

O tom, ako posilniť
schopnosť krajiny
reagovať a adaptovať sa
na budúcnosť

Moderný sociálny
systém zvláda riziká,
limituje morálny hazard
a je fiškálne zodpovedný



SOCIÁLNE SPRAVODLIVÁ KRAJINA

Sociálne spravodlivá krajina

ZHRNUTIE	Moderná a sociálne férová krajina	2
1	Koncepcia sociálnej spravodlivosti	8
2	Sociálno-ekonomické predpoklady a výzvy	12
3	Životné minimum a spôsoby valorizácie	32
4	Sociálne poistenie a dôchodkový systém	46
5	Rodinná politika	62
6	Sociálne služby	70
PRÍLOHA 1	Akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv	88
PRÍLOHA 2	Úloha tretieho sektora a škálovanie podpory	89
PRÍLOHA 3	Dáta pri tvorbe a uplatňovaní modernej sociálnej politiky	93
	Poznámky	100



ZHRNUTIE

Moderná a sociálne férová krajina

Globálne megatrendy, ako klimatická zmena, digitálna transformácia, starnutie populácie a globalizácia prinášajú nové riziká pre všetky sociálne systémy. Klimatické zmeny čoraz častejšie spôsobujú nepredvídateľné náhle škody a digitalizácia rapídne zvyšuje riziká automatizácie pracovných pozícií na trhu práce. Prepojenosť svetovej ekonomiky zároveň zvyšuje riziko a početnosť kríz.

Schopnosť adekvátne reagovať na štrukturálne zmeny si okrem iného vyžaduje zásadné reformy v oblasti vzdelávania.

Vyžaduje si to zmeny v pracovnej legislatíve. V oblasti zamestnanosti sledujeme ústup tradičných profesií a povolání v priemysle či poľnohospodárstve. Zároveň vidíme rozvoj sektorov, ako sú služby a informačné technológie, kde sa vyžaduje vyššia vzdelanosť a tiež samostatnosť v uvažovaní aj v konaní. Výrazné starnutie populácie citelne zvyšuje verejné výdavky v oblasti dôchodkov, zdravotníctva či dlhodobej starostlivosti.

Dôsledky kombinácie kríz a vzniku nových neistôt vyžadujú nové nastavenia sociálnej ochrany a inklúzie. Doteraz používané nástroje sa ukázali ako nedostatočné a viaceré ad hoc riešenia priniesli okrem pomoci aj nové typy nespravodlivostí. Dnes nie sme na výzvy modernej doby dostatočne pripravení. Horšie je, že nedokážeme zužitkovať ani príležitosti ponúkané napríklad digitalizáciou alebo zelenou

ekonomikou. Chýbajú nám spoľahlivé dáta pre adresnejšiu pomoc a pri poskytovaní služieb nevyužívame nové technológie.

Zlou vizitkou súčasného sociálneho systému je aj to, že mnohé svoje funkcie nezvláda, ani keď si odmyslíme nové trendy. Mnohé dávky sú nekonceptné, chaotické alebo strácajú svoj význam. Nevieme dostatočne chrániť najzraniteľnejšie skupiny obyvateľov, málokde používame adresnosť, dôchodkový systém je svedkom nesystémového súboja medzi solidaritou a zásluhovosťou. Rodinná politika kladie slabý dôraz na služby. Sociálne inovácie sa málo využívajú a viaceré sociálne služby sú nedostupné fyzicky aj finančne.

Ambíciou tohto dokumentu je poukázať na najpálčivejšie problémy a načrtnúť možné cesty k náprave systémovými a parametrickými zmenami v oblasti trhu práce, sociálnej pomoci, sociálnom poistení, rodinnej politike a v sociálnych službách.

Schopnosť adekvátne reagovať na štrukturálne zmeny si vyžaduje zásadné reformy v oblasti vzdelávania.

Významnou systémovou zmenou by mohlo byť posilnenie automatických stabilizátorov prvej generácie a vytvorenie stabilizátorov druhej generácie, ktoré bez nutnosti vládnej intervencie pomáhajú vyrovnávať sa s krízami. Preto sú oveľa adresnejšie, rýchlejšie dokážu na situáciu zareagovať a vypínajú sa taktiež automaticky, teda po odznení šoku. Osobitne treba vyzdvihnúť dva kľúčové mechanizmy prvej generácie stabilizátorov: režim skráteného pracovného času, ktorý je vhodný predovšetkým v krízach spojených s prepadom dopytu v ekonomike a poistenie v nezamestnanosti, ktoré je kľúčové pri ponukových šokoch, keď musí dôjsť k reštrukturalizácii jednotlivých odvetví. Navrhujeme aj vhodné asymetrické fiškálne stabilizátory v čase kríz (prírodných, zdravotných, ekonomických), ako sú úroveň životného minima, valorizačný mechanizmus, poistné náhrady, dávka v hmotnej núdzi a príspevok na bývanie, atď.

Sociálny systém slúži na podporu ľudí, ktorých

aktívne či pasívne príjmy pokladáme za nedostačivé. Preventívna časť systému by mala predchádzať tomu, aby jednotlivci vôbec potrebovali túto pomoc. Preto je kľúčová výkonná ekonomika a najmä efektívny a pružný trh práce. Problémom Slovenska sú nízke mzdy v porovnaní s inými krajinami EÚ (napr. v porovnaní s Českou republikou alebo Slovinskom). Časť populácie Slovenska so zamestnaním sa ocitá v relatívnom riziku chudoby, vykonáva tzv. prekérnu prácu. Ponúkame riešenia v oblasti aktívnej politiky trhu práce, minimálnej mzdy a medzitrhu práce.

Systémovú zmenu si vyžaduje aj nastavenie životného minima a spôsob jeho valorizácie. Na odstránenie dlhotrvajúceho zhoršovania významu životného minima v našom sociálnom systéme je potrebné jeho nové nastavenie. Zároveň je dôležité, aby sa životné minimum stalo parametrom iba sociálneho systému. To, že doteraz životné minimum vstúpilo aj ako parameter

daňových zákonov, spôsobovalo zvyšovanie tichého zdanenia a vytváralo rezistenciu k zásadnejším zmenám životného minima. Navrhujeme nahradiť existujúce životné minimum dvomi novými hodnotami. Tie by sledovali dva odlišné ciele:

❶ existenčné minimum by malo byť najnižšou hranicou príjmu resp. životných nákladov, na zabezpečenie základných životných potrieb, ❷ sociálne životné minimum by malo byť cieľenou hranicou príjmu, ktorú sa bude štát snažiť zabezpečiť pre každého jednotlivca resp. domácnosť.

O dôchodkovom systéme sa diskutuje najintenzívnejšie na politickej úrovni. Škoda, že napriek počiatkovej snahe nie sú kľúčové aspekty penzijného systému stále ukotvené formou ústavného zákona (ako napríklad prepojenie dôchodkového veku s očakávanou dĺžkou života v staršom veku). Okrem naďalej potrebných zmien v druhom pilieri, ktoré neanalyzujeme, by bolo žiaduce dosiahnuť celospoločenskú dohodu ohľadom základnej

filozofie dôchodkového poistenia. Základný systém bol budovaný na báze rovnováhy zásluhovosti a solidarity, no počas uplynulých desaťročí boli prijímané ad hoc nesystémové opatrenia na posilnenie niekedy solidarity, niekedy zásluhovosti.

Dlhodobá výkonnosť reformovaných dôchodkových systémov primárne závisí od ekonomického rozvoja (zamestnanosť, mzdy, produktivita práce, úrokové miery) a stability. Pre zabezpečenie vysokej miery náhrady občanom-dôchodcom je potrebná najmä dobre fungujúca ekonomika so zdravým rastom miezd a produktivity práce a s vysokou zamestnanosťou. Ad hoc zmeny parametrov priebežne financovaného piliera nie sú vonkoncom postačujúce, niekedy sú až deformujúce spravodlivosť v systéme. Navrhujeme systémovú zmenu. Tá pretvorí náš súčasný systém s cieľom dosiahnuť spravodlivejší, udržateľný, predvídateľný systém. Systém schopný odolávať šokom.

Dávame na zváženie zmeny, resp. opravy v aktuálnom systéme, kým nebude dosiahnutá spoločenská zhoda na systémovej reforme (rodičovský dôchodok, predčasný dôchodok, podpora materstva, určovanie aktuálnej dôchodkovej hodnoty či valorizácia). Reforma by podporovala dlhodobú fiškálnu udržateľnosť aj pri perspektíve zhoršujúceho sa demografického vývoja. Pragmatickou alternatívou sa javí zmena dôchodkového systému, v ktorom by sa vychádzalo z koncepcie základnej dôchodkovej dávky (plne solidárna). Na ňu by nadväzoval priebežne financovaný dávkovo orientovaný poistný systém a fondovo orientovaný systém dôchodkového sporenia s možnosťou dobrovoľnej schémy so zamestnávateľskou účasťou.

V rodinnej politike bude nevyhnutné sa viac sústrediť na zladžovanie práce a rodiny, na zastavenie trendu zvyšovania priamych finančných transferov a dávok a na posilnenie podpory prostredníctvom služieb

a tiež prostredníctvom daňového systému. Nielen pre rodičov, ale aj pre právnické subjekty (napr. podnikové škôlky). Bude nevyhnutné rešpektovať univerzálny charakter existujúcich finančných transferov. Najmä v prípade prídavku na deti, kde je pri výpočte daňového bonusu potrebné ponechať len jeho aktivačnú funkciu a nie zásluhovú. Takisto je vhodné umožniť flexibilnú možnosť čerpania rodičovskej starostlivosti („dovolenky“) a argumentačne nespájať rodinnú s propopulačnou politikou. Bude potrebné podporiť riešenia dlhodobého a chronického nedostatku nájomného bývania pre mladé rodiny, vytvorenie a rozšírenie programov krízového, prechodného, sociálneho a nájomného bývania.

Sociálne služby na Slovensku existujú v mnohých prípadoch len na papieri. Bolo by vhodné vytvoriť legislatívne a finančné podmienky na previazanie zdravotnej a sociálnej starostlivosti, resp. dlhodobej starostlivosti (DLS). Potrebujeme sfunkčniť posudkový

Sociálny systém musí adekvátne pokryť riziká, obmedziť morálny hazard a mať primerané finančné náklady pre spoločnosť.

systém aj na účely sociálnych služieb. Je nevyhnutné zjednotiť systém posudkovej činnosti na sociálne účely s určením a zriadením nových nezávislých posudkových orgánov. Taktiež pripraviť nový systém financovania sociálnych služieb pre rôzne cieľové skupiny a nové rozdelenie kompetencií medzi štátom, vyššími územnými celkami a obcami pri rôznych druhoch sociálnych služieb. Potrebná je reforma financovania sociálnych služieb s nevyhnutnosťou zabezpečiť primerané zdroje v systéme sociálnych služieb. Rovnako je potrebné zrovnoprávniť poskytovateľov služieb a zlepšiť sociálne a spoločenské postavenie zamestnancov v sociálnych službách, osobitne opatrovateľiek a opatrovateľov.

Na záver je dôležité pripomenúť, že účinná spolupráca s tretím sektorom dokáže zmierňovať mnohé riziká. Štát by sa mal viac venovať sociálnym inováciám a škálovaniu najlepších riešení pre celoštátnu úroveň.

Každý sociálny systém musí vyvažovať tri konfliktné ciele. Po prvé adekvátne pokryť riziká, aby sa dostatočne postaral o najzraniteľnejšie skupiny. Po druhé obmedziť morálny hazard. Inak povedané, dávky by nemali spôsobovať neaktivitu a stratu motivácie občanov riešiť si vlastnú situáciu. Po tretie sociálny systém musí mať primerané finančné náklady pre spoločnosť. Slovensko sa nachádza v situácii, keď bude potrebné pristúpiť k ozdraveniu verejných financií. Preto sme si vedomí, že opatrenia budú musieť byť vhodne nafázané v dlhšom časovom horizonte. Začiatok potrebných systémových zmien v sociálnej oblasti by však už nemal byť ďalej odkladaný.



1

Koncepcia sociálnej spravodlivosti

Pri vstupe do EÚ musela Slovenská republika (tak ako všetky kandidátske krajiny) splniť predvstupové kritériá, vrátane kritérií sociálnych práv – rovnosti príležitostí a prístupu na trh práce, spravodlivých pracovných podmienok, sociálnej ochrany a začleňovania (Príloha 1). Dvadsať rokov členstva Slovenskej republiky v EÚ znamená aj dvadsať rokov vytvárania európskeho modelu sociálnej spravodlivosti na Slovensku a napĺňanie hodnôt európskeho sociálneho piliera.

Je na každom členskom štáte, akým spôsobom naplňa tieto hodnoty, akú kvalitu a aký rozsah sociálnej spravodlivosti realizuje a ako reaguje na nové výzvy a krízové situácie. Úspešnosť sociálnej politiky a miera sociálnej spravodlivosti závisí najmä od toho, v akej miere naplňa hodnoty sociálneho piliera, od miery kontinuity/dis-kontinuity jednotlivých politík a programov, a od miery nesystémových a nekoncepčných (ad hoc) zásahov do konštrukcie uvedeného modelu sociálnej spravodlivosti.

Dnes stojíme pred výzvou aktualizovať a dotvárať model sociálnej spravodlivosti na požiadavky zmien v 21. storočí, odstraňovať nespravodlivosti a disproporcie ad hoc riešení a reagovať na nové trendy a na nové krízy.

Tvorba strategických koncepcií sociálnej politiky sa odohráva v priestore, ktorý je vymedzený tromi osami: ❶ súčasná sociálno-ekonomická situácia a jej potenciál zmeny; ❷ stav demokratizácie spoločnosti, decentralizácie moci a koncepcia zmeny; ❸ možnosti

a koncepcie reformy sociálnej politiky.

Systém sociálnej ochrany má plniť dve funkcie: preventívnu (predchádzať situáciám sociálneho rizika či vylúčenia) a kompenzačnú (regulovať stav sociálnej a hmotnej núdze, podporovať rodiny s nezaopatrenými deťmi a zjemňovať dopady ekonomickej a sociálnej situácie). V súčasnosti jednoznačne prevláda kompenzačná funkcia sociálnej politiky, a to z dôvodu reálnej ekonomickej a sociálnej situácie občanov.

Staré sociálne riziká sa viažu na životný cyklus a sociálne vylúčenie v postindustriálnej spoločnosti (rodičovstvo, nezamestnanosť, ochorenie, pracovná/zdravotná nespôsobilosť, staroba, smrť) a sú spravádzané transfermi, ktoré kompenzujú stratenú alebo obmedzenú schopnosť zaobstarať si príjem vlastnými silami v konkrétnych životných situáciách.

Slovenský sociálny systém bol dizajnovaný pre stredne vyspelú krajinu s množstvom rizík (studená vojna, prebiehajúca socialistická

revolúcia, neskôr transformácia celého sociálno-ekonomického systému). Dnes sme však už vyspelejšou krajinou, ktorá si môže dovoliť (a aj by to mala spraviť) poskytnúť svojim občanom modernejšiu sociálnu sieť, myslieť na viac individuálnych rizík, predchádzať rizikám a všeobecne zaručiť aj tým najchudobnejším vyšší minimálny štandard, než aký poskytujeme doteraz. Inak povedané nedostatočnosť nášho sociálneho systému teraz vnímame cez zmenu našej perspektívy – sme úspešnejšia krajina, nemalo by sa stávať, že životné minimum zahŕňa len jedno teplé jedlo denne a prístrešok.

K starým sociálnym rizikám sa pridávajú nové sociálne riziká v dôsledku klimatických zmien, spoločenskej a ekonomickej transformácie industriálnej spoločnosti s efektom polarizovanej, fragmentovanej, dôveru strácajúcej spoločnosti. V dôsledku toho zažívame krízu životných nákladov. Tieto nové sociálne riziká sa dotýkajú všetkých generácií a všetkých etáp životného cyklu. Ľudia sa oprávnene obávajú, kto

bude víťazom ekologickej transformácie ekonomiky, digitalizácie či globalizácie a kto porazeným. Zmení sa trh práce, požiadavky na zručnosti a kvalifikáciu, inovácie a nové technológie sú určujúce faktory úspešnej transformácie.

Existujúce schémy pomoci, poistenia, rodinnej politiky a sociálnych služieb nedokážu dostatočne ochrániť pred opakovanými finančnými šokmi sprevádzanými krízou životných nákladov spolu s transformačnými nákladmi. Skúsenosť s opakujúcimi sa recesiami a kombináciou efektov kríz si vyžaduje viac proticyklických nástrojov sociálnej ochrany, ktoré budú fungovať automaticky na základe zadefinovaných kritérií a indikátorov (automatické stabilizátory).

Predkladaný text ponúka návrhy riešení pre výzvy starých a nových sociálnych rizík.

Sme úspešnejšia krajina,
nemalo by sa stávať, že
životné minimum zahŕňa
len jedno teplé jedlo denne
a prístrešok.



2

Sociálno- -ekonomické predpoklady a výzvy

Domáhame sa väčších oprávnení a zaopatrení. Chceme nižšie odvody a dane. Chceme vyššie príjmy a prácu za slušnú mzdu. Chceme mať vyššie dôchodky a môcť si ich užiť čo najdlhšie. Keď sa nám nedarí, chceme účinnú zábezpeku. Nechceme však systém, ktorý by bol zneužívaný a zneužitelný. Chceme sociálnu spravodlivosť a funkčný sociálny štát.

Spoločensko-ekonomická transformácia je vždy sprevádzaná zmenami v sociálnej politike: systémovými, preventívnymi opatreniami (začiatkom 90. rokov 20. storočia transformáciou socialistického sociálneho zabezpečenia na nové formy politiky trhu práce, sociálnej pomoci, rodinnej politiky a sociálneho poistenia, začiatkom milénia potom vstupom do EÚ a reformami vďaka prevzatíu štandardov sociálnych práv). Reaktívne opatrenia sociálnej politiky sa zameriavajú na riešenie už vzniknutých sociálnych problémov najmä v dôsledku kríz (začiatok a koniec 90. rokov 20. storočia; finančná kríza v rokoch 2009 – 2012, pandémie ochorenia COVID-19, vojna na Ukrajine a kríza životných nákladov od roku 2020 podnes).

Pokiaľ sociálna politika nie je systémovo správne nastavená, narastá tlak na riešenia spôsobom „nový problém – nová dávka“. To však obvykle prináša množstvo nových nespravodlivostí, a teda sociálnych problémov, ktoré sa následne riešia novým opatrením. Dnes je preto

čas na systémové inovácie v sociálnej politike – s ambíciou byť aj v sociálnej oblasti pripravení na zásadné zmeny, ktoré našu spoločnosť a ekonomiku čakajú: klimatická zmena, digitalizácia, globalizácia a starnutie obyvateľstva.

Každá z týchto paradigma-tických zmien predstavuje zároveň výzvy pre náš sociálny systém, ako aj príležitosti, ktoré by sme sa mali snažiť využiť. Klimatická zmena a transformácia ekonomiky na ňu zvýši volatilitu – potrebujeme sociálny systém schopný reagovať na väčšie výkyvy a mať funkčné automatické stabilizátory. Digitalizácia a globalizácia vytvorí veľké transformácie na trhu práce (do sociálnej siete sa môžu dostať ľudia, u ktorých sme to nečakali), avšak prinesie aj príležitosti, vzniknú nové povolania a nové druhy príjmov a o jednotlivých prípadoch budeme vedieť oveľa lepšie rozhodovať s pomocou nových dát. Starnutie populácie povedie k tlakom na náklady aj kapacity v dôchodkovom systéme a v systéme dlhodobej starostlivosti, na ktoré nemáme vytvorené rezervy.

Starnutie populácie povedie k tlakom na náklady aj kapacity v dôchodkovom systéme a v systéme dlhodobej starostlivosti, na ktoré nemáme vytvorené rezervy.

Nový sociálny systém musí byť robustný a pružný, ale zároveň nie nadmerne nákladný, keďže Slovensko čelí aj významnej potrebe zlepšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Potrebujeme prebudovať systém sociálnej starostlivosti a nastaviť ho na 21. storočie.

Slovensko po roku 2008 prestalo významne dobiehať krajiny EÚ. Počas pandémie, inflačnej a energetickej krízy sa dokonca časť našej konvergenie zvrátila. Jej obnovenie si bude vyžadovať zásadné štrukturálne reformy s dôrazom na inovácie. Nízka produktivita práce, ktorá zároveň vedie k relatívne nízkym príjmom a nízkej spotrebe, zostáva základnou výzvou pre slovenskú ekonomiku. Je nevyhnutné pokračovať v reformách vzdelávacieho systému, financovania a organizácie vedy a výskumu, ako aj v navýšovaní výdavkov na výskum a vývoj.

Pandémia prehĺbila zaostávanie v zdravotných výsledkoch a problémy zdravotného systému. Značné úsilie si vyžiada zosúladenie zelenej

transformácie a ekonomickej konvergenie. Vojna na Ukrajine a energetická kríza urýchľujú potrebu zníženia závislosti na fosílnych palivách a diverzifikácie ich dovozov. Hodnotenie v oblasti sociálnej inklúzie ostáva celkovo pozitívne, avšak dopad vysokého rastu cien potravín a energií zasahuje obzvlášť nízkopríjmové skupiny. V porovnaní s priemerom krajín EÚ nastal v roku 2022 výraznejší nárast rizika chudoby a sociálneho vylúčenia, ako aj materiálnej deprivácie.

Rýchle starnutie obyvateľstva pritom bude v budúcnosti vyvíjať dodatočnú záťaž na verejné rozpočty. Udržateľnosť verejných financií predstavuje zásadnú zraniteľnosť pre našu ekonomiku.¹ Starnutie povedie k vyšším výdavkom na dôchodky a na zdravotnú a dlhodobú starostlivosť. Podľa správy Komisie o starnutí v SR sa očakáva, že miera závislosti v starobe (pomer ľudí nad 65 rokov a ľudí v produktívnom veku, t.j. 20 – 64 rokov) sa do roku 2060 takmer strojnásobí. Dôchodkové výdavky sa zvýšia z 8,3 % HDP v roku

2019 na 13,4 % v roku 2050, čo je jeden z najväčších nárastov v EÚ.

Nesúlad medzi súčasnými zručnosťami pracovnej sily a budúcimi potrebami trhu práce je veľký. Výdavky na výskum a inovácie zostávajú nízke. Pri vysokej energetickej náročnosti chýbajú investície do zvyšovania energetickej efektívnosti, obnoviteľných energií a obehového hospodárstva. Rast produktivity a konkurencieschopnosti si preto vyžadujú diverzifikovanejšie a environmentálne udržateľnejšie hospodárstvo. Transformácia pracovnej sily sa musí opierať o sociálny systém, ktorý na jednej strane podporí tých, ktorí stratia pracovné príležitosti, a na druhej strane motivuje ľudí zapojiť sa do novo vznikajúcich odvetví, celoživotne sa vzdelávať a rekvalifikovať.

Najlepšou sociálnou politikou je politika, ktorá vedie k čo najvyššej zamestnanosti, k čo najvyšším mzdám a príjmom zamestnancov a drobných podnikateľov. V oblasti zamestnanosti je výzvou zamestnávanie ohrozených skupín občanov, ako sú

rodičia malých detí, osamelí rodičia, vyššie vekové ročníky, občania so zdravotným znevýhodnením.

Kým západ krajiny je produktívnejší, inovatívnejší a má vysokú zamestnanosť, miera nezamestnanosti je vysoká vo východnej časti. Nedostatok pracovných príležitostí aj miest na vzdelávanie a starostlivosť o deti mladšie ako tri roky predstavujú výzvy pre zvyšovanie počtu zamestnaných žien a pre prekonanie rozdielov v odmeňovaní žien a mužov. Ďalšou vážnou výzvou je „falošná“ samostatná zárobková činnosť. Počet živnostníkov iba s jedným alebo dominantným klientom (31,9 %) patrí podľa Eurostatu medzi najvyšší v EÚ. Nezamestnanosť mladých bola v roku 2021 na úrovni 20,6 %, nad priemerom EÚ (16,6 %). Vysídlené osoby z Ukrajiny, ako aj mnohí Rómovia čelia problémom v prístupe k základným službám a začleneniu do bežného vzdelávania, ako aj v prístupe k bývaniu na veľmi napaťom trhu s nehnuteľnosťami. To bráni ich účasti na trhu práce.

Dôsledky vojenskej agre- sie Ruska proti Ukrajine obmedzili ekonomický rast Slovenska. Ceny energií vzrástli v roku 2022 o 18,8 %, čo je jeden z najnižších nárastov spo- medzi členských štátov EÚ. Napriek zvýšeniu nominálnych odmien o pri- bližne 7,7 %, reálne mzdy (aj reálne minimálne mzdy) v roku 2022 klesli. Prílev ukrajinských pracovníkov môže posilniť pracovnú silu na Slovensku v celom spektre zručností. Analýza Ministerstva práce, soci- álnych vecí a rodiny SR potvrdila, že máme vysoký počet voľných pracovných miest (81 000 v januári 2023, z toho približne 35 % je sústredených v Bratislavskom kraji). Približne 32 000 voľných miest nevyžaduje špecifické zručnosti a sú vhodné aj pre pracovníkov s jazykovou bariérou.

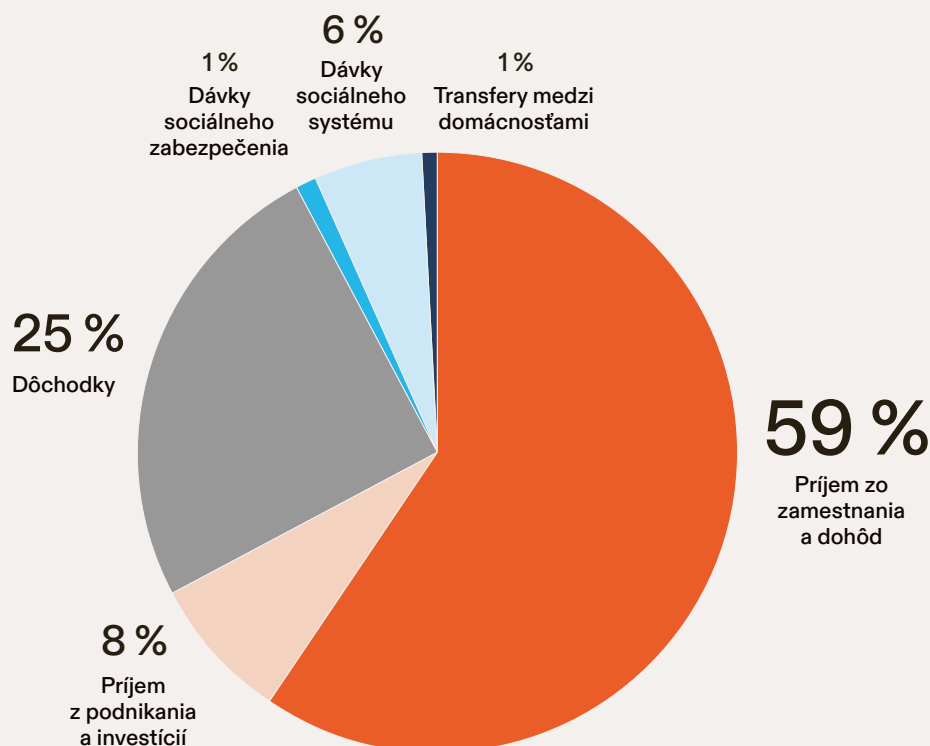
Rastúce ceny energií a potravín zhoršili už aj tak náročnú situáciu rodín s nízkymi príjmami. Podiel osôb ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúče- ním v roku 2022 dosiahol 16,5 % (stále je však pod priemerom EÚ – 21,6 %). Cenové stropy elektriny

a zemného plynu, zavedené spolu s ďalšími podpor- nými opatreniami koncom roka 2022, zmiernili vplyv inflácie na výdavky domác- ností. Intenzita chudoby a sociálneho vylúčenia sa navyše v jednotlivých regiónoch líši.

Sociálne výzvy najviac prevládajú v rómskych komunitách, pričom značný podiel Rómov je naďalej marginalizovaný. Prieskum Rómov z roku 2021 ukazuje, že 45 % Rómov sa cítilo dis- kriminovaných pri hľadaní práce, 28 % žije v domoch bez prístupu k vode a 48 % žije v hlboknej materiálnej núdzi. Slovensko si uvedo- muje potrebu podporovať inklúziu Rómov vo všetkých sférach života aj prostred- níctvom Plánu obnovy a odolnosti a fondov kohé- znej politiky EÚ. Stále však pretrvávajú výzvy, pokiaľ ide o prístup k základným službám, začlenenie do bežného vzdelávania, zvy- šovanie sociálnej mobility, zlepšovanie zamestnanosti Rómov vrátane politik zameraných na zvyšovanie kvalifikácie a rekvalifiká- cie a na zvyšovanie počtu Rómov zastávajúcich vplyvné pozície vo verejných a súkromných inštitúciách.²

Graf 1: Štruktúra čistých príjmov slovenských domácností

Zdroj: SILC, simulácie KRRZ
pre rok 2023

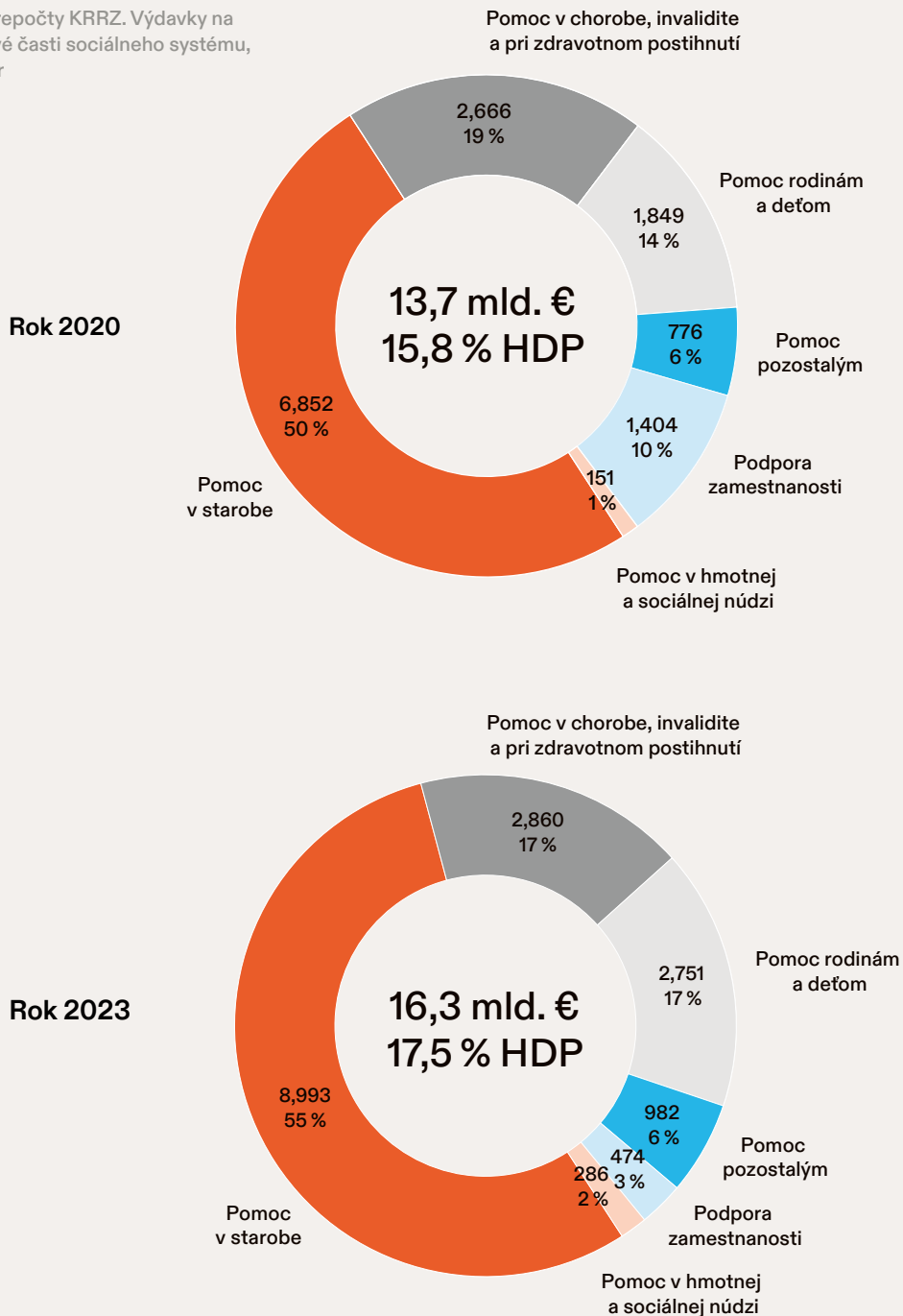


Dve tretiny čistých príjmov slovenských domácností tvoria aktívne príjmy z práce alebo podnikania. Štvrtinu príjmov zabezpečujú starobné a iné dôchodky a 6 % tvoria dávky sociálneho systému (pomoc v hmotnej núdzi a rodinná politika vrátane aktuálneho znenia rodinného balíčka). Oproti týmto pomerne stabilným

zdrojom príjmov domácností tvoria ďalšie poistné dávky (dávky sociálneho zabezpečenia) – t.j. dávky, ktoré by mali najrýchlejšie reagovať na výpadok príjmov jednotlivcov či domácností – len niečo viac ako 1 % príjmov (ide napríklad o dávku v nezamestnanosti, nemocenské alebo materské). Necelé 1 % sú transfery medzi domácnosťami.

**Graf 2: Štruktúra výdavkov
sociálneho systému
v rokoch 2020 a 2023
(odhad)**

Zdroj: Prepočty KRRZ. Výdavky na
jednotlivé časti sociálneho systému,
v mil. eur



Výdavky na sociálny systém³ v roku 2023 odhadujeme na 16,3 mld. eur, čo predstavuje 17,5 % HDP Slovenska. Najväčšiu časť, 55 % predstavuje pomoc v starobe. Oproti roku 2020 došlo k výraznému absolútnemu aj relatívnemu zvýšeniu celkových výdavkov (o viac ako 1,5 % HDP). Čiastočne to v tomto roku spôsobuje mimoriadne zvýšenie dôchodkov od júla, čiastočne sú však za tým trvalé opatrenia ako nová dávka v podobe rodičovského bonusu, zvýšenie minimálnych dôchodkov či zavedenie nového typu predčasných dôchodkov po odpracovaní 40 rokov.

Výrazne sa zvyšuje pomoc rodinám a deťom, a to z 2,1 % HDP na necelé 3 % HDP. Toto zvýšenie priniesol predovšetkým tzv. rodinný balíček, ktorý výrazne zvýšil prídavok na dieťa aj daňový bonus na dieťa pre pracujúcich rodičov. Oproti roku 2020 sa v štruktúre výdavkov znižuje podpora v nezamestnanosti, čo je prirodzené, keďže v roku 2020 boli mimoriadne zvýšené výdavky na tzv. kurzarbeit a predĺženú podporu v nezamestnanosti.

DOPADY HOSPODÁRSKÝCH KRÍZ

Krajiny eurozóny intenzívne reagovali na opakované krízy v posledných troch rokoch, aby ochránili domácnosti pred výpadkami príjmov či rastom nákladov spôsobených pandémiou ochorenia COVID-19 a neskôr inflačnou a energetickou krízou. Ku koncu mája 2020 diskrečné fiškálne opatrenia predstavovali približne 3,25 % HDP na agregovanej úrovni eurozóny. Okrem toho sa vedúci predstavitelia na európskej úrovni dohodli na rozsiahlom pláne obnovy, ktorý je súčasťou rozpočtu EÚ. Po implementácii sa veľkosť rozpočtu EÚ dočasne takmer zdvojnásobí na približne 2 % HDP. Na zmiernenie dôsledkov energetickej krízy zatiaľ krajiny EÚ vyhradili 3,7 % HDP.⁴

Okrem týchto diskrečných opatrení zohrávajú pri zmiernovaní hospodárskeho šoku spôsobeného pandémiou dôležitú úlohu automatické fiškálne stabilizátory v krajinách eurozóny. Automatické fiškálne stabilizátory sú prvky zabudované do príjmov a výdavkov

verejnej správy, ktoré znižujú výkyvy hospodárskej činnosti bez potreby aktívnych vládnych rozhodnutí. Spolu s diskrečnými opatreniami fiškálnej politiky sú obzvlášť dôležité v menovej únii, akou je aj eurozóna, kde najmä menšie krajiny ako Slovensko majú obmedzený priestor reagovať na šoky špecifické pre jednotlivé krajiny.

Výhodou automatických stabilizátorov je v zásade to, že sú včasné, cielené a dočasné pri vyrovňovaní hospodárskeho cyklu.

Okrem toho tieto opatrenia netrpia takými nedostatkami ako diskrečné fiškálne opatrenia (napr. potreba merania hospodárskeho cyklu alebo oneskorenia vo vykonávaní).

Tvárou v tvár recesnému šoku môžu vlády poskytnúť podporu ekonomike rôznymi spôsobmi. Typické diskrečné opatrenia zahŕňajú politiky na zvýšenie dôvery domácností a firiem a spotrebiteľské a investičné príležitosti. Okrem iného môžu zahŕňať aj zníženie daňových sadzieb, vyššie daňové úľavy, záruky za úvery alebo odklady splácania úverov, programy

šrotovania automobilov a podporu súkromných investičných programov. Menej nápadné je, že väčšina vládnych príjmov a časť vládnych výdavkov sa tiež automaticky prispôsobuje hospodárskemu cyklu a bez akýchkoľvek konkrétnych opatrení zo strany vlády. Ešte menej zjavné je, že vláda implicitne prispieva k zmierneniu dôsledkov negatívneho makroekonomického šoku tým, že veľkú časť svojich výdavkov udržiava na rozpočtovej úrovni a neznižuje ich v recesii. Výdavky našich verejných financií spôsobujú jeden z najvyšších deficitov v EÚ.

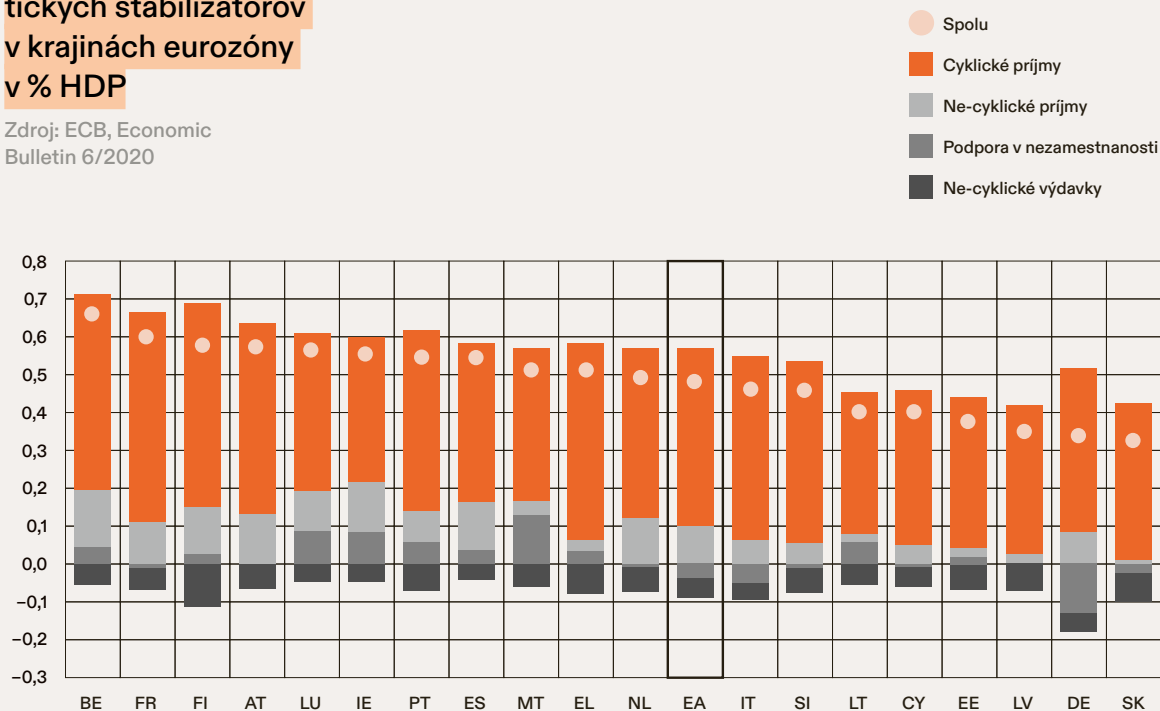
Automatické fiškálne stabilizátory sa vzťahujú na tie prvky zabudované do štátneho rozpočtu, ktoré znižujú výkyvy v hospodárskej činnosti bez potreby diskrečných opatrení. Prvý zdroj automatickej stabilizácie sa nachádza v tých prvkoch štátneho rozpočtu, ktoré reagujú na hospodársky cyklus. Tieto zložky rozpočtového salda označujeme ako cyklické prvky automatických fiškálnych stabilizátorov. Druhý zdroj sa nachádza v necyklických zložkách rozpočtového

salda (najmä vo forme verejných výdavkov), ktoré sa vyznačujú relatívne vysokou zotrvačnosťou a možno ich tiež považovať za zabezpečujúce automatickú stabilizáciu. Tieto zložky rozpočtového salda označujeme ako necyklické, implicitné prvky automatických fiškálnych stabilizátorov.

Výhodou automatických fiškálnych stabilizátorov je, že poskytujú fiškálnu podporu: **1** keď dôjde k poklesu a bezodkladne (toto je aspekt „včasného“); **2** tým subjektom, ktoré to najviac vyžadujú („cieľový“ aspekt); a **3** len tak dlho, ako je to potrebné („dočasný“ aspekt).

Graf 3: Veľkosť automatických stabilizátorov v krajinách eurozóny v % HDP

Zdroj: ECB, Economic Bulletin 6/2020



Vo všeobecnosti sa vo všetkých krajinách prevažná časť automatickej stabilizácie zabezpečuje necyklickými výdavkami, t. j. odrážajúcimi zotrvačnosť výdavkov. Objem stabilizácie je väčší v krajinách západnej Európy, napr. v Belgicku alebo Francúzsku, zatiaľ čo v krajinách strednej a východnej Európy, napr. na Slovensku alebo v Lotyšsku, je výrazne menší.

Väčšie automatické fiškálne stabilizátory v krajinách západnej a do určitej miery aj v krajinách južnej Európy sú dôsledkom štyroch hlavných faktorov: väčšia vláda, veľkorysejší systém sociálneho zabezpečenia, progresívnejšie priame dane a vyšší podiel miezd na HDP. Aj štruktúra ekonomiky rozhoduje o veľkosti sociálneho štátu. HDP tvorené veľkou mierou vývozom sa ťažšie zdaňuje ako HDP tvorené lokálne poskytovanými službami.

Štedrosť dávok v nezamestnanosti čiastočne vysvetľuje pozorované rozdiely medzi krajinami. Ďalšími aspektmi automatických fiškálnych stabilizátorov sú progresivita daňových

systémov a cyklickosť príspevkov na sociálne zabezpečenie. Napríklad aj keď je progresivita daňových systémov medzi krajinami porovnateľná, stabilizačné vlastnosti dane z príjmu fyzických osôb sa stále môžu líšiť v dôsledku existencie kolektívneho vyjednávania o mzdách, čo by mohlo zvýšiť nepružnosť miezd. Relatívna stabilita miezd a zamestnanosti, ako aj tendencia domácností vyrovnávať svoju spotrebu počas hospodárskeho cyklu môžu čiastočne vysvetliť negatívny vplyv cyklických príjmov v niektorých krajinách, napríklad v Nemecku alebo Taliansku.

AUTOMATICKÉ STABILIZÁTORY DRUHEJ GENERÁCIE

Automatické fiškálne stabilizátory sú v jednotlivých krajinách eurozóny pomerne rôznorodé, pokiaľ ide o ich veľkosť a zloženie. Diskrečné politické opatrenia môžu zároveň reagovať príliš pomaly, aby dostatočne zmiernili masívny hospodársky pokles v dôsledku pandémie a zabránili dlhodobým ranám na zamestnanosti. Tieto úvahy viedli

Najlepšou sociálnou politikou je politika, ktorá vedie k čo najvyššej zamestnanosti, k čo najvyšším mzdám a príjmom zamestnancov a drobných podnikateľov.

k návrhom na posilnenie kváziautomatických fiškálnych nástrojov.

Takzvané automatické fiškálne stabilizátory druhej generácie by mohli pomôcť zabezpečiť včasnejšie, cieľenejšie a rozsiahlejšie politické reakcie. Na rozdiel od tradičných automatických fiškálnych stabilizátorov, ktoré sú väčšinou vedľajším produktom štruktúry a veľkosti príjmov a výdavkov verejnej správy, automatické fiškálne stabilizátory druhej generácie – označované aj ako „asymetrické“ alebo „kváziautomatické“ fiškálne stabilizátory – sú fiškálne nástroje osobitne navrhnuté a zavedené na zabezpečenie makroekonomickej stabilizácie. Automatické stabilizátory druhej generácie fungujú ako programy, ktoré sa aktivujú až vtedy, keď hospodárstvo smeruje do hlbokkej recesie, a automaticky sa vrátia na normálnu úroveň, keď sa konkrétne ukazovatele vrátia na úroveň pred krízy. Sú automatické v tom, že ich aktivácia je založená na pravidlách a nepodlieha rozhodnutiu vlády. Na rozdiel od tradičných automatických stabilizátorov sú asymetrické

v tom, že sa aktivujú len v prípade prudkého poklesu hospodárstva.

Možno identifikovať dva typy asymetrických automatických fiškálnych stabilizátorov v závislosti od toho, či fungujú prostredníctvom verejných výdavkov alebo príjmov. Po prvé na strane výdavkov môžu asymetrické automatické fiškálne stabilizátory pomôcť najmä stabilizovať výdavky domácností, napríklad prostredníctvom vyšších alebo dlhších individuálnych dávok v nezamestnanosti alebo platieb sociálnej pomoci po dosiahnutí určitej vopred stanovenej prahovej hodnoty.

Vhodným asymetrickým fiškálnym stabilizátorom v čase kríz (prírodných, zdravotných, ekonomických) je úroveň životného minima, valorizačný mechanizmus, poisťné náhrady, dávka v hmotnej núdzi a príspevok na bývanie, ktorý na rozdiel od aktuálnej zmeny by mal byť adresný a opakovaný. Príspevok na bývanie navrhujeme určiť na základe troch faktorov: výšky príjmu, nákladov na bývanie a počtu členov rodiny.

Takúto opakujúcu sa dávku nemajú spomedzi 26 členov OECD len tri krajiny vrátane Slovenska.⁵

Pri pohľade do budúcnosti existujú silné argumenty za to, aby účinnejšie automatické fiškálne stabilizátory druhej generácie zohrávali významnejšiu úlohu.

Inštitucionalizácia asymetrických automatických fiškálnych stabilizátorov ako sú zákonné režimy skráteného pracovného času by mohla zabezpečiť väčšiu makroekonomickú stabilitu bez nadmerného zaťaženia sektora verejnej správy. Takéto nástroje by však museli byť dobre navrhnuté, aby sa zabezpečilo zavedenie stimulačných štruktúr. Okrem toho je v záujme zmiernenia rizika udržateľnosti dôležité, aby si všetky krajiny eurozóny v priaznivom období vytvorili fiškálnu rezervu.

POSILNENIE DÁVOK V NEZAMESTNANOSTI AKO AUTOMATICKÝ STABILIZÁTOR

Slovensko patrí medzi krajiny s nižšími automatickými stabilizátormi v rámci EÚ.⁶ Podľa odhadov ECB na Slovensku

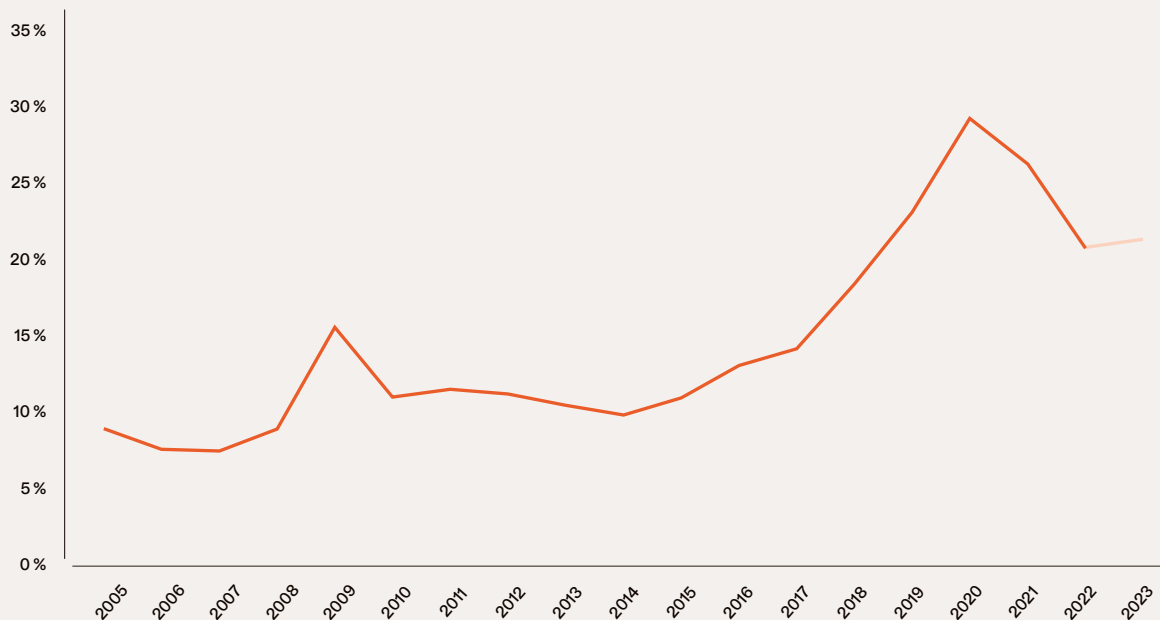
skoro úplne absentuje úloha podpory v nezamestnanosti ako jedného z kľúčových stabilizátorov. Ich posilnenie by okrem makroekonomickej stabilizácie prispelo aj k stabilizácii príjmov domácností, ktoré sa dočasne dostávajú do nízkopríjmovej situácie.

Poskytovanie dávky v nezamestnanosti je na Slovensku dlhodobo reštriktívne nastavené.

Dôraz sa kládol na zabránenie zneužívania poberania dávky. Výsledkom je, že dlhodobo poberalo dávku v nezamestnanosti len asi 10 % nezamestnaných osôb. Situácia sa začala zlepšovať po roku 2015, odkedy klesala aj dlhodobá nezamestnanosť. V covidovom roku 2020, keď sa nezamestnanými stali mnohí, ktorí mali dovtedy stabilné zamestnanie a keď sa dočasne uvoľnili podmienky na poskytovanie dávky v nezamestnanosti, sme zaznamenali vrchol s takmer 30 % nezamestnanými s nárokom na dávku. V roku 2022 sme sa však dostali späť na 20 %.

**Graf 4: Pomer počtu
poberateľov dávky
v nezamestnanosti
k počtu nezamestna-
ných osôb**

Zdroj: výpočty KRRZ z údajov
Sociálnej poisťovne a ŠÚSR.
Odhad pre rok 2023



Sociálne výzvy najviac prevládajú v rómskych komunitách, pričom značný podiel Rómov je naďalej marginalizovaný.

Navrhujeme zmierniť pravidlá na (ne)poskytovanie dávky v nezamestnanosti, aby významná časť nezamestnaných mala na dávku nárok. V tomto zmysle navrhujeme:

- **Zmiernenie pravidiel na vylúčenie** z poberania dávky pre nespoluprácu s úradmi práce.
- **Automatické predĺženie obdobia** poberania dávky v prípade recesie (zo 6 mesiacov na 9 alebo 12 mesiacov)
- **Čiastkový nárok na poberanie dávky** aj pre osoby, ktoré neboli poistené dva roky zo štyroch (napr. pri poistení aspoň jeden rok by mohol byť nárok na dávku v polovičnej výške alebo na polovičné obdobie)
- **Uvoľnenie stropu na denný vymeriavací základ** z dvojnásobku priemernej mzdy, keďže odvody na poistenie v nezamestnanosti sa platia až do sedemnásobku priemernej mzdy.

ZAMESTNANOSŤ A RAST MIEZD

Sociálny systém slúži na podporu ľudí, ktorých aktívne či pasívne príjmy pokladáme za nedostatočné. Preventívna časť systému by však mala zároveň predchádzať tomu, aby jednotlivci vôbec potrebovali túto pomoc. Pre to je kľúčová výkonná ekonomika a najmä efektívny a pružný trh práce.

Pre rast ekonomiky a s tým spojený rast životnej úrovne – pracujúcich, živnostníkov, dôchodcov či mladých rodín – je potrebné v prvom rade zvyšovať vzdelanosť ľudí, zlepšovať a reformovať školstvo. Ale to nestačí. Obsah a spôsob práce v mnohých povolaniach sa mení. Je tu doba práce na diaľku, práce s informačnými technológiami, svoj priestor získava umelá inteligencia, rozvoj

zaznamenáva zdieľaná ekonomika, množstvo ľudí pracuje tak, že sú jednou nohou zamestnancami a druhou nohou samostatní podnikatelia. Tvorivú prácu dnes nie je vhodné obmedzovať zošňurovanými pravidlami, ktoré majú pôvod v 20. storočí.

Je potrebné pracovnú legislatívu zmodernizovať, súčasne zjednodušiť, hľadať riešenia vyhovujúce súčasným ale i predpokladaným budúcim trendom v ekonomike. Samozrejmosťou je pritom rešpektovanie medzinárodných dohovorov a smerníc a nariadení EÚ a zmeny by sa mali prijímať po dôkladnej diskusii a so súhlasom sociálnych partnerov.

V tejto diskusii by sa mali presadzovať návrhy na zjednodušenie Zákonníka práce a ďalšej pracovnej legislatívy. „Štíhly“ Zákonník práce by bol určený najmä pre menších zamestnávateľov, pre špecifické profesie, v ktorých sa vyžaduje pomerne veľká samostatnosť v konaní pracovníka, ako je sektor IT, oblasť umenia a kultúry, mnohé služby či tzv. zdieľaná ekonomika. Príkladom

je už dnes existujúci „malý Zákonník práce“ pre profesionálnych športovcov, ktorý je súčasťou Zákona o športe.

Problémom Slovenska sú nízke mzdy v porovnaní s inými krajinami EÚ (napr. v porovnaní s Českou republikou alebo Slovinskom). Časť populácie Slovenska so zamestnaním sa ocitá v relatívnom riziku chudoby, vykonáva tzv. prekérnu prácu (viac v prílohe 6). Kým vo všeobecnosti miera rizika chudoby zamestnaných na Slovensku je podobná priemeru EÚ, či dokonca nižšia pre ľudí zamestnaných na plný úväzok (Slovensko 5,3 % oproti priemeru EÚ 7,1 %), máme výrazne vyššiu mieru rizika chudoby v rodinách s deťmi s iba jediným rodičom. Aj keď je tento rodič, obvykle matka, zamestnaný, nestačí to až v 25 % prípadov na zabezpečenie rodiny s deťmi. Tu sme výrazne nad priemerom EÚ 18,8 %.

Vzhľadom na predlžovanie pracovnej kariéry a neustále technologické a manažérske zmeny vo väčšine odvetví je kľúčová podpora celoživotného vzdelávania.

Systematické vzdelávanie dospelých podporí inovácie, zabezpečenie sociálnej spravodlivosti aj preklenutie medzier v digitálnych zručnostiach. Kľúčovým faktorom úspechu na zabezpečenie toho, aby si dospelí občania mohli neskôr zvyšovať úroveň zručností a rekvalifikovať sa, sú silné základné a priezovové zručnosti získané v počiatočnom vzdelávaní a odbornej príprave, najmä medzi znevýhodnenými skupinami. Posilňovanie základných digitálnych zručností a zvýšenie účasti na vyššom stredoškolskom vzdelávaní sú predpokladom začlenenia a účasti na trhu práce a spoločnosti v digitálne transformovanej Európe.

Podpora kvalitných pracovných príležitostí si vyžaduje intenzívnejšie aktívne politiky na trhu práce. Tie by mali byť dostupné nielen oficiálne nezamestnaným, ale aj podzamestnaným osobám (napr. na kratšom úväzku, než si želajú, alebo so zmluvami na dobu určitú), zamestnancom v blízkosti minimálnej mzdy či ľuďom vylúčeným z trhu práce. Slovensko investuje

do aktívnych politík trhu práce – s výnimkou zachovávaní existujúcich pracovných miest – iba polovicu priemeru krajín OECD. Nesnažíme sa dosť aktívne zvyšovať či meniť kvalifikáciu osôb s podpriemernou produktivitou, či pomôcť im zmeniť zameranie do perspektívnejších sektorov. Silnejšie aktívne politiky na trhu práce tiež budú plniť funkciu automatického stabilizátora.

Preto by bolo obzvlášť vhodné podporiť zvyšovanie príjmov zamestnancov v blízkosti minimálnej mzdy. Súčasne by sa malo dosiahnuť systémové naviazanie platových taríf štátnych zamestnancov a zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme na minimálnu mzdu. Čisté príjmy v blízkosti minimálnej mzdy možno podporiť indexáciou odpočítateľných položiek – pre dane aj odvody – podľa priemernej mzdy, nie podľa inflácie, aby sa časom nestrácal ich účinok na ľudí s nízkymi príjmami.

Slovenská ekonomika potrebuje ďalších zamestnancov, ktorých však nemáme. Riešením je väčšie

otvorenie trhu práce voči zamestnancom z tretích krajín (najmä z európskych krajín, ktoré nie sú členmi EÚ) a všeobecne najmä voči kvalifikovaným zamestnancom. To môže byť do určitej miery aj riešením demografického problému, ktorý zasahuje náš dôchodkový systém.

K inkluzívnemu rastu zamestnanosti môže prispieť okrem zvyšovania poskytovania formálneho vzdelávania v ranom detstve, znižovania miery nezamestnanosti mladých ľudí a odstraňovania rodovej nerovnosti na trhu práce, aj zabezpečenie účasti iných nedostatočne zastúpených skupín, ako

sú napríklad starší ľudia, nízko kvalifikovaní ľudia, osoby so zdravotným postihnutím, osoby žijúce vo vidieckych a odľahlých oblastiach, Rómovia a iné etnické alebo rasové menšiny, ktorým osobitne hrozí vylúčenie alebo diskriminácia, či osoby s migrantským pôvodom. Ľudia, ktorým v súčasnosti chýbajú stimuly na aktívne hľadanie zamestnania, musia byť motivovaní k účasti na trhu práce, aby sa mohol rýchlo oživiť. Ich zamestnávanie je potrebné podporiť účinnými opatreniami v pracovnej legislatíve, lepším využitím tzv. medzitrhu práce a úľavami v daňovo-odvodovom systéme.

Vzhľadom na predlžovanie pracovnej kariéry a neustále technologické a manažérske zmeny vo väčšine odvetví je kľúčová podpora celoživotného vzdelávania.

Financovanie nástrojov sociálnych politík s pomocou Európskych fondov

Na uskutočnenie cieľov by sme mali v plnej miere využívať bezprecedentné finančné prostriedky EÚ, ktoré sú k dispozícii na podporu reforiem a investícií v súlade s Európskym pilierom sociálnych práv. Dlhodobý rozpočet EÚ na roky 2021–2027 spolu s nástrojom obnovy NextGenerationEU je najväčším stimulačným balíkom, aký bol doteraz financovaný z rozpočtu EÚ. Celkovo 1,8 bilióna eur.

- Novým kľúčovým finančným nástrojom v rámci NextGenerationEU je Národný plán podpory obnovy a odolnosti (RRF) s rozpočtom 672,5 miliardy eur.
- Európsky sociálny fond (ESF+) s rozpočtom 88 miliárd eur bude aj naďalej hlavným nástrojom EÚ na podporu vykonávania sociálneho piliera a na dosiahnutie navrhovaných hlavných cieľových hodnôt EÚ: dosahovanie vysokej úrovne zamestnanosti, zručností a zamestnatelnosti a spoľahlivých systémov sociálnej ochrany prostredníctvom vytvárania kvalitných pracovných miest, zvyšovania kvalifikácie a rekvalifikácie a znižovania chudoby a vylúčenia.

Na vykonávanie piliera budú k dispozícii aj ďalšie finančné prostriedky.

- Z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF) sa bude financovať infraštruktúra a vybavenie pre zamestnanosť, vzdelávanie a odbornú prípravu a sociálne služby.
- Fond na spravodlivú transformáciu bude podporovať získavanie zručností v regiónoch, ktoré čelia väčším sociálno-ekonomickým výzvam vyplývajúcim z klimateckej transformácie.

- **Nástroj REACT-EU** poskytoval v rokoch 2021 a 2022 dodatočné finančné prostriedky vo výške 47,5 miliardy eur na preklopenie medzery medzi prvou núdzovou reakciou na krízu v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19 a dlhodobou obnovou hospodárstva.
- **Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (EGF)** bude naďalej pomáhať pracovníkom, ktorí čelia strate pracovných miest v dôsledku reštrukturalizácie.
- **Erasmus+** zmobilizuje sektory vzdelávania, odbornej prípravy, mládeže a športu v záujme rýchlej obnovy a budúceho rastu a podporí zelené aj digitálne zručnosti.
- **Vďaka Nástroju technickej podpory** sa zlepši administratívna kapacita vlád a orgánov verejnej správy na realizáciu reforiem v oblasti zamestnanosti, zručností a sociálneho začlenenia do roku 2030.
- **Program InvestEU** bude podporovať súkromné investície, ktoré prispievajú k sociálnym cieľom, a to prostredníctvom špecializovaného investičného okna. Vďaka mechanizmu overovania udržateľnosti zabezpečí sociálny vplyv navrhovaných investícií a bude stimulovať investície do sociálneho hospodárstva a inovácií, sociálnej infraštruktúry a zručností.
- **Program Horizont Európa** je najväčším a najambicióznejším výskumným a inovačným programom v dejinách s dohodnutým celkovým rozpočtom 94 miliárd eur. Zameriava sa na vývoj nových technológií, inovačnú hospodársku a sociálnu transformáciu a sprievodné alebo podporné politiky a investície vrátane posilnenia sociálnej a hospodárskej odolnosti a udržateľnosti.
- **Nový program EU4Health** na roky 2021 – 2027 s rozpočtom 5,1 miliardy eur podporí budovanie odolných systémov zdravotnej starostlivosti v EÚ.
- **Fond pre azyl, migráciu a integráciu** bude podporovať integráciu a začleňovanie migrantov.



3

Životné minimum a spôsoby valorizácie

Životné minimum sa zvyšuje raz ročne, a to k 1. júlu. Až do minulého roku sa zvyšovalo buď podľa rastu čistých príjmov domácností alebo podľa rastu životných nákladov nízkopríjmových domácností – vždy podľa toho indikátora, ktorý rástol pomalšie (prakticky je to podľa inflácie nízkopríjmových domácností, keďže tá je systematicky nižšia než rast príjmov). Posledné zvýšenie životného minima k 1. 7. 2023 bolo o 14,7 % na 268,88 eur.

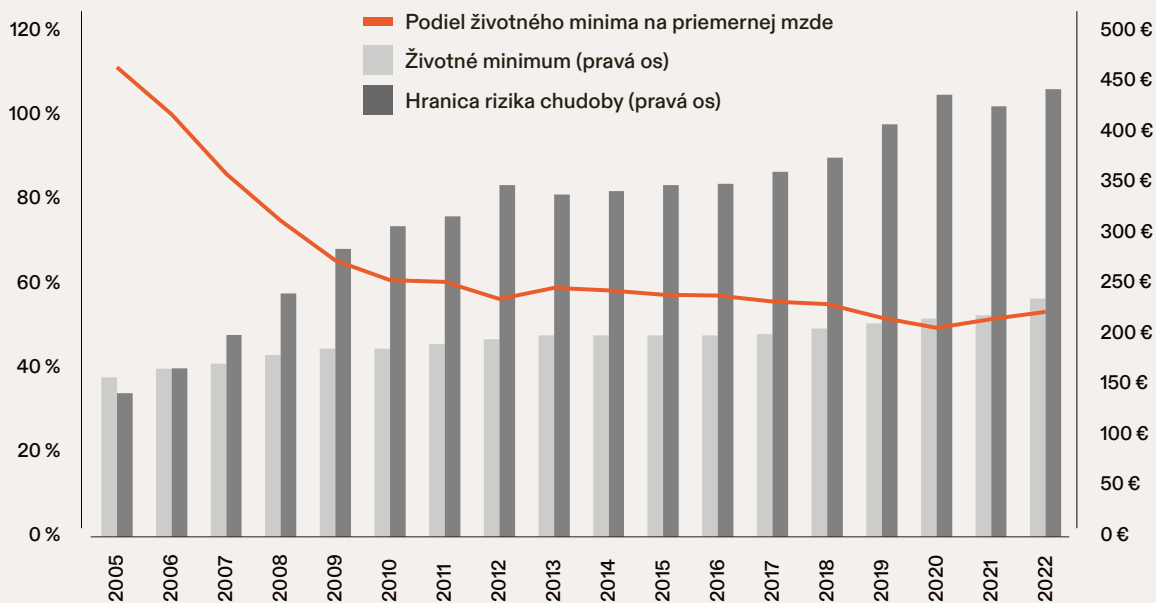
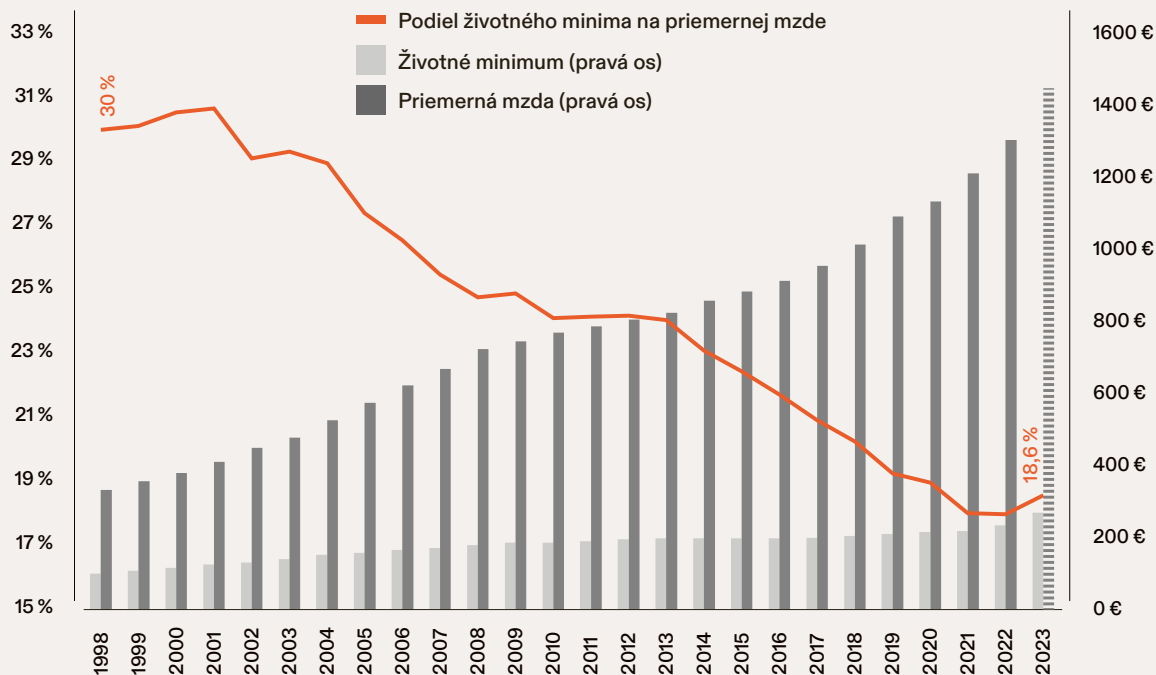
Výber vždy nižšej hodnoty z dvoch indexov spôsoboval, že životné minimum rástlo systematicky pomalšie než priemerné príjmy iných domácností. Pomalšie než inflácia rástlo životné minimum napríklad v rokoch 2010 – 2012 a 2021 – 2022. Po novelizácii zákona o životnom minime s účinnosťou od 1. 4. 2023 a naviazaní životného minima iba na infláciu stúplo v roku 2023 životné minimum výnimočne rýchlejšie než príjmy domácností.

Systematické zvyšovanie životného minima v minulosti najviac o infláciu viedlo k tomu, že voči ostatným príjmom v ekonomike sa životné minimum relatívne prepadlo. Napríklad v roku 2001 bol pomer životného minima k priemernej mzde 30,7 %, ale do roku 2022 bol 18 %.

Životné minimum je na Slovensku vnímané ako hranica absolútnej chudoby⁷ a jeho legislatívne nastavenie je rozhodujúce pre systém sociálnej pomoci.⁸ Bolo nastavené tak, aby odzrkadľovalo výdavky domácností na ich základné životné potreby. Kým v roku 2005 bolo ešte životné minimum vyššie než hranica rizika chudoby pre jednotlivca, v súčasnosti je to už iba 53 % tejto hranice. Dôvodom tohto stavu je skutočnosť, že životné minimum predstavujúce výdavky domácností, dostatočne nereflektuje rast príjmov v ekonomike.

Graf 5: Degradácia relatívnej výšky životného minima v čase

Zdroj: Prepočty KRRZ.
Pre rok 2023 odhad priemernej mzdy.



Návrh riešenia životného minima

Na odstránenie dlhotrvajúceho úpadku postavenia životného minima v našom sociálnom systéme je potrebné jeho úplne nové nastavenie. Zároveň je dôležité, aby sa životné minimum stalo parametrom iba sociálneho systému. To, že doteraz životné minimum vstupovalo aj ako parameter daňových zákonov, spôsobovalo zvyšovanie tichého zdanenia a vytváralo rezistenciu k zásadnejším zmenám životného minima.⁹

Navrhujeme nahradiť existujúce životné minimum dvomi novými hodnotami, ktoré by sledovali dva odlišné ciele:

1 Existenčné minimum by malo byť najnižšou hranicou príjmu resp. životných nákladov, na zabezpečenie základných životných potrieb.

Na určenie tejto existenčnej hranice navrhujeme postupovať podľa metodiky Guzi (2014): *Estimating a living wage globally*¹⁰ resp. podľa Fabo a Gertler (2023): *Ekonomické životné minimum – nová metrika životných nákladov domácností*¹¹ – s tým, že metodika by určila, ktoré tovary a služby pokladáme za nevyhnutné na základné prežitie (bývanie, strava, ošatenie, hygiena, doprava, komunikácia). Takýto minimalistický kôš životných nákladov sa môže prehodnocovať napríklad každých 5 rokov, s každoročnou valorizáciou o infláciu.

Systém pomoci v hmotnej núdzi by mal pozostávať z troch dávok: z príspevku na živobytie (príspevok v hmotnej núdzi), aktivačného príspevku a príspevku na bývanie. Suma týchto príspevkov sa vždy musí aspoň vyrovnávať existenčnému minimu, pričom tieto príspevky by mali byť valorizované v súlade s touto požiadavkou. Pritom však príspevok na živobytie môže byť podmienený testovaním majetku (podľa veľkosti

nehnuteľnosti, počtu, a lokality) a aktivačný príspevok podobne ako teraz môže byť podmienený účasťou na vzdelávaní, rekvalifikácii či iných aktívnych opatreniach trhu práce alebo drobnými obecnými službami.¹²

Doplnkom k týmto štandardným príspevkom by mal byť aj príspevok na riešenie mimoriadnych situácií, ktorý by v prípade potreby mohol byť aj opakovane poskytnutý rodinám na riešenie situácií, ktoré nie sú explicitne predvídané v zákone (od zranení a potreby liečenia až po nevyhnutné opravy obydli v dôsledku havarijných situácií alebo v súčasnosti aktuálne vyššie náklady na kúrenie).

Tabuľka 1: Indikatívny výpočet existenčného minima pre jednotlivca

Zdroj: Prepočty podľa Fabo a Gertler (2023) – bez výdavkov na vzdelanie, zdravie, kultúru a rôzne. Náklady na nájom podľa študentských internátov v Bratislave (dvojnásobok).

	Bez bytu/domu	S vlastným bývaním
Potraviny	135 €	135 €
Nájom	150 €	0 €
Energie	0 €	85 €
Doprava	29 €	29 €
Oblečenie	17 €	17 €
Vzdelanie	0 €	0 €
Zdravie	0 €	0 €
Komunikácia	36 €	36 €
Kultúra a oddych	0 €	0 €
Rôzne	0 €	0 €
Rezerva (5 %)	18 €	18 €
Iné výdavky	0 €	0 €
Celkom	385 €	320 €

2 Sociálne životné minimum by malo byť cieľnou hranicou príjmu, ktorú sa bude štát snažiť zabezpečiť pre každého jednotlivca resp. domácnosť. To znamená pre domácnosti pod touto hranicou budú existovať systémové nástroje na podporu ich príjmov (ale predpokladá sa aj ich vlastná aktivita na zvýšenie svojich príjmov). Sociálne životné minimum navrhujeme určiť podobne ako hranicu rizika relatívnej chudoby, t.j. ako percento mediánového ekvivalentného príjmu domácností (riziko chudoby je na úrovni 60 % mediánu).

Rodiny pod hranicou sociálneho životného minima, ale nad hranicou existenčného minima, by mali nárok na motivačnú podporu s cieľom zvýšiť ich príjmy – pokiaľ na tom samy aktívne spolupracujú. Príspevok na bývanie, ktorý v tomto materiáli navrhujeme rozšíriť, by mal byť nárokovateľný aj nad hranicou existenčného minima. Podobne je ďalšie formy podpory možné poskytovať v redukovanej miere (aby dodatočné euro z vlastného aktívneho príjmu nevedlo k strate viac ako jedného eura zo sociálnej pomoci, čo pôsobí demotivačne) alebo obmedzený čas.

Rodiny pod hranicou sociálneho životného minima, ale nad hranicou existenčného minima, by mali nárok na motivačnú podporu s cieľom zvýšiť ich príjmy – pokiaľ na tom samy aktívne spolupracujú. Príspevok na bývanie, ktorý v tomto materiáli navrhujeme rozšíriť, by mal byť nárokovateľný aj nad hranicou existenčného minima. Podobne je ďalšie formy podpory možné poskytovať v redukovanej miere (aby dodatočné euro z vlastného aktívneho príjmu nevedlo k strate viac ako jedného eura zo sociálnej pomoci, čo pôsobí demotivačne) alebo obmedzený čas.

**Tabuľka 2: Indikatívny
výpočet sociálneho
životného minima**

Zdroj: SILC 2022, ŠU SR

Typ domácnosti	Sociálne životné minimum
Jednotlivec	441 €
Dvaja dospelí	661 €
2 dospelí a 1 dieťa	794 €
2 dospelí a 2 deti	926 €

Tiché zdanenie a tichá konsolidácia

Dlhodobo zaznamenávame pomalší rast výšky dávok oproti rastu ekonomiky, čo vyplýva z nastavenia systémov valorizácie. Sociálne poistenie je naviazané na mzdový vývoj, pomer výšky dávok k priemernej mzde bol dlhodobo stabilný (ostatná novela znižuje mieru náhrady). Ostatné dávky a príspevky (nie všetky)¹³ majú prevažne minimálnu valorizáciu (buď podľa životného minima alebo sa automaticky nezvyšujú a ich výška podlieha rozhodnutiu vlády).

Situácia má tieto dôsledky:

- Dlhodobo uplatňovaná minimálna valorizácia alebo absencia zvyšovania dávok vedie k poklesu dávok v pomere k priemernej mzde (dávka v hmotnej núdzi), výška voči priemernej mzde postupne klesá (príspevok na pohreb, dotácie v systéme pomoci v hmotnej núdzi strácajú svoj význam).
- Dávky, ktoré nie sú naviazané na vývoj príjmov v ekonomike, ktoré vláda považuje za dôležité, sú zvyšované skokovo, raz za čas (príspevok pri narodení dieťaťa, rodičovský príspevok, príspevok na opatrovanie a na osobnú asistenciu pri kompenzáciách ŤZP).

Pomalšia valorizácia dávok predstavuje tzv. „tichú konsolidáciu“, ktorá bez zmeny legislatívy vedie k poklesu výdavkov na HDP a zlepšuje deficit.

Životné minimum je efektívne, len ak je pravidelne prehodnocovaná jeho úroveň a zvolený vhodný valorizačný mechanizmus (od roku 1998 nebolo prehodnotené, iba valorizované mechanizmom z roku 2001). Zakomponovanie životného minima do výpočtu dane z príjmu fyzických osôb spôsobilo, že prehodnotenie jeho výšky z dôvodu väzby na sociálne transfery by viedlo k výpadkom na dani z príjmov.

Pomalý rast životného minima vedie k nárastu zdaňovania nízkopríjmových jednotlivcov (napr. platia dane aj z minimálnej mzdy). Zamestnanecká prémie, fixne nastavená odvodová odpočítateľná položka na zdravotné poistenie ako hlavný nástroj zníženia daňového zaťaženia nízkych príjmov stratila svoju funkčnosť.

Viaceré parametre našich daňových zákonov sú odvodené od životného minima. Pôvodne (keď v roku 2004 vstúpil do účinnosti zákon č. 595/2003 o dani z príjmov) to bol len jediný parameter na určenie výšky nezdaniteľnej časti základu dane (NČZD). Postupne boli dopĺňané ďalšie parametre na hranice zvyšovania daní (sadzby 23,75 % a 25 %).

Keďže životné minimum rástlo v priemere podstatne pomalšie než priemerné mzdy, došlo za posledných 20 rokov k výraznému tichému zdaneniu fyzických osôb. V roku 2004 zodpovedala NČZD – definovaná ako 19,2-násobok životného minima – sume 87 936 korún, čo bol 6,5-násobok priemernej mzdy z roku 2002. V súčasnosti je NČZD na daňovníka 21-násobok životného minima, čiže 4923 eur. To zodpovedá 4,1-násobku priemernej mzdy pred dvoch rokov, t.j. z roku 2021. Popri tom NČZD na manželku/manžela zostala vo výške 19,2-násobku životného minima.

Pokiaľ by sme mali v súčasnosti NČZD na rovnakej relatívnej úrovni ako v roku 2004, t.j. 6,5-násobok priemernej mzdy pred dvoch rokov, daňové

zaťaženie fyzických osôb by sa znížilo o 1,4 mld. eur.¹⁴ Čisté príjmy by sa relatívne najviac zvýšili pracujúcim v 3. a 4. príjmovom decile (keďže v nižších deciloch je ako-tak postačujúci aj nižší NČZD) a najmenej v najvyšších deciloch.

Navrhujeme všetky daňové parametre v zákone o dani z príjmov definovať ako násobky priemernej mzdy spred dvoch rokov. Výhodou tohto postupu je, že sa už používa pri sociálnych odvodoch na určenie maximálneho vymeriavacieho základu. Do budúcnosti sa tak zamedzí ďalšiemu tichému zdaneniu.

Druhou alternatívou by bolo definovať daňové parametre voči mediánovej mzde. Nevýhodou je, že ŠÚ SR nezverejňuje mediánovú mzdu celého hospodárstva a bežne používané štatistiky sa opierajú o prieskumy súkromnej spoločnosti. Do budúcnosti by však bolo prínosné, keby ŠÚ SR určoval aj oficiálnu mediánovú mzdu. Potom by naviazanie daňových parametrov na mediánovú mzdu bolo pravdepodobne mierne stabilnejšie oproti naviazaniu na priemernú mzdu.

Zároveň navrhujeme, aby sa prechod z aktuálnych parametrov na nové násobky priemernej mzdy vykonával pri zachovaní aktuálnych eurových hodnôt. Tak zostane v platnosti tiché zdanenie, ktoré sa udialo v posledných dvoch dekádach. Zároveň však v minulom roku došlo k výraznému zvýšeniu daňového bonusu na dieťa, ktoré znížilo daňové zaťaženie o približne 0,74 mld. eur. Tiež tak zostane v platnosti progresívne zvyšovanie daní (resp. znižovanie NČZD).

Zachovanie súčasných eurových parametrov systému zároveň znamená určitú stabilitu pre samosprávy, keďže ich hlavným príjmom je podiel na dani z príjmov fyzických osôb. Ako sme spomínali, za dvadsať rokov uplatňovania tohto systému stúpili dane z príjmu fyzických osôb – a teda aj príjmy samospráv – o 1,4 mld. eur v porovnaní so scenárom, keby

sa daňové parametre zvyšovali rovnomerne s rastom príjmov. Počas tohto obdobia však došlo aj k zvyšovaniu odvodového zaťaženia najmä opakovaným zvyšovaním stropov odvodov. To znížilo výnosy dane o približne 35 mil. eur ročne.¹⁵ Opatrenia rodinnej politiky (rodinný balíček) znižujú príjmy samospráv asi o 740 mil. eur. Okrem toho za posledné dekády došlo k prijatiu nových povinností pre samosprávy, ktoré neboli plne premietnuté v ich financovaní. Preto aktuálne nepokladáme za vhodné zasiahnuť ďalej do financovania samospráv posunom daňových parametrov. Do budúcnosti by bolo vhodné vytvoriť analýzu financovania samospráv s vyhodnotením nákladovosti ich povinností a tiež možností ich daňových či ne-daňových príjmov, a nastaviť ich financovanie novým spôsobom. Nie je totiž vôbec isté, či pôvodný model financovania samospráv v roku 2004 bol rovnovážne nastavený. Reforma financovania samospráv je nevyhnutným predpokladom pre navrhované zmeny, najvhodnejšie tzv. daňovým mixom, podielom na výnose z dane právnických osôb, DPH a spotrebných daní.

Tabuľka 3: Návrh zmien ukotvenia parametrov v daňových zákonoch

Pozn.: Ďalšie zjednodušenie daňového systému by mohlo byť, keby sa zrušilo postupné vyklesávanie NČZD nad aktuálnu úroveň 92,8-násobku životného minima a radšej sa posunula hranica 25-percentnej dane z príjmu zo 176,8-násobku na 92,8-násobok. Výpočet dane by sa zjednodušil a dokonca by sa mierne zvýšila efektívna hraničná sadzba dane v tomto intervale.

Parameter	Násobok ŽM	Suma v €	Násobok PM
NČZD	21	4 921	4,1
NČZD na manželku/manžela	19,2	4 501	3,7
Hranica pre uplatnenie celého NČZD	92,8	21 754	18,0
Postupné vyklesávanie NČZD	44,2	10 361	8,6
Neuplatnenie NČZD/ uplatnenie na manž./ zvýšenie sadzby dane na 25 %	176,8	41 445	34,2
Postupné vyklesávanie NČZD na manž.	63,4	14 862	12,3

Valorizácia sociálnych dávok a životného minima

V súčasnosti existujú tri spôsoby valorizácie:

- Podľa rastu životného minima k 1. 1. (rodičovský príspevok, dávka v hmotnej núdzi a príspevky – viď príloha č. 5.)
- Zvyšovanie definované násobkom životného minima k 1. 7. (príspevky na kompenzáciu zvýšených výdavkov ĽZP, náhradné výživné, príspevky náhradnej rodinnej starostlivosti atď.).
- Nariadením vlády (príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok na starostlivosť o dieťa, dotácie na stravu a školské potreby pre deti v nízkopříjmových rodinách atď.).

S tým sú však spojené tieto problémy:

- Systém je nekonzistentný, rozdielne mechanizmy valorizácie sa uplatňujú aj v rámci jednej sociálnej skupiny či oblasti (napr. ĽZP).
- Časový nesúlad medzi zvýšením životných nákladov a valorizáciou (napr. dôchodky).
- Absencia pravidelnej revízie dávok vo vzťahu k cieľom: potreby rodín sa menia a dávky spolu s valorizáciou nezodpovedajú týmto zmenám.

Návrh riešenia valorizácie životného minima a sociálnych dávok:

- V nadväznosti na návrh naviazať životné minimum na hranicu relatívnej chudoby by sa životné minimum mohlo pravidelne valorizovať k júlu bežného roka podľa hranice relatívnej chudoby vyčíslenej Štatistickým úradom SR. To si vyžaduje zrýchlenie procesov zo strany ŠÚ SR – aby výsledky zisťovania SILC boli zverejnené do marca či apríla (nie koncom júna ako tento rok).
- Podobne ako pri dôchodkoch vytvoriť mechanizmus mimoriadnej valorizácie do dvoch mesiacov od nárastu cenovej hladiny o viac ako 5 % oproti poslednému obdobiu zvýšenia životného minima.
- V prípade deflácie alebo iného zníženia príjmov obyvateľstva a teda aj hranice relatívnej chudoby by sa – podobne ako pri dôchodkoch – životné minimum a sociálne dávky neznížili, ale ani by sa nezvyšovali až do ďalšieho zvýšenia hranice relatívnej chudoby.

Valorizácia dôchodkov

Dôchodky na Slovensku sú štandardne valorizované k 1. januáru podľa priemernej medziročnej inflácie za január až jún, resp. január až september predošlého roka. Okrem toho k júlu 2023 došlo k mimoriadnej valorizácii dôchodkov kvôli vysokej inflácii v tomto roku.

Aktuálny systém spôsobuje minimálne štyri vážne problémy:

- Bežná valorizácia dôchodkov je mimoriadne oneskorená. Plná reakcia na inflačný šok môže trvať až 20 mesiacov. Veľmi dobrým príkladom bola valorizácia k 1. 1. 2022 o 1,3 %, keďže priemerná inflácia za prvý polrok 2021 bola ešte veľmi nízka – pritom však koncom roka 2021 dôchodcovská inflácia už narástla na 5,8 %. Nožnice medzi cenovou úrovňou dôchodcov a úrovňou dôchodkov sa začala otvárať koncom roku 2021 a uzavrela sa až mimoriadnou valorizáciou k júlu 2023.¹⁶
- Nastavenie valorizácie dôchodkov je pre širokú verejnosť, drvivú väčšinu zákonodarcov a aj väčšinu dôchodcov ťažko pochopiteľné. Pôvodným úmyslom zákonodarcu bolo vyhnúť sa volatilitě v indikátoroch, ktoré determinujú valorizáciu. Výsledkom však je, že valorizáciu

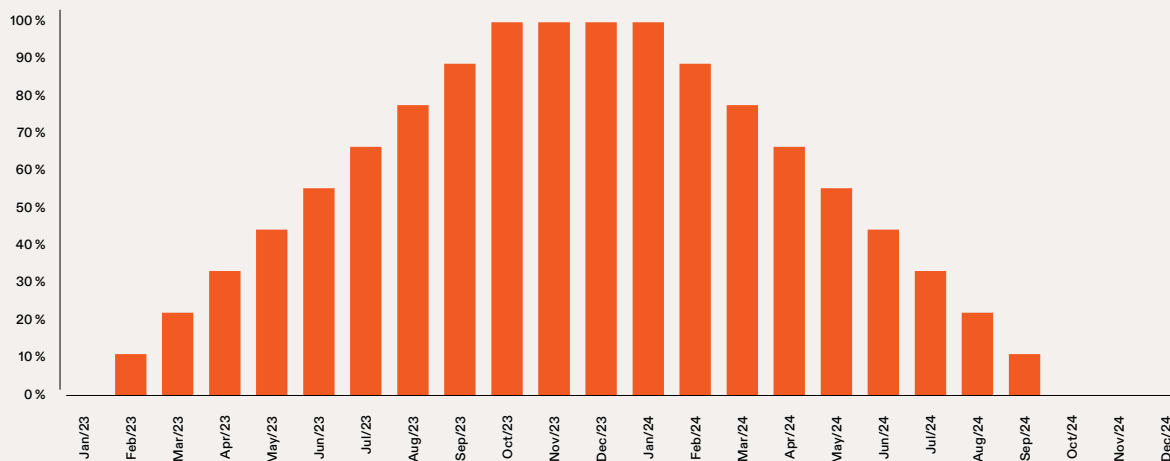
s rôznou váhou ovplyvňujú cenové skoky za ostatných 20 mesiacov. Napríklad valorizáciu od 1. 1. 2025 ovplyvnia cenové šoky od mája 2023 až do septembra 2024. Nevedomosť o tom, ktoré mesiace a ako vplývajú na valorizáciu dôchodkov, spôsobila návrhy, resp. prijatie legislatívnych návrhov, ktoré – bez vedomia predkladateľov či proti ich deklarovanému zámeru – dôchodky trvalo znižovali¹⁷ resp. zvyšovali.¹⁸

- Nemáme systematické riešenie na mimoriadnu valorizáciu dôchodkov v prípade závažného cenového šoku, ako sme zažívali od konca roka 2021 až do konca roka 2023. Jednorazové riešenie bolo prijaté pre rok 2023.
- Valorizácia dôchodkov, ktorá je naviazaná na dôchodcovskú infláciu „zamrazí“ životnú úroveň „starodôchodcov“ na stav, pri ktorom odchádzajú do dôchodku. Mali by sme hľadať spôsoby, ako valorizáciu dôchodkov naviazať aj na ďalšie ekonomické parametre – najmä, resp. napríklad, na rast priemernej mzdy. Tak ako to bolo do roku 2012. Aj „starodôchodcovia“ si zaslúžia podieľať sa na ekonomickom raste Slovenska.

Graf 6: Oneskorenia v započítavaní inflačných šokov do valorizácie dôchodkov

Zdroj:

Váha mesačnej inflácie započítanej
do valorizácie v roku 2025.



Životné minimum je na Slovensku vnímané ako hranica absolútnej chudoby a jeho legislatívne nastavenie je rozhodujúce pre systém sociálnej pomoci.

Návrh riešenia valorizácie dôchodkov:

- Valorizáciu dôchodkov odvíjať nie od priemernej dôchodcovej inflácie za určité obdobie (doteraz 6 mesiacov, od budúceho roka priemer za 9 mesiacov), ale od najaktuálnejšej informácie o dôchodcovej inflácii a raste priemernej mzdy. Pri súčasnom termíne valorizácie k 1. januáru by sa mohli dôchodky valorizovať podľa dôchodcovej inflácie a rastu priemernej mzdy k septembru predošlého roka. Na rozdiel od súčasného stavu, keď premietnutie cenového šoku do úrovne dôchodkov trvá 8 až 20 mesiacov, dalo by sa to skrátiť na 4 až 16 mesiacov.¹⁹
- Na zváženie je posunutie termínu valorizácie z januára napríklad na júl. Tak by sa mohla do valorizácie zahrnúť inflácia v 1. štvrťroku, ktorá zvykne byť najvyššia. To znamená, že obvykle vysoké cenové šoky zo začiatku roka by sa premietli vo valorizácii o 4 až 5 mesiacov.
- Prechod od súčasného systému na nový si bude vyžadovať jednorazové zvýšenie dôchodkov pri najbližšej valorizácii. Napríklad valorizácia k 1.1. 2025 by bola určená rastom úrovne dôchodkov medzi septembrom 2024 a približne májom 2023 (efektívne ide o vážený priemer mesiacov iba čiastočne zohľadnených vo valorizácii k januáru 2024, t.j. apríl až jún 2023).
- Mechanizmus mimoriadnej valorizácie do dvoch či troch mesiacov odvtedy, keď cenová úroveň dôchodcov stúpila od posledného zohľadneného údaj napríklad o viac ako 5 %. Mechanizmus by bol zadaný ako automatický stabilizátor a prichádzalo by do úvahy aj viac mimoriadnych valorizácií.



4

Sociálne poistenie a dôchodkový systém

Dôchodkový systém na Slovensku je výstupom a dôsledkom veľkosti a sily našej ekonomiky. Dlhodobá výkonnosť reformovaných dôchodkových systémov primárne závisí od ekonomického rozvoja (zamestnanosť, mzdy, produktivita práce, úrokové miery) a stability.

Medzi existujúce problémy patrí nedostatočná zhoda na želanej miere solidarity a zásluhovosti systému, nižšie dôchodky žien (spôsobené nižšou mierou vzdelania žien nad 60 rokov a skoršími odchodmi žien do dôchodku, ale aj pretrvávajúcimi nižšími príjmami žien a vplyvom materstva a rodičovstva), nízke dôchodky ľudí, ktorí zažili dlhé obdobia nezamestnanosti. V rámci systému je najväčšou výzvou príprava na nevyhnutné starnutie obyvateľstva.

VEKOVÉ ZLOŽENIE POPULÁCIE A NÁRAST STARNUTIA

Celková veľkosť populácie Slovenska sa v poslednom štvrtstoročí i desaťročí menila iba mierne. Výraznejšia zmena však nastala v jej vekovej štruktúre.²⁰ Od roku 2001 značne ubudli ľudia v najmladších vekových skupinách (vo veku od 5 do 29 rokov). Na druhej strane pribudli obyvatelia nad 30 rokov, predovšetkým nad 55 rokov. Najmenšiu zmenu zaznamenala veková skupina 50 až 54 rokov. Výsledkom je, že za posledné dve

desaťročia Slovensko významne zostarło.

ZREÁLNIENIE SADZIEB POISTNÉHO

Dôležitým riešením je dokončenie systému UNITAS, jednotného výberu daní, ciel a odvodov. Dlhodobá udržateľnosť dôchodkového systému je závislá aj od úspešnosti výberu poistného. Projekt UNITAS stál už štát 184 mil. eur a práce na jeho dokončení sú pozastavené. V medzinárodnom porovnaní, na základe prepočtu podľa údajov OECD, malo a stále má Slovensko najdrahšiu finančnú správu s nákladmi na úrovni 2,41 % výberu v roku 2007 a 2,15 % v roku 2019. Dokončiť projekt je v záujme lepšieho fungovania štátu.

Sadzby poistného na dávky sociálneho poistenia systematicky nezodpovedajú skutočným výdavkom Sociálnej poisťovne v jednotlivých fondoch. Sociálna poisťovňa presúva vybrané poistné na rezervný fond solidarity, invalidné poistenie, poistenie v nezamestnanosti, úrazové a garančné poistenie najmä do fondu

starobného poistenia, resp. na financovanie naakumulovaných dlhov v sociálnom poistení. Efektívna odvodová sadzba na starobné poistenie by mala byť o 7 percentuálnych bodov vyššia, aby bolo možné financovať dôchodkové dávky bez deficitu základného fondu starobného poistenia.

Zreálnenie sadzieb poistného lepšie ukáže existujúcu mieru rizík. Najmä však bude spravodlivejšie pre ľudí, ktorí si sporia aj v 2. pilieri starobného sporenia. Pri nerealisticky nízkych sadzbách poistného sú totiž ich dôchodky

z 1. piliera krátené viac, než koľko je aktuálne správne.

V tabuľke nižšie sú odhady sadzieb pre rok 2023, t. j. zohľadňujúce aktuálnu legislatívu, platné stropy pre platenie poistného, a očistené o cyklické vplyvy. Celkové odvodové zaťaženie by mohlo byť o 1,8 percentuálneho bodu nižšie. To však len za predpokladu, že existujúce implicitné dlhy v dôchodkovom systéme, ktoré sa stávajú explicitnými v dôsledku rastu 2. piliera, budú v plnej miere dofinancované zo štátneho rozpočtu (inak povedané, prostredníctvom daní alebo znížených verejných výdavkov).

Tabuľka 4: Porovnanie aktuálnych sadzieb so sadzbami bilancujúcimi fondy sociálneho poistenia (%)

	Súčasná sadzby	Nové sadzby	Rozdiel
Starobné poistenie (spolu s SDS)	18,00	25,29	7,29
Invalidné poistenie	6,00	3,27	-2,73
Rezervný fond solidarity	4,75	0,00	-4,75
Nemocenské poistenie	2,80	3,07	0,27
Poistenie v nezamestnanosti	2,00	0,90	-1,10
Úrazové poistenie	0,80	0,20	-0,60
Garančné poistenie	0,25	0,09	-0,16
Spolu za všetky fondy	34,60	32,82	-1,78

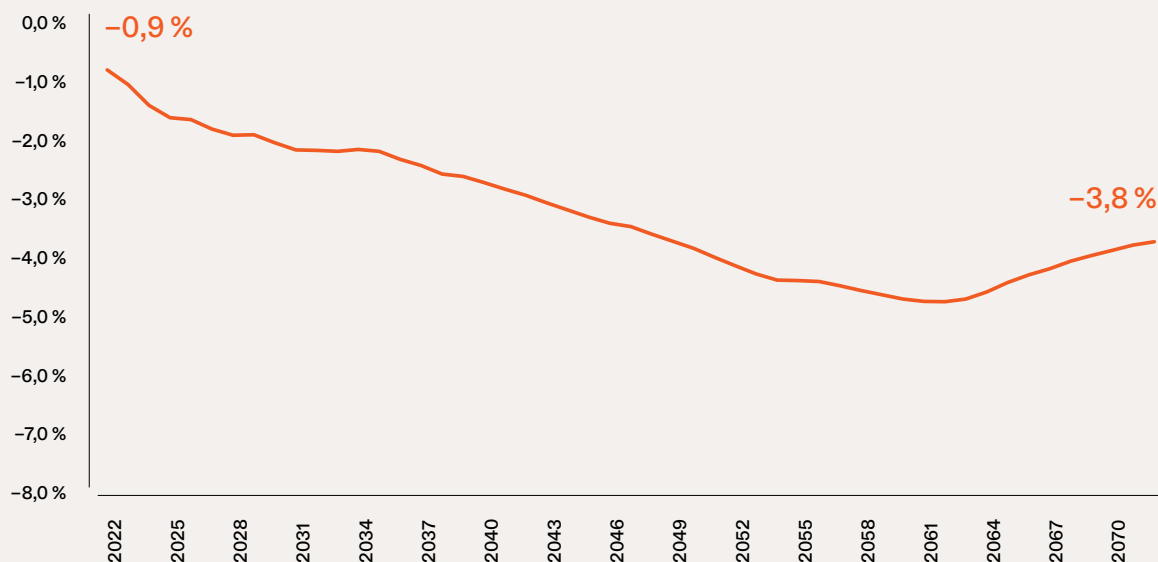
DÔCHODKOVÝ SYSTÉM A DLHODOBÁ UDRŽATEĽNOSŤ

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií sa aktuálne nachádza v pásme vysokého rizika. Pre jej dosiahnutie by bolo potrebné trvale zvýšiť príjmy a/alebo znížiť výdavky verejnej správy o 5,9 % HDP. Z toho prehĺbujúci sa deficit dôchodkového systému v dôsledku starnutia populácie (pozri Graf 7) k problému s udržateľnosťou prispieva približne 3,4 % HDP.

Reforma prvého piliera prijatá počas posledných dvoch rokov dlhodobú udržateľnosť dôchodkov síce zlepšila, možno ju však hodnotiť ako premárnenú príležitosť. Dôvodom je, že časť predpokladanej budúcej úspory výdavkov, dosiahnutej neopakovateľnými opatreniami,²¹ bola použitá na realizáciu nových opatrení zakotvených v Ústave SR.²² Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti tak vplyvom časového nesúladu a ukotvenia iba opatrení zvyšujúcich výdavky v Ústave SR vznikajú potenciálne riziká.

Graf 7: Saldo dôchodkového systému (% HDP)

Zdroj: odhady KRRZ, základný scenár 2022



NÁVRHY RIEŠENIA V DÔCHODKOVOM SYSTÉME

Penzijný systém v období pred rokom 2004 bolo možné zjednodušiť charakterizovať ako solidárny, keď neexistovali veľmi výrazné rozdiely vo výške priznávaných dôchodkov v nadväznosti na predošlé príjmy. Tie mali navyše stanovenú maximálnu výšku. Výška priznávaných dôchodkov a ich valorizácia každoročne závisela od rozhodnutia parlamentu.

V roku 2004 došlo k reforme dôchodkového systému. Popri viacerých dôležitých parametrických zmenách nastala aj zmena spôsobu výpočtu priznaných dôchodkov s väčším dôrazom na zásluhovosť (väčšie previazanie výšky dôchodku na dĺžku kariéry a dosahované príjmy, z ktorých sa platilo poistné).

Nasledujúcich 20 rokov sa nieslo vo svetle viacerých úprav s cieľom (vo väčšine prípadov) zásluhovosť potlačiť. Popri systémových opatreniach, ktoré zmiernili mieru zásluhovosti pri priznávaní, sa však väčšina solidarizácie dôchodkov uplatňuje až následne po ich priznaní,

prípadne cez iné nesystémové prvky.

Inými slovami, priznávame nové dôchodky s väčším dôrazom na zásluhovosť, ktoré sa následne snažíme nivelizovať (solidárnym zvýšením priemerneho osobného mzdového bodu pod hranicou 1 a znížením priemerneho osobného mzdového bodu nad hodnotu 1,25, vo valorizácii cez pevné sumy, zavádzaním nesystémových dávok, cez zavedenie minimálneho dôchodku).

Ideálnym riešením pre dôchodkový systém Slovenska by bola zásadná zmena, ktorá pretvorí náš súčasný systém s cieľmi dosiahnuť čo najviac spravodlivý systém, udržateľný, predvídateľný a schopný odolávať šokom.

KONCEPCIA MODERNÉHO A ROBUSTNÉHO DÔCHODKOVÉHO SYSTÉMU

Svet začiatkom 21. storočia vyzerá úplne inak, ako pred päťdesiatimi či sto rokmi, kedy väčšina dnešných dôchodkových systémov vznikala. Priemerný človek žije dnes dlhšie ako

ľudia pred 50. rokmi, jeho pracovná kariéra je naplnená tak zamestnaním u niekoľkých zamestnávateľov, ako aj krátkodobými úsekmi zamestnania na čiastočný úväzok alebo aj obdobiami bez zamestnania. Flexibilný a premenlivý režim veľkej časti pracujúcej populácie predstavuje veľkú výzvu pre dôchodkové systémy, ktoré dnes stoja pred situáciou, aká v doterajšej histórii nemá obdobu. Dôchodkové schémy postavené na dominancii tzv. priebežného systému sa dnes nachádzajú v ťažko riešiteľnej situácii. Na jednej strane sú vystavené prudko rastúcim nárokom na výdavky, predovšetkým vďaka nárastu počtu dôchodcov (vďaka prirodzenému predlžovaniu veku, ako aj vďaka vynúteným opatreniam typu predčasného odchodu do dôchodku a podobne). Na druhej strane sú dôchodkové systémy vystavené erózii príjmov, predovšetkým v dôsledku väčšej dynamiky na trhu práce, zvyšujúcemu sa podielu samostatne podnikajúcich osôb, ale aj v dôsledku počtu občanov pracujúcich v zahraničí.²³

Základným cieľom dôchodkového systému je zabezpečiť obyvateľom určitý príjem po vzniku životnej situácie odchodu do starobného dôchodku. Okrem tejto funkcie by však dôchodkový systém mal byť stabilný a najmä dlhodobou udržateľný. Finančná únosnosť zvoleného dôchodkového systému musí byť posudzovaná podľa dvoch kľúčových faktorov, a to demografickej dynamiky a parametrov zvoleného systému.

Náš dôchodkový systém trpí sústavnými nezhodami v spoločnosti o miere solidarity resp. zásluhovosti, nedostatočnou predvídateľnosťou, ako aj vysokými nákladmi a teda malou finančnou udržateľnosťou. Sme presvedčení, že potrebujeme systémové zmeny v dôchodkovom zabezpečení. Slovensko čaká výrazné starnutie obyvateľstva, zvyšovanie počtu dôchodcov a pokles počtu ľudí v produktívnom veku (viac v prílohe 7). Aktuálny systém je nákladný a neudržateľný (viac pozri vyššie: Dôchodkový systém a dlhodobá udržateľnosť). Náš systém nie je dostatočne robustný voči krízam

či trendom, ktoré dnes ani nevieme predvídať (popri zmenách, ktoré už predvídať vieme, ako sú klimatické zmeny, globalizácia, starnutie populácie, či nahradzovanie množstva pracovných miest automatizáciou a umelou inteligenciou). Pritom nie všetky z týchto predvídateľných či nepredvídateľných šokov musia byť iba negatívne (vyžadujúce úspory v systéme) – systém by mal vedieť flexibilne reagovať aj na pozitívne zmeny v trendoch a „podeliť“ sa s dôchodcami o úspechy krajiny.

Väčšina Európskych krajín, ktoré sa na podobné výzvy začali pripravovať už od 70. rokov minulého storočia, si na starnutie populácie a zvyšovanie počtov dôchodcov začali vytvárať fondy. Sporenie je obvyklé

v systémoch s definovanými príspevkami (tzv. NDC), kde benefity závisia od rastu produktivity a zamestnanosti v ekonomike. Slovensko túto príležitosť z veľkej časti premeškalo, máme jedny z najnižších finančných úspor domácností v eurozóne, a to aj po započítaní 2. dôchodkového piliera vo veľkosti aktuálne 12% HDP. Dnes už počet obyvateľov v produktívnom veku začal klesať a počet dôchodcov rýchlo rastie, čiže keby sme mali vytvorené fondy na starnutie obyvateľstva, mali by sme z nich začať čerpať, nie ich teraz budovať. Krajiny s lepším stupňom pripravenosti tiež prevádzkujú silnejšie solidárne systémy financované z verejných zdrojov, niektoré posilnili poisťné systémy nastavené cez virtuálne účty.

Dôchodkový systém by mal byť stabilný a najmä dlhodobo udržateľný.

Navrhujeme vytvoriť systém, ktorý bude pozostávať z troch častí:

(Nemýľme si ich však so súčasnými „piliermi“ dôchodkového zabezpečenia.²⁴⁾)

1 Plne solidárny systém zabezpečujúci základnú dôchodkovú dávku. Do určitej miery pôjde o obdobu dnešného minimálneho dôchodku, ale s podstatne širším rozsahom. Základná dôchodková dávka by mala byť na úrovni existenčného minima (alternatívne sociálneho minima), po dosiahnutí dôchodkového veku. Financovanie tejto časti systému by malo byť z bežných daní. Alternatíva je kombinované financovanie – aj z poistného od poistencov, aj z bežných daní. Daňové financovanie okrem rozloženia nákladov aj na príjmy z majetku a kapitálu slúži aj ako automatický stabilizátor – bude mať vyššiu váhu počas recesie a nižšiu počas vysokého ekonomického rastu. Základný dôchodok môže byť podmienený určitým počtom rokov práce (podobne ako teraz je minimum 15 odpracovaných rokov), do týchto odpracovaných rokov treba však započítať aj medzitrh práce, vrátane aktivačných programov a ostatných nových atypických foriem práce (sezónne, umelecké, nepravidelné atď.).

2 Priebežne financovaný poistný systém – ktorého dizajn by mal byť výsledkom širšej politickej dohody. Diskusia je o zavedení NDC systému, ktorým by mohol byť nahradený dnešný priebežne financovaný poistný systém. NDC má svoje výhody a nevýhody, ktoré treba pri rozhodovaní sa analyticky vyhodnotiť a navrhnúť model, ktorý bude riešiť existujúce nevýhody.²⁵ Druhá možnosť je dosiahnutie viacerých efektov zo zavedenia NDC systémov

parametrickými zmenami dávково definovaných priebežne financovaných systémov s dobudovanými automatickými stabilizátormi.

3 **Fondovo orientovaný systém starobného sporenia** – t.j. tiež schéma s vopred určenými (defined contribution) príspevkami, ktoré budú investované na kapitálových trhoch a budúce benefity závisia od výnosov na kapitálových trhoch. Náš súčasný druhý aj tretí pilier dôchodkového zabezpečenia sú viac-menej ekvivalentmi.

Vo všetkých častiach dôchodkového systému je potrebné zachovať naviazanie štandardného dôchodkového veku na očakávanú dĺžku dožitia. Predčasný dôchodok v priebežnom poistnom systéme alebo sporivom kapitálovom systéme by mohol byť za podmienok aktuárnej (poistno-matickej) férovosti. Alternatívne voči naviazaniu dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života je možné naviazanie na očakávané roky života prispôsobené zdravotnému postihnutiu (DALY).

V druhej a tretej časti systému (t.j. v plne zásluhových častiach) je možné aj dobrovoľné navýšenie odvodov zamestnanca či zamestnávateľa nad minimálne povinné hodnoty. Pre vybrané rizikové povolania ako napr. vojaci je možné (výrazné) zvýšenie príspevkov zamestnávateľa zo zákona.

Parametrické nastavenie navrhovaného systému (odvody do všetkých troch subsystémov a úloha štátu vo financovaní základnej dávky a vo vyhladzovaní hospodárskych cyklov) nechávame na ďalšiu expertnú aj všeobecnú diskusiu. Je potrebná spoločenská zhoda na požadovanej miere zásluhovosti, veľkosti rizika preneseného na štátny rozpočet, alebo požadovanej miere náhrady po splnení podmienok vzniku na dôchodok.

Okrem toho navrhujeme aj zmeny resp. opravy v aktuálnom systéme, kým nebude dosiahnutá spoločenská zhoda na systémových reformách:

- **Rodičovský dôchodok** od roku 2023 zaviedol novú dávku, ktorá nemá oporu v minulosti platenom poistnom. Zároveň rodičovský bonus zvyšuje zásluhovosť v systéme, lebo bohatší rodičia s vyššími dôchodkami zvyknú mať aj úspešnejšie deti. Koncept rodičovského dôchodku je preto vo veľkej miere v protiklade s konceptom trinásteho dôchodku a pri ich kombinácii nie je zrejmé, či spoločenská preferencia je pre vyššiu alebo nižšiu zásluhovosť v dôchodkovom systéme. Rodičovský dôchodok ako nová dávka, ktorá nijako neovplyvňuje dôchodkové nároky detí prispievajúcich do systému, bude efektívne financovaný výlučne z daní – t. j. prehľbuje deficit tak dôchodkového systému, ako aj celých verejných financií (viac pozri vyššie: Dôchodkový systém a dlhodobá udržateľnosť). Optimálnym riešením je rodičovský bonus minimalizovať, resp. nahradiť iným riešením (viď bod 10 nižšie).
- **Predčasný dôchodok** po odpracovaní 40 rokov zhoršuje naše vyrovňovanie sa so starnutím populácie, keďže nárok po odpracovaní 40 rokov je fixný – nezvyšuje sa s očakávaným vekom dožitia, ako je to pri štandardnom dôchodkovom veku. Optimálnym riešením je zrušenie tejto možnosti predčasného odchodu do dôchodku a ponechanie iba doterajších možností. Vzhľadom na to, že existenciu tohto nástroja (nie parametre samotné) aktuálne garantuje ústava, alternatívne je potrebné aspoň nastaviť:

- automatické zvyšovanie hranice 40 dpracovaných rokov rovnakým tempom ako sa zvyšuje všeobecný dôchodkový vek, aby sa neprehlboval rozdiel medzi efektívnym vekom odchodu do dôchodku a dôchodkovým vekom,
- zapracovaním dodatočných demotivačných prvkov spojených so znížením solidarity cez odstránenie úpravy priemerného osobného mzdového bodu pod hodnotou 1,
- zjednotenie „penalizácie“ s doterajšími pravidlami na predčasný odchod do dôchodku, t. j. na 0,5 % za každý mesiac predčasného odchodu. Dnešné krátenie o 0,3 % za každý mesiac pre osoby, ktoré odpracovali 40 rokov, nie je férové a najmä niet logického zdôvodnenia pre dve výšky „krátenia“ pre ten istý predčasný dôchodok.

→ Podpora materstva²⁶ absolvovaného po roku 2004 je mierne nižšia, než je priemer OECD, avšak nie je to veľký rozdiel (92 % vs. 95 %). Zohľadnením vymeriavacieho základu počas materstva sa POMB žien so mzdou 0,5 / 1,0 / 2,0 -násobku priemernej mzdy pri dvoch deťoch zmení na 0,51 / 0,94 / 1,82, t. j. je tam 6-percentný pokles pri priemernej mzde a vyšší pokles pri vysokej mzde. Vyššia miera solidarity s matkami resp. rodičmi by si vyžadovala zvýšenie aktuálneho podielu odvodov 60 % priemernej mzdy. Riešením je zohľadňovať ústavné právo na zamedzenie negatívneho dopadu starostlivosti o dieťa na výšku dôchodkových nárokov úpravou osobného mzdového bodu počas materskej a rodičovskej dovolenky. Alternatívne je možné do systému vniesť rodinné prvky poistenia cez partnerské zdieľanie dôchodkových práv počas výpadku jedného z partnerov z trhu práce v dôsledku starostlivosti o dieťa.

→ **Zásadná úprava možnosti spätne doplatiť poistné:** dnes existuje zákonná možnosť doplatiť spätne poistné za staré obdobia, navyše bez akéhokoľvek zohľadnenia časovej hodnoty peňazí. Ideálne riešenie je túto možnosť zrušiť. Alternatívou je doplatenie chýbajúcich odvodov v pomere k všeobecnému vymeriavaciemu základu platnému v čase doplatenia, nie základu platnému v doplácacom roku.²⁷

→ **Problém živnostníkov** – väčšina živnostníkov dlhodobo platí poistné z minimálneho vymeriavacieho základu, zväčša v dôsledku optimalizácie základu dane (nepriznanie skutočného hospodárskeho výsledku), čo znamená že veľká skupina ľudí bude zo systému odčerpávať zdroje cez nespravodlivú solidarizáciu:

- prvýkrát cez solidarizáciu POMB
- druhýkrát cez nárok na minimálny dôchodok
- tretíkrát cez nesystémové dávky a valorizačné mechanizmy.

Tu neexistujú jednoduché riešenia, popri tlaku a zlepšovaní cielených kontrol zo strany Finančnej správy je však možné pri minimálnom dôchodku:

- Jedným z rozhodujúcich argumentov pre zavedenie minimálneho dôchodku bola spoločenská únosnosť zaradenia dôchodcov s dostatočne vysokým počtom rokov dôchodkového poistenia do režimu testovania stavu hmotnej núdze. Aj keď sa často opomína fakt, že sa nachádzame v prostredí dôchodkového poistenia, v ktorom, pokiaľ sa má zachovať ekvivalencia príjmov a výdavkov poisťovne, môžu byť (ako v každom poistení) vyplácané len dávky, na ktoré je poistenie dimenzované. Ak je snaha zvýšiť extrémne nízke dôchodkové dávky, potom sa z dôvodu finančnej stability dôchodkového systému musia zdroje pre zvýšenie dôchodkových

dávok získať mimo zdrojov dôchodkového poistenia. Poistný charakter dôchodkového poistenia by mala každá vláda úzkostlivo strážiť a minimalizovať tak možnosti politického zneužívania dôchodkovej témy.

- Z tohto pohľadu je nevyhnutné aplikovať dvojzdrojové financovanie minimálnych dôchodkov: starobný dôchodok priznaný v rámci dôchodkového poistenia a doplatok k minimálnemu dôchodku financovaný zo štátneho rozpočtu. Administrátorom takejto koncepcie minimálneho dôchodku zostane Sociálna poisťovňa, ktorej by štát na tento účel osobitne hradil príspevok do správneho fondu.

→ **Zásluhovosť** sa v dôchodkovom systéme prevažne vníma cez dimenziu solidarizácie výšky príjmu (POMB). Zohľadňovanie resp. nezohľadňovanie niektorých období (nezamestnanosť, neaktivita, starostlivosť o deti) je však silný faktor zásluhovosti/solidarity.

Prikladom sú obdobia nezamestnanosti resp. neaktivity po roku 2004. Podľa OECD v takto nastavenom systéme náš dôchodca, ktorý bol po roku 2004 po vstupe do aktívneho života 5 rokov neaktívny a 10 rokov nezamestnaný, má dôchodok asi len 65 % oproti tomu, ktorý bol stále zamestnaný. Priemer OECD je približne 78 %.

Naproti tomu časť obdobia nezamestnanosti pred rokom 2004 je ako náhradná doba započítavaná aj doba, po ktorú sa evidovanému nezamestnanému vyplácala podpora v nezamestnanosti podľa osobitného predpisu a navyše (od roku 2009) sú tieto obdobia zároveň vylúčené z rozhodujúceho obdobia pre výpočet POMB.

Inak povedané, nezamestnanosť do roku 2004 je silne solidarizovaná a po roku 2004 plne zásluhová (najtvrdšia v OECD²⁸).

- **Dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému** je možné posilniť aj cez zmeny v druhom a treťom pilieri, ktoré by zabezpečili vyššiu výnosovosť pre sporiteľov. Najmä dobrovoľné formy sporenia sú na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami extrémne málo podporované. Nezdaniiteľná časť základu dane vo výške 180 eur ročne (15 eur mesačne, resp. 1 % z vymeriavacieho základu) nepôsobí motivačne. Ak je cieľená miera adekvátnosti príjmu na dôchodku približne 70 % predchádzajúceho hrubého príjmu, je vhodné výrazne posilniť dobrovoľnosť zabezpečenia na dôchodok cez zvýšenie nezdaniiteľnej časti základu dane ku hranici 10 % zdaniiteľného príjmu. Predovšetkým vyššie príjmové skupiny pracujúcich budú mať v dôsledku vysokej solidarity v priebežnom pilieri nízke miery náhrady a mali by tak byť motivovaní k dobrovoľnému sporeniu na dôchodok.
- **Invalidné dôchodky:** výrazné nespravodlivosti nášho dôchodkového systému sa týkajú invalidných dôchodcov. V prvom rade, valorizácia dôchodkov naviazaná na dôchodcovskú infláciu znamená, že ak aj mal občan napríklad ako 40-ročný priznaný a vypočítaný invalidný dôchodok relatívne správne, vzhľadom na jeho predchádzajúce príjmy, po 24 rokoch, kedy ako 64-ročný predchádza do starobného dôchodku, jeho dôchodok je voči príjmom iných občanov neprimerane nízky. A najviac na túto filozofiu valorizácie doplácajú tzv. invalidi z mladosti, ktorí majú dôchodok priznaný po dovŕšení 18 rokov. Tak, ako by sa mal rast slovenskej ekonomiky (rast miezd) premietnuť do valorizácie napr. životného minima alebo dávok v hmotnej núdzi (viď predošlú kapitolu) rovnako by sa mal premietnuť do valorizácie invalidných dôchodkov.

Slovensko čaká výrazné starnutie obyvateľstva, zvyšovanie počtu dôchodcov a pokles počtu ľudí v produktívnom veku.

Je nutné hľadať aj spravodlivé riešenie pri prechode z invalidného dôchodku do starobného dôchodku. Dvaja porovnateľní invalidní občania, z ktorých jeden ako invalid ďalej pracuje na čiastočný úväzok a platí odvody a druhý nepracuje vôbec, môžu dostať po dovŕšení dôchodkového veku rovnakú sumu starobného dôchodku.

→ Alternatíva riešenia nižších dôchodkov rodičov v dôsledku starostlivosti o deti. Riešenie založené na lepšom zhodnotení obdobia starostlivosti o deti je alternatívou. Cieľovou skupinou, na ktorú majú byť opatrenia zamerané, sú kohorty poistenkýň dovŕšujúcich dôchodkový vek a kohorty poistenkýň vo fertilnom veku. Ide o solidaritu a spravodlivosť, lebo mať deti je nielen osobná ambícia rodičov, ale je tu prítomný aj celospoločenský záujem o udržanie alebo rast populácie.

Sú v podstate dve miesta, kde štát môže intervenovať v prospech vyšších starobných dôchodkov rodičov,²⁹ najčastejšie žien, ktoré vychovali deti:

- intervencia v prospech zvýšenia starobných dôchodkov v kohortách žien, ktoré dovŕšujú dôchodkový vek;
- intervencia v prospech zvýšenia starobných dôchodkov žien, ktoré nepracujú počas starostlivosti o dieťa do šiestich rokov, resp. osemnástich rokov, ak ide o dieťa s nepriaznivým zdravotným stavom.

INTERVENCIA V PROSPECH ZVÝŠENIA STAROBNÝCH DÔCHODKOV V KOHORTÁCH ŽIEN, KTORÉ DOVRŠUJÚ DÔCHODKOVÝ VEK

Ženy, ktoré neboli v čase opatrovania dieťaťa do troch rokov zamestnané, majú toto obdobie ohodnotené osobným mzdovým bodom 0,3, zamestnané ženy osobným mzdovým bodom 0,6. Potrebujeme riešiť pracujúce ženy s deťmi.

Navrhujeme, aby sa pre kohorty pracujúcich žien dovršujúce dôchodkový vek zvýšilo ohodnotenie obdobia starostlivosti o dieťa z OMB= 0,6 na hodnotu alternatívne 0,75 alebo 1. Dopady na výšku starobných dôchodkov vyplývajúcu zo zvýšenia OMB za dobu na rodičovskej dovolenke z 0,6 na hodnotu 1 sú uvedené v Prílohe 8, tab. 8.3 a 8.4. Dôchodky žien s príjmom okolo priemernej mzdy by sa zvýšili o 9 až 40 eur pri 1 až 4 vychovaných deťoch.

Zvýšenie starobných dôchodkov žien, ktoré dovršujú dôchodkový vek by Sociálnu poisťovňu zaťažilo pomerne málo. Zvýšenie výdavkov by tvorilo 0,05 % z celkových výdavkov na starobné dôchodky v roku 2021 až do 0,63 % v roku 2035. Odhad vychádza z priemerného medziročného rastu miezd o 5 %.

Upozornenie: navrhnuté riešenie iba čiastočne rieši rozdiely medzi príjmami mužov a žien v starobe. Len časť týchto rozdielov je totiž spôsobená prevažujúcim podielom žien na výchove detí. Významná časť rozdielov je spôsobená vzdelaním, ktoré získali na začiatku kariéry – tieto sa budú postupne znižovať, ako dôchodkový vek dosiahnu výrazne lepšie vzdelané generácie žien (viď Príloha 6, obr. 6.3). Veľká časť rozdielu je však spôsobená systematicky nižšími príjmami žien aj na rovnakých pozíciách resp. nerovnakým prístupom k atraktívnejším pozíciám, čo je potrebné riešiť odstraňovaním akejkoľvek diskriminácie ešte počas aktívnej pracovnej kariéry. Inak zostane feminizácia chudoby nie plne riešená.



5

Rodinná politika

OECD kategorizuje verejné výdavky, cielené špecificky na rodinu a deti, do troch typov: finančné transfery pre rodiny s deťmi, verejné výdavky na služby pre rodiny s deťmi, finančná podpora rodinám prostredníctvom daňového systému.

Finančné transfery majú na Slovensku podobu štátnych sociálnych dávok, ktoré sú zahrnuté v systéme štátnej sociálnej podpory. V roku 2022 tento systém pozostával zo siedmich jednorazových a opakovaných dávok a mnohých nadväzujúcich príplatkov a zvýhodnení rôzneho druhu.

Verejné výdavky na služby zahŕňajú najmä priame a nepriame výdavky na starostlivosť o deti v predškolských zariadeniach, alebo v starostlivosti iných osôb, príspevky na náhradnú rodinnú starostlivosť, inštitucionálnu starostlivosť, atď.

Daňový systém zahŕňa daňový bonus na dieťa a odpočítateľnú položku z daní na nepracujúcu manželku (manžela).

Rodinná politika v Slovenskej republike bola viazaná na konkrétne životné situácie alebo na konkrétnu etapu života,

mala univerzalistický charakter a nebola viazaná na výšku príjmu. V roku 2022 došlo na jednej strane k výraznému zvýšeniu výdavkov na rodinnú politiku, zároveň sa však zaviedol určitý stupeň zásluhovosti, keď rodičia s nižším príjmom nemajú nárok na rovnaký stupeň podpory.

PROBLÉMY V RODINNEJ POLITIKE NA SLOVENSKU

Všetky prognózy vývoja populácie na Slovensku sa zhodujú v jej postupnom poklese. Zo skúsenosti viacerých krajín vieme, že priaznivá populačná klíma závisí od mnohých faktorov a ich kombinácií. Aj keď je rodinná politika len jedným z faktorov propopulačnej klímy, jej opatrenia založené na rozvinutosti a dostupnosti služieb a flexibilnej daňovej politike voči rodinám a rovnako prorodinne orientovaným firmám sú dôležitým stabilizátorom priaznivej populačnej klímy.

Slovensko sa radí ku krajinám s explicitnou rodinnou politikou. Tá je však v skutočnosti ťažko identifikovateľná, lebo je

Univerzálny systém dávok je síce z hľadiska rozsahu a pokrytia porovnateľný so štandardmi EÚ, avšak ich výška je značne poddimenzovaná, čo prakticky znižuje ich účelnosť.

súčasťou rôznych oblastí, ako napríklad štátnej sociálnej podpory, sociálnej pomoci, sociálnych služieb, sociálno-právnej ochrany detí atď. Charakter rodinnej politiky je univerzalistický, čím by sme ju mohli zaradiť k sociálno-demokratickému (škandinávskemu) typu; viaceré dávky sú však poistného charakteru, čím nadobúda charakter konzervatívneho typu. Táto vnútorná nesúrodosť škodí jeho efektívnosti aj transparentnosti.

Systém rodinnej politiky je založený hlavne na priamych finančných dávkach rodičom detí viazaných na udalosť a životné etapy rodín alebo na nepriamych finančných dávkach, ktorých je menej. Zároveň sú tieto dávky mixom testovateľných a netestovateľných dávok, čo vytvára veľmi komplikovaný systém s vysokou finančnou náročnosťou.

Systém dávok sa stále dopĺňa, lebo je politicky atraktívnejší a uberať sa snaží viac využiť systém služieb (napr. predškolské zariadenia, voľnočasové aktivity detí a pod.), ktorý je veľmi potrebný aj žiadaný, ale jeho efektívnosť sa ukazuje

až v dlhodobom horizonte. V medzinárodných porovnaníach sú služby pre rodiny u nás stále poddimenzované. Univerzálny systém dávok je síce z hľadiska rozsahu a pokrytia porovnateľný so štandardmi EÚ, avšak ich výška je značne poddimenzovaná, čo prakticky znižuje ich účelnosť.

VYVÁŽENOSŤ A FINANČNÉ NÁKLADY

Celková výška verejných výdavkov Slovenska na opatrenia pre rodinu a deti tvorí po nábehu rodinného balíčka z roku 2022 necelých 3 % HDP. Týmto sa radíme ku krajinám nad priemerom OECD, ktorý je 2,3 %.³⁰ Viac ako samotná výška transferov je podstatná ich vnútorná štruktúra. V nej jednoznačne prevažujú finančné transfery. Znamená to, že naša rodinná politika je postavená hlavne na dávkach, ktoré pokrývajú viac ako polovicu jej výdavkov. Opačný trend môžeme vidieť v krajinách s najúspešnejšou rodinnou politikou, kde napr. v škandinávskych krajinách viac ako polovica transferov ide do oblasti služieb.

Prostredníctvom dávok nie je možné riešiť naliehavé socioekonomické výzvy týkajúce sa detí, ako je napríklad detská chudoba. Tá, žiaľ, rastie aj vo vyspelých krajinách, napriek tomu je stále najnižšia práve v škandinávskych krajinách (3 – 6 %), ale na Slovensku je v rámci EÚ jedna z najvyšších (12,4 %). Aj keď nie je primárnou úlohou rodinnej politiky riešiť či tlmiť sociálno-ekonomické problémy, rozvinutý systém služieb pre deti, ako aj dobre nastavený systém daňových úľav a bonusov môže prispieť k obmedzeniu nežiaducej eskalácii takýchto trendov.

UNIVERZALITA VS. ZÁSLUHOVOSŤ

Opatrenia rodinnej politiky majú na Slovensku vo väčšine prípadov univerzálny charakter. Znamená to, že pre použitie každého opatrenia je rozhodujúca životná udalosť alebo fáza životného cyklu a nie výška príjmu či jeho absencia v rodine. Tento princíp vyplýva aj z Dohovoru OSN o právach dieťaťa, kde je dieťa univerzálnou hodnotou pre spoločnosť a prístup k nemu nesmie

závisieť od postavenia či konania rodičov. Tento princíp však nie je ani u nás vždy dodržiavaný. Hneď v najvyššej dávke – pri daňovom bonuse na dieťa – sa vychádza z príjmu rodiča a nie z rovného postavenia dieťaťa. Podobne je to pri všetkých fakultatívnych dávkach, pri ktorých sa testuje príjem.

ZOSÚLAĐOVANIE PRÁCE A RODINY

Zladovanie práce a rodiny je jedným zo základných pilierov sociálnej politiky EÚ. Je veľmi silne previazaný s rodinnou politikou vo viacerých cieľoch, ako je napríklad zvyšovanie zamestnanosti žien, zvyšovanie účasti detí na predškolskej výchove (do 3 a do 6 rokov veku), rovnosť mužov a žien, atď.

Z tohto hľadiska je paradoxný vývoj jedinej explicitne cielenej dávky na podporu zladovania práce a rodiny. Ide o príspevok na starostlivosť o dieťa, ktorý sa zaviedol zákonom z roku 2008 pre deti do 3 rokov veku, ak ich rodičia pracujú (príp. denne študujú) a starostlivosť o dieťa je zabezpečená inou právnickou alebo fyzickou

System dávok sa stále dopĺňa, lebo je politicky atraktívnejší a uberá na snahe viac využiť systém služieb, ktorý je veľmi potrebný aj žiadaný, ale jeho efektívnosť sa ukazuje až v dlhodobom horizonte.

osobou. Zvyšujúci sa záujem o tento príspevok sa však zastavil v roku 2018, keď bol príspevok poskytnutý 3465 poberateľom. V roku 2022 bol poskytnutý už len 290 poberateľom. Vplyv na rapídne zníženie mala novela rodičovského príspevku (s účinnosťou od 1.1. 2020), ktorá upravila výšky rodičovského príspevku tak, že príspevok na starostlivosť už bol finančne nevýhodný.³¹ Je to jeden z príkladov nesystémových zásahov do rodinnej politiky v posledných rokoch, ktorý nielen znižuje jej efektívnosť, ale aj priamo nabúrava jej princípy.

PRÍDAVOK NA DIEŤA A DAŇOVÝ BONUS

Prídavok na dieťa je najrozsiahlejšou dávkou systému rodinnej politiky, a to tak z hľadiska počtu poberateľov, ako aj celkovej výšky finančných transferov. Zákonom č. 600/2003 sa desaťročia trvajúci prídatok na dieťa rozčlenil na dve zložky – plošnú univerzálnu časť (dávku sociálnej podpory) a daňový bonus. Zavedenie daňového bonusu malo za cieľ podporiť najmä aktívnu zložku tejto dávky,

čo sa ukázalo ako správne. Viaceré legislatívne úpravy však vniesli do tohto opatrenia aj prvok zásluhovosti, keďže konečná výška bonusu sa počíta z čiastkového základu dane, ktorý závisí od výšky čistého príjmu. Navonok „univerzálnych“ 20 % odpočítateľnej položky na 1 dieťa tak vytvára pri každej oprávnenej osobe rozdielnú sumu, ktorá často nedosahuje výšku deklarovaných 140 eur. Podľa našich simulácií plnú výšku bonusu dosiahne 80 % rodín a krátený bonus bude mať 19,6 % rodín (136 tisíc zo 690 tisíc rodín s deťmi).³²

Problém súčasného nastavenia daňového bonusu: má priamy negatívny vplyv na samosprávy (rôzna reakcia samospráv na znížené finančné príjmy), zložitá konštrukcia, niektoré rodiny získajú menej (hládisko výšky príjmu), nepomáha nízkopríjmovým rodinám rovnako ako solventnejším, problém neúplných rodín, problém rodín, kde nezarábajú obaja rodičia, problém SZČO s manželkou na rodičovskom voľne.

RODIČOVSKÝ PRÍSPEVOK

Rodičovský príspevok je druhá najväčšia štátna sociálna dávka (po prídavku na dieťa), ktorou štát prispieva na starostlivosť o dieťa do 3 rokov, pri nepriaznivom zdravotnom stave dieťaťa do 6 rokov. Rodičom je umožnené v období poberania príspevku vykonávať zárobkovú činnosť, pričom jej rozsah a výška zárobku neovplyvňujú nárok na príspevok, rodičia sú však povinní zabezpečiť starostlivosť o svoje dieťa. Nárok na príspevok má bez rozdielu matka alebo otec dieťaťa.

Od 1. 1. 2020 platí novela zákona č. 571/2009 o rodičovskom príspevku, ktorá zaviedla jeho poskytovanie v dvoch sumách. Aktuálne od 1. 8. 2023 sú tieto sumy 345,20 eur a 473,30 eur, ak sa rodičovi predtým vyplácalo materské.

Rodičovský príspevok je mimoriadne citlivým nástrojom na podporu osobnej starostlivosti o dieťa v rannom detstve a zladenie práce a rodiny či adekvátne finančné zabezpečenie mladšej rodiny. Preto existuje množstvo modelov vo viacerých krajinách.

Kľúčovým problémom rodičovského príspevku na Slovensku je jeho výška, resp. vyváženosť medzi dĺžkou nároku a jeho výškou. Ako ukazujú medzinárodné porovnania, Slovensko patrí dlhodobo medzi krajiny s najdlhšou dobou poberania rodičovského príspevku.³³

Opačná situácia je však pri porovnaní výšky rodičovského príspevku. Pomer výšky príspevku k predchádzajúcemu zárobku je na Slovensku zhruba 33 %, kým vo väčšine krajín, ktoré príspevok poskytujú, je to v rozmedzí 50 – 100 %.

Odporúčania a riešenia

- Stabilizovať systém rodinnej politiky, zvýšiť jeho transparentnosť a zrozumiteľnosť pre samotné rodiny s deťmi.
- Zastaviť trend zvyšovania priamych finančných transferov, dávok a posilniť podporu prostredníctvom služieb a tiež prostredníctvom daňového systému, a to nielen pre rodičov, ale aj pre právnické subjekty (napr. podnikové škôlky).
- Posilniť univerzálny charakter existujúcich finančných transferov, najmä v prípade prídavku na deti, kde je pri výpočte daňového bonusu potrebné ponechať len jeho aktivačnú funkciu a nie zásluhovú (teda aby rodič s vyšším príjmom nedostával viac ako ten s nižším). Daňový bonus 140 eur na dieťa pre všetkých, ktorí majú aktívny príjem aspoň na podanie daňového priznania, bez znižovania pre chudobnejších rodičov.
- Flexibilná možnosť čerpania rodičovskej starostlivosti („dovolenky“) na 2 roky alebo na 3 roky pri zvýšenej dávke pri skrátenej dobe. Predĺženie/zvýšenie príspevku na starostlivosť pre deti od 2 do 5 rokov, ak nezískajú miesto v jasliach/škôlke. Alternatívne na dobu medzi 2. a 3. rokom dieťaťa

využiť podporu prostredníctvom existujúceho príspevku na starostlivosť, ktorý je oveľa flexibilnejší a ponechá rozhodovanie o forme starostlivosti na samotných rodičoch.

- Rodinnú politiku argumentačne nespájať s propopulačnou politikou.
- Zamerať sa na efektívnosť nepriamych dávok rodinnej politiky (príspevok na školské potreby, plošná dotácia na stravovanie). Zrušiť vybrané špeciálne dotácie – v súbehu s radikálnym zvýšením pomoci v hmotnej núdzi, aby takéto dotácie neboli potrebné.
- Riešiť dlhodobý a chronický nedostatok nájomného bývania pre mladé rodiny, vytvoriť a rozšíriť programy krízového, prechodného, sociálneho a nájomného bývania.

Všetky prognózy vývoja populácie na Slovensku sa zhodujú v jej postupnom poklese.



Sociálne služby

V nadväznosti na nepriaznivé sociálne situácie sa sociálne služby v zákone o sociálnych službách delia na päť základných skupín: sociálne služby krízovej intervencie, sociálne služby na podporu rodiny s deťmi, sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku, sociálne služby s použitím telekomunikačných technológií a podporné služby.

Medzi problémy patrí fyzická a finančná nedostupnosť služieb pre občana, nepreviazanosť zdravotnej a sociálnej starostlivosti, roztrieštenosť, neefektívnosť, netransparentné a nedostatočné financovanie sociálnych služieb, nedostatok pracovníkov, zložitost' posudkového konania a nerovnosť postavenia poskytovateľov služieb.

Slovensko nemá jasnú dlhodobú víziu, kam majú smerovať sociálne služby. Už pred rokom 2015, keď sa pripravovali Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020

bola identifikovaná potreba vypracovať Strategický rámec rozvoja sociálnych služieb do roku 2030 v Slovenskej republike. Ak budeme mať strategický dokument, môžeme sa vyhnúť nespočetným nesyntetickým zásahom do legislatívy. Do dnešného dňa bol Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách odo dňa jeho účinnosti 1. 1. 2009 novelizovaný asi dvadsaťpäťkrát. V dôsledku toho sa táto právna úprava stala neprehľadnou, chaotickou a hlavne nezrozumiteľnou a ťažko implementovateľnou pre aktérov, ktorým má slúžiť, vrátane občanov.

PRÍSTUP K SOCIÁLNYM SLUŽBÁM

V zákone o sociálnych službách máme síce zakotvené a garantované právo odkázaného občana na sociálnu službu, dokonca aj na výber druhu, formy a aj poskytovateľa, ale realita je iná. Osobitne vážna je situácia pri poskytnutí alebo zabezpečení sociálnej služby pre ľudí, ktorí sú z dôvodu veku a nepriaznivého zdravotného stavu odkázaní na pomoc inej fyzickej osoby,

t. j. pri sociálnych službách s odkázanosťou. Napriek tomu, že títo ľudia a ich príbuzní žiadajú najčastejšie o poskytnutie sociálnej služby až v čase, keď je ich sociálna situácia už neúnosná (napr. mimoriadne zhoršenie zdravotného stavu, potreba pomoci alebo dohľadu počas dňa a aj noci, nemožnosť zabezpečiť starostlivosť rodinnými príslušníkmi), pre väčšinu z nich je táto sociálna služba nedostupná.³⁴ Na dostupnosť je však potrebné sa pozrieť nielen z hľadiska fyzickej dostupnosti, ale aj finančnej. Ak žiadateľovi ponúkame voľné miesto napríklad v zariadení pre seniorov, ale jeho príjem/dôchodok je napríklad 500 eur a nemá žiadne úspory a ani jeho plnoleté zaopatrené deti nemajú dostatočný príjem, tak nemôžu reflektovať na sociálnu službu v takom zariadení, kde je úhrada napríklad 1000 eur/mesiac. Takáto sociálna služba je pre nich finančne nedostupná.³⁵ Slovensko v porovnaní s ČR zaostáva v kapacitách komunitnej a domácej starostlivosti, aj v počte neformálnych opatrovateľov. Potvrďuje to aj podiel výdavkov na

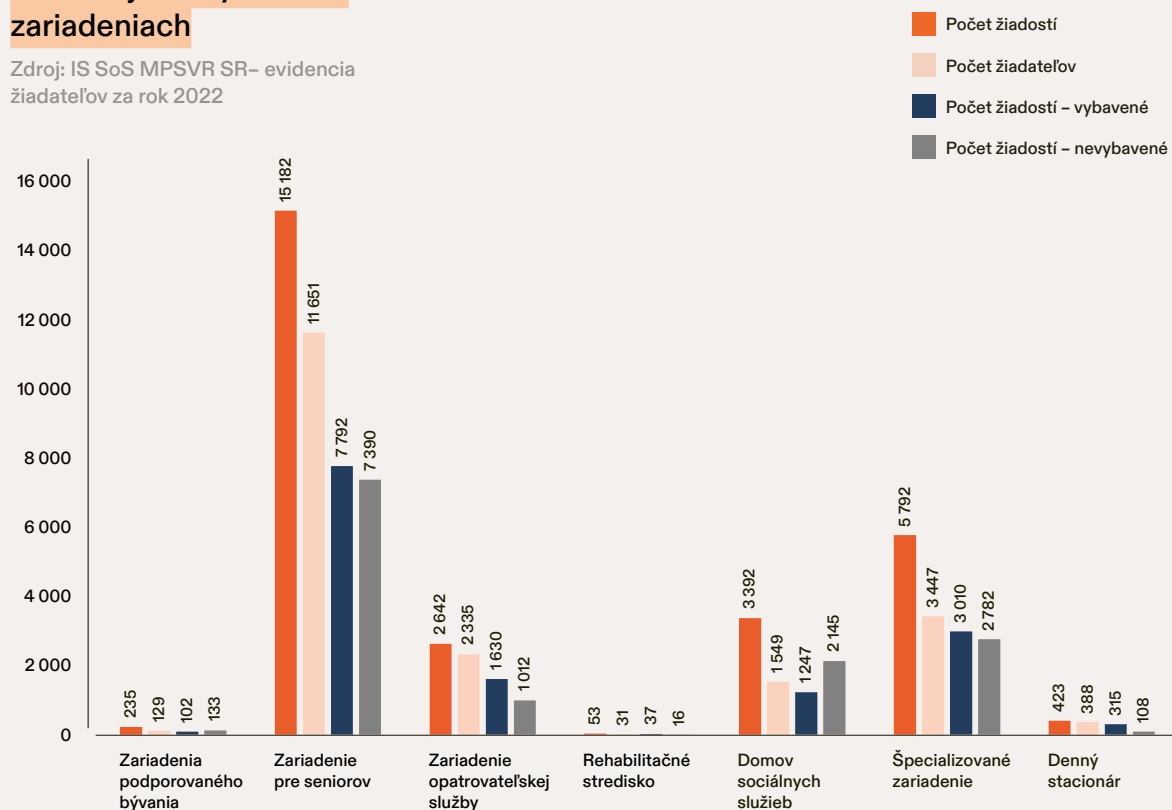
opatrovateľskú službu z celkových výdavkov na sociálne služby dlhodobej starostlivosti, ktorý sa dlhodobo pohybuje v rozmedzí 10 – 15 %, kým pobytové služby sú financované v rozsahu 85 – 89 %.

Nedostupnosť sa však týka aj iných druhov sociálnych služieb.³⁶ Napríklad služieb pre ľudí bez domova, pre ľudí v marginalizovaných komunitách, pre rodiny s dieťaťom so zdravotným postihnutím v rámci ponuky Centier včasnej intervencie (napr. v súčasnosti je zaregistrovaných 91 subjektov/poskytovateľov služby včasnej intervencie, a to tak verejných a ako aj neverejných). Ale s takýmto počtom je možné poskytovať pomoc len 10 % rodinám s deťmi, ktoré sú na to odkázané.

Na ilustráciu uvádzame počet vybavených a nevybavených žiadostí o umiestnenie do vybraných druhov zariadení sociálnych služieb.

Graf. 8: Žiadosti a žiadatelia o poskytovanie sociálnej služby v OPIO zariadeniach

Zdroj: IS SoS MPSVR SR – evidencia žiadateľov za rok 2022



Je potrebné otvoriť celospoločenskú diskusiu o potrebe občana pripravovať sa na vlastné starnutie odo dňa vstupu do produktívneho veku.

Osobitne problémovou je oblasť poskytovania domácej opatrovateľskej služby, ktorá patrí do originálnej pôsobnosti obcí, pričom štát na túto sociálnu službu neprispieva žiadnym spôsobom z verejných zdrojov.³⁷ Pritom ide o najžiadanejšiu komunitnú sociálnu službu. Práve pre nedostatok zdrojov obcí a aj personálu poskytuje túto sociálnu službu len 488 verejných poskytovateľov, t. j. obcí, z celkového počtu 2890 obcí.³⁸ Politikom sú dostupné požiadavky ľudí, ktoré by mali rešpektovať, ale dlhé roky sa tak nedeje. Celá táčcha financovania aj tejto sociálnej služby a problémy s tým spojené zostávajú na obciach a na odkázaných občanoch.³⁹

EFEKTÍVNE PREPO- JENIE ZDRAVOTNEJ A SOCIÁLNEJ STAROSTLIVOSTI

Napriek dlhoročnému úsiliu odbornej i laickej verejnosti vytvoriť podmienky pre implementáciu dlhodobej starostlivosti v našej spoločnosti, sa opakovane nenašla politická vôľa prijať príslušnú legislatívu, ktorá by zjednodušila prechod pacienta z ústavného

zdravotníckeho zariadenia do systému sociálnych služieb (či už do domáceho prostredia s využitím komunitne orientovaných sociálnych služieb alebo do pobytovej sociálnej služby s možnosťou poskytovania aj potrebnej zdravotnej starostlivosti, najmä ošetrovateľskej starostlivosti). Suma na preplácanie ošetrovateľských výkonov je neadekvátne,⁴⁰ lebo ide o prijímateľov s najvyššou mierou odkázanosti a s potrebou ošetrovania aj 24 hodín. Nezohľadňuje ani náklady na zdravotnícky materiál, zdravotné pomôcky a hlavne mzdy sestier.

Vzhľadom na komplikované a náročné podmienky stanovené pre preplácanie uvedeného paušálu a stanoveným limitom zo strany zdravotných poisťovní príslušným zariadeniam sociálnych služieb mnohé tieto zariadenia nemajú uzavreté zmluvy so zdravotnými poisťovňami. Preto sa zdravotná/ ošetrovateľská starostlivosť v zariadeniach sociálnych služieb financuje zo zdrojov určených na sociálne služby a z úhrady klientov.⁴¹

Súčasný systém sociálnych služieb z hľadiska kompetencií, ako aj z hľadiska financovania je nefunkčný, roztrieštený, neúčinný, netransparentný a nedostatočne financovaný.

Prijímatelia sociálnych služieb sú znevýhodnení a diskriminovaní, lebo platia úhradu za zdravotnícke úkony, pričom sú tiež poistencami zdravotných poisťovní (iní občania majú takéto úkony preplatené v rámci zdravotného poistenia). Nehovoriac o tom, že mnohé zariadenia sociálnych služieb vynakladajú na ošetrovateľskú starostlivosť zdroje určené na sociálne služby (odhaduje sa, že ide až o 30 %) a supľujú zdravotnícke zariadenia, ako napr. LDCH a hospice, ktoré sú pre občanov nedostupné.⁴²

Neexistencia koordinácie/previazanosti zdravotnej a sociálnej starostlivosti má za následok zvýšené náklady v ústavnej zdravotnej starostlivosti (pacienti nemajú kam odísť a ostávajú v nemocnici, aj keď už nepotrebujú lekársku starostlivosť), spôsobuje traumy a problémy prepustenému pacientovi i jeho rodine. Nedostatočná výška týchto úhrad zo strany zdravotných poisťovní má vplyv aj na obrovský nedostatok kvalifikovaného personálu (sestry a opatrovatelia), ktorý je v systéme sociálnych služieb pre

nedostatok zdrojov neadekvátne ohodnotený.⁴³

Starnutie obyvateľstva spôsobí, že výdavky na dlhodobú starostlivosť, kam patria aj náklady na opatrovateľskú službu, budú výrazne rásť. Výdavky na dlhodobú starostlivosť sú na Slovensku oproti ostatným členským krajinám Únie podpriemerné a výrazne stúpnu.

ROZTRIEŠTENOSŤ SYSTÉMU SOCIÁLNYCH SLUŽIEB

Roztrieštenosť a dlhodobé nedostatočné financovanie sociálnych služieb spôsobuje problémy občanom, ale aj obciam, hlavne obciam s malým počtom obyvateľov, ktoré nedokážu zabezpečiť potrebnú pomoc a podporu svojim občanom. Mnohé druhy sociálnych služieb boli decentralizované na všetky obce bez krytia finančných zdrojov. Nie je ďalej možné, aby rovnaký rozsah kompetencií a rôzne druhy sociálnych služieb poskytovala za rovnakých podmienok každá obec, napr. obec s 200 alebo 500 obyvateľmi rovnako ako obec/mesto s 20 000 obyvateľmi. Problém

teda spočíva v tom, že na Slovensku majú všetky obce rovnaké kompetencie. Miestna samospráva je na Slovensku veľmi rozdrobená.⁴⁴ Súčasný systém financovania sociálnych služieb je nejednotný a neprehľadný. Napriek zákonnému preferovaniu terénnych a ambulantných, teda komunitných, služieb, systém financovania znevýhodňuje poskytovanie terénnych služieb a prispieva k inštitucionalizácii dlhodobej starostlivosti. Nedostatky v systéme sú čiastočne sanované z prostriedkov európskych štrukturálnych fondov, čo je časovo obmedzené a neudržateľné.

Potreba zabezpečenia sociálnych služieb sa však netýka len seniorov a ľudí so zdravotným postihnutím, ale aj ďalších cieľových skupín. Sú to ľudia, ktorí trpia chudobou a žijú v nedôstojných životných podmienkach (napr. na ulici, v sociálne vylúčených komunitách/osadách), bez akejkoľvek pomoci a podpory, ale aj rodiny s deťmi alebo ľudia ohrození správaním iných osôb. Nedostatok zdrojov v systéme, nečinnosť

a vyčkávanie na prijatie zmien tak z hľadiska určenia novej zodpovednosti/rozdelenia kompetencií a zdrojov znamená ohrozenie základných práv občanov, ktorí sa v dôsledku toho dostávajú do situácií ohrozenia ich ľudskej dôstojnosti, nehovoriac o ich beznádeji smerom k budúcnosti. Aj ľudia/odborníci/zamestnanci pôsobiaci v tejto sfére sa mnohokrát dostávajú do situácií, keď márne hľadajú riešenia ako pomôcť ľuďom v núdzi a nemajú im či ponúknuť.

Nezávislá platforma SocioFórum, o. z. uskutočnila v roku 2021 rozsiahly prieskum (2012 obcí) medzi obcami a verejnými poskytovateľmi (165 z 379), ktorý preukázal, že len 8,8 % miestnych samospráv finančne prispieva odkázaným obyvateľom na sociálne služby (jedná sa o finančný príspevok na prevádzku verejných poskytovateľov, ak má obec občana odkázaného na pomoc inej osoby).

Prešlo viac ako päť rokov od opätovného zavedenia povinnosti obce spolufinancovať vybrané druhy sociálnych služieb poskytovaných verejnými

poskytovateľmi prostredníctvom finančného príspevku na prevádzku. Uplatňovanie povinnosti v tejto oblasti je zo strany obcí veľmi rôznorodé a zo strany odkázaných občanov a neverejných poskytovateľov je vnímané veľmi negatívne. Pritom neverejní poskytovatelia plnia úlohy vo verejnom záujme. Je preto logické, že na financovanie nimi poskytovaných služieb majú právo, ktoré im zabezpečí prístup k verejným zdrojom. Ak si obec neplní povinnosť poskytovať finančný príspevok na prevádzku alebo si ju plní nedostatočne, vytvára sa priestor na nerovnaké zaobchádzanie nielen voči občanom odkázaným na sociálnu službu, ale aj na nerovnaké postavenie neverejných poskytovateľov v porovnaní s verejnými poskytovateľmi pri podpore sociálnych služieb z verejných zdrojov. Podľa hodnotenia ZMOS-u nie samotná decentralizácia kompetencií a fiškálna decentralizácia, ale následne prijímaná legislatíva a zmeny podmienok financovania spôsobovali a spôsobujú finančné problémy obciam a prehlbujú rozpor medzi

rozsahom kompetencií a úloh obcí a možnosťami ich financovania z vlastných finančných zdrojov.⁴⁵

ZLOŽITOSŤ POSUDKOVÉHO SYSTÉMU

Súčasný systém posudkovej činnosti na sociálne účely je veľmi roztrieštený, neefektívny a aj neobjektívny.

Posudkový systém nie je dostatočne digitalizovaný, nie je prepojený na e-zdravie a je spojený s vysokou byrokratickou záťažou. Občan je na sociálne účely posudzovaný opakovane na rôznych miestach, t. j. na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny, na obciach a vyšších územných celkoch a na účely invalidity aj v Sociálnej poisťovni. Nejednotný a roztrieštený systém posudzovania občana na rôzne sociálne dávky a služby je náročný aj pre občana, ktorý musí opakovane navštevovať rôznych lekárov a zdravotnícke zariadenia, a to aj vtedy, ak je jeho nepriaznivý zdravotný stav trvalý. Nezabezpečuje ani objektivitu posudzovania, nakoľko inštitúcie, ktoré majú občanovi poskytnúť alebo zabezpečiť sociálnu

Musíme zlepšiť sociálne a spoločenské postavenie zamestnancov v sociálnych službách, osobitne aj opatrovateľov a opatrovateliek.

službu, ho na túto sociálnu službu zároveň posudzujú, čo mnohokrát môže viesť aj k účelovému posudzovaniu s cieľom zabezpečiť si vyššie zdroje zo štátneho rozpočtu (na občana, ktorý má vyšší stupeň odkázanosti, sú poskytované zo štátneho rozpočtu vyššie sumy finančných príspevkov). Takýto systém je kapacitne a aj finančne zaťažujúci aj pre zdravotníctvo. Navyše mnohé obce (najmä malé) majú problémy si zabezpečiť a financovať posudkového lekára a sociálnych pracovníkov. Niektoré obce sa za týmto účelom začali spájať.

UDRŽATEĽNÉ PERSONÁLNE ZABEZPEČENIE

Ako vyplýva aj z opisu predchádzajúcich nedostatkov/prekážok, ani personálne nie je systém sociálnej ochrany vyhovujúci.⁴⁶ Týka sa to rôznych inštitúcií (napr. ÚPSVR, poskytovatelia sociálnych služieb, v školstve, zdravotníctve). Pritom ide o fyzicky aj psychicky veľmi náročnú prácu. Dôsledkom toho je nezáujem ľudí pracovať v tejto oblasti, ich veľká fluktuácia, a vyskytujú sa aj

problémy s kvalitou poskytovaných služieb. Je ďalej neprípustné, aby právne podmienky odmeňovania zamestnancov v sociálnych službách boli nastavené tak, že nedosahujú ani úroveň minimálnej mzdy a zamestnávateľia im musia dorovnávať mzdu do výšky minimálnej mzdy. V zariadeniach sociálnych služieb hrozí personálny kolaps, fluktuácia zamestnancov sa pohybuje na úrovni 20 – 30 %, z toho 75 % tvoria opatrovateľky. Je diskriminačné, ak právne podmienky odmeňovania pre tú istú pracovnú pozíciu (napr. opatrovateľky) sú nastavené rôzne: inak pre opatrovateľky pôsobiace u verejných poskytovateľov (podľa Zákona č. 553/2003 Z. z.) a inak pre opatrovateľky zamestnané u neverejných poskytovateľov (podľa ZP). Osobitným problémom sú v systéme sociálnych služieb aj zdravotné sestry, ktoré v dôsledku zmeny podmienok a vyššieho odmeňovania v zdravotníctve odchádzajú zo sociálnych služieb, najmä zo zariadení typu zariadenia pre seniorov, Domova sociálnych služieb a špecializovaného zariadenia.

POMOC PRE ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

Východiskom poskytovania pomoci a podpory pre ľudí so zdravotným postihnutím je Dohovor o právach ľudí so zdravotným postihnutím, ktorý Slovenská republika ratifikovala v roku 2010 a nadobudol platnosť 25. júna 2010. Záväzky z dohovoru sa premietajú aj do aktuálnych strategických dokumentov SR, ako napr. Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2021 – 2030, Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2021 – 2030, Národná stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti (2021), Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej starostlivosti na komunitnú starostlivosť na roky 2022 – 2026 (jún 2022), Národná stratégia rozvoja koordinovaných služieb včasnej intervencie a ranej starostlivosti 2022 – 2030, Stratégia dlhodobej starostlivosti v Slovenskej republike (september 2021) a aj do Plánu obnovy a odolnosti SR a Programu Slovensko 2021 – 2027.

V rámci týchto dokumentov bude nutné prijať viaceré reformy a opatrenia, ktoré sa bytostne dotýkajú ľudí so zdravotným postihnutím a ktoré sme spomenuli aj v časti sociálne služby. Ide napr. o reformu posudkovej činnosti, ktorá má okrem iného zabezpečiť prepojenosť posudkového systému s inými nástrojmi podpory vrátane služieb pracovnej rehabilitácie, včasnej intervencie, osobnej asistencie a iných sociálnych služieb, zavedenia osobného rozpočtu, ktorého súčasťou bude aj nová štátna dávka na starostlivosť. Osobitne dôležité je, aby aj v novom systéme bol zachovaný progresívny nástroj, ktorým je peňažný príspevok na osobnú asistenciu. Už dnes majú ľudia so zdravotným postihnutím oprávnené obavy, aby sa nenaplnili úvahy tento nástroj zrušiť. V poslednom stanovisku občanov so zdravotným postihnutím (zo dňa 21. 4. 2023) adresovanom Národnej rade SR a tiež ministerke práce, sociálnych vecí a rodiny SR je jasne vyjadrený význam osobnej asistencie a to nasledovne: „Osobná asistencia je pre nich, ale aj podľa názoru odborníkov,

moderný, štandardný a efektívny nástroj pomoci osobám s ťažkým zdravotným postihnutím. Slovenská republika je v tomto prípade pozitívnym príkladom dobrej praxe pre mnohé krajiny v Európe. Peňažný príspevok na osobnú asistenciu je už 25 rokov súčasťou systému kompenzácií, umožnil celej generácii ľudí so zdravotným postihnutím získať nezávislosť, vyštudovať, začať pracovať, realizovať sa v komunite, mať dobré rodinné zázemie, rozhodovať o svojom živote. Jeho pozitívne dopady zasahujú aj rodiny v ktorých ľudia so zdravotným postihnutím žijú, pretože rodinní príslušníci môžu pracovať a viesť porovnateľný život ako iné rodiny. Osobná asistencia umožňuje žiť vo svojom prirodzenom domácom prostredí a zabraňuje tomu, aby ľudia boli nútení odchádzať do zariadení, ktorých financovanie je oveľa náročnejšie.“ Chýba systém podpory rodinám, ktoré sa starajú o členov rodiny so zdravotným postihnutím. Absentujú kapacity odľahčovacích služieb pre neformálnych opatrovateľov a poberateľov príspevku na

opatrovanie, pričom tieto formy zabezpečenia starostlivosti sú najúčinnnejšie ako pre rodinu a občana so zdravotným postihnutím, tak aj pre spoločnosť.

Ľudí so zdravotným postihnutím a zlepšenie podmienok ich života sa bude týkať aj Reforma dlhodobej starostlivosti, t. j. i previazanosti zdravotnej a sociálnej starostlivosti, ako aj Reforma financovania sociálnych služieb a podpora rozšírenia kapacít komunitnej sociálnej starostlivosti, ktoré uvádzame v časti sociálne služby. Je len na nás, aby sme všetky plánované reformy pripravili tak, aby sme podporili ľudí so zdravotným postihnutím pri realizácii ich práv a slobôd a to vo všetkých oblastiach každodenného života bez akejkoľvek diskriminácie.

Návrhy riešení pre sociálne služby

1 Vytvorenie legislatívnych a finančných podmienok na previazanie zdravotnej a sociálnej starostlivosti, resp. dlhodobej starostlivosti (DLS). Je nevyhnutné prijať kvalitnú a komplexnú legislatívu v oblasti dlhodobej starostlivosti, a to tak, aby oba systémy (tak v zdravotnej, ako aj sociálnej starostlivosti) boli prepojené organizačne, metodicky aj finančne. Dobré nastavený systém sa nebude týkať len seniorov odkázaných na pomoc inej osoby, ktorých počet sa bude zvyšovať vzhľadom na rýchle starnutie populácie, ale aj osôb so zdravotným postihnutím rôzneho veku (vrátane detí) vyžadujúcich takúto formu pomoci.

Súčasťou systému DLS by mali byť aj zariadenia dlhodobej starostlivosti (napr. aj transformáciou niektorých druhov zariadení sociálnych služieb) a zakotvenie novej štátnej dávky na starostlivosť/odkázanosť, ktorá by mohla byť použitá v oboch systémoch a bola by súčasťou osobného rozpočtu klienta. Dávka by sa poskytovala a vyplácala priamo občanom, ktorí sú odkázaní na dlhodobú starostlivosť alebo v kombinácii s poukazmi, a to bez ohľadu na to, kto im starostlivosť poskytuje, t.j. bez ohľadu na právnu formu poskytovateľa a miesto poskytovania (v domácom

prostredí alebo v zariadení). Súčasne by sa odstránili rozdielne podmienky financovania verejných a neverejných poskytovateľov. Prijatím právnej úpravy novej štátnej dávky na starostlivosť/odkázanosť by sa zrušili/nahradili doterajšie finančné príspevky (napr. peňažný príspevok na opatrovanie zo systému peňažných príspevkov na kompenzáciu, finančný príspevok na poskytovanie sociálnych služieb z MPSVR pre vybraných poskytovateľov).

Popri štátnej dávke na starostlivosť/odkázanosť je potrebné uvažovať aj o zavedení systému poistenia na dlhodobú starostlivosť a to tak verejného ako aj komerčného. Občania v SR nemajú možnosť sa pripravovať už v produktívnom veku na svoju starobu, keď nebudú schopní si zabezpečovať základné úkony sebaobsluhy (napr. hygienu, mobilitu, stravovanie) a budú potrebovať pomoc inej osoby formou pripoistenia sa. Štát síce prispieva na vybrané druhy sociálnych služieb a tiež na kompenzácie (príspevkov na opatrovanie) pre ľudí odkázaných na pomoc inej osoby, avšak výška týchto príspevkov nepokrýva celkové náklady na pomoc inej osoby najmä v pobytových sociálnych službách (napr. zariadenie pre seniorov, špecializované zariadenie). Občan a jeho rodina preto musia prispievať formou úhrady aj na úkony starostlivosti. Zariadenia, v ktorých občania musia platiť vysoké úhrady, sú pre nízkoprijmových

občanov mnohokrát nedostupné alebo sa na ich úhradu musí skladať celá rodina, a to aj na úkor svojich potrieb. Na prijatie/zavedenie pripoistenia na dlhodobú starostlivosť by bolo potrebné s využitím renomovaných prieskumov a výskumov otvoriť celospoločenskú diskusiu o potrebe občana pripravovať sa na vlastné starnutie odo dňa vstupu do produktívneho veku.

Navyše „Dostupná a kvalitná dlhodobá sociálno-zdravotná starostlivosť“ je predpokladom plnenia druhého míľnika Komponentu 13 Plánu obnovy a odolnosti SR, na ktorý je viazané čerpanie európskych zdrojov.

2 Sfunkčnenie posudkového systému aj na účely sociálnych služieb. Je nevyhnutné, aby sa zjednotil systém posudkovej činnosti na sociálne účely s určením a zriadením nových nezávislých posudkových orgánov (uvažuje sa, že by týmto orgánom boli ÚPSVR), ktoré budú posudzovať zdravotný stav a sociálne dôsledky zdravotného postihnutia na základe jednotných posudkových kritérií vychádzajúcich z metodiky WHO. Takýto systém posudzovania umožní komplexne posúdiť občana na jednom mieste na viaceré účely a je predpokladom zavedenia jednotnej štátnej dávky financovanej zo štátneho rozpočtu (dávka na starostlivosť/ odkázanosť alebo osobný rozpočet) zameranej na dlhodobú pomoc občana odkázaného na rôzne formy

pomoci rôznych vekových kategórií od detí až po seniorov. Týmto riešením by sa odbremenili aj obce a VÚC od posudkovej agendy. Takáto dávka by mohla zjednotiť aj financovanie v sociálnej oblasti (kompenzácie na ťažké zdravotné postihnutie, štátna dávka pre deti so zdravotným postihnutím, sociálne služby), ktoré sú v súčasnosti financované z úrovne štátu, obcí a vyšších územných celkov.

3 Potreba reformy financovania sociálnych služieb s nevyhnutnosťou zabezpečiť primerané zdroje v systéme sociálnych služieb. Je nevyhnutné pripraviť nový systém financovania sociálnych služieb pre rôzne cieľové skupiny. Nejde len o služby dlhodobej starostlivosti, ale aj komplex služieb krízovej intervencie, služieb na podporu rodín s deťmi a podpory sociálneho začleňovania. Súčasťou nastavenia nového systému financovania by malo byť aj nové rozdelenie kompetencií medzi štátom, vyššími územnými celkami a obcami pri rôznych druhoch sociálnych služieb a predovšetkým vytvorenie takých administratívnych celkov/sociálnych obvodov, ktoré eliminujú súčasné problémy poskytovať a zabezpečovať sociálne služby a sociálnu podporu z úrovne 2927 obcí.

Nové rozdelenie by sa mohlo premietnuť aj do tvorby samostatných právnych úprav a to konkrétne: Návrhu zákona o dlhodobej starostlivosti,

zákona o službách krízovej intervencie a návrhu zákona na podporu sociálneho začleňovania. Predpokladom takto nastaveného poskytovania sociálnych služieb je zákonom uložená povinnosť združovať sa do tzv. sociálnych obvodov s ustanovením najnižšieho počtu obyvateľov a v legislatíve nastavenie motivačných podmienok pre výkon tejto agendy väčšími mestami aj za združené obce.

Nové prerozdelenie kompetencií a financovania by vytvorilo podmienky aj pre zvýšenie regionálnej dostupnosti služieb, ktoré odzrkadľujú potreby a želania ľudí pri podpore a starostlivosti.

4 Podpora rozvoja komunitne a rodinne orientovaných sociálnych služieb a deinštitucionalizácie. Pripomíname, že dňa 12. mája 2023 zverejnil Výbor OSN na ochranu proti mučeniu Súhrnné pripomienky k štvrtej periodickej správe o Slovensku. Vo svojich pripomienkach vyjadruje znepokojenie s vysokou mierou inštitucionalizácie v Slovenskej republike. V uvedených odporúčaniach sa pridáva k ďalším medzinárodným organizáciám, ktoré priamo vyzývajú Slovenskú republiku k pokračovaniu a aktívnej implementácii procesu deinštitucionalizácie (b. 20 písm. c). Tento stav iba potvrdzuje obavy a vyjadrenia, ktoré viaceré subjekty adresovali členom vlády Slovenskej republiky v januári 2022 v Otvorenom

liste k situácii v sociálnych službách. Proces deinštitucionalizácie a transformácie sociálnych služieb je pomalý a nedostatočný.⁴⁷

Bude preto nevyhnutné pokračovať v procese podpory a rozvoja komunitne orientovaných sociálnych služieb s efektívnym využitím už alokovaných zdrojov z Plánu obnovy a odolnosti a z Programu Slovensko. Dobre nastavený systém a podpora všetkých dostupných možností starostlivosti v domácom prostredí umožní, že ľudia môžu ostať čo najdlhšie v prirodzenom prostredí. Zároveň tým môžeme znížiť dopyt po pobytových službách, ktoré sú finančne náročné a majú nedostatok miest.

5 Vyrovnávacia platba. Jedným z nových nástrojov v rámci financovania sociálnych služieb by mala byť aj vyrovnávacia platba s cieľom vytvoriť podmienky poskytovania sociálnych služieb aj pre ľudí s nízkymi príjmami.⁴⁸ Ako sme uviedli vyššie, už v súčasnosti sú príjmové pomery niektorých odkázaných občanov, hlavne seniorov a ľudí so zdravotným postihnutím také nízke, že nie sú schopní platiť úhradu stanovenú poskytovateľom, a to ani u verejných poskytovateľov a už vôbec nie u neverejných poskytovateľov. V roku 2022 dosiahli pohľadávky nezaplatenej úhrady 20,4 mil. eur a týkali sa hlavne verejných poskytovateľov.

Ak garantom práva občana odkázaného na sociálnu službu je štát,

mal by byť aj subjektom, ktorý bude platiť/doplácať zo štátneho rozpočtu túto vyrovnávaciu platbu za „chudobného“ nízkopríjmového občana. Predpokladom zavedenia takejto platby je určenie ceny za každý druh a každú formu sociálnej služby, ktorá by pokrývala náklady (ktoré sú nevyhnutným predpokladom poskytovania sociálnej služby na dôstojnej úrovni), ako aj určenie maximálnej výšky úhrady s uplatňovaním ochrany príjmu klienta pred neprimeranou úhradou.

6 Zrovnoprávnenie poskytovateľov sociálnych služieb. Už pri tvorbe samostatnej právnej úpravy bola snaha vytvoriť rovnaké podmienky pre poskytovateľov sociálnych služieb a nerozdeľovať poskytovateľov sociálnych služieb na verejných a neverejných. Napriek tomu sa tento zámer (od roku 2009) nepodarilo presadiť a zrealizovať. V zákone o sociálnych službách naďalej delíme poskytovateľov na verejných a neverejných a hlavne pri financovaní im určujeme rozdielne podmienky, a to napriek tomu, že všetci poskytovatelia poskytujú sociálne služby vo verejnom záujme. Na rozdiel od právnych úprav iných štátov (napr. aj v ČR) ani nepripúšťame poskytovanie verejných zdrojov pre poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí dosahujú zisk.

V rámci reformy financovania je nevyhnutné tieto diskriminácie odstrániť, nastaviť podmienky transformácie aj rozpočtových organizácií obcí

a VÚC na príspevkové alebo aj neziskové a určiť všetkým poskytovateľom bez ohľadu na ich právnu formu a zriaďovateľa rovnaké podmienky nielen pri poskytovaní a financovaní z verejných zdrojov, ale aj v účtovníctve a pri sledovaní účelnosti využívania verejných zdrojov za účelom benchmarkingu.

7 Prevencia a poradenstvo.

V novom systéme sociálnych služieb bude nevyhnutné zamerať sa aj na prevenciu a hlavne ju posilniť. V súčasnosti poskytujeme sociálne služby až vtedy, keď sa človek, rodina alebo komunita ocitne v tej najzložitejšej sociálnej situácii. Nevyužívame nástroje prevencie a nepodporujeme snahu ľudí mobilizovať vlastné zdroje, aby sa do takejto nepriaznivej sociálnej situácie nedostali. Významným nástrojom je aj sociálne poradenstvo, ale aj iné druhy opatrení, ktoré môžu byť rámci prevencie uplatňované a mnohokrát sú aj z hľadiska nákladov menej náročné a viac efektívne než riešenie samotnej krízovej situácie občana a poskytnutie sociálnej služby.

8 Služby vo všeobecnom hospodárskom záujme. V rámci právnych podmienok financovania sociálnych služieb bude nevyhnutné zakotviť a definovať, ktoré druhy sociálnych služieb sa považujú za služby vo všeobecnom hospodárskom

záujme. Takáto právna úprava v slovenskej legislatíve absentuje. Pritom pri poskytovaní verejných zdrojov aj v oblasti sociálnych služieb bude nevyhnutné sledovať nadmernú náhradu a na základe toho poskytovať aj verejné zdroje.

9 Podpora ľudských zdrojov. Je nevyhnutné zabezpečiť kvalitné personálne a materiálne podmienky pre zamestnancov v sociálnych službách. Musíme zlepšiť sociálne a spoločenské postavenie zamestnancov v sociálnych službách, osobitne aj opatrovateľov a opatrovateliek s cieľom zvýšiť ich záujem o túto prácu na Slovensku a eliminovať ich výrazný nedostatok v tejto oblasti. Do úvahy prichádzajú viaceré opatrenia:

- adekvátne mzdové ohodnotenie nastavením legislatívnych podmienok priamo v právnych úpravách týkajúcich sa odmeňovania (napr. Zákon č.553/2003 Z.z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov),
- zmenou Zákonníka práce a vytvorením možnosti turnusovej práce,
- vzdelávaním zamestnancov a zvýšením ich kvalifikácie a kvalifikačných predpokladov na výkon práce pri niektorých profesiách,
- nastavením flexibilných pracovných úväzkov,

- prijatím opatrení na získanie nových pracovných síl, vrátane príslušníkov z tretích krajín prijatím optimálnych opatrení na trhu práce,
- zavedením motivačných mechanizmov v oblasti bývania a v zdravotnej starostlivosti,
- stanovením jasných postupov na identifikovanie neformálnych opatrovateľov a podporovaním ich opatrovateľskej činnosti prostredníctvom pomoci pri prístupe k odbornej príprave, poradenstvu, zdravotnej starostlivosti, psychologickej podpore a k odľahčovacím službám,
- zabezpečením dlhodobej starostlivosti v domácnostiach zabezpečením regulácie a profesionalizácie takejto opatrovateľskej práce.

Zlepšenie podmienok by motivovalo aj slovenské opatrovateľky a opatrovateľov pracujúcich v zahraničí vrátiť sa späť na Slovensko, kde ich veľmi potrebujeme.

Informačné a komunikačné technológie a umelá inteligencia v sociálnych službách

Informačné a komunikačné technológie (ICT) a umelá inteligencia (AI) má vplyv na každú časť nášho života, od bezpečnosti a zábavy až po spôsob, akým máme prístup k zdravotnej starostlivosti. Napriek tomu, že zaužívaná predstava o spôsobe poskytovania sociálnej starostlivosti je viazaná na osoby, ktoré ju poskytujú, využitie ICT a AI tak ako v zdravotníctve je aj v oblasti sociálnej starostlivosti nevyhnutnou budúcnosťou.

Napriek širokým možnostiam, ktoré ICT a AI poskytujú, ich inšpiratívne využitie najmä v severských krajinách, vzhľadom na stav ich implementácie na Slovensku odporúčame sústrediť sa na využitie ICT a AI minimálne v týchto základných oblasti:

- **V administratívnych procesoch** na všetkých úrovniach vrátane odstránenia duplicit, dátovej núdze, plánovania úkonov v zabezpečení sociálnej starostlivosti, predvídania potreby typu sociálnej starostlivosti v nadväznosti na vývoj zdravotného stavu pacienta. (Robustný a ťažkopádny administratívny proces viaže početné výkonné personálne kapacity. Zapojenie týchto technológií by pomohlo uvoľniť personálne kapacity v prospech výkonu tak, aby sa zamestnanci nevenovali papierom, ale klientom.)
- **Individuálne sledovanie, podpora a pomoc klientom v pobytových zariadeniach** bez potreby využitia personálnych kapacít zariadení. (Pomoc s identifikovaním anomálie monitorovaním vitálnych funkcií a výživy bez individuálneho úkonu personálu, rozšírenie možnosti samoobslužných

aktivít pre klientov napríklad využitím hlasového asistenta (jednoduchá komunikácia, rozsvietenie svetla, zapnutie TV...)

→ **Individuálne sledovanie, podpora a pomoc klientom v domácnosti** umožňuje zotrvať odkázaným v domácom prostredí a viesť nezávislý život s vyššou mierou bezpečnosti, pri poskytovaní akejkoľvek formy sociálnej služby v domácnosti, zvýšenie kapacít a rýchly zásah v prípade potreby. (Individuálne nositeľné zariadenia/monitorovacie náramky umožňujú monitorovať na diaľku vitálne funkcie klienta v domácnosti, detekciu pádu, rýchle privolať pomoc z centra dohľadu, poskytnúť informácie o ohrození poverenej osobe. V súčasnosti existuje viacero súkromných poskytovateľov takýchto služieb s úhradou od príjemcu, niekde je služba prevádzkovaná s príspevkom samosprávy.)

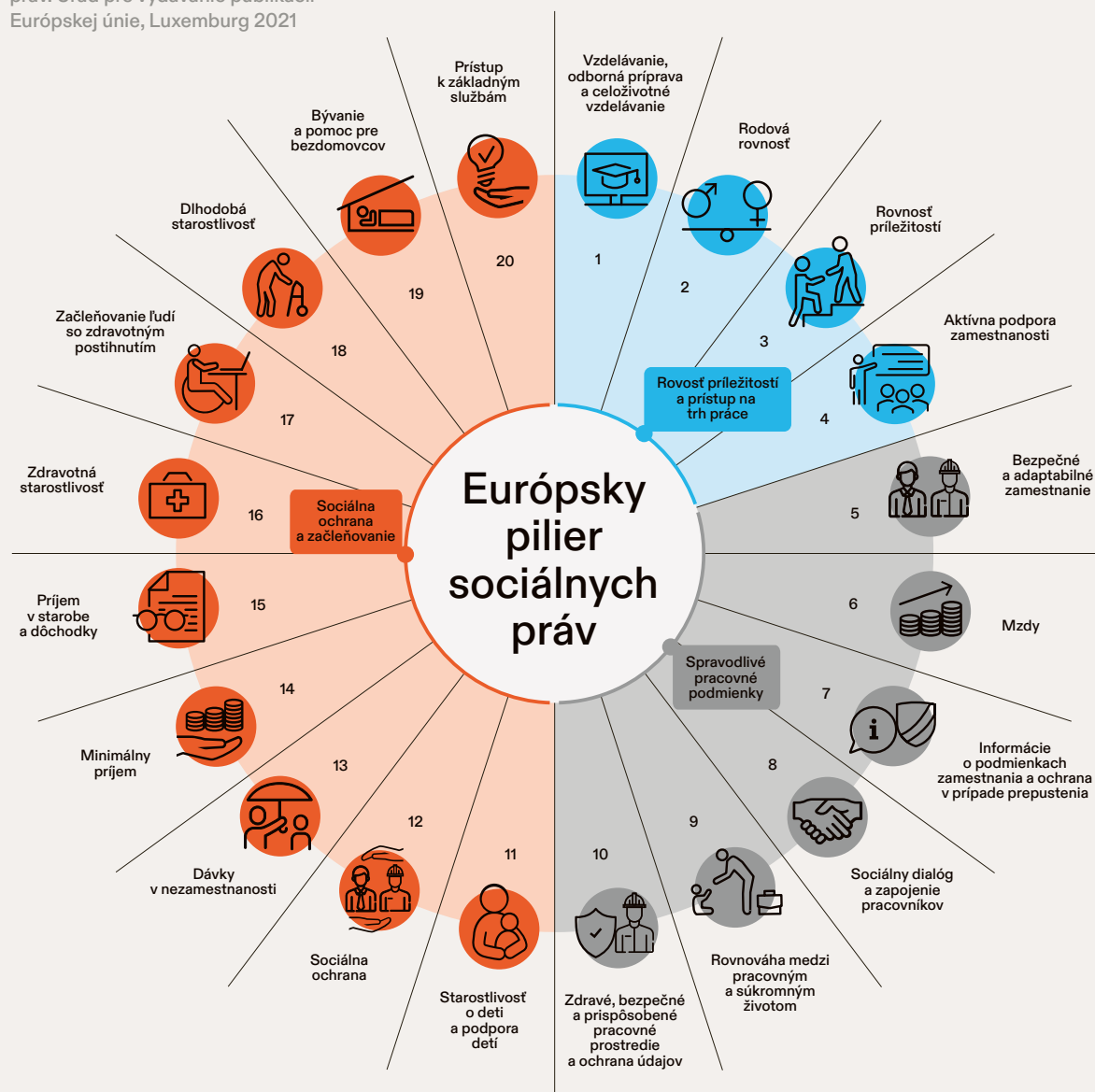
Úspešné zavedenie ICT a AI v ktorejkoľvek z týchto oblastí bude vyžadovať čiastočnú legislatívnu podporu zo strany štátu, vytvorenie podporných finančných nástrojov z externých zdrojov. Akákoľvek podpora však prispeje k zvýšeniu dostupnosti sociálnych služieb a k podpore možnosti zotrvať v domácom prostredí. ICT a AI okrem holistického prístupu v starostlivosti o človeka vytvoria aj podmienky pre integrovanú starostlivosť, čo má v značnej miere vplyv na efektívnosť vynakladaných zdrojov a flexibilitu v čase a mieste vo vzťahu k poskytovaniu pomoci a starostlivosti.



PRÍLOHA 1

Akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv

Zdroj: Akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv. Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg 2021



Úloha tretieho sektora a škálovanie podpory

Občianska spoločnosť a neziskové organizácie ako partner pre zlepšenie sociálnej spravodlivosti.⁴⁹

Slovensko aj po 30 rokoch svojej existencie stále zápasí o základné usporiadanie vzťahov v spoločnosti. Napriek istej štandardizácii spolupráce štátu s podnikateľským prostredím sú vzájomné interakcie poznačené neustálym podozrením s korupčného správania, ktoré štátna moc nie vždy dokáže efektívne odhaliť. S neziskovým sektorom sú vzťahy nastavené ešte labilnejšie a ich usporiadanie kolíše s politickými zmenami výraznejšie. Súvisí to s nastavením politických strán, ktoré vnímajú v niektorých prípadoch občiansku spoločnosť ako priameho konkurenta v politickom zápase, čo vedie k antagonistickému nastaveniu verejných politík. Tie politické strany, ktoré nemajú takéto vnímanie občianskej spoločnosti vo väčšine prípadov síce deklarujú ochotu k spolupráci, avšak pri nastavovaní verejných politík vnímajú činnosť neziskových organizácií ako doplnkovú resp. nedostatočnú na efektívne napĺňanie danej verejnej politiky. Je stále veľmi málo kompetencií, v ktorých by štát dokázal zveriť ich výkon a implementáciu poskytovateľom z neziskového sektora, čo vedie v mnohých prípadoch k neefektívnemu spravovaniu verejných zdrojov.

Návrhy riešenia:

1 Princíp partnerstva ako politická priorita a participatívna tvorba verejných politík. Väčšina demokratických politických strán deklaruje vo vzťahu k občianskej spoločnosti partnerský princíp. Pri implementácii tohto princípu sa však viackrát potvrdilo, že ide väčšinou o deklaratórne vyhlásenie. Súčasne nastavenie môžeme demonštrovať na legislatívnom procese. Neziskový sektor je jediný sociálny partner, ktorý na uplatnenie svojich pripomienok potrebuje predložiť 500 podpisov. Mestá a obce, cirkvi, podnikatelia a ďalšie sociálne skupiny boli už akceptovaní ako partneri a hoci má vláda viacero mechanizmov, ako vypočúť hlas občianskej spoločnosti, doteraz ho neakceptovala v rámci tvorby verejných politík.

Pravidlá a princípy participatívnej tvorby verejných politík neboli dlhšiu dobu novelizované a nedávno presadené obmedzenia výrazne obmedzili možnosti vypočúť hlas verejnosti. Okrem novelizácie Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík je potrebné posilniť kapacity a zručnosti participácie v rámci jednotlivých rezortov a ostatných orgánov verejnej správy, ktoré v tomto momente nedisponujú schopnosťami navrhovať design participatívnej tvorby verejných politík.

2 Zadefinovanie verejného záujmu a poskytovania služieb, ktoré ho budú naplňovať. Súčasná legislatíva definuje verejný záujem iba vo veľmi obmedzenej miere. Čiastočne je definovaný v oblasti športu, úplne chýba v oblasti kultúry, životného prostredia a v oblasti sociálnych služieb je poznačený dlhoročným sporom, ktorí poskytovatelia (verejní alebo neverejní) ho poskytujú efektívnejšie. Neprebíha diskusia o jeho prioritách, neexistujú dlhodobé predstavy o jeho naplňaní.

Je potrebné navrhnuť novú legislatívu, ktorá umožní zadefinovať verejný záujem v jednotlivých rezortoch a poskytne dostatočne flexibilný systém jeho zmeny.

Súčasne upraví poskytovanie služieb vo verejnom záujme, ktoré ho budú napĺňať a otvorí možnosti zazmluvnenia tretích strán hlavne v tých oblastiach, v ktorých štátna administratíva nedostatočne, alebo neefektívne napĺňa implementáciu verejnej služby.

3 Zjednodušenie verejného obstarávania služieb vo verejnom záujme. Verejné obstarávanie v súčasnom nastavení nerozoznáva, či je obstarávaná služba realizovaná s komerčným alebo nekomerčným zámerom, resp. ako bude využitý prípadný zisk pri realizácii služby. Nerozoznáva, ktoré služby sú realizované vo verejnom záujme a ktoré v súkromnom záujme. Používa tie isté postupy a nemá implementované pravidlá, ktoré ponúka aj legislatíva EÚ pri definovaní služieb vo všeobecnom hospodárskom záujme. Implementácia týchto pravidiel resp. nastavenie národných štandardov pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme je nutným krokom, ktorý by mal upraviť nielen sociálne, ale aj ostatné služby, ktoré štát zabezpečuje prostredníctvom tretích strán.

4 Sociálne inovácie ako inkubátor dobrých riešení. Vláda SR po prvýkrát v rámci Národnej stratégie výskumu, vývoja a inovácií 2030 zadefinovala potrebu sociálnych inovácií. V súčasnosti sa pripravuje implementácia grantovej schémy, ktorá by mala podporiť rozvoj sociálnych inovácií. Podstatný však bude následný krok, ktorý by sa mal udiať v prípade, že sa niektorá zo sociálnych inovácií osvedčí. V tomto momente nie je zadefinovaný proces, ktorý by prepájal sociálne inovácie s verejnými politikami. Viaceré národné projekty a sociálne inovácie, overené neziskovým sektorom, skončili na úrovni úspešne implementovaného, ale časovo obmedzeného riešenia.

Pri partnerskom vzťahu medzi štátom a občianskou spoločnosťou môže byť prostredie neziskových organizácií výborným inkubátorom dobrých riešení pri nastavovaní náročných verejných politik. Takýto

inkubátor znesie aj neúspechy a chybné riešenia práve preto, aby celonárodná politika už implementovala odskúšané modely, ktoré ponúknu efektívne riešenia rozličných problémov. Takýto prístup štátu zatiaľ chýba, resp. nie sú vytvorené mechanizmy prenosu z prostredia neziskového sektora do štátnych politík. Jeho zedefinovanie môže byť súčasťou právneho predpisu na poskytovanie služieb vo verejnom záujme, ktorý upraví implementáciu takýchto služieb v prepojení na sociálne inovácie v rozličných témach.

Dáta pri tvorbe a uplatňovaní modernej sociálnej politiky

Táto príloha rieši dostupnosť údajov potrebných pre tvorbu a analýzy politík v oblasti sociálneho systému, a teda sleduje primárne analytické účely. Aj keď môže dochádzať k istým prienikom pri zbere údajov aj na účely realizácie konkrétnych legislatívnych opatrení (napr. cielenie pomoci nízkopríjmovým domácnostiam), techniku riešenia dostupnosti a poskytovania údajov by bolo potrebné posúdiť samostatne.

AKÉ TYPY ANALÝZ JE POTREBNÉ PRIPRAVOVAŤ?

Využívanie kvalitných údajov⁵⁰ je nevyhnutným kritériom pre správne a kvalifikované rozhodovania inštitúcií verejnej správy. V rozhodovacích procesoch vyhodnocovania legislatívnych návrhov, návrhov rôznych politík, analýz pre prípravu stratégií a projektov s dopadom na verejné financie potrebujú relevantné inštitúcie, ktorými sú spravidla analytické útvary verejnej správy, pracovať s kvalitnými a aktuálnymi údajmi. Konkrétne v oblasti analýz sociálneho systému a návrhov politík s dopadom na jednotlivcov a domácnosti je potrebné pracovať s demografickými údajmi o obyvateľstve, vrátane štruktúry domácností, s údajmi o ich príjmoch, výdavkoch, v kombinácii s údajmi z oblasti poskytovanej sociálnej pomoci, sociálnej podpory, systému sociálneho poistenia, a taktiež daňovo-odvodového systému.

Analyzované návrhy často presahujú do viacerých častí systému, okrem priamej zmeny v sociálnom systéme môžu zasahovať napríklad do daňového systému. V takom prípade je vhodné využívať simulačné modely,⁵¹ ktoré dokážu vyhodnotiť navrhovanú zmenu a jej vplyv na rozpočet verejnej správy a taktiež disponibilné príjmy domácností komplexným spôsobom. Podmienkou však je, aby mal model k dispozícii adekvátne komplexné vstupné údaje.

AKÉ ÚDAJE AKTUÁLNE EXISTUJÚ?

V súčasnosti by pre inštitúcie verejnej správy malo byť možné využívať dva druhy údajov z oblastí sociálneho systému. Táto možnosť však platí vo veľkej miere teoreticky.

Prvým zdrojom sú údaje z výberových štatistických zisťovaní, zastúpené dvoma štatistikami poskytujúcimi reprezentatívne anonymizované údaje (na úrovni populácie Slovenska). Zisťovanie rodinných účtov obsahuje údaje o štruktúre výdavkov domácností. Ďalším je zisťovanie SILC poskytujúce informácie o štruktúre príjmov, o úrovni chudoby a sociálneho vylúčenia domácností. Tieto štatistiky v súčasnosti poskytujú najkomplexnejšie údaje o jednotlivcoch a domácnostiach, ktorých kombinácia nie je dostupná v iných zdrojoch. Príkladom sú údaje o disponibilných príjmoch a dosiahnutom vzdelaní respondentov.⁵²

Druhým zdrojom sú údaje evidované v príslušných informačných systémoch verejnej správy (tzv. administratívne údaje), ktoré sú stále častejšie využívané na rôzne analýzy a expertné odhady vyžadujúce vyššiu presnosť než akú umožňujú prieskumové dáta. Ide napríklad o údaje z informačných systémov Sociálnej poisťovne (dôchodkové dávky, dávky sociálneho zabezpečenia, zaplatené odvody) a zdravotných poisťovní (poistenci a zaplatené odvody, poistenci štátu a dobrovoľní platitelia, náklady na zdravotnú starostlivosť, atď.), Finančnej správy (daňové priznania) alebo ÚPSVaR (dávky štátnej

sociálnej podpory, sociálnej pomoci, aktívnych opatrení trhu práce). Tieto systémy navzájom nie sú prepojené a preto je využitie údajov aktuálne obmedzené na parciálne analýzy. Poskytujú však najpodrobnejšie a najaktuálnejšie informácie o jednotlivých častiach systému.

AKÝ JE V SÚČASNOSTI PRÍSTUP K ÚDAJOM?

Aktuálne neexistuje právna úprava všeobecnej povahy, ktorá by regulovala dátový manažment pre verejnú správu.

Údaje zo štatistických zisťovaní Rodinné účty a SILC: sú poskytované inštitúciám na základe Zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike, podľa ktorého je možné tento typ údajov (dôverné štatistické údaje) poskytovať len na výskumné účely (§30, ods. 4). V praxi to znamená, že Štatistický úrad ako poskytovateľ údajov vyžadoval od analytických útvarov inštitúcií verejnej správy, aby preukazovali, že vykonávajú výskumnú činnosť. Pre splnenie tejto požiadavky sa analytické útvary registrovali ako výskumné inštitúcie⁵³ EUROSTATu (IFP, UHP, ISP, KRRZ, NBS atď.) a údaje im boli následne poskytované. Tým inštitúciám, ktoré takto registrované neboli, požadované údaje na analytické účely neboli poskytnuté (napr. Úrad vlády). Máme teda paradoxnú situáciu, že verejné inštitúcie podieľajúce sa na tvorbe politik majú horší prístup k údajom než akademická obec, vrátane zahraničia.

Administratívne údaje: prístupy k údajom z registrov sú aktuálne riešené bilaterálnymi zmluvami medzi jednotlivými inštitúciami na základe viacerých právnych predpisov, ktoré umožňujú konkrétnym inštitúciám k údajom pristupovať (Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, Zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti, Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a podobne). Chýba ucelený systematický prístup k údajom, ktorý mal riešiť pripravovaný zákon o údajoch.

AKO BY SA MAL AKTUÁLNY STAV ZMENIŤ?

Jednou z možností je zdefinovať, čo by sa malo udiť v krátkodobom, strednodobom a na dlhodobom horizonte. Zmeny navrhované v krátkodobom horizonte je možné realizovať prakticky okamžite, bez potreby zmeny príslušnej legislatívy. V strednodobom horizonte sú na realizáciu navrhovaných zmien potrebné legislatívne úpravy. V dlhodobom horizonte ide o načrtnutie niekoľkých možností ako by mal dátový manažment pre verejnú správu fungovať a čo by mal zahŕňať.

Zmeny v krátkodobom horizonte

→ Zlepšiť kvalitu výberových zisťovaní SILC a Rodinné účty:

- Údaje vo výberových zisťovaniach napojiť na údaje z registrov (Sociálna poisťovňa, ÚPSVaR, Finančná správa, prípadne kataster nehnuteľností a pod.). Respondenti sa týmto odbremenía od vyplňania informácií, ktoré sa dajú získať z iných zdrojov a získané informácie budú presné. Technicky je to možné zrealizovať tak, že v úvode stretnutia by opytovateľ získal súhlas respondenta na použitie jeho rodného čísla, pomocou ktorého by sa potrebné údaje z registrov preniesli do zisťovaní. Rizikom je, že nie každý respondent by súhlasil. Tento prístup je aplikovaný vo viacerých štátoch EÚ (napr. Írsko, Estónsko).
- Zbierať informácie o výdavkoch domácností každý rok na rovnakej vzorke ako SILC. Zabezpečí sa tým každoročné priame prepojenie údajov zo zisťovaní SILCu a rodinných účtov. Pri aktuálnom systéme, keď sú výdavky domácností v rodinných účtoch zbierané len na tretine vzorky domácností, prichádza k rôznym metodickým problémom, ktoré ovplyvňujú aj kvalitu samotného zisťovania. Uľahčí to prácu so simulačnými modelmi keď je potrebné pracovať s príjmami

aj výdavkami (napr. simulácia DPH platená domácnosťami).

- Prepojiť údaje z výberového zisťovania SILC a z Atlasu rómskych komunít: navrhnúť metodiku prepojenia, resp. doplnenia údajov ohľadom marginalizovaných komunít do zisťovania SILC. V súčasnosti je výberová vzorka SILCu konštruovaná tak, že domácnosti nachádzajúce sa napr. v osadách nie sú opytované. Prepojením údajov by prišlo k zrealizovaniu výpočtov indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia.
- Znížiť administratívnu náročnosť cez formát zmlúv o poskytovaní štatistických údajov: zaviesť rámcové zmluvy, ktoré by umožnili poskytovanie údajov na viacročné obdobie vopred. V súčasnosti aplikovaný formát je obojstranne extrémne administratívne náročný, keďže každý rok je potrebné podať žiadosť a podpisovať novú zmluvu a dodatok s obsahom všetkých poskytovaných premenných.

Navrhované zmeny je možné realizovať okamžite, s podmienkou finančného a personálneho posilnenia príslušného odboru na ŠÚ SR.

Zmeny v strednodobom horizonte

- Novelizovať Zákon č. 540/2001 Z.z. o štátnej štatistike s cieľom uľahčiť využívanie údajov pri tvorbe sociálnych a hospodárskych politík:
 - zdefinovať a priorizovať využitie dôverných štatistických údajov na tvorbu a kvantifikáciu politík pre inštitúcie verejnej správy (vo verejnom záujme) – v súčasnosti zákon spomína poskytovanie týchto údajov len pre medzinárodné inštitúcie a/alebo na vedecké účely, ale úplne opomína ich využitie našimi verejnými inštitúciami vo verejnom záujme (§30). Tie sú spomínané iba v súvislosti so štatistickými informáciami (§31),

- oddeliť účel pracovania s dôvernými štatistickými údajmi na výskumné a na analytické účely,
 - definovať technické požiadavky na inštitúcie aby boli oprávnené pracovať s dôvernými štatistickými údajmi, napr. obdobné opatrenia ako sa vyžadujú pri spracovaní osobných údajov podľa Zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov (nariadenie GDPR).
- Využívať údaje z databázy SODB 2021 na analytické účely: navrhnúť právnu úpravu, aby mohli byť údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov SODB 2021 využité a poskytované na analytické účely pre inštitúcie verejnej správy. Jednou z možností je novelizácia Zákona č. 223/2019 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2021. Tento zákon umožňuje komplexne prepájať údaje o jednotlivcoch z rôznych administratívnych zdrojov. Obsahom takto vytvorenej databázy údajov sú aj informácie o domácnostiach. Údaje zo sčítania sú preto najpresnejšou a najkomplexnejšou databázou informácií ohľadom jednotlivcov a domácností na Slovensku, na základe ktorých je možné vypočítať disponibilný príjem domácností. Podľa informácií Štatistického úradu SR sa tieto údaje plánujú pravidelne aktualizovať (formou „postcenzus“ aktualizácií). Údaje by štandardne mohli byť poskytované vo forme anonymizovanej výberovej reprezentatívnej vzorky.
- Dopracovať zákon o údajoch: cieľom navrhovaného zákona bolo podľa predkladateľa (MIRRI) všeobecné nastavenie dátového manažmentu verejnej správy vo forme horizontálneho právneho predpisu.⁵⁴ Návrh zákona bol na jeseň 2022 predložený do MPK avšak proces bol zastavený. Bola by potrebná revízia a odborná diskusia ohľadom tohto návrhu.
- Sfunkčnenie ustanovenia Zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov o možnosti spracúvať údaje potrebné na splnenie úloh nevyhnutných vo

verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci. V súčasnosti je ustanovenie §13 písm. e) tohto zákona prakticky nefunkčné, pokiaľ spracovanie takýchto údajov nie je explicitne ukotvené v nejakom inom zákone. Je nevyhnutné nastaviť pravidlá v uvedenom zákone tak, aby nebolo potrebné novelizovať jednotlivé rezortné zákony pri každom zdieľaní administratívnych databáz.

Dlhodobá vízia

- Jednou z možností je revízia projektu „Konsolidovaná analytická vrstva“,⁵⁵ ktorý mal analytickým jednotkám umožniť prístup k údajom, ktorými štát disponuje a zabezpečiť tak ich lepšie využívanie vo verejnej správe a pri tvorbe politik. Projekt plánoval vytvoriť novú údajovú vrstvu, v ktorej mali byť zoskupené údaje z viacerých zdrojov a prepojiť ich na jednom mieste tak aby ich mohli využívať všetky analytické jednotky. Otázne je, či je potrebné vytvárať pre účel zbierania a poskytovania údajov analytickým jednotkám nový úrad.
- Lepšou možnosťou je rozšíriť a posilniť kompetencie Štatistického úradu SR, ktorý by mohol byť inštitúciou zastrešujúcou poskytovanie údajov, tak ako je to aj v iných štátoch (napr. Nórsko, Švédsko).



Poznámky

- 1 Štrukturálne výzvy 2023. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023. Dostupné na: <https://nbs.sk/publikacie/strukturnalne-vyzvy>
- 2 Európska Komisia, 2023 Country Report – Slovakia. Accompanying the document Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2023 National Reform Programme of Slovakia and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Slovakia.
- 3 Sociálny systém a jeho zložky sú definované podľa publikácie RRZ „Správa o vývoji sociálneho systému [online]. Dostupné na: <https://www.rrz.sk/sprava-o-vyvoji-socialneho-systemu-welfare-report>
- 4 <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>
- 5 Aj po novele zákona o pomoci hmotnej núdzi však naďalej platí, že o príspevok na bývanie sa môžu uchádzať len poberatelia dávky v hmotnej núdzi. Počet domácností, ktoré ho budú dostávať, sa síce rozšíri, ale jeho širšie poskytovanie naďalej komplikuje veľa podmienok, ktoré mnohé nízko príjmové domácnosti nespĺnia. Poslanecká novela zákona o pomoci v hmotnej núdzi prinesie tento rok ešte jednu zmenu. Pôvodne sa dávky mali valorizovať od januára. Novelou zákona sa však valorizácia pomoci v hmotnej núdzi v roku 2023 presunula už na 1. október. Zvýšenú podporu dostanú ľudia po novom už v novembri 2023 a nie vo februári 2024, ako to malo byť pôvodne.
- 6 Mohl, Mourre a Stovicek (2019): Automatic fiscal stabilizers in the EU: size and effectiveness. European Economy – Economic Briefs 045, ECB (2020): Economic Bulletin 6/2020
- 7 Rozdiel medzi konceptom absolútnej a relatívnej chudoby a ich metrike v kontexte Slovenska je vysvetlený v blogu RRZ „Dvojaka chudoba“: <https://www.rrz.sk/dvojaka-chudoba-alebo-ked-nevieme-kto-je-chudobny>
- 8 Pomoc v hmotnej núdzi využíva koncept a hodnotu životného minima. Pomoc sa poskytuje tým, ktorých príjmy nedosahujú úroveň životného minima. Samotná výška dávky v hmotnej núdzi je však stanovená nezávisle od výšky životného minima. Je daná ako rozdiel medzi sumou nárokov na dávku a jednotlivých príspevkov a príjmom.
- 9 Na životné minimum bolo do roku 2022 naviazaných 80 dávok, príspevkov, parametrov. Od roku 2023 je automatická valorizácia zrušená pri 4 dávkach: prídavok na dieťa, príplatok k prídavku na dieťa, jednorazové zvýšenie prídavku na dieťa, daňový bonus na dieťa.
- 10 <https://www.researchgate.net/publication/272352101>
- 11 <https://nbs.sk/dokument/f4b41432-6514-4e84-886c-601517f98e7e/stiahnut?force=false>
- 12 Zároveň však osoby, ktoré sa z dôvodu nedostatočnej ponuky verejnoprospešných prác a/alebo

- nepriaznivého zdravotného stavu, alebo iných objektívnych dôvodov na takýchto obecných službách nemôžu zúčastniť, musia mať k dispozícii alternatívny zdroj pomoci.
- 13 Príloha 5.
- 14 <http://simtask.rozpocetovara.sk/results/64c057818a531074078551>
- 15 Pozri Box 1: <https://www.rrz.sk/stanovisko/kvantifikacia-opatreni-znizenie-maximalneho-vymeriavacieho-zakladu-pre-socialne-poistenie>
- 16 Pozri graf 3: <https://www.rrz.sk/stanovisko/posmenujuci-navrh-poslanca-nr-sr-erika-tomasa-ktorym-sa-meni-a-doplna-zakon-c-461-2003-z-zo-socialnom-poistenimimoriadna-valorizacia-dochodkov>
- 17 <https://www.rrz.sk/stanovisko/kvantifikacia-vplyvu-opatrenimimoriadna-valorizacia-dochodkov>
- 18 <https://www.rrz.sk/stanovisko/posmenujuci-navrh-poslanca-nr-sr-erika-tomasa-ktorym-sa-meni-a-doplna-zakon-c-461-2003-z-zo-socialnom-poistenimimoriadna-valorizacia-dochodkov>
- 19 Pre porovnanie: v januári 2023 sa dôchodky zvyšovali o 11,8 %. To sme ešte brali priemer len za prvý polrok. Keby sme boli brali 9 mesiacov (ako to má byť od budúceho roku), rast dôchodkov by bol 12,9 %. Keby sme brali len septembrovú hodnotu, ako navrhujeme, rast dôchodkov by bol 15,7 %. Inak povedané, rastúcu infláciu (k decembru bola už 17 %) sme mohli zachytiť oveľa lepšie. V časoch klesajúcej inflácie by sa zase rýchlejšie znížila valorizácia, takže v priemere by sa celková úroveň dôchodkov viac-menej vyrovnala. Iba takto vieme rýchlejšie reagovať na zmeny.
- 20 Príloha 7, obr. 7.1.
- 21 Naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života, postupný pokles miery náhrady nových dôchodkov.
- 22 Rodičovský dôchodok, uvoľnenie podmienok a výšky predčasných dôchodkov.
- 23 Erika Pastoráková, Eva Rievajová: Dôchodkové systémy v krajinách Európskej Únie v kontexte reformných procesov, 2–2007 Národohospodársky obzor 49
- 24 V zásade sa dôchodkové systémy

- delia na: Dávково orientované systémy označované ako DB systémy (z anglického „defined benefit“), Príspevkovo orientované systémy označované ako DC systémy (z anglického „defined contribution“), NDC systémy (Notional Defined Contribution) systém virtuálnych individuálnych účtov ktorý je akousi simuláciou príspevkovo orientovaného dôchodkového systému. Naš súčasný I. pilier patrí medzi DB systémy priebežne financované vybranými príspevkami, ktoré sa označujú ako PAYGO alebo len PAYG (z anglického pay as you go). Samotný systém je konštruovaný ako špeciálny poistný systém, pričom za poistnú udalosť sa považuje strata príjmu v starobe. V DC systémoch sa počas produktívneho veku pracujúcich osôb kumulujú a zhodnocujú finančné aktíva poistenca, ktoré sú zdrojom financovania starobných dôchodkov. Spôsob výpočtu dôchodku je založený na poistnej matematike, Typickým predstaviteľom DC systému je náš II. pilier. NDC systém (Notional Defined Contribution) je systém virtuálnych účtov na ktorých sa virtuálne zhromažďujú a zvolenou technikou zhodnocujú príspevky účastníkov dôchodkového zabezpečenia a samotné vybrané príspevky sa používajú na výplatu starobných dôchodkov tak ako je to v PAYGO systémoch. Takýto systém je zavedený napr. vo Švédsku a Poľsku. To, akým spôsobom sa virtuálne zhodnocujú vklady účastníkov dôchodkového zabezpečenia je už politické rozhodnutie, ale najpravdepodobnejšie je zhodnocovanie na báze rastu priemernej mzdy.
- 25 Výhody NDC systému: ❶ Hlavná očakávaná výhoda NDC systému spočíva v predpoklade, že vytvorí podmienky na dlhodobú finančnú stabilitu dôchodkového systému pri definovanej poistnej sadzbe. Iná vec je, nakoľko a za akých podmienok je takýto predpoklad reálny. ❷ Vytvára tesnejšiu väzbu sumy dôchodku na zaplatené poistné a strednú dĺžku života, čím reaguje na predlžovanie strednej dĺžky života (ale nereaguje

na klesajúcu natalitu). ❸ Systém je v sumách dôchodkov spravodlivý, miera náhrady príjmu dôchodkom je v každej kohorte poistencov rovnaká. ❹ Systém je značne odolný voči politickým zásahom do dávkovej politiky, keďže výpočet sumy dávky je založený na metódach poistnej matematiky. ❺ Nakoľko dôchodok je viazaný na virtuálne usporiebanú sumu, vzbudzuje záujem poistencov zotrvať na trhu práce čo najdlhšie. ❻ Umožňuje, aby štát platil poistné za vymedzený okruh osôb, napr. ženy na materskej a pod. ❼ NDC systém virtuálnych účtov nevystavuje poistencov rizikám trhových výnosov reálnych úspor tak, ako je to v DC systémoch, nakoľko zhodnocovanie virtuálnych účtov je na zvolenej netrhovej báze; systém nie je ovplyvnený volatilitou kapitálových trhov. ❽ Poistencom umožňuje voľbu dôchodkového veku a v krajnom prípade je možné zrušiť podmienku dovŕšenia dôchodkového veku na vznik nároku na dôchodok. Toto je ale skôr teoretická možnosť, pretože riziko skorých uplatnení nároku na starobný dôchodok bez testovania rizika vzniku hmotnej núdze je neprijateľné.

Nevýhody NDC systému: ❶ Reforma priebežne financovaného DB systému na NDC systém sa týka výlučne starobných dôchodkov. Pri zavedení NDC systému by bolo nutné zaviesť osobitný dávково orientovaný systém na invalidné a pozostalostné dôchodky. To je samozrejme tak administratívne, ako aj finančne veľmi náročná konštrukcia. ❷ Prechod z dnes platného PAYGO systému do NDC systému vyvoláva potrebu spätného vyčíslenia virtuálnych úspor za kohorty poistencov, ktorí vykonávali zárobkovú činnosť pred rokom 1995, v ktorom bola zrušená mzdová regulácia. ❸ V čistej podobe NDC systémy nie sú nikde zavedené. Absencia solidarity v dávkových plánoch NDC systémov spôsobuje prepad nízkopríjmovej časti obyvateľstva do hmotnej núdze a to vedie k riešeniu hmotnej núdze dôchodcu v rámci systému pomoci v hmotnej núdzi. ❹ Miera náhrady príjmu dôchodkov je v NDC systémoch spravidla nižšia

- ako v PAYGO systémoch. 9 NDC systém nerieši problém klesajúceho pomeru počtu platiteľov poisťného a počtu poberateľov starobných dôchodkov. Nerieši teda dôsledky nízkej natality obyvateľstva, rovnako ako PAYGO systém. Bohaté krajiny vytvárajú pre prípad nepriaznivého vývoja pomeru príjmov a výdavkov na dávky veľkú finančnú rezervu (nárazníkový fond), čo je u nás dosť ťažko uskutočniteľné. Okrem toho je v krajinách, v ktorých je NDC systém zavedený ďalší prvok vo forme finančných stabilizátorov, ktoré automaticky prispôbujú sumu priznávaných starobných dôchodkov na základe vyrovnávacieho pomeru.
- 26 Zákon o sociálnom poistení ženám poberajúcim materskú dávku a ženám na rodičovskej dovolenke priznáva za toto obdobie vymeriavací základ vo výške 60 % priemernej mzdy spred dvoch rokov. Medzinárodné porovnanie nezohľadňuje rozdiely vo vplyve materstva na pracovný príjem.
- 27 Napríklad ak by poisťencovi chýbalo poisťné za rok 1994, pri vtedajšom vymeriavacom základe 2508 eur by doplatenie 18 % sociálnych odvodov predstavovalo 481 eur. Pre porovnanie, doplatenie v roku 2022 podľa aktuálneho vymeriavacieho základu predstavuje 2817 eur.
- 28 Pozri Príloha 8, obr. 8.4.
- 29 V ďalšom texte pre jednoduchosť hovoríme o rodičoch vychovávajúcich deti ako o ženách, keďže v drvivej väčšine prevažujú. Navrhované zmeny sa však rovnako musia týkať aj otcov, ktorí vychovávajú deti.
- 30 Za týmto priemerom sa skrýva široké rozpätie krajín od najvyššieho podielu (Francúzsko, škandinávské krajiny, atď. – okolo 3,5 %) ku krajinám s podielom najnižším (okolo 1,5 % – napr. USA, Španielsko, Turecko). Slovensko si zachováva túto pozíciu pomerne dlhodobo, minimálne posledných desať rokov, podobne ako Česká republika. V rámci krajín EÚ majú nižšie podiely výdavkov len krajiny južnej Európy.
- 31 Príspevok na starostlivosť o dieťa nebol zvýšený od roku 2016, valorizačný mechanizmus neexistuje. Naopak, rodičovský príspevok je zvyšovaný automatickým mechanizmom.
- 32 Od 1.1.2023 je táto výška 140 eur mesačne stanovená pre vyživované dieťa do 18 rokov veku a 50 eur pre vyživované dieťa do 25 rokov veku. Tieto sumy sú však maximálne a nie reálne, lebo závisia okrem čiastkového základu dane aj od stanoveného percentuálneho limitu.
- 33 Dĺžkou 130 týždňov je Slovensko spolu a Fínskom a Maďarskom vysoko nad priemerom OECD, ktorý je 32 týždňov. Podobne je to aj v rámci krajín EÚ, kde je priemer 44 týždňov.
- 34 Najlepšie ilustrujú nedostupnosť sociálnej služby údaje o priemernej dobe vybavenia žiadostí občanov. Priemerná doba vybavenia žiadosti sa v roku 2022 pohybovala okolo 150 dní, pričom najdlhšia čakacia doba je v zariadeniach pre seniorov 192 dní a v domovoch sociálnych služieb až 402 dní. Až 49 % žiadostí (13 586) zostalo v roku 2022 nevybavených, pričom najvyšší pomer nevybavených žiadostí bol v domovoch sociálnych služieb. Aj keď odhliadneme od skutočnosti, že niektorí žiadatelia si podali žiadosť do viacerých zariadení, je toto číslo enormné a z roka na rok rastie.
- 35 Zákon umožňuje, resp. neukladá povinnosť platiť úhradu v prípade nedostatku príjmu žiadateľa. U verejných poskytovateľov sociálnych služieb sa absencia takýchto príjmov eviduje ako pohľadávka, ktorá sa môže uplatniť v dedičskom konaní, prípadne sa to rieši formou odpisov v rámci nedobytných pohľadávok. U neverejných poskytovateľov nie je možné riešiť odpisy nedobytných pohľadávok.
- 36 Nedostupnosť sociálnych služieb poskytovaná alebo zabezpečovaná obcami (VÚC) je odôvodňovaná nedostatkom finančných prostriedkov a neexistuje právna vymožiteľnosť napriek právnemu nároku občana. Absentuje účinný systém hodnotenia kvality a dostupnosti komunitných sociálnych služieb.
- 37 V rámci fiškálnej decentralizácie vo vzorci na výpočet DzPFO pre lokálnu samosprávu je 5 % z týchto príjmov určených na plnenie úloh v sociálnych službách, pri regionálnej samospráve je to 32 %. Vzhľadom na originálnu pôsobnosť a spolu s prenášaním ďalších povinností na samosprávy (bez krytia finančnými prostriedkami), môžu samosprávy rozhodnúť, či štátom vytvorené predpoklady pre financovanie použijú aj na plnenie úloh, na ktoré nemajú finančné krytie.
- 38 Pozri: https://www.socia.sk/wpcontent/uploads/2020/10/PRIESKUM_prezentacia_SOCIA_final.pdf
- 39 Podľa výsledkov reprezentatívneho prieskumu, ktorý pod názvom „Chceme zostať doma“ realizovala Nadácia na podporu sociálnych zmien SOCIA, by až 93 % Slovákov a Sloveniek chcelo v prípade výrazného zhoršenia svojho zdravotného stavu starostlivosť v domácom prostredí. Iba 7 % by si zvolilo pobytové zariadenie sociálnych služieb (https://www.socia.sk/wpcontent/uploads/2020/10/PRIESKUM_prezentacia_SOCIA_final.pdf)
- 40 Preplácanie ošetrovateľských výkonov pre prijímateľov vybraných druhov sociálnych služieb je v paušálnej výške 6,60 eur/deň (táto suma bola zvýšená zo sumy 3,30 eur od 1.1.2023) na jedného prijímateľa (pozri Dôvodovú správu k zákonu č. 267/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 576/2004 Z. z.).
- 41 Ošetrovateľská starostlivosť je v OPIO zariadeniach poskytovaná u takmer 51 % prijímateľov, pričom najčastejšie je poskytovaná vlastnými zamestnancami zariadení (76,4 %), kombináciou ADOS (agentúra domácej ošetrovateľskej služby) a vlastnými zamestnancami (15,1 %) a len prostredníctvom ADOS 8,5 %, t. j. z rezortu zdravotníctva.
- 42 Z celkového počtu 1164 OPIO zariadení len 98 má uzatvorené zmluvy so zdravotnými poisťovňami. Výdavky, ktoré sú hradené na ošetrovateľskú starostlivosť predstavujú len 7,2 mil. eur.
- 43 Potreba zabezpečiť a sfunkčniť systém dlhodobej starostlivosti úzko súvisí s demografickými zmenami. Index ekonomickej závislosti starých ľudí má v SR stúpajúcu tendenciu. Podľa EU

- SILC priemerná miera odkázanosti rastie s vekom. Odhad miery odkázanosti pre Slovensko v rokoch 2015 až 2018 bol 17 % pre ľudí vo veku 65 až 69 rokov, no až 73 % pre ľudí nad 90 rokov. Bližšie pozri Manuál IFP: Projekcia výdavkov na dlhodobú starostlivosť Graf 4: https://www.mfsr.sk/files/archiv/31/LTC_manual.pdf. Toto potvrdzuje aj česká štúdia (Višek, Pruša, 2012) podľa ktorej je pri 65 – 69 ročných predpokladaný počet potrebujúcich sociálne služby 3 %. Pri 80 – 84 ročných je to už 15,5 %, pri 85 – 89 ročných až 27 % a pri 90 a viac rokov je to takmer 80 %.
- 44 V súčasnosti máme 2890 obcí, z ktorých dve tretiny majú menej ako 1000 obyvateľov a iba jedna z desiatich obcí má viac ako 3000 obyvateľov. Najväčšia rozdrobenosť obcí je v Banskobystrickom a Prešovskom kraji (pozri ŠÚ SR, Veľkostné skupiny obcí – SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek). Rozdrobenosť miestnej samosprávy na Slovensku vychádza aj z historických príčin a prírodných podmienok. Počet obcí mal historicky klesajúci trend, avšak od roku 1989 do dnešného dňa pribudlo viac ako 200 nových obcí. Podiel ľudí žijúcich v obciach do 3000 obyvateľov je len 38,5 %, respektíve 15,4 % v obciach do 1000 obyvateľov. Rozdrobenosť má za následok, že malé obce vynakladajú veľkú časť svojich výdavkov na financovanie samotného vedenia obce. Všeobecné verejné služby, na ktoré najmä malé obce vynakladajú značnú časť výdavkov, sú väčšinou spojené s financovaním vedenia obce (starosta, poslanci). Druhou najvýraznejšou položkou sú výdavky na vzdelávanie. Časť výdavkov na vzdelávanie je účelový transfer zo štátneho rozpočtu – v tomto prípade pre základné školy, pričom obec ho nemôže použiť na iný účel. Tieto dve položky tvorili v roku 2019 približne dve tretiny výdavkov obcí do 1000 obyvateľov. Na ostatné oblasti tak najmä malým obciam do 1000 obyvateľov nezostáva dostatok peňazí. Svedčí o tom aj dotazník IA MPSVaR SR, v ktorom iba necelých 5 % obcí do 1000 obyvateľov uviedlo, že nepovažujú nedostatok peňazí za problém v poskytovaní opatrovateľskej služby.
- 45 Pozri: <https://socioforum.sk/2021/08/05/iba-8-obci-finannc-podporuje-svojich-obanov-a-prispieva-na-socialne-sluby/>
- 46 Počet pracovníkov dlhodobej starostlivosti na 100 ľudí vo veku 65+ v SR patrí medzi najnižšie v EÚ27 (1,5 pracovníka na 100 starších ľudí), čo predstavuje menej ako polovicu priemeru EÚ27. To poukazuje na skutočnosť, že v SR starostlivosť poskytovaná rodinnými príslušníkmi zostáva hlavnou formou dlhodobej starostlivosti. Zdroj: Európska stratégia v oblasti starostlivosti.
- 47 Pozri: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FSVK%2FCO%2F4&Lang=en Taktiež pozri: https://www.peticie.com/otvoreny_list_k_situacii_v_socialnych_slubach
- 48 Uplatňovanie uvedeného vyplýva z Rozhodnutia 2012/2/21/ EÚ – uplatnenie článku 106 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na štátnu pomoc vo forme náhrady za službu vo verejnom záujme udeľovanej subjektom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. Vyrovnávacia platba je ekonomická kategória, ktorou sa zaistí, koľko môže poskytovateľ sociálnej služby dostať finančných prostriedkov z verejných zdrojov, aby nedošlo k poskytnutiu nedovolennej verejnej podpory. Vzhľadom na poskytovanie vyrovnávacej platby z viacerých zdrojov (štát, samospráva) je potrebné určiť subjekt, ktorý bude hlavným „garantom“ správnosti výpočtu vyrovnávacej platby, ako aj nakladania s poskytnutými prostriedkami.
- 49 Tento text vychádza z odporúčaní expertov v rámci NP Výskum MNO a OS, do ktorého bolo zapojených 12 sektorových rád a viacero ÚOŠS. Viac na https://www.minv.sk/?ros_vyskum
- 50 Kvalitné údaje sú rovnako potrebné aj pre výskumné a akademické inštitúcie na účely spracovania odborných štúdií, v tomto texte sa však sústreďujeme vyslovene na potreby inštitúcií verejnej správy.
- 51 Príkladom je mikrosimulačný model daňového a sociálneho systému Euromod spravovaný Európskou komisiou alebo model SIMTASK, ktorý vyvinula a využíva RRZ. Zjednodušená verzia modelu SIMTASK je dostupná aj online: <http://stata-01-new.rrz.cust.digmia.com>
- 52 Ďalším zaujímavým zisťovaním je HFCS od Národnej banky Slovenska, ktoré raz za tri roky mapuje aktíva, pasíva a čisté bohatstvo slovenských domácností. Vzhľadom na nižšiu frekvenciu zisťovania, dlhé oneskorenie medzi zberom a dostupnosťou dát a malou úlohou majetku jednotlivcov v sociálnom systéme Slovenska je využitie HFCS podstatne menej časté pri analýze a simulácii sociálnych politík, v porovnaní s Rodinnými účtami a SILC.
- 53 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/203647/771732/Recognised-research-entities.pdf>
- 54 <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2022/186>
- 55 <https://mirri.gov.sk/aktuality/informatizacia/projekt-konsolidovanej-analytickej-vrstvy-prinesie-lepsie-vyuzitie-dat-a-tvorbu-kvalitnych-analyz-na-podporu-rozhodnuti-stat-2>

**Návod pre úspešné Slovensko:
Sociálne spravodlivá krajina**

Vydal Úrad vlády Slovenskej
republiky v roku 2023

Na príprave dokumentu
sa podieľali:

Autori

Prof. PhDr. Iveta Radičová, PhD.
Mgr. Lýdia Brichtová, PhD.
Mgr. Jarmila Filadelfiová, PhD.
PhDr. Peter Guráň, PhD.
RNDr. Jozef Mihál
Mgr. Ľubica Navrátilová
Dr. Zuzana Siebertová
Mgr. Martin Šuster, PhD.
Mgr. Filip Vagač

Grafická úprava a sadzba
Milk

Autori dokumentu d'akujú všet-
kým, ktorí poskytli spätnú väzbu
na jeho vypracovanie:

Jana Červenáková
Marcela Dobešová
Radovanovi Ďurana
Mária Filipová
Ján Šebo