

# Sociálna politika<sup>1</sup>

PETER GONDA – ONDREJ DOSTÁL

Oponentka: **Ing. Olga Reptová**

M.E.S.A. 10

<b>1. Úvod</b> .....	
<b>2. Nezamestnanosť a sociálne súvislosti trhu práce</b> .....	
2.1. Vývoj na trhu práce .....	
2.2. Opatrenia na riešenie nezamestnanosti .....	
<b>3. Pomoc chudobným a ľuďom v sociálnej núdzi</b> .....	
3.1. Riešenie hmotnej núdze .....	
3.2. Riešenie sociálnej núdze .....	
<b>4. Sociálna podpora rodín s deťmi</b> .....	
4.1. Štátna sociálna podpora pre rodiny s deťmi .....	
4.2. Podpora rodín v rámci daňového a odvodového systému .....	
<b>5. Dôchodkové a nemocenské poistenie</b> .....	
5.1. Dôchodkový systém .....	
5.2. Aktuálny vývoj a legislatívne zmeny v nemocenskom poistení .....	
<b>6. Hlavné problémy sociálnej sféry</b> .....	
6.1. Problémy v systéme riešenia nezamestnanosti .....	
6.2. Problémy v systéme riešenia hmotnej núdze .....	
6.3. Problémy v systéme podpory rodín s deťmi .....	
6.4. Podstatné problémy v dôchodkovom a nemocenskom systéme .....	
<b>7. Záver</b> .....	

**Anotácia:** Autori prinášajú informácie o základných charakteristikách sociálnej politiky na Slovensku v roku 2004. Analyzujú vývoj, realizáciu a efekty opatrení prijatých v roku 2003, ako aj ďalšie v roku 2004 prijaté a pripravované opatrenia v oblastiach, ako sú riešenie nezamestnanosti a sociálnych súvislostí trhu práce, pomoc chudobným a ľuďom v sociálnej núdzi, sociálna podpora rodín s deťmi, dôchodkové a nemocenské poistenie. Kapitola obsahuje analýzu podstatných problémov v sociálnej sfére.

**Kľúčové slová:** adresnosť, dôchodková reforma, dôchodkové poistenie, hmotná núdza, chudoba, nemocenské poistenie, nezamestnanosť, osobná zodpovednosť, poistenie v nezamestnanosti, politika trhu práce, sociálna núdza, sociálna ochrana, sociálna podpora rodín, sociálne dávky, solidarita, ťažké zdravotné postihnutie, zásluhovosť.

## 1. ÚVOD

Rok 2004 priniesol v sociálnej sfére veľa zmien vyplývajúcich priamo z opatrení rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny, ako aj nepriamo, v nadväznosti na iné reformy. Niektoré z týchto reforiem a opatrení sa už v roku 2004 začali realizovať (napríklad daňová reforma), iné sa pripravovali a schvaľovali v parlamente s perspektívou spustenia v roku 2005 (napríklad reforma zdravotníctva alebo fiskálna decentralizácia). Podobne to bolo aj s reformnými opatreniami v jednotlivých sektoroch sociálnej politiky, ktoré sú analyzované v tejto kapitole.<sup>2</sup>

Vývoj sociálnej politiky v roku 2004 bol charakterizovaný zmenami vo všetkých štyroch v kapitole analyzovaných oblastiach. V oblasti politiky zamestnanosti došlo k zániku Národného úradu práce a k rozčleneniu pasívnej a aktívnej politiky trhu práce. Poistenie v nezamestnanosti sa začlenilo do systému sociálneho poistenia aj inštitucionálne

a začalo byť spravované Sociálnou poisťovňou. Pre samostatne zárobkovo činné osoby sa stalo dobrovoľným. Aktívna politika trhu práce sa začala uskutočňovať nielen cez novo vytvorenú špecializovanú štátnu správu (úrad práce, sociálnych vecí a rodiny), ale aj v novom legislatívnom prostredí vymedzenom zákonom o službách zamestnanosti. Pomoc ľuďom v hmotnej núdzi sa legislatívne vyčlenila zo zákona o sociálnej pomoci a začala sa realizovať prostredníctvom nového systému dávok a príspevkov. V oblasti štátnej sociálnej podpory rodín s deťmi sa upevnil princíp univerzality, keď po začatí plošného vyplácania prídavkov na deti bez ohľadu na finančnú situáciu rodín v roku 2002 došlo v roku 2004 k zrušeniu príspevkov k prídavkom na deti, ktoré boli poskytované rodinám v nižších príjmových pásmach. Systém podpory bol v roku 2004 v rámci spustenej daňovej reformy doplnený daňovým bonusom na dieťa, ktorý sa začal poskytovať pracujúcim rodičom, a zavedený bol aj odvodový bonus na dieťa. V dôchodkovom systéme naštartoval upravený prvý, priebežný pilier dôchodkového poistenia a pripravilo sa spustenie druhého kapitalizačného piliera k 1. januáru 2005. Zrušený bol zákon o tripartite, čo bolo o. i. aj jedno z konkrétnych odporúčaní uvedených v kapitole *Sociálna politika* v minuloročnej *Súhrnnej správe*.

## 2. NEZAMESTNANOSŤ A SOCIÁLNE SÚVISLOSTI TRHU PRÁCE

Slovensko patrí dlhodobo ku krajinám s vysokou mierou nezamestnanosti. Podľa údajov Eurostatu bola v septembri 2004 miera nezamestnanosti v SR dvojnásobne vyššia v porovnaní s priemerom Európskej únie a po Poľsku druhá najvyššia v Európskej únii (EÚ) (*September...*, 2004). Uvedené platí napriek pozitívnym trendom vo vývoji nezamestnanosti v ostatných dvoch rokoch.

## 2.1. VÝVOJ NA TRHU PRÁCE

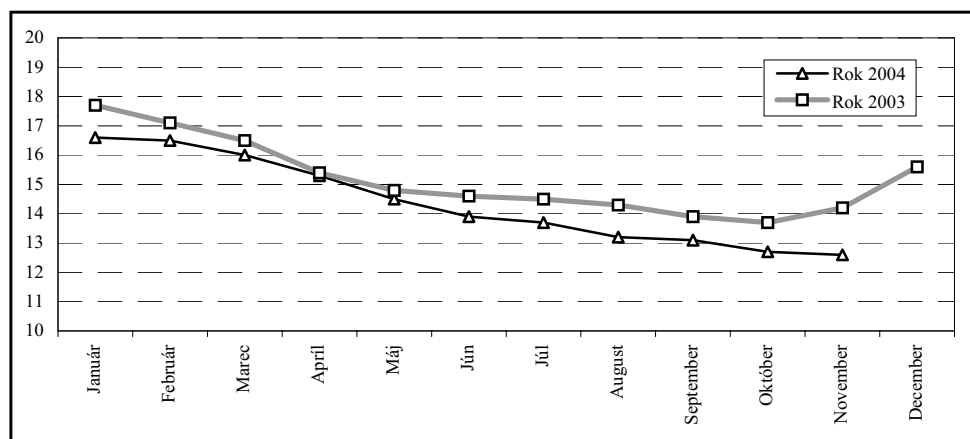
Kým na začiatku predchádzajúceho volebného cyklu v rokoch 1998 a 1999 došlo k výraznému nárastu nezamestnanosti až na úroveň nad 18 % (z 13,4 % v januári 1998 na 19,5 % v januári 2000), po voľbách v roku 2002 dochádza naopak k postupnému znižovaniu miery nezamestnanosti. Miera evidovanej nezamestnanosti sa od januára 2003 do decembra 2003 znížila zo 17,7 % na 15,6 %, pričom minimum dosiahla v októbri 2004 (13,7 %). Ku koncu roku 2003 sa síce vplyvom sezónnych faktorov (tak ako po iné roky) mierne zvýšila, v roku 2004 však pokračovali pozitívne tendencie vo vývoji miery evidovaných nezamestnaných a z januárových 16,6 % prišlo v priebehu roka 2004 k zníženiu až na novembrových 12,6 %, čo je najnižšia úroveň od roku 1998. Priemerná miera evidovanej nezamestnanosti poklesla zo 17,8 % v roku 2002 na 15,2 % v roku 2003.

Určitý pokles miery nezamestnanosti oproti predchádzajúcim rokom vyplýva aj z výberového zisťovania pracovných síl uskutočňovaného Štatistickým úradom SR.

V porovnaní s údajmi Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny však takto zisťovaná miera nezamestnanosti vykazuje výrazne vyššie hodnoty, pričom situácia sa v roku 2004 v porovnaní s rokom 2003 mierne zhoršila. Kým v roku 2003 bola takto zistená miera nezamestnanosti v jednotlivých kvartáloch 18,4 % – 17,0 % – 17,0 % – 17,4 %, v prvých troch kvartáloch roku 2004 to bolo 19,3 % – 18,5 % – 17,5 %. Rozdiely v údajoch Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a Štatistického úradu SR vyplývajú z odlišnej metodiky zisťovania miery nezamestnanosti.<sup>3</sup>

Vyššia miera nezamestnanosti zistená prostredníctvom výberového zisťovania je spôsobená jednak subjektívnosťou výpovedí respondentov, prípadne ich neochotou priznať aktivity v neformálnej ekonomike alebo prácu v zahraničí, na druhej strane zasa možnosťou vyradenia z evidencie na úradoch práce sociálnych vecí a rodiny aj takých nezamestnaných, ktorí subjektívne pociťujú a deklarujú záujem zamestnať sa. Rozdiel medzi údajmi zistenými týmito dvoma metodikami existuje dlhodobo, v ostatnom období sa však zvýšil a v druhom štvrtroku

**Graf 1**  
Miera evidovanej nezamestnanosti v rokoch 2003 a 2004



**Poznámka:** Miera evidovanej nezamestnanosti je počítaná z disponibilného počtu uchádzačov o zamestnanie.

**Zdroj:** Národný úrad práce (2003); Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2004); graf autori.

2004 dosiahol štyri percentuálne body, čo bolo najviac od roku 2000 (Haško – Staneková, 2004).

Vysoká miera nezamestnanosti v SR v porovnaní s inými krajinami EÚ je okrem iného spôsobená aj vysokým podielom ekonomicky aktívnych obyvateľov na celkovej počte obyvateľov v produktívnom veku. Vzhľadom na to je v krajinách s podobným podielom zamestnaných na produktívnom obyvateľstve ako na Slovensku v dôsledku vyššieho zastúpenia ekonomicky neaktívnych vykazovaná nižšia miera nezamestnanosti<sup>4</sup> (*Čo skrýva...*, 2004).

V absolútnych číslach bolo k 31. decembru 2002 na úradoch práce evidovaných viac ako pol milióna (504 077) nezamestnaných, z toho 472 066 disponibilných. K 31. decembru 2003 sa počet evidovaných nezamestnaných znížil na 452 224 (413 086 disponibilných). K 30. novembru 2004 bolo na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny evidovaných 371 567 nezamestnaných (329 322 disponibilných).

Spomedzi nezamestnaných vyradených v roku 2003 z evidencie úradov práce sa na trhu práce umiestnilo (zamestnalo) 65,6 %, ďalších 14,5 % bolo vyradených pre nespôluprácu a cca 10 % bolo podľa odhadov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR) preradených do kategórie ekonomicky neaktívnych – v dôsledku odchodu do starobného alebo invalidného dôchodku, prípravy na povolanie alebo nástupu na základnú vojenskú alebo civilnú službu (*Správa...*, 2004a).

Spomedzi vyradených z evidencie v prvom polroku 2004 bolo 60,5 % takých, ktorí sa umiestnili na trhu práce, 20,4 % bolo vyradených pre nespôluprácu a 19,1 % z iných dôvodov (preradenie medzi ekonomicky neaktívnych, vyradenie na vlastnú žiadosť, úmrtie a pod.). „V porovnaní s rovnakým obdobím minulého roka bolo viac osôb vyradených pre nespôluprácu, čo súvisí so sprísnením podmienok na evidenciu a vyra-

ďovaním hlavne osôb, ktoré pracujú v neformálnej ekonomike.“ (*Správa...*, 2004)

Charakteristickou črtou nezamestnanosti na Slovensku je vysoký podiel dlhodobo nezamestnaných. Podiel nezamestnaných zaradených v evidencii dlhšie ako jeden rok z celkovej počtu evidovaných nezamestnaných klesol v priebehu roku 2003 z 47,3 % (koncom roku 2002) na 47,0 % (koncom roku 2003), čo spolu so znížením celkovej miery evidovanej nezamestnanosti predstavovalo pokles absolútneho počtu dlhodobo nezamestnaných o 11 %. Do novembra 2004 sa podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovej počte evidovaných nezamestnaných opätovne zvýšil na 50,2 %. V absolútnych číslach však aj v tomto období nastal pokles dlhodobo nezamestnaných z 216 095 v januári 2004 na 186 619 v novembri 2004. Rozdiel medzi nárastom podielu a poklesom počtu dlhodobo nezamestnaných je spôsobený celkovým znížením miery evidovaných nezamestnaných. Priemerná doba zotrvania v evidencii nezamestnaných sa v roku 2003 znížila na 12,3 mesiaca z 13,7 mesiaca v roku 2002. Rovnaká dĺžka evidencie nezamestnaných bola vykázaná aj koncom roku 2004 (12,3 mesiaca v novembri 2004).

Medzi vekové skupiny najviac postihnuté nezamestnanosťou patria mladí ľudia do 25 rokov a starší občania nad 50 rokov. Podľa údajov Eurostatu bola nezamestnanosť vo vekovej skupine do 25 rokov na Slovensku až 31,5 %, čo je druhá najväčšia hodnota po Poľsku (39,1 %), kým v poradí tretie Francúzsko má v tejto vekovej kategórii mieru nezamestnanosti 22,0 %. Nezamestnanosť vo vekovej skupine nad 50 rokov len mierne prevyšuje celkový priemer. Na druhej strane však nezamestnanosť medzi mladými do 25 rokov postupne klesá, kým medzi ľuďmi nad 50 rokov naopak narastá. Priemerný počet absolventov medzi nezamestnanými od januára do novembra 2004 klesol z 28 370 na 24 800, ale ich podiel na celkovej počte evidovaných nezamestnaných stúpol z 6,0 %

na 6,7 % (v roku 2002 to bolo 8,1 %, v roku 2003 7,2 %).

Z vzdelanostného hľadiska sú výrazne vyššou mierou nezamestnanosti postihnutí ľudia so základným vzdelaním a vyučením bez maturity, menší problém s umiestnením na trhu práce majú ľudia s vyšším stupňom vzdelania.

V predchádzajúcich rokoch bola miera nezamestnanosti žien o niečo nižšia ako nezamestnanosť mužov. Znižovanie nezamestnanosti v ostatných dvoch rokoch sa výraznejšie prejavilo u mužov ako u žien. Miera evidovanej nezamestnanosti žien poklesla z 16,5 % v roku 2002 na 15,0 % v roku 2003 a v prvom polroku 2004 predstavovala 15,5 % (rovnako ako v prvom polroku 2003). U mužov sa nezamestnanosť znížila z 19,0 % v roku 2002 na 15,3 % v roku 2003, v prvom polroku 2004 predstavovala 15,4 % (16,4 % v prvom polroku 2003). Z hľadiska absolútnych čísel pretrvával do prvého polroku 2004 vyšší počet nezamestnaných mužov, od januára do novembra 2004 sa však podiel žien na celkovom počte nezamestnaných zvýšil z 44,5 % na 50,7 %.

Za objektívne znevýhodnenú skupinu na trhu práce možno považovať občanov so zmenenou pracovnou schopnosťou z dôvodu zdravotného postihnutia. Celkové znižovanie miery nezamestnanosti sa odráža aj v nezamestnanosti tejto skupiny. Od januára do novembra 2004 poklesol počet evidovaných uchádzačov o zamestnanie so zmenenou pracovnou schopnosťou z 23 193 na 17 693 a ich podiel na celkovom počte nezamestnaných sa mierne znížil z 4,9 na 4,8 %.

Ďalším dôsledkom poklesu celkovej miery nezamestnanosti je určité znižovanie naďalej značných rozdielov v miere nezamestnanosti v jednotlivých regiónoch. Kým v roku 2002 bol rozdiel medzi okresom s najvyššou (Rimavská Sobota 37,2 %) a najnižšou (Bratislava III. 3,4 %) mierou nezamestnanosti 33,8 percentuálnych bodov, v roku 2003 sa tento rozdiel znížil na 27,3 percentuálnych bodov

(Rimavská Sobota 30,1 %, Bratislava III 2,8 %). V novembri 2004 nebola na rozdiel od predchádzajúcich rokov miera nezamestnanosti v žiadnom z okresov vyššia než 30 %. Okresom s najvyššou mierou nezamestnanosti bola Revúca (28,4 %), s najnižšou Bratislava IV (2,5 %), čo predstavovalo rozdiel 25,9 percentuálnych bodov. Krajmi s najnižšou mierou nezamestnanosti sú Bratislavský, Trenčiansky a Trnavský, s najvyššou zasa Banskobystrický, Košický a Prešovský.

## 2.2. OPATRENIA NA RIEŠENIE NEZAMESTNANOSTI

Štátom realizovaná politika trhu práce pozostáva z pasívnej a aktívnej zložky. Pasívna spočíva v dočasnom zabezpečení náhrady príjmu nezamestnaného na základe poistenia v nezamestnanosti, aktívna v opatreniach na zvýšenie zamestnanosti. Po nástupe súčasnej vlády došlo k zmenám v inštitucionálnom zabezpečení politiky trhu práce i v obsahu najmä jej aktívnej časti.

Do roku 2003 realizoval obe zložky politiky trhu práce Národný úrad práce, ktorého orgány boli konštituované na tripartitnom základe (vláda, zamestnávateľia, odbory). K 1. januáru 2004 bol Národný úrad práce zrušený, poistenie v nezamestnanosti (výber poistného a vyplácanie dávok) prešlo na Sociálnu poisťovňu, aktívna politika trhu práce prestala byť financovaná z poistenia v nezamestnanosti a prešla na novo zriadenú špecializovanú štátnu správu – úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré sú financované priamo zo štátneho rozpočtu (pri financovaní aktívnej politiky trhu práce sa využívajú aj prostriedky z Európskeho sociálneho fondu).

### 2.2.1. Pasívna politika trhu práce

Poistenie v nezamestnanosti predstavuje náhradu príjmu pre nezamestnaného počas pr-

vých mesiacov nezamestnanosti. Obdobie poberania dávky v nezamestnanosti bolo skrátené z deväť na šesť mesiacov. Dávka v nezamestnanosti sa poskytuje vo výške 50 % z vymeriavacieho základu. V roku 2004 však výška dávky v nezamestnanosti bola limitovaná hranicou najviac 20 % maximálneho vymeriavacieho základu, v roku 2005 to je najviac 35 % maximálneho vymeriavacieho základu. Od roku 2006 sa prestane tento limit uplatňovať a dávka bude vyplácaná vo výške 50 % z reálneho vymeriavacieho základu. Týmto sa postupne do systému zavádza princíp zásluhovosti, podľa ktorého sa výška dávky odvíja od výšky zaplateného poistenia. Čiastočne bol do systému zakomponovaný aj princíp dobrovoľnosti: Kým pre zamestnancov je poistenie v nezamestnanosti povinné, pre samostatne zárobkovo činného osoby je od roku 2004 dobrovoľné.

V roku 2003 poberalo dávku v nezamestnanosti v priemere 80 126 ľudí, čo predstavovalo 18,1 % z evidovaných nezamestnaných. V prvom polroku 2004 to bolo 95 233 ľudí, čo bolo 21,7 % z celkového počtu evidovaných nezamestnaných. Maximálna podpora v nezamestnanosti v roku 2002 predstavovala 6 315 Sk a jej priemerná výška koncom roku 2003 bola 4 327 Sk. V roku 2004 bola maximálna výška podpory stanovená na 8 263 Sk a jej priemerná výška v prvom polroku dosiahla 4 173 Sk. Nezamestnaní, ktorým nevznikol nárok na podporu v nezamestnanosti, resp. tí, ktorým po uplynutí šiestich mesiacov zanikol, predstavujú dominantnú časť poberateľov dávok v hmotnej núdzi.

V roku 2003 bolo na dávky v nezamestnanosti vyplatených celkovo 5,1 mld. Sk, čo bol pokles oproti roku 2002 o 1,8 % (na jedného evidovaného nezamestnaného to však vzhľadom k nižšej miere nezamestnanosti znamenalo nárast o 13,7 % oproti predchádzajúcemu roku). Za prvý polrok 2004 predstavovali vyplatené dávky v nezamestnanosti celkovú sumu 2,4 mld. Sk.

### 2.2.2. Aktívna politika trhu práce

Rok 2004 bol prvým rokom uplatňovania nového systému aktívnej politiky trhu práce, ktorý bol určený zákonom č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Aktívna politika trhu práce bola predchádzajúcimi vládami vnímaná ako prioritný nástroj na riešenie problému nezamestnanosti, najmä prostredníctvom podpory vytvárania nových pracovných miest (u zamestnávateľa, na samozamestnávanie), organizovania verejnoprospešných prác, podpory zamestnávania osobitných skupín (dlhodobo nezamestnaní, absolventi, občania starší ako 50 rokov, občania so zmenenou pracovnou schopnosťou) a rekvalifikácií uchádzačov o prácu.

Po nástupe súčasnej vlády došlo k viacerým zmenám v uplatňovaní nástrojov aktívnej politiky trhu práce:

- novelou zákona č. 678/2002 Z. z. o zamestnanosti bola nezamestnaným stanovená povinnosť aktívne si hľadať zamestnanie a každých 14 dní sa dostaviť na úrad práce,<sup>5</sup> čo vytvorilo tlak na aktívnejší prístup nezamestnaných a sťažilo situáciu nelegálne zamestnaných;
- novelou zákona o sociálnej pomoci bola znížená a celkovo obmedzená výška dávok sociálnej pomoci, čo prispelo k zväčšeniu rozdielu medzi príjmami z pracovnej činnosti a zo sociálneho systému, a tým k väčšiemu tlaku na nezamestnaných v smere hľadania si práce;
- novelou Zákonníka práce došlo k určitému spružneniu pracovnoprávných vzťahov, čo je predpokladom jednoduchšieho prijímania nových zamestnancov do pracovného pomeru.

V roku 2003 bolo prostredníctvom aktívnej politiky trhu práce na vytvorených pracovných miestach umiestnených 37 187 nezamestnaných, čo oproti roku 2002 predstavuje zníženie o 47 %. Na aktívnu politiku trhu práce bolo v roku 2003 použitých 2,8 mld. Sk, čo oproti predchádzajúcemu roku

predstavuje zníženie o 19,4 % (o 6,7 % na jedného evidovaného nezamestnaného). V roku 2003 došlo k útlmu využívania inštitútu verejnoprospešných prác a k zvýšeniu dôrazu na rozvoj zručností a rekvalifikáciu nezamestnaných ako predpoklad zlepšenia ich zamestnateľnosti (*Správa...*, 2004b).

Zákonom č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti došlo nielen k nahradeniu Národného úradu práce Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny, ale aj k zmene nástrojov aktívnej politiky trhu práce. Bol zrušený inštitút verejnoprospešných prác a príspevok na vytvorenie nového pracovného miesta u zamestnávateľa sa zo všetkých nezamestnaných zúžil iba na znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, za akých zákon považuje absolventov do 25 rokov, občanov starších ako 50 rokov, dlhodobo nezamestnaných, občanov po skončení poberania rodičovského príspevku, osamelých občanov starajúcich sa o dieťa do 10 rokov, občanov, ktorí sa sťahovali v rámci územia členských krajín EÚ a občanov so zdravotným postihnutím alebo takých, ktorí pre zdravotné ťažkosti stratili schopnosť vykonávať svoje povolanie. Výška príspevkov je diferencovaná podľa regiónov z hľadiska miery nezamestnanosti v nich. Zaviedol sa príspevok na aktivačnú činnosť, ktorý sa poskytuje obciam a organizáciám pôsobiacim v oblasti sociálnej politiky, zdravotníctva, školstva, kultúry a neziskovým organizáciám, ktoré organizujú drobné obecné služby alebo dobrovoľnícke práce pre nezamestnaných za účelom udržiavania ich pracovných návykov (účasť na drobných obecných službách alebo dobrovoľníckych prácach je jedným z predpokladov poberania aktivačného príspevku k dávke v hmotnej núdzi). Snaha o individualizovaný prístup k uchádzačom o zamestnanie sa premietla do inštitútu individuálnych akčných plánov pre nezamestnaných.

V prvom polroku 2004 bolo podporené vytvorenie 3 029 pracovných miest, čo je niekoľkonásobný pokles v porovnaní s rov-

nakým obdobím minulého roka. Vzhľadom na zmenu nástrojov aktívnej politiky trhu práce však nemožno tieto čísla mechanicky porovnávať, keďže nová právna úprava zúžila podporu vytvárania pracovných miest u zamestnávateľa iba na znevýhodnené skupiny a zrušila inštitút verejnoprospešných prác. Za toto obdobie sa do organizovania aktivačných činností zapojilo 2 813 obcí a viac ako 1 300 ďalších organizácií a na aktivačných prácach sa zúčastnilo 116 180 uchádzačov o zamestnanie. Na druhej strane napríklad príspevok na sťahovanie, ktorý možno poskytnúť na úhradu nákladov spojených so sťahovaním z miesta trvalého bydliska do miesta výkonu nového zamestnania vzdialeného najmenej 30 km, bol využívaný iba v minimálnej miere. Na aktívnu politiku trhu práce bolo v prvom polroku 2004 vynaložených 594 mil. Sk, z čoho 64 % predstavoval príspevok na aktivačnú činnosť (*Správa...*, 2004b). Celkovo boli v roku 2004 plánované výdavky na aktívne opatrenia trhu práce v sume 3,274 mld. Sk, vrátane prostriedkov z Európskeho sociálneho fondu (*Národný...*, 2004).

Parlament v decembri 2004 schválil v prvom čítaní vládny návrh zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, ktorého zámerom je zefektívniť a sprísniť postihovanie nelegálnej práce.

V roku 2004 pokračovalo znižovanie vplyvu odborov a zamestnávateľov na realizáciu štátnej politiky trhu práce a sociálnej politiky vôbec. Zákonmi prijatými v roku 2003 bol zrušený Národný úrad práce, ktorého orgány boli konštituované na tripartitnom základe. Novo vytvorené Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny je podriadené MPSVR SR. Vplyv odborov a zamestnávateľov sa oslabil aj v rámci Sociálnej poisťovne, kde riaditeľa voleného tripartitne konštituovanou správnou radou nahradila päťčlenná Rada riaditeľov, ktorej predsedu a dvoch podpredsedov menuje priamo vláda. Na jeseň 2004 bol zrušený zákon o tripartite, ktorý zaručoval naj-

väčšiemu odborovému a zamestnávateľskému združeniu výsadné postavenie pri vyjednávaní s vládou o pripravovaných ekonomických a sociálnych zákonoch a opatreniach. Tripartita sa zmenila len na jeden z poradných orgánov vlády, ktorej zloženie môže určovať samotná vláda.

### 3. POMOC CHUDOBNÝM A ĽUDOM V SOCIÁLNEJ NÚDZI

Systém sociálnej pomoci obsahuje dve hlavné zložky – riešenie hmotnej núdze a riešenie sociálnej núdze. Hmotnou núdzou je stav, keď príjem občana nedosahuje zákonom ustanovené životné minimum. Sociálnou núdzou zasa situácia, v ktorej si občan (najmä v dôsledku svojho postihnutia, zdravotného stavu alebo veku) nedokáže zabezpečiť základné životné podmienky sám ani s pomocou rodiny. Do konca roku 2003 boli obe zložky sociálnej pomoci legislatívne integrované v zákone č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci. Od 1. januára 2004 rieši problematiku hmotnej núdze samostatný zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi.

#### 3.1. RIEŠENIE HMOTNEJ NÚDZE

V októbri 2004 zverejnila Európska komisia správu, podľa ktorej je na Slovensku z celej EÚ najnižšie riziko, že sa ľudia prepadnú do chudoby. Vzápätí však predstavitelia Európskeho štatistického úradu priznali, že ide o chybný údaj a miera relatívnej chudoby je na Slovensku spolu s Írskom najvyššia v celej EÚ. Za relatívne chudobných sa považujú ľudia s príjmom pod 60 % mediánu, teda stredovej hodnoty čistého priemerného mesačného príjmu na osobu. V EÚ je podľa tohto ukazovateľa relatívne chudobných 15 % ľudí, na Slovensku podľa prvej zverejnenej informácie 5 %, podľa druhej naopak až 21

%. Uvedené informácie, ktoré v závislosti od použitej metodiky zaraďujú krajinu na najvyššiu alebo na najnižšiu priečku v miere relatívnej chudoby, poukazujú na obmedzenosť posudzovania chudoby, resp. hmotnej núdze vo vzťahu k priemernému príjmu v krajine (bližšie pozri *Priemer...*, 2004; *Európska...*, 2004; *Vieme...*, 2004).

Ak aj odhliadneme od odlišnosti metodík získavania podkladov o príjmovej situácii obyvateľov jednotlivých krajín, posudzovaním relatívnej chudoby možno dospieť k absurdným záverom o vyššej chudobe v bohatších krajinách s vyššou mierou príjmovej diferenciacie než v chudobných krajinách s nivelizovanejšou úrovňou príjmov (*Je vo Veľkej...*, 2004). Riešenie hmotnej núdze by aj vzhľadom k týmto skutočnostiam nemalo byť orientované na mechanické vyrovnávanie či znižovanie rozdielov v príjmoch, ale – pri rešpektovaní primárnej osobnej zodpovednosti jednotlivca za svoju životnú úroveň a za situáciu svojej rodiny – na garantovanie minimálneho životného štandardu pre ľudí, ktorí sa (najmä z objektívnych dôvodov) nedokážu o seba postarať sami.

Systém sociálnej pomoci bol však v minulosti nastavený spôsobom, ktorý viedol k potlačaniu osobnej zodpovednosti jednotlivca a k spoliehaniu sa na paternalistický štát. Dávky sociálnej pomoci poskytované občanom v hmotnej núdzi na základe zákona o sociálnej pomoci boli diferencované podľa objektívnosti, či subjektívnosti dôvodov hmotnej núdze.<sup>6</sup> Po nástupe súčasnej vlády došlo začiatkom roku 2003 k zníženiu dávok sociálnej pomoci a k obmedzeniu ich celkovej výšky na rodinu (maximálne 10 500 Sk), čo bolo motivované jednak snahou šetriť verejné financie, ale aj zámerom zvýšiť rozdiel medzi príjmami z pracovnej činnosti a zo sociálneho systému a motivovať tak nezamestnaných k väčšej aktivite pri hľadaní práce.

Zákomom č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi sa prestali od 1. januára



2004 rozlišovať objektivne a subjektivne dôvody hmotnej núdze. Miesto dôvodov hmotnej núdze sa príjmy občanov v hmotnej núdzi diferencujú na základe príspevkov k základnej dávke v hmotnej núdzi, najmä aktivačného príspevku. Ten patrí občanom v hmotnej núdzi, ktorí si zvyšujú kvalifikáciu, zúčastňujú sa vzdelávania a prípravy na trh práce alebo sa zúčastňujú menších obecných služieb, či dobrovoľníckych prác v rozsahu najmenej 10 hodín týždenne. Ochranný príspevok v rovnakej výške sa poskytuje občanom, ktorí si vzhľadom svoj vek, zdravotné postihnutie, nepriaznivý zdravotný stav, alebo z dôvodu, že ide o osamelých rodičov detí do 31 týždňov veku dieťaťa, prípadne osoby, starajúce sa o dieťa alebo občana s ťažkým zdravotným postihnutím nemôžu zabezpečiť základné životné podmienky a pomôcť si v hmotnej núdzi. Okrem týchto dvoch príspevkov sa k dávke hmotnej núdzi poskytuje ešte príspevok na zdravotnú starostlivosť (50 Sk mesačne) a príspevok na bývanie. Okrem toho existuje možnosť poskytnúť jednorazovú dávku v hmotnej núdzi, ktorá však nie je nárokovateľná.

Dávky sociálnej pomoci boli na základe zákona o sociálnej pomoci v roku 2003 poskytované v nasledovnej výške: plnoletá osoba v hmotnej núdzi zo subjektívnych dôvodov – 1 450 Sk, plnoletá osoba v hmotnej

núdzi z objektívnych dôvodov – 2 900 Sk, ďalšia plnoletá osoba v hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov – 2 900 Sk, zaopatrené neplnoleté dieťa – 1 000 Sk, nezaopatrené neplnoleté dieťa – 1 600 Sk. Výšku dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k nej, poskytovaných od 1. januára 2004 na základe zákona o hmotnej núdzi, ako aj ich zvýšenie v priebehu roku 2004 ukazuje tabuľka 1.

V roku 2003 bolo v hmotnej núdzi 543 036 osôb (vrátane vyživovaných osôb), čo predstavovalo 10,1 % z celkového počtu obyvateľov SR (o 1,4 percentuálneho bodu menej oproti roku 2002). Priemerný mesačný počet poberateľov dávky sociálnej pomoci bol 278 563 (pokles o 13,1 % oproti roku 2002) a na výplatu dávok sociálnej pomoci bolo použitých 9,029 mld. Sk (pokles o 21 % oproti roku 2002). Spomedzi poberateľov dávky sociálnej pomoci bolo v hmotnej núdzi zo subjektívnych dôvodov 162 648 (58,4 %) a z objektívnych dôvodov 115 880 (41,6 %), kým v roku 2002 bol pomer subjektívnych a objektívnych dôvodov 51 % ku 49 %. Priemerná výška mesačnej dávky dosiahla sumu 2 706 Sk (pokles o 9 %, resp. 264 Sk v porovnaní s rokom 2002).

V prvom polroku 2004 bolo v hmotnej núdzi 400 252 osôb (7,4 % z celkového počtu obyvateľov SR), čo predstavovalo pokles o 3 percentuálne body oproti prvému polroku

**Tabuľka 1**  
**Dávka v hmotnej núdzi a príspevky k nej v roku 2004 (mesačne v Sk)**

Dávka v hmotnej núdzi a príspevky k nej	Od 1. 1. 2004	Zvýšenie v roku 2004
Jednotlivec	1 450	1 530
Jednotlivec s najviac 4 deťmi	2 160	2 450
Jednotlivec s viac ako 4 deťmi	3 160	3 640
Dvojica bez detí	2 530	2 660
Dvojica s najviac 4 deťmi	3 210	3 630
Dvojica s viac ako 4 deťmi	4 210	4 850
Aktivačný príspevok	1 000	1 500
Ochranný príspevok	1 000	1 500
Príspevok na bývanie pre jednotlivca	780	980
Príspevok na bývanie pre rodinu	1 330	1 670

**Poznámka:** Ochranný príspevok a aktivačný príspevok boli zvýšené k 15. aprílu 2004, dávka v hmotnej núdzi a príspevok na bývanie k 1. septembru 2004.

**Zdroj:** Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, novela zákona o hmotnej núdzi (zákon č. 191/2004 Z. z.), nariadenie vlády č. 486/2004 Z. z., ktorým sa upravujú dávky v hmotnej núdzi a príspevku na bývanie.

2003. Priemerný mesačný počet poberateľov dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k nej bol 187 159 (pokles o 35 % v porovnaní s počtom poberateľov dávky sociálnej pomoci v prvom polroku 2003) a na tento účel bolo použitých 3,079 mld. Sk (pokles o 33 % v porovnaní s rovnakým obdobím predchádzajúceho roku). Priemerná výška mesačnej dávky a príspevkov k nej dosiahla sumu 2 742 Sk (nárast o 5 %, resp. 137 Sk v porovnaní s prvým polrokom 2003). K 30. júnu 2004 bolo evidovaných 92 970 osôb, ktoré spĺňali podmienky nároku na aktivačný príspevok, ochranný príspevok k tomu termínu poberalo 11 125 osôb, príspevok na bývanie 52 238 osôb.

Nový systém dávok znížil príjmy časti občanov v hmotnej núdzi. V prvých mesiacoch roku 2004 sa prejavila nedostatočná pripravenosť miestnych samospráv na zapájanie občanov v hmotnej núdzi do drobných obecných služieb, účasť v ktorých je predpokladom poberania aktivačného príspevku. Dôsledkom tejto nepripravenosti bolo, že mnohí ľudia si nemohli zvýšiť základnú dávku v hmotnej núdzi o aktivačný príspevok, hoci mali záujem zapojiť sa do drobných obecných služieb alebo dobrovoľníckych prác, neboli však na to vytvorené primerané podmienky.

Výrazne sa nový systém dotkol príslušníkov rómskeho etnika, z ktorých podľa odhadov sú až štyri pätiny závislé od sociálnych dávok (*Spoločné memorandum...*, 2003). Zníženie dávok a najmä počas nábehu nového systému obmedzená možnosť získať aktivačný príspevok sa premietli do zhoršenia finančnej situácie značnej časti Rómov. Vo februári 2004 došlo na viacerých miestach k protestom Rómov proti novému systému sociálnych dávok a ku krádežiam a rabovačkám obchodov. Na zabezpečenie verejného poriadku a ochranu súkromného majetku občanov boli okrem policajtov nasadení aj príslušníci armády (pozri tiež kapitolu *Rómo-*

*via* a kapitolu *Ludské práva*). Predstavitelia vlády spočiatku bagatelizovali rozsah problému a popierali jeho súvislosť so zmenami v sociálnych dávkach. Aj pod tlakom týchto udalostí však v prvom polroku 2004 prišlo k úpravám systému pomoci v hmotnej núdzi, napríklad k zvýšeniu aktivačného (a spolu s ním aj ochranného príspevku) z pôvodne schválených 1 000 Sk na 1 500 Sk. So zvýšením týchto príspevkov sa síce podľa MPSVR SR vopred počítalo, okolnosti, za akých k nemu došlo, však svedčia o tom, že sa tak udialo pod tlakom. Zákon o pomoci v hmotnej núdzi bol novelizovaný prostredníctvom poslaneckého pozmeňujúceho návrhu k prejednáwanej novele zákona o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní a zmena nadobudla účinnosť k 15. aprílu 2004, teda len tri a pol mesiaca po zavedení nového systému.

Od 1. mája 2004 sa začali poskytovať dotácie na stravu v predškolskom zariadení, základnej škole a špeciálnej základnej škole pre deti z rodín nachádzajúcich sa v hmotnej núdzi. Od 15. septembra 2004 sa deťom z takýchto rodín poskytuje aj dotácia na školské pomôcky. Dotácia na jedlo sa poskytuje vo výške do 25 Sk na obed a 6 Sk na iné jedlo. Výška dotácie na školské potreby je najviac 1 000 Sk na dieťa v rozpočtovom roku. Žiakom základných škôl z rodín v hmotnej núdzi sa od septembra 2004 sa poskytujú prospechové štipendiá vo výške 200 – 500 Sk mesačne (podľa dosiahnutého prospechu). Z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu sú financované sociálne štipendiá žiakov stredných škôl z rodín v hmotnej núdzi. Tieto štipendiá sa poskytujú vo výške 600 – 1 200 Sk mesačne (tiež podľa prospechu).

Výška životného minima sa od 1. júla 2004 zvýšila pre jednu plnoletú osobu z 4 210 Sk na 4 580 Sk, pre ďalšiu spoločne posudzovanú plnoletú osobu z 2 940 Sk na 3 200 Sk, pre zaopatrené nepplnoleté dieťa a pre nezaopatrené dieťa z 1 910 na 2 080 Sk.

### 3.2. RIEŠENIE SOCIÁLNEJ NÚDZE

Zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci rozlišuje riešenie sociálnej núdze a riešenie sociálnej núdze občana s ťažkým zdravotným postihnutím kompenzáciou sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia. Formami riešenia sociálnej núdze sú:

- a) sociálne poradenstvo,
- b) sociálnoprávna ochrana,
- c) sociálne služby,
- d) sociálne služby, peňažné príspevky na kompenzáciu a peňažný príspevok na opatrovanie.

Do roku 2003 bola pomoc občanom s ťažkým zdravotným postihnutím okrem zákona o sociálnej pomoci riešená aj na základe vyhlášky č. 151/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení. Od 1. januára 2004 je kompenzácia osôb s ťažkým zdravotným postihnutím riešená len na základe zákona o sociálnej pomoci. Účelové peňažné dávky sociálnej starostlivosti pre ťažko zdravotne postihnutých a starých občanov na základe vyhlášky č. 151/1988 Zb. poberalo v roku 2003 56 347 občanov, čo oproti roku 2002 predstavovalo pokles o 20 001 poberateľov. Na tieto dávky bolo v roku 2003 vynaložených 458 mil. Sk (o 192 mil. Sk menej ako v roku 2002). Na základe zákona o sociálnej pomoci boli v roku 2003 sociálne dôsledky zdravotného postihnutia kompenzované mesačne priemerne 151 380 občanom (nárast o 28 370 poberateľov oproti roku 2002). Na kompenzácie bolo v roku 2003 použitých 4,553 mil. Sk (nárast o 117 mil. Sk oproti roku 2002). V prvom polroku 2004 boli sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia kompenzované mesačne priemerne 106 380 občanom, čo oproti rovnakému obdobiu roku 2003 znamenalo pokles o 35 629 poberateľov. Na kompenzácie boli v prvom polroku 2004 vynaložené prostriedky vo výške 1,709 mld. SK (pokles o 394 mil. Sk oproti prvému polroku 2003). Zníženie nákladov bolo aj dôsledkom sprís-

nenia posudkových kritérií pre poskytovanie peňažných príspevkov na kompenzáciu zvýšených výdavkov obsiahnutého v novelách zákona o sociálnej pomoci schválených v roku 2004. V dôsledku sprísnenia podmienok prišlo o preukaz zdravotne ťažko postihnutého 5 000 ľudí a o invalidný dôchodok 2 000 ľudí (*Zobrali...*, 2004).

V rámci decentralizácie sociálnych služieb prešlo od 1. januára 2004 do výlučnej samosprávnej pôsobnosti obcí a miest poskytovanie opatrovateľskej služby. Rok predtým bola opatrovateľská služba prevedená z kompetencie okresných úradov do pôsobnosti samosprávnych orgánov obcí a vyšších územných celkov, táto dualita však trvala len jeden rok. Opatrovateľská služba bola v rokoch 2003 – 2004 financovaná najmä prostredníctvom decentralizačnej dotácie, od 1. januára 2005 začína byť v rámci fiškálnej decentralizácie financovaná z vlastných zdrojov obcí.

Podobne ako bola zo zákona č. 195/1998 o sociálnej pomoci vyňatá problematika pomoci v hmotnej núdzi (zákon č. 599/2003 Z. z.), postupne by z neho mali byť vyňaté do samostatných právnych noriem aj ďalšie oblasti a samotný zákon o sociálnej pomoci by mal byť zrušený. Predpokladá sa, že takýmto spôsobom sa zo zákona o sociálnej pomoci postupne vyčlenia s účinnosťou od 1. júna 2005 zákon o sociálnoprávnej ochrane detí a kuratele a s účinnosťou od 1. januára 2006 zákon o sociálnych službách a zákon o kompenzáciách sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia.

### 4. SOCIÁLNA PODPORA RODÍN S DEŤMI

Osobitne, ale nie izolovane aj napríklad vo vzťahu k systému sociálnej pomoci, je na Slovensku vymedzená sociálna podpora rodín s deťmi (v súlade s medzinárodnými štandardmi, napríklad metodikou Eurostatu ESS-PROSS, ktorá vymedzuje ako jednu z funk-

cí sociálnej ochrany „rodinu“). Autori kapitoly ju prezentujú ako súčasť sociálnej politiky (teda užšie ako celkovú rodinnú politiku) prostredníctvom nasledovných „kanálov“ podpory:

- opakované a jednorazové dávky štátnej sociálnej podpory (ich vymedzenie pozri napríklad v Dostál – Gonda – Thomay, 2003),
- niektoré prvky v daňovom a odvodovom systéme (napríklad daňový bonus a odvodový bonus).

#### 4.1. ŠTÁTNA SOCIÁLNA PODPORA PRE RODINY S DEŤMI<sup>7</sup>

Z daní financovaná podpora rodín s deťmi je v podmienkach Slovenska dlhodobo sústredená najmä do dvoch najväčších (opakovaných) dávok: prídavku na deti a rodičovského príspevku. Nezmenilo sa to ani v ostatnom období. Na celkových výdavkoch sa spolu podieľali 92,1 percentami v roku 2003 a až 94,3 percentami v prvom polroku 2004. To je jeden z hlavných dôvodov, prečo sa im v texte kapitoly venuje cieľená pozornosť.<sup>8</sup> K nim sa pridali formy podpory cez daňový systém (2003) a cez odvodový systém (2004).

##### 4.1.1. Aktuálny vývoj a opatrenia v prídavkoch na deti

Nároky na štátny rozpočet z dôvodu financovania najrozsiahlejšej dávky štátnej sociálnej podpory – prídavku na dieťa – sa znižujú. K jej poklesu totiž došlo aj v roku 2003 (o necelých 5 % na 8,818 mld. Sk) a ešte k výraznejšiemu poklesu dochádza v priebehu roka 2004 (v prvom polroku medziročne až o 9,4 % – pozri graf 2). Vláda predpokladá aj ku koncu roka nižšie výdavky ako v predchádzajúcom roku. Takto ušetrené prostriedky by mali byť v súlade s dohodou s Ministerstvom financií SR (MF SR) pou-

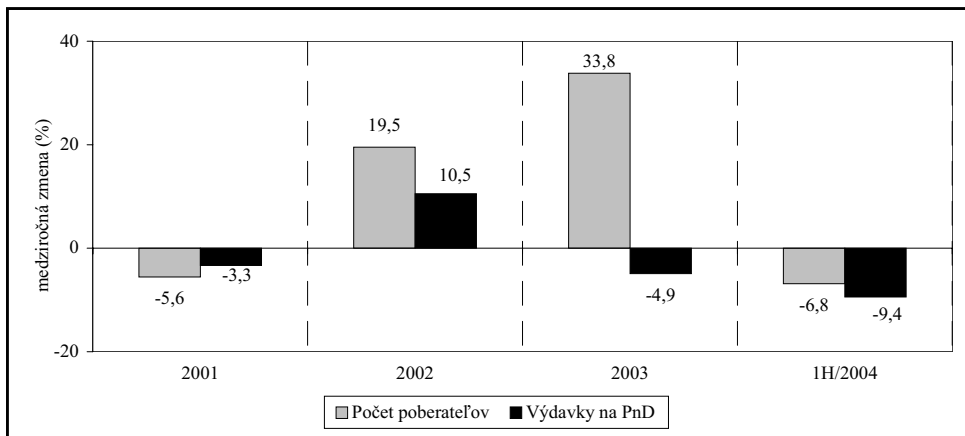
žité na poskytovanie daňového bonusu pre zárobkovo činných rodičov (pozri časť 2.3.2 *Podpora rodín v rámci daňového a odvodového systému*).

Diametrálne rozdielny vývoj však bol zaznamenaný v prípade počtu poberateľov. Kým v roku 2003 sa ich počet podstatne zvýšil, tak v prvom polroku 2004 došlo k jeho poklesu (pozri graf 2). Obdobne to bolo aj v počtoch detí, na ktoré dostávali rodičia prídavky na deti.

Výrazne rozdielna medziročná zmena medzi počtom poberateľov prídavkov na deti a dynamikou výdavkov na ne v roku 2003 (ako jedinom za ostatné štyri roky) prezrádza silnejší vplyv iných faktorov na objem výdavkov ako počtu poberateľov. V roku 2004 (obdobne ako napríklad v rokoch 2001 – 2002) sa potvrdzuje priamy vplyv (zmien) počtu poberateľov a počtu detí na zmeny v objemoch výdavkov.

Hlavné faktory poklesu výdavkov na prídavkov na deti v roku 2003 spočívali v legislatívnych zmenách v rámci novely zákona o prídavku na deti s účinnosťou k 1. januáru 2003 – výraznejšieho zníženia výšky prídavku na dieťa (na jednotných 270 Sk), zvýšenia nároku na príspevok k prídavku na dieťa pre osoby, ktorých príjem a príjem s nimi spoločne posudzovaných osôb neprekročí 2,2-násobok životného minima (vo dvoch pásmach) a iné. Na zvýšený počet poberateľov v roku 2003 pôsobila obdobne ako v roku 2002 zmena predstavujúca vyššie nároky na dávku z dôvodu jej poskytovania na všetky nezaopatrené deti. Podmienenosť získavania prídavku na dieťa jeho riadnou školskou dochádzkou v prvom roku ešte nemala taký vplyv, ktorý by kompenzoval vyššie uvedenný vplyv a spôsobil pokles počtu poberateľov.

Sprísnenie podmienok vyplácania dávok sa však spolu s inými faktormi prejavilo v roku 2004 v poklese počtu poberateľov a tiež vo výraznejšom znížení výdavkov na prídavky na dieťa (pozri graf 2). Na pokles výdavkov malo pravdepodobne vplyv aj zrušenie

**Graf 2****Medziročné zmeny počtu poberateľov a objemu výdavkov na prídavky na deti****Poznámka:**

1. Hodnoty prepočítané do roku 2003 (vrátane) aj so zahrnutím príspevku k prídavkom na dieťa. V roku 2004 už nie, keďže príspevok k prídavku na dieťa bol k 1. januáru 2004 zrušený.

2. Hodnoty o poberateľoch dávok zodpovedajú priemerným mesačným údajom v príslušnom období.

PnD – prídavok na dieťa; 1H – prvý polrok.

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; prepočty a graf autori.

príspevkov k prídavku na dieťa (keďže je predpoklad významného podielu menej majetných poberateľov). Tento pokles nekompenzovalo zvýšenie prídavku na deti o 230 Sk na plošných 500 Sk mesačne. Okrem opätovného zavedenia jednotnej výšky prídavkov na deti bez ohľadu na príjem sa v roku 2004 zvýšila podpora zamestnaným rodičom daňovým bonusom (podrobnejšie v časti 4.2. *Podpora rodín v rámci daňového a odvodového systému*).

Okrem principiálne ťažko zdôvodniteľnej jednotnej výšky prídavkov na deti vláda ponechala poskytovanie dávky aj rodičom s dospelými (študujúcimi) „deťmi“ (od 18 do 25 rokov). Zjednodušilo sa vyplácanie dávok, keďže namiesto troch inštitúcií ich už vypláca iba jedna.

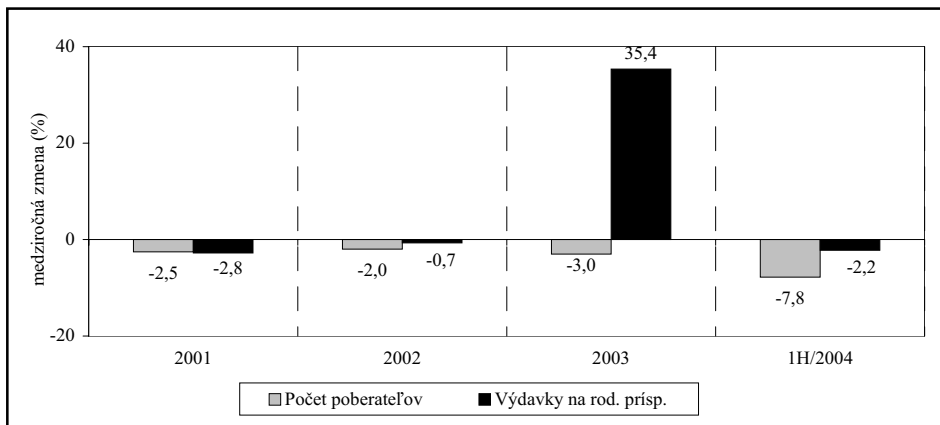
#### 4.1.2. Aktuálny vývoj a opatrenia v rodičovskom príspevku

Popri prídavkoch na deti je druhou podstatnou dávkou v rámci podpory rodiny rodičov-

ský príspevok. Slúži však na podporu celodennej starostlivosti o dieťa do troch rokov alebo o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom do šesť rokov.

Výdavky na rodičovský príspevok sa po roku 2003 (keď výrazne „podskočili“) opätovne vrátili do klesajúceho trendu z predchádzajúcich rokov. To platí aj pre každoročný pokles poberateľov tejto dávky (graf 3). Možno pozorovať aj určité zníženie podielu tých, poberateľov rodičovského príspevku, ktorí sú zároveň poberateľmi dávky sociálnej pomoci (od roku 2004 dávky v hmotnej núdzi): v roku 2003 bol ich priemerný mesačný počet na úrovni takmer 10 % všetkých poberateľov rodičovského príspevku, v prvom polroku 2004 ich však bolo už iba 4,5 %.

Každoročne klesajúci počet poberateľov aj objemu výdavkov na túto dávku spôsobuje dlhodobu pretrvávajúcu klesajúca pôrodnosť, vyšší vek pri uzatváraní manželstiev a narodení prvých detí, väčší časový odstup medzi jednotlivými pôrodnami. Pokles počtu poberateľov, ako aj výdavkov, na rodičovský príspe-

**Graf 3****Porovnanie dynamiky vývoja poberateľov a výdavkov na rodičovský príspevok**

**Poznámka:** Hodnoty o poberateľoch dávok zodpovedajú priemerným mesačným údajom v príslušnom období. 1H – 1. polrok.

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; prepočty a graf autori.

vok súvisí aj s novelou tohto zákona (s účinnosťou k 1. januáru 2003), ktorou sa zrušilo poskytovanie rodičovského príspevku rodičovi, ktorý súčasne poberá peňažnú pomoc v materstve a skrátilo sa obdobie nároku druhého rodiča na uplatnenie si nároku na príspevok (dovršením troch mesiacov veku dieťaťa).

Na výrazný nárast výdavkov rodičovského príspevku v roku 2003 pôsobilo zvýšenie výšky príspevku z 2 740 na 3 790 Sk mesačne (úroveň životného minima v tom čase).

V ostatných rokoch sa tiež uplatňuje znížená sadzba príspevku vo výške 1 200 Sk na mesiac pre osobitné skupiny poberateľov príspevku na rodičovský príspevok:

- vykonávajúcich popri starostlivosti o dieťa aj zárobkovú činnosť,
- poberajúcich dávku nemocenského poistenia (okrem peňažnej pomoci v materstve),
- druhého rodiča, ak obidvaja rodičia poberajú príspevok po dobu jedného mesiaca.

Na túto zníženú sadzbu si uplatňovalo v prvom polroku 2004 nárok 20 478 osôb, čo predstavovalo približne 16,5-percentný podiel zo všetkých poberateľov.

#### 4.2. PODPORA RODÍN V RÁMCI DAŇOVÉHO A ODVODOVÉHO SYSTÉMU

Najvýznamnejšou zmenou podpory rodín v rámci daňového systému na Slovensku je od roku 2004 uplatňovaný daňový bonus. Mal by byť náhradou zrušenej nezdaniteľnej časti dane na vyživované dieťa (do konca roka 2003 vo výške 16 800 Sk) a doplnením plošného prídavku na dieťa. Zamestnaný rodič s príjmom nad šesťnásobok minimálnej mzdy si môže na každé dieťa odpočítať zo svojej daňovej povinnosti 4 800 Sk ročne (400 Sk mesačne). Bonus si môže uplatniť rodina, v ktorej aspoň jeden z rodičov pracuje. Zámerom vlády bolo popri univerzálnom prídavku na deti selektívne podporiť rodiny, u ktorých je snaha o pracovnú aktivitu.

Okrem daňového bonusu sa v rámci „rovnej dane“ z príjmu fyzických osôb uplatňuje vyššia nezdaniteľná časť základu dane za manželku (manžela), ak nemá príjem na úrovni 19,2-násobku výšky životného minima (predtým 12 000 Sk). Ak manželka (manžel) má príjmy, ktoré však nedosahujú nezda-

niteľné minimum, môže si daňovník uplatniť takto vzniknutý rozdiel.

V protirečení s akoukoľvek snahou o rodinnú politiku je zákon, upravujúci fond náhradného výživného. Po tom, ako súčasná vláda po mesiaci svojho fungovania zrušila obdobný zákon (i keď štedrejší), prijali poslanci v polovici roka 2004 opätovne takúto normu, garantujúcu kompenzáciu rodičovi, ktorému partner neplatí výživné -(viac v časti 6.3. *Problémy v systéme podpory rodín s deťmi*).

Nielen do daňového systému sa počas roka včlenili prvky podpory rodín. Parlament tiež prijal zákon o sociálnom poistení, ktorý poslancovou novelou zaviedol úľavu zo sadzby odvodov vo výške 0,5 percentuálneho bodu na dieťa (tzv. odvodový bonus).

## 5. DÔCHODKOVÉ A NEMOCENSKÉ POISTENIE

Práve sociálne odvody (tzv. sociálne poistenie) sú značnou finančnou záťažou pre ekonomicky aktívne obyvateľstvo a z nich financované systémy boli aj v roku 2004 jedným z najväčších problémov verejných financií (viac v časti 5.1.1. *Aktuálny vývoj v dôchodkovom systéme*).

Vzhľadom na rozsah a zameranie kapitoly venujú autori prioritnú pozornosť dominantnému dôchodkovému zabezpečeniu (poisteniu) a spolu s ním aj nemocenskému poisteniu.<sup>9</sup> Cez tieto dva najväčšie fondy sa v roku 2003 prerozdeleno až takmer 95 mld. Sk, čo zodpovedalo 7,9 % hrubého domáceho produktu (HDP).

### 5.1. DÔCHODKOVÝ SYSTÉM

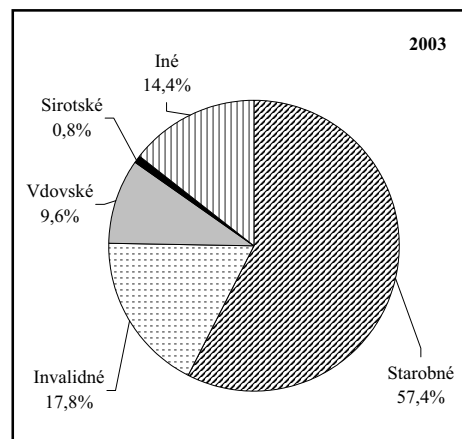
#### 5.1.1. Aktuálny vývoj vo verejnom dôchodkovom systéme

Opodstatnenosť zamerania na verejný dôchodkový systém potvrdzujú aktuálne čísla

o jeho váhe: v roku 2003 a v prvom polroku 2004 bolo pre cca 1,2 milióna dôchodcov vyplatených necelých 1,5 milióna dôchodkov. Ich objem zodpovedal v roku 2003 približne 87 mld. Sk (7,2 % HDP) a v prvom polroku 2004 objemu na úrovni takmer 47 mld. Sk. Výdavky na financovanie verejného a priebežného dôchodkového systému neustále rastú, predovšetkým výdavky na starobné dôchodky.

Starobné dôchodky sa pritom podieľajú najväčšou váhou na celkových výdavkoch a v ostatnom období sa ich váha aj zvyšovala na 57,4 % v roku 2003 (pozri graf 4), v porovnaní s napríklad 52,9 % v roku 2002, či len 48,7 % v roku 2001. Predstavujú v rámci dôchodkového systému najvýraznejší finančný problém, ktorý sa aj preto stal prioritou v dôchodkovej reforme. Druhou najväčšou zložkou a adeptom na riešenie vo verejnom dôchodkovom systéme sú invalidné dôchodky (s 17,8-percentnou váhou v roku 2003).

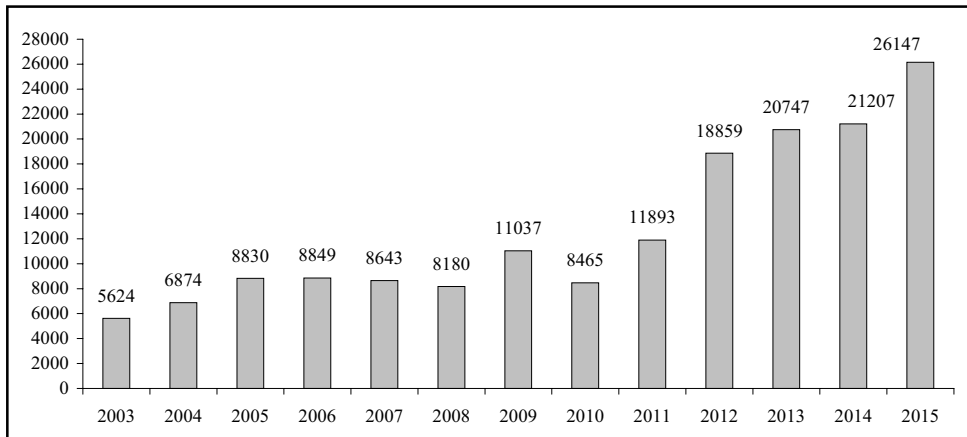
**Graf 4**  
Štruktúra výdavkov vo verejnom dôchodkovom systéme SR



Zdroj: Sociálna poisťovňa, 2004; graf autori.

Priamymi faktormi obdobného zvyšovania dôchodkov sú predovšetkým:

- demografické faktory (starnutie populácie),
- nárast výšky dôchodkov.

**Graf 5****Zvyšovanie počtu obyvateľov nad 65 rokov**

**Poznámka:** Údaje v grafe zobrazujú nárast počtu ľudí vo veku nad 65 rokov v príslušnom kalendárnom roku.

**Zdroj:** Infostat, 2002; prepočty a graf autori.

Aj keď je populácia na Slovensku mladá (oproti najmä západným krajinám), v súčasnosti pozorujeme jej starnutie a v blízkej budúcnosti sa očakáva prudký nárast počtu a váhy starších obyvateľov v spoločnosti. Podľa prognózy Infostatu (prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050) by sa mal počet starších výrazne zvyšovať (graf 5). To bude tlačiť nielen na rast nárokov na financovanie dôchodkov, ale aj dlhodobej starostlivosti zdravotne oslabených starších ľudí (pozri tiež kapitolu *Populačný vývoj v SR*).

Zvyšovanie dôchodkov však nemá v ostatných rokoch výraznejší vplyv na rast výdavkov. To platí najmä pre rok 2003, v ktorom sa dokonca dôchodky zvýšili v menšej miere ako bola inflácia, zatiaľ čo napríklad v roku 2000 poslanci odhlasovali nielenže vyššie zvýšenie dôchodkov ako bola inflácia, ale rast dôchodkov v tom roku prevýšil aj rast miezd. Priemerná výška starobného dôchodku (sólo) dosiahla ku koncu roka 2003 sumu 6 503 Sk (u žien 5 971 Sk a u mužov 7 110 Sk) a v prvom polroku 2004 sa zvýšil na 6 745 Sk. Zvýšenie dôchodkov v roku 2004 bolo uskutočnené v dvoch fázach – vo februári a v decembri. Miera náhrady hrubej

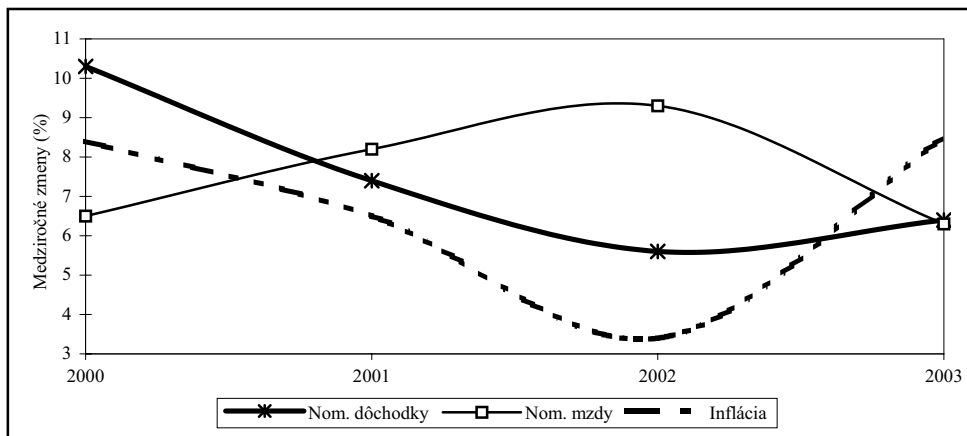
mzdy starobným dôchodkom (podiel dôchodok/hrubá mzda) predstavovala v roku 2003 úroveň 45,26 % a podľa odhadu MPSVR SR (*Správa o...*, 2004) sa do konca roka 2004 zníži na 44,54 %.

Keďže príjmy z odvodov do verejného dôchodkového systému už niekoľko rokov nestačia (napriek ich príliš vysokej sadzbe) financovať rastúce výdavky, dostáva sa fond dôchodkového zabezpečenia pravidelne do deficitu. Mínusové hospodárenie v tomto fonde sa ešte prehĺbilo v roku 2004. Podľa dostupných odhadov zo začiatku decembra 2004 sa dokonca predpokladá, že koncoročné hospodárenie vo fonde dôchodkového zabezpečenia môže skončiť až s deficitom na úrovni takmer 17 mld. Sk. Nepomôže dokonca ani presúvanie z iných fondov Sociálnej poisťovne (SP), „tradične“ z fondu nemocenského zabezpečenia.

V roku 2004 sa kumulovalo viacero faktorov, ktoré spôsobili takéto nepriaznivé hospodárenie vo fonde dôchodkového zabezpečenia SP: nezvládanie vymáhania dlžných súm za poisťné, jednorazové vyplatenie kompenzácie dôchodcov (každému po 1 000 Sk) a iné. Spôsobujú sa tým problémy celým



**Graf 6**  
**Porovnanie vývoja dôchodkov, miezd a inflácie**



**Zdroj:** Sociálna poisťovňa; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

verejným financiam. Podstatná je však finančná a funkčná neudržateľnosť dominantného verejného systému s priebežným financovaním. To je navyše zvýrazňované problémom rastúceho pomeru poberateľov k prispievateľom (miera závislosti). V roku 2003 predstavoval až cca 55 %. Podľa oficiálnych prognóz sa predpokladá v nasledujúcich rokoch prudké zvyšovanie tohto pomeru a o vyše 10 rokov až prevyšovanie počtu poberateľov nad prispievateľmi.

### 5.1.2. Aktuálny vývoj v doplnkovom dôchodkovom poistení

Dobrovoľné schémy v dôchodkovom systéme na Slovensku – reprezentované v roku 2004 iba doplnkovým dôchodkovým poistením – sú stále nedostatočne rozvinuté, najmä pre prílišnú váhu verejného piliera. Aj v kontexte daňových zvýhodnení príspevkov zamestnancov a zamestnávateľov (štát podporuje systém doplnkového dôchodkového poistenia daňovými úľavami do výšky 10 % ročného príjmu, najviac však do výšky 24 000 ročne) rastie záujem o doplnkové dôchodkové poistenie. Počet poistencov sa vo všetkých piatich reálne fungujúcich doplnko-

vých dôchodkových poisťovniach (DDP)<sup>10</sup> spolu zvýšil v roku 2003 o necelých 95 000 (o 20,7 %) a v prvom polroku 2004 o ďalších takmer 28 000 na 580,1-tis.

Objem ich príjmov sa zvýšil o 2,2 mld. Sk na celkové zdroje od začiatku činnosti na 12,1 mld. Sk. Zaujímavým ukazovateľom je miera výnosnosti na jedného poistenca. Za všetky DDP spolu dosiahla ku koncu prvého polroka 2004 výšku 4 643 Sk na jedného poistenca. Dynamicky sa vyvíjajú aktíva týchto subjektov, keďže sa ich hodnota zvýšila z 0,02 % k HDP z roku 1997 na 0,95 % HDP (12,5 mld. Sk) v roku 2004 (pozri *Správa o...*, 2004).

Na druhej strane platí, že objem vyplatených dôchodkov je zatiaľ nízky: od začiatku činnosti ku koncu prvého polroka 2004 na úrovni 2,1 mld. Sk pre približne 191 000 klientov.

### 5.1.3. Hlavné legislatívne zmeny v dôchodkovom systéme<sup>11</sup>

Rok 2004 bol kľúčový rok, v ktorom sa na Slovensku zrealizovali ostatné legislatívne kroky, zabezpečujúce naštartovanie dôchodkovej reformy k 1. januáru 2005. Zmeny spo-

čívajú v transformácii súčasného systému smerom k systému trojpilierovému, konkrétne:

- A) v úpravách verejne spravovaného a priebežne financovaného piliera s povinnými odvodmi smerom k väčšej zásluhovosti – 1. pilier (zákon o sociálnom poistení);
- B) v zavedení (od r. 2005) druhého piliera, povinného, kapitalizačného (sporivého) na osobných účtoch sporiteľov a financovaného odvodmi na starobné sporenie – 2. pilier (zákon o starobnom dôchodkovom sporení);
- C) v nepriamej podpore dobrovoľných dôchodkových schém – 3. pilier (zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení).

#### **Ad. A) Vybrané úpravy v priebežnom systéme (1. pilier)**

Medzi hlavné zmeny, ktoré vyplývajú z nového zákona o sociálnom poistení vo vzťahu k verejnému dôchodkovému systému, patria:

- určité zvýšenie závislosti dôchodkov od zaplatených príspevkov a mierne zvýšenie zásluhovosti;
- úprava podmienok nároku na starobný dôchodok a postupné zvýšenie veku odchodu do dôchodku pre mužov aj ženy na 62 rokov;
- nový (automaticky nastavený) systém valorizácie dôchodkov;
- zvýšenie sadzieb odvodov na dôchodkové poistenie a rozšírenie vymeriavacieho základu, ako aj rozdelenie jednotlivých sadzieb odvodov na dôchodkové poistenie podľa účelu (starobné, invalidné).

Základnou zmenou zákona o sociálnom poistení vo vzťahu k dôchodkom je posilnenie zásluhovosti. To sa aj čiastočne zrealizovalo, najmä prostredníctvom osobných mzdových bodov. Ten vyjadruje pomer priemernej ročnej mzdy poistenca a priemernej mzdy v ekonomike SR. Poistenec s minimálnou mzdou bude mať osobný bod 0,4; poistenec s priemernou mzdou 1 a poistenec

s trojnásobkom priemernej mzdy bude mať osobný bod vo výške 3 (ako maximum v systéme). V rokoch 2004 až 2007 sa však použijú redukované osobné body – ako prevencia príliš rýchleho nárastu alebo poklesu dôchodkov po zavedení reformy.

Každý poistenec bude mať svoje dôchodkové konto (kde bude mať prehľad o zaplatených odvodoch, o výške budúceho dôchodku a podobne). Nezaviedol sa však systém s individuálnymi „virtuálnymi“ účtami – NDC (Notional Defined Contribution)<sup>12</sup>. NDC systém (aj keď stále priebežný) podstatne viac zohľadňuje väzbu medzi odvodenými príspevkami, dobou ich odvádzania a výškou dôchodku poistenca.

Výška starobného dôchodku z prvého piliera bude do značnej miery závisieť nielen od priemernej mzdy poistenca, ale aj od počtu odpracovaných rokov a od aktuálnej dôchodkovej hodnoty ku dňu vzniku nároku na výplatu dôchodku.<sup>13</sup>

Podmienkou na priznanie nároku na dôchodok je aspoň desať rokov prispievať do systému. Vek odchodu do dôchodku bude 62 rokov, jednotne u mužov aj žien. Začne sa uplatňovať u mužov narodených v roku 1946 a neskôr a u žien v roku 1962 (resp. napríklad u bezdetnej ženy narodenej v roku 1953). U starších ľudí v súčasnosti preddôchodkovom veku sa bude každoročne navyšovať o deväť mesiacov.

Nesporným pozitívom tejto legislatívnej zmeny je automatické valorizovanie výšky dôchodkov o percento, ktoré je priemerom medziročného rastu priemernej mzdy a medziročného rastu spotrebiteľských cien. Tým sa eliminuje politický vplyv na výšku dôchodku.

Na druhej strane je vážnym negatívom nielen v kontexte verejného a priebežného piliera, ale dôchodkovej reformy ako takej zvýšenie celkovej sadzby odvodov na dôchodkové poistenie z 28 % na 28,75 % (v prípade bezdetného poistenca) a rozšírenie vymeriavacieho základu (z 32 000 Sk na trojná-

sobok priemernej mzdy), z ktorého sa platia odvody (viac v časti 6. *Hlavné problémy sociálnej sféry*).

**Ad. B) Zavedenie povinného, súkromného, kapitalizačného sporenia (2. pilier)**

Príliš vysoké odvodové zaťaženie nezniží ani zákonom o starobnom dôchodkovom sporení novovytvorený systém kapitalizačného sporenia v dôchodcovských správcovských spoločnostiach (DSS). Povinne totiž budú musieť sporiť prostredníctvom úhrady zamestnávateľa 9 % z vymeriavacieho základu na svojom osobnom účte v niektorej z DSS (jednotlivé DSS sú uvedené v prílohe 1 kapitoly *Celkový ekonomický vývoj*) občania, ktorí v roku 2005 vstupujú na trh práce. Zvyšných 19,75 % bude musieť (aj so svojím zamestnávateľom) platiť do SP. Ostatní budú mať možnosť si od 1. januára 2005 do 30. júna 2006 rovnako rozložiť platby medzi SP a DSS alebo celý odvod platiť naďalej iba do SP (rozhodnúť sa o vstupe do druhého piliera nebude možné po 30. júni 2006).

Zásadné postavenie v druhom pilieri budú mať súkromné akciové spoločnosti – DSS. Ich úlohou je najmä spravovať a zhodnocovať dôchodkové aktíva v nimi vytvorených troch rôznych dôchodkových fondoch (rastovom,

vyváženom a konzervatívnom) a môžu vyplácať dôchodok. Zo zákona o starobnom dôchodkovom sporení vyplýva príliš veľa regulácií, ktoré sa týkajú ich vstupu do odvetvia, investovania a podnikania. Musia mať napríklad od vzniku troch fondov do 18 mesiacov 50 000 klientov v nich, inak bude na takú DSS uvalená nútená správa. Požadované základné imanie DSS je 300 miliónov Sk.

Väčšinu regulačných opatrení voči investovaniu a/alebo podnikaniu DSS poslanci NR SR v rámci novely zákona o sociálnom poistení zmiernili, žiadne však nezrušili, napríklad:

- povinný podiel investovania prostriedkov kapitalizačného piliera na Slovensku minimálne na úrovni 30 % (pôvodne bolo až 50 %);
- povinný vyšší výnos vyváženého fondu dôchodkovej správcovskej spoločnosti ako 70 % (namiesto pôvodných 80 %) priemeru výnosov fondov všetkých DSS (ak nedosiahne, tak je DSS povinná previesť adekvátne prostriedky z vlastného majetku);
- povinný vyšší výnos rastového fondu DSS voči priemernej výnosnosti všetkých DSS ako 50 % (predtým 70 %).

Dohľad nad subjektmi a fungovaním starobného dôchodkového sporenia sa dostáva

**Tabuľka 2**

**Porovnanie sadzieb povinných platieb na dôchodkové poistenie/sporenie pred a po reforme (príklad zamestnanca, ktorý vstúpil do 2. piliera, v %)**

Povinné odvody	Do 31. 12. 2003			Od 1. 1. 2005		
	Zamestnanec	Zamestnávateľ	Spolu	Zamestnanec	Zamestnávateľ	Spolu
Starobné poistenie (PAYG v SP)				0 – 4,0*	5,0**	5,0 – 9,0*
Invalidné poistenie (PAYG v SP)	6,4	21,6	28,0	3,0	3,0	6,0
Rezervný fond solidarity (v SP)	–	–	–	–	4,75	4,75
Spolu do SP				3,0 – 7,0*	12,75	15,75 – 19,75*
Starobné sporenie (kapitalizačné v DSS)	–	–	–	–	9,0	9,0
SPOLU	6,4	21,6	28,0	3,0 – 7,0*	21,75	24,75 – 28,75*

**Poznámka:** \* – odvody na starobné poistenie si môže zamestnanec (jeden zo živiteľov v rodine) znížiť za každé nezaopatrené dieťa o 0,5 %.

\*\* – za predpokladu účasti na povinnom starobnom dôchodkovom sporení.

SZČO – samostatne zárobkovo činná osoba, PAYG – priebežný systém financovania dôchodkov, SP – Sociálna poisťovňa.

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; prepočty a tabuľka autori.

pod Úrad pre finančný trh (UFT). Aj v tomto – súkromne spravovanom – pilieri dostala významné úlohy Sociálna poisťovňa (vedenie registra poistencov/spotriteľov, výber odvodov, či vyplácanie osobitných výdavkov z tzv. rezervného fondu solidarity).

### **Ad C) Úpravy v doplnkovom dôchodkovom poistení**

Poslednou legislatívnou zmenou v rámci dôchodkovej reformy bolo prijatie zákona o doplnkovom dôchodkovom sporení (október 2004). Ide o tretí pilier – jediný dobrovoľný, navyše iba doplnkový. To pretrvá aj naďalej, keďže prvé dva piliere znamenajú okrem iného príliš veľkú finančnú záťaž pre občanov.

Kľúčovými cieľmi tohto zákona bolo preto zvýšenie dôvery ľudí v tento segment a záujmu doň vstupovať jeho úpravami, najmä:

- sprehľadnením vzťahov v DDP s jednoznačným oddelením vkladov spotriteľov od majetku poisťovní;
- zavedením niektorých motivačných prvkov (aj keď relativizovaných inými obmedzeniami);
- zjednotením a zefektívnením dohľadu nad DDP.

DDP sa preto budú musieť počas transformačného obdobia (do konca roka 2005) zmeniť na doplnkové dôchodkové spoločnosti (DDS), teda štandardné správčovské spoločnosti (akciové spoločnosti), ktoré majú špecializované fondy (obdobne ako v prípade investičných spoločností). Tým by sa mala zabezpečiť väčšia prehľadnosť vo vlastníckych vzťahoch a mali jasne by sa oddeliť prostriedky v majetku DDS a vkladov spotriteľov. V dôsledku toho sa očakáva vyššia bezpečnosť a aj dôvera občanov v túto formu sporenia.

Zákonom sa rozširuje možnosť uplatniť si daňovú úľavu aj na životné poistenie, podielové investovanie a dlhodobé účelové vklady v bankách a poisťovniach. Zamestnancovi však umožňuje si odpočítať od základu dane z príjmov do výšky 10 %, maximálne

iba do 12 tisíc Sk (na rozdiel od doterajších 24 000 Sk).

Nezanedbateľnou zmenou je tiež integrovanie dohľadu nad nimi z MF SR a MPSVR SR na UFT. Návrh tak do príspevkovo definovaného systému, ktorým by doplnková dôchodková schéma mala byť, vnáša prvok pre-rozdeľovania. Zo systému majú byť vyplácané dva druhy dávok: dôchodok a odstupné.

## **5.2. AKTUÁLNY VÝVOJ A LEGISLATÍVNE ZMENY V NEMOCENSKOM POISTENÍ**

Na vyplácanie dávok nemocenského poistenia bol v roku 2003 potrebný takmer rovnaký objem prostriedkov ako v roku 2002 – 8,6 mld. Sk. Platí pritom trend poklesu počtu dávok a poberateľov u všetkých druhov dávok nemocenského poistenia (nemocenského, podpory pri ošetrovaní člena rodiny, peňažná pomoc v materstve a vyrovnávací príspevok v tehotenstve).

Pre nemocenské ako najväčšiu položku v dávkach nemocenského poistenia (podieľajúcej sa približne 83 percentami na celkových výdavkoch) sa potvrdzuje od polovice roka 1999 klesajúci trend počtu poberateľov tejto dávky. S najväčšou pravdepodobnosťou to súvisí so zmenami v roku 1998, keď bola nemocenská dávka stanovená na 90 % z 350 Sk a s následným nevalorizovaním tejto dávky. Znižovanie jej reálnej hodnoty tak opodstatnene tlačilo na znižujúcu sa práceschopnosť na Slovensku.

Percento pracovnej neschopnosti sa tak mierne znižuje (zo 4,6 % v roku 2002 na 4,57 % v roku 2003 a na 3,9 % v prvom polroku 2004). V niektorých regiónoch (práve s vyššou mierou nezamestnanosti) však ostáva príliš vysoká (napríklad v okrese Stropkov 10,8 a v okrese Stará Lubovňa až 12,1 v prvom polroku 2004).

Na zníženie výdavkov aj príjmov SP na nemocenské a na pravdepodobne diferencova-

né zvýšenie nákladov pre zamestnávateľov v roku 2004 mali podstatný vplyv prijaté kroky v zákone o sociálnom poistení a nadväzne naň v zákone o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti (s účinnosťou k 1. januáru 2004). Určilo sa nimi totiž, že počas prvých desiatich dní dočasnej pracovnej neschopnosti musí zamestnancovi platiť nemocenskú jeho zamestnávateľ, nie ako doteraz – Sociálna poisťovňa. Výška dávky sa rozdelila podľa času – do troch dní na 25 % z vymeriavacieho základu a od štvrtého do desiateho dňa na 55 %. Po jedenástom dni už bude platiť SP, taktiež 55 % z vymeriavacieho základu. Maximálna doba poberania dávky pri práceneschopnosti sa určila na 52 týždňov.

Zvýšené náklady zamestnávateľov by im malo kompenzovať zníženie odvodov na nemocenské poistenie z 3,4 % na 1,4 %.

## 6. HLAVNÉ PROBLÉMY SOCIÁLNEJ SFÉRY

Napriek nespochybniteľným prínosom viacerých aktuálne prijatých a realizovaných opatrení v sociálnej sfére pretrvávali, vznikli, prípadne sa aj prehĺbili niektoré problémy. Na podstatné z nich a rámcovo aj na možnosti ich riešenia poukazuje nasledujúca časť kapitoly.

### 6.1. PROBLÉMY V SYSTÉME RIEŠENIA NEZAMESTNANOSTI

Zásadnú cestu k riešeniu problému nezamestnanosti vidia autori kapitoly v čo najširšom uvoľnení priestoru pre súkromnú iniciatívu podnikateľských subjektov v trhovom prostredí, v znižovaní daňového a odvodového zaťaženia a v znižovaní miery regulácií zo strany verejnej sféry.

Nezamestnanosť je prirodzenou súčasťou trhovej ekonomiky, a preto sú snahy o plnú

zamestnanosť iluzórne. Krátkodobá nezamestnanosť ako sprievodný jav zmeny pracovného miesta zamestnancom, obmeny zamestnancov zamestnávateľom, či vznikania, zanikania, rozvoja a útlmu firiem nie je sama o sebe negatívnym javom. Ako nepodstatnená sa preto javí štátom vynucovaná solidarita v tejto oblasti spočívajúca v povinnom poistení v nezamestnanosti. Za pozitívne možno považovať, že sa poistenie v nezamestnanosti stalo dobrovoľné pre samostatne zárobkovo činné osoby, princíp dobrovoľnosti by však bolo správne rozšíriť aj na zamestnancov. Ďalšou pozitívnou zmenou je posilnenie princípu zásluhovosti, spočívajúceho v tom, že existuje súvislosť medzi tým, koľko poistenec do systému vkladá a koľko z neho v prípade potreby čerpá. Princípiálnym riešením by však bolo, aby aj miera ochrany, v tomto prípade výška vymeriavacieho základu, bola ponechaná na slobodné rozhodnutie samotného občana.

Viacere negatívne sociálne javy sú spojené s nezamestnanosťou, ktorá má dlhodobý charakter. Ani vo vzťahu k nej by však „starostlivosť štátu“ nemala nahrádzať osobnú zodpovednosť jednotlivca za svoj život. Štátne zásahy bývajú aj v tejto sfére málo efektívne, a preto je žiaduce obmedziť ich na minimálnu nevyhnutnú mieru. Tá by mala spočívať v pomoci objektívne znevýhodneným občanom, najmä občanom so zmenenou pracovnou schopnosťou v dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia. Nástroje aktívnej politiky trhu práce uplatňované od roku 2004 sú adresnejšie v porovnaní s dovtedajšími nástrojmi, naďalej však pretrváva nadmerná viera v účinnosť štátnych zásahov. Riešenia dosiahnuté takýmto spôsobom bývajú nákladné a obvykle len dočasné.

Napriek úlohe obcí napríklad v organizovaní obecných služieb, ktoré slúžia aj ako aktivácia nezamestnaných, ostáva celkový systém aktívnej politiky trhu práce centralizovaný. Podľa autorov kapitoly by bolo lepším riešením systém služieb zamestnanosti od-

štátní a decentralizovať a miesto štátnej správy ho ponechať v kompetencii samosprávnych krajov a obcí, a to nielen čo sa jeho výkonu, ale aj určovania konkrétnych nástrojov týka. Za jednoznačné negatívum možno považovať, že nebola úplne zrušená regulácia súkromných subjektov poskytujúcich služby zamestnanosti na komerčnej báze.

Pozitívne je potrebné hodnotiť znižovanie vplyvu odborov na politiku trhu práce a sociálnu politiku vôbec, predovšetkým zrušenie zákona o tripartite. Podľa autorov kapitoly by však bolo potrebné zrušiť nielen zákon, ale aj samotnú tripartitu ako stály inštitút, čo nevyklučuje ad hoc rokovania predstaviteľov vlády s odbormi alebo zamestnávateľmi.

Pracovné právo v SR sa stalo po novele Zákonníka práce v roku 2003 pružnejšie. Miera regulácie pracovnoprávných vzťahov je nižšia v porovnaní s inými krajinami EÚ, podľa autorov kapitoly je však naďalej neodôvodnene vysoká. V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na hroziace negatívne dôsledky prípadnej harmonizácie pracovného práva, či iných oblastí sociálnej politiky v rámci EÚ. Dôsledkom by pravdepodobne bola vyššia miera regulácie a menej efektívny sociálny systém aj na Slovensku. Takéto snahy je potrebné ostro odmietiť a brániť sa im.

## 6.2. PROBLÉMY V SYSTÉME RIEŠENIA HMOTNEJ NÚDZE

Základný problém pri vysporiadavaní sa s problematikou chudoby spočíva v paternalistických očakávaniach a v pasivite jednotlivcov a v nedostatočne rozvinutých prirodzených formách solidarity v spoločnosti.

Nový systém pomoci v hmotnej núdzi predstavuje v porovnaní s dovtedajším modelom sociálnej pomoci pozitívny posun smerom k väčšej miere osobnej zodpoved-

nosti a vytvára tlak na väčšiu aktivitu a iniciatívu jednotlivcov. Sprísnenie podmienok pre poberanie dávok, zväčšenie rozdielu medzi príjmami z pracovnej činnosti a zo sociálneho systému, ako aj motivačný prvok v podobe aktivačného príspevku sú z pohľadu autorov kapitoly pozitívnymi opatreniami.

Ako problematický možno hodnotiť spôsob zavedenia nového systému v stave nepripravenosti veľkej časti obecných samospráv na vytváranie podmienok pre aktivitu nezamestnaných, ktorá je predpokladom pre zvýšenie základnej dávky v hmotnej núdzi o aktivačný príspevok. Zvýšenie sumy aktivačného príspevku o 50 % štvrt' roka po jeho zavedení signalizuje, že stanovenie jeho výšky nebolo dostatočne podložené. Ani jeho súčasnú úroveň 1 500 Sk nemožno považovať za dostatočne motivujúcu pre skutočnú aktivizáciu nezamestnaných. Podobne je to aj s minimálnou podmienkou aktivity v rozsahu 10 hodín týždenne. Systematickejšie by podľa autorov kapitoly bolo u práceschopných nezamestnaných viazať poberanie dávky vo finančnej podobe na ich pracovnú aktivitu a výšku dávky diferencovať podľa dĺžky tejto aktivity. Občania v hmotnej núdzi, ktorí by takúto možnosť odmietli, by potom mali nárok iba na pomoc v naturálnej forme.

V riešení hmotnej núdze by bola žiaduca decentralizácia výkonu i rozhodovania až na úroveň obcí, ktoré by mohli postupovať diferencovane podľa odlišných miestnych podmienok. Zároveň by to znamenalo možnosť vyskúšania a vzájomného porovnania účinnosti rôznych modelov riešenia hmotnej núdze.

## 6.3. PROBLÉMY V SYSTÉME PODPORY RODÍN S DEŤMI

Verejná podpora a ocenenie tradičnej rodiny sú v spoločnosti opodstatnené a dôležité. Sociálna politika by však mala zabezpečovať sociálnu ochranu (aj príjmového zlyhania)

objektívne znevýhodnených a ochranu pred chudobou. Podľa autorov kapitoly by v sociálnej politike nemalo mať miesto akékoľvek univerzálne finančné zvýhodňovanie (dotovanie), teda aj transfery pre všetky rodiny (bez ohľadu na ich príjmové a majetkové pomery).

Typickým príkladom sú prídavky na deti. Po dva a pól roku neustáleho menenia prístupu (štvrtou legislatívnou zmenou) sa v roku 2004 začali uplatňovať plošné prídavky v rovnakej výške na všetky deti, teda aj na deti rodičov, ktorí ich vzhľadom k príjmu a/alebo majetku vôbec nepotrebnú. Finančovať z daní (napríklad bezdetného nízko príjmového pracovníka) rodičov s deťmi (napríklad bohatého rodiča) považujú autori za morálne a ekonomicky nesprávne, až absurdné. Takýmto prístupom sa navyše ide proti deklarovanému zámeru vyššej adresnosti v sociálnej politike a predstavuje to aj významné nároky na verejné financie. Ospravedlnením pre vládu nie je ani to, že všetky krajiny EÚ okrem Španielska a Talianska uplatňujú obdobný prístup (Zachar, 2004).

Daňový a do určitej miery aj odvodový bonus na dieťa by mohli byť v systéme podpory skôr akceptovateľnejšie, keďže priamo znižujú daň/odvod rodičovi, ktorý je zamestnaný, teda nevyžadujú ďalšie prerozdelenie cez verejné výdavky. V teoreticky čistom koncepte (princíp „negatívnej dôchodkovej dane“, ktorý teoreticky vymedzil Milton Friedman, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu v roku 1976, pozri Friedman – Friedmanová, 1992) by však mal nahradiť doterajšie prístupy. To však nie je príklad Slovenska, keď sa daňový bonus prijal ako nadstavba k prídavkom na deti.

V porovnaní s tým nie je rodičovský príspevok – ako ďalšia dávka prerozdelená z daní – tiež úplne principiálne opodstatnený. Na rozdiel od prídavkov na deti je však aspoň zameraný na cieľovú skupinu občanov, ktorí sú v určitom zmysle objektívne znevý-

hodnení. Možno ju preto do určitej miery rešpektovať ako (finančné) ocenenie „spoločnosti“ rodičovi, ktorý sa plnohodnotne (celodenne) stará o dieťa a vzdáva sa pracovného príjmu. V tomto kontexte sa javí nesystémovým poskytovaním príspevku (aj keď v nižšej výške) rodičovi, ktorý pracuje. Za nesprávne však považujeme aj to, že rodičovský príspevok sa neposkytuje na dieťa počas celého predškolského veku (ale iba do troch rokov) a že je vyplácaný iba z výšky zodpovedajúcej životnému minimu, a nie z náhrady pracovného príjmu, napríklad z nateraz existujúcej minimálnej mzdy.

Zákon upravujúci fond náhradného výživného „podporuje“ nezodpovednosť neplatiteľov výživného, za záväzky ktorých musia platiť daňoví platitelia. Aktuálne prijatý zákon navyše deklaruje, že „štát“ zaplatí za neplatiteľa výživné do výšky 1,2-násobku životného minima a pre rodinu, ktorej príjem nie je väčší 2,2-násobok výšky životného minima. Táto nesystémová norma je zároveň zbytočná, keďže podľa Trestného zákona je zanedbanie vyživovacej povinnosti po dobu najmenej troch mesiacov trestným činom.

#### 6.4. PODSTATNÉ PROBLÉMY V DÔCHODKOVOM A NEMOCENSKOM SYSTÉME<sup>14</sup>

V porovnaní so zmenami v predchádzajúcich súčastiach sociálnej politiky je aktuálne štartovaná dôchodková reforma vecne komplikovanejšia a finančne podstatne náročnejšia. Jej výsledná podoba („odvážna“ v porovnaní so západnými krajinami) prináša určité zníženie verejného spravovania a priebežného financovania. Vytvorený trojpilierový systém by mal rozložiť riziko spojené s poskytovaním dôchodkov medzi trh práce a finančné trhy.

Takto realizovaná dôchodková reforma však nerieši podstatné problémy a deformácie v súčasnom dôchodkovom systéme na

Slovensku, spojené s potláčaním osobnej zodpovednosti, motivácie sporiť a zároveň predstavuje značné (aj dodatočné) náklady pre obyvateľov, ako aj pre verejnú správu.

Nový dôchodkový systém na Slovensku prináša **dva kľúčové bloky problémov**:

- zvýšenie (už dnes príliš vysokého) odvodového zaťaženia a udržanie vysoko nastavených nárokov na financovanie dávok dôchodkového zabezpečenia;
- zachovanie nadmernej váhy povinného systému, a tým nevytvorenie priestoru pre rozvoj dobrovoľných dôchodkových schém.

Dôchodkovou reformou sa zvyšujú sadzby na dôchodkové poistenie/sporenie o 0,75 % (pozri tabuľku 2). Zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu (z ktorého sa platia príspevky na dôchodkové zabezpečenie) na trojnásobok priemernej mzdy dôjde k ďalšiemu nárastu odvodového zaťaženia. Nevytvárajú sa predpoklady možného znížovania odvodov v budúcnosti. Nevyužila sa ani šanca a nepresunuli platby odvodov na zamestnanca. Napriek miernemu zníženiu sadzieb iných sociálnych odvodov (poistenia v nezamestnanosti a nemocenského) bude preto takto nastavený dôchodkový systém aj naďalej pôsobiť na udržiavanie vysokých nemzdových nákladov práce zamestnávateľov a vplývať na obmedzovanie tvorby zdrojov v ekonomike Slovenska, potrebných na investovanie, či práve na financovanie dôchodkov.

Výšku odvodov a nákladov práce dvíha aj poistenie do tzv. rezervného fondu solidarity v SP. Zdroje tohto fondu majú pritom slúžiť nielen na spolufinancovanie vznikajúceho deficitu v prvom pilieri, ale aj na úhradu škôd, ktoré vzniknú v druhom pilieri. Obidva tieto účely by však mali byť finančne vykryvané z iných zdrojov (z privatizácie, z úspor vo výdavkoch v štátnom rozpočte a podobne).

Prvý (verejný a priebežne financovaný) a druhý (súkromný a kapitalizačne financovaný) pilier sú povinné, pre všetkých obyva-

teľov prinajmenšom svojou spoločnou váhou povinnými odvodmi vo výške 28,75 %. Tým do značnej miery vytláčajú motiváciu a ochotu obyvateľov zapájať sa do dobrovoľných schém. Výraznejšiemu rozvoju dobrovoľného dôchodkového sporenia nepomôžu ani daňové zvýhodnenia, či iné formy lákania.

Ani novela zákona o sociálnom poistení počas roku 2004 sa nevyužila na podstatné redukovanie široko a vysoko nastavených nárokov v priebežnom (prvom) pilieri. Tie sú dnes značne nad rámec akceptovateľnej povinnej solidarity, financovanej ako základný štandard. Naopak, urobil sa pokus k zvýšeniu miery zásluhovosti, avšak v nedostatočnej miere. Neprikročilo sa k vytvoreniu tzv. virtuálnych účtov (NDC), ktoré viac zabezpečujú väzbu príspevkov – dôchodok jednotlivca. Prekvapením je tiež, že v situácii minimálneho odporu v spoločnosti (na rozdiel od napríklad krajín EÚ) sa nepristúpilo k výraznejšiemu zvyšovaniu veku odchodu do dôchodku.

Väčšie problémy a riziká (najmä finančné) pre obyvateľov a pre verejnú správu vyplývajú z povinne kapitalizačného piliera. Okrem problému „filozoficko-principiálneho“ (nútenia k sporeniu a nemožnosti slobodnej voľby) a metodického charakteru (spájania súkromnej správy s povinným princípom) uvedieme niekoľko vážnych praktických rizík, ktoré tento pilier môže priniesť:

- riziko vysokých (administratívnych) nákladov,
- riziko nízkych reálnych výnosov aktív,
- riziko nižších dôchodkov vo vzťahu ku mzde.

Riziko vysokých nákladov DSS v priebehu niekoľkých rokov je veľmi reálne. Vysoké náklady sú typickým sprievodným javom povinne kapitalizačných pilierov. Potvrďuje sa i to, že čím sú viac regulované vládou (čím je obmedzenejšia konkurencia), tým je tlak na náklady vyšší. Finančnou záťažou pre DSS nebude len jednorazový náklad z ich



vstupu (na základné imanie, zriaďovateľské náklady, náklady na štartovaciu reklamnú kampaň), ale aj predovšetkým dlhodobejšie nadmerné náklady na marketing, vrátane na sprostredkovateľov (až na úrovni 50 % celkových nákladov), čo vyplýva najmä nevyhnutnosti odlíšenia sa jednotlivých DSS propagáciou. Príklad Poľska je varovaním. V tomto kontexte sa zdá, že zákonom stanovená výška poplatkov na úrovni 1 % z príspevkov je nízka a bude tlak na jej zvýšenie. Oproti tomu dosahovali podľa zdroja Svetovej banky v Poľsku administratívne náklady 8 – 10 % z príspevkov, v Čile okolo 15 % a napríklad v Mexiku až 22 % (Thomay, 2004).

Nízke výnosy budú pravdepodobne v podmienkach Slovenska tiež realitou. Dôvodom sú predovšetkým regulácie investovania a spriemerovanie všetkých DSS. Novelou zákona síce došlo v priebehu roka 2004 k zmierneniu týchto regulácií, naďalej však ostali (napríklad povinnosť investovať na Slovensku minimálne 30 % do cenných papierov emitentov so sídlom v SR). Pre Slovensko bude navyše platiť, že výnosy budú brzdené aj súvisiacimi efektmi ekonomického a cenového približovania SR k EÚ. Môže mať na to vplyv inflačné znehodnotenie úspor a/alebo nižšie výnosy z dôvodu záporných reálnych úrokových sadzieb.

Vysoké náklady nového systému v spojení s nízkymi výnosmi môžu obmedzovať zvýšenie pomeru dôchodkov ku mzde. Rizikom je dokonca zníženie tohto pomeru (mieru náhrady), čo môže znásobiť rýchlejšiu rast miezd (aj v nadväznosti na zrýchlenie produktivity v ekonomike a napríklad aj približovanie sa mzdovej hladiny v SR k EÚ).

Okrem uvedených rizík vyvstávajú aj ďalšie dve riziká, ktoré môžu mať napríklad aj nasledovné vážne nepriaznivé dopady:

- fiskálna neistota – ohľadne zdrojov financovania príliš vysokých nákladov, vznikajúcich z rastúceho deficitu v 1. pilieri a zavádzania druhého piliera (v súčasnosti

vyčlenené zdroje z privatizácie postačujú iba na niekoľko rokov). Okrem úspor vo výdavkoch a privatizačných zdrojov môžu mať ďalšie zdroje (zvyšovanie dlhu a/alebo zvyšovanie daní, či sociálnych odvodov) vážne negatívne dopady na podnikateľskú a nepodnikateľskú verejnosť;

- politické riziká – napríklad v nadväznosti na fiskálnu neistotu a potenciálnu snahu budúcich vlád o financovanie nákladov reformy úvermi a/alebo vyššími daňami, prípadne snahy o opätovné posilnenie verejného piliera a vplyvu vlády na dôchodky (takéto riziko je reálne, keďže podobné predstavy o budúcom dôchodkovom systéme prezentuje politická strana s jasne najvyššími voličskými preferenciami Smer);
- nedôvera v investovanie na kapitálovom trhu (skúsenosti napríklad s tunelovaním nebankových inštitúcií), zvýraznená zápornými reálnymi úrokovými sadzbami (problém súbehu dôchodkovej reformy a integrovania sa do eurozóny);
- problémy s inštitucionálnym, organizačným a technickým zabezpečením chodu nového dôchodkového systému. Určitým rizikom je Sociálna poisťovňa, ktorá má napriek problémom v súčasnosti (napríklad s manažmentom, vymáhaním pohľadávok, či informačným zabezpečením) plniť náročnejšie úlohy aj vo vzťahu k súkromnému, druhému pilieru. Má napríklad vyberať odvody od zamestnávateľov a následne ich posielat DSS.

V nemocenskom poistení prijaté legislatívne zmeny – predovšetkým presun vyplácania prvých desať dní práceneschopnosti zamestnanca zo Sociálnej poisťovne na jeho zamestnávateľa – by mali znížiť mieru zneužívania a celkovo práceneschopnosť. Na druhej strane prináša zamestnávateľom vyššie administratívne náklady, teda finančné a iné zaťaženie. Vyššie náklady by im však mohla čiastočne kompenzovať práve nižšia práceneschopnosť ich zamestnancov a nižšie

sadzby odvodov na nemocenské poistenie (z 3,4 na 1,4 %). Vyššia záťaž po prijatí tejto legislatívnej úpravy im však pravdepodobne ostane. Takéto návrhy neznamenajú systémové riešenie nemocenského, keďže neprenášajú plnú zodpovednosť na zamestnanca, ktorý by sa mohol dobrovoľne rozhodnúť o poistení.

## 7. ZÁVER

Zhodnotenie vývoja, prijatých opatrení a problémov v jednotlivých súčiastiach sociálnej politiky v roku 2004 potvrdzuje, že vláda v nich uskutočňuje významné zmeny. Smerovanie viacerých z nich je opodstatnené a správne, napríklad v opatreniach na riešenie hmotnej núdze. Aj tieto sú však nedostatočné. Dôvodom je napríklad skutočnosť, že za akúkoľvek peňažnú dávku sa nevyžaduje od poberateľa protihodnota (viac v časti 3.1. *Riešenie hmotnej núdze*).

Niektoré kroky v iných súčiastiach sociálnej sféry však zvýrazňujú dnešné systémové poruchy: napríklad plošné prídavky na deti sa vzdávajú od princípu adresnosti, náhradné výživné popiera princíp osobnej zodpovednosti a nový dôchodkový systém zvyšuje váhu „povinného“ namiesto „dobrovoľného“. Problémy v jednotlivých súčiastiach majú spoločného menovateľa v tom, že pretrvávajú:

- široko a vysoko nastavená miera povinnej solidarity (súvisí s nezmenenou úlohou vlády v ekonomike – viac v kapitole *Verejné financie*),
- príliš vysoká miera odvodového zaťaženia (súvisí s financovaním veľkej váhy sociálnej solidarity).

Vládou vynucovaná a prerozdeľovanie vyžadujúca sociálna solidarita je široko nastavená (nielen na Slovensku), keďže sa pretavuje do dávok, ktoré sú v rámci klasického chápania sociálnej politiky (zameranej na chudobných a objektívne znevýhodnených) spochybniteľné. Patria medzi ne dávky, kto-

rých reálnym cieľom je univerzálna podpora všetkých poberateľov (napríklad jednorazové dávky štátnej sociálnej podpory, prídavky na deti, príspevok na sťahovanie a iné).

Miera sociálnej solidarity na Slovensku (obdobne ako aj napríklad v západných krajinách) je vysoko nastavená. Prostredníctvom jednotlivých dávok a služieb, financovaných z verejných zdrojov (daní a odvodov) sa často financuje úroveň (značne) prevyšujúca základný životný štandard.

Udržiavanie prílišnej váhy povinnej solidarity vyplýva aj po pätnástich rokoch od začiatku ekonomickej a spoločenskej transformácie na Slovensku najmä z pretrvávania neprimeraných očakávaní ľudí od vlády a akceptovania mnohých sociálnych dávok ako samozrejmosti (bez ohľadu na objektívne preukázateľnú potrebu, bez požadovania protihodnoty od jej poberateľa a podobne). Zo socializmu zdedená „kultúra závislosti“ bola preto aj v roku 2004 charakteristická pre významnú časť slovenskej populácie.

Dôsledkami dlhodobu veľkej váhy povinnej solidarity a úlohy vlády v ekonomike SR sú však okrem „kultúry závislosti“ na Slovensku predovšetkým:

- tlaky na zdroje financovania obdobne vysokých nárokov (dane a sociálne odvody), pričom najmä vysoké odvody (ako jeden zo zdrojov financovania) sú už v podmienkach SR nadmerné;
- vytlačovanie dobrovoľných (teda prirodzených) foriem solidarity a spolupatričnosti.

Sociálne a zdravotné odvody spolu na úrovni takmer 50 percent z vymeriavacieho základu sú na Slovensku hlavnou finančnou bariérou podnikania a vytvárania nových pracovných miest. Podľa štúdie *Malé podnikanie 2004* sa väčšina podnikateľov vyjadrila, že „najväčšou prekážkou podnikania sú odvody a najnaliehavejšou úlohou vlády by mala byť ich redukcia“. Dôsledkom veľkých odvodov sú prílišné náklady a demotivácia zamestnávateľov oficiálne zamestnávať – a naopak, „motivácia“ zamestnávať načierno,

prípadne neplatiť odvody. Priemerné daňové a odvodové náklady na celkových nákladoch práce tvoria približne 52 percent. Zamestnancovi tak na čistú mzdu ostáva menej z „koláča“ nákladov práce zamestnávateľa (iba 48 percent).

Aj v kontexte vysokých odvodov a ďalších finančných (a iných) obmedzení sú formy dobrovoľnej solidarity, spolupráce – cez prirodzené „inštitúcie“ v spoločnosti (rodina, občianske združenia, cirkev, komunita a iné) – značne obmedzené. Nesú však v sebe veľký potenciál a mohli by sa stať z väčšej miery náhradou dnešných verejných programov vynucovaných sociálnou solidaritou.

Dlhodobým cieľom reforiem v sociálnej sfére by preto mal byť návrat k tradičným hodnotám – osobná zodpovednosť, dobrovoľná solidarita a spolupatričnosť v rodine a v komunite. Autori kapitoly sú presvedčení, že reformy v sociálnej sfére (osobitne napríklad dôchodková) by mali v dlhodobom horizonte smerovať k:

- dominantným súkromným pilierom (so súkromným financovaním) s dobrovoľným princípom,<sup>15</sup> doplneným o
- verejný pilier (financovaný v cieľovom stave z daní) s povinne vynucovanou (sociálnou) solidaritou, garantujúci minimálny štandard.

## POZNÁMKY

1. Autori kapitoly ďakujú za podnetné námety a pripomienky oponentke kapitoly Oľge Repetovej. Prezentované názory a stanoviská v kapitole však vyjadrujú iba osobné postoje autorov kapitoly.
2. V tomto texte rovnako ako minulý rok vychádzame zo štandardného členenia sociálnej politiky na sociálne poistenie, štátnu sociálnu podporu a sociálnu pomoc, doplneného o samostatne vyčlenenú problematiku nezamestnanosti, ktorá okrem aktívnych opatrení politiky trhu práce presahuje prostredníctvom poistenia v nezamestnanosti do sociálneho

poistenia. Kapitola sa sústreďuje na analýzu podstatných tendencií a opatrení v systéme sociálnej politiky a vedome abstrahuje od niektorých parciálnych a pre účely zhodnotenia vývoja v roku 2004 menej dôležitých nástrojov sociálnej politiky. Primárna pozornosť je venovaná vývoju v roku 2004. Vzhľadom na to, že vývoj v roku 2004 je do značnej miery premietnutím legislatívnych zmien z roku 2003, ako aj vzhľadom na skutočnosť, že v čase prípravy kapitoly *Sociálna politika* v minuloročnej *Súhrnnej správe* neboli k dispozícii údaje za celý rok 2003, obsahuje kapitola čiastočný presah aj do roku 2003.

3. Štatistický úrad SR zisťuje mieru nezamestnanosti prostredníctvom výberového zisťovania pracovných síl na základe náhodného výberu bytov pokrývajúceho všetky okresy SR. Výber predstavuje reprezentatívnu vzorku za celú SR a je robený na základe výsledkov ostatného *Sčítania obyvateľov, domov a bytov*. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny vykazuje nezamestnanosť z disponibilného počtu nezamestnaných evidovaných na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny. Disponibilný počet uchádzačov o zamestnanie tvoria tí uchádzači o zamestnanie, ktorí môžu bezprostredne po predložení ponuky vhodného pracovného miesta nastúpiť do zamestnania, teda evidovaní nezamestnaní, u ktorých nie je žiadna objektívna prekážka nastúpiť do zamestnania.
4. Za ekonomicky neaktívnych sú podľa Medzinárodnej organizácie práce považovaní ľudia v produktívnom veku (15 – 64 rokov), ktorí sa nezúčastňujú na trhu práce, pretože nie sú schopní alebo nechcú pracovať, najmä študenti, ženy v domácnosti, ľudia v predčasnom dôchodku, dlhodobo chorí a invalidní a podobne. „Pri porovnaní Slovenska s krajinami OECD s podobnou mierou zamestnanosti zistíme, že na Slovensku je oveľa väčší podiel obyvateľstva, ktoré chce pracovať a aktívne si hľadá prácu. To znamená, že na Slovensku je pri rovnakom percente zamestnaných menšia skupina ekonomicky neaktívnych a viac nezamestnaných, teda ľudí pripravených pracovať. Naopak Grécko, Maďarsko, Taliansko či Mexiko, krajiny s podobnou zamestnanosťou ako Slovensko sa vyznačujú síce oveľa nižším počtom nezamestnaných, ale oveľa vyšším podielom ekonomicky neaktívneho obyvateľstva.“ (*Čo skrýva...*, 2004)

5. Od roku 2004 sa okrem všeobecnej štrnásťdňovej periodicity pre návštevy úradu práce, sociálnych vecí a rodiny stanovila periodicita raz za sedem dní pre dlhodobo nezamestnaných a periodicita raz za mesiac pre uchádzačov o zamestnanie, ktorí sa zúčastňujú aktívnych opatrení trhu práce.
6. V hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov bol podľa zákona o sociálnej pomoci občan, ktorý si nemohol vlastným pričinením zabezpečiť alebo zvýšiť príjem. V hmotnej núdzi zo subjektívnych dôvodov boli občania, ktorí si nehladali zamestnanie, boli evidovaní ako nezamestnaní viac ako dva roky, boli vyradení z evidencie z dôvodu nespolupráce s úradom práce alebo odmietali zúčastňovať sa menších obecných služieb organizovaných obcou.
7. Pojem „štátna sociálna podpora“ je v texte používaný v súlade s terminológiou a vymedzením, ktoré používa MPSVR SR.
8. Ostatným (oveľa menej významným) dávkam štátnej sociálnej podpory sa v texte nevenuje pozornosť. Patria k nim z jednorazových dávok príspevkov pri narodení dieťaťa, príspevok rodičom, ktorým sa narodili tri alebo viac detí alebo ktorým sa priebehu dvoch rokov opakovane narodili dvojčatá a z opakovaných to je zaopatrovací príspevok, príspevok pestúnskej starostlivosti a odmena pestúna.
9. V tejto časti sa zámerne nevenuje bližšia pozornosť ostatným súčastiam sociálneho poistenia, novo zafinancovaného od 1. januára 2004 – úrazového poistenia, garančného poistenia a poistenia v nezamestnanosti. Všetky tieto zložky sú od 1. januára 2004 spravované Sociálnou poisťovňou.
10. V roku 2004 reálne pôsobili nasledovné DDP: Prvá doplnková dôchodková poisťovňa Tatry-Sympatia, Doplnková dôchodková poisťovňa Stabilita, Pokoj doplnková dôchodková poisťovňa, Doplnková dôchodková poisťovňa Credit Suisse Life Pensions a od 1. januára 2004 aj ING doplnková dôchodková poisťovňa. Okrem nich dala vláda 1. januára 2003 povolenie na činnosť 1. národnej doplnkovej poisťovni, tá však doposiaľ nezačala naplňovať predmet činnosti stanovený zákonom o doplnkovom dôchodkovom poistení.
11. Zámerom tejto časti nie je predložiť vyčerpávajúci prehľad obsahu zmien v legislatíve, ktorá sa viaže na dôchodkovú reformu. Cieľom je prezentovať „iba“ vybrané a podstatné legislatívne zmeny dôchodkovej reformy. Navyše základné normy (zákon o sociálnom poistení, zákon o dôchodkovom sporení, ako aj zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení boli súčasťou spracovania kapitoly *Sociálna politika* (pozri Dostál – Gonda – Thomay, 2003).
12. NDC (Notional Defined Contribution) systém – priebežne financovaný systém s virtuálnymi individuálnymi účtami. Príspevky do systému sú kumulované stanovenou úrokovou mierou. Pri odchode do dôchodku sa výška dôchodku vypočíta ako podiel naakumulovaných prostriedkov a očakávanej doby dožitia. Z vybraných príspevkov sa však rovnako, ako pri klasickom PAYG systéme financujú dôchodky súčasných dôchodcov. Na druhej strane, zakomponovaním princípu individuálnych účtov existuje v systéme žiaduca väzba medzi odvedenými príspevkami resp. časovým obdobím ich odvádzania a výškou dôchodku. Takýto systém má zabudované automatické stabilizačné mechanizmy, vek odchodu do dôchodku sa automaticky prispôbuje demografickému vývoju a má pozitívnejší vplyv na fungovanie trhu práce ako klasický dávkovo-definovaný priebežný systém. NDC systém bol zavedený napríklad v Lotyšsku, Poľsku a vo Švédsku (Gonda, P. – Thomay, M., 2003).
13. Suma starobného dôchodku  $SD = POMB \times ODP \times ADH$ , kde POMB je priemerný osobný mzdový bod, ODP je súčet obdobia dôchodkového poistenia získaného ku dňu vzniku nároku na výplatu dôchodku a ADH je aktuálna dôchodková hodnota ku dňu vzniku nároku na výplatu dôchodku.
14. Vzhľadom na priestorovú obmedzenosť v rámci kapitoly *Sociálna politika* na jednej strane a vzhľadom na rozsiahlosť a závažnosť problémov spojených s dôchodkovým systémom prezentujú autori kapitoly „iba“ vybrané (podstatné) problémy.
15. Dobrovoľné vzťahy v prípade dôchodkového sporenia predstavujú širokú bázu možností zabezpečenia sa v starobe, resp. invalidite či strate živiteľa, či už ide o dôchodkové sporenie, životné poistenie (alebo ich kombinácie), podnikateľskú činnosť, či zabezpečenie formou dobrovoľnej spolupatričnosti. A hlavne, už aj dnes existujú v dostupnej miere finanč-

né nástroje, umožňujúce adekvátne zabezpečenie v starobe pri prijateľnom riziku. Osobná zodpovednosť jednotlivca za svoje budúce finančné zabezpečenie by preto nemala byť vynucovaná.

## LITERATÚRA

1. *Aké sú príjmy na Slovensku?*. Sme, 5. 10. 2004.
2. Baker, B.: *Reformovanie systémov sociálneho zabezpečenia ako podmienka regionálneho rozvoja*. Košice, Združenie za sociálnu reformu 2001.
3. Bafo, R. – Čikovský, K. – Stovičková, J.: *Najväčšou prekážkou pre podnikanie je odvodové zaťaženie. Nižšie odvody sú pre prijatie nových zamestnancov rovnako dôležité ako nové zákazky*. Trend, č. 40, 2004.
4. *Čo skrýva ukazovateľ nezamestnanosti?* Bulletin ISP č. 1, 2004. Bratislava, Inštitút sociálnej politiky Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2004.
5. *Decentralizácia a spôsob budúceho financovania sociálnych služieb v SR*. Bratislava, M.E.S.A. 10, 1999.
6. Dostál, O. – Gonda, P. – Thomay, M.: *Sociálna politika*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003.
7. *Ekonomické prehľady OECD: Slovenská republika*. Bratislava, Ministerstvo zahraničných vecí SR 2002.
8. *Európska komisia zisťuje, kde urobila chybu*. Sme, 5. 10. 2004.
9. Haško, V. – Staneková, D.: *Nezamestnanosť vo svetle dvoch metodík. Rozdielne analýzy nastavujeme konfrontačne*. Sociálna politika a zamestnanosť, november 2004.
10. Friedman, M. – Friedamnová, R.: *Svoboda volby*. Jinočany, H&H 1992.
11. Gonda, P.: *Evaluation of work oriented welfare model in Slovakia*. Work First Europe Conference. Budapešť, október 2004.
12. Gonda, P.: *Nevyhnutnosť a smerovanie sociálnych reforiem na Slovensku*. Prednáška na konferencii Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika a Združenia za sociálnu reformu Sociálne reformy: *Riešenie problémov chudoby a nezamestnanosti*. Bratislava, január 2003.
13. Gonda, P. – Jakoby, M.: *Dôchodková reforma*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001.
14. Gonda, P. – Thomay, M.: *Problémy s dôchodkami nekončia*. OS, č. 12, 2003.
15. <http://www.employment.gov.sk>
16. <http://www.oecd.org>
17. <http://www.vcasnevarovanie.sk>
18. <http://www.wb.org>
19. <http://www.welfareinfo.com>
20. *Je vo Veľkej Británii väčšia chudoba ako v Bulharsku?*, Bulletin ISP č. 3, 2004. Bratislava, Inštitút sociálnej politiky Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny 2004.
21. *Koncepcia podpory reformy sociálnych služieb v Slovenskej republike*. Pracovný materiál. Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, jún 2003.
22. *Národná akčný plán zamestnanosti na roky 2004 – 2006*. Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2004.
23. *Návrh Koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia v SR*. Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, apríl 2003.
24. *Pomôže zníženiu daní slovenskému trhu práce?* Bratislava, Inštitút sociálnej politiky Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2004.
25. *Priemer Európskej únie je 15 %, najhoršie je na tom Slovensko a Írsko. Riziko chudoby je u nás vyššie ako inde*. Sme, 4. 10. 2004.
26. *Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050*. Bratislava, Infostat 2002.
27. Rector, R.: *Sixth myths about child care*. Washington, The Heritage Foundation 2002.
28. Reptová, O. a kol.: *Správa o verejných výdavkoch sociálnej ochrany na Slovensku*. Bratislava, M.E.S.A. 10, 2000.
29. *September 2004, Euro-zone unemployment stable at 8.9 %*, Eurostat, <http://www.europa.eu.int>.
30. *Spoločné memorandum o inklúzii*. Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2003.
31. *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky v prvom polroku 2004*. Bratislava, Inštitút sociálnej politiky Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2004a.

32. *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky v roku 2003*. Bratislava, Inštitút sociálnej politiky Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2004b.
33. Thomay, M.: *Analýza materiálu MPSVR SR „Návrh koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia v SR“*. Bratislava, Inštitút pre slobodnú spoločnosť, 16. 4. 2003.
34. Thomay, M.: *Problémy a úskalia dôchodkovej reformy*. Prednáška na konferencii. *Nové trendy v dôchodkovom sporení*. 15. 10. 2004.
35. *Vieme, koľko máme chudobných?* Sme, 18. 10. 2004.
36. *Vplyv dôchodkového sporenia na verejné financie a občanov*. Bratislava, Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií SR, november 2004.
37. Zachar, D. (ed.): *Ekonomické reformy na Slovensku 2003 – 2004*. Bratislava, Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) 2004.
38. *Zobrali 5000 preukazov ťažko postihnutým*. Sme, 16. 6. 2004.
39. Žitňanský, R. (ed.): *Možnosti ďalšieho znižovania odvodov v Slovenskej republike, (brainstorming)*. Bratislava, Podnikateľská aliancia Slovenska 2004.