

16. august 2018

Inklúzia Rómov je celospoločenskou výzvou

Pohľad na výsledky Rómov na trhu práce a vo vzdelávaní cez administratívne dáta

Slavomír Hidas, Zuzana Lafférová, Gabriel Machlica¹

Väčšia časť rómskej populácie² patrí k obyvateľstvu, ktoré je najviac ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením. Je preto nevyhnutné, aby sa posilnili politiky podporujúce ich integráciu. Medzinárodné organizácie v tejto súvislosti odporúčajú Slovensku zlepšiť monitoring a analytické nástroje, ktoré zvýšia efektívnosť týchto politik. Inštitút finančnej politiky sa preto snaží v tomto smere zlepšiť údajovú a analytickú základňu. Prvé výsledky ukazujú, že v oblasti integrácie na trhu práce nastal len malý progres a zamestnanosť Rómov z obcí s koncentrovanými osídleniami naďalej dlhodobo zaostáva za väčšinovou populáciou. To je vo veľkej miere zapríčinené nízkou úrovňou vzdelania a limitovanou podporou zo strany politik zamestnanosti.

Medzinárodné organizácie ako OECD, Svetová banka a Európska komisia odporúčajú zlepšiť monitoring a analytické nástroje v snahe zvýšiť efektívnosť politik na podporu integrácie (World Bank 2016; OECD, 2017; EC 2018). Prepojenie Atlasu rómskych komunít a administratívnych údajov umožňuje zlepšiť vyhodnocovanie integračných politik rómskej populácie z koncentrovaných osídlení v oblasti trhu práce a vzdelávania. Tieto prvotné výsledky sú súčasťou pripravovanej širšej analýzy venujúcej sa zlepšeniu integračných politik na Slovensku, ktorú pripravuje Inštitút finančnej politiky v spolupráci s OECD.

Zamestnanosť rómskej populácie sa s pozitívnym ekonomickým vývojom mierne zlepšuje, no stále výrazne zaostáva za majoritou. V období rokov 2004 až 2017 sa miera zamestnanosti zmenila len mierne. Za celé sledované obdobie dosahovala miera zamestnanosti Rómov v priemere len zhruba tretinu miery zamestnanosti väčšinovej populácie. Malé zmeny zamestnanosti Rómov z obcí s koncentrovanými osídleniami v priebehu vyše dekády naznačujú hlboký štrukturálny problém. V roku 2017, v zlatých časoch slovenského trhu práce, sa miera zamestnanosti zvýšila na takmer 21 %, čo však stále výrazne zaostávalo za väčšinovým obyvateľstvom i za obyvateľstvom žijúcim v tých istých obciach (51 %)³. Zamestnanosť Rómov je charakteristická vysokou volatilitou, čo naznačuje častejší výskyt krátkodobých a sezónnych kontraktov. Ak sa ekonomike darí, zamestnanosť Rómov sa zvyšuje rýchlejším tempom než je to u majority. Naopak, v čase krízy sú Rómovia prví, ktorí prídu o prácu (Graf 2).

V rómskej populácii existuje výrazný rozdiel vo výsledkoch na trhu práce medzi pohlaviami. V dôsledku tradičných rozdelení úloh v rómskych domácnostiach sa ženy často venujú domácim prácam a výchove detí (World Bank, 2016). Rozdiel v zamestnanosti medzi pohlaviami je tak oveľa vypuklejší ako vo väčšinovej populácii. Miera zamestnanosti žien dosahuje len približne 16 % oproti 26 % u mužov (Graf 3).

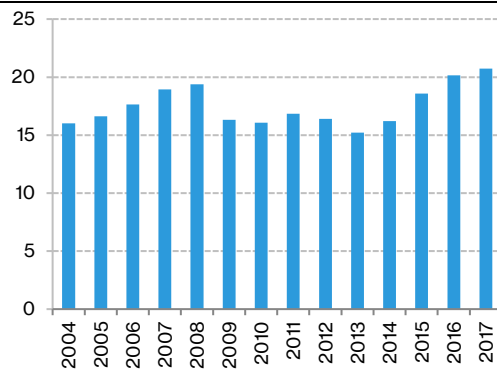
¹ Economics Department, OECD, Paríž

² Komentár sa nesústreďuje na celú rómsku populáciu, ale len na Rómov z obcí, kde je aspoň jedno koncentrované osídlenie. Tí predstavujú vyše 80 % z rómskej populácie podľa Atlasu rómskych komunít 2013 a približne 6 % z celkovej populácie Slovenska.

³ Miera zamestnanosti je definovaná ako podiel zamestnaných (vrátane dohodárov a samostatne zárobkovo činných osôb) aspoň 6 mesiacov v danom roku na populácii vo veku 15 až 64 rokov na základe údajov Sociálnej poisťovne.

Zamestnanosť rómskej populácie dlhoročne zaostáva za majoritou

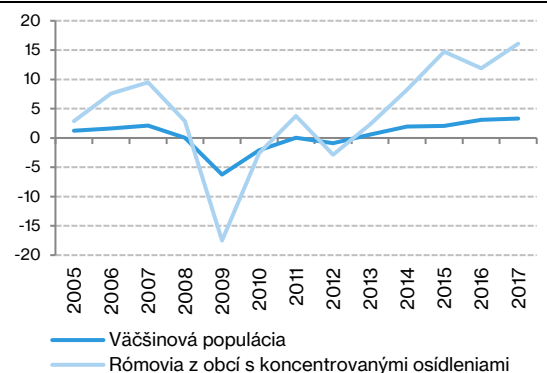
Graf 1: Miera zamestnanosti Rómov z obcí s koncentrovanými osídleniami (v %, populácia vo veku 15-64 rokov)



Poznámka: zamestnanie aspoň 6 mesiacov v roku vrátane dohôd a SZČ

Zdroj: IFP podľa údajov Sociálnej poisťovne

Graf 2: Vývoj zamestnanosti (medziročný rast v %, zamestnanci bez dohodárov, zamestnanie aspoň 6 mesiacov v roku)

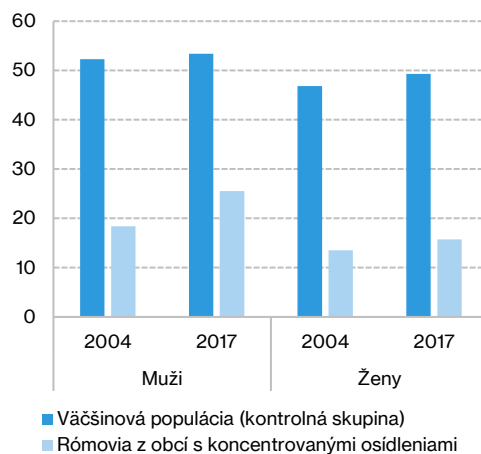


Zdroj: IFP podľa údajov Sociálnej poisťovne

Miera nezamestnanosti rómskej populácie je vysoká...

Veľká časť aktívnej rómskej populácie zostáva vedená v evidencii nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie. Kým ku koncu roka 2017 bola evidovaná miera nezamestnanosti väčšinovej populácie v rovnakých obciach približne 8 %, miera nezamestnanosti Rómov v koncentrovaných osídleniach dosiahla zhruba 40 %. Miera nezamestnanosti tejto skupiny bola pritom ešte v roku 2016 výrazne cez 50 %. Tento pokles môže byť ovplyvnený aj sprísnenými pravidlami úradov práce umožňujúcimi vyradovanie nezamestnaných z dôvodu nespolupráce, keďže pokles nezamestnaných Rómov sa v rovnakej miere neprejavil v náraste ich zamestnanosti.

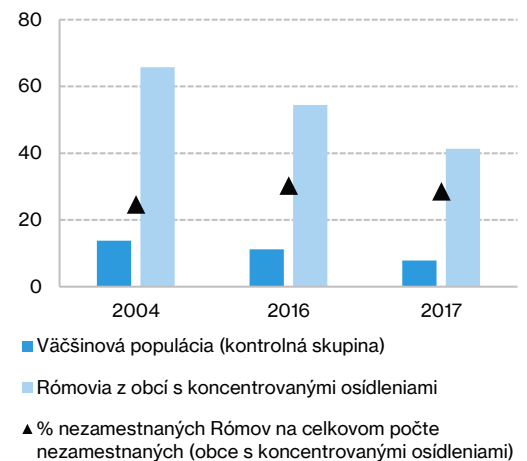
Graf 3: Miera zamestnanosti podľa pohlavia (v %, populácia vo veku 15-64 rokov)



Poznámka: zamestnanie aspoň 6 mesiacov v roku vrátane dohôd a SZČ

Zdroj: IFP podľa údajov Sociálnej poisťovne

Graf 4: Miera nezamestnanosti (v %, stav ku koncu roka)



Zdroj: IFP podľa údajov Sociálnej poisťovne a ÚPSVR

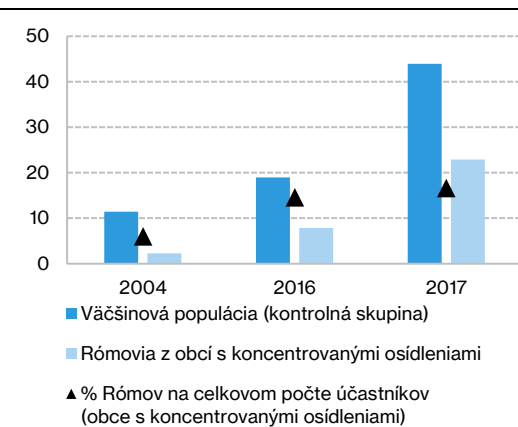
...napriek tomu sú výrazne menej podporení nástrojmi na podporu zamestnanosti

Podpora zamestnávania Rómov je stále relatívne nízka. Napriek oveľa vyššej nezamestnanosti je účasť Rómov registrovaných na úradoch práce na aktívnych opatreniach trhu práce (AOTP) len polovičná v porovnaní s majoritou. V roku 2016 sa len 8 % z nezamestnaných Rómov zúčastnilo nástroja AOTP okrem aktivačných prác (zhruba tretinová účasť oproti majorite). Pritom účinné nástroje AOTP dokážu zvýšiť zručnosti účastníkov a tým zvýšiť ich zamestnateľnosť. Podľa medzinárodných skúseností sem patria najmä nástroje rekvalifikácie a vzdelávania, či tvorby pracovných miest v súkromnom sektore (Card et al., 2015).

...alebo sú často účastníkmi neúčinných nástrojov

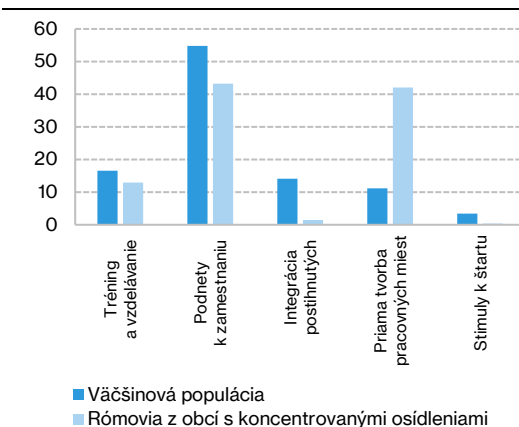
Nezamestnaní Rómovia sú podporovaní vo veľkej miere najmä neúčinnými nástrojmi verejného zamestnávania v podobe aktivačných prác. Až 40 % nezamestnaných Rómov sa zúčastnilo v roku 2017 aktivačných prác v obciach a pre samosprávny kraj⁴ (Graf 6)⁵. Tento typ nástroja však neposkytuje relevantné zručnosti a nezvyšuje šance na zamestnanie na otvorenom trhu práce (Hidas et al., 2016). Z hľadiska zvyšovania zručností ide o nevhodne nastavený nástroj, keďže obsahuje prevažne nekvalifikované aktivity bez ďalšej nadstavby. Podpora často predstavuje významný zdroj príjmu vo forme aktivačného príspevku pre marginalizované skupiny nezamestnaných v menej rozvinutých okresoch Slovenska (Kureková et al., 2013; Kureková, 2015).

Graf 5: Účasť na nástrojoch AOTP bez aktivačných prác (v % z počtu evidovaných nezamestnaných)



Zdroj: IFP podľa údajov Sociálnej poisťovne a ÚPSVR

Graf 6: Štruktúra nástrojov AOTP podľa účasti (v % z celkového počtu účastníkov)



Poznámka: rozdelenie podľa typov nástrojov - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/main-tables> Zdroj: IFP podľa údajov ÚPSVR

Hlavnou bariérou zamestnávania Rómov z obcí s koncentrovanými osidleniami je nízka kvalifikácia a zručnosti, (Hidas et al., 2016). Obe sú dôsledkom slabých výsledkov Rómov v školskom systéme. Zároveň tiež platí, že prostredie chudobnej domácnosti, kde prevažuje nízke vzdelanie rodičov, výrazne ovplyvňuje výsledky detí rodičov v škole.

Chudoba má negatívny vplyv na výsledky rómskych detí. Socio-ekonomický status slovenského žiaka vo všeobecnosti výrazne ovplyvňuje jeho výsledky (OECD, 2016a). Rómske deti sú oveľa častejšie diagnostikované so sociálnym znevýhodnením⁶ alebo pochádzajú z chudobných domácností. Až takmer polovica rómskych detí na základných školách žije v domácnosti, ktorá poberá dávku v hmotnej núdzi.

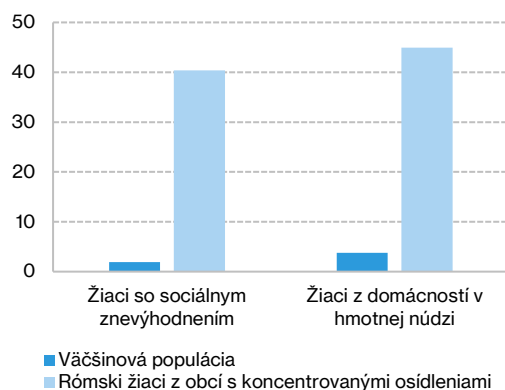
⁴ Ide o nástroj na podporu nákladov samospráv pri zamestnávaní menšej časti z účastníkov aktivačných prác v obciach alebo pre samosprávny kraj. Samotný koncept aktivácie aktivačnými prácami je súčasťou systému pomoci v hmotnej núdzi. Účastníci nástroja v rámci AOTP tvoria len menšiu časť všetkých účastníkov aktivačných prác a poberateľov aktivačného príspevku.

⁵ V delení nástrojov AOTP podľa Eurostatu zaraďujeme aktivačné práce v rámci systému AOTP pod typ nástrojov *Priama tvorba pracovných miest*, spolu s dobrovoľníckou činnosťou.

⁶ Počnúc školským rokom 2016/2017 sa ako deti a žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia (SZP) v štatistických zisťovaniach uvádzali iba tí, ktorí boli diagnostikovaní ako deti alebo žiaci zo SZP podľa § 2 písmo p) školského zákona (majú vydané potvrdenie z centra pedagogicko-psychologického poradenstva) a súčasne nenavštevujú materskú školu resp. základnú školu pre deti a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, nie sú žiakmi špeciálnej triedy v základnej škole alebo nie sú individuálne začlenení z dôvodu zdravotného znevýhodnenia v materskej škole resp. základnej škole. Na základe tejto zmeny sa od septembra 2016 výrazne prepadol počet žiakov s príspevkom na žiakov SZP z 57 tisíc na 22 tisíc (podľa údajov NÚCEM). Tento zákon sa doplnil tak, aby sa od septembra 2017 do decembra 2018 za žiaka zo SZP považoval aj žiak, ktorý je členom domácnosti, ktorej členovi sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi. Touto úpravou sa počet žiakov zo SZP zvýšil na 42 tisíc (podľa údajov NÚCEM).

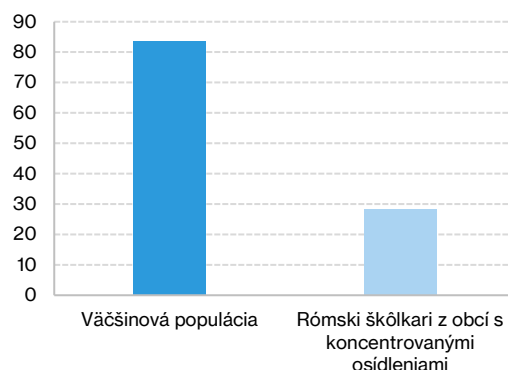
Výrazný vplyv chudoby na vzdelávanie u Rómov

Graf 7: Sociálne znevýhodnenie žiakov základných škôl (školský rok 2017/2018)



Zdroj: IFP podľa údajov RIS (MŠVVŠ) a UPSVR

Graf 8: Participácia na predškolskom vzdelávaní (v % z vekovej skupiny 3-5 rokov, školský rok 2017/2018)

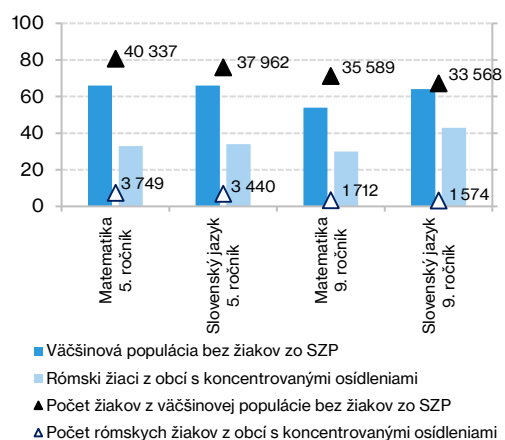


Zdroj: IFP podľa údajov RIS (MŠVVŠ)

Nízka zaškolenosť začína u rómskych detí už v predškolskom veku...

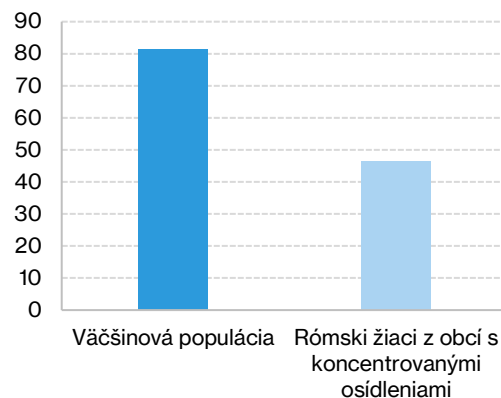
Predškolská výchova rómskych detí je dôležitá, no len málo rómskych detí navštevuje materské školy. Znevýhodneným deťom dokáže predškolská dochádzka výrazne pomôcť vo výsledkoch v neskoršom veku (OECD, 2016b). Zaškolenosť rómskych detí v materských škôlkach však na Slovensku nedosahuje ani 30 %, kým pri väčšinovej populácii je tento podiel takmer 84 %, v krajinách EÚ dokonca 96 %.

Graf 9: Celoslovenské testovanie žiakov v 5. a 9. ročníku ZŠ (2016, percentuálna úspešnosť)



Zdroj: IFP podľa údajov NÚCEM

Graf 10: Participácia na stredoškolskom vzdelávaní (v % z vekovej skupiny 17 a 18 rokov, školský rok 2017/2018)



Zdroj: IFP podľa údajov RIS (MŠVVŠ)

...a pokračuje slabými výsledkami a nižšou participáciou aj v neskoršom veku

V slovenskom školskom systéme sa rómskym deťom nedarí, odchádzajú z neho skoro a so zlými výsledkami. Vo výsledkoch celoslovenského testovania žiakov základných škôl v 5. a 9. ročníku dosahujú rómski žiaci zhruba polovičnú úspešnosť oproti majorite. Zároveň z počtu testovaných rómskych žiakov vyplýva, že približne polovica z nich sa do 9. ročníka ani nedostane. Tento fakt je spôsobený opakovaním ročníkov a ukončením povinnej školskej dochádzky už v 16. roku života. V dôsledku toho len každý druhý Róm vo vekovej skupine 17 až 18 rokov študuje na strednej škole⁷.

Testovanie PISA⁸ ukazuje, že kvalitný vzdelávací systém dokáže deťom zo

⁷ V rámci stredných škôl existujú aj 2-ročné učebné odbory určené pre žiakov, ktorí nedokončili základnú školu, takýmto spôsobom sa snaží štát aspoň trochu zvýšiť šance týmto žiakom na trhu práce. Absolventi týchto programov však nedostanú ani výučný list, dostanú vysvedčenie o záverečnej skúške.

⁸ PISA 2015

znevýhodneného socio-ekonomického prostredia výrazne pomôcť. Krajiny ako Estónsko a Fínsko s malou variáciou v skóre študentov potvrdzujú, že dobré výsledky môže dosiahnuť celá populácia študentov. Stratifikácia žiakov je asociovaná s nižšou rovnosťou vo vzdelávaní, tak vertikálna (opakovanie ročníkov), ako horizontálna (delenie žiakov v nízkom veku podľa schopností do rozdielnych vzdelávacích prúdov).

Literatúra:

- 1) Card, D., J. Kluge and J. Weber (2015), *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labour Market Program Evaluations*, NBER Working Papers, No. 21431, www.nber.org/papers/w21431.
- 2) European Commission (2018): Country Report Slovakia 2018, Commission Staff Working Document, Brussels, https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en.
- 3) Gatti, R., Karacsony, S., Anan, K., Ferré, C., De Paz Nieves, C. (2016), *Being fair, faring better: Promoting equality of opportunity for marginalized Roma*, Directions in development; human development, World Bank Group, Washington, D.C.
- 4) Hidas, S., Val'ková, K. & Harvan, P. (2016), *Veľ'a práce na úradoch práce: Efektivita a účinnosť služieb zamestnanosti*, Ekonomická analýza 40, Inštitút finančnej politiky, www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11228.
- 5) Mýtka Kureková, L., Salner, A. and Farenzenová, M. (2013), *Implementation of Activation Works in Slovakia: Evaluation and Recommendations for Policy Change*, Final Report, Slovak Governance Institute, Bratislava, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2405808>.
- 6) Mýtka Kureková, L. (2015), *Policy Puzzles with Roma Employment in Slovakia*, CELSI Discussion Paper No. 34, https://celsi.sk/media/discussion_papers/CELSI_DP_34_.pdf.
- 7) OECD (2016a), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. PISA, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- 8) OECD (2016b), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*. PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264250246-en>.
- 9) OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2017-en.

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

