjekty mimo rámca pracovnoprávných vzťahov je možné badať v celom spektre národného hospodárstva SR. Samozrejme škody nevznikajú iba štátu, ale o rad výhod a ochranných atribútov, bežne zamestnancom garantovaných ústavou SR v oblastiach spravodlivých a uspokojujúcich pracovných podmienok, prichádza aj občiansko a obchodnoprávnymi vzťahmi zneužitá fyzická osoba. Ide najmä o ochranu pred výpoveďou, nárok na odstupné po splnení zákonom stanovených požiadaviek, možnosť zamestnanca podať výpoveď bez udania dôvodu, dovolenka, stanovenie minimálnych mzdových nárokov a iných zákonom garantovaných limitov pracovných podmienok.

Práve z predmetných dôvodov považujeme za potrebné venovať cieľnú pozornosť aj výkonu práce na pracovnom trhu v rôznorodých formách občiansko a obchodno právnych vzťahov. Žiaľ situácií, kedy sa pracujúce osoby a to nielen občania členských štátov EÚ, ale aj príslušníci tretích krajín na našom území stanú podnikateľmi živnostníkmi, resp. aj štatutárnymi zástupcami právnických osôb, je neúrekom. Žiaľ rokmi sa situácia na trhu práce v oblasti zamestnávania osôb cez občiansko a obchodnoprávne vzťahy, v rozpore s požiadavkami zákona, nezlepšuje.

Legislatívny rámec právneho poriadku SR v oblasti vymedzenia jasných pravidiel pri zamestnávaní osôb v súvislosti s využívaním závislej práce možno v súčasnosti hodnotiť po mnohých novelách Zákonníka práce ako kvalifikovane spracovaný. I keď pojem závislá práca je základným pojmom pracovného práva a ten je súčasťou právnych poriadkov a právnej kultúry takmer vo všetkých členských štátoch Európskej únie a zároveň znenie závislej práce je v zákone vymedzený v súlade s požiadavkami Medzinárodnej organizácie práce, v praxi to v mnohých prípadoch nie je dostatočnou prevenciou pred obchádzaním ustanovení Zákonníka

práce a kontrahovaním iných zmluvných typov na prácu, ktorá by mala byť z hľadiska jej charakteristiky závislou prácou.

Závislá práca je podľa Zákonníka práce práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom. Zrozumiteľne a z pohľadu predvídateľnosti práva jednoznačne §1 ods.3 Zákonníka práce vymedzuje, že závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v Zákonníku práce aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Toto ustanovenie jednoznačne zakazuje výkon závislej práce v inom ako pracovnoprávnom vzťahu. Cit. §1 ods.3 Zákonníka práce: „Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov.“

Motívom obchádzania pracovnoprávnych vzťahov pri využívaní závislej práce je snaha zamestnávateľov odbúrať náklady na pracovnú silu spojenú s daňovými a odvodovými povinnosťami, t.j. zákonných príspevkov na zdravotné poistenie, poistenie v nezamestnanosti a sociálne zabezpečenie a priamych nákladov práce, teda mzdy.

Analyzovaním situácie na trhu práce pri obchádzaní uzatvárania pracovnoprávnych vzťahov v súvislosti s využívaním závislej práce konštatujeme dostatočnosť súčasnej právnej úpravy na legitímny výkon plošného potierania tejto protiprávnej činnosti. Je však nevyhnutné, nakoľko v prípade dozornej činnosti v tejto oblasti ide o kontrolnú činnosť dodržiavania pracovnoprávnych predpisov s vecnou príslušnosťou inšpekcie práce, poukázať na personálne posilnenie orgánov inšpekcie práce. Následne len sústavnou a plánovitou činnosťou kontrolných orgánov je možné v cieleno vyberaných subjektoch odhaľovať výkon závislej práce realizovanej prostredníctvom občiansko a obchodnoprávnych vzťahov. V súčasnosti jediný oprávnený štátny orgán na predmetnú dozornú činnosť je inšpektorát práce v územnej pôsobnosti kraja a z dôvodu plnenia iných zákonom povinných úkonov v kontexte nedostatku pracovnej sily je zameranie sa na objekt závislej práce realizované len sporadicky. Zväčša sú inšpekcie práce vykonávané v súvislosti s hodnotením znakov závislej práce len v prípadoch, keď sú zamestnanci nútení zmeniť svoj pracovnoprávny status na obchodný resp. občianskoprávny vzťah. Pričom dôkladnou a plánovitou spoluprácou so Sociálnou poisťovňou je možné cez jej registračné systémy zachytávať zmeny v odvodovom zaťažení u jednotlivých

zamestnávateľov, ktorí zo zamestnancov urobia pracujúcich živnostníkov. Náznaky týchto zmien z pohľadu ľahkého dohľadania dôvodov poklesu odvodových plnení je možné identifikovať takmer bezodkladne. Navrhujeme tiež zintenzívnenie výchovy a vzdelávania fyzických osôb a zamestnávateľov v legislatívnych požiadavkách kladených na bežné zamestnávanie osôb prostredníctvom mediálnych kanálov.

### **Posúdenie vhodnosti zmeny zákona v rozšírení dodatočných platieb aj za nelegálne zamestnávanie príslušníkov členských štátov EÚ**

Úmyselné nelegálne zamestnávanie má celospoločenský rozmer v dopadoch jeho nepriaznivého vplyvu na príjmovú a aj výdavkovú časť štátneho rozpočtu, skresľuje údaje o počte skutočne nezamestnaných osobách na trhu práce a iné štatistické údaje národnej ekonomiky. Nehovoriac už o rozsiahlych dopadoch na nelegálne zamestnávanú fyzickú osobu v súvislosti s ochranou pred poškodením jej zdravia z práce a jeho odškodňovania, sociálneho zabezpečenia, garancie dohodnutej mzdy, dovolenky, zabezpečenia stravovania, tiež nelegálny pracovník prichádza o desiatky ďalších, pracovným právom garantovaných limitov pracovných podmienok a finančných nárokov.

Preto okrem priamych sankcií zákonodarca do právneho poriadku kontrahoval mzdové, daňové a ďalšie povinnosti zamestnávateľa využívajúceho nelegálnu prácu. Teda popri sankcie je táto osoba - nelegálny zamestnávateľ povinný zaplatiť dohodnutú dlžnú mzdu fyzickej osobe, ktorú nelegálne zamestnávala. Popri dlžnej mzde musí tento previnilec poskytnúť štátu dodatočnú platbu v sume rovnajúcej sa preddavku na daň z príjmu, daňovému nedoplatku na daň z príjmu, poistnému na sociálne poistenie podľa osobitného predpisu, povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu, príspevku na doplnkové dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu a poistného na povinné verejné zdravotné poistenie podľa osobitného predpisu, ktoré by bola povinná táto osoba – nelegálny zamestnávateľ odvieť. Tiež znáša aj náklady súvisiace s doručením dlžnej mzdy do krajiny, do ktorej sa nelegálne zamestnaná fyzická osoba vrátila alebo bola administratívne vyhostená.

Pri vymeraní výšky vyššie uvedených tzv. dodatočných platieb sa v zmysle zákona predpokladá, že dohodnutou mzdou je mesačná minimálna mzda, alebo mzda dohodnutá v kolektívnej zmluve pre porovnateľného zamestnanca zamestnávateľa, ktorý porušil zákaz nelegálneho zamestnávania a dobu trvania pracovnoprávneho vzťahu zákon automaticky predpokladá tri mesiace, ak táto osoba využívajúca nelegálnu prácu nepreukáže inak. Je však nevyhnutné poukázať na skutočnosť, že vyššie popísané skutočnosti o dodatočných platiach sú aplikovateľné podľa v súčasnosti účinnej právnej úpravy zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (zákon č. 82/2005 Z.z.) len pri nelegálnom zamestnávaní príslušníkov tretích krajín a aj to nie za každých okolností ich nezákonného zamestnávania.

Ustanovenie § 7a zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov upravuje dodatočné platby, spočívajúce v povinnosti zaplata dohodnutej dlžnej mzdy nelegálne zamestnávanej fyzickej osobe spolu so zaplatením príslušných daňových a odvodových plnení štátu, výlučne len pre prípady nelegálneho zamestnávania podľa §2 ods.3 tohto zákona a to konkrétne povinnosť poskytnutia dodatočných platieb vzniká právnickej osobe alebo fyzickej osobe až právoplatným uložením pokuty za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa §2 ods.3 tohto zákona. No a tu sa vynára otázka akú formu nelegálneho zamestnávania rieši uvedený §2 ods.3 súvisiaceho zákona.

Zákonodarca v predmetnom ustanovení zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní charakterizuje jednu z dvoch zákonom vymedzených foriem nelegálneho zamestnávania príslušníkov tretích krajín, cit. §2 ods.3: „Nelegálne zamestnávanie je aj zamestnávanie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa zdržiava na území Slovenskej republiky v rozpore s osobitným predpisom a ktorý vykonáva závislú prácu.“ Medzi uvedené osobitné predpisy sa radia zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 75/2013 Z. z. a zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Čo je však na základe vyššie uvedenej súčasnej právnej úpravy podstatné? Na to, aby nelegálne pracujúcemu zamestnancovi vznikol nárok na doplatenie mzdy späť za predchádzajúce obdobie jeho nelegálneho zamestnávania a aby štátu vznikol nárok na ušlé daňové a obvodové povinnosti za obdobie nelegálneho využívania práce tejto osoby –

príslušníka tretej krajiny, musí nastať situácia, kedy sa nelegálne zamestnávateľ štátny príslušník tretej krajiny zdržiava na území Slovenskej republiky v rozpore so zákonom.

Súčasnú vymedzenie právnej úpravy dodatočných platieb nemá racionálne opodstatnenie.

Ďalšia z dvoch foriem nelegálneho zamestnávania príslušníkov tretích krajín je vymedzená §2 ods.2 písm. c) zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, cit.: „Nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu štátneho príslušníka tretej krajiny a nie sú splnené podmienky na jeho zamestnávanie podľa osobitného predpisu.“ Osobitným predpisom je v tomto prípade konkrétne ustanovenie § 21 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Podstatnou skutočnosťou však je, že napr. ak obyčajný človek, teda osoba nepodnikateľ zamestnáva štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa zdržiava na území Slovenskej republiky v rozpore so zákonom, dodatočné platby miezd, daní a odvodov musí za toto nelegálne zamestnávanie poskytnúť, avšak v protiklade veľký zamestnávateľ hoc aj s tisícimi zamestnancami, ktorý využíva závislú prácu štátneho príslušníka tretej krajiny bez povolenia na zamestnávanie (na území SR je legálne hoci aj napr. ako turista) žiadne dodatočné platby vo forme mzdy pre nelegálneho zamestnanca a daňovo - odvodových plnení pre štát poskytovať nemusí. Žiaľ v mnohých prípadoch zamestnanci dozorných orgánov v aplikačnej praxi v prípade zistenia nelegálneho zamestnávania tretiakov robia všetky úkony pre to, aby dané nelegálne zamestnávanie kontrahovali pod porušenie §2 ods.2 písm. c) zákona a nie pod §2 ods. 3 zákona a to s jediným cieľom, vyhnúť sa ďalšej administratívnej záťaži v podobe vydávania rozhodnutí o dodatočných platiach.

Na podstate v tejto časti uvádzaných skutočností sa pre aplikačnú prax v kontexte racionalizácie pravidiel rovnocenne spravodlivej zodpovednosti za nelegálne zamestnávanie vynárajú dve otázky. Prvou otázkou sledujeme zmysel a opodstatnenosť povinných dodatočných platieb len pri zamestnávaní príslušníkov tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú na území Slovenskej republiky v rozpore so zákonom. Pričom dodatočné platby sa nemôžu uplatniť voči zamestnávateľovi, ktorý nelegálne zamestnáva štátneho príslušníka tretej krajiny u ktorého nie sú splnené podmienky na jeho zamestnávanie podľa osobitného predpisu.



Druhou otázkou kladenou pri aktuálne vymedzenej právnej úprave je dôvod aplikovania dodatočných platieb len pri nelegálnom zamestnávaní príslušníkov tretích krajín, teda občanov - cudzincov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi krajiny, ktorá nie je členským štátom Európskej únie (teda nie sú občanom EÚ ani rodinnými príslušníkmi občanov EÚ), iným zmluvným štátom Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo Švajčiarskou konfederáciou alebo ide o osoby bez štátnej príslušnosti (pozri: zákon č. 5/2004 Z. z. službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Záverom možno jednoznačne konštatovať potrebu zosúladenia dodatočných platieb mzdových, daňových a odvodových plnení nielen na obe zákonom definované formy nelegálneho zamestnávania príslušníkov tretích krajín upravené v ustanoveniach §2 ods.2 písm. c) a v §2 ods. 3 zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, ale aj na všetky typy nelegálneho zamestnávania občanov členských štátov Európskej únie, občanov zmluvných štátov Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo občanov Švajčiarskej konfederácie. Ved' z pohľadu spravodlivosti a právnej istoty si položte otázku, prečo ak zamestnávam nelegálne Srba alebo Ukrajinca na našom území, ktorí sa tu nachádzajú v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov, týmto občanom musím spätne poskytnúť mzdu a štátu odvody a dane a v protiklade ak takto isto – úplne rovnakým spôsobom nelegálne zamestnávam Rumuna, vo vzťahu k nemu nie sú nutné žiadne dodatočné platby, dokonca aj odvodové a daňové zaťaženie voči štátu odpadá, i keď by Rumun pracoval hoc aj 2 roky „na čierno“.

Navrhujeme ustanovenie §7a zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov zmeniť za účelom povinnosti dodatočných platieb voči každému nelegálnemu zamestnávateľovi, ktorý nepreukáže že už mzdové nároky a k nim prislúchajúce daňové a odvodové plnenia už uhradil, v nasledovnom znení:

navrhované znenie §7a ods.1 zákona

Právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorej bola právoplatne uložená pokuta za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, je povinná zaplatiť

- a) dohodnutú dlžnú mzdu fyzickej osobe, ktorú nelegálne zamestnávala,
- b) dodatočnú platbu v sume rovnajúcej sa preddavku na daň z príjmu, dani z príjmu, daňovému nedoplatku na daň z príjmu, poisťnému na sociálne poistenie podľa osobitného

predpisu, povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu, príspevku na doplnkové dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu a poistnému na povinné verejné zdravotné poistenie podľa osobitného predpisu, ktoré by bola povinná odvieť, ak by nelegálne zamestnanú fyzickú osobu riadne zamestnávala, vrátane príslušných sankcií a pokút podľa osobitných predpisov,

c) náklady súvisiace s doručením dlžnej mzdy podľa písmena a) a to aj do krajiny, do ktorej sa nelegálne zamestnaná fyzická osoba vrátila alebo bola administratívne vyhostená.

Ďalej navrhujeme medzi súčasné znenie §7a ods.1 a §7a ods.2 zákona vložiť nový odsek s nasledujúcim znením:

znenie nového odseku §7a ods.2 zákona

Povinnosť dodatočných platieb sa nevzťahuje na fyzickú a právnickú osobu, ktorá preukáže, že v čase od začatia nelegálneho zamestnávania po vydanie právoplatného rozhodnutia o dodatočnej platbe, dohodnutú dlžnú mzdu fyzickej osobe, ktorú nelegálne zamestnávala už poskytla a zároveň už poskytla dodatočnú platbu v sume rovnajúcej sa preddavku na daň z príjmu, dani z príjmu, daňovému nedoplatku na daň z príjmu, poistnému na sociálne poistenie podľa osobitného predpisu, povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu, príspevku na doplnkové dôchodkové sporenie podľa osobitného predpisu a poistnému na povinné verejné zdravotné poistenie podľa osobitného predpisu.

Aplikovanie nami navrhovaných ustanovení zákona zabezpečí vymoženie finančných prostriedkov vo výške zhodnej s neposkytnutou mzdou zamestnancom a nezaplatených daní a odvodov štátu a to za preukázanie obdobia nelegálneho zamestnávania resp. za obdobie troch mesiacov. Štát zároveň pocíti navýšenie nemalých príjmov z dodatočných platieb za dane a odvody, no predmetná zmena zákona predpokladá aj personálne navýšenie kontrolných orgánov zákazu nelegálneho zamestnávania (v súčasnosti Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Úrady práce, Inšpektoráty práce) z dôvodu zvýšenej administratívnej záťaže spôsobenej značným nárastom dodatočných platieb.

## Neoprávnené zamestnávanie v kontexte trestnej zodpovednosti – návrh rozšírenia rozsahu trestného činu

Nesporným negatívnym dôsledkom úmyselného nelegálneho zamestnávania je skutočnosť spôsobujúca nespravodlivé podmienky na trhu. Nelegálne podnikanie poškodzuje podnikateľské prostredie znižovaním vynaložených nákladov na cenu práce, čím je v konečnom dôsledku možné znížiť aj konečnú cenu výrobkov a služieb. Legálne podnikajúce osoby nie sú schopné takýmto nízkym cenám konkurovať, čo v mnohých prípadoch spôsobuje ich likvidáciu.

Trestné právo za účelom vymedzenia protiprávneho činu, ktorý sa svojimi znakmi stáva trestným, operuje s pojmom neoprávnené zamestnávanie. Trestný zákon vo svojom ustanovení §251a vymedzuje skutkovú podstatu tohto trestného činu. Predmetný paragraf je reakciou na právo EÚ a implementuje záväzky vyplývajúce zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES zo dňa 18.06.2009, ktorá stanovuje minimálne hranice pre opatrenia a sankcie voči osobám, ktoré zamestnávajú štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa na území členských štátov zdržujú nelegálne. Smernica Európskeho parlamentu a Rady prikazuje členským štátom zabezpečiť, aby porušenie zákazu zamestnávať štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území daného členského štátu, bolo vnesené do trestného právneho poriadku ako trestný čin a to konkrétne za skutkových okolností vymedzených vnútroštátnym právom daného členského štátu. Súčasný znenie §251a Trestného zákona je špecifikované nasledovne, cit.:

„Kto neoprávnene zamestná osobu, ktorá sa na území Slovenskej republiky zdržiava v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, hoci bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“

Na základe súčasného znenia vyššie uvedeného ustanovenia Trestného zákona je možné pojednávať o trestnosti skutku len v prípade, že už bol páchatel' za obdobný skutok sankcionovaný v období posledných 24 mesiacov, či už v správnom alebo trestnom konaní.

Teda na to, aby bol páchatel' považovaný už za obdobný skutok v minulosti (24 mesiacov spätne) za potrestaného, stačí ak predchádzajúci postih bol za správny delikt v rámci správneho konania (nie je nutná predchádzajúca trestnosť konania). Pokiaľ hovoríme

o neoprávnenom zamestnávaní, máme tým na mysli vždy trestný čin, ktorého sa dopúšťa páchateľ, ktorý zamestnáva príslušníka tretej krajiny zdržiavajúceho sa na našom území v rozpore s príslušnými právnymi predpismi, a neoprávnenosť zamestnávania spočíva práve v zamestnávaní tohto tretia, ktorý je na území Slovenskej republiky nezákonne či nelegálne.

V uplynulých rokoch sme boli svedkami toho, že postihovanie tejto nezákonnej činnosti v rámci inštitútu správneho práva nie je dostatočne odstrašujúce a preventívne do budúcnosti, preto navrhujeme zváženie zmeny právnej úpravy trestného činu neoprávneného zamestnávania podľa ustanovenia § 251a Trestného zákona.

Snahou nami navrhovanej právnej úpravy je naplniť jednu z funkcií trestu, a to funkciu preventívnu, kedy len náležitá a účinne vymožiteľná sankcia môže odradiť páchateľov od nelegálneho zamestnávania. Nami navrhovaná zmena aj naďalej vníma uloženie trestu za trestný čin neoprávneného zamestnávania v rámci trestného konania ako ultima ratio, preto je vymedzovaná len pre osoby, ktoré sa obdobného skutku dopustili v minulosti (za posledných 24 mesiacov). Teda úvaha nad zmenou trestného zákona je smerovaná k osobám, pre ktoré uložené sankcie v správnom konaní nemali výchovný a preventívny efekt a preto považujeme za potrebné vynucovať dodržiavanie zákazu nelegálneho zamestnávania pod hrozbou uloženia trestu odňatia slobody a to až na jeden rok. Dĺžku trestu odňatia slobody - jeden rok, volíme nižšiu oproti odseku jeden z dôvodu, že miera závažnosti takéhoto skutku je nižšia, nakoľko sa týka zamestnávania osôb, ktoré sa na území Slovenska nachádzajú legálne, len ich samotný výkon práce je nelegálny, pričom podľa odseku jeden sa jedná o zamestnávanie osôb, ktorých pobyt je v Slovenskej republike nelegálny.

Nami koncipovaná právna úprava navyše môže odstrániť doterajšiu nepriamu diskrimináciu tuzemských zamestnancov, ktorí boli zamestnávaní nelegálne najčastejšie, ale ich ochrana v rámci postihu trestným zákonom doteraz absentovala, nakoľko sa trestnosť činu posudzovala výlučne na zamestnávanie osôb, ktoré sa na území Slovenskej republiky zdržiavajú v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, teda nie na občanov Slovenskej republiky alebo niektorej z členských krajín Európskej únie, alebo Švajčiarskej konfederácie, alebo na osoby -napr. aj príslušníkov tretích krajín, ktorí sa na území Slovenskej republiky zdržiavali legálne, ale vykonávali prácu nelegálne.

Predpokladáme, že nami navrhovaná právna úprava pomôže eliminácii nelegálneho zamestnávania a všetkých negatívnych dôsledkov z neho plynúcich.

V rámci našich úvah preto navrhujeme v § 251a Trestného zákona za ods.1 doplniť nový ods.2 v nasledovnom znení, cit.:

„Kto neoprávnene zamestná osobu, hoci bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na jeden rok.“

### **Úvaha nad zmenou legislatívy vo veci charakterizovania nelegálneho zamestnávania ku každej časti práce vyplatenej na ruku (bez daňovo – odvodového zaťaženia)**

Je nevyhnutné poukázať na skutočnosť, že v podmienkach súčasnej právnej úpravy je splnenie požiadaviek legálneho zamestnávania občanov Slovenskej republiky alebo občanov niektorej z členských krajín Európskej únie, alebo Švajčiarskej konfederácie, príliš jednoduché. V praxi stačí vykonať pár jednoduchých administratívnych úkonov a o nelegálnom zamestnávaní nemôže byť ani reči. A to i napriek skutočnosti, že realita výkonu prác, t.j. počet odpracovaných hodín zďaleka nebude korešpondovať so zúčtovanými a oficiálne zaplatenými hodinami. Prečo sa to v praxi robí? Hlavným cieľom sofistikovaných páchatel'ov tejto „trestnej“ činnosti je s úsmevom na tvári v rovine legálneho zamestnávania osôb ušetriť iným „nepravdivým“ vykazovaním pracovného času na odvodových a daňových plneniach.

No ako občanov členských štátov EÚ jednoducho nelegálne nezamestnávať? Na Slovensku stačí uzatvoriť pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce a to ideálne niektorou z foriem dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a prihlásiť tohto zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia pred začatím výkonu jeho činnosti. A je to, o nelegálnom zamestnávaní nemôže byť podľa Slovenskej právnej úpravy ani reči. A čo sa bežne v praxi deje ďalej? Takýto napr. dohodár pracuje „rozprávko“ od svitu do mrku, časté sú prípady, že aj 250 hodín mesačne, no na mzdovom liste nájdete zúčtovanie napr. desiatich odpracovaných hodín. Následne len k týmto desiatim hodinám sú „riadne“ zúčtované sumy preddavku na daň z príjmu, preddavku poistného na sociálne poistenie, povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie, príspevok na doplnkové dôchodkové sporenie a poistné na povinné verejné zdravotné poistenie podľa

osobitných predpisov. A čo zvyšných 240 hodín? No tie sú síce „nejako“ vyplatené tzv. „bokom“, avšak logicky bez prislúchajúcich daňových a odvodových plnení.

Z uvedených skutočností v tejto kapitole možno bez pochybností vyvodit' záver, že napr. keď účtovníčka bez vedomia konateľa má nedbanlivostný sklz hoci aj hodinu s prihlásením do registra Sociálnej poisťovne, bez motívu a úmyslu s riadnym zaplatením odvodov za každú odpracovanú hodinu, táto spoločnosť sa dopustila zákazu nelegálneho zamestnávania s ťarchou vysokej sankcie a stratou štátnej pomoci, štátnej podpory a zákaziek na ďalších 5 rokov. Naopak, ak obozretný špekulant podpíše napr. dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, prihlási zamestnancov do Sociálnej poisťovne pred začatím ich činnosti, ale odvody platí podvodne len za nepatrnú časť skutočne odpracovaných hodín, táto „podvodná spoločnosť“ zamestnáva predmetných zamestnancov v súlade so zákonom o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, teda o nelegálnom zamestnávaní podľa aktuálnej právnej úpravy nemôže byť ani len diskusia, lebo ju jednoznačnosť zákonného vymedzenia nelegálneho zamestnávania skrátka nepripúšťa.

V mnohých vyspelých krajinách EÚ nesie takéto protiprávne konanie názov „poddeklarovaná práca“, ktorá je zároveň v zmysle ich právnych poriadkov charakterizovaná ako nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie. Preto aj pri vyhodnocovaní štatistických ukazovateľov nelegálneho zamestnávania na európskej úrovni príslušnými inštitúciami EÚ, Slovenská republika v potieraní nelegálneho zamestnávania zaostáva. Skrátka z dôvodu, že platenie „na ruku“ za súčasného splnenia administratívnych povinností (zmluva, prihláška do Sociálnej poisťovne) nenesie v zmysle súčasnej právnej úpravy SR znaky nelegálneho zamestnávania.

Na základe týchto skutočností možno odôvodniť záver, že je vhodné a pre potieranie tohto protiprávneho stavu potrebné, upraviť akýmkoľvek spôsobom v právnom poriadku znenie nelegálneho zamestnávania tak, že by sa zaň považovalo aj využívanie práce, ktorá nie je daňovo a odvodovo zaťažená. Navrhujeme prípadné právne úpravy koncipovať tak, že nelegálneho zamestnávania sa dopustí „úmyselný“ páchatel', teda ten kto odvody a dane za celý rozsah práce nezúčtoval. Slovom „nezúčtoval“ chceme upriamiť pozornosť na skutočnosť, aby sa predmetná navrhovaná zmena nedotkla osoby, ktorá daňové a odvodové plnenia riadne zúčtovala – priznala, ale z objektívnych príčin ich nedokázala vyplatiť resp. je s ich vyplatením v sklze.

## **Zvýšenie efektivity v odhaľovaní trestnej činnosti spočívajúcej v krátení daňového a odvodového zaťaženia za prácu.**

Zo skutočností podrobne popísaných v predchádzajúcej kapitole možno vyčítať, že stav v aplikačnej prax prináša množstvo podvodných konaní, kedy „legálne“ zamestnaná osoba odpracuje mesačne napr. celý rozsah fondu pracovného času, pričom evidovaná a zúčtovaná, teda odvodovo zaťažená je z toho iba nepatrná časť skutočne odpracovaných hodín. Preto je nevyhnutne dôležité v súvislosti s potieraním tohto síce „legálneho“ ale nezákonného zamestnávania smerovať dozornú činnosť štátu, či už na úrovni štátnej politiky ochrany práce, ale najmä v kontexte trestnej zodpovednosti, aj na trestné činy vznikajúce v oblastiach nezúčtovania a nevyplatenia nárokovateľných zložiek miezd a odvodových plnení. V len celom komplexe posudzovania splnení zákonných povinností v oblasti pracovnoprávných a mzdových predpisov je možné zabezpečiť zo strany štátu vynucovanie dodržiavania právom kladených povinností a zabezpečenie tak rovnakých podmienok v podnikaní pri udržaní konkurencie schopnosti legálne podnikajúcich zamestnávateľov

Z poznania trhu práce a aplikačnej praxe častého protiprávneho konania vo veci platenia miezd s ukrátením odvodov a daní je na mieste konštatovanie, že naproti odhaľovaniu iných ekonomických trestných činov, nie je trestným činom súvisiacim s krátením daní a odvodov venovaná dostatočná pozornosť a to aj napriek tomu, že sú spôsobilé v nemalej miere poškodiť nielen záujmy jednotlivca – zamestnanca na jeho ďalšom zabezpečení počas PN, prípadnej invalidity, staroby a pod. Z dôvodu zúčtovania nižších ako zákonne nárokovateľných odvodov je významne ekonomicky je poškodený aj štát, ba dokonca celá spoločnosť znižovaním konkurencieschopnosti legálnych podnikateľov.

Zamestnávateľ má zákonnú povinnosť v zmysle § 99 Zákonníka práce viesť skutočnú evidenciu pracovného času tak, aby zaznamenal začiatok a koniec časového úseku, v ktorom zamestnanec prácu vykonával. Každému je jasná následná povinnosť zamestnávateľa zúčtovať všetky mzdové nároky zamestnanca, vypočítať z nich všetky zákonom stanovené daňové a odvodové povinnosti.

V praxi sa stretávame s mnohými prípadmi v širokom spektre odvetví národného hospodárstva, kde dochádza k skresľovaniu údajov o skutočne odpracovanom pracovnom čase

zamestnancami a nahrádzaniu časti mzdových nárokov, ktoré sú odvodovo a daňovo zaťažené, inými finančnými atribútmi, ktoré nie sú daňovo a odvodovo zaťažené. Tieto prípady majú spoločný znak, v každom z nich sú namiesto časti mzdy, na ktorú zamestnancovi vznikol nárok poskytnuté v prislúchajúcej výške iné plnenia daňovo a odvodovo nezaťažené, napr. cestovné náhrady. V iných prípadoch je táto časť mzdy nahradená poskytnutím náhrad za používanie vlastného náradia a predmetov, alebo sú dokonca vyplatené tieto peniaze priamo „na ruku“.

Ani v prípade cestovných náhrad, ani pri náhradách za používanie vlastného náradia, či vlastných predmetov zamestnancami, nie sú tieto náhrady odvodovo a daňovo zaťažené zákonom. Pri platbe „na ruku“ za časť práce je to s daňovo - odvodovým zaťažením úplne rovnaké. Tieto podvodné konania súvisia primárne s dĺžkou pracovného času v kontexte požiadaviek mzdových predpisov v pracovnoprávných vzťahoch, v zmysle ktorých logicky zamestnávateľ musí daňovo a odvodovo zaťažiť každú jednu odpracovanú hodinu zamestnancom a to bez pardonu.

V spomínaných podvodných prípadoch sa zamestnávatelia dopúšťajú okrem závažných porušení pracovnoprávných a mzdových predpisov, ktoré predstavujú správne delikty s následkom nemalých sankcií, aj trestných činov. Tieto trestné činy sú podľa systematiky Trestného zákona radené pod trestné činy daňové. Ich druhovým objektom je najmä riadne fungovanie trhovej ekonomiky a riadny výber daní, ktoré sú chránené Trestným zákonom.

Páchatel'om môže byť ktorákoľvek trestne zodpovedná osoba fyzická osoba (všeobecný subjekt). V nami uvádzaných prípadoch nim môže byť aj právnická osoba (§ 3 zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb). Subjektívna stránka vyžaduje úmyselné zavinenie.

Teda ak časť nárokovateľnej zložky mzdy je vyplácaná prostredníctvom cestovných náhrad bez existencie pracovných ciest, s benefitom oslobodenia od daňových a odvodových plnení, nakoľko tie sa z cestovných náhrad v podmienkach našej legislatívy nezúčtovávajú a skutočnosť charakterizuje absencia akejkoľvek pracovnej cesty a cestovné náhrady, resp. ich výška vyjadrená v eurách len kopírujú časť mzdovo nezaplateného pracovného času, ktorý s cieľom získať prospech sa vyplatí cestovnými náhradami za neexistujúce pracovné cesty, jednoznačne pôjde o trestný čin.



V prípade, ak by bola predsa len pochybnosť, či konkrétny zamestnanec na pracovnej ceste bol alebo nie, stále preukázaný počet hodín práce nebol zaplatený a zúčtovaný, pokiaľ zamestnávateľ tvrdí, že nárok na cestovné náhrady za pracovné cesty vznikol.

V prípade, že zamestnávateľ využije dohodu so zamestnancom, že pri výkone práce bude používať vlastné náradie, zariadenia a predmety, ktoré sú potrebné na výkon jeho práce a ide iba o fikciu bez reálneho úmyslu ich používania a táto náhrada sa následne vypláca vo výplatnom termíne súčasne so mzdou za vykonanú prácu za príslušný kalendárny mesiac, tiež ide o rovnakú trestnú činnosť, len na podvodné konanie sa využil iná daňovo a odvodovo nezaťažovaná finančná náhrada. Tá sa v skutočnosti neposkytuje za vlastné náradia, zariadenia, predmety, ale v skutočnosti za časť odpracovaných hodín, ktoré neboli riadne zúčtované.

Takýmto konaním zamestnávateľ za časť pracovného času a k nemu prislúchajúcej mzdy nezúčtoval a neodviedol štátu poistné na sociálne poistenie, na verejné zdravotné poistenie, príspevok na doplnkové dôchodkové sporenie a daň.

Vyššie uvedené skutočnosti v oboch popísaných praktických situáciách jednoznačne nasvedčujú tomu, že ide o protiprávne konanie, ktoré napĺňa skutkovú podstavu trestného činu skrátenia dane a poistného podľa § 276 Trestného zákona. Rovnako uvedené platí aj v prípade „mzdy na ruku“.

Na základe komplexne zosumarizovaných informácií vo veci v tejto časti charakterizovaných častých aplikačných procesov krátenia dane a poistného možno konštatovať kvalitné legislatívne prostredie pre odhaľovanie tejto závažnej protispoločenskej činnosti a to v rozsahu jasných a zrozumiteľných právom kladených požiadaviek na daňovú a odvodovú časť nákladov prislúchajúcich ku mzdovým nárokom za prácu vykonávanú v pracovnoprávných vzťahoch.

Nedostatok v potieraní a odhaľovaní nami uvádzaných foriem trestnej činnosti má iný rozmer ako nedostatočná legislatíva. Práve opačne, daňové, pracovnoprávne a mzdové predpisy upravujúce povinné mzdové zaťaženie daňami a odvodmi v kontexte trestného činu krátenia dane a poistného vytvárajú kvalitný priestor na boj s touto protiprávnou činnosťou spôsobujúcou značné ekonomické škody na pracovnom trhu práce. Pre zavedenie efektívneho systému potierajúceho celoplošne predmetné protiprávne skutočnosti je nutné aplikovať zo strany štátu rad organizačno - vzdelávacích procesov v celom spektre dotknutých štatných

orgánov príslušných na konanie v tejto veci. Navrhujeme organizačno, vzdelávacie procesy viesť k vzájomnej sústavnej spolupráci kompetentných štátnych orgánov. Jedno z efektívnych riešení by bolo, keby na odhaľovanie tejto protiprávnej činnosti boli špecializovaní konkrétni inšpektori práce ideálne s ekonomickým resp. právnym vzdelaním, ktorí prostredníctvom kvalitných nástrojov ochrany práce nemajú dnes problém inšpekciou práce zistiť protiprávny stav, že časť mzdy za určité konkrétne hodiny „navyše“ je vyplatená presne v charakteristickej výške prislúchajúcej „hodinám navyše“ cez cestovné náhrady, vlastné náradia alebo na ruku. Následne po oznámení podozrení z trestného činu krátenia dane a poistného je nutné zabezpečiť, aby sa daným podaniam venovali kvalifikovaní a znalosťou ekonomicko - daňovej oblasti erudovaní vyšetrovatelia. To čo sa Vám možno javí ako samozrejmosť, je na podstate dlhoročných skúseností pôsobenia v danej oblasti štátnej politiky, možno definovať ako ten najväčší problém. Síce ľahko riešiteľný vhodnou koordináciou spolupráce medzi týmito štátnymi inštitúciami a vzdelávaním zamestnancov dotknutých orgánov. Vieme si predstaviť aj vzájomné vzdelávanie zamestnancov tých inštitúcií. Ved' erudovaný inšpektor práce nemá problém detailne rozobrať a predniesť v akom časovom úseku spočíval výkon práce zamestnancov, za ktorý nebola mzda zaplatená ako „mzda“ ale ako iný daňovo a odvodovo nezaťažovaný atribút. Inšpektor práce nemá problém predložiť jasné a zrozumiteľné dôkazy o tom, koľko hodín zamestnancom nebolo vyplatených ako riadna daňovo a odvodovo zaťažovaná mzda. Tým je možné poskytnúť pre vyšetrovateľa orgánu činného v trestnom konaní neodškriepiteľné dôkazy o trestnom čine minimálne krátenia dane a poistného. Pre relevantnosť daňovej oblasti je možné a vhodné v prípadoch väčšej zložitosti a náročnosti do spolupráce prizvať príslušný daňový úrad, no aj tu sa predpokladá, že je nevyhnutné zavedenie vzdelávania pre zamestnancov vykonávajúcich daňové kontroly. Ideálne by bolo niektorých daňových kontrolórov na oblasť miezd a s tým súvisiaceho daňového zaťaženia špecializovať. Položme si ruku na srdce, koľko daňových kontrol je zameraných aj na oblasť miezd. Dovolým si tvrdiť po verifikácii informácie u desiatkach erudovaných účtovných spoločností, že takéto daňové kontroly sú dnes už nevídané. Účtovníci s desiatkami rokov praxe zažili daňovú kontrolu, súčasťou ktorej bolo otvorenie aj mzdovej časti, maximálne raz za život. Je jasné, že rokmi bolo požadované štátnou politikou odhaľovanie závažných deliktov páchaných v súvislosti s DPH a daňou z príjmu. Žiaľ to spôsobilo na trhu práce skutočnosť, že absentuje u bežných daňových kontrolórov znalosť resp. erudícia pre odhaľovanie daňových deliktov v mzdovej oblasti.

## **Charakterizovanie potreby trhu práce na zavedenie efektívnych daňových kontrol účelne cielených do mzdovej oblasti s poukázaním na konania majúce znaky trestného činu.**

V kontexte prípadov uvedených v predchádzajúcej kapitole je v praxi badať obdobne cielené protiprávne konania s malou odlišnosťou. Legálne zamestnaná osoba odpracuje mesačne napr. celý rozsah fondu pracovného času, pričom evidovaný a zúčtovaný na prekvapenie je celý fond pracovného času. No keď sa pozriete na dohodnutú mzdu, tá je v pracovnej zmluve a následne v mzdovom liste vyplácaná len na úrovni minimálnych mzdových nárokov (t.j. v hrubom napr. u SBS informátora, robotníka – 623 EUR, ďalej vodič autobusu, vodič nákladného vozidla, strojník, murár, elektrikár, výrobný pracovník a i. – 739 EUR). V prípadoch charakterizujúcich túto formu trestnej činnosti sú následne odvodovo a daňovo zaťažené síce všetky skutočne odpracované hodiny, no stále ide o odvodovo – daňové zaťaženie iba časti mzdy a to na úrovni mzdy uvedenej v pracovnej zmluve zamestnanca na dne úplného zákonného minima. Prečo uvádzame „časť“ mzdy a prečo mzdy „uvedenej“ v pracovnej zmluve? Je to cielene z dôvodu, že zamestnávateľ ponúkol zamestnancovi napr. vodičovi pri zakladaní pracovného pomeru v rámci vymedzovania podstatných náležitostí mzdu napr. 1000 EUR v čistom, zamestnanec nemal na výber, keď chcel zamestnanie musel na predmetné podvodné konanie pristúpiť a záver z uzatvorenia pracovného pomeru bol taký, že mzda bude na úrovni 1000 EUR v čistom, jej časť (tá časť uvedená v pracovnej zmluve zamestnanca) bude vo výške 739 EUR v hrubom, čo predstavuje mzdu vo výške minimálneho mzdového nároku určeného pre druhý stupeň náročnosti práce a zvyšok sa bude mesačne vyplácať zamestnancovi z predošlej kapitoly známých daňovo a odvodovo zákonne nezaťažených formách (cestovné náhrady, vlastné náradia, alebo „na ruku“).

Nevyhnutnosť zavedenia plánovitých a sústavne cielených daňových kontrol novo vyškolenými kontrolórmí finančnej správy do oblasti odmeňovania zamestnancov u subjektov pôsobiacich na trhu práce odôvodňujeme nielen protiprávnym krátením daní spôsobom, že sa časť mzdy za prácu vyplatí prostredníctvom uvedených daňovo nezaťažených nástrojov pracovného práva, no tieto nástroje sú využívané vysoko nad rámec zákonných plnení. Máme na mysli, že v podvodnej praxi subjektov je bežné vykázanie napr. u vodiča časti mzdy prostredníctvom cestovných náhrad, avšak tie zúčtuje zamestnávateľ nie len za pracovné cesty,

ktoré často neboli, ale aj ich vyplatenie je v nepredstaviteľných sumách prekračujúcich reálne hranice zákonom prípustných platieb. Teda napr. vodičovi za 20 tuzemských pracovných ciest vznikol nárok na stravné (diétu) vo výške 5,10 EUR x 20, čo činí 110 EUR, ale zamestnávateľ k tomu zaráta doplatok mzdy a diéty bez reálnej opodstatnenosti vyplatí vo výške 700 EUR. V iných prípadoch zamestnávateľ tieto nezákonné daňovo - odvodovo nezaťažené platby poskytne cez používanie vlastných náradí buď úplne bez ich džby a využívania, alebo v nepredstaviteľných sumách v rozpore s povinnou kalkuláciou skutočných výdavkov.

Žiaľ mnohí zamestnávatelia si sami, bez zákonnej opory vložili ďalšie daňovo a odvodovo nezaťažené nástroje, ktoré už využívajú na vyplatenie „bočnej“ mzdy dlhé roky. Prečo sa im to darí a o čo ide? Darí sa im preto, lebo skrátka daňové kontroly na mzdy a s tým prislúchajúce daňové povinnosti v praxi takmer nie sú. Ide o novodobé nástroje natvrdo vtlačené do mzdových listov a výplatných pások zamestnancov v podobe napr. ošatné, alebo pracovné a podobné iné nezmysli. Samozrejme „ošatné a pracovné“ predstavujú vyplatenie finančného plnenia za prácu bez náležitého daňového a odvodového zaťaženia, čo by ani za reálnej potreby nebolo možné vyplatiť bez daňovo – odvodového zaťaženia. Ale v skutočnosti aj tieto nezákonné nástroje „ošatné a pracovné“ predstavujú len buď dorovnanie dohodnutej časti mzdy, alebo predstavujú vyplatenie časti mzdy za hodiny odpracované navyše.

Na základe vyššie uvedených skutočností je nevyhnutné pre štát, s cieľom minimalizovať závažné ekonomické straty štátneho rozpočtu a závažné poškodzovanie právom chránených záujmov zamestnancov, bezodkladné začatie výchovy s vzdelávania daňových kontrolórov špecializovaných na mzdovú oblasť a bezodkladné aplikovanie cielených, systémových a koordinovaných kontrol tejto daňovej oblasti.

Je nespochybniteľné, že zachytávaním popísaných skutočností sa zároveň získajú relevantné dôkazy pre daňové trestné činy následne riešené nástrojmi trestného práva. Medzi najčastejšie spôsoby skrátenia dane patria okrem nepriznania príjmov, deklarovanie neexistujúcich zdaniteľných plnení a nesprávnych údajov a pod. Výsledkom takýchto konaní je vždy skutočnosť, že páchatel' zníži daňový základ a tým si nezákonne zníži daňovú povinnosť.

## Zdôvodnenie úvahy nad zavedením sektorovej minimálnej mzdy alebo obdobného ochranného nástroja trhu práce

Oblasť odmeňovania v pracovnom práve možno radiť medzi najcitlivejšie, nakoľko neposkytnutie nárokovateľných zložiek mzdy má priamy dopad na súkromný život každého zamestnanca. Ústava v čl. 36 zaručuje zamestnancom právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. V nadväznosti na uvedené, zákonodarca zamestnancom garantuje prostredníctvom zákona minimálnu mzdu. Výška minimálnej mzdy je určená spravidla každoročne príslušným Nariadením vlády SR, ktoré ustanovuje sumu minimálnej mzdy pre ten daný kalendárny rok. Pod minimálnou mzdou možno chápať najnižšiu možnú mzdu, ktorá musí byť zamestnancovi poskytnutá za plný pracovný úväzok.

Právny poriadok SR však neumožňuje dohodnúť minimálnu mzdu so svojimi zamestnancami na základe voľnej úvahy. Zamestnávateľ má zákonom stanovenú povinnosť poskytovať zamestnancovi mzdu najmenej vo výške minimálneho mzdového nároku určeného zákonom pre príslušný stupeň náročnosti práce a to podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti, ktorej výkon od zamestnanca v rámci dohodnutého druhu práce vyžaduje. Inak povedané, minimálnou mzdou nemôže byť odmeňovaný ktorýkoľvek zamestnanec, ale iba zamestnanec, ktorého najnáročnejšia pracovná činnosť požadovaná zamestnávateľom zodpovedá výkonu pomocných, prípravných a manipulačných prác vykonávaná podľa presných pokynov a postupov (to predstavuje v súčasnosti hrubú mzdu 623 EUR). Zamestnanec od ktorého sa požaduje aby vykonával napr. práce spojené s hmotnou zodpovednosťou (predavačka, pokladnička), alebo zamestnanec od ktorého sa vyžaduje odborná spôsobilosť na činnosť (vodič vozidla, obsluha motorového vozíka, murár, tesár, elektrikár atď.) už musí byť odmeňovaný mzdou vyššou (v súčasnosti na úrovni 739 EUR). Zamestnancovi, ktorý napr. riadi jednoduché procesy u zamestnávateľa (majster vo výrobe) musí zamestnávateľ vyplácať mzdu zodpovedajúcu tretiemu stupňu náročnosti práce (t.j. pre rok 2021 – 855 EUR) a to i napriek tomu, že by si boli bývali dohodli v pracovnej zmluve mzdové podmienky na úrovni minimálnej mzdy.

Minimálna mzda a od nej odvíjajúca sa výška minimálnych mzdových nárokov má pri náraste rôznorodý vplyv na subjekty Slovenského trhu práce, napr. v prípadoch veľkých IT spoločností sa zmena minimálnej mzdy nedotkne vôbec, zatiaľ čo pre niektoré firmy pôsobiace

v priemyselnej výrobe môžu byť tieto zmeny likvidačné. Riešením aj na túto situáciu by mohla byť takzvaná sektorová minimálna mzda. Avšak tá je podstatná aj pre minimalizáciu iných závažných protiprávnych konaní, uvádzame ich v tejto kapitole nižšie.

Právny poriadok SR však vyžaduje poskytovanie aj ďalších plnení za prácu. Pre veľký rozsah podmienok potrebných na splnenie zákonnej povinnosti poskytovať finančné nároky podrobne rozoberieme len niektoré z nich.

Zákonník práce v § 121 ods. 1 stanovuje, že za prácu nadčas patrí zamestnancovi okrem dosiahnutej mzdy aj minimálne 25 % mzdové zvýhodnenie.

Pri taxatívne vymedzených činnostiach je prípustná písomná dohoda zamestnávateľa a zamestnanca o tom, že vo výške mzdy im bude zohľadnená prípadná práca nadčas. Zohľadnených môže byť max. 150 hodín nadčasovej práce v kalendárnom roku. Nárok na mzdu a mzdové zvýhodnenie im zaniká a nemajú právo ani na poskytnutie náhradného voľna.

Zákon pripúšťa možnosť uzatvoriť dohodu o nadčasovej práci vo mzde v úhrne najviac 150 hodín ročne s vedúcim zamestnancom, ktorý je v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu alebo jeho člena, s vedúcimi zamestnancami v priamej riadiacej pôsobnosti tohto vedúceho zamestnanca, ďalej so zamestnancami vykonávajúcimi koncepčné, systémové, tvorivé alebo metodické činnosti a zamestnancami, ktorí riadia, organizujú alebo koordinujú zložité procesy alebo rozsiahle súbory veľmi zložitých zariadení.

Považujeme za nevyhnutné vysvetliť, že okrem obmedzenia prípustnosti nadčasovej práce vo mzde len na určitú skupinu osôb, aj týmto je vo výške mzdy možné zohľadňovať len tie nadčasové hodiny, za ktorých nárok na odmeňovanie je premietnutý do sumy mzdy v časti prekračujúcej minimálne mzdové nároky vyplývajúce z § 120 Zákonníka práce. Chceme tým upriamiť pozornosť na dôležitú skutočnosť a to, že napr. u vedúceho zamestnanca, ktorý je odmeňovaný mzdou len vo výške minimálneho mzdového nároku, nie je možné zohľadniť vo výške mzdy žiadnu nadčasovú hodinu.

V praxi sa pomerne často vyskytujú prípady, že i napriek existencii dohody o zohľadnení nadčasovej práce vo výške mzdy, sa od zamestnancov pravidelne požaduje výkon práce „od rána do noci“. Zamestnávateľia opomínajú povinnosť, že práca nadčas nad 150 hodín v kalendárnom roku musí byť riadne zúčtovaná a zaplatená zamestnancom, ktorí prvých 150 hodín nadčasov už majú vo mzde zahrnuté. Teda i pri dohode so zamestnancom, že výška mzdy

obsahuje už prípadné nadčasy, hodiny práce nadčas prekračujúcej stanovenú hranicu, už musia byť zaplatené spolu aj so mzdovým zvýhodnením.

Porovnateľné pravidlá Zákonník práce upravuje aj pri poskytovaní iných mzdových nárokov, napr. mzdových zvýhodnení za prácu v sobotu, za prácu, v nedeľu a za prácu v noci. Tiež je zákonom prípustné, že za istých podmienok môže byť mzda vedúceho zamestnanca dohodnutá už s prihliadnutím na prácu v noci, víkend a sviatok.

Nesplnením, resp. zanedbaním vyššie uvedených povinností a záväzkov zo strany zamestnávateľa voči zamestnancom môžu byť za určitých zákonom stanovených podmienok naplnené znaky skutkovej podstaty jedného z majetkových trestných činov a to trestného činu nevyplatenie mzdy a odstupného (§214 Trestného zákona). Takéto prípady sa v praxi vyskytujú pomerne často. Tu možno hovoriť o tzv. špeciálnom subjekte, teda páchatelom môže byť iba štatutárny orgán právnickej osoby, prokurista právnickej osoby, alebo fyzická osoba, ktorá je zamestnávateľom alebo ich prokuristom. Z hľadiska subjektívnej stránky sa predpokladá zavinenie vo forme úmyslu. V prípade úmyselného konania, ide vo vyššie uvedených praktických príkladoch o naplnenie skutkovej podstaty trestného činu nevyplatenia mzdy v zmysle § 214 ods. 1 Trestného zákona, za predpokladu, že v deň ich splatnosti zamestnávateľ mal peňažné prostriedky na ich výplatu, ktoré nevyhnutne nepotreboval na zabezpečenie svojej činnosti, alebo tiež, ak vykonal opatrenia smerujúce k zmareniu vyplatenia týchto peňažných prostriedkov.

Je nutné poukázať na skutočnosť, že napr. v prípade pomocných, prípravných prác stačí poskytovať dohodnutú mzdu vo výške 623 EUR a z tej zaplatiť dane a odvody. A čo zvyšok? Málo kto by veril, že napr. pomocný robotník na stavbe bude pracovať za 3,38 EUR na hodinu v hrubom, resp. za cca 440 EUR mesačne v čistom (čistá mzda bezdetného zamestnanca bez uplatnenia si nezdaniteľnej časti), čo činí v čistom cca 2,65 EUR na hodinu.

A čo taký murár, tesár? Ba dokonca vodič kamiónu resp. autobusu? Ich bežná „papierová“ mzda v zmysle ich pracovných zmlúv je na úrovni 739 EUR v hrubom, to činí cca 520 EUR mesačne v čistom, teda približne 3,00 EUR na hodinu. Nie je uveriteľné, že tieto skupiny osôb vykonávajúcej náročnú a zodpovednú prácu, pracujú v skutočnosti za 3 eurá na hodinu.

Ako sa potom podvodne riešia doplatky „mzdy za prácu“ odvodovo a daňovo nezaťažené podrobne rozoberáme v predošlých kapitolách.

Laicky povedané, na pracovnom trhu sa vyskytujú profesie a odvetia, kde je verejným tajomstvom, že je v nich príjem zamestnanca vysoko prevyšujúci priemerné mzdy na Slovensku, pričom je známe, že majú mzdy dohadované presne vo výške minimálneho mzdového nároku pre príslušný stupeň náročnosti práce, takmer so 100 percentnou istotou má napr. každý vodič – kamionista dohodnutú oficiálnu časť mzdy vo výške 739 EUR v hrubom mesačne, pričom realita je úplne odlišná.

Uvedenými skutočnosťami chceme poukázať na minimálne mzdové nároky definované §120 Zákonníka práce v kontexte ich síce kvalitnej a právne ustálenej požiadavky odmeňovať zamestnancov podľa najnáročnejších pracovných činností v rámci dohodnutého druhu práce, mzdou vyššou ako je minimálna mzda. No zároveň chceme poukázať na ich všeobecnosť v rámci jednotlivých odvetví a sektorov.

Preto navrhujeme v prvom rade identifikovať tie sektory resp. druhy prác, kde je reálne poskytovaná mzda v rámci konkrétnych druhov prác, podstatne vyššia ako je minimálny mzdový nárok podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti, ktorej výkon je od zamestnanca požadovaný. Následne v týchto prípadoch, sektoroch resp. pri týchto na trhu vysoko platených druhov prác (zväčša ide o nedostatkové profesie), je vhodné zváženie individuálne vymedzeného samostatného minimálneho odmeňovania na úrovni vyššej mzdy, ako by bolo možné sa so zamestnancom dohodnúť v rámci minimálnych mzdových nárokov.

Štát by predmetným opatrením „zabil dve muchy jednou ranou“. Podvodný zamestnávateľ je automaticky nútený platiť odvody a dane nie ako doteraz, z príslušného minimálneho mzdového nároku, ale z už po novom zo zákonom stanovenej vyššej individuálnej „sektorovej“ mzdy. Tým je hneď automaticky znížená výška možného skrátenia dane a poistného a to konkrétne o čo vyššia bude minimálna individuálna sektorová mzda v porovnaní s príslušným minimálnym mzdovým nárokom, o to nižší bude doplatok mzdy „bokom“, samozrejme tým bude nižšia škoda štátu na daniach a odvodoch a to bez konkrétnej fyzickej kontroly zamestnávateľa realizovanej príslušnými štátnymi orgánmi. Logicky, výška hmotných zabezpečení zamestnanca sa nárastom zúčtovaných odvodov a daní primerane tiež zvýši.



Ako to realizovať? Jednou z možností realizácie nášho návrhu by mohlo byť popri už používanej zákonom stanovenej všeobecnej minimálnej mzde, zavedenie sektorovej minimálnej mzdy napr. prostredníctvom sektorových kolektívnych zmlúv uzavretých medzi odborármi a zamestnávateľmi. Takto uzavreté kolektívne zmluvy sa automaticky vzťahujú na celý sektor. Teda v praxi by sa používali kolektívne dohodnuté minimálne mzdy v niektorých sektoroch a v iných, sektorovou mzdou nepokrytých odvetviach, by platila všeobecná minimálna mzda. Za zamyslenie stojí aj iná forma zavedenia sektorovej minimálnej mzdy a to nahradenie kolektívnych vyjednávaní medzi odborármi a zamestnávateľmi štátom tak, že v rámci tripartity sa stanovania problematické sektory, u ktorých sa špecificky a cielene podľa analýz charakterizujúcich skutočné odmeňovanie stanoví výška konkrétnej sektorovej minimálnej mzdy.

### **Zdôvodnenie zmeny Trestného zákona vo veci trestnosti nevyplatenia odchodného**

Zamestnávateľ má povinnosť vyplývajúcu z príslušných ustanovení Zákonníka práce v prípadoch skončenia pracovného pomeru pri splnení zákonom stanovených podmienok poskytovať okrem odstupného aj odchodné

V prípade nevyplatenia odstupného zamestnávateľom, ak u zamestnanca vznikol nárok na jeho vyplatenie ide nielen o správny delikt. Za predpokladu úmyslu a skutočnosti, že v deň splatnosti zamestnávateľ mal peňažné prostriedky na výplatu odstupného, ktoré nevyhnutne nepotreboval na zabezpečenie svojej činnosti, alebo ak vykonal opatrenia smerujúce k zmareniu jeho vyplatenia môžeme hovoriť o naplnení skutkovej podstaty trestného činu podľa § 214 Trestného zákona - nevyplatenie mzdy a odstupného.

Analýzou právneho rámca sme zistili, že v prípade odchodného nastáva iná situácia. Zamestnancovi podľa Zákonníka práce patrí odchodné len pri prvom skončení pracovného pomeru po vzniku nároku na starobný dôchodok, prípadne invalidný dôchodok, o poskytnutie ktorých si musí zamestnanec pri skončení pracovného pomeru požiadať. Nárok zamestnancovi vzniká len raz v živote, pri prvom skončení zamestnania po nadobudnutí nároku na dôchodok a nie pri druhom a ďalšom skončení, ako zamestnanci niekedy v praxi požadujú. Keď si nesplnil povinnosť prvý zamestnávateľ (kde nárok vznikol) a zamestnanec sa zamestná

u iného zamestnávateľa, pri následnom ukončení jeho zamestnania už ide o druhé skončenie zamestnania po nadobudnutí nároku na dôchodok, samozrejme bez nároku na odchodné. V prípade nevyplatenia nárokovateľného odchodného síce vzniká správny delikt (porušenie §76a Zákonníka práce), ale nesplnenie tejto povinnosti nezakladá trestnú zodpovednosť.

V nadväznosti na ustanovenie §118 ods.2 Zákonníka práce mzdou je peňažné plnenie alebo plnenie peňažnej hodnoty (naturálna mzda) poskytované zamestnávateľom zamestnancovi za prácu. Za mzdu sa nepovažuje najmä náhrada mzdy, odstupné, odchodné, cestovné náhrady vrátane nenárokových cestovných náhrad a iné. Odchodné nemožno považovať ani za peňažné plnenie alebo plnenie peňažnej hodnoty poskytované za prácu. Na základe vyššie popísaných skutočností, nevyplatenie odchodného nie je možné považovať za spáchanie trestného činu, pričom nevyplatením tohto raz za profesný život vznikajúceho nároku, vzniká zamestnancovi priama ekonomická škoda vo výške priemerného mesačného zárobku, čo v porovnaní s nevyplatením mzdových plnení napr. vo výške 266 EUR - čo už trestné je, spôsobuje škodu podstatne vyššiu. Preto navrhujeme zmenu Trestného zákona smerovať aj k doplneniu trestného činu podľa §214 Trestného zákona – nevyplatenie mzdy a odstupného, aj o nevyplatenie odchodného.

**Kapitola č. 6****Návrhy opatrení pre lepšie využívanie vnútorných kapacít trhu práce s dôrazom na ich zosúladenie s potrebami trhu práce s potrebou pracovnej migrácie z tretích krajín**

JUDr. Ing. Andrea Bakošová, MBA. LL.M.

---

Oblasti migračnej politiky venuje 9 základných dokumentov, ktoré sa zameriavajú na zamestnanie a podnikanie príslušníkov tretích krajín:

- Zásady migračnej politiky SR,
- Koncepcia migračnej politiky SR,
- Koncepcia integrácie cudzincov SR,
- Konceptné zábery migračnej politiky SR na obdobie rokov 2011 – 2015,
- Integrovaná politika SR 2014
- Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020,
- Minerva 2.0 – Slovensko do prvej ligy,
- Programové vyhlásenie vlády SR 2010 – 2014,
- a Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2012 – 2016.

Tieto základné dokumenty tvoria akúsi hodnotovú „chrbticu“ teórie pracovnej migrácie a moderných metód jej regulácie. Je dôležité si uvedomiť, že všetko podstatné už napísané bolo. Je len veľmi ťažké nájsť takú aplikačnú prax, ktorá nielenže nebude mať zbytočne negatívny vplyv na trh práce a národné hospodárstvo, kultúrne hodnoty domáceho obyvateľstva, či etnickú a rasovú znášanlivosť. Cieľom je nájsť také postupy a opatrenia, ktoré budú vplývať na spoločnosť pozitívne a prostredníctvom ktorých bude spoločnosť schopná z pracovnej migrácie z tretích krajín vyťažiť maximálny progres. Uvedené slová pôsobia až utopisticky, no zároveň majú definovať hranice, v ktorých sa návrhy opatrení majú pohybovať.

Minimálnu hranicu predstavuje eliminácia negatívnych vplyvov a maximálnu hranicu predstavujú limity čo najvyššieho pozitívneho efektu pracovnej migrácie z tretích krajín.

V týchto mantineloch sa nachádza množstvo postupov, riešení a opatrení, ktoré sú viac či menej účinné. Poznanie spoločnosti je v dnešnej dobe obohatené o historické skúsenosti, best practices zo zahraničia a množstvo analýz a prognóz. Avšak pre kvalitné návrhy opatrení je potrebný multispektrálny pohľad na problematiku.

V predchádzajúcich kapitolách sme si zadefinovali:

- subjekty, na ktoré má pracovná migrácia z tretích krajín vplyv,
- objektivizovali sme potrebu pracovnej migrácie z tretích krajín pre národné hospodárstvo,
- pomenovali sme riziká a slabé miesta, ktoré pracovná migrácia z tretích krajín ohrozuje, alebo na ktoré môže mať negatívny vplyv,
- definovali sme vnútorné kapacity trhu práce, ktoré zostávajú nevyužitú a ktorých aktiváciou je možné obmedziť aktuálnu potrebu po pracovnej sile zo zahraničia,
- rovnako sme pomenovali i právny rámec vrátane jeho nedostatkov,
- pomenovali sme dobré i zlé skúsenosti zo zahraničia,
- vyhodnotili sme prognózy
- a napokon sme poukázali i na nesprávne využívané vnútorné kapacity systému v oblasti školstva, sociálnej inklúzie a pomoci, možností účinného vplyvu samospráv, či neziskového sektoru.

Touto viacúrovňovou a multitématickou analýzou sme dospeli k záverom, že navrhnutie opatrení nie je celkom jednoduchým a už vôbec nie jednoznačným procesom. Na vyhodnotenie faktorov vplyvov, ich váh a dopadov by bolo potrebné využiť metódy aplikovanej matematiky a prognostiky, čo však nie je v náplni tejto analýzy. Pre zrozumiteľnosť a zároveň vypovedateľnosť analýzy sme preto pristúpili k návrhom opatrení, ktoré vychádzajú najmä z:

- historických skúseností a dobrej praxe zo zahraničia
- prognóz v oblasti vývoja školstva a demografie
- a zberu dát o vnútornom potenciáli trhu práce a verejných inštitúcií, ktoré sa do procesu integrácie a sociálneho začlenenia môžu zapájať.

Avšak úplný základ tvoria zásady, alebo princípy, na ktorých musia byť navrhované opatrenia postavené a v zmysle ktorých musia byť vykladané. Medzi takéto základné princípy patria:

1. Princíp suverenity SR
2. Princíp zákonnosti
3. Princíp regulácie pracovnej migrácie zákonom
4. Princíp súladu s unijným právom
5. Princíp zákazu diskriminácie
6. Princíp zákazu porušovania základných ľudských práv
7. Princíp flexibility
8. Princíp zainteresovaných aktérov

Pre správne pochopenie uvedených zásad je potrebné ich minimálne rozviesť a vysvetliť.

### **Princíp suverenity SR**

Akékoľvek navrhované opatrenie nesmie ohroziť suverenitu SR ako z pohľadu medzinárodného práva, tak i z pohľadu hájenia vlastných národných záujmov. Z pohľadu medzinárodného práva sa však SR čiastočne vzdala svojej suverenity v prospech EÚ a to v rozsahu voľného pohybu osôb vrátane pracovnej sily, voľného pohybu kapitálu, tovarov a služieb. Samozrejme, že SR týmto aktom neprišla o svoju suverenitu. V záujme globálneho riešenia trvalej udržateľnosti rozvoja spoločnosti sa SR rozhodla pristúpiť k spoločným politikám ostatných členských štátov EÚ, ktoré sú zvyčajne pripisované len jednotlivému štátu a nie spoločenstvu, ktoré nie je ani len federáciou. Preto vyhodnocovanie navrhovaných opatrení a ich súladnosti s princípom suverenity je potrebné vnímať v limitoch spoločnej politiky EÚ.

Okrem toho je potrebné vnímať i medzinárodné záväzky SR vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktoré sú nadradené vnútroštátnemu právnemu poriadku. Práve v rozsahu medzinárodných záväzkov je SR viazané dohodami v oblasti ochrany hraníc, boja proti nelegálnej migrácii a terorizmu.

Z pohľadu hájenia národných záujmov sa navrhované opatrenia asi najväčšmi zameriavajú na naplnenie istých očakávaní a na elimináciu ohrození spojených s pracovnou migráciou. A práve tu dochádza k najrozsiahlejšej odlišnosti názorov odbornej verejnosti.

Predstava autorov tejto publikácie o národných záujmoch môže byť odlišná od predstavy odborárov, či naopak zamestnávateľských zväzov. Preto bolo potrebné všetky navrhované opatrenia v tejto oblasti podrobiť kritickej analýze z pohľadu oboch strán trhu práce a nezabudnúť pri tom ani na vplyvy na štátny rozpočet, či samosprávy.

### **Princíp zákonnosti**

Navrhované opatrenia musia byť v súlade so základnými právnymi normami štátu (Ústava SR a medzinárodné zmluvy a dohovory). Preto bolo potrebné definovať opatrenia tak, aby rešpektovali právny poriadok SR. Zároveň však obsahujú i návrhy korekcií či potreby úpravy právnych noriem tak, aby bolo možné realizovať pracovnú migráciu legálne a zároveň, aby zákon plnil funkciu regulačného mechanizmu pracovnej migrácie.

Z pohľadu zákonnosti pracovnej migrácie je potrebné vnímať najmä potrebu takej právnej úpravy, pri ktorej môže osoba vstupujúca na slovenský trh práce, vykonávať závislú činnosť legálne a za rovnakých podmienok ako domáce obyvateľstvo. Práve zabezpečenie rovnakých podmienok vytvára tlak na ochranu pred dumpingom pracovnej sily z tretích krajín. Z okruhu princípu zákonnosti však vypadáva otázka práva regulácie početnosti zahraničnej pracovnej sily z tretích krajín samotnou SR a to práve z dôvodu nutnosti dodržiavania zásady voľného pohybu pracovnej sily v EÚ. Keďže tento nástroj SR nemá plne vo svojej jurisdikcii, musí používať alternatívne nástroje, ktorými bude regulovať početnosť zahraničnej pracovnej sily na trhu práce bez toho, že by porušila túto zásadu.

### **Princíp regulácie pracovnej sily zákonom**

Navrhované opatrenia zároveň prinášajú aj nový pohľad na existujúcu právnu úpravu, na rozsah kompetencií štátnych orgánov, ale i samospráv. A napokon navrhované opatrenia reprezentujú inovatívny prístup k nástrojom trhu práce a rešpektujú zmeny na trhu práce. Pod pojmom regulácia pracovnej sily je nutné chápať nielen reguláciu jej početnosti, ale i charakteru. Reguláciu trhu práce z pohľadu pracovnej migrácie je možné realizovať najmä prostredníctvom zákona a len minimálne prostredníctvom spoločenskej zodpovednosti, verejnej mienky a prístupu zamestnávateľov. Preto práve právny poriadok predstavuje základný nástroj regulácie. Veľmi zaujímavým je v tomto prípade dobrá prax zo zahraničia, ktoré dáva podnety ku zmenám v právnom poriadku, ale i k opatrnosti pri riešeníach, ktoré nepriniesli želaný efekt. Typickým príkladom sú opatrovatel'ky v Rakúsku, pre ktoré boli zavedené

osobitné právne predpisy pre ich „podnikanie“ na základe rakúskych živností. Tieto právne normy nielenže neprinesli želaný efekt v oblasti ochrany práv týchto žien, ale ich vysunuli na okraj spoločnosti. Dnes Rakúsko zásadne prehodnocuje svoj prístup a začína zvažovať potrebu povinného dôchodkového poistenia pre tieto osoby, ktoré sa po odpracovaných rokoch ocitajú mimo systém.

### Princíp súladu s unijným právom

Právo EÚ je pre SR záväzné a oblasť pracovnej migrácie je unijným právom priamo dotknutá. Bolo by krátkozraké definovať potrebu súladu právneho poriadku SR s unijným právom výlučne na zásade voľného pohybu pracovnej sily. Je to len čiastočný prienik. Je potrebné vnímať i prienik v oblasti eliminácie diskriminácie migrujúcej pracovnej sily a jej zneužívania. Ďalej je tu i zásada voľného pohybu kapitálu, kedy dochádza k premiestňovaniu výrobných závodov za lacnejšou pracovnou silou. Rovnako spolu s voľným pohybom tovarov a služieb dochádza k vysielaniu pracovnej sily.

*„Ako sa stanovuje v Zmluve o fungovaní Európskej únie, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby zaručujú mobilitu podnikov a pracovníkov v rámci EÚ. Aby sa však zabezpečila mobilita za spravodlivých podmienok a spravodlivá hospodárska súťaž, existujú aj osobitné právne predpisy EÚ upravujúce práva vyslaných pracovníkov. Právny základ tvoria články 54 a 56 až 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.“<sup>403</sup>*

Ak by sa zdalo, že uvedené je významným obmedzením pre SR, potom je potrebné si uvedomiť, ako veľa SR ťaží z otvoreného trhu s tovarom a službami. Slovensko ako proexportne orientovaná krajina nemôže existovať ako ostrov uprostred oceánu a ignorovať globálny trh. Tu je dôležité dodať, že Slovensko len nevyužíva svoj vnútorný potenciál v kontexte výhod spoločného trhu a spoločnej migračnej politiky natoľko, nakoľko by mohlo. Zaradenie Slovenska do kategórie „montážna dielňa západu“ je produktom národných politík minulosti a je pravdepodobné, že i najbližšej budúcnosti. Toto nie príliš lichotivé pomenovanie charakteru orientácie slovenského trhu práce reprezentuje kvalitu koordinácie politiky trhu práce – politiky vývoja národného hospodárstva - a politiky školstva v SR. Preto je negatívne hodnotenie vplyvu unijného práva na slovenský trh práce skôr výhovorkou než objektívnym

<sup>403</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/37/posting-of-workers>

faktom. Naopak, navrhované opatrenia sú predkladané tak, aby unijné právo rešpektovali a zároveň z neho čerpali inšpiráciu pre zlepšenie kvality trhu práce.

### **Princíp zákazu diskriminácie**

Tento princíp priamo vychádza z predchádzajúceho princípu i z princípu zákonnosti. Avšak vôbec nie je možné tvrdiť, že Slovensko je v oblasti zákazu diskriminácie zahraničnej pracovnej sily zodpovedným hostiteľom. Pre porovnanie so zahraničím (Nemecko, Švédsko, Benelux) má Slovensko značné „resty“. Dôsledné dodržiavanie rovnosti v prístupe a odmeňovaní práve tieto krajiny považujú za základné pravidlo. Navyše sa snažia o systém ochrany a prevencie pred diskrimináciou zo strany odborových organizácií, ktoré majú zásadným spôsobom posilnené kompetencie (až neporovnateľné so SR). Vyspelá Európa pochopila, že iba nediskriminovaná pracovná sila je schopná rozvíjať sa, rásť, integrovať sa a prinášať sekundárne spoločenské benefity. Rovnako i domáce obyvateľstvo žiada rovnaké práva pre cudzincov s cieľom obmedziť pracovný dumping.

To, čo sa zdá v našich podmienkach len ťažko realizovateľné, je vo vyspelých krajinách hlboko zakorenený princíp, ktorý nie je dôvod spochybňovať. To, čo sa v našich podmienkach nejaví ako diskriminácia migrujúcej pracovnej sily, je často vyhodnocované vo vyspelých krajinách ako porušenie zákazu diskriminácie. Teda hodnotová orientácia Slovákov a vnímanie pozície pracovných migrantov v podmienkach slovenského trhu práce je stále odlišné od toho západného. Možno je tento jav spôsobený i tou skutočnosťou, že ochrana základných práv domácich zamestnancov nie je dostatočne zakorenená a sebadôvera v oblasti vynucovania dodržiavania týchto práv u domáceho obyvateľstva je stále nízka. Či už sa jedná o relikty socializmu, alebo divokého nástupu kapitalizmu 90-tych rokov, postupnou výmenou generácií je možné očakávať i zmenu postojov v oblasti zákazu diskriminácie ako zo strany zamestnancov, tak i zamestnávateľov.

Práve otázka zákazu diskriminácie predstavuje významný nástroj v oblasti navrhovania opatrení regulácie pracovnej migrácie a kvalitatívnej zmeny v prístupe k domácim ľudským zdrojom neuplatneným, alebo ťažko uplatniteľným na slovenskom trhu práce. Prostredníctvom zákazu diskriminácie existuje reálna šanca na lepšie využívanie vnútorných kapacít trhu práce SR.



## Princíp zákazu porušovania základných ľudských práv

V otázke zákazu porušovania základných ľudských práv (mimo zákazu diskriminácie) má Slovensko svoje temné skúsenosti. Hoci sa o nich veľa nepíše, predsa tento zákaz je porušovaný. V tomto prípade sa často jedná o páchanie trestnej činnosti formou nelegálneho zamestnávania hraničiaceho s vykorisťovaním, či otrokárstvom. Boj proti tomuto fenoménu je však veľmi povrchný a nedostatočný. Dôvod, prečo o tomto probléme píšeme, spočíva najmä v tom, že sa zvyčajne jedná o nemalé skupiny cudzincov, ktoré zatváraním očí spolupáchateľov, ale i nezainteresovaných svedkov zostávajú v submisívnej polohe bez možnosti ochrany. Až absurdným sa javí skutočnosť, že tieto osoby po zaistení nie sú vyhodnocovaní z pohľadu obete trestného činu, ale sú štátnymi orgánmi potrestaní, vyhostení, či dokonca väznení<sup>404</sup>.

Rezervy, ktoré Slovensko v tejto oblasti má nespočívajú iba v prístupe štátnych orgánov k takýmto obetiam, ale i v prístupe verejnosti k ľahostajnému prehliadaniu takýchto nemalých skupín nelegálnych pracovných migrantov. Často sú to celé pracovné skupiny vo fabrikách, medzi domácimi zamestnancami. Túto anomáliu je možné eliminovať rôznymi nástrojmi a opatreniami, ktoré sú súčasťou návrhovej časti. Avšak je nutné uviesť, že táto oblasť si žiada predovšetkým kvalitnú informačnú kampaň.

## Princíp flexibility

Posledným princípom je princíp flexibility. Z pohľadu svojej dôležitosti ho však nemožno radiť na koniec zoznamu základných princípov. Práve naopak. Pod týmto princípom je nutné chápať najmä schopnosť trhu práce a príslušných regulatívov rýchlo sa adaptovať na zmeny na trhu práce, ktoré často veľmi úzko súvisia s hospodárskymi krízami, či poslednou zdravotníckou krízou. Flexibilita v tomto ponímaní znamená základný ochranný mechanizmus celého národného hospodárstva, i samotného trhu práce.

Navrhované nástroje boli preto vyhodnocované práve z pohľadu ich flexibility, či variability, regionálneho pôsobenia, možnosti ich vypnutia v prípade potreby, či akútneho použitia v prípade núdze.

<sup>404</sup> 9. októbra 2019 zadržali pracovníci Kriminálneho úradu Finančnej správy 45 mužov najmä z Moldavska, Bulharska a Ukrajiny v obci Veľké Kostoľany neďaleko Piešťan v nelegálnej výrobe cigariet. Stíhaní boli ako spolupáchatelia. Podľa Ligy za ľudské práva títo muži nemali vedomosť o nelegálnosti výroby cigariet a stali sa obeťou obchodovania s ľuďmi. Vianoce strávili vo väzbe bez svojich rodín.

## Princíp zainteresovaných aktérov

Pod touto zásadou je potrebné vnímať potrebu naviazania navrhovaných opatrení na konkrétne subjekty, ktoré sa na ich realizácii majú podieľať, resp. za ne zodpovedať. Ide aj o rozdelenie kompetencií a subordinácie týchto subjektov. Podstatnou je účasť samospráv, ktoré v dnešnej dobe nie sú vnímané ako zainteresovaný aktér a pritom sú podstatným subjektom, bez ktorého nie je možné národnú stratégiu pracovnej migrácie stavať. Zainteresovaní aktéri sú teda subjekty štátne a verejnej správy, neziskového sektora a mediálneho priestoru, ktoré dokážu napomáhať v realizácii opatrení regulujúcich pracovnú migráciu z tretích krajín. Je dôležité, aby vzájomné vzťahy týchto subjektov neboli antagonistické. Naopak, je dôležité, aby boli zadefinované ich kompetencie, práva a najmä aby dokázali spolupracovať. Častým problémom zavádzania nových strategických dokumentov je deklarovanie nutnosti/potreby zapájania subjektov do spoločných diskusií a úloh, avšak slovenská realita poukazuje na fakt, že zvyčajne sa tieto úlohy naplňajú len formálne a bez konkrétneho efektu, resp. s minimálnym efektom. Preto je nutné počítať i s tým, že rovnaký problém bude mať zavádzanie spolupráce zainteresovaných aktérov tejto stratégie. Účinným prostriedkom by mali byť najmä správne určené kompetencie a povinné spoločné, najmä regionálne pôsobiace, úlohy a ciele.

Je prirodzené, že pri tvorbe národnej stratégie bude dochádzať k rôznym disparitám, vzájomne kontraproduktívne pôsobiacim faktorom, či hrozbám negatívneho vplyvu na samotný trh práce. Tieto disparity môžeme vnímať ako prekážky, či bariéry, ktoré má národná stratégia prekonať s dôrazom na sledovanie zadaného cieľa. Disparity národnej stratégie budú vznikať v dôsledku nesúladu požiadaviek jednotlivých subjektov trhu práce, ktorí majú často protichodné požiadavky. Preto bude potrebné hľadať prienik záujmov a najmä zadefinovanie vývoja záujmov v čase. Teda ak sa tvorcovia národnej stratégie uznesú na jednom záujme, je prirodzené, ak sa uznesú i na tom, že daný záujem má byť prioritou len po určitý čas má sa pretransformovať do iného záujmu v inom štádiu vývoja trhu práce. *„Nielen v Slovenskej republike, ale i v celoeurópskom priestore zaznieva verejná diskusia o budúcnosti práce a o vzdelávaní a odbornej príprave žiakov. Zmena je bezprostredná. Čelíme bezprecedentným výzvam – sociálnym, hospodárskym, environmentálnym, poháňaným zrýchlenou globalizáciou, digitalizáciou, migráciou, nepriaznivou demografiou, starnutím populácie a ekologizáciou hospodárstva. Tieto výzvy nám však poskytujú nekonečné množstvo nových príležitostí pre ľudský rozvoj. Zároveň sú príležitosťou na vyjadrenie sa v diskusiách a hľadanie odpovedí na*

*otázky: Aká je budúcnosť odborného vzdelávania a prípravy? Aké teoretické, odborné vedomosti, zručnosti, postoje a hodnoty budú dnešní študenti potrebovať formovať, aby prosperoval ich svet v roku 2030, kedy budú dnešní mladí dospelí? Ako môžu vzdelávacie systémy rozvíjať požadované vedomosti, zručnosti, postoje a hodnoty efektívne? “<sup>405</sup>*

Ambíciou tohto dokumentu je načrtnúť novú národnú stratégiu pracovnej migrácie pre SR, zdefinovať jej základné body a odôvodniť navrhované opatrenia, ktoré by sa mali do národnej stratégie dostať. Avšak každá stratégia musí obsahovať ako pomenovanie status quo a ciele, ktoré sa ňou sledujú. Preto úvod do tejto kapitoly vyhodnocuje predovšetkým základné princípy, v kontexte ktorých by mala byť národná stratégia pracovnej migrácie postavená. Čo sa východísk a cieľov týka, tie boli pomenované v predchádzajúcich kapitolách. Rovnako však úvod do kapitoly definuje základnú štruktúru navrhovaných opatrení, na základe ktorej by malo dôjsť k vystavaniu celého strategického dokumentu.

#### **Základnými východiskami sú:**

1. Krátkodobé a dlhodobé prognózy (vrátane potreby pracovnej migrácie z tretích krajín)
2. Odborné a vedecké poznatky, štúdie a analýzy, best practices
3. Vysoký stupeň digitalizácie spoločnosti
4. Globalizácia a otvorené trhy
5. Právny štát

#### **Ciele národnej stratégie:**

1. Ochrana slovenského trhu práce pred negatívnym vplyvom pracovnej migrácie
2. Zmena charakteru trhu práce z montážnej dielne na trh práce s vyššou pridanou hodnotou pri zachovaní konkurencie schopnosti slovenského trhu práce
3. Vytvorenie regulačných mechanizmov pre prípady kríz
4. Kompenzácia negatívnych demografických prognóz riadenou pracovnou migráciou z tretích krajín.

#### **A/ opatrenia v oblasti využívania vnútorných kapacít trhu s dôrazom na:**

- a) reforma daňovo odvodového zaťaženia miezd

<sup>405</sup> <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/kvantifikacia-disparit-trhu-prace-z-nich-vplyvajuce-odporucania.pdf>

- b) povinnosť vyplácania miezd na účet a zvedenie sektorovej minimálnej mzdy ako nástroja boja proti nepriznávaniu časti miezd
- c) aktivácia a integrácia MRK a iných marginalizovaných komúní
- d) zelená ekonomika a ochrana kultúrnych pamiatok vs. nízko kvalifikovaná pracovná sila
- e) digitálne inovácie v APTP a zdieľanie dát medzi štátnymi inštitúciami
- f) reforma školstva
- g) reforma odt'azovacích a sociálnych služieb, ako nástrojov pre uvoľnenie fixovanej pracovnej sily na závislé osoby pre potreby trhu práce
- h) reforma zákonníka práce a sociálnych zákonov.

**B/ opatrenia v oblasti regulovania pracovnej migrácie z tretích krajín s dôrazom na<sup>406</sup>:**

- a) dôkladnú a dátovo dostupnú registráciu pracujúcich cudzincov pre štátnu správu – využitie najmä pre priebežné analýzy a nástroje na reguláciu vydávania pracovných povolení
- b) kvalitné prognózovanie vývoja trhu práce najmä z dôvodu národohospodárskych výkyvov (akými sú napríklad rôzne krízy, či pandémie), ale i z dôvodu demografického vývoja a vplyvov zmien národných, či európskych politík (ako napr. budúca deinštitucionalizácia DSS a následná potreba vyššieho počtu opatrovateliek)
- c) osвета proti diskriminácii cudzincov pracujúcich v SR a podpora tolerancie v spoločenských vzťahoch s cieľom eliminovať prejavy extrémizmu, rasizmu, či šovinizmu v spoločnosti a teda i spoločenského napätia, rovnako je tu i potreba vysvetľovania, že cudzincov v našej krajine potrebujeme a že nie sú parazitmi tejto krajiny
- d) regulácia migračného toku vytvorením digitálnej platformy pre cudzincov pred ich príchodom na územie SR – teda do krajín pôvodu týchto migrantov s cieľom ich informovanosti o skutočných priemerných mzdách / resp. minimálnych mzdách s cieľom predchádzať prevádzachtvu spojenému s obchodovaním s ľuďmi, ale i mylných predstáv o platobných či životných podmienkach (v nadväznosti na SOS systém uvedený v kapitole vyššie)
- e) regulácia formou evidencie potreby a prognózovania potreby pracovných síl podľa profesií so zverejniteľným obsahom dát pre zamestnávateľov i uchádzačov o prácu z radov cudzincov
- f) integračné programy pre pracujúcich cudzincov.

<sup>406</sup> Uvedeným sa zaoberá Stratégia pracovnej mobility cudzinov v SR schválená Uznesením vlády č. 473/2018

## Podkapitola č. 6.1

### Základné východiská národnej stratégie pracovnej migrácie SR

Ing. Gabriela Kučerová, JUDr. Ing. Andrea Bakošová LL.M. MBA.

Národná stratégia pracovnej migrácie ako strategický dokument celonárodného charakteru bude ovplyvnená predovšetkým aktuálnou štartovacou pozíciou, alebo východiskami. Jedná sa o pomenovanie aktuálnych poznatkov v takom rozsahu a takým spôsobom, aby bolo možné vytvoriť dobrý základ pre budovanie národnej stratégie. Teda základným kameňom tejto novej „architektúry“ sú najmä objektívne a verifikované informácie. Používanie nesprávnych východísk, resp. deformovaných, či neobjektívnych dát by mohlo spôsobiť nesprávne uberanie sa tvorcov stratégie, či opomenutie podstatných opatrení, či nástrojov, potrebných pre úplnú funkčnosť a aplikovateľnosť národnej stratégie.

**Základnými východiskami pre vypracovanie národnej stratégie sú:**

1. Krátkodobé, strednodobé a dlhodobé prognózy
2. Odborné a vedecké poznatky, štúdie a analýzy, best practices
3. Vysoký stupeň digitalizácie spoločnosti
4. Globalizácia a otvorené trhy
5. Právny štát

MPSVaR SR sa z dlhodobého hľadiska pokúša prostredníctvom národných projektov realizovať prognostické štúdie a to ako krátkodobého, tak i strednodobého a dlhodobého charakteru. Riešiteľský tím vychádza z verifikovaných dát spoločnosti TREXIMA špecializujúcej sa na analýzu dát a prognostiku vývoja trhu práce.

Paradoxom súčasnosti je dostupnosť kvalitných dát bez ich pretavenia do národnej stratégie pracovnej migrácie. Čiastočne dochádza k prieniku informácií a výsledkov analýz do úrovne ich praktickej aplikácie vo forme rôznych opatrení. Avšak systematická syntéza dát do národnej stratégie zatiaľ neprebehla. Parciálne riešenia často vzhľadom na časový odstup ich

aplikácie, či potrebu vzájomného prepájania riešení v čase a priestore znižujú efektívnosť opatrení.

### 6.1.1.

## Prognózovanie vývoja trhu práce z pohľadu národnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín

Ing. Gabriela Kučerová

Výsledky analýz publikovaných spoločnosťou TREXIMA v marci roku 2020 sme sa pokúsili zhrnúť do nasledovných bodov. Vzhľadom na charakter dát, sme ich uviedli do tabuľkovej formy s cieľom podporiť zrozumiteľnosť a prehľadnosť dát.

### Tabuľka č. 11 Výsledky analýz

VÝSLEDKY ANALÝZ	VÝZNAMNOSŤ PRE TVORBU NÁRODNEJ STRATÉGIE
Pred pandémiou slovenský trh práce dosiahol historicky najlepšie výsledky v oblasti miery zamestnanosti, jej rastu a miery nezamestnanosti (i miery dlhodobej nezamestnanosti).	vysoká
Slovensko dosiahlo cieľovú hodnotu zamestnanosti 72 % definovanú v stratégii Európa 2020.	vysoká
Očakáva sa pokračovanie rastu zamestnanosti i po skončení pandémie no miernejším tempom.	priemerná
Pred pandemickou krízou dochádzalo k rastu miezd. Po jej skončení sa očakáva opätovný rast miezd, ale i inflácie.	vysoká
Počas pandémie došlo k identifikácii alternatívnych úspor u zamestnávateľov a ku zvýšeniu produktivity práce z uvedeného dôvodu.	priemerná
Zotrávajú regionálne rozdiely v ukazovateľoch trhu práce	vysoká

Prejavuje sa nedostatok kvalifikovaných pracovných síl.	vysoká
Rastie počet zahraničných zamestnancov s malým a dočasným výpadkom rastu počas pandemickej krízy.	vysoká
Zamestnanci zo zahraničia obsadili každé tretie novovytvorené pracovné miesto.	vysoká
Slovenský trh práce trpí pomerne významnou mierou rodovej nerovnosti. Celkový rodový mzdový rozdiel je na úrovni 19%, čo je nad priemerom EÚ.	nízka
Zamestnávateľia dlhodobo poukazujú na nesúlad potrieb trhu práce a školského systému.	vysoká
Slovensko je krajinou s najvyšším rizikom straty pracovných miest v dôsledku robotizácie a automatizácie výroby - Očakáva sa, že len umelá inteligencia a robotika vytvoria v najbližších piatich rokoch celosvetovo takmer 60 miliónov nových pracovných miest a súčasne sa mnoho pracovných činností výrazne zmení, resp. úplne zanikne.	vysoká

Zdroj: Autor

### Krátkodobé prognózy:

1. Z krátkodobého hľadiska sa dopyt na trhu práce bude orientovať na zabezpečenie výroby po výpadku produkcie počas pandémie a v dôsledku rastu spotreby. Už dnes *„najvýraznejšie rastie obchod, v ktorom sa za ostatných 20 rokov počet zamestnancov takmer zdvojnásobil. Ďalej nasledujú odvetvia charakteristické s vysokým rastom ako ubytovacie a stravovacie služby, administratívne a podporné služby, odborné a vedecké činnosti, verejná správa a informačné technológie. Prakticky všetky odvetvia s najvyšším rastom zamestnanosti v podmienkach SR sú z oblasti služieb. Jedná sa o prvú dôležitú štruktúrnú zmenu, ktorou je posun ekonomiky a trhu práce v SR od priemyslu, ťažby a poľnohospodárstva smerom k službám. Je to však prirodzeným dôsledkom rastúcej životnej úrovne obyvateľstva v SR. Predovšetkým s rastúcim príjmom sa mení spotrebné správanie domácností*

smerom k službám. V skutočnosti, v najvyspelejších krajinách sveta možno pozorovať podobný vývoj. Vo väčšine z nich však táto štruktúrna zmena začala skôr ako v podmienkach SR a preto v nich má sektor služieb výrazne vyšší podiel na ekonomike ako je to v podmienkach SR. Vývoj týchto krajín nám však dáva jasný signál, kam sa bude uberať ekonomika SR<sup>407</sup>.

2. Slovensko bude v najbližších rokoch zápasiť s nedostatkom kvalifikovanej pracovnej sily a prebytkom nekvalifikovanej, nízko kvalifikovanej, alebo nesprávne profesionálne orientovanej pracovnej sily. Snaha o zosúladienie výstupov školského systému s potrebami trhu práce bude tlačaná najmä zo strany zamestnávateľov. Teda trh práce si sám bude vytvárať mechanizmy na korekciu tejto anomálie. Nie je možné očakávať, že tento problém vyriešia vládne authority, nakoľko za posledné 3 desaťročia žiadna vláda tento problém vyriešiť nedokázala. Je však správne viesť v tejto oblasti dialóg s vládou a hľadať aspoň parciálne systémové opatrenia, ktoré by mohli akcelerovať vplyv samotného trhu práce na odstránenie spomínanej anomálie. Je nesporné, že systematický zásah štátu do tohto problému by množstvo anomálií vyriešil rýchlejšie a lacnejšie, ako budú riešenia ponechané na trh práce. Nedôvera zamestnávateľov v štát v tejto problematike je postupne nahrádzaná skepsou a hľadaním individuálnych riešení, resp. riešení, ktoré sú dlhšie a často sú ponechané na iné rezorty ako rezort školstva. Národné projekty MPSVaR SR nie je možné vnímať ako systematické riešenia. Rovnako ani systém zaškolovania a celoživotného vzdelávania u zamestnávateľov. Komplexnosť problému si žiada i komplexnosť prístupu na celonárodnej úrovni.
3. Dôjde k postupnému zlepšovaniu zberu dát o potrebách trhu práce, hoci v úvode sa bude jednať skôr o pomalé a málo progresívne riešenia. Priorita bude kladená na inováciu ISTEP portálu, ako základného zberového systému pre dáta. Je možné predpokladať, že dôjde i k syntéze dát od iných poskytovateľov komerčných služieb sprostredkovania práce v podmienkach SR. Zároveň však je možné očakávať i zmenu štruktúry zberu štatistických dát. Dnešný trh práce neposkytuje dostatočné informácie potrebné pre určenie nedostatku pracovných síl. Je potrebné dopyt a ponuku efektívnejšie prepojiť a to prostredníctvom digitálnych aplikácií.

<sup>407</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)



4. Generačná obnova pracovnej sily je zjavne nedostatočná. Absolventi pokryjú maximálne 62 % celkových dodatočných pracovných príležitostí. Tlak na generačnú výmenu je citeľný, no zároveň z demografického vývoja je zrejmé, že najciteľnejší bude po roku 2030, kedy budú do dôchodku odchádzať „Husákové deti“ bez adekvátnej reprodukčnej náhrady novými pracovnými silami. Z krátkodobého hľadiska sa bude dať nahrádzať generačnú výmenu prostredníctvom zapájania dlhodobo nezamestnaných, i vďaka pracovnej migrácii z tretích krajín, i vďaka zoštíhľovaniu produkcie automatizáciou a robotizáciou. Práve v tomto prípade je veľmi dôležité motivovať zamestnávateľov k uprednostňovaniu domácej pracovnej sily pred zahraničnou, nakoľko integráciou ťažšie zamestnateľných skupín dôjde k návratu spoločenskej investície do štúdia a zdravia tejto skupiny obyvateľstva a rovnako dôjde i splateniu spoločenského dlhu voči týmto skupinám za 30 rokov absencie systémovej pomoci potrebnej pre ich spoločenské uplatnenie.
5. Najviac voľných pracovných miest bude vznikať na stredoškolských pracovných pozíciách. Tieto budú i v najbližšej budúcnosti obsadzované i absolventami VŠ. Pokiaľ nedôjde ku zmene politiky vysokoškolského vzdelávania a jeho financovania, bude Slovensko trpieť v dôsledku pretlaku uchádzačov s vysokoškolským vzdelaním na stredné pracovné pozície. Tento jav je možné nazývať aj neefektívnym vynakladaním verejných zdrojov na vysokoškolské vzdelávanie, nakoľko investície do absolventov sa neprejavia v segmente, pre ktorý boli vzdelávaní, ale v stredoškolských pracovných pozíciách, kde vysokoškolské vzdelanie nepotrebujú.
6. Záujem o celoživotné vzdelávanie bude v krátkodobom horizonte pozvoľna rásť, avšak ani zďaleka nepokryje potreby trhu práce. Zapájať sa doň budú najmä mladí ľudia, ktorí budú vnímať ďalšie vzdelávanie ako praktický nástroj pre svoj kariérny rast. Naopak u staršej časti populácie bude záujem o celoživotné vzdelávanie klesať. O to ťažšie bude realizovať možnosť uplatnenia starších uchádzačov o zamestnanie.
7. Miera nezamestnanosti by nemala rásť pokiaľ nenastanú krízy globálneho charakteru. Nedostatok pracovnej sily (najmä kvalifikovanej) bude rásť primerane starnutiu obyvateľstva. Tento rast z krátkodobého pohľadu nebude zásadný.

8. Rast miezd bude prebiehať pozvoľne najmä v dôsledku reštartu ekonomiky po zdravotníckej kríze. Z krátkodobého hľadiska bude tempo rastu bezpečné pre revitalizáciu ekonomiky. Rast miezd dokáže podporiť i získanie skúseností zamestnávateľov s nachádzaním úspor, či efektívnejších postupov vo výrobe, ktoré nadobudli počas pandemickej krízy. Tieto skúsenosti pravdepodobne umožnia zamestnávateľom po reštarte ekonomiky získať zdroje na rast miezd.
9. Regionálne rozdiely budú z krátkodobého horizontu pretrvávajúť, nakoľko menej rozvinuté regióny nesusedia so zahraničnými rozvinutými hospodárskymi centrami. Najmä z pohľadu ich nadväznosti na vyspelosť regiónov severovýchodu Maďarska, či juhovýchodu Poľska, alebo východnej hranice Ukrajiny nevidíme perspektívy medzinárodného stimulačného prvku. Práve spomínané regióny trpia nízkou rozvinutosťou všeobecne a preto nevytvárajú potenciál pre zmenu. Z krátkodobého hľadiska by bolo vhodné začať pracovať na teoretickom modeli spoločného rozvoja menej rozvinutých regiónov Maďarska, Poľska a Ukrajiny.
10. V oblasti rodovej nerovnosti na trhu práce z krátkodobého pohľadu nemožno očakávať žiadne zásadné zmeny. Významnú mieru vplyvu na tento stav má práve štát a verejná správa, ktorí zamestnávajú najviac žien v slabo odmeňovaných pozíciách (kuchárky, upratovačky, úradníčky, učiteľky, sociálne pracovníčky,...). Ich odmeňovanie je dlhodobo príčinou matematických rodových rozdielov v odmeňovaní. Rast miezd vo verejnej správe a i v štátnej správe sa v minulosti na krátko rozbíhal, avšak vzápätí sa zastavil. Je potrebné, aby sa inovatívne metódy práce vo verejnej a štátnej správe prejavili v znížení počtu zamestnancov a raste miezd tých, ktorí budú pracovať efektívnejšie. Veľmi paradoxne pôsobí skutočnosť, že štát investoval nemalé prostriedky do efektívnejšej verejnej správy, najmä do softvérového vybavenia a digitalizácie, čo malo priamo súvisieť i so znižovaním zamestnanosti tejto oblasti. A hoci prostriedky zo spoločných prostriedkov daňových poplatníkov boli vynaložené, k úsporám a poklesu zamestnanosti nikdy nedošlo. Teda nielenže došlo k vyčerpaniu zdrojov, ale ani spoločenský dlh voči najhoršie odmeňovaným pracovníkom verejnej a štátnej správy nebol odstránený a pretrváva do dnes. Preto z krátkodobého hľadiska nemožno očakávať zmenu v tejto oblasti. V súkromnej sfére rozdiely v odmeňovaní pohlaví nie sú natoľko viditeľné, resp. vznikajú často z rodových preferencií pre výkon niektorých činností

(opatrovatelky, ošetrovatelky, predavačky, upratovačky), pre ktorých výkon sa muži rozhodujú v minimálnej miere.

11. Ako je už vyššie uvedené, zahraničná pracovná sila bude tvoriť nepostrádateľnú súčasť trhu práce a nebude možné stavať žiadne reálne národohospodárske plány bez prijatia tohto faktu. Z krátkodobého hľadiska sa bude Slovensko snažiť chápať a monitorovať pracovnú migráciu. Viac ako schopnosť regulovať ju bude vynikať nedostatok informácií o skutočnom počte zahraničnej pracovnej sily na našom území, o jej spôsobe života, preferenciách a pohybe. Pre serióznú reguláciu pracovnej migrácie je potrebné disponovať databázami informácií, pochopením súvislostí a lokalizáciou zahraničnej pracovnej sily. Až ich vyhodnotením bude Slovensko pripravené napomôcť integrácii a nediskriminácii cudzincov. I samotná národná stratégia pracovnej migrácie bude postavená na zbere dát, monitorovaní potrieb a preferencií cudzincov (samozrejme v rozsahu zákonom dovolených podmienok) a na ochote štátu vytvoriť také podmienky pre ich integráciu, aby nedošlo k poruchám v spoločnosti, getoizácii, či zneužívaniu cudzincov.
12. Z krátkodobého hľadiska očakávame otvorenie verejnej diskusie na tému systematizácie integrácie ťažko zamestnateľných skupín obyvateľstva v SR, ktoré tvoria:
  - a. spoločenskú vrstvu najviac ohrozenú chudobou,
  - b. spoločenskú vrstvu s najnižším stupňom vzdelania a najhorším kvalifikačným potenciálom,
  - c. spoločenskú vrstvu, ktorá ma najvyššiu pôrodnosť a teda je možné predpokladať, že práve deti z najchudobnejších vrstiev budú potrebovať pre svoje budúce uplatnenie na trhu práce intenzívnejšiu aktivitu zo strany štátu potrebnú pre ich integráciu na trhu práce.

Verejnou diskusiou by sa mala otvoriť táto ťaživá téma a mali by sa začať hľadať systémové riešenia, realizovať pilotné projekty, ktoré nebudú financované len rok, či dva, ale ktoré dostanú podporu pre overenie odborných teórií najmenej na 5 rokov. Rovnako by sa mali prijímať také zmeny v legislatíve, ktoré budú pôsobiť motivačne a zároveň sankčne. A napokon by sa verejná diskusia mala zamerať na prepájanie spolupráce samospráv (zastúpených sociálnymi pracovníkmi obcí), polície (zastúpených pracovníkmi obvodných oddelení a preventistov) a UPSVaR

(zastúpených pracovníkmi kurately). Cieľom tejto diskusie by malo byť najmä zdefinovanie reálnych kompetencií a foriem povinnej spolupráce týchto subjektov na zlepšení integrácie MRK a iných ťažko zamestnateľných skupín obyvateľstva na trhu práce.

### Strednodobé prognózy:

1. Zo strednodobého hľadiska sa dopyt na trhu práce uberá od poľnohospodárstva, ťažby smerom k službám, pričom stále bude zostávať Slovensko v pozícii proexportne orientovanej ekonomiky – t.j. naďalej bude priemysel vytvárať pracovné miesta, hoci v dôsledku automatizácie výroby sa bude tempo rastu dopytu po pracovníkoch v priemysle postupne znižovať. Tým sa bude vytvárať tlak i na tvorbu pracovných miest v službách. *„Faktory ako technologický pokrok alebo globalizácia navyše urýchlia prechod od priemyselnej ekonomiky k ekonomike založenej na službách. Inovácie produktov a služieb napredujú v dnešnej dobe rýchlejšie ako inokedy a rovnaký vývoj sa týka aj pracovného trhu. Zahraničné firmy postupne rozširujú svoje aktivity aj smerom k výskumu a vývoju, čo je veľkým prínosom nielen pre odvetvie priemyslu, ale aj pre celé hospodárstvo SR. Prinášajú aj svoje know-how na Slovensko, najmä tým, že školia svojich zamestnancov na výkon činností s novými technológiami“<sup>408</sup>*. Nadnárodné spoločnosti už vyčerpali väčšinu kapacít ľudských zdrojov pre klasickú výrobu a priemysel a preto nie je predpoklad, že by Slovensko bolo atraktívnou destináciou pre veľké podniky zamerané len na výrobnú produkciu s nízkou pridanou hodnotou. Tieto podniky budú zrejme vytesnené zo Slovenska pre postupný rast mzdových nákladov a budú sa snažiť nájsť iné krajiny, kde dokážu realizovať svoju lacnú výrobu. Na Slovensku zo strednodobého hľadiska zostanú najmä zamestnávateľia, ktorí vyrábajú produkciu s vyššou pridanou hodnotou a ktorí si vyžadujú vyššiu pracovnú kvalifikáciu ľudských zdrojov.
2. Rovnako zo strednodobého hľadiska je možné očakávať postupný odklon od vytvárania študijných odborov s nízkym uplatnením na trhu práce smerom

<sup>408</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

k trhovu atraktívnym študijným odborom. „Školy čelia rastúcim požiadavkám na prípravu študentov na rýchle ekonomické, environmentálne a spoločenské zmeny a pre pracovné miesta, ktoré ešte neboli vytvorené, pre technológie, ktoré ešte neboli vynájdené, a na riešenie sociálnych problémov, ktoré ešte neboli očakávané. Na zvyšujúce sa požiadavky zamestnávateľov musia školy pružne reagovať, nakoľko sú zodpovedné za ich vzdelávanie a odbornú prípravu. Avšak je tu aj spoločná zodpovednosť všetkých zainteresovaných aktérov vo vzdelávaní – škôl, zamestnávateľov, akademických odborníkov, vzdelávacích inštitúcií, sociálnych partnerov využiť príležitosti, nájsť riešenia v rýchlo meniacich sa podmienkach na trhu práce, v novom ekosystéme vzdelávania a pripraviť absolventov tak, aby boli zamestnaní a úspešní, identifikovali sa s profesionálnym poľom, pretože zamestnanie nie je prácou, je kariérou“<sup>409</sup>.

3. Zber dát o ponuke a dopyte na trhu práce bude postupne otázkou priorit samotného rezortu práce a školstva. Oba tieto rezorty zrejme v budúcnosti budú musieť nájsť spoločnú platformu na prepájanie získaných informácií. Tieto dáta budú slúžiť na odbúravanie niektorých prekážok, ktoré na trhu práce absencia spolupráce týchto dvoch rezortov vytvorila.
4. Podľa TREXIMY „V období rokov 2018-2023 vznikne v SR spolu približne 514 tisíc dodatočných pracovných príležitostí, z ktorých bude približne 436 tisíc na pozíciách vhodných aj pre absolventov. V rovnakom období príde na trh takmer 320 tisíc absolventov. To znamená, že absolventi pokryjú v najlepšom prípade 62 % z celkového počtu dodatočných pracovných príležitostí, resp. 73 % dopytu na pozíciách vhodných pre absolventov. Aj v prípade zamestnania sa všetkých absolventov prichádzajúcich na trh práce zostane v období nasledujúcich šiestich rokov ďalších takmer 200 tisíc pracovných príležitostí neobsadených. Na tieto pracovné príležitosti budú musieť zamestnávatelia hľadať vhodných pracovníkov z ďalších zdrojov pracovných síl, predovšetkým z nezamestnaných osôb a potenciálnych pracovníkov zo zahraničia. Množstvo z týchto dodatočných

<sup>409</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

*pracovných príležitostí sa vzhľadom na nedostatok pracovných síl pravdepodobne premietne do rastu počtu voľných pracovných miest*<sup>410</sup>.

5. *„V najbližších 6-tich rokoch bude na pozíciách určených pre stredoškolský alebo nižší stupeň vzdelania, stredoškólači budú tvoriť menej ako 60 % z celkového počtu absolventov prichádzajúcich na trh práce. Je preto zrejmé, že nedostatok vhodných pracovných síl je a bude do roku 2023 citeľný v prvom rade na stredoškolských pozíciách, čo bude predovšetkým súvisieť s dopytom na trhu práce generovaným pretrvávajúcou štruktúrou ekonomiky. Počet dodatočných pracovných príležitostí na stredoškolských pozíciách bude do roku 2023 pozvoľne klesať, stále však bude výrazne prevyšovať počet absolventov stredných škôl prichádzajúcich na trh práce*<sup>411</sup>. Tento jav sa bude postupne upravovať a to najmä v dôsledku zmien vo vysokoškolskom systéme, ktorý je neodvratný. Rovnako sa postupne budú vytvárať väčšie počty pracovných miest pre absolventov vysokých škôl, čo zníži ich záujem o stredoškolské pracovné pozície. Hoci sa tým nevyrieši nedostatok pracovných síl v stredoškolských profesiách, zníži sa podiel vysokoškolákov na týchto miestach. Otázkou však zostáva, či ponuka trhu práce u vysokoškolsky vzdelaných mladých ľudí bude korešpondovať s potrebami trhu práce.
6. Systém celoživotného vzdelávania bude vystavený potrebe reformy a zo strednodobého hľadiska zrejme dôjde k vytvoreniu novej a snád' i funkčnej národnej stratégie celoživotného vzdelávania. Rovnako dôležitou je i potreba štátnej podpory celoživotného vzdelávania v rámci zvyšovania kvalifikácie, či úplnej zmeny kvalifikácie. Záujem o celoživotné vzdelávanie bude rásť najmä zo strany mladých ľudí. Naopak štát bude postupným starnutím motivovať starších uchádzačov o zamestnanie (ktorých počty budú v najbližších rokoch narastať) zúčastniť sa programov celoživotného vzdelávania.
7. Miera nezamestnanosti by sa mala znižovať pokiaľ nenastanú krízy globálneho charakteru. Nedostatok pracovnej sily (najmä kvalifikovanej) bude rásť primerane starnutiu obyvateľstva. Tento rast zo strednodobého hľadiska bude významný.

<sup>410</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

<sup>411</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

8. Zo strednodobého hľadiska bude rast miezd prirodzeným javom vývoja trhu práce. Bude to dôsledok prechodu slovenskej ekonomiky na produkciu s vyššou pridanou hodnotou. Ďalším dôvodom bude potreba generačnej obnovy odborných pracovníkov, ktorá bude sprevádzaná nedostatkom pracovnej sily. Zo strednodobého hľadiska bude tempo rastu miezd závisieť od kvality a kvantity zahraničnej pracovnej sily na trhu práce.
9. Regionálne rozdiely by spoločnou hospodárskou politikou rovnako postihnutých susediacich zahraničných regiónov mali postupne stierať. Nevyhnutnou súčasťou tejto zmeny je medzinárodná spolupráca zameraná na systematickú podporu podnikania v týchto regiónoch z nadnárodného hľadiska a z hľadiska budovania infraštruktúry. Zo strednodobého hľadiska je možné očakávať nielen vytvorenie spoločného medzinárodného modelu, ale i testovanie jeho funkčnosti.
10. Strednodobé vyhliadky už musia počítať s potrebou intenzívnej integračnej politiky cudzincov na slovenskom trhu práce. Je potrebné zdôrazniť slovo „intenzívna integračná politika“. Žiaľ, takáto politika si vyžaduje spoločenskú investíciu do jej vybudovania a zavedenia do praxe. A právo zo strednodobého hľadiska je možné očakávať testovanie navrhnutých integračných politík a výsledky analýz ich úspešnosti.
11. Rovnako dôležitou bude integrácia ťažšie zamestnateľných skupín domáceho obyvateľstva na trh práce, čo predstavuje nielen výzvu pre celé Slovensko, ale najmä pre sebareflexiu slovenskej spoločnosti vo vzťahu k vytvorenému spoločenskému dlhu voči týmto osobám za 30 rokov neriešenia ich ťaživej situácie. Nakoľko sa jedná o reálne dostupné vnútorné kapacity trhu práce, bude potrebné im venovať v strednodobom, ale i dlhodobom horizonte veľkú sociálnu investíciu. Tá však nemá spočívať v sociálnych dávkach, ale v ich aktivácii a vzdelávaní pre potreby trhu práce za osobitnej asistencie samospráv a neziskových organizácií. Zo strednodobého hľadiska je potrebné uviesť, že by mali prebiehať už prvé systematické integračné politiky, ktoré by sa mali vypracovať a evaluovať už v súčasnosti. Mimoriadne dôležitou je okolnosť potreby tejto spoločenskej investície z pohľadu schopnosti integrácie vlastných obyvateľov Slovenska. Ak Slovensko nedokáže integrovať vlastné obyvateľstvo, ako môžeme očakávať, že dokáže integrovať cudzincov so všetkými integračnými

bariérami? Preto považujeme schopnosť Slovenska integrovať vlastné obyvateľstvo na trh práce za kľúčovú. Rovnako je dôležité dodať, že skúsenosti z integráciou vlastného obyvateľstva je možné preniesť i do integračnej praxe cudzincov. Tiež neobstojí tvrdenie, že integrácia cudzincov je ľahšia, ako integrácia napr. MRK. Typickým príkladom sú problémy v Belgicku či Francúzsku, ktoré integračnú politiku cudzincov zanedbali, čím trpia nielen domáci obyvatelia, ale dnes i celá Európa. Naopak dobrým príkladom je Nemecko, ktorého integračné politiky by mali byť príkladom nielen pre slovenskú integračnú politiku prichádzajúcej pracovnej sily z tretích krajín, ale i pre integráciu vlastných ťažko zamestnateľných skupín obyvateľstva.

### **Dlhodobé prognózy:**

1. Aj z dlhodobého hľadiska sa dopyt na trhu práce uberá od poľnohospodárstva, ťažby a priemyslu smerom k službám. Veľa pracovných miest v priemysle zanikne v dôsledku robotizácie a automatizácie výroby. Rovnako je možné predpokladať, že sa časť výrobných spoločností presťahuje do krajín s nižšími nákladmi na pracovné sily, ktoré z dlhodobého hľadiska na Slovensku zdražujú. Rovnako je potrebné práve v tejto oblasti definovať, aký typ služieb bude naberat' na potrebe novej pracovnej sily. Vzhľadom na starnutie populácie bude rásť dopyt po zdravotníkoch a lekároch, ošetrovatel'kách, opatrovatel'kách a sociálnych pracovníkoch. Rovnako bude možné očakávať aj úspešnosť nového segmentu trhu, ktorým bude automatizovaná starostlivosť o chorých vo forme lepších monitorovacích prístrojov, prístrojov pre dávkovanie liekov, organizáciu práce v zdravotníckych a sociálnych zariadeniach a napokon i pre zber dát o pacientoch a klientoch, ktoré bude systém sám vyhodnocovať a ukladať najefektívnejšie úlohy pre personál. Z uvedeného vyplýva, že ženy budú zastupovať najväčšie percento žiadanej pracovnej sily, hoci s predpokladom nižšieho odmeňovania. Teda bude vznikať tlak na rodové rozdiely v odmeňovaní, ktoré by mohla práve digitalizácia ich práce a zavádzanie IT technológií čiastočne kompenzovať. Rovnako sa bude tvoriť veľa pracovných miest v oblasti IT a inovácií viazaných na vysokokvalifikovanú pracovnú silu. „Nielen v Slovenskej republike, ale i v



celoeurópskom priestore zaznieva verejná diskusia o budúcnosti práce a o vzdelávaní a odbornej príprave žiakov. Zmena je bezprostredná. Čelíme bezprecedentným výzvam – sociálnym, hospodárskym, environmentálnym, poháňaným zrýchlenou globalizáciou, digitalizáciou, migráciou, nepriaznivou demografiou, starnutím populácie a ekologizáciou hospodárstva.<sup>412</sup>

2. V oblasti vzdelávania je možné z dlhodobého hľadiska očakávať významný odklon od súčasných vzdelávacích modelov. Tlak na tento odklon vyvoláva nielen vedecko-technický pokrok, ale i orientácia celej spoločnosti na inovatívne technológie. *„Mení sa platforma práce, mení sa platforma zamestnancov, mení sa platforma vzdelávania. U študentov sa budú musieť rozvíjať zručnosti, ako sú zvedavosť, predstavivosť, odolnosť, rešpektovanie a ocenenie hodnôt druhých, schopnosť vedieť spolupracovať a vyrovnávať sa s neúspechom a odmietnutím. Očakávaná je vyššia úroveň odborného vzdelávania a prípravy na všetkých úrovniach vzdelávania – projektové vyučovanie, difúzia technologických inovácií, digitalizácia, implementácia vedeckých poznatkov do vzdelávania, prinášajúca nové riešenia a príležitosti, inklúzia, flexibilita, mobilita, diverzita, kvalita. U absolventov sa očakávajú zručnosti 21. storočia, akceptované zamestnávateľmi. Zamestnávatelia zverejňujú svoje očakávania, potreby, podmienky práce, aktívne participujú v oblasti odborného vzdelávania a prípravy v každom sektore. Ich požiadavky a nároky sú výrazne ovplyvňované inováciami vo vede a technike, novými technológiami, najmä v oblasti bio-technológií a umelej inteligencie, čo vyvoláva potrebu vytvoriť nové ekonomické, sociálne, inštitucionálne, vzdelávacie modely, sledujúce prosperitu pre všetkých“.*<sup>413</sup>

3. Zber dát o ponuke a dopyte na trhu práce bude transparentnejší a bude zohľadňovať aj možnosti celoživotného vzdelávania ako substitučného nástroja na kompenzáciu disparít na trhu práce. Je možné očakávať, že dôjde k vytvoreniu integrovanej daňovo-odvodovo-kariérnej karty občana, kde bude môcť občan sám označiť svoje životné a kariérne preferencie bez zadávania osobitných požiadaviek na vyhľadávanie práce. Digitalizácia by mala postúpiť

<sup>412</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

<sup>413</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

natiaľ, že hľadanie ponúk na trhu práce bude prebiehať cez jednotný portál obsahujúci hlbokú štruktúru dát potrebných pre identifikovanie vhodnosti pracovnej pozície s požiadavkami uchádzača.

4. Demografická kríza podľa Eurostatu postihne Slovensko azda najvýraznejšie spomedzi všetkých členských štátov EÚ. Do roku 2100 príde Slovensko o ¼ svojho obyvateľstva, teda bude nás len 3,9 milióna. Táto prognóza nie je očistená o vplyv migrácie, ktorý o čosi navyšuje početnosť obyvateľstva. *„Na dôsledky nepriaznivého demografického vývoja poukázala Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ešte pri schvaľovaní dôchodkových stropov. Výdavky citlivé na starnutie sa tak do roku 2068 podľa analytikov rady zvýšia o tri percentá HDP, príjmy rozpočtu však stúpnu iba o necelé pol percento. Ako však upozornil Viliam Páleník z Prognostického ústavu Slovenskej akadémie vied, dôsledky starnutia pocítíme omnoho skôr. Už v roku 2030 totiž bude o 265-tisíc ľudí v produktívnom veku menej. „To je vážne, keď si zoberiete, že to je vlastne celá dospelá pracujúca populácia Bratislavy. Čiže by sme prišli o jednu Bratislavu.“<sup>414</sup>* A to za menej ako 10 rokov. Z uvedených dôvodov je prognóza o významnom raste pracovnej migrácie z tretích krajín blízka istote. Po roku 2030 sa bude generačná výmena ľudských zdrojov oveľa viac kompenzovať z radov pracujúcich migrantov. Hoci počet domáceho obyvateľstva bude klesať, rast počtu prichádzajúcej zahraničnej pracovnej sily nebude primerane kompenzovaný. Čiastočnú kompenzáciu totiž absorbuje modernizácia vo výrobe a službách, ktorá skonzumuje časť pracovných miest, na ktoré už nebude potrebné prijímať žiadnych pracovníkov. Avšak z dlhodobého hľadiska je potrebné upozorniť na skutočnosť, že pracovníci, ktorí budú pracovať v segmente starostlivosti o starých a chorých obyvateľov budú odmeňovaní slabo, čo bude vyvíjať tlak na pracovnú migráciu pre tento segment trhu práce. Dôvodom budú finančné limity štátneho rozpočtu, nízke prírastky obyvateľstva a teda i nízky výber na sociálnych a zdravotných odvodoch vo vzťahu k potrebe (teda výdavkom sociálneho systému).
5. Postupne dôjde k posunu celej ekonomiky smerom k inováciám a teda i k potrebe vyššieho počtu pracovnej sily s vyšším vzdelaním. *„Z hľadiska agregovaných potrieb trhu práce na vysokoškolských pozíciách tak nebude dochádzať k*

<sup>414</sup> <https://slovensko.hnonline.sk/1973472-slovakov-rapidne-ubudne>

výrazným disparitám a na trh práce bude prichádzať približne toľko vysokoškolákov, koľko trh práce potrebuje. Problém však nastáva v štruktúre absolventov vysokých škôl, ktorá výrazne nekorešponduje s potrebami trhu práce<sup>415</sup>. Okrem nich však vzhľadom na početnú vrstvu starších a chorých ľudí bude rásť i dopyt po obslužných a zdravotných službách nižšej a strednej kvalifikácie. Preto i naďalej najdôležitejšou otázkou v oblasti prognostiky vývoja trhu práce zostáva schopnosť Slovenska zosúladiť potreby trhu práce s ponukou študijných odborov a najmä so záujmom o štúdium na tých odboroch, ktoré sú pre trh práce atraktívne.

6. Z dlhodobého hľadiska sa bude stávať systém celoživotného vzdelávania integrálnou súčasťou kariérneho rozvoja. Najmä po roku 2030 bude tlak starnúceho obyvateľstva na sociálny systém enormný. Preto bude potrebné jednak predlžovať vek odchodu do dôchodku a zároveň pomôcť starnúcej populácii udržať si konkurencieschopnosť na trhu práce. Neoddeliteľnou súčasťou celoživotného vzdelávania sa stane i program aktívneho starnutia, ktorý by mal pomáhať starším ľuďom udržať sa dlhšie na trhu práce a rozvíjať svoje pracovné zručnosti i vo vyššom veku, čo je novým cieľom EÚ v globálnom rozmere. Je zrejmé, že pojem celoživotné vzdelávanie, kariérny rozvoj, konkurencieschopnosť starnúcej pracovnej sily budú nahradené novou pojmológiou, resp. nájdú spoločné pomenovanie. Je možné predpokladať, že spoločnosť sa bude vyvíjať najmä vďaka inováciám, vede a poznatkom, čo si vyžaduje neustálu prácu na rozvoji ľudských zdrojov a teda i formálnom, či neformálnom vzdelávaní. Preto je možné predpokladať, že v súčasnosti deklarovaná potreba rozvoja celoživotného vzdelávania sa stane o 10 rokov konečne funkčným systémom.
7. Miera nezamestnanosti by sa mala znižovať pokiaľ nenastanú krízy globálneho charakteru. Nedostatok pracovnej sily (najmä kvalifikovanej) bude rásť primerane starnutiu obyvateľstva. Tento rast z dlhodobého hľadiska bude veľmi vysoký a bude potrebné ho kompenzovať pracovnou migráciou.

<sup>415</sup> [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

8. Vzhľadom na demografické prognózy je predpoklad rastu miezd veľmi rozpačitý, nakoľko naň vplýva mnoho faktorov. Demografická kríza sa prejavuje už i dnes v Japonsku, kde významným spôsobom starne populácia a vyľudňuje sa vidiek. Predlžuje sa priemerný vek pracujúcich a starší ľudia sú aktívne zapojení na trhu práce. Je však pravdepodobné, že práve vekom človek stráca spôsobilosť na niektoré druhy pracovných výkonov, alebo sa znižuje jeho mentálny výkon, či fyzické sily. Preto je možné očakávať, že práve staršia populácia, ktorá bude z dlhodobého hľadiska početnejšia ako dnes, bude zrejme odmeňovaná horšie, ako ľudské zdroje na vrchole svojich kariérnych výkonov. Rovnako je možné očakávať systematické vytváranie chránených pracovných miest pre starnúcu populáciu s cieľom udržať ich v pracovnoprávných vzťahoch, no zároveň kompenzovať zamestnávateľom nižšiu výkonnosť starších zamestnancov.
9. Stieranie regionálnych rozdielov v rámci Slovenska je možné prognózovať iba v dlhodobom horizonte a iba v rámci medzinárodného jednotného a spoločne koordinovaného postupu krajín Maďarsko, Slovensko, Poľsko a Ukrajina. Veľkým rizikom je fakt, že táto iniciatíva sa nedostala do Plánu obnovy ani jedného z členských štátov EÚ, čo znamená, že si bude vyžadovať vytvorenie samostatnej iniciatívy zainteresovaných krajín.
10. Rodové rozdiely v odmeňovaní sa budú postupne znižovať, avšak bolo by naivné si myslieť, že úplne zaniknú. Budú pochádzať práve z rodových preferencií pri voľbe povolání. Mali by však zaniknúť dôvody spočívajúce v deformácii rodovej rovnosti verejnou správou a štátnou správou, avšak iba vtedy, ak:
- Ak sa podarí dosiahnuť znižovanie byrokracie vo verejnej správe.
  - Ak sa podarí dosiahnuť znižovanie počtu pracovníkov verejnej správy.
  - A ak sa podarí vytvoriť systémy naozaj spravodlivého odmeňovania najmä odborných pracovníkov vo verejnej správe v porovnaní so súkromnou sférou. Je totiž absolútnou nevyhnutnosťou, aby vo verejnej správe pracovala vysoko kvalifikovaná pracovná sila, ktorá sa dnes presúva do súkromnej sféry. Následne sa verejná správa presycuje nekvalitnou pracovnou silou a to najmä po osobnostnej stránke, čo sa prejavuje vo výkonnosti verejnej správy v porovnaní so súkromnou.

Tento začarovaný kruh vytvára podmienky nerovného odmeňovania žien a mužov v celonárodnom meradle.

11. Národná stratégia pracovnej migrácie bude z dlhodobého hľadiska upravovaná podľa potrieb vývoja trhu práce a bude plne funkčná. Samozrejme len za podmienky, že sa z nej nestane len pracovný dokument bez reálneho výkonu v teréne. Je v rukách vlády a ministerských úradníkov, aby jej vdýchli život a podporili jej zrod v praktickej aplikácii jej nástrojov.

### 6.1.2

## Odborné a vedecké poznatky, štúdie a analýzy, best practices

Ing. Gabriela Kučerová

---

Odborné a vedecké poznatky, kvalitné štúdie a analýzy a najmä dobrá prax zo zahraničia, ale i zo Slovenska tvoria základnú bázu pre stavbu národnej stratégie pracovnej migrácie. V tejto podkapitole už nebudeme rozoberať odborné a vedecké poznatky popísané v predchádzajúcich kapitolách. Avšak budeme na nich stavať a budovať akúsi os tento národnej stratégie. Veľmi podstatným je nástroj best practices, ktorý obsahuje aj informácie o nesprávnom uberaní sa niektorých politík, či chybných opatreniach, ktoré nielenže nepriniesli žiadany efekt, ale priniesli i krach niektorých odporúčaní, či nástrojov.

Západná štáty svoje demografické problémy už dlhodobo kompenzujú migračnou politikou. Pre nastavenie celého systému migračnej politiky v úvode intenzívne pracovali na schopnosti prijať iné kultúry domácim obyvateľstvom. Slováci vnímajú multikulturalizmus ako veľké nebezpečenstvo pre vlastnú kultúru. A práve tejto téme by sme sa chceli pomerne rozsiahlo venovať. Nie preto, aby sme „masírovali“ verejnú mienku smerom k prijatiu iných kultúr, ale z dôvodu potreby pochopenia zdrojov/príčin týchto obáv. Iba ich pochopením je možné postaviť migračnú politiku takým spôsobom, aby nedochádzalo k treniciam a spoločenskému napätiu. Aby extrémisti neprichádzali s jednoduchými riešeniami a aby sa spoločnosť mohla v miere s inými národmi v pokoji rozvíjať a to bez straty národnej identity. A práve obava zo straty národnej identity, obava z potlačania všetkého slovenského a obava

z ohlupovania Slovákov masovými médiami sú najčastejšou príčinou vzniku celospoločenského strachu z multikulturalizmu. Rozoberme si tieto obavy od počiatku.

Slováci sú mladým národom a náš boj za sebaurčenie bol bolestivý. Len nedávno Slováci získali suverenitu a vytvorili si vlastný štát. Tvrdý boj proti pomäťarčovaniu počas Rakúsko-Uhorska, proti čechoslovakizmu počas prvej Československej republiky a proti tretiemu deformovaniu dejín komunizmom zostali v živej pamäti slovenského národa. A nemožno nespomenúť ani politické národnostné ťahanice umelo živené nacionalistami z oboch strán Dunaja až do polovice prvej dekády 21. storočia. Z uvedených slov zjavne vyplýva slovo „boj proti“. Uplynulo málo času, aby Slováci upustili od podvedomého obranného statusu sa cieľom chrániť svoju národnú identitu a suverenitu. Vstupom do EÚ sa Slovensko dokonca vzdalo časti svojej suverenity v prospech EÚ, čo len stupňuje vnímanie obáv širokými vrstvami. Rozhodne nemožno písať o celospoločenskom odpore a aktuálne prebiehajúcim zápase. Naopak, za posledné desaťročie sa situácia významne upokojila a Slováci jasne pocítili, že sú suverénnym a jedinečným národom. Desať rokov je však málo času na vykorenenie spomínaného obranného statusu Slovákov. Okrem toho existuje množstvo konšpiratívnych médií a teórií, ktoré píšu o plánovanej likvidácii slovenského národa cez multikulturalizmus s cieľom úplne vytlačiť národnú identitu z mladých generácií.

Uvedený marazmus významne škodí Slovensku. Žiaden strach a obranný status nie je rozvíjajúcim faktorom národnej identity. A práve v tejto vete je skrytá i cesta.....

Slováci musia intenzívne pracovať na rozvoji svojej národnej identity. O to viac, o čo viac budú prijímať iné kultúry a národnostné menšiny, ktoré budú za prácou prichádzať na Slovensko. A čo si máme predstaviť pod pojmom „rozvoj národnej identity“? Prečo nie je možné si zamieňať zdravý národný nacionalizmus s tým fanatickým? Prečo sa u nás slovo nacionalizmus vyslovuje s inou podstatou ako v západnej Európe? Kde sú hranice, ktoré žiaden moderný národ nesmie prekročiť (a je jedno či vpravo, alebo vľavo)?

Všetko vychádza z historickej skúsenosti Slovákov.

### **Historická skúsenosť č. 1**

V 19. storočí došlo k systematickému potláčaniu národnej identity Slovákov Maďarmi. Táto krivda spáchaná na Slovákoch doposiaľ nie je odpustená, čo zneužívajú rôzne politické (najmä extrémistické) strany, ktoré dostávajú priestor v masmédiách. Tým sa podporuje neodpustenie tejto krivdy na oboch stranách Dunaja. Pre prijatie iných národov Slovácki po

tejto historickej skúsenosti je potrebné podporovať všetky kultúrne aktivity smerujúce k odpusteniu .... a opäť na oboch stranách Dunaja. Na tomto mieste by bolo možné namietat', že ako táto téma súvisí s pracovnou migráciou. Avšak práve na príklade Nemecka je zjavné viditeľné, aký obrovský význam má odpustenie etnických a rasových krívd z minulosti medzi národmi. Nemecko (ako agresor v prvej i druhej svetovej vojne a napokon i ako národ, ktorý sa dopustil multi etnickej genocídy) dokázalo celému svetu, že pre rozvoj celého národného hospodárstva, právneho štátu a trvalo udržateľného rastu je absolútnou nevyhnutnosťou dosiahnuť odpustenie medzi národmi. Kludne ho môžeme nazvať i historickovedným vyrovnaním, ktoré Nemecko zvládlo bravúrne. Je dôležité odstrániť z dejín každého národa balast deformity vlastných ale i susedových dejín. A toto stále chýba vo vzťahoch Slovákov a Maďarov. Aktuálne sa mení postoj slovenskej a maďarskej historickej vedy k spoločným dejinám a postupne dochádza k náprave naratívu na oboch stranách. Problémom je generačná výmena historikov. Je len ťažko predstaviteľné (a to v ktorejkoľvek vednej oblasti), že by sa za jednu generáciu dokázali uznať chyby v nesprávnej interpretácii dejín osobnosťami požívajúcimi všeobecnú vedeckú úctu a vážnosť. Tento proces bude dlhodobý, avšak musí byť systematicky podporovaný.

Žiaden proces vzájomného historickovedného vyrovnania nebude prinášať ovocie, ak nové zistenia a korekcia naratívu spoločných dejín nebude prezentovaná v masmédiách a v školách. Rovnako je potrebné zvýšiť záujem Slovákov o nové vedecké poznanie našej histórie s cieľom posilňovať a INTENZÍVNE budovať národné povedomie celého národa. Určite nepostačuje zvýšiť počet hodín dejepisu na základných školách. Naopak, zážitkovým učením sa rozvíja celá spoločnosť vrátane dospelých. Prostriedkom teda nie sú len školy, ale predovšetkým múzeá, galéria, divadlá a masmédiá. Ak chceme vytlačiť strach zo straty národnej identity Slovákov príchodom cudzincov a posilňovaním multikulturalizmu, musíme prioritizovať rozvoj historickej pamäti celého národa, prezentovať ju a neformálne vzdelávať všetkých Slovákov o vlastných dejinách. Zdravo hrdý Slovák = Slovák bez strachu o stratu národnej identity = Slovák schopný prijať iné národy vo svojej krajine.

## Historická skúsenosť č. 2

Druhou veľkou národnou traumou je zneužitie spoločnej historiografie na vytvorenie myšlienky čechoslovakizmu. A hoci aj táto skúsenosť už bola prekonaná, neustále v podvedomí Slovákov žije. Je akcelerovaná práve spájaním európskych štátov do podoby spoločného

„takmer“ federatívneho usporiadania EÚ. Strata časti vlastnej suverenity pochopiteľne vytvára tlak na istotu národnej suverenity Slovákov. Odchod Veľkej Británie z EÚ podporuje tento tlak. EÚ vytvára množstvo programov, cez ktoré podporuje naše vlastné národné projekty podpory kultúry a historickej vedy, avšak v porovnaní s potrebou ich financovania sú tieto prostriedky nedostatočné. A to opäť vyvoláva dojem (najmä u extrémistických konšpirátorov), že práve EÚ sa snaží pozbaviť Slovákov národnej identity, aby sa stali len národnostnou menšinou v Európe. A práve tu je potrebné mimoriadne citlivo koordinovať podporu multikulturalizmu s podporou národnej identity Slovákov. Nie je prípustné, aby podpora multikulturalizmu prevyšovala náklady na minimálnu nutnú podporu rozvoja zdravej národnej identity Slovákov. Vybalancovanie pomerov nie je vôbec ťažké. Je len dôležité správne nasmerovať výdavky štátneho rozpočtu na podporu slovenskej historickej vedy, ktorá je finančne dlhodobo podfinancovaná, publikačnej činnosti, ľudového umenia a pamäťových inštitúcií. Rovnako je potrebné modernizovať tieto pamäťové inštitúcie, ktorým sa nedostáva takmer žiadnej pomoci a to najmä na regionálnej úrovni, kde uviazli tieto inštitúcie v sieti nedostatku finančných prostriedkov s takmer úplnou odkázanosťou na samosprávy a sponzorov.

A práve v regiónoch začína prvý kontakt domáceho obyvateľa s miestnou históriou, s miestnymi tradíciami a ich prepájaním na celoslovenské dejiny. Tu dostáva domáce obyvateľstvo často prvý kontakt s umením. Slovensko má národné poklady často veľmi hlboko zakopané v regiónoch. Ich vykopáním nielenže získa kultúra, ale aj cestovný ruch. Veľmi dobrým príkladom je najmä Maďarsko a Česko, ktoré na svojich národných dejinách postavili svoj cestovný ruch. A práve tento cestovný ruch generuje ďalšie prostriedky pre kultúru a zdravý rast národnej identity. Slovensko sa má rozhodne čo učiť a inšpiráciu môže čerpať u svojich najbližších susedov, s ktorými paradoxne zdieľa spoločné dejiny.

### **Historická skúsenosť č.3**

Práve obdobie socializmu ako totalitného systému významne zasiahlo aj do historiografie a celkového naratívu slovenských národných dejín. Rozhodne nemožno vraviť o úplnej deformácii národného povedomia Slovákov, avšak konvalidovať postup štátnych elít v oblasti systematického potláčania národnej suverenity Slovákov by tiež nebolo správne. A tak národné povedomie Slovákov dostalo ďalšiu ranu od politického systému. Mnoho dejinných skutočností bolo historickou vedou vykladaných poplatne zriadeniu. Mnohí zase nepublikovali také zistenia, ktoré by ich mohli diskvalifikovať.



Je to tretia novodobá historická skúsenosť Slovákov so systematickým potláčaním národnej identity v prospech iných národov. A musíme si uvedomiť, že pamätníci tejto doby sú ešte stále živí a ich historická skúsenosť sa prenáša na mladé generácie a ovplyvňuje ich.

Z vyššie uvedených 3 novodobých historických skúseností dnes odvodzujeme konzervativizmus a extrémny nacionalizmus Slovákov. Avšak táto analógia nie je správna. Je potrebné si uvedomiť, že sa jedná o nesprávnu interpretáciu prístupu Slovákov k inoetnickým vplyvom na Slovensku.

Iba hlbokým a úprimným spoznávaním vlastných dejín a kultúry môžu Slováci nadobudnúť zdravé národné sebavedomie, čo je základom pre prijatie tých cudzích. V predchádzajúcej stati zaoberajúcej sa prognózami sme neuvádzali žiadne prognózy v oblasti schopnosti a vnútornej spôsobilosti Slovákov prijať cudzincov ako rovnoprávných spoluobčanov na Slovensku. Dôvod je veľmi prozaický. Takéto prognózy by boli veľmi trúfalé a nezakladali by sa na žiadnych odborných výstupoch, ktoré sú najmä zo sociologického hľadiska mimoriadne potrebné, hoci významne absentujú. I napriek tomu je však možné odvodzovať také závery, ktoré vychádzajú z dobrej praxe zo zahraničia. Národy, ktoré sa dokázali vysporiadať s historickými krivdami a nadobudli zdravú národnú identitu, majú tendenciu ľahšie integrovať cudzincov, ako krajiny, kde veľmi plodne pôsobia extrémistické skupiny sústredené aj vo vysokej politike parazitujúce na absencii poznania vlastnej histórie a kultúry. Ako dobré príklady uvádzame USA, Nemecko, Nórsko, Švédsko, Austrália a Nová Zéland, a i.. Opakom sú krajiny ako Maďarsko, Srbsko, Albánsko (z európskeho priestoru) a Turecko, či mnohé iné krajiny zmietajúce sa v medzinárodných a etnických konfliktoch. Obavou autorov je však skúsenosť mnohých európskych krajín, ktoré túto svoju rolu pochopili až potom, čo u nich prepukli nepokoje medzi migrantami a došlo k obrovským a najmä zbytočným konfliktom, s ktorými bude pre migrantov len ťažké sa vysporiadať a ktoré zasievajú nové budúce konflikty, na ktoré musia tieto krajiny myslieť už dnes. Medzi tieto krajiny patrí práve Francúzsko, krajiny Beneluxu, Veľká Británia, ale i juh Európy. Ich problémom je nová historická krivda, ktorá spočíva v existencii pomerne širokých mäs cudzincov, ktorí uviazli v hostiteľskej krajine, ktorú vnímajú ako macošskú, alebo dokonca nepriateľskú. Náprava týchto vzťahov si bude žiadať mimoriadne nákladné a časovo náročné riešenia. Je zrejmé, že tieto krajiny musia investovať veľké spoločenské investície do:

- nápravy vzťahov medzi domácim obyvateľstvom a migrantami,

- budovania nových integračných politík, ktoré si však už po vzniku konfliktov vyžadujú oveľa sofistikovanejší a drahší prístup,
- a do systému monitoringu krízových situácií.

Pre Slovensko je veľmi dôležité, že sa nikdy do situácie konfliktu domáceho obyvateľstva s migrantami nedostalo. Je pravdou, že Slováci vnímajú so znepokojením správy o takýchto konfliktoch v zahraničí, zároveň však doma nepociťujú rovnakú hrozbu. Rovnako je dôležité si uvedomiť, že Slovensko nemusí platiť nákladnú spoločenskú investíciu do nápravy vzťahov s migrantami, nakoľko si ich ešte nepokazilo, resp. k poruchám došlo len na lokálne a skôr individuálnej úrovni. Jedinou potrebnou spoločenskou investíciou je investícia do nápravy vzťahov s MRK a potreby ich integrácie. A práve z praxe za posledných 30 rokov je zrejmé, že kompetentné orgány si túto skutočnosť vôbec neuvedomujú a pritom vidí spoločenský konflikt, ktorí hoci nie je postavený na etnickom princípe ale skôr na sociálnom. Ak momentálne Slovensko zlyháva v integračnej politike MRK, ako chce zvládnuť integračnú politiku cudzincov. I napriek obrovskému množstvu odborných štúdií, analýz a výskumov sme nezvládli integračnú politiku MRK. Ako chceme zvládnuť bez databázy odborných výstupov integráciu cudzincov?

Preto autori považujú za dôležité neodložiť otázku národnej identity a poznania vlastnej histórie a kultúry domácim obyvateľstvom na vedľajšiu koľaj pri tvorbe národnej stratégie migračnej politiky Slovenska. Práve naopak, je potrebné aby sa vzdelávanie Slovákov v oblasti vlastnej histórie a kultúry (či už formálne v školskom systéme, alebo neformálne v pamäťových inštitúciách) stalo absolútne prioritnou oblasťou, neoddeliteľnou od migračnej politiky Slovenska. Je to dlh voči domácemu obyvateľstvu, ktorý ak nebude splatený včas, spôsobí veľa problémov a nákladných investícií na sanáciu spoločenských vzťahov.

Úlohou vedomostnej spoločnosti je šírenie dobrej praxe zo zahraničia. Pre účely eliminácie chýb v budovaní a následnej aplikácii novej národnej migračnej stratégie je potrebné túto dobrú prax prezentovať:

## NÓRSKO

„Jednou z krajín, ktorá si uvedomuje význam integračných opatrení na lokálnej úrovni, je Nórsko. K uznaniu ich dôležitosti však dochádza na všetkých úrovniach riadenia štátu, vrátane vlády. Úloha štátu a jeho rozličných zložiek nespočíva len v prijatí utečencov. Nórsko má veľmi podobný počet obyvateľov ako Slovensko (približne 5 miliónov), avšak migrantov

prijíma výrazne viac. Počet cudzincov v Nórsku kontinuálne narastá od 70. rokov, dovtedy bola táto krajina podobne uzavretá voči migrácii, ako je v súčasnosti Slovensko. Kým v tom období cudzinci tvorili približne 2% populácie, dnes je to už takmer 16%. Migračná a integračná politika v Nórsku sa opiera o dva hlavné princípy. Na jednej strane stojí princíp regulácie migrácie a na druhej strane princíp rovnosti. Migranti, ktorí získajú v Nórsku povolenie na pobyt alebo azyl, musia mať zabezpečené rovné príležitosti začať žiť šťastný život ako plnohodnotní obyvatelia krajiny. Nórske politiky migrácie a integrácie tak vytvárajú rovnováhu medzi reguláciou, otvorenosťou a spravodlivosťou. A práve zabezpečenie rovnosti príležitostí pre utečencov je cieľom, ktorý chce Nórsko naplniť prostredníctvom integračných politík, ktoré sa realizujú na samosprávnej úrovni. Na Slovensku je to práve naopak<sup>416</sup>. Migračnú politiku si dobrovoľne nechce prebrať žiadna štruktúra verejnej správy, iba zopár (aj to nedostatočne financovaných) neziskových organizácií.

„V Nórsku sú na úrovni štátu za migráciu a integráciu zodpovedné tri inštitúcie – ministerstvo pre deti, rovnosť a sociálnu inklúziu, úrad pre integráciu a diverzitu (IMDi) a úrad pre migráciu (UDI). Posledné dva spomínané vznikli v roku 2006 z pôvodne jedného úradu, pretože vyvstala potreba intenzívnejšie koordinovať a manažovať práve integračný proces. Úrad pre migráciu má na starosti proces prijímania migrantov a utečencov a vzhľadom na to nemá dostatočné kapacity riešiť aj proces integrácie. Práve úrad pre integráciu a diverzitu (IMDi) plní kľúčovú úlohu pri spolupráci so samosprávami v procesoch integrácie. Sprostredkovateľskú úlohu tu plní aj Nórska asociácia miestnych a regionálnych orgánov (Kommunesektorens organisasjon – KS) – nórsky ekvivalent Združenia miest a obcí Slovenska alebo Únie miest Slovenska. Nórska asociácia miestnych a regionálnych orgánov komunikuje s vládou o prerozdeľovaní utečencov do jednotlivých samospráv. A v neposlednom rade sú významným aktérom samotné samosprávy, ktoré majú integráciu vo svojej plnej kompetencii<sup>417</sup>.

„Od roku 2004 je v platnosti tzv. Zákon o integračnom programe a výučbe nórciny pre novoprichádzajúcich migrantov (tzv. introduction act), ktorý výrazným spôsobom zmenil integračnú prax. Aj vďaka nemu sa Nórsko ocitlo na štvrtom mieste v medzinárodnom hodnotení MIPEX, ktorý porovnáva integračné politiky 38 krajín. Za jeho realizáciu sú zodpovedné práve samosprávy. Základné rámce a pravidlá pre absolvovanie tohto programu sú

<sup>416</sup> <http://cvek.sk/22016-3/>

<sup>417</sup> <http://cvek.sk/22016-3/>

rovnaké pre všetkých utečencov prichádzajúcich do Nórska. Právo a zároveň povinnosť absolvovať tento dvojročný program platí pre všetkých utečencov vo veku od 18 do 55 rokov. Program má podobnú štruktúru ako zamestnanie – 37,5 hodín týždenne s nárokom na 5 týždňov dovolenky, absenciu z dôvodu práceneschopnosti, či materskú dovolenku. Za účasť na programe dostávajú integračnú „dávku“, ktorá pokrýva ich základné životné náklady a ktorá, rovnako ako bežný plat, podlieha zdaneniu. Ak je súčasťou programu aj platené zamestnanie, dávka sa znižuje o výšku platu“<sup>418</sup>.

Typickými znakmi integračnej politiky Nórska sú:

- systematickosť migračnej politiky, najmä jej integračnej časti,
- kvalitné uchopenie zodpovednosti za integračný proces jednotlivých subjektov podieľajúcich sa na národnej migračnej politike,
- stabilizácia týchto štruktúr jasnými pravidlami a dostatočným finančným krytím,
- trvalá udržateľnosť nestojí na grantových schémach, granty sa stávajú len doplnkom financovania aktivít jednotlivých štruktúr celonárodnej migračnej politiky,
- najdôležitejšiu úlohu zohráva samosprávna úroveň – štát poskytuje finančné krytie výdavkov samospráv, no reálna integrácia sa deje v konkrétnom meste či dedine, podniku, zdravotníckom zariadení, či škole,
- migrácia je neoddeliteľne spojená s integráciou a je na nej postavená,
- integrácia nie je chápaná len ako integrácia na trhu práce alebo v škole, ale ako integrácia v komunite, čo je považované za integračné minimum,
- integračná politika nie je asimilačná,
- cieľom je čo najrýchlejšie dosiahnutie sebestačnosti migrantov, sociálneho začlenenia v komunite – čo má predchádzať sociálnemu vylúčeniu, kriminalite a deprivácii migrantov i domáceho obyvateľstva,
- neopomenuteľným cieľom je zastaviť starnutie populácie.

<sup>418</sup> <http://cvek.sk/22016-3/>

## NEMECKO

Nemecko pochopilo, že integrácia cudzincov je založená na princípe „Fördern und Fordern“, v preklade podporovať a vyžadovať. Práve so slovným spojením vyžadovať má Slovensko problém s vlastnými občanmi, ktorí majú problém sa zaradiť do spoločnosti. Nemecko chápe, že integrácia nenastane sama od seba, ale že je potrebné ju:

A/ podporovať a

B/ migrantov k nej dotlačiť.

Nemecko zaviedlo povinnosť migrantom zúčastňovať sa na integračných programoch. Samozrejme, že je rozsah a dôvody na účasť na integračných programoch sa posudzujú individuálne a záverom ignorácie nariadení je vyhostenie. Slovensko na rozdiel od Nemecka trpí najmä šikanóznym prístupom k cudzincom na úrovni štátnej správy (najmä v oblasti povoľovania pobytov), kedy zjavný nedostatok pracovných síl na cudzineckej polícii spôsobuje prietahy v konaní, čo pôsobí dezintegračne na cudzincov. Naopak v Nemecku sa prijatím nového integračného zákona výrazne urýchlilo povoľovanie pobytov a vstup na trh práce pre cudzincov z tretích krajín. Cieľom bolo vyhnúť sa bezdomovectvu, kriminalite cudzincov a následným sociálnym nepokojom.

O pridelovaní núdzového ubytovania v Nemecku rozhodujú samosprávy. To znamená, že každá samospráva disponuje núdzovými ubytovacími kapacitami, čo je na Slovensku skôr výnimkou než pravidlom. V takomto type zariadenia by mal migrant zostať maximálne 6 mesiacov a podstúpi tam patričné kurzy a vzdelávanie zamerané na jeho rýchlu integráciu. Za tento čas dokážu sociálni pracovníci vyhodnotiť integračnú spôsobilosť každého jedného cudzinca, čo má vplyv na jeho ďalší pobyt v krajine. Ďalej Nemecko prísne dbá na zásadu rovnosti cudzincov s domácim obyvateľstvom ale i medzi cudzincami navzájom. Cieľom je pôsobiť preventívne na zneužívanie cudzincov, resp. ich vykorisťovanie a rovnako obmedziť prepád ceny práce cudzincov a tým i vznik tlaku na pokles odmeňovania domáceho obyvateľstva. Nemecko prísne vynucuje i rovnosť medzi cudzincami, najmä etnicky znepriatelenými, ktorých etnické konflikty by mohli prerásť do nepokojov. Tieto pravidlá sú cudzincom neustále opakované a ich porušenie je prísne trestané.

Nemecko je už v súčasnosti multikultúrna krajina. Až 20% obyvateľov má migračný pôvod. Nemecko sa dlhé roky borí so zlými demografickými prognózami, ktoré potvrdzujú nedostatok pracovných síl na nemeckom trhu práce. Nemecko dokázalo skĺbiť riadenie legálnej pracovnej migrácie s bojom proti nelegálnej migrácii. Zásadné zmeny nastali v roku 2015

a nasl., kedy došlo k výraznému prílevu utečencov z Ázie a subsaharskej Afriky. Avšak všeobecne v Nemecku prevažujú migranti z tretích krajín európskeho pôvodu, čo neplatí v Škandinávii, Francúzsku a na ju Európy.

Nemecký integračný systém stojí na nasledovných princípoch:

- podporovať integráciu a vynučiť si zaradenie jednotlivca do spoločnosti,
- funkčná sieť integračných subjektov na úrovni samospráv,
- veľmi rýchly proces udeľovania pobytov a vstupu cudzincov na trh práce,
- kvalitný systém monitoringu cudzincov,
- prísne vynučovanie zásad rovnosti s cieľom predchádzať diskriminácii cudzincov najmä na trhu práce, ale aj medzi nimi samými,
- zapájanie dobrovoľníkov do integračných aktivít na úrovni samospráv,
- absolútnu prednosť má kvalifikovaná pracovná sila pochádzajúca z tretích krajín, ktorí získavajú pri vstupe do Nemecka rôzne benefity oproti nekvalifikovaným migrantom,
- na jednej strane chce Nemecko prilákať skupiny pracovníkov, ktoré vyplnia medzery na trhu práce a za účelom zmiernenia efektov starnutia populácie, na druhej strane uplatňuje prísne represívne zásady voči tým, ktorí nezodpovedajú požadovanému profilu migranta.

## ŠVÉDSKO

Veľmi podobnú integračnú politiku migrantov zaviedlo i Švédsko. Švédsko sa na migranta díva ako na klienta. Vychádza z predpokladu, že migrant sa chce zaradiť na trhu práce, pričom úlohou štátu a verejnej správy je pomôcť migrantovi čo najskôr získať prácu a zaradiť sa do spoločnosti. Teda na rozdiel od nemeckého modelu, ktorý prísne vynučuje integračné snaženie sa jednotlivca, Švédi sa spoliehajú na vnútornú snahu každého jednotlivca integrovať sa. Predpokladajú, že migrant chce zostať vo Švédsku a preto k nemu pristupujú ako ku klientovi, investujú do jeho integrácie a správajú sa k nemu ako k človeku, ktorému je spoločnosť povinná poskytnúť súčinnosť v integračnom snažení bez donucovania.

„Základ pre tento prístup možno vidieť v švédskej národnej identite obsahujúcej dôraz na prvok pokrokovosti a modernity prítomný v švédskej spoločnosti. Švédsko sa teda vždy snažilo byť priekopníkom vo všetkých oblastiach, imigračnú politiku nevynímajúc. Súčasťou dôrazu na modernitu v zmysle tradície osvietenstva je aj dôraz na isté zdieľané hodnoty ako

rešpekt k ľudským právam a demokracii. Zdrojom kohézie spoločnosti je navyše univerzálna participácia na sociálnom štáte, ktorý prekračuje hranicu sektoru verejnej politiky a vo švédskom prípade sa stáva súčasťou národnej identity. Liberálnu občiansku politiku možno vysvetliť snahou zabezpečiť sociálnu kohéziu zapojením čo najväčšieho množstva osôb, ktoré reálne na švédskom území žijú, do občianskej komunity a štátu blahobytu. To, že Švédsko dlho pracovnej imigrácii odolávalo, bolo zapríčinené dôrazným trvaním na politike plnej zamestnanosti a obavami, že rozsiahla pracovná imigrácia by mohla tento cieľ ohroziť. Keď sa už Švédsko rozhodlo podľahnúť tlaku situácie na pracovnom trhu a demografického vývoja a umožniť pracovnú imigráciu vo väčšom rozsahu, postupovalo v súlade so svojou tradíciou a prijalo jeden z najliberálnejších imigračných zákonov v celoeurópskom porovnaní. (OECD 2011: 11) Hodnotový základ švédskej identity nám umožňuje vysvetliť aj dôraz na práva imigrantov v rámci politiky ilegálnej imigrácie, napr. pri preferencii dobrovoľných návratov a snahe o vyvarovanie sa použitia donucovacích prostriedkov<sup>419</sup>.

## TALIANSKO

Taliansko trpí mimoriadnym prílevom nelegálnych migrantov, ktorí nejavia záujem o integráciu do spoločnosti. A i napriek tomu, že s migrantami uzatvára tzv. integračné zmluvy, nedokáže ich inštitucionálne vynucovať a manažovať proces integrácie. Švédsko a Taliansko sa boria s inou štruktúrou migrantov, ktorí pochádzajú najmä zo subsaharskej Afriky a Ázie. A práve toto je jedným z faktorov, prečo v Nemecku, ktoré ako sme už uviedli má viac migrantov európskeho pôvodu, nie sú s integráciou migrantov také veľké problémy, ako v krajinách, ktoré prijímajú migrantov z Ázie a Afriky.

„Aj keď možno povedať, že talianska národná identita má do istej miery podobné korene ako tá nemecká, Taliansko na rozdiel od Nemecka neprešlo redefiníciou toho, kto je a kto nie je Talianom. Je možné, že tento fakt súvisí s pomerne krátkou históriou imigrácie v porovnaní s Nemeckom a Švédskom. Úzke etnické chápanie talianskej národnej identity v kombinácii s reštriktívnou občianskou politikou umožňujú vysvetliť taliansky prístup k imigrácii, v rámci ktorého sú imigranti videní primárne ako zdroj pracovnej sily, no menej sa už hľadá na ich úlohu v spoločnosti. Navyše, úzka definícia toho, kto patrí či môže patriť do národnej a občianskej komunity,

<sup>419</sup> SLADIČEKOVÁ, E. In: Politika štátov Európskej únie voči imigrácii z tretích krajín po roku 2000: prípad Nemecka, Švédska a Talianska. Univerzita Karlova v Praze, 2013. s. 105

podmieňuje aj značnú reštriktívnosť imigračnej politiky založenej na systéme kvót, ktorá nie je schopná reagovať na požiadavky pracovného trhu a vedie k značnému rozsahu nelegálnej imigrácie a zamestnávania. Nevôľa umožniť väčšiemu množstvu cudzincov vstup a usadenie sa na talianskom území sa prejavuje aj v reštriktívnom prístupe k nelegálnym imigrantom.<sup>420</sup>

## KANADA

Túto krajinu uvádzame ako jedinú neeurópsku v tejto komparácii. Odlíšnosti v kanadskej, či austrálskej imigračnej politike sú zjavné, no rozhodne inšpiratívne. Vychádzame z faktu, že Kanada je rovnako ako Nemecko už multikultúrnym štátom. Kanada rozdeľuje migrantov do 4 skupín:

„Prvou je tzv. „family class,“ čo sú migranti, ktorí sú príbuzní (rodina) kanadským občanom. Cieľom Kanady na rok 2019 je prijať 88 500 takýchto migrantov, a na rok 2020 je to až 91 000 migrantov.

Druhou skupinou sú ekonomickí migranti. Títo migranti do Kanady prichádzajú väčšinou za prácou. Cieľom na rok 2019 je prijať 191 600 ekonomických migrantov a až 195 800 migrantov v roku 2020.

Ďalšou skupinou sú utečenci, čo sú ľudia ktorí imigrovali zo svojej krajiny kvôli prenasledovaniu, vojne alebo násiliu páchanému na ľudoch. Kanada má cieľ na rok 2019 prijať 46 450 utečencov a na rok 2020 takmer 50 000.

Poslednou skupinou sú migranti, ktorí imigrovali zo svojej krajiny kvôli humanitárnym alebo iným dôvodom. Cieľom na rok 2019 je prijať 3 500 a na rok 2020, 4 250 takýchto migrantov.<sup>421</sup>

Kanadský imigračný systém je postavený rovnako ako ostatné vyspelé imigračné systémy na rýchlom starnutí domáceho obyvateľstva. Avšak otvorenosť spoločnosti voči migrantom je obmedzená pravidlom, podľa ktorého sa nepovolí pobyt takým cudzincom, ktorí neúspešne žiadali o azyl v USA, alebo iných bezpečných krajinách. Imigrácia je v Kanade všeobecne vnímaná pozitívne. Avšak jedným dychom treba dodať, že Kanada patrí medzi krajiny s najvyššími výdavkami na integráciu

<sup>420</sup> SLADIČEKOVÁ, E. In: Politika štátov Európskej únie voči imigrácii z tretích krajín po roku 2000: prípad Nemecka, Švédska a Talianska. Univerzita Karlova v Praze, 2013. s. 105

<sup>421</sup> [http://wwwhttps://dennikn.sk/598376/kanada-buduci-rok-prijme-dalsich-tristotistic-imigrantov-ludia-to-podporuju/.szsbajkalska.sk/data/01/projekty/2019\\_2020/ants/zaludnenie\\_zeme/migracna\\_politika\\_kanady.html](http://wwwhttps://dennikn.sk/598376/kanada-buduci-rok-prijme-dalsich-tristotistic-imigrantov-ludia-to-podporuju/.szsbajkalska.sk/data/01/projekty/2019_2020/ants/zaludnenie_zeme/migracna_politika_kanady.html)



cudzincov. Podľa prieskumov až 68% Kanadčanov verí, že multikultúrne zloženie obyvateľstva Kanady je ideálnou ochranou pred nacionálnym extrémizmom.<sup>422</sup>

Vstupu do krajiny predchádza bodovací systém, prostredníctvom ktorého je možné získať vysťahovalecké i pracovné víza. Teda najdôležitejšie kroky sa realizujú ešte v domovskej krajine migranta a to väčšinou elektronickou formou. Cieľom takéhoto testovania je zistiť, či bude migrant prínosom pre spoločnosť, alebo jej príťažou. Digitálna platforma, prostredníctvom ktorej tieto testy bežia vznikla ešte v roku 1997. Od roku 1998 bol navyše spustený ďalší program pre manželky a manželov vysokokvalifikovaných odborníkov, ktorí už pracovné víza do Kanady majú. V bodovacom systéme sa bodujú nielen kvalifikačné predpoklady manžela, ale i manželky. Vyššie bodové ohodnotenie je možné získať, ak migrant súhlasí s tým, že bude žiť v odľahlejších častiach Kanady.

A ešte zopár zaujímavostí:

- do Kanady ročne prichádzalo v roku 2008 cca. 100.000 pracovných migrantov z toho 10% sú IT špecialisti, dnes je to už 300.000 pracovných migrantov, ekonomický poradný výbor kanadského ministra financií Billa Morneaua nedávno odporučil zvýšiť počet migrantov z 300-tisíc na 450-tisíc ročne v priebehu najbližších piatich rokov<sup>423</sup>. (Kanada má 35mil obyvateľov)
- z Kanady do USA ročne odíde až 65.000 občanov,
- bodovací digitálny systém je spoplatnený. Teda je zaručená jeho návratnosť,
- ešte v roku 1977 boli Kanadčania presvedčení, že imigrácia cudzincov do ich krajiny je veľmi vysoká, dnes ju považujú za veľmi výhodnú.

Tému dobrej praxe uzatvoríme tým, že tieto príklady sú len čírkami poznaných faktov potrebných pre prijatie vlastnej národnej migračnej stratégie pracovnej sily z tretích krajín. Rozhodne nemožno vychádzať len z „čriepkov“, ale z dôkladnej analýzy inonárodných politík a ako prioritu vnímať integračnú zložku akejkoľvek národnej migračnej politiky.

<sup>422</sup> <https://www.infoweby.sk/referaty/329-migracia-v-kanade>

<sup>423</sup> <https://dennikn.sk/598376/kanada-buduci-rok-prijme-dalsich-tristotistic-imigrantov-ludia-to-podporuju/>

## 6.1.3.

**Vysoký stupeň digitalizácie spoločnosti**

Ing. Gabriela Kučerová

---

Spoločnosť založená na digitálnych technológiách zvyšuje národnú konkurencieschopnosť, trvalú udržateľnosť hospodárskeho rastu a predchádza ekonomickým kolapsom, či výkyvom národného hospodárstva. V prípade budovania novej národnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín je tento aspekt mimoriadne dôležitý. Slovensko má tradične problém s dobiehaním vyspelých štátov v digitalizácii, čo sa zrkadlí v kvalite pracovných síl v oblasti ovládania digitálnych technológií. V úvode je potrebné zdôrazniť, že digitalizácia spoločnosti nie je len formálne pomenovanie niečoho, čo je v rukách podnikateľov. Naopak, na digitálnych platformách a ich efektívnom využívaní verejnou správou je možné postaviť celú národnú stratégiu a to v dvoch rovinách:

1. prostredníctvom využívania moderných digitálnych technológií efektívne a transparentne riadiť pracovnú migráciu,
2. prostredníctvom prijímania pracovnej sily zameranej na IT technológie podporovať rast domáceho národného hospodárstva.

Práve pandémie overila pripravenosť štátnych zložiek využívať digitálne technológie na zvládnutie pandemickej krízy. Prejavilo sa veľké množstvo nedostatkov a najmä výrazná zaostalosť verejnej správy v schopnosti využívať digitálne platformy a najmä technickej vybavenosti digitálnymi zariadeniami a aplikáciami. Príčiny je nutné hľadať najmä v platových pomeroch IT špecialistov pracujúcich pre štát a vo verejnom obstarávaní, ktoré významne devalvuje kvalitu najmä dĺžkou konania (IT technológie sa nemôžu obstarávať rok, nakoľko do vtedy výrazne morálne zamortizujú a tak sa verejná správa stáva zberačom morálne zastaralého IT vybavenia). Rovnako absentuje inovatívny pohľad na odstraňovanie byrokracie formou zlepšenia dostupnosti verejných registrov a hlavne skvalitnenia štruktúry týchto verejných registrov. To, čo je v zahraničí bežnou súčasťou života podnikateľov, bežných občanov, ale i štátnych úradníkov je pre Slovensko nepredstaviteľnou metou, ku ktorej sa len veľmi pomaly posúvame. Pritom Slovensko disponuje kvalitnou a vzdelanou odbornou verejnosťou, ktorá

pravidelne podáva nápady na zlepšenie, prípadne ponúka spoluprácu k zlepšeniu situácie. Žiaľ, práve počas pandémie sa táto situácia vyostrila natoľko, že spôsobila konkrétne národohospodárske straty.

Hoci štát bol vyzývaný na spoluprácu, túto odmietol a pristúpil k tvrdším opatreniam, ktoré spôsobili prepád celej ekonomiky. Oblasť, ktorých sa nedostatky v digitalizácii týkajú sú mnohé. No my sa budeme zaoberať iba tou oblasťou, ktorá sa týka pracovnej migrácie a využívania vnútorných kapacít trhu práce v SR.

1. Nutná potreba zmeny portálu ISTP s cieľom vykonať jeho štrukturálne zmeny a vyťažovať viac informácií pre národné analýzy.
2. Zvýšenie výpovednej hodnoty dát Sociálnej poisťovne, UPSVaR, FSSR a samospráv, zmena štandardizácie štruktúry dát a zaradenie dát o cudzincoch do výkazníctva, resp. pre účely národných analýz
3. V prípade zavedenia chráneného zamestnávania by bolo vhodné prepojiť pracovné ponuky na samosprávy, ktoré majú funkčný systém sociálnej alebo komunitnej práce.
4. V prípade pracovnej migrácie z tretích krajín vytvoriť aplikáciu pre urýchlenie schvaľovania pobytov na princípe kanadského bodového systému obohateného o slovenské špecifické požiadavky (tento systém prepojiť s ISTP).
5. Prepojiť agendy cudzineckej polície s agendami UPSVaR, zdravotných poisťovní, Sociálnej poisťovne a FSSR.

### **Rekonštrukcia ISTP systému**

Za účelom vytvorenia kvalitnej národnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín je dôležité ustáliť okruh úloh v oblasti digitalizácie a predovšetkým určiť časové míľniky v ich napĺňaní. Zaostávanie Slovenska v digitalizácii je zlou vizitkou. Práve preto by mala národná stratégia obsahovať opatrenia spočívajúce vo výraznom pokroku v oblasti digitalizácie činností súvisiacich nielen s pracovnou migráciou, ale najmä monitorovaním a regulovaním stavu trhu práce. Azda ako najdôležitejšia sa javí potreba štrukturálnej zmeny systému ISTP, ktorý dnes predstavuje pre zamestnávateľov jeden zo základných informačných systémov o ponuke práce. Jeho konkurentami sú súkromné systémy zabezpečujúce sprostredkovanie práce.

Anomáliou tejto konkurencie je absencia prepojenia analytických dát, ktoré by regulátorovi trhu práce poskytovali prehľad o vývoji trhu práce z pohľadu súkromných sprostredkovateľov práce. Tieto dáta sú mimoriadne zaujímavé a prirodzene by mali byť mierne odlišné od dát zachytených systémom ISTP.

Najdôležitejšie bolo podrobiť systém ISTP kritickej analýze. Autori síce nepoznajú kvalitu zahraničných verejnoprávných systémov sprostredkovania zamestnania a preto nie je možné vykonať ich medzinárodnú komparáciu, avšak identifikovali nedostatky systému, ktoré sú uvedené nižšie. Systém ISTP (Internetový sprievodca trhom práce) je prevádzkovaný štátom a slúži jednak na sprostredkovanie práce, odťaženie pracovníkov úradov práce, ale aj na analytické účely. Je potrebné dodať, že jeho zavedením došlo k významnému pokroku v zdynamizovaní sprostredkovania zamestnania zo strany štátu. Veľmi stručne uvedieme, čo systém obsahuje a následne na to naviažeme potreby doprogramovania, resp. zmien systému.

ISTP je rozdelený do verejnej a neverejnej sekcie. Neverejná sekcia je určená výlučne pre účely UPSVaR. Naopak verejná sekcia slúži ako zamestnávateľom, tak i záujemcom o sprostredkovanie zamestnania. Systém obsahuje prehľad voľných pracovných miest, resp. možnosť vyhľadávať vopred zadané profily uchádzačov o zamestnanie. Ďalej systém ponúka súhrn aktuálne prebiehajúcich kurzov. Služby pracovného kompasu, kde si môže záujemca vytvoriť svoj osobný profil, resp. si nechať poradiť s výberom školy, či odboru, či otestovať svoj osobný potenciál. Pri našej analýze sme zistili, že táto sekcia vôbec nie je funkčná, alebo jej funkčnosť je obmedzená. Rovnako sekcie Kartotéka zamestnaní plní skôr funkciu informatívnu bez hlbšieho prínosu pre uchádzača. Veľmi oceňujeme možnosť vytvoriť si vlastný európsky životopis a odporúčania, ako zabodovať vďaka životopisu, či ako životopis čo najlepšie napísať. Rovnako mimoriadne kladne hodnotíme sekciu Pracovný agent, ktorá vykonáva klientom riadené vyhľadávanie pracovných ponúk zaradených v systéme ISTP. Ako veľmi pokročilý nástroj sa javí i Plán kariéry. Pre účely vyhodnotenia funkčnosti by však bolo dobré poznať počet plánov kariéry, ktoré sú v systéme ISTP registrované. Obávame sa, že takýchto plánov je v systéme príliš málo, čo neznamená automaticky, že sa jedná o zlý nástroj, ale skôr, či by nebolo možné ho vytvárať automaticky v rámci updatu osobného profilu.

Ako nedostatky systému ISTP vnímame najmä potrebu jednoduchšieho ovládania užívateľmi, ale i absenciu prepojenosti niektorých dát z evidencie UoZ s ponukou ISTP pre verejné prehliadanie, či zavedenie systému digitálnej verifikácie odporúčaní/pracovných referencií.

1. V porovnaní s komerčnými portálmi ISTP chýba právna poradňa, alebo videá s prednáškami na rôzne témy problémov v pracovnoprávných vzťahoch. Zaujímavci o sprostredkovanie zamestnania nemajú často ani minimálne znalosti svojich práv. Rovnako by bolo vhodné pripraviť tieto materiály aj v cudzích jazykoch pre pracovníkov z tretích krajín, pre ktorých je dostupnosť poznania ich práv takmer nulová.
2. Rovnako by mohol systém ISTP obsahovať vzory kvalitných pracovných zmlúv, či iných aktov pracovnoprávných vzťahov. Taktiež by mal obsahovať i akýsi black list nečestných, či nereserióznych zmlúv, ktorými sú zamestnanci často vtiahnutí do pasce rôznych nástrah svojich zamestnávateľov. Uvedená sekcia by nepriamo podporovala neformálne vzdelávanie v oblasti pracovného práva cez konkrétne príklady. V tejto oblasti by bolo vhodné osloviť na spoluprácu Inšpekciu práce.
3. Pre právnu poradňu by sme odporučili aj vyhľadávače slovných reťazcov, ktoré pomôžu záujemcovi o tieto informácie ľahšie dohľadávať pre neho potrebné dáta.
4. V neposlednom rade by právna poradňa mala obsahovať najčastejšie životné situácie spojené s pracovnoprávnymi vzťahmi.
5. Vhodné by bolo doplniť sekciu úspešnosti absolventov stredných a vysokých škôl. Avšak túto je potrebné všeobecne skorigovať a to na úrovni Sociálnej poisťovne. Pre účely objektívnosti týchto dát sa musí zmeniť štruktúra registračného listu zamestnávateľa tak, aby obsahovala údaje o zaradení prihlasovaného pracovníka do kartotéky zamestnaní. Rovnako však musia dáta Sociálnej poisťovne, alebo UPSVaR obsahovať elektronické dáta o absolventoch, ktorých poskytovateľom by mali byť školy. Iba tak bude možné získavať objektívne a spoľahlivé informácie o reálnej uplatniteľnosti absolventov jednotlivých odborov. Rovnako sa môže jednať o samostatný portál prevádzkovaný UPSVaRom s tým, že portál ISTP by obsahoval len preklik na tento portál.
6. Portál ISTP neposkytuje tzv. moderné intuitívne smart riešenia, ktoré sú typické pre privátne portály sprostredkovateľov práce. Okrem rôznych testov osobnosti, alebo odbrných testov určených pre zaradenie do stupňa

odbornosti v oblasti, kde si UoZ nie je istý úrovňou svojich vedomostí a poznatkov, by byť mal systém schopný reagovať na isté črty osobnosti, ktoré zaradí do vyhodnocovania – napr. aký rýchly reakčný čas na otázky užívateľ portálu mal, ako vierohodné sú jeho odpovede, aká je úroveň jeho logického myslenia, pozornosti, čítania s porozumením, či analytického a kritického myslenia (a to všetko v závislosti od druhu testov a odbornej oblasti).

### **Zvýšenie výpovednej hodnoty dát Sociálnej poisťovne, UPSVaR, FSSR a samospráv, zmena štandardizácie štruktúry dát a zaradenie dát o cudzincoch do výkazníctva, resp. pre účely národných analýz**

Medzi jednotlivými štátnymi orgánmi žiaľ neexistuje synchronizácia štrukturovaných dát, ktoré by bolo možné jednotne získavať, analyzovať a následne s nimi pracovať. Projekt UNITAS II mal byť zavedený už v roku 2015, no dnešného dňa nie je funkčný a zrejme ani v najbližších piatich rokoch nebude. Jednou z jeho výhod mala byť štandardizácia štruktúry dát, ktoré využívajú štátne orgány, či orgány verejnej správy. Tieto dáta pritom nie je až také náročné synchronizovať, nakoľko všetky sú dnes získavané elektronickou formou, resp. sú nej preklápané.

Sociálna poisťovňa, FSSR a zdravotné poisťovne až triplicitne získávajú dáta o každom zamestnancovi. Na konci dňa však musí zamestnávateľ poslať tieto dáta trikrát. Sú spracúvané tromi ďalšími organizáciami a teda i efektívnosť nakladania s dátami je otázna. Napokon si tieto organizácie zdieľajú dáta podľa svojich potrieb.

Práve Sociálna poisťovňa má v tejto oblasti najväčšie nedostatky. Predmetom skúmania nie je otázka byrokratického zaťažovania zamestnávateľov a zamestnancov, ktorá je práve v sociálnom a dôchodkovom poistení neúmerná. Predmetom skúmania je schopnosť Sociálnej poisťovne (ale i ostatných organizácií) poskytovať také dáta zo svojich systémov, ktoré sú potrebné pre kvalitné analýzy a následne i pre prognózovanie. Práve oblasti pracovnej migrácie je možné z dát Sociálnej poisťovne získať výstupy, ktoré sú pre nastavenie národnej stratégie pracovnej migrácie doslova nevyhnutné. Sociálna poisťovňa má presné dáta nielen o počte zamestnaných cudzincov, ale i o výške ich príjmu, miere práceneschopnosti, počte detí a využívaní rôznych dávok vyplácaných z rozpočtu SP. Tieto dáta je potrebné porovnávať

s dátami cudzineckej polície, úradov práce a finančnej správy. Iba samotné odchýlky v dátach by mohli napomáhať k odhaľovaniu nelegálnej činnosti cudzincov a k monitorovaniu ich životnej situácie (hoci len na úrovni štatistických dát). Ak by sme chceli dáta rozšíriť o ďalšie údaje, mohli by sme sa dozvedieť v akej profesii pracujú, či pracujú na smeny, či študujú vo verejnom vzdelávacom systéme, čo študujú, kde reálne bývajú, alebo či nie sú zneužívaní zamestnávateľmi a umelo odmeňovaní horšie ako domáci zamestnanci. Rozhodne nie je možné tvrdiť, že dáta by poskytli exaktné dôkazy o nejakých konkrétnych životných situáciách. Skôr je potrebné vnímať tieto dáta ako zdroje informácií, ktoré naznačujú nejaký vývoj, zneužívanie pracovnej sily z tretích krajín, alebo tendencie vývoja.

V každom prípade je potrebné prehodnotiť štruktúru dát poskytovaných Sociálnej poisťovni v oblasti pracovného zaradenia zamestnancov. Momentálne sa získavajú tieto dáta výlučne štatistickým zisťovaním, ktoré však nedokáže pre analytikov trhu práce získať potrebné dáta. Priradením novej kolónky do registračného listu a doplnením pracovného zaradenia existujúcich zamestnancov by mohlo dôjsť k získavaniu dát o odmeňovaní v konkrétnych profesiách, o počte profesií, o ich rzmiestnení v regiónoch a najmä o využívaní zahraničnej pracovnej sily v jednotlivých profesiách. Je však nutné dodať, že takéto získavanie dát si žiada zvýšenú byrokratickú náročnosť, ktorú je však možné odstrániť súčinnosťou so softvérovými firmami, ktoré pripravujú mzdové systémy pre mzdových účtovníkov.

Rovnako je potrebné prepojiť dáta FSSR, Okrenských úradov odborov živnostenského podnikania a obchodných registrov, aby bolo možné zistiť, koľko cudzincov s akými výsledkami a v akých profesiách podniká.

No a napokon je dôležité predchádzať práci cudzincov (ale i domáceo obyvateľstva) na živnosť. Táto forma „podnikania“ často maskuje závislú činnosť a tým obchádza daňovo odvodové povinnosti. Lepšou digitalizáciou dát z účtovníctiev by malo byť možné získať prehľad o fakturácii živnostníkov a malých právnických osôb, čím by sa dali odhaliť práce maskované závislé činnosti.

### **Digitalizácia chráneného a druhošancového zamestnávania**

V prípade zavedenia chráneného a druhošancového zamestnávania (ako nových pojmov) by bolo vhodné prepojiť pracovné ponuky na samosprávy, ktoré majú funkčný systém

sociálnej alebo komunitnej práce. Žiaľ takýchto samospráv je málo. Len niekoľko desiatok sa ich zapojilo do systému sociálneho podnikania a len málo z nich je ochotných zapájať sa do chráneného zamestnávania pre nedostatok finančného krytia nákladov na takéto podnikanie.

Vytvorenie databáz však nemá zmysel, pokiaľ neexistuje systém funkčných sociálnych podnikov na úrovni väčšiny samospráv. Teda táto digitalizácia by mala byť prirodzeným následkom zdieľania dát medzi samosprávami a úradmi práce, ktoré medzitrh práce v sociálnych podnikoch majú podporovať a zároveň pomáhať s prechodom klientov z medzitru práce na riadny trh práce.

### **Aplikácia pre urýchlenie schvaľovania pobytov cudzincov na princípe kanadského bodového systému obohateného o slovenské špecifické požiadavky**

Ako je už vyššie uvedené, Kanada a mnoho iných krajín využíva systém včasného získavania dát o záujemcovi o vycestovanie za prácou. Včasné získavanie dát nepredstavuje len uľahčenie a zlacnenie práce s cudzincom, ale najmä pôsobí preventívne na odradenie takých pracovníkov, ktorí by si na trhu práce hľadali prácu len ťažko, resp. by im hrozilo, že uviaznu v sociálnej záchrannej sieti hostiteľského štátu. Okrem toho je možné sledovať jeho osobné pomery, úroveň vzdelania, znalosť slovenčiny, právneho poriadku a pracovných zručností.

Tento systém by bolo vhodné prepojiť s ISTP, čím by dochádzalo ku komparácii dát voľných pracovných miest v jednotlivých regiónoch so záujmom cudzincov.

Značné množstvo dokumentácie je možné zaslať takouto aplikáciou vopred, teda ešte pred príchodom na Slovensko a tak zrýchliť proces schvaľovania pobytu na území SR. Rovnako by bolo možné zabezpečiť i verifikáciu podkladov advokátmi, či notármi, ktorí by mohli mať prístup k tomuto systému na základe splnomocnenia klientom. Tým by sa dalo predchádzať falšovaniu dokladov a urýchliť proces nostrifikácie dokladov.



#### 6.1.4

### Globalizácia a otvorené trhy

Ing. Gabriela Kučerová

---

Globalizácia je všeobecne považovaná za prostriedok rastu zamestnanosti. Izolované ekonomiky vykazujú zvyčajne problémy s reguláciou národného hospodárstva a svojej závislosti od dovozu, čo má vplyv i na trh práce. V modernom ponímaní je potrebné globalizáciu vnímať ako neoddeliteľnú súčasť modernej spoločnosti. Ovplyvňuje nielen HDP každej krajiny, ale i trh práce. Typickým príkladom sú globálne krízy, ktoré hoci neboli primárne krízami trhu práce, sekundárne sa na ňom prejavili. Či už ide o hospodársku krízu, alebo zdravotnícku krízu, každá nepriamo ovplyvnila i trh práce. Globalizácia spôsobuje flexibilitu obchodu a rast trhov, no zároveň znižuje obranyschopnosť trhu práce pred prípadnými globálnymi krízami. Nebolo by správne obísť vplyv lokálnych kríz, ktoré ovplyvňujú trh práce. Zaseknutie jedinej lode v Suezskom je možné nazvať len lokálnym problémom jednej komunikačnej lodnej cesty. Avšak dôsledky boli citel'né i na trhu práce.

Zablokovanie Suezského priepľavu predĺžilo dodávku tovarov do Európy, ale i návrat prázdnych kontajnerov do Ázie. To spôsobilo ďalšie predĺženie času na realizáciu ďalších dodávok smerom do Európy. O nič lepšie na tom neboli ani americkí dovozcovia spotrebného tovaru z Indie a juhovýchodnej Ázie, ktorí uprednostňovali prepravu tovarov cez Suezský priepľav. Lode začali využívať dlhšiu trasu okolo Mysu dobrej nádeje na juhu Afriky. Táto cesta však predĺžila dodávku tovarov o sedem až 10 dní. To zvýšilo náklady, pričom podľa analytikov ratingovej agentúry Moody's „tento vývoj zasiahol najmä európsky spracovateľský priemysel a výrobu automobilov. Je to preto, pretože pri výrobe využívajú systém just-in-time, čo znamená, že zásoby nevyhnutných komponentov majú iba na krátke obdobie, než dostanú ďalšie od výrobcov z Ázie.“ Meškanie dodávok malo vplyv na zastavenie niektorých výrobných liniek a prepúšťanie agentúrnych zamestnancov, hoci len na krátke obdobie. A tak jedna menšia lokálna kríza ovplyvnila mnohých zamestnávateľov, nevraviac o konkrétnych finančných stratách na tržbách, či raste zmluvných pokút z dôvodu meškania dodávok.

Z pohľadu globalizácie je táto téma oveľa citlivejšia a rozhodne prináša pre trh práce vyššie riziká. Veľmi pozitívne je potrebné hodnotiť prístup EÚ, ktorá uprostred zdravotníckej

krízy prijala spoločný postoj k ochrane trhu práce. Cieľom neboli len politické ciele udržania nízkej miery nezamestnanosti. To by bola veľmi nesprávna interpretácia opatrení, ktoré EÚ prijala. Naopak, politická reprezentácia členských štátov i ekonómovia v tejto kríze interpretovali potreby politických zásahov smerom k ochrane trhu práce ako systematické a konštruktívne. Jednalo sa najmä o:

- Ochranu zamestnávateľov pred stratou kvalitnej, zaškolenej, adaptovanej a kvalifikovanej pracovnej sily do iných segmentov trhu práce s rizikom, že po skončení krízy sa tieto ľudské zdroje k pôvodným zamestnávateľom nevrátia.
- Ochranu zamestnancov pred takým poklesom príjmov, že budú nútení odísť od zamestnávateľa do iného segmentu trhu prác s rizikom, že nedokážu pokryť svoje životné náklady a záväzky.
- Ochranu trhu práce pred tlakom na nekontrolovaný pokles miezd v oblastiach, ktoré i napriek kríze dokázali fungovať a do ktorých by sa uvoľnená pracovná sila zo zatvorených, alebo obmedzených prevádzok logicky presúvala a spôsobila by pretlak pracovnej sily na tieto miesta.

Deštrukciu trhu práce, ktorú globálna kríza jasne podporovala, bolo možné zastaviť jedine globálnym prístupom členských štátov. „Koncom marca 2020 došlo vládou SR k schváleniu viacerých opatrení zameraných na zmiernenie ekonomických dopadov pandémie COVID-19. Ako prvé boli schválené nové typy sociálnych dávok v podobe pandemického nemocenského a ošetrovného. Neskôr vláda pristúpila k schváleniu aj opatrení priamej pomoci na udržanie pracovných miest v rámci tzv. „Prvej pomoci“ zamestnancom, podnikateľom a samostatne zárobkovo činným osobám. V porovnaní s vybranými krajinami, SR prijala podobné podporné opatrenia aké boli uplatnené v okolitých štátoch. Zvyčajne sa jednotlivé krajiny od seba odlišovali vo výške a dĺžke poskytnutej pomoci podnikateľom. Maďarsko sa od ostatných krajín odlišovalo prevažne tým, že prijímalo skôr nepriame nástroje podpory. Na druhej strane Rakúsko poskytovalo príspevky s vyššou hodnotou ako v krajinách V4. Česká republika sa výškou sumy jednotlivých príspevkov zaraďuje za Rakúsko. SR a Poľsko poskytujú zamestnávateľom a SZČO príspevky s približne rovnakou výškou. Kurzarbeit a home office bol využitý počas prepuknutia pandémie a následnej izolácie zamestnancov vo všetkých skúmaných krajinách. Niektoré krajiny prijali špecifické opatrenia na podporu zamestnanosti, ktoré sú menej štandardné. V ČR bolo prijaté opatrenie tzv. „loss carryback“, ktoré je koncipované tak, že umožňuje firmám odpísať si tohtoročnú stratu zo ziskov v rokoch

2018 a 2019 a získať späť už skôr zaplatenú daň z príjmov právnických osôb. V Maďarsku bol prijatý právny predpis, ktorý umožňuje podnikateľom odpočítať od základu dane zisk investovaný do vývoja a výskumu. Spoločnosti, ktoré sa rozhodnú v ďalších štyroch rokoch uskutočniť investíciu v Maďarsku majú možnosť požiadať o plnú daňovú úľavu na investície. Poľská vláda vytvorila Fond verejných investícií, ktorý má pomôcť podnikom v kríze prekonať obavy a investovať do podpory infraštruktúrnych projektov, vzdelávania a škôl, energetického sektora, digitalizácie, biotechnológií, či do odvetvia environmentálnej politiky. V Rakúsku došlo k založeniu iniciatívy, ktorej podstata spočíva v poskytnutí pomoci nepripraveným obchodníkom a prevádzkam prejsť na online predaj a bezplatne im napomôcť časť predaja nahradiť.<sup>424</sup>

Paradoxom je, že globálne krízy najviac postihujú práve ženy. Portál pesnetwork.eu uvádza, že „pokles úrovne zamestnanosti v dôsledku pandémie bol badateľný u žien i mužov vo všetkých členských štátoch siete VSZ (verejných služieb zamestnanosti) okrem Malty a Cypru (údaje o Nemecku nie sú k dispozícii). V 2. štvrtroku 2020 bola v mnohých členských štátoch siete VSZ nasadená práca na kratší pracovný čas a ďalšie nástroje zamerané na udržanie zamestnanosti. Údaje Eurostatu ilustrujúce pohyby na európskom trhu práce ukazujú, že prakticky vo všetkých členských štátoch siete VSZ bol počet žien (ale aj mužov), ktoré prešli zo zárobkovej činnosti na ekonomickú nečinnosť, výrazne vyšší v 2. štvrtroku 2020 v porovnaní s príslušnými štvrtrokmi v predchádzajúcich rokoch. EUROFOUND uskutočnil v apríli a júni / júli 2020 online hlasovanie o živote a práci počas pandémie Covid-19 v členských štátoch EÚ. Asi 45% zamestnaných mužov a žien pracovalo čiastočne z domu, asi jedna tretina výlučne z domu. Zlučiteľnosť zamestnania, práce v domácnosti a starostlivosti o deti predstavovaná ženami s deťmi do 12 rokov predstavuje v poslednom roku osobitnú výzvu. 29% opýtaných zamestnankýň uviedlo, že ich koncentračné schopnosti boli zjavne narušené a 35% uviedlo, že pracovné zaťaženie ponecháva príliš málo času pre rodinu.“<sup>425</sup> Zároveň je však potrebné dodať, že krízová situácia otestovala pripravenosť verejných politik na prijímanie rýchlych ochranných a najmä účinných opatrení. Aj nové členské štáty EÚ pomerne rýchlo prijali opatrenia proti hromadnému prepúšťaniu. Avšak nevyhli sa trvalej strate niektorých profesií (najmä v gastrosektore), z ktorého odišli pracovníci do iných sektorov a už sa do svojich pôvodných zamestnaní nevrátili.

<sup>424</sup> <http://monitoringmsp.sk/2020/08/10/vplyv-pandemie-covid-19-na-zamestnanost-v-sr/>

<sup>425</sup> <https://www.pesnetwork.eu/sk/2021/05/18/women-covid-19/>

Rovnako došlo k aplikácii klasických nástrojov ochrany trhu práce a to najmä vo forme skracovania úväzkov. Situácia sa postupne stabilizovala a tak ako sa zdravotnícka kríza v jednotlivých členských štátoch vyvíjala, resp. ako nastupovali jednotlivé vlny pandémie, bolo viditeľné prirodzené napĺňanie ekonomických teórií o trhu práce. A práve pri týchto teóriách je potrebné sa pristať. Klasickí teoretici tvrdia, že zásahy štátu do ekonomiky sú škodlivé a narušujú trhy. Porušením prirodzených cyklov trhov, by tak štátne regulatívy mali narušiť životaschopnosť trhov, a to vrátane trhu práce. Dnes vidíme, že zásahy štátov ako veľmi správne a protekcionizmus trhu práce zo strany vlád členských štátov za prínosný pre celú spoločnosť. Hoci obmedzenie mobility, či zavedenie homeoffice bolo jedným z nových prvkov, ktoré zamestnávateľia museli spoznávať a aplikovať, ich adaptabilita bola pomerne vysoká a účinná. Straty podnikov sa sčasti kompenzovali štátnou podporou, no najmä veľkí hráči na trhu práce museli siahnuť po rezervách.

Globalizácia teda prináša pre trh práce nové výzvy. Test európskeho trhu práce zdravotníckou krízou bol pomerne úspešný. Avšak rozhodne nemôžeme vraviť o 100%-nej úspešnosti. Ambíciou tejto podkapitoly je poukázať práve na najslabšie miesta trhu práce, ktoré sú globalizáciou a globálnymi krízami zosilované, resp. vypuklejšie. Je potrebné ich spoznať a zdefinovať nástroje ich predchádzania, resp. eliminácie dôsledkov.

Medzi najvýznamnejšie slabé miesta trhu práce v dôsledku globalizácie patria najmä tieto:

1. Zamestnávateľia sú odkázaní na pomoc štátu v prípade globálnych kríz a to najmä v segmente malých a stredných podnikateľov, ktorí si nedokážu vytvárať také rezervy, aby pokryli náklady spojené s dôsledkami globálnej krízy.
2. Dochádza k vypuklejším rodovým nerovnostiam na trhu práce.
3. Zamestnávateľia nie sú dostatočne informovaní o globálnych rizikách a príznakoch krízy + nemajú kvalitné krízové plány. Napr. zásobovanie je nastavené na systém just in time a jediná porucha v logistike spôsobí výpadky produkcie.
4. Vládne autority tiež nemajú vytvorené krízové systémy + absentujú kvalitné analýzy rizík na celonárodných, alebo európskych úrovniach, prípadne sektorové krízové analýzy a pod.
5. Zastavenie a obmedzenie mobility spôsobuje tlak na dlhodobý odliv obyvateľstva z hladových dolín a podporuje jeho vyľudňovanie.
6. Preťaženie internetového spojenia spôsobilo nemožnosť pracovať z domu a to najmä na vidieku, ktorí dlhodobo žiada o podporu kvalitného internetového spojenia.

7. Najpostihnutejší boli študenti pripravujúci sa na budúcu kariéru. Následky ich nepripravenosti ukázu až najbližšie roky. Trh práce sa napokon vyporiada s následkami, no dopady na jednotlivcov vôbec nie sú lichotivé, a to najmä v MRK.
8. Veľmi ostro sa vykreslila neschopnosť vládnych autorít správne odkomunikovať krízovú situáciu so subjektami trhu práce. Neustále negácie podaných správ, chaos vo vyjadreniach, politické súperenie, či každodenné zmeny vyhlášok zasiali hlbokú nedôveru v štát, čo prináša so sebou i zníženie ochoty riadne sa podieľať na výbere daní a poistného, alebo sa podriaďiť takýmto nariadeniam.
9. Únava z nezvladnutej krízy spôsobuje kladenie odporu voči novým azda i múdrym opatreniam, ktoré je potrebné dnes presadzovať, no nenachádzajú porozumenie u zamestnávateľov, či zamestnancov.
10. Kríza postihla najmä osoby, ktoré bojujú dlhodobo s nezamestnanosťou, ktorí sa len ťažko etablujú na trhu práce, alebo ktorý naň vstupujú po prvýkrát.
11. Krízová odpoveď spoločnosti je formulovateľná ako hlboká deprivácia a frustrácia, tlak na rozpad partnerských vzťahov, rast počtu prípadov domáceho násillia a závislostí.

Všetky horeuvedené slabé miesta, ktoré sa priamo, či nepriamo na charaktere a súčasnom stave trhu práce podpisujú je potrebné brať maximálne zodpovedne a zaoberať sa nimi. Avšak nielen na úrovni odborných analýz, ale ich pretaviť do aplikačnej praxe. A práce sociálny dialóg je tou cestou, ktorá dokáže všetky kritické body modelovať do podoby riešiteľných problémov s návrhmi na ich elimináciu v celej spoločnosti.

Aktéri sociálneho dialógu sú však prví, ktorí sa v akejkol'vek kríze musia venovať úplne iným – priamym problémom. Preto práve dnes nastáva čas, kedy sme zdravotnícku krízu zrejme pochopili a snád' i efektívne potlačili. A práve toto je doba, kedy je potrebné dbať na zaujatie postojov, hľadanie riešení a identifikovanie možností, ktoré sa môžu stať účinným liekom na budúce krízy z pohľadu trhu práce.

Ako jeden zo svojich cieľov si Medzinárodná organizácia práce zaviedla cieľ podporovať spoločnú znalosť a chápanie efektívneho spolupôsobenia strategických cieľov pomocou empirickej analýzy a trojstrannej (tripartitnej) diskusie o konkrétnych skúsenostiach, s dobrovoľnou spoluprácou príslušných krajín a s cieľom byť informačným zdrojom pre

rozhodovanie členov vo vzťahu k možnostiam a výzvam globalizácie<sup>426</sup>. A hoci znie tento text pomerne komplikovane, veľmi výstižne zachytáva potrebu sociálneho dialógu nielen v krízových dobách, ale najmä v čase prosperity, kedy je možné zavádzať zmysluplné reformy a podrobiť ich verejnej diskusii. Rozhodne však nie je možné globalizačné trendy zastaviť a bojovať proti nim je čisté šialenstvo. Je potrebné vplyv globalizácie na trh práce pochopiť a pripraviť trh práce na možné anomálie, či krízy.

Pre účely tejto podkapitoly je však rozhodujúce nevnímať globalizáciu len optikou potenciálnych globálnych kríz. Moderný trh práce dokáže z globalizácie vyťažiť a podporovať rast zamestnanosti. Práve pracovná migrácia je jedným zo znakov globalizácie trhu práce.

„Globalizácia, otváranie pracovných trhov a pohyb pracovnej sily vo svete má značný vplyv aj na európsky kontinent. V rámci Európskej únie sa čiastkové pracovné trhy členských krajín začali prepájať a zjednocovať a dnes tvoria jeden veľký pracovný trh. Táto situácia zabezpečuje vhodné podmienky pre uplatnenie synergického efektu, ktorého sila rastie so zvyšovaním mobility a migrácie obyvateľstva. Globalizácia zotierajúca hranice, kultúrne rozdiely a spôsobujúca prispôsobovanie sa vytvorila pracovnú silu, ktorá má skúsenosti s prácou v zahraničí alebo častejšie mení zamestnanie. Dnes sa aplikuje stratégia zamestnanosti v Európe ako celku. I napriek tomuto prístupu existujú regióny, ktoré trpia nedostatkom kvalifikovanej pracovnej sily a preto snahy o zvyšovanie mobility pracovnej sily sa považujú za vítané<sup>427</sup>.

Otvorené trhy v rámci EÚ (i otvorený trh práce) ponúkajú nielen pozitíva, ale aj isté penzum negatív. Medzi tieto patria najmä:

- Odliv mozgov (často už na úrovni mladých študentov, ktorí sa na Slovensko vracajú len v obmedzenom počte). Len málo sa hovorí o Rumunsku, ktoré v roku 2015 stratilo až polovicu svojich lekárov ich odchodom na západ.
- Následný pokles hospodárskeho rastu v dôsledku nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily.
- Neefektívne vynaložené prostriedky vzdelávacieho systému za každého občana SR, ktorý opustí krajinu za účelom výkonu zárobkovej činnosti v zahraničí.
- Strata daňových a odvodových príjmov.

<sup>426</sup> Deklarácia Medzinárodnej organizácie práce o sociálnej spravodlivosti pre spravodlivú globalizáciu, čl. II bod iii

<sup>427</sup> SATMÁR, O. In: Mobilita a migrácia obyvateľstva ako dôsledok globalizácie, Logistický monitor, Žilinská univerzita, ISSN: 1336-5851, s.1

- Príchodom cudzincov na trh práce môže dôjsť k rastu príjmovej nerovnosti (Nórsko zaznamenalo po rozšírení EÚ v roku 2004 enormný nárast pracovnej migrácie predovšetkým z bývalých socialistických krajín. Štúdia skúmajúca obdobie 2005 – 2016 (Slettebak, 2020) preukázala, že zvýšená príjmová nerovnosť bola zaznamenaná po príchode pracovných migrantov, pričom však nepreukázala opačnú kauzalitu, čiže že zvýšená nerovnosť spôsobila zvýšenie pracovnej migrácie. Vplyv pracovnej migrácie z nových členských krajín EÚ významne ovplyvnil celkovú nerovnosť v Nórsku. Pracovná migrácia do Nórska taktiež negatívne ovplyvnila príjmovú nerovnosť medzi domácou populáciou, významne však iba vo vidieckych oblastiach)<sup>428</sup>.
- Prívelký prívod cudzincov oslabuje pozíciu odborov a posilňuje pozíciu zamestnávateľov, nakoľko pracovní migranti menej často vstupujú do odborových organizácií.

A snáď ešte monitor politických programov najúspešnejších politických strán vo voľbách roku 2020 v SR v otázke pracovnej migrácie. „Vítazom parlamentných volieb a najsilnejšou politickou stranou sa stalo hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (OLANO). Pomerne podrobný volebný program (210-stranový dokument) pre voľby 2020 hovorí o problematike pracovnej migrácie z tretích krajín nasledovne: „Navrhujeme zaviesť jednoduché a prehľadné pravidlá flexibilného zamestnávania ľudí zo zahraničia, budeme pritom zohľadňovať, aby nedochádzalo k sociálnemu dampingu v ekonomicky slabých regiónoch“ a „navrhujeme opatrenia na prilákanie kvalitných vedcov zo zahraničia, ktorí by časť svojho know-how mohli odovzdať tímom vedcov u nás cez štipendiá, ktoré im vytvoria atraktívne podmienky na dlhodobú vedeckú prácu“. (Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti, NOVA, Kresťanská únia, Zmena zdola, 2020).

Druhým najúspešnejším politickým subjektom sa vo voľbách 2020 stala politická strana SMERSD, vo svojom stručnom volebnom programe (SMER – sociálna demokracia, 2020) pracovnú migráciu z tretích krajín nespomína a neposkytla ani osobitné stanovisko na túto tému. Je to však strana, ktorá vo volebných obdobiach 2006 – 2010, 2012 – 2016, 2016 – 2020 bola najsilnejšou vládnu stranou, ktorá sa nepochybné rozhodujúcim spôsobom podieľala na tvorbe doterajšej vládnej politiky v tejto oblasti.

<sup>428</sup> LICHNER, I. a HVOZDÍKOVÁ V. a kol. In: Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR, Slovenská akadémia vied, Ekonomický ústav, Bratislava 2020, ISBN 978-80-7144-316-2, s. 30-31

Počas roka 2020 sa od strany SMER-SD odštiepila časť poslancov, ktorá spoločne založila nový politický subjekt Hlas – sociálna demokracia. Strana neposkytla žiadne stanovisko k pracovnej migrácii do SR.

Hnutie SME RODINA ako tretí najúspešnejší subjekt parlamentných volieb 2020 vo svojom pomerne podrobnom volebnom programe (takmer 130 strán) pracovnú migráciu na Slovensko nespomína (SME RODINA, 2020). K migrácii má vo všeobecnosti odmietavý postoj. Osobitné stanovisko k téme pracovnej migrácie do SR hnutie SME RODINA neposkytlo.

Štvrtou najúspešnejšou stranou parlamentných volieb 2020 bola strana Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko, ktorá vo svojom volebnom programe vyjadruje negatívny postoj k migrácii ako takej, ale k pracovnej migrácii do SR sa konkrétne nevyjadruje (Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko, 2020). Osobitné stanovisko k problematike strana neposkytla<sup>429</sup>. Vedci z Ekonomického ústavu SAV veľmi korektne zmapovali politické ciele najúspešnejších politických strán z roku 2020. Dnes však je zrejmé, že politici túto tému odsunuli na druhú koľaj, hoci zamestnávateľia i odborári potrebujú viesť sociálny dialóg a ustáliť stratégie pre budúce roky. Žiaľ, z pohľadu zamestnávateľov nie je možné plánovať stratégie na dlhšie obdobie ako 6 mesiacov, nakoľko zákonodarný zbor prijíma neuveriteľne často a bez adekvátneho legislatívneho procesu novely zákonov. Plánovaná daňovo-odvodová reforma, ktorá je interpretovaná ako reforma, ktorou je potrebné zvýšiť príjmy do štátneho rozpočtu za účelom sanácie výdavkov v dôsledku zdravotníckej krízy, nie je ani na konci augusta 2021 verejnosti prezentovaná. Neexistujú žiadne aspoň čiastkové informácie, o ktoré by sa zamestnávateľia už mohli opierať a plánovať stratégie zamestnanosti pre svoje firmy. Keďže sa má jednať o reformu, žiada si nielen sociálny dialóg, ale najmä seriózne medzirezortné pripomienkovanie a odbornú diskusiu. Avšak, toto všetko sa nedeje. Stav „úplného bezvetria“ spôsobuje nervozitu a stratu dôvery v autority.

Ekonomické prínosy a náklady globalizácie trhu práce pre Slovensko podľa štúdie Lichnera a Hvozdíkovej (2020) z Ekonomického ústavu SAV: Nárast zdrojov verejných financií spôsobený zahraničnou pracovnou silou má rastúci trend. Je spôsobený najmä rastom počtu cudzincov pracujúcich na Slovensku.

<sup>429</sup> LICHNER, I. a HVOZDÍKOVÁ V. a kol. In: Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR, Slovenská akadémia vied, Ekonomický ústav, Bratislava 2020, ISBN 978-80-7144-316-2, s. 36



Tabuľka č. 12

## Dane a odvody generované zahraničnými pracujúcimi

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Podiel na celkovej zamestnanosti</b>	0,7 %	0,6 %	0,8 %	1,1 %	1,3 %	1,8 %	2,4 %	3,0 %
<b>Celkové príjmy z DPFO (mil. EUR)</b>	1 763	1 788	1 904	2 082	2 542	2 747	3 094	3 447
z toho: podiel zahraničných prac. <sup>14</sup>	0,7 %	0,6 %	0,8 %	1,0 %	1,1 %	1,5 %	2,0 %	2,6 %
<b>Celkové odvody (mil. EUR)</b>	8 988	9 864	10 241	10 908	11 476	12 400	13 159	14 119
z toho: podiel zahraničných prac. <sup>15</sup>	0,6 %	0,4 %	0,6 %	0,8 %	1,0 %	1,3 %	1,8 %	2,3 %

Zdroj: Ministerstvo financií SR.

Nákladom SR je investícia do ľudských zdrojov od narodenia po ich zapojenie na trhu práce. Veľmi pesimisticky pôsobia najmä nasledovné zistenia oboch autorov:

„Medzi najvýznamnejšie možno zaradiť migráciu slovenských občanov do zahraničia. Táto sa okrem pracovnej migrácie prejavuje aj rastúcim podielom vysokoškolských študentov, ktorí študujú v zahraničí. Podľa štúdie Inštitútu vzdelávacej politiky (2020) narástol podiel študentov pokračujúcich v štúdiu na vysokej škole v zahraničí z 12 % v roku 2012 na 17 % v roku 2018. Zároveň autori tejto štúdie konštatujú, že žiaci ktorí dosiahli najvyššie hodnotenie maturity v jednotlivých predmetoch, pokračujú v štúdiu v zahraničí s vyššou pravdepodobnosťou. Nedávny prieskum To dá rozum (2019) zároveň poukázal na negatívny fakt, že zhruba len 15 % študentov, ktorí odišli študovať na vysoké školy do zahraničia, sa plánuje vrátiť ihneď po jeho ukončení na Slovensko. Analýza Inštitútu finančnej politiky (2017) na dátach o zdravotnom poistení odhadla, že medzi rokmi 2000 a 2015 poklesol počet ľudí žijúcich na Slovensku zhruba o 300-tisíc. Najvýraznejší pokles bol zaznamenaný v prvých rokoch po vstupe do EÚ, a to až o viac ako 200-tisíc v priebehu rokov 2004 a 2005. Aj táto analýza poukázala na výrazný odliv mladej generácie (zhruba 50 % vo veku do 30 rokov). Uvedené trendy poukazujú na výrazný odliv budúceho potenciálu rastu a rozvoja slovenského hospodárstva a spoločnosti ako celku.

Zároveň existujú aj viaceré ďalšie negatívne dosahy imigrácie na Slovensko, ktoré však nie je z dôvodu nedostupnosti relevantných dát možné kvantifikovať. Medzi tieto možno zaradiť rast cien nehnuteľností a prenájmov (predovšetkým v lokalitách s vysokým dopytom i

v dôsledku koncentrácie migrantov), sociálne pnutia medzi cudzincami a domácou populáciou (napr. v mieste pobytu, na pracovisku), neadekvátne zaobchádzanie (porušovanie povinností zamestnávateľa, napr. v oblasti ochrany zdravia), nárast počtu spáchaných trestných činov a pod.<sup>430</sup>

### 6.1.5.

#### Právny štát

JUDr. Ing. Andrea Bakošová, MBA. LL.M.

„Myšlienka právneho štátu vznikla ako alternatíva policajnému štátu, ktorého podstatou je učenie o expanzívnych účeloch štátu. Policajný štát charakterizuje uprednostňovanie štátnych účelov pred záujmami a postavením jednotlivca. Naproti tomu právny štát, podstatou ktorého je učenie o limitačných účeloch štátu, je už vo svojom konaní obmedzený – verejná moc musí rešpektovať autonómny priestor vytvorený okolo jednotlivca“<sup>431</sup>. Kant chápe pod pojmom právny štát zjednotenie množstva ľudí pod zákonmi práva, pričom spomínané množstvo ľudí vytvára akúsi spoločenskú zmluvu, ktorá je dohodou jedincov o právnom štáte a ktorá je ideálom budúcnosti.

Dnes by sme sa pri teórii právneho štátu mohli zdržať a viesť rozsiahle filozofické dišputy. Avšak pre účely témy pracovnej migrácie z tretích krajín túto diskusiu zúžime na povinnosti štátu zavádzať také legislatívne úpravy, ktoré ochránia ideálne budúce smerovanie celej spoločnosti. „Štát už nie je len nočným strážcom – intervencionizmus štátu je potrebný pre vytváranie sociálnej spravodlivosti a poskytovanie sociálnych príležitostí. Štát sa zaväzuje, že vytvorí podmienky na rozvoj osobnosti. Na základe teórie nadpozitívnych práv ústavy deklarujú práva jednotlivca, ktoré sú nepremlčateľné, neodňateľné a nescudziteľné. Ak sú tieto práva jednotlivca porušené, môže sa nápravy domáhať na všeobecnom súde, garanciu ochrany základných ľudských práv a slobôd poskytujú aj ústavné sudy, pričom významnú úlohu v tejto

<sup>430</sup> LICHNER, I. a HVOZDÍKOVÁ V. a kol. In: Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR, Slovenská akadémia vied, Ekonomický ústav, Bratislava 2020, ISBN 978-80-7144-316-2, s.51-52

<sup>431</sup> PINZ, J. In: Přírozenoprávní theorie a moderní právní stát. Nymburk: OPS, 2010, s. 96 – 97.

oblasti zohráva aj medzinárodné právo a právo Európskej únie<sup>432</sup>. Z uvedenej definície vyplýva, že právny štát nie je len pojem definujúci vymožitelnosť práva, ako ho dnes médiá často prezentujú. Je to systém koexistencie práva jednotlivca chráneného zákonom s právom celej spoločnosti na sociálny mier, stabilitu celej spoločnosti a ochranu práv najslabších, pričom garantom týchto hodnôt má byť práve štátna a verejná správa.

Ako je už vyššie uvádzané, v dnešnej dobe zažíva právny štát na Slovensku ťažké skúšky. Predchádzajúce režimy nedokázali vybudovať v krajine právny štát a v poslednej dekáde vidíme zase všetky neduhy a choroby, ktorými právny štát na Slovensku trpí. Žiaľ, tieto neduhy sú len prejavom choroby a symptómami, ktorých odstránenie nezaručuje odstránenie príčin týchto chorôb.

Vo všeobecnosti je tak možné ako najdôležitejšie znaky vymedziť predovšetkým:

- princíp ústavnosti a zákonnosti,
- del'ba a kontrola moci,
- garancie základných práv a slobôd,
- právna istota,
- suverenita ľudu,
- vzájomné brzdy a rovnovážnosť moci,
- legitimita a legalita štátnej moci,
- princíp obmedzenej vlády, tzv. limited government<sup>433</sup>.

Horeuvedené znaky právneho štátu sú pre správne smerovanie spoločnosti mimoriadne dôležité a neopomenuteľné. Avšak práve spomínaná diagnostika neduhov slovenského právneho štátu zostáva nepovšimnutá ako teoretikmi a akademikmi (resp. sa jej venuje len malá časť publikačnej činnosti), tak i v súdnej praxi. Typickým ukazovateľom zlyhávania právneho štátu je množstvo rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý konštatoval porušenie základných ľudských práv Slovenskou republikou voči jej vlastným občanom. No, anomálie právneho štátu nie sú len o základných ľudských právach. Je to len jeden z mnohých princípov právneho štátu.

<sup>432</sup> RANGL, J. In: Právny štát v podmienkach kontinentálneho právneho systému, Zborník: Oslava právneho štátu, UPJŠ, Právnická fakulta, Košice 2013, ISBN: 978-80-8152-022-8, s. 23

<sup>433</sup> OTTOVÁ, E.: Teória práva. Bratislava: Heuréka, 2005, s. 55

Na záver je potrebné dodať, že zvyšovanie kvality právneho štátu tvorí neoddeliteľnú súčasť akýchkoľvek opatrení, ktoré by mali regulovať pracovnú migráciu z tretích krajín. Je potrebné získať dôveru podnikateľov, zamestnancov i ekonomických migrantov, že SR dokáže hájiť bez zaujatosti ich práva, že má zmysel pracovať pre túto krajinu, platiť odvody a dane, pracovať legálne a napokon i priznávať svoj status ekonomického migranta. Tento status sa nesmie stať stigмой, ale rovnako ako v Nemecku signálom, že takáto osoba má mať rovnaké práva ako domáce obyvateľstvo a že je potrebné zvýšiť pozornosť pri dohliadaní na ochranu jeho práv. Zabezpečením rovnosti odmeňovania a rovnakého zaobchádzania kvalitnou legislatívou dokážeme eliminovať dumping lacnej pracovnej sily zo zahraničia a zároveň zachovať konkurencieschopnosť zamestnávateľov. Právny štát je garanciou týchto elementov stratégie pracovnej migrácie v SR.

V roku 2018 vypracovalo MPSVaR SR stratégiu pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike, kde sa konštatuje, že v SR stále chýba komplexná stratégia pre riešenie problematiky expresného ako aj dlhodobého nábora a zamestnania zahraničnej pracovnej sily, ktorá by pokryla potreby slovenskej ekonomiky, najmä strategických investorov. Tento dokument sa mal stať prvým strategickým dokumentom SR v oblasti regulácie pracovnej migrácie zo zahraničia v SR. Táto stratégia bola vypracovaná na obdobie od rokov 2020 až do roku 2030 s ambíciou pravidelnej aktualizácie. Žiaľ táto ambícia nie je priebežne napĺňaná ani v roku 2021. Vízia, z ktorej predkladaná stratégia vychádza, je vyjadrená v dokumente Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020. Dôležitým opatrením je potreba aktualizácie strategických vládnych dokumentov a to nie len po formálnej stránke, ale najmä v aplikačnej praxi. Avšak ako odpočty, tak ani update tejto stratégie nenašiel podporu novej vlády.

Hodnotenie 50 stranového dokumentu je možné označiť ako aktuálny a kvalitne zvládnutý. Avšak rozhodne nie komplexný. Jeho úzke zameranie na hľadanie príčin anomálií v zamestnávaní cudzincov neobsiahlo všetky oblasti spoločenského života a toľž sa nezameriava na nevyužívané vnútorné kapacity trhu práce, ktorými SR disponuje, a ktoré latentne monitoruje.

## Podkapitola č. 6.2

### Návrh konceptu národnej stratégie pracovnej migrácie – tabuľková časť

Ing. Gabriela Kučerová, JUDr. Ing. Andrea Bakošová LL.M. MBA.

Za účelom prehľadného usporiadania oblastí, ktorým je nutné pre vypracovanie národnej stratégie venovať vysokú pozornosť nižšie uvedeným témam. Ako je z predchádzajúcich kapitol zrejmé, stratégia pracovnej migrácie z tretích krajín je prierezová a nie je ju možné riešiť výlučne v kontexte rezortu práce. Bez pracovnej migrácie nie je možné ďalej rozvíjať hospodársky rast našej krajiny. Na druhej strane vystupuje do popredia potreba jej regulácie.

A práve prierezovosť problematiky si predovšetkým žiada vytvorenie pracovnej skupiny, ktorá bude tvorená odborníkmi z oblasti práva, sociálnej práce, sociálnej politiky, trhu práce, ekonómie, sociálnoprávnej ochrany dieťaťa a sociálnej kurately a daňovo odvodovej politiky. Rozsah tém, ktoré sa vzájomne ovplyvňujú a korelujú je natoľko rozsiahly, že bez predchádzajúceho pretestovania jednotlivých opatrení v pilotných podmienkach nebude možné kvalifikovane odporučiť ich zavedenie do praxe. Rovnako je dôležité dodať, že zdĺhavé váhanie prináša len straty celej spoločnosti.

Pre autorov je však najdôležitejším záverom tohto analytického dokumentu potvrdenie skutočností, že na Slovensku je:

- nedostatok voľných pracovných síl, ktoré sú disponibilné pre zamestnávateľov najmä v kvalifikovaných pracovných pozíciách,
- dostatok voľných pracovných síl, ktoré uviazli mimo trhu práce a ktoré pre integráciu na trhu práce potrebujú štátnu intervenciu. A práve táto skupina obyvateľov svojou početnosťou tvorí reálny dostupný substrát pre uspokojenie potrieb zamestnávateľov. Pomocou tejto skupine obyvateľov (kam nepatria len MRK, ale i matky na rodičovskej dovolenke, ktoré nemajú kde umiestniť dieťa, alebo osoby s inými závislými osobami, a i.), dôjde k posunu správnym smerom v oblasti skvalitnenia služieb občanom.

*Vyspelosť krajiny sa posudzuje podľa toho, ako sa dokáže postarať o svojich najslabších.*

## SWOT ANALÝZA

Tabuľka č.13

Silné stránky		Slabé stránky	
*	vysoká vzdelanosť domáceho obyvateľstva	*	vysoký stupeň obáv z pracovnej migrácie
*	vybudovaná sieť úradov práce, obecných úradov a obvodných oddelení PZ	*	nepripravenosť inštitúcií a orgánov verejnej moci na integráciu cudzincov
*	garancia základných práv a slobôd, nediskriminácie pre cudzincov	*	absencia digitálnych platforiem uľahčujúcich kontrolu pracovnej migrácie
*	vybudovaný systém verejného zdravotníctva aj	*	zložitá legislatíva povoľovacieho procesu
*	vybudovaný systém verejného školstva aj pre cudzincov	*	absencia systémových opatrení pre uľahčenie integrácie cudzincov
		*	absencia kontrolných mechanizmov garantujúcich dodržiavanie práv cudzincov
		*	národné stratégie plnia skôr formálnu povinnosť ich spracovať, než ich reálne v praxi aj zavádzať
		*	nedostatok sociálnych pracovníkov a ich zlé
		*	absencia zdieľania dát medzi orgánmi štátnej moci
		*	nedostatok odborných štúdií
		*	absencia sociálneho dialógu v oblasti pracovnej migrácie
		*	vysoká miera nezamestnanosti dlhodobo nezamestnaných a mladých
		*	existencia rezerv vnútorných kapacít trhu práce v počte viac ako 200 tis ľudských zdrojov
		*	nedostatok nájomného bývania
		*	široký záber a prierezovosť problematiky cez viac
Potenciál		Riziká	
*	Presadenie medzitrhu práce pre ťažšie	*	existencia kultúrnych a náboženských rozdielov
*	Vytváranie tlaku na zosúladenie potrieb trhu práce so systémom školstva	*	významný podiel extrémistických politických prejavov v najvyššej politike
*	naplnenie predstáv zamestnávateľov o raste počtu kapacít pracovnej sily na trhu	*	absencia systému integračnej politiky cudzincov môže spôsobiť rast kriminality a sociálnej závislosti cudzincov
*	zapojenie samospráv do procesu pracovnej mobility a integrácie cudzincov na trh práce v SR	*	dumping cien práce
		*	pokles zamestnanosti domáceho obyvateľstva
		*	rast miery nezamestnanosti domáceho obyvateľstva
		*	pokles reálnych miest domáceho obyvateľstva
		*	vývoz zarobených prostriedkov do zahraničia
		*	getoizácia cudzincov
		*	rast regionálnych rozdielov
		*	prílev nekvalifikovanej pracovnej sily

Tabuľka č. 14 **Oblasti záujmu národnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín**

	<b>aktivácia vnútorných kapacít trhu práce</b>	<b>reforma školstva</b>	<b>reforma sociálnych a odťažovacích služieb</b>	<b>reforma druhošancového zamestnávania</b>	<b>digitalizácia a pravidelné analýzy a evaluácie poznatkov</b>	<b>reforma legislatívy zamestnávania cudzincov</b>	<b>integrácia cudzincov na úrovni samospráv</b>
<b>analýzy</b>	<p>Počet evidovaných nezamestnaných je viac ako 212 tis. Okrem nich uviazlo mimo systém evidencie UoZ minimálne ďalších 100 tis osôb, ktoré by za istých okolností boli schopní pracovať a naplniť tak potreby zamestnávateľov. Z uvedeného vyplýva, že počet voľných pracovných miest tvorí asi 1/3 reálneho počtu osôb, ktoré by bolo možné za istých podmienok zamestnať.</p>	<p>Dlhodobý nesúlad požiadaviek trhu práce a systému školstva + absencia inkluzívneho vzdelávania spôsobujú zníženú efektívnosť produkcie kvalifikovanej pracovnej sily systémom školstva + ostatné zistenia značného množstva nedostatkov v systéme školstva uvedené v predchádzajúcich kapitolách.</p>	<p>Množstvo pracovnej disponibilnej pracovnej sily nemôže nastúpiť na trh práce pre nedostatok kapacít služieb sociálneho charakteru (najmä odťažovacích služieb - materské školy, detské jasle, denné stacionáre).</p>	<p>Najmä pre osoby s rôznymi sociálnymi, či zdravotnými hendikepmi je uplatnenie na otvorenom trhu práce len ťažko zvládnuteľné, resp. až nemožné. Absencia systémového riešenia tejto situácie spôsobuje reprodukciu chudoby, dlhodobej nezamestnanosti a sociálneho vylúčenia. Okrem toho dochádza k spoločenskej stigmatizácii.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absencia relevantných dát, ich roztrieštenosť, absencia ich zdieľateľnosti</li> <li>2. Zastaralosť systému ISTP</li> <li>3. Absencia digitálnej platformy pre registráciu cudzincov z tretích krajín so záujmom imigrácie na Slovensko</li> <li>4. Nízka frekvencia preverovania dát a aktualizácie strategických dokumentov na týchto dátach postavených</li> </ol> <p>Realizuje málo výskumov, prieskumov, zisťovaní za účelom zberu relevantných dát, nedostatočne sa publikujú a zároveň nie sú súčasťou sociálneho dialógu. Následne absentuje evaluácia zistení a vplyvov zmien zákonov či politik na tieto dáta. Neexistuje systém dobrej praxe zo zahraničia a ani zo Slovenska. Absentujú metodiky práce s cudzincami.</p>	<p>V systéme je vysoký stupeň zneužívania práva, obchádzania práva a najmä priestoru pre takéto konanie. Systém rovnako svojou strnulosťou a byrokratickou náročnosťou vytvára priestor pre ďalšie zneužívania systému a korupciu.</p>	<p>Momentálne nie je možné označiť tento systém za funkčný. S výnimkou zopár veľkých miest neexistuje systémová integračná politika samospráv.</p>

	<b>aktivácia vnútorných kapacít trhu práce</b>	<b>reforma školstva</b>	<b>reforma sociálnych a odťazovacích služieb</b>	<b>reforma druhošancového zamestnávania</b>	<b>digitalizácia a pravidelné analýzy a evaluácie poznatkov</b>	<b>reforma legislatívy zamestnávania cudzincov</b>	<b>integrácia cudzincov na úrovni samospráv</b>
<b>disponibilné kapacity a štruktúry</b>	MPSVaR SR, UPSVaR, samosprávy, komunitné centrá, tretí sektor, zamestnávateľské zväzy	MŠVVaŠ SR, MPSVaR SR, UPSVaR, TREXIMA, zamestnávateľské zväzy, odborové organizácie, profesijné komory	UPSVaR, MPSVaR SR, poskytovatelia soc. služieb, samosprávy, tretí sektor, samosprávy	UPSVaR, MPSVaR SR, poskytovatelia soc. služieb, samosprávy, tretí sektor, zamestnávateľské zväzy	MIRRaI SR, MŠVVaŠ SR, MPSVaR SR, MV SR, UPSVaR, zástupcovia zamestnávateľov	MPSVaR SR, UPSVaR, samosprávy, komunitné centrá, tretí sektor, zamestnávateľské zväzy	samosprávy, MV SR, MPSVaR, UPSVaR, MŠVVaŠ SR



	<b>aktivácia vnútorných kapacít trhu práce</b>	<b>reforma školstva</b>	<b>reforma sociálnych a odťažovacích služieb</b>	<b>reforma druhošancového zamestnávania</b>	<b>digitalizácia a pravidelné analýzy a evaluácie poznatkov</b>	<b>reforma legislatívy zamestnávania cudzincov</b>	<b>integrácia cudzincov na úrovni samospráv</b>
<b>legislatívne zmeny</b>	<p>posilnenie kompetencií sociálnych pracovníkov, zavedenie inštitútu sociálneho posudku odkázanosti na druhošancové zamestnávanie, zavedenie plynulého a právne nárokovateľného financovania sociálnych služieb pre aktiváciu vylúčených ľudských zdrojov z trhu práce, zavedenie financovania sprievodných služieb psychológa a právnikovi pre riešenie otázok vylúčených komunit, zvýšenie kapacít odťažovacích služieb, zvýšenie kvality SPODaSK najmä v oblasti ukladania opatrení vo výchove</p>	<p>Ochrana učiteľov formou sprísnenia trestov za útoky na nich, napr. zavedením nového ustanovenia trestného zákona, zavedenie inkluzívneho vzdelávania s plným hradením nákladov naň zo štátneho rozpočtu</p>	<p>Zaviesť povinnosť prijať dieťa do MŠ samosprávou, rovnako ako je to pri základných školách s dôrazom na hradenie nákladov samospráv na posilnenie kapacít, zaviesť právny nárok na odťažovacie služby voči samosprávam</p>	<p>Zavedenie nových inštitútov a zásadná reforma zákona o sociálnom podnikaní, zavedenie inštitútu sociálneho posudzovania odkázanosti na druhošancové zamestnávanie a zavedenie systému plynulého financovania týchto nákladov, priradenie sprievodných služieb pre takéto zamestnancov potrebných pre ich prípravu na otvorený trh práce.</p>	<p>Dotiahnutie projektu UNITAS II, vytvorenie legislatívnych úprav umožňujúcich zdieľanie dát štátnymi orgánmi, poisťovňami a samosprávami. Zavedenie verejného bodového systému pre imigrantov s cieľom vopred poznať pomery záujmu o imigráciu.</p>	<p>komplexný obsah je uvedený v podkapitole č. 5.5. (vzhľadom na vysoký objem návrhov ich tu neuvádzame)</p>	<p>posilnenie kompetencií samospráv v oblasti vydávania sociálnych posudkov, zavedenie plynulého financovania komunitnej a sociálnej práce s cudzincami v tých samosprávach, kde sa usadia, posilnenie sledovania starostlivosti o deti migrantov s cieľom zabezpečiť ich najlepší záujem</p>

	aktivácia vnútorných kapacít trhu práce	reforma školstva	reforma sociálnych a odľazovacích služieb	reforma druhošancového zamestnávania	digitalizácia a pravidelné analýzy a evaluácie poznatkov	reforma legislatívy zamestnávania cudzincov	integrácia cudzincov na úrovni samospráv
<p><b>systémové zmeny</b></p>	<p>zavedenie evidencie vylúčených občanov samosprávami, zavedenie povinnosti starostlivosti o tieto osoby sociálnymi pracovníkmi v samosprávach s plným finančným krytím nákladov samospráv, zavedenie prísnych kontrol ochrany najlepšieho záujmu dieťaťa ako nástroja boja proti reprodukcii chudoby a sociálnemu vylúčeniu, zavedenie systému celoživotného vzdelávania sociálnych pracovníkov, okamžité zvýšenie financovania miezd sociálnych pracovníkov</p>	<p>zavedenie inštitútu jednoročného kariérneho voľna pre učiteľov na vzdelávanie a ako nástroja boja proti vyhoreniu, posilnenie spoločenského statusu učiteľov, ich ochrana pred svojvôľou rodičov a najmä detí, zavedenie zmien v dostupnosti vzdelávacieho materiálu ako pre učiteľov, tak i pre žiakov, zmena smerom k inkluzívnemu vzdelávaniu</p>	<p>Materské školy, jasle a sociálne služby musia byť dostupné každému občanovi, tým dôjde k tvorbe nových pracovných miest v zariadeniach sociálnych služieb, v materských školách a jasliach, do predškolských zariadení dostať maximum detí z marginalizovaných komunít, zaviesť systém plynulého financovania týchto zariadení štátom.</p>	<p>Vytvorenie nového systému medzitrhu práce, ktorý bude poskytovať nielen chránené zamestnávanie, ale i druhošancové zamestnávanie pre každú osobu, ktorej sociálny posudok určí zníženie schopnosti jej uplatniteľnosti na otvorenom trhu práce, trvalá a systémová forma financovania pre zamestnávateľov s vysokým stupňom kontroly kvality aktivácie týchto osôb a práce na ich príprave na otvorený trh práce.</p>	<p>Vytvorenie digitálnej platformy pre cudzincov so záujmom o imigráciu na Slovensko s cieľom získať o ňom vopred maximum informácií, zrekonštrukcia ISTP, prepojenie dát medzi orgánmi štátnej a verejnej správy za účelom flexibilného reagovania na životné situácie, umožniť zdieľanie dát pre vedecké účely, zaviazat' budúce vlády realizovať úlohy zadané národnými stratégiami a pravidelne kontrolovať ich napĺňanie, overovať zmeny v štruktúre dát a výstupov a tak sledovať vplyv národných politik na reálny život občana i cudzinca.</p>	<p>detto</p>	<p>SPODaSK musí prejavovať osobitný záujem o deti migrantov a prípadné anomálie hlásiť cudzineckej polícii. Deti musia mať posilnené šance na integráciu samosprávami a komunitnou činnosťou. Zvýšená pozornosť musí byť venovaná aj kultúrnej a ekonomickej integrácii cudzincov, screening by mala robiť obec prostredníctvom sociálnych pracovníkov, ktorých financovanie musí byť posilnené</p>

Opatrenia v oblasti zlepšenia využívania vnútorných kapacít trhu práce		ciele národnej stratégie pracovnej migrácie z 3.krajin					
		Ochrana slovenského trhu práce pred negatívnym vplyvom pracovnej migrácie	Zmena charakteru trhu práce z montážnej dielne na trh práce s vyššou pridanou hodnotou pri zachovaní konkurencie schopnosti slovenského trhu práce	Vytvorenie regulačných mechanizmov pre prípady kríz	Kompenzácia negatívnych demografických prognóz riadenou pracovnou migráciou z tretích krajín.		
Zmena charakteru trhu práce z montážnej dielne na trh práce s vyššou pridanou hodnotou pri zachovaní konkurencie schopnosti trhu práce	opatrenia v oblasti využívania vnútorných kapacít trhu s dôrazom na:	reforma daňovo odvodového zaťaženia miezd	Reforma by sa mala týkať najmä všeobecného zníženia daňoodvodového zaťaženia práce, zvýhodnenia ťažko zamestnateľných skupín v zmysle sociálnych posudkov (čo je možné nahradiť dotačnými schémami pre zamestnávanie takýchto skupín). Okrem toho by sa mali zaviesť regulatívy v krízových stavoch, čo už čiastočne kurzarbit pokrýva. Cieľom je motivovať zamestnávateľov vytvárať medzitrh práce a aktivovať ťažšie zamestnateľné skupiny.	áno	neutrálny vplyv	áno	áno
		povinnosť vyplácania miezd na účet a zavedenie sektorovej minimálnej mzdy ako nástroja boja proti nepriznávaniu časti miezd	Boj proti nepriznávaniu časti miezd spočíva najmä v mechanizmoch, ktoré obmedzia podnikateľov v možnostiach vyplácania miezd v hotovosti a v zavedení sektorových minimálnych miezd, kde dochádza k najčastejšiemu obchádzaniu povinnosti zamestnávateľa platiť minimálnu mzdu prislúchajúcu stupňu náročnosti. Zavedením tohto opatrenia by sa mali kompenzovať straty spôsobené zavedením nižšieho daňoodvodového zaťaženia práce. Jedná sa i o nástroj pred okrádaním zamestnancov a chudobou dôchodcov z titulu nízkych dôchodkov.	áno	neutrálny vplyv	áno	áno
		aktivácia a integrácia MRK a iných marginalizovaných komunit	Vylúčené komunity a osoby so sniženou schopnosťou odovzdávať svoju pracovnú silu tvoria vnútorné kapacity trhu práce v SR. Ich aktiváciou je možné aspoň sčasti naplniť potreby zamestnávateľov a zároveň bojovať proti ich sociálnemu vylúčeniu. Jedná sa teda o riešenie, ktoré sa pozitívne prejaví nielen v oblasti rastu zamestnanosti, ale i ako nástroj boja proti sociálnemu vylúčeniu a reprodukcii chudoby.	áno	áno	áno	áno
		zelená ekonomika, ochrana kultúrnych pamiatok vs. nízko kvalifikovaná pracovná sila	Nizkokvalifikovaná pracovná sila by mohla nájsť svoje uplatnenie práve v zavádzaní opatrení zelenej ekonomiky - významne zaoštváme v triedení odpadov, ich došeparovávani, kompostácii, ale i v oblasti ochrany vodných tokov. Slovensko sa ďalej doslova trápi v oblasti kontaminácie pôdy a vôd čiernymi skládkami a rôznymi druhmi ekologických záťaží. No a napokon sa ako veľmi dobré riešenie prejavila oprava a záchrana národných kultúrnych pamiatok prostredníctvom dlhodobého nezamestnaných, avšak len v pilotnom a nízkorozpočtovom rozsahu. Je potrebné tieto piloty zaviesť ako systémové opatrenie trhu práce, jeho prostredníctvom aktivovať ťažko zamestnateľnú pracovnú silu z vylúčených komunit a následne zvýšiť jej šance na otvorenom trhu práce.	áno	neutrálny vplyv	áno	áno
		digitálne inovácie v APTP a zdieľanie dát medzi štátnymi inštitúciami	Morálna zastaralosť digitálnych a informačných systémov verejnej správy nie je žiadnou novinkou. Problémom je jej pomalé odstraňovanie a inovácie týchto systémov. Zavedením moderných smart riešení s využitím znalostí z psychológie, sociológie a ekonómie by sa malo spružniť nakladanie s dátami, následne hľadanie efektívnych opatrení a monitoring dát. Toto všetko bude mať prirodzene pozitívny vplyv na rast zamestnanosti.	áno	áno	áno	áno
		reforma školstva	Nesúlad potrieb trhu práce a ponuky vzdelávacieho systému nie je jediným problémom. Je potrebné úplne zmeniť základné princípy, na ktorých súčasný vzdelávací systém stojí a z ktorých vychádza. Moderné inkluzívne školstvo zamerané na uplatniteľnosť absolventov na trhu práce je jediným riešením.	áno	áno	áno	áno
		reforma odťažovacích a sociálnych služieb	Jedná sa o nástroje potrebné pre uvoľnenie fixovanej pracovnej sily na závislé osoby pre potreby trhu práce. Nedostatok kapacít predškolských zariadení a denných stacionárov pre závislé osoby spôsobuje vyčleňovanie disponibilných pracovných síl z trhu práce.	áno	áno	áno	áno
		reforma zákonníka práce a sociálnych zákonov	Zavedenie sektorovej mzdy je len jedným z mnohých opatrení, ktoré pre účely zavedenia fungujúcej a zmyslupnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín Slovensko potrebuje. V podkapitole 5.5. je uvedený celý penzium návrhov de lege ferenda, ktoré je možné charakterizovať i ako reformu pracovnoprávnej legislatívy. Prostredníctvom týchto návrhov je možné eliminovať nežiaduce javy na trhu práce, ale i predchádzať korupcii, vyjasniť pravidlá pracovnej migrácie a zaviesť predvidateľnosť práva pre všetky subjekty trhu práce.	áno	áno	áno	áno

Regulácia pracovnej migrácie z tretích krajín		ciele národnej stratégie pracovnej migrácie z 3.krajín					
		Ochrana slovenského trhu práce pred negatívnym vplyvom pracovnej migrácie	Zmena charakteru trhu práce z montážnej dielne na trh práce s vyššou pridanou hodnotou pri zachovaní konkurencie schopnosti slovenského trhu práce	Vytvorenie regulačných mechanizmov pre prípady kríz	Kompenzácia negatívnych demografických prognóz riadenou pracovnou migráciou z tretích krajín.		
Zmena charakteru trhu práce z montážnej dielne na trh práce s vyššou pridanou hodnotou pri zachovaní konkurencie schopnosti trhu práce	opatrenia v oblasti regulovania pracovnej migrácie z tretích krajín s dôrazom na:	dôkladná a dátovo dostupná registráciu pracujúcich cudzincov pre štátnu správu	Toto opatrenie by malo najšť využitie najmä pre priebežné analýzy a nástroje na reguláciu vydávania pracovných povolení. Dôležitý je faktor času (teda rýchlosti zberu, rýchlosti vyhodnocovania dát a následnej aplikácie týchto poznatkov do regulačných mechanizmov)	áno	áno	áno	áno
		kvalitné prognózovanie vývoja trhu práce	OPatrenie sa navrhuje zaviesť najmä z dôvodu národohospodárskych výkyvov (akými sú napríklad rôzne krízy, či pandémie), ale i z dôvodu demografického vývoja a vplyvov zmien národných, či európskych politík (ako napr. budúca deïnstitucionalizácia DSS a následná potreba vyššieho počtu opatrovateľiek, detto i v iných profesiách))	áno	neutrálny vplyv	áno	áno
		osveta proti diskriminácii cudzincov pracujúcich v SR a podpora tolerancie v spoločenských vzťahoch s cieľom eliminovať prejavy extrémizmu, rasizmu, či šovinizmu v spoločnosti	Cieľom je dosiahnuť elimináciu spoločenského napätia s preukázaním istoty pre všetkých aktérov trhu práce, že diskriminácia cudzincov má negatívny vplyv na celú spoločnosť i domáce obyvateľstvo a že nebude tolerovaná. Rovnako je tu i potreba vysvetľovania, že cudzincov v našej krajine potrebujeme a že nie sú "parazitmi" tejto krajiny.	áno	neutrálny vplyv	áno	áno
		regulácia migračného toku vytvorením digitálnej platformy pre cudzincov pred ich príchodom na územie SR	Digitálna platforma má byť nasmerovaná do krajín pôvodu týchto migrantov s cieľom ich informovanosti o skutočných priemerných mzdách / resp. minimálnych mzdách, ich právach a povinnostiach s cieľom predchádzať prevádzcačstvu spojenému s obchodovaním s ľuďmi, ale i mylných predstáv o platobných či životných podmienkach. Sekundárnym cieľom je zisikavania štatistických dát o záujme obyvateľov tretích krajín o prácu na Slovensku, o ich osobných preferenciách, kultúrnych hodnotách, náboženskej orientácii, vzdelaní, kvalifikácii, zručnostiach a odbornej praxi. No a v neposlednom rade sa takto môže urýchli celý proces udeľovania pobytov pre cudzincov, čo pôsobí protikorupčne a najmä zvyšuje efektívnosť nábora takjto pracovnej sily a teda i znižuje náklady zamestnávateľov na vybavovanie pobytov.	áno	áno	áno	áno
		regulácia formou evidencie potreby a prognózovania potreby pracovných síl podľa profesii so zverejniteľným obsahom dát pre zamestnávateľov i uchádzačov o prácu z radov cudzincov	Prognózovanie tvorí v moderných strategických dokumentoch základný pilier efektívnosti stratégie. Prognózovanie je kvalitné iba v prípade kvalitných a časovo relevantných dát, preto je potrebné prognózovaniu venovať samostatnú pozornosť a významne ho podporiť.	áno	áno	áno	áno
		integračné programy pre pracujúcich cudzincov	Tieto programy tvoria neoddeliteľnú súčasť prevencie negatívnych javov spojených s pracovnou migráciou z tretích krajín. O potrebe kvalitných a najmä funkčných integračných plánov nás presvedčili dobré, ale najmä zlé príklady z praxe v zahraničí.	áno	áno	áno	áno

## Záver

Na záver tohto rozsiahleho odborného materiálu je potrebné zdôrazniť, že žiadna národná stratégia venujúca sa pracovnej migrácii z tretích krajín nebude úspešná, ak bude postavená len na jednom rezortne (v tomto prípade rezorte práce). Príprava takejto stratégie je o to náročnejšia, že nie je možné opomenúť aj iné rezorty a to doslova so žiadosťou o reformné kroky. Zavádzanie reforiem sa stalo na Slovensku politickým klišé. Reformy zostávajú len v rovine politických deklarácií a nedosahujú ani priblíženie k ich reálnemu naplneniu. Nie sú ani predmetom verejnej diskusie, ktorá sa často javí byť skôr prekážkou a brzdou reforiem. A pritom práve odborná verejnosť po týchto reformách volá už celé desaťročia.

Zanedbanie mnohých reforiem dnes prináša svoje hnilé ovocie a vyrovnávanie sa s tým pri príprave národnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín je hodné porovnania zápasu Dávida s Goliášom.

Autori sa snažili zachytiť všetky celospoločenské dopady vplyvu pracovnej migrácie z tretích krajín. Rovnako sa snažili zachytiť všetky otázky a okruhy problémov, ktoré nesmú byť v národnej stratégii pracovnej migrácie z tretích krajín opomenuté. Z ich záverov vyplýva, že je potrebné najprv zriadiť medzirezortnú pracovnú skupinu, ktorá sa oboznámi z interakciou vplyvov takejto stratégie a s dopadmi na všetky spoločenské vrstvy, trh práce a štátny rozpočet. Následne musí nasledovať odborná diskusia. Toto všetko si žiada mimoriadne nasadenie lídrov pracovnej skupiny a zanietenosť, bez ktorej bude prekonávanie prekážok a ťažkostí nepredstaviteľné. Pracovná skupina založená na priereze viacerých dotknutých rezortov prinesie rýchlenie procesov, kvalitné overenie informácií a napokon i upevnenie cieľov a spolu s nimi i nástrojov na ich dosiahnutie. Najdôležitejšou je však otázka vplyvov na štátny rozpočet. Túto je však potrebné klásť až v závere, nakoľko peniaze sa nesmú stať neprekonateľnou prekážkou pre kvalitu. Aj táto stratégia musí reprezentovať princíp hodnoty za peniaze, avšak peniaze sa nesmú stať jediným merateľným ukazovateľom. Kvalita života obyvateľov Slovenska, trvalo udržateľný rozvoj, zastavenie starnutia obyvateľstva a iné dlhodobé perspektívy sú a musia byť na prvom mieste.

## Literatúra:

ABUN, D. & MAGALLANES, T. (2018). Choosing Proper Relationship between Teacher and Students.

ADNYANI K. E. K. (2019). Teacher and Students' Perception on Using Kahoot! for English Learning. ANTOŠOVÁ, Z., LEGISLATÍVNY PROCES V ČESKEJ REPUBLIKE A V SLOVENSKEJ REPUBLIKE - VZÁJOMNÁ KOMPÁRACIA, In: Zborník vedeckých prác Dny práva 2012, Masarykova univerzita v Brne 2013, ISBN 978-80-210-6319-8

ARENDÁŠ, M. Základy ekonómie, UNIVERSUM, 1997, kap. Oceňovanie výrobných faktorov, Hospodárske cykly, inflácia – nezamestnanosť, ISBN 80-967842-7-7.

BAKOŠOVÁ, A. a kol. Pracovná migrácia z tretích krajín a jej vplyv na trh práce I. Bratislava. Implementačná agentúra MPSVaR SR

BAKOŠOVÁ, A. Daňové trestné činy, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Právnická Fakulta, 2020

BALÁŽ, P. Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Bratislava: IURA EDITION, 2001. BARANCOVÁ, H. A KOL. Zákonník práce. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

BAROŠOVÁ, M., KEŠELOVÁ, D. a kol., 2012. Uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce v kontexte s aplikačnou praxou Európskej únie. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava, 2012. 355 s.

BEKOVÁ, L. a kol. In.: Kariérové poradenstvo v Slovenskej republike. Slovenská akademická asociácia pre medzinárodnú spoluprácu, centrum Euroguidance. Bratislava 2014. ISBN 978-80-89517-10-7.

BLANÁR, F. 2019. : Ďalšie vzdelávanie a jeho miesto v procese celoživotného učenia sa.

BLAŠKO, M. (2018). Vzdelávanie pre informačnú spoločnosť. [online]. [cit. 28. 9. 2019]. Dostupné na: [https://www.ozpsav.sk/files/4\\_blasko\\_ucitelstvo\\_pre\\_is.pdf](https://www.ozpsav.sk/files/4_blasko_ucitelstvo_pre_is.pdf)

BURDA, E. A KOL. Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

BURJAN, V., FTÁČNIK, M., JURÁŠ, I., VANTUCH, J., VIŠŇOVSKÝ, E., VOZÁR, L. (2017). Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania na roky 2018 – 2027. Učiace sa Slovensko. [The National Programme of Training and Education Development for Years 2018 – 2027. The Educating Slovakia]. Bratislava: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.

CIGÁNOVÁ, K. a kol. Záverečná správa z 2. fázy projektu HODNOTENIE VEREJNEJ POLITIKY VZDELÁVANIA DOSPELÝCH NA SLOVENSKU, Academia Istropolitana Nova, 2019, ISBN 978-80-99976-01-7

CIGÁNOVÁ, K. a kol. In. : Hodnotenie verejnej politiky vzdelávania dospelých na Slovensku. Academia Istropolitana Nova. Svätý Jur 2020. ISBN 978-80-99976-01-7.

ČEČOT, V. – MADLIAK, J. – TKÁČ, V. A KOL. Ochrana a pomoc obetiam obchodovania s ľuďmi. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2014.

ČENTÉŠ, J. A KOL. Trestný zákon. Veľký komentár. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018

DIVINSKÝ, B. Migračné trendy v SR po vstupe krajiny do EÚ ( 2004- 2008). Bratislava : IOM, 2009. ISBN 978 – 80-970274-2-1,

DIVINSKÝ, B. – PODOLINSKÁ, T. Globe in Motion. Patterns of International Migration: Similarities and differences. Bratislava: Ústav etnológie a sociálnej antropológie SAV, 2018

DOMONKOS, T. a kolektív. Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v SR. Bratislava, 2010, ISBN 978 – 80-970307-6-6

DROZD, P. a kolektív. Získavanie vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín do SR. Bratislava : IOM, 2013, ISBN 978-80-89506-37-8

European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2016/17. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FILADELFIOVÁ, J. a kolektív. Migranti na Slovenskom trhu práce : Problémy a perspektívy. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky. 2011, ISBN 978 – 80- 89345-34-2

FILČÁK, T: Vybrané indikátory z Education at a Glance 2019. Vysokoškolské vzdelávanie na Slovensku a stredoeurópskych štátoch OECD. 2019

FILČÁK, T. 2019: Vybrané indikátory z Education at a Glance 2019. Vysokoškolské vzdelávanie na Slovensku a stredoeurópskych štátoch OECD. 2019

FILČÁK, T – BLANÁR, F. Uplatnenie absolventov vysokých škôl na trhu práce. Priebežná správa zo sociologického prieskumu. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2020

FODOR, J. a kolektív. Šedivíme pomalšie. Správa Európskej komisie o starnutí populácie. Inštitút finančnej politiky MF SR

FRKÁŇOVÁ, A. Stanovovanie nedostatku pracovných síl a potrieb pracovnej migrácie z tretích krajín v Slovenskej republike. Bratislava: EMN, 2015 ISBN 978-80-89506-64-4

GALLOVÁ KRIGLEROVÁ,E. a kolektív. Integrácia migrantov na lokálnej úrovni – výskumné zistenia a odporúčania. Bratislava : Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2011, 978-80-970711-0-3

GALLOVÁ - KRIGLEROVÁ,E. – KADLEČÍKOVÁ,J.- LAJČÁKOVÁ,J. Migranti – nový pohľad na staré problémy. Multikulturalizmus a kultúrna integrácia migrantov na Slovensku, Bratislava: Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2009, SBN 978-80-970267-8-3

GOLIÁŠ, P. Trh práce, Školstvo Skúmaná oblasť, Sledovanie potrieb trhu práce. Bratislava : MPSV a R SR. 2011.

HARVAN,P. Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku. IFP, Bratislava 2011.

HERICH, J.: Evidovaná nezamestnanosť absolventov stredných škôl. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2020



HRDINA, L.: Veda, škola, život. In <https://www.vzdelavaniekvede.sk/vzdelana-spolocnost-ako-podmienka-prosperity>

JÚDA, V. Otroctvo nikdy nekončiace? Právny rámec prevencie a boja proti obchodovaniu s ľuďmi v medzinárodnom práve a práve Európskej únie. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*. Ročník XVI. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2010-2011.

IBRAHIM, A. - ZATAARI, W. E.2019: The teacher–student relationship and adolescents’ sense of school belonging Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/335567352\\_The\\_teacher-student\\_relationship\\_and\\_adolescents%27\\_sense\\_of\\_school\\_belonging](https://www.researchgate.net/publication/335567352_The_teacher-student_relationship_and_adolescents%27_sense_of_school_belonging)

IŠTVÁNIKOVÁ, L, ČIŽMÁRIK, M. Hodnoty a hodnotové orientácie v zrkadle dejín, In: Štúdie a články, VEGA 2/6190/6, <http://www.saske.sk/cas/archiv/2-2007/cizmarik.html>

IŠTVÁNIKOVÁ, L, a kol., Hodnoty a hodnotová orientácia osôb s rodinnými povinnosťami v košickom kraji, In: Človek a spoločnosť, Internetový časopis pre pôvodné teoretické a výskumné štúdie z oblasti spoločenských vied Slovenskej akadémie vied, s. 19 a 25. ISSN: 1335-3608

IVOR, J. – ZÁHORA, J. Repetitórium trestného práva. Tretie vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

IVOR, J. Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: IURA EDITION, 2006.

KADLEČÍKOVÁ, J. a kol. In. Integrácia migrantov na lokálnej úrovni, Centrum pre výskum etnicity a kultúry, Bratislava 2011, ISBN: 978-80-970711-0-3

KALAŠ, I., 2013, Premeny školy v digitálnom veku. Bratislava: SPN. Mladé letá, 2013. ISBN 9788010024094.

KAVICKÝ, R. Migranti a demografia. Next Future/Svet financií jasne a pútavo,

KLÁTIK, J. Obete obchodovania s ľuďmi a ich procesné postavenie. In: Ako sa nestať obeťou obchodovania s ľuďmi? Hľadáme riešenie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej

konferencie pod záštitou štátneho tajomníka MV SR a národného koordinátora boja proti obchodovaniu s ľuďmi Jozefa Bučeka konanej v hoteli POLANA Kúpele Brusno, a.s. v dňoch 24. a 25. februára 2014. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2014

KLEIN, B. – LEIN, B.- RONES, P.L. (1989), A profile of the working poor, s. 13, Monthly Labour Review, 1989.

KLEIN, V.- ŠILONOVÁ, V.: INKLUZÍVNA EDUKÁCIA – VÝZVA K POZITÍVNYM ZMENÁM SÚČASNEJ ŠKOLY. In [https://prolp.sk/wp-content/uploads/2018/03/2017\\_Inkluz%C3%ADvna-%C5%A1kola-a-rodina-zbornik.pdf](https://prolp.sk/wp-content/uploads/2018/03/2017_Inkluz%C3%ADvna-%C5%A1kola-a-rodina-zbornik.pdf)

Kolektív autorov In.: Podpora zamestnanosti v období koronakrízy v SR a v okolitých krajinách. Slovak Business Agency. 2020

KOPRDA, H. Spôsoby získavania a verbovania obetí obchodovania s ľuďmi. In: Ako sa nestat' obeťou obchodovania s ľuďmi? Hľadáme riešenie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie pod záštitou štátneho tajomníka MV SR a národného koordinátora boja proti obchodovaniu s ľuďmi Jozefa Bučeka konanej v hoteli POLANA Kúpele Brusno, a.s. v dňoch 24. a 25. februára 2014. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2014

KUCHAŘÍKOVÁ, A. a kol, Hodnotenie aktívnej politiky trhu práce In: Medzinárodný vedecký časopis Journal of knowledges society, Knowler - Evropský institut pro výzkum, inovace a vzdělávání, z. s. 2017, ISSN 2336-2561

KYRIAZOPOULOU, M. 2017. Místní akční plán rozvoje vzdělávání ve městě Brno. Európska agentúra pre špeciálne a inkluzívne vzdelávanie. 2017.

LETAVAJOVÁ, S. a kolektív. Náš spoločný domov. Migrácia a rozvoj na Slovensku. Bratislava : Slovenská katolícka charita. 2019, ISBN 978-80-967870-2-9

LICHNER, I. a HVOZDÍKOVÁ V. a kol. In: Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR, Slovenská akadémia vied, Ekonomický ústav, Bratislava 2020, ISBN 978-80-7144-316-2

LIPTÁKOVÁ, P. Tvorba a realizace programů aktivní politiky zaměstnanosti na úřadu práce, Masarykova univerzita, 2008,

LI-XU & QI YANG (2019). Modeling and Analysis on Teacher – Student Relationship. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/338231812\\_Modeling\\_and\\_Analysis\\_on\\_Teacher-Student\\_Relationship](https://www.researchgate.net/publication/338231812_Modeling_and_Analysis_on_Teacher-Student_Relationship)

MAREŠ, P. (1999), Sociologie nerovnosti a chudoby, s. 248, SLON v Prahe, ISBN 80-858-50-613

MARTINKOVÁ, S. BÁNOCIOVÁ, A. In: Fenomén zamestnanosti v kontexte protikrizových opatrení, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Prešov. Zdroj: SAMUELSON, P. - NORDHAUS, W. 2000. Ekonómia. Bratislava : ELITA, 2000. 820 s. Dostupné na: [http://www.vsas.fvs.upjs.sk/files/VEREJNA\\_SPRAVA\\_2016-02-34.pdf](http://www.vsas.fvs.upjs.sk/files/VEREJNA_SPRAVA_2016-02-34.pdf)

Národná Banka Slovenska. 2020. Strednodobá predikcia, 2 štvrtrok 2020.

MAŠĽANYOVÁ, D. A KOL. Trestné právo hmotné. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.

MULYADI, B. (2020). The Uniqueness of An Early Childhood Education System Japan. IZUMI 9 (1), 75 – 82. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/341801323\\_The\\_Uniqueness\\_of\\_The\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_System\\_in\\_Japan](https://www.researchgate.net/publication/341801323_The_Uniqueness_of_The_Early_Childhood_Education_System_in_Japan).

NEUMAJER, O. Evropský rámec digitálnych kompetencií pedagógov DigCompEdu. Metodický portál: Články [online]. 2018.. ISSN: 1802-4785.

NOVÁKOVÁ, P. Priebeh kariérového rozhodovania, 2014. Masarykova univerzita v Brne Filozofická fakulta.

NOVOTNÁ, E. (2019). NOVÉ TRENDY VO VZDELÁVANÍ A VÝZVY PRE PRÍPRAVU NOVEJ GENERÁCIE UČITEĽOV. Dostupné na: [https://www.fedu.uniba.sk/fileadmin/pdf/Sucasti/Katedry/KP/KAPESO/Publikacie/Zbornik\\_prispevkov\\_2019.pdf](https://www.fedu.uniba.sk/fileadmin/pdf/Sucasti/Katedry/KP/KAPESO/Publikacie/Zbornik_prispevkov_2019.pdf)

NOVÝ, O. Hypertrofia práva, její aspekty a jak jí čelit, Akademie věd České republiky, Ústav státu a práva, Teoretický časopis pro otázky státu a práva PRÁVNÍK, 7/2016, ročník 155

ONDREJKOVIČ, P. (2014). Proces socializácie a výchova v škole. Sociální pedagogika/Social Education. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2 (1)

OTTOVÁ, E.: Teória práva. Bratislava: Heuréka, 2005

PAKSIMA. S, a kol. Nesúlady zručností absolventov stredných škôl a požiadaviek pracovného trhu: správa o stave stredného odborného školstva. 2019. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

PARAJ, J. Aktívna politika zamestnanosti a rast zamestnanosti v SR, Bankovní institut vysoká škola Praha, 2012

PFEIFER, A. 2007. Good Practices in Basic Education in Latin America OECD Conference. Istanbul, OECD.

PINZ, J. In: Přírozenoprávní theorie a moderní právní stát. Nymburk: OPS, 2010

PISÁR, S. Formy Obchodovania s ľuďmi v celosvetovom meradle a na Slovensku. In: Obchodovanie s ľuďmi alebo otroctvo 21. storočia. Zborník z odbornej konferencie konanej 14. februára 2013. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, Fakulta práva Janka Jesenského, 2014.

PORADCA. Trestný zákon po ostatnej novele s komentárom. Žilina: Poradca, 2018, číslo 13 – 14/218, roč. XXIII.,

POTANČOKOVÁ, M., ŠPROCHA, B., Demografický vývoj a migrácia v kontexte starnutia na Slovensku a vo vybraných krajinách EÚ (s ohľadom na potreby striebornej ekonomiky), Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2013, ISSN 1337-5598

PUTRIYANTI In MULYADI, B. (2020). The Uniqueness of An Early Childhood Education System Japan. IZUMI 9 (1),

RANGL, J. In: Právny štát v podmienkach kontinentálneho právneho systému, Zborník: Oslava právneho štátu, UPJŠ, Právnická fakulta, Košice 2013, ISBN: 978-80-8152-022-8

RIEVAJOVÁ, E. a kolektív. Teória a politika zamestnanosti. Bratislava: Ekonóm, 2006. ISBN 80-225-2263-5.

ROMPRASERT, S. & MONJAGAPATE, J. (2020). Digitized Educational System. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/339814448\\_Digitized\\_Educational\\_System](https://www.researchgate.net/publication/339814448_Digitized_Educational_System).

SALMELA-ARO, K. & CHMIELEWSKI, A. (2019). Socioeconomic Inequality and Student Outcomes in Finnish Schools. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/335563675\\_Socioeconomic\\_Inequality\\_and\\_Student\\_Outcomes\\_in\\_Finnish\\_Schools](https://www.researchgate.net/publication/335563675_Socioeconomic_Inequality_and_Student_Outcomes_in_Finnish_Schools).

SAK, P. et al. Člověk a vzdělávání v informační společnosti. Praha: Portal, 2007, ISBN: 978-80-7367-230

SATMÁR, O. In: Mobilita a migrácia obyvateľstva ako dôsledok globalizácie, Logistický monitor, Žilinská univerzita, ISSN: 1336-5851

SIDOROVÁ, L. (2019, február 13). Týmto krajinám môžeme závidieť školský systém. Čím menej úloh, tým lepší žiaci. <https://www.startitup.sk/tymto-krajinam-mozeme-zavidiet-skolsky-system-cim-menej-uloh-tym-lepsi-ziaci/>.

SLADIČEKOVÁ, E. In: Politika štátov Európskej únie voči imigrácii z tretích krajín po roku 2000: prípad Nemecka, Švédska a Talianska. Univerzita Karlova v Praze, 2013

STEINERT, W. 2017. Prednáška Waldhofschule – škola pre všetkých. Ako môže inkluzívne vzdelávanie úspešne fungovať. Nové školstvo. Bratislava 11.10.2017.

STRIEŽENEC, Š. Slovník sociálneho pracovníka. Trnava: AD, 1996. 256 s. ISBN 80-967589-0-X.

ŠATÁNEK, J. Súčasná rodina a jej premeny, In: Zborník čiastkových výstupov z riešenia vedeckovýskumnej úlohy VEGA 1/0244/03 Rodinné prostredie ako faktor socializácie a personalizácie dieťaťa, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta humanitných vied, 2005, s.94. ISBN 80-8083-015-0

ŠKOBLA, D. a kol. In: Sociálne podniky pracovnej integrácie na Slovensku. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. Bratislava 2018. SBN: 978-80-972761-3-3.

ŠTEFÁNIK, M. a kol., Analýza účinkov nástrojov aktívnej politiky trhu práce, Centrum vzdelávania MPSVR SR, 2014

ŠVAJCAROVÁ, ŠTRBOVÁ, SELICKÁ (2020). Učiteľ a žiak v školskom systéme cez prizmu čitateľskej gramotnosti. Praha: Verbum, 2020. ISBN: 978-80-87800-79-9

TAKÁČ. I, a kol. Analýza, prieskum, monitor podpory zamestnancov, uchádzačov o zamestnanie a o záujemcov o zamestnanie pri príprave pre trh práce, 2014, Implementačná agentúra MPSVaR SR, s.19

TIRUNEH, M.W. - ŠTEFÁNIK, M.: Trh práce na Slovensku. Analýzy a prognózy. Bratislava: ŠEVT, 2014. ISBN 978-80-7144-232-5.

TOKÁROVÁ, A. 2002. Paradoxy globalizácie, vzdelanie a sociálny rozvoj. In: Sborník STUDIA PEDAGOGICA. Brno: MU, 2002, roč. L, č. 7, ISBN 80-210-2814-9

TREXIMA IN: Prognózy vývoja na trhu práce v SR II. Bratislava, 2018.

WOLEKOVÁ, H. (1996): Sociálna politika vlády a sociálna situácia obyvateľov Slovenska v roku 1995. In: BÚTORA, M., HUNČÍK, P. (ed). Slovensko 1995 Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Nadácia Sándora Máraiho v spolupráci s vydavateľstvom NAP Kiadó.

## Internetové zdroje:

<https://analyza.todarozum.sk/docs/342401001bh1a/>

<https://www.aktuality.sk/clanok/877388/pocet-cudzincov-na-slovenskom-pracovnom-trhu-rastie/>

[https://ainova.sk/wp-content/uploads/2020/07/Sprava-2\\_Hodnotenie-VD.pdf](https://ainova.sk/wp-content/uploads/2020/07/Sprava-2_Hodnotenie-VD.pdf)

<https://banky.sk/takmer-polovica-slovakov-sa-po-skole-nevzdelava-ukazuje-prieskum/>

[http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Barosova/2159\\_kolektiv.pdf](http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Barosova/2159_kolektiv.pdf)

<https://www.cpps.sk/index.php/blog-osobny-rozvoj-kariera/144-celozivotne-vzdelavanie-slovakov>

<http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/11/2011-05-integracia-migrantov.pdf>

<http://cvek.sk/22016-3/>

<https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//ACADEMIA/>

<http://www.daphne.sk/zivaucebica/zumannual/pages/ucitel.html>

[https://digitalnakoalicia.sk/wp-content/uploads/2020/10/Program\\_DT\\_vzdelavania\\_navrh\\_20201016-1.pdf](https://digitalnakoalicia.sk/wp-content/uploads/2020/10/Program_DT_vzdelavania_navrh_20201016-1.pdf)

<https://www.dimensions.sk/staz-z-pohladu-zakonnika-prace/>

[https://dennikn.sk/598376/kanada-buduci-rok-prijme-dalsich-tristotistic-imigrantov-ludia-to-podporuju/.szsbajkalska.sk/data/01/projekty/2019\\_2020/ants/zaludnenie\\_zeme/migracna\\_politika\\_kanady.html](https://dennikn.sk/598376/kanada-buduci-rok-prijme-dalsich-tristotistic-imigrantov-ludia-to-podporuju/.szsbajkalska.sk/data/01/projekty/2019_2020/ants/zaludnenie_zeme/migracna_politika_kanady.html)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational\\_expenditure\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_-\\_annual\\_statistics/sk#C4.8C.C3.ADm\\_vy.C5.A1.C5.A1.C3.AD\\_dosiahnut.C3.BD\\_stupe.C5.88\\_vzdelania.2C\\_t.C3.BDm\\_vy.C5.A1.C5.A1ia\\_miera\\_zamestnanosti](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics/sk#C4.8C.C3.ADm_vy.C5.A1.C5.A1.C3.AD_dosiahnut.C3.BD_stupe.C5.88_vzdelania.2C_t.C3.BDm_vy.C5.A1.C5.A1ia_miera_zamestnanosti)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_statistics/sk#Miery\\_zamestnanosti\\_pod.C4.BEa\\_pohlavia.2C\\_veku\\_a\\_dosiahnut.C3.A9ho\\_stup.C5.88a\\_vzdelania](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/sk#Miery_zamestnanosti_pod.C4.BEa_pohlavia.2C_veku_a_dosiahnut.C3.A9ho_stup.C5.88a_vzdelania)

[https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/inclusive-education\\_sk](https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/inclusive-education_sk)

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_active-labour-market-policies\\_sk.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_sk.pdf)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational\\_expenditure\\_statistics#Public\\_expenditure](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics#Public_expenditure)

[https://www.ef.umb.sk/konferencie/dvfp/pdf/prispevky/Hronec\\_Vicianova\\_Hroncova.pdf](https://www.ef.umb.sk/konferencie/dvfp/pdf/prispevky/Hronec_Vicianova_Hroncova.pdf)

<https://e.dennikn.sk/1952841/tyzden-v-europskej-ekonomike-slovensko-sa-pripravuje-na-eurofondy-po-roku-2020-caka-ho-aj-boj-s-byrokraciou/>

<https://e.dennikn.sk/1137004/slovensko-starne-prilis-rychlo-na-skore-dochodky-mapy-a-grafy/1648168>

<https://educateinspirechange.org/alternative-news/finland-will-become-first-country-world-get-rid-school-subjects/>

<https://eduworld.sk/cd/lucia-brezovska/2952/ako-nenapadne-male-estonsko-dostalo-svoje-skolstvo-medzi-najlepsie-vzdelavacie-systemy>

<https://eduworld.sk/cd/anna-hurajova/3023/slovensky-profesor-z-eth-zurich-o-skole-buducnosti-klucom-nie-je-vediet-ze-nieco-plati-ale-proces-ako-na-to-mozeme-prist>

<https://eduworld.sk/cd/kornelia-durikova/5054/slovenski-ziaci-nemaju-dobry-vztah-ku-svojim-skolam-ani-k-ucitelom-co-s-tym>



<https://eduworld.sk/cd/anna-hurajova/3023/slovensky-profesor-z-eth-zurich-o-skole-buducnosti-klucom-nie-je-vediet-ze-nieco-plati-ale-proces-ako-na-to-mozeme-prist>

<https://eduworld.sk/cd/janka-horniakova/8265/inkluzivne-vzdelavanie-na-slovensku-sa-posuva-vpred>

<https://eduworld.sk/cd/zuzana-granska/5446/inkluzivne-vzdelavanie-v-praxi-skola-inkluzionistov>

<https://eduworld.sk/cd/zuzana-granska/5329/skolenia-kurzy-pre-rodicov-v-skolach>

<https://eduworld.sk/cd/martina-pupavova/2752/staz-ti-pomoze-uspriet-ako-ju-hladat>

<https://ekonomika.sme.sk/c/22578499/pocet-cudzincov-pracujucich-na-slovensku-nadalej-klesa.html>

<https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/533629-na-slovensku-pracovalo-77-tisic-cudzincov/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/37/posting-of-workers>

<https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/zakonnik-prace/zamestnanec/zavisla-praca.html>

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/narodna-strategia-zamestnanosti-slovenskej-republiky-do-roku-2020.pdf>

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/legislativa/socialna-pomoc-podpora/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>

<https://www.employment.gov.sk/files/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>

<https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/ponuka-socialnych-sluzieb/socialne-sluzby-podporu-rodiny-detmi.html>

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/strategia.pdf>

<https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/illegalna-praca-legalne-zamestnavanie/>.

[https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man\\_zhrn\\_zamestnanost.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/manazerske%20zhrnutia%202020/man_zhrn_zamestnanost.pdf)

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/kvantifikacia-disparit-trhu-prace-z-nich-vyplyvajuće-odporucania.pdf>

<http://www.e-polis.cz/clanek/aktualny-vyvoj-pracovnej-imigracie-do-slovenskej-republiky.html>

<https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/stat-pri-kanalizaciach-uprednostnuje-vacsie-obce-mensim-peniaze-chybaju/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0761&from=DE>

[https://europa.eu/youth/sk/article/39/21545\\_da?language=nl](https://europa.eu/youth/sk/article/39/21545_da?language=nl)

[https://www.fedu.uniba.sk/fileadmin/pdf/Sucasti/Katedry/KP/KAPESO/Publikacie/Zbornik\\_p\\_rispevkov\\_2019.pdf](https://www.fedu.uniba.sk/fileadmin/pdf/Sucasti/Katedry/KP/KAPESO/Publikacie/Zbornik_p_rispevkov_2019.pdf)

<https://firma.profesia.sk/situacia-je-vazna-dopyt-po-novych-ludoch-v-skolstve-satento-rok-opat-zvysil-zaujem-uchadzacov-vsak-neustale-klesa/>

<https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/2216828-pokles-spotreby-domacnosti-bol-druhy-najnizsi-v-europe>

<https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/2202600-krajniak-kazdy-clovek-bude-mat-po-odpracovani-40-rokov-narok-na-dochodok>

<https://finweb.hnonline.sk/tema-tyzdna/1008449-slovaci-z-platov-odovzdavaju-coraz-viac-aky-vplyv>

<https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/1022-S%CC%8Cstatistiky%20-%20infografiky%20k%20pobytom%202020%20SJ.pdf>

[https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/199-Analyza\\_ju%CC%81n%202020.pdf](https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/199-Analyza_ju%CC%81n%202020.pdf)

[https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_csd\\_I/Statne/Analyza\\_\\_prieskum\\_\\_monitor\\_podpory\\_za\\_mestnancov\\_\\_uchadzacov\\_o\\_zamestnanie\\_a\\_o\\_zaujemcov\\_o\\_zamestnanie\\_pri\\_priprave\\_pre\\_trh\\_prace.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_csd_I/Statne/Analyza__prieskum__monitor_podpory_za_mestnancov__uchadzacov_o_zamestnanie_a_o_zaujemcov_o_zamestnanie_pri_priprave_pre_trh_prace.pdf)

[https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_csd\\_I/KOZ/Analyza\\_ucinkov\\_nastrojov\\_aktivnej\\_politiky\\_trhu\\_prace\\_finalna\\_verzia.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_csd_I/KOZ/Analyza_ucinkov_nastrojov_aktivnej_politiky_trhu_prace_finalna_verzia.pdf)

[https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_di/publikacie/Vyznam\\_podmienok\\_kvality\\_\\_socialnych\\_sluzieb\\_v\\_procese\\_transformacie\\_a\\_deinstitucionalizacie.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_di/publikacie/Vyznam_podmienok_kvality__socialnych_sluzieb_v_procese_transformacie_a_deinstitucionalizacie.pdf)

<https://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku.html>

<https://www.infoweby.sk/referaty/329-migracia-v-kanade>

<https://www.ip.gov.sk/app/registerNZ/?IllegalEntitySearch%5Bico%5D=&IllegalEntitySearch%5BsearchName%5D=&IllegalEntitySearch%5BsearchRegion%5D=>

<https://www.ip.gov.sk/nelegalne-zamestnavanie-2/>

<https://www.iz.sk/sk/stanoviska/socialne-podniky-dobra-nahrada-za-aktivacne-prace>

[https://www.komposyt.sk/pre-odbornikov/karierove-poradenstvo/preview-file/1\\_uvod\\_teoria-256.pdf](https://www.komposyt.sk/pre-odbornikov/karierove-poradenstvo/preview-file/1_uvod_teoria-256.pdf)

<https://knowww.eu/nodes/5da034ba49b4ec7eeb5965b0>

<https://magazin.praxuj.sk/viac-ako-polovica-vysokoskolskych-studentov-nepracuje-v-odbore>

<https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/danove-zatazenie-prace-slovensku-je-stale-vysoke.html?forceBrowserDetector=blind>

[https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava\\_pecsyova-trh\\_prace\\_demo\\_zmeny.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava_pecsyova-trh_prace_demo_zmeny.pdf)

<https://www.minv.sk/?uhcp>

<https://www.minv.sk/?statistiky-20>

<https://www.minedu.sk/data/att/6463.pdf>

[https://www.minedu.sk/data/files/6987\\_uciace\\_sa\\_slovensko.pdf](https://www.minedu.sk/data/files/6987_uciace_sa_slovensko.pdf)

<https://www.minedu.sk/inkluzivne-vzdelavanie-ako-cesta-mozneho/>

<https://www.mins.sk/specifika-online-spravania-sa-generacie-z/>

<http://monitoringmsp.sk/2020/08/10/vplyv-pandemie-covid-19-na-zamestnanost-v-sr/>

[https://www.nadaciamilanasimecku.sk/files/dokumenty/kapacity\\_prirucka.pdf](https://www.nadaciamilanasimecku.sk/files/dokumenty/kapacity_prirucka.pdf)

<https://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/569149-aka-je-hodnota-vyssich-miezd-ucitelov/>

[https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Publikacie/PREDIK/2020/protected/P2Q-2020.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/PREDIK/2020/protected/P2Q-2020.pdf)

<https://www.nextfuture.sk/ekonomika/migranti-a-demografia/>

<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/b8e2a0e2-4a1e-4d0a-8a1a-c1a3a31ce873>

<https://www.noviny.sk/slovensko/416966-vysokoskolaci-na-maturitne-pozicie-nemaju-na-vyber>

[https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda\\_a\\_prosperita\\_%C5%BEiaka.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3476/Pohoda_a_prosperita_%C5%BEiaka.pdf)

[https://www.ozpsav.sk/files/4\\_blasko\\_ucitelstvo\\_pre\\_is.pdf](https://www.ozpsav.sk/files/4_blasko_ucitelstvo_pre_is.pdf)

<https://pdf.truni.sk/e-ucebnice/kompedium-sociologie-vychovy/data/148d0086-a2c8-48ec-b5e1-388e5f1fe8e0.html?ownapi=1>

<https://www.planobnovy.sk/o-plane-obnovy/, file:///C:/Users/Admin/Downloads/plan-obnovy-8-3-2021.pdf>

<https://www.podnikajte.sk/pravne-formy/socialny-podnik-socialna-ekonomika>

<https://www.podnikajte.sk/zamestnanci-a-hr/zamestnavanie-absolventov>

<https://www.postoj.sk/51758/na-zrychlene-prerokovanie-vladnych-navrhov-nie-su-dovody-tvrdia-odbornici>

<https://www.pracovnestaze.sk/preco-staze>

<https://www.pesnetwork.eu/sk/2021/05/18/women-covid-19/>

[https://prop.sk/wp-content/uploads/2018/03/2017\\_Inkluz%C3%ADvna-%C5%A1kola-a-rodina-zbornik.pdf](https://prop.sk/wp-content/uploads/2018/03/2017_Inkluz%C3%ADvna-%C5%A1kola-a-rodina-zbornik.pdf)

[https://www.researchgate.net/publication/321683539\\_The\\_Two\\_Sides\\_of\\_the\\_Japanese\\_Schooling\\_System](https://www.researchgate.net/publication/321683539_The_Two_Sides_of_the_Japanese_Schooling_System).

[https://www.researchgate.net/publication/341801323\\_The\\_Uniqueness\\_of\\_The\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_System\\_in\\_Japan](https://www.researchgate.net/publication/341801323_The_Uniqueness_of_The_Early_Childhood_Education_System_in_Japan).

[https://www.researchgate.net/publication/335567352\\_The\\_teacher-student\\_relationship\\_and\\_adolescents%27\\_sense\\_of\\_school\\_belonging](https://www.researchgate.net/publication/335567352_The_teacher-student_relationship_and_adolescents%27_sense_of_school_belonging)

[https://www.researchgate.net/publication/328808271\\_Choosing\\_Proper\\_Relationship\\_between\\_Teacher\\_and\\_Students](https://www.researchgate.net/publication/328808271_Choosing_Proper_Relationship_between_Teacher_and_Students)

[https://www.researchgate.net/publication/335563675\\_Socioeconomic\\_Inequality\\_and\\_Student\\_Outcomes\\_in\\_Finnish\\_Schools](https://www.researchgate.net/publication/335563675_Socioeconomic_Inequality_and_Student_Outcomes_in_Finnish_Schools).

[https://www.researchgate.net/publication/338231812\\_Modeling\\_and\\_Analysis\\_on\\_Teacher-Student\\_Relationship](https://www.researchgate.net/publication/338231812_Modeling_and_Analysis_on_Teacher-Student_Relationship)

[https://www.researchgate.net/publication/339195241\\_Teacher\\_and\\_Students%27\\_Perception\\_on\\_Using\\_Kahoot\\_for\\_English\\_Learning](https://www.researchgate.net/publication/339195241_Teacher_and_Students%27_Perception_on_Using_Kahoot_for_English_Learning).

[https://www.researchgate.net/publication/339814448\\_Digitized\\_Educational\\_System](https://www.researchgate.net/publication/339814448_Digitized_Educational_System).

[http://www.ruvztn.sk/starnutie\\_populacie\\_2.pdf](http://www.ruvztn.sk/starnutie_populacie_2.pdf)

<https://slovensko.hnonline.sk/1973472-slovakov-rapidne-ubudne>

<https://slovak.statistics.sk/>

[https://soced.cz/wp-content/uploads/2014/04/STUDIE\\_Proces-socializacie-a-vychova-v-skole.pdf](https://soced.cz/wp-content/uploads/2014/04/STUDIE_Proces-socializacie-a-vychova-v-skole.pdf)<https://www.hlavnespravy.sk/vyucba-jazykov-na-slovensku-ako-aj-v-zakladnych-osobnych-otazkach-u-nas-vladne-totalita/1642922#>.

<https://spomocnik.rvp.cz/clanek/21855/evropsky-ramec-digitalnich-kompetenci-pedagogudigcompedu.html>

<https://www.startitup.sk/tymto-krajinam-mozeme-zavidiet-skolsky-system-cim-menej-uloh-tym-lepsi-ziaci/>

<https://www.startitup.sk/ak-ti-v-zivotopise-svieti-iba-vysoka-skola-na-pracu-snov-zabudni-tato-polozka-byva-pre-zamestnavatelov-rovnako-dolezita/?fbclid=IwAR1VLvnue8mNmcVzY-AMAKocz9mpri9XVkBrlcAr9ojUExKqJdpYuuQPWrY>

<https://www.trend.sk/spravy/pocet-cudzincov-slovenskom-pracovnom-trhu-rastie>

<https://www.trend.sk/spravy/nelegalne-zamestnavanie-obcanov-sr-nebude-trestnym-cinom>

<https://www.trendyprace.sk/sk/trendy-trhu-prace/sk-trendy/>

<http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/2011/08/3049-nelegalna-praca-a-zamestnavanie>

<https://www.upjs.sk/public/media/21787/Petrasova.pdf>

[https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-statistiky/kopia-zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2019.html?page\\_id=973500](https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-statistiky/kopia-zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2019.html?page_id=973500)

<https://uzitocna.pravda.sk/praca-a-kariera/clanok/509241-absolventom-chyba-kontakt-s-praxou-pomoc-mozu-skoly-aj-firmy/>

<https://www.vzdelavaniekvede.sk/cesty-k-skvalitnovaniu-skolskeho-systemu>

<https://www.vzdelavaniekvede.sk/vzdelana-spolocnost-ako-podmienka-prosperity>

<https://www.zakonypreludi.sk/>

<https://www2.deloitte.com/sk/sk/pages/about-deloitte/articles/covid-19-vplyv-na-pobyt-cudzincov.html>

## Obrázky, tabuľky, grafy

### Obrázky:

- Obrázok č. 1 Rozhodovanie o kariérovej zmene prechodu na strednú a vysokú školu
- Obrázok č. 2 Štruktúra absolventov stredných a vysokých škôl do 5 rokov od ukončenia štúdia z hľadiska optimálnosti vykonávaného zamestnania v roku 2019
- Obrázok č. 3 Podiel absolventov stredných a vysokých škôl do 5 rokov od ukončenia štúdia, ktorí pracujú v korešpondujúcom zamestnaní k vyštudovanému odboru vzdelania podľa hlavných skupín odborov vzdelania v roku 2019
- Obrázok č. 4 Podiel absolventov stredných a vysokých škôl, ktorí pracujú vo vyštudovanej oblasti do 5 rokov od ukončenia štúdia podľa vekových kategórií
- Obrázok č.5 Prieskum miery absolvovania praxe počas štúdia
- Obrázok č.6 Vplyv faktorov na rozhodovanie pracovnej sily
- Obrázok č.7 Interakcia vplyvov APTP, pracovnej sily a kríz
- Obrázok č.8 Index závislosti, podiel populácie 65+ na populácii 15-64 v percentách
- Obrázok č.9 Vývoj miery zamestnanosti

### Tabuľky

- Tabuľka č.1 Počet schválených právnych noriem NRSR
- Tabuľka č.2 Veková štruktúra obyvateľstva SR 2018 podľa vzdelania
- Tabuľka č.3: Časové horizonty uplatnenia absolventov na trhu práce
- Tabuľka č.4 : Miera nezamestnanosti absolventov škôl v sezóne 2019/20
- Tabuľka č.5: Potreba služieb podľa etáp životného cyklu
- Tabuľka č.6 : Minimálna mzda od roku 2017 po súčasnosť
- Tabuľka č.7 : Hodinová minimálna mzda v roku 2020 a v roku 2021
- Tabuľka č.8: Koeficient pre minimálne mzdové nároky do 31.12.2020
- Tabuľka č.9: Porovnanie minimálnych mzdových nárokov v rokoch 2020 a 2021
- Tabuľka č.10: Prehľad minimálnych mzdových nárokov podľa zmennosti
- Tabuľka č.11 Výsledky analýz
- Tabuľka č.12 Dane a odvody generované zahraničnými pracujúcimi
- Tabuľka č.13 SWOT analýza
- Tabuľka č.14 Oblasti záujmu národnej stratégie pracovnej migrácie z tretích krajín

## Tabuľka č.15 Navrhované opatrenia

### Grafy

Graf č.1 Zmena HDP v prvom ¼ roku 2020 v krajinách EÚ

Graf č.2 Dopad koronakrízy na znižovanie počtu zamestnancov malých a stredných podnikateľov

Graf č.3 Vývoj zamestnanosti 2019-2020

Graf č.4 Prognóza vývoja zamestnanosti do r. 2022

Graf č.5 Nárast indexu starnutia v SR