

Stanovisko Republikovej únie zamestnávateľov

- Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
 - materiál na rokovaní HSR SR dňa 23.09.2019

Stručný popis podstaty predkladaného materiálu a jeho relevancie z hľadiska RÚZ

Materiál bol predložený na rokovanie HSR Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR ako iniciatívny materiál.

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Princípom pripravovanej novely zákona je podpora flexibilných možností získavania kvalifikácií pre občanov Slovenskej republiky a lepšia zrozumiteľnosť a využiteľnosť kvalifikácií v medzinárodnom kontexte. Cieľom navrhovaných zmien a doplnení je systematizovanie kvalifikácií identifikovaných a uznávaných v Slovenskej republike, sprehľadnenie ich typológie a náhrada pojmov „častočná kvalifikácia“ a „úplná kvalifikácia“ zjednocujúcim pojmom „profesijná kvalifikácia“ v súlade dokumentom „Priradovacia správa Slovenského kvalifikačného rámca k Európskemu kvalifikačnému rámcu“ (ďalej len „priradovacia správa“). Návrhom zákona sa ďalej: upraví pojem kvalifikácia a jej prepojenie so Slovenským kvalifikačným rámcem, definuje Slovenský kvalifikačný rámec, vymedzia údaje v Národnej sústave kvalifikácií a s tým súvisiaca terminológia, definujú úlohy zodpovedných strán pri tvorbe Národnej sústavy kvalifikácií a schvaľovací proces kvalifikácií, zavedú základné princípy uznávania výsledkov neformálneho vzdelávania a informálneho učenia sa, upraví rozsah vyučovacej hodiny akreditovaného vzdelávacieho programu, zruší povinnosť akreditačnej komisie posúdiť zmenu odborného garanta programu, spresnia náležitosti osvedčenia o profesijnej kvalifikácii, a upraví vydávanie osvedčenia k profesijnej kvalifikácii v prípade zmeny pohlavia osoby, ktorej bolo osvedčenie v minulosti vydané

Návrh zákona má nadobudnúť účinnosť dňa 01.01.2020

Postoj RÚZ k materiálu

Predložený návrh novely zákona o celoživotnom vzdelávaní nerieši nastavenie systému celoživotného vzdelávania, jeho prepojenie s požiadavkami trhu práce a ani jeho systémové financovanie. Predložený návrh neobsahuje možnosti viac zdrojového financovania čo považujeme za jeho zásadný nedostatok. Navrhované zmeny síce odstraňujú niektoré aplikačné problémy (napr. vyjasnenie používanej terminológie, úprava niektorých definícií atď.), nedochádza však k zmene systémového nastavenia.

RÚZ požaduje predložený návrh prepracovať v zmysle nižšie uvedených pripomienok.

Pripomienky RÚZ k materiálu

1. Všeobecná zásadná pripomienka k návrhu zákona ako celku

Predložený návrh novely zákona o celoživotnom vzdelávaní nerieši systémové problémy celoživotného vzdelávania, jeho prepojenie s požiadavkami trhu práce a ani jeho systémové financovanie. Predložený návrh neobsahuje možnosti viac zdrojového financovania čo považujeme za jeho zásadný nedostatok. Navrhované zmeny síce odstraňujú niektoré aplikačné problémy (napr. vyjasnenie používanej terminológie, úprava niektorých definícií atď.), nedochádza však k zmene systémového nastavenia.

Preto sa RÚZ nevyjadruje k jednotlivým novelizačným bodom Návrhu.

Zamestnávateľské organizácie konštatujú, že súčasní zamestnanci sú najväčším zdrojom pracovnej sily do budúcnosti, avšak vzhľadom k očakávaným zmenám trhu práce bude nutné ich rozsiahle preškoloťovanie a rekvalifikácia, čiže musia byť zapojení do moderného systému celoživotného vzdelávania (ďalej len „CŽV“), ktorý však momentálne v SR absentuje. V krajinách OECD je priemerná miera zapojenia do systémov CŽV na úrovni cca. 12% pričom do roku 2020 sa má dosiahnuť miera participácie 15%. Miera zapojenia do CŽV v podmienkach SR dlhodobo osciluje okolo 3%. Tento stav zásadným spôsobom ohrozuje budúcu konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky. K rovnakému záveru pritom dospela aj expertná misia OECD, ktorá posudzovala slovenský systém celoživotného vzdelávania.

2. Zásadná pripomienka k štruktúrnemu nastaveniu systému CŽV

Považujeme za nevyhnutné zmeniť súčasne nastavenie systému CŽV so zapojením všetkých dotknutých aktérov – štátu, zamestnávateľov ako aj zamestnancov.

Odôvodnenie:

Celoživotné a ďalšie vzdelávanie naberá v kontexte technologického pokroku na význame. Z dôvodu nástupu inovácií a očakávania nástupu ďalšej vlny priemyselnej revolúcie nie je naďalej postačujúce pre človeka získať vzdelanie iba v podobe formálneho štúdia. Na lepšie uplatnenie sa na trhu práce a následné kariérne napredovanie je nevyhnutné sledovať nové trendy a vzdelávať sa prostredníctvom kontinuálneho ďalšieho vzdelávania. To pomáha tiež zvyšovať konkurencieschopnosť zamestnávateľov, ktorým v poslednom období chýba kvalifikovaná pracovná sila. Prostredníctvom ďalšieho vzdelávania je možné riešiť i problém akútneho súčasného nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily v niektorých odboroch na Slovensku (či už dnes alebo v budúcnosti), vzhľadom na to, že prináša relatívne flexibilné možnosti prípravy zamestnanca na nové výzvy na trhu práce.

Celoživotné vzdelávanie je dlhodobé vzdelávanie zamerané na rozvoj zručností a vedomostí od mladosti cez celé trvanie produktívneho veku. Patrí do neho predškolské, školské (teda formálne), ale aj neformálne (ďalšie) vzdelávanie. Neformálne vzdelávanie nadväzuje na školské vzdelávanie, umožňuje získať čiastočnú alebo úplnú kvalifikáciu a poskytujú ho inštitúcie ďalšieho vzdelávania. V porovnaní s inými krajinami Slovensko zaostáva v účasti ľudí na ďalšom vzdelávaní. Výsledkom formálneho vzdelávania je na druhej strane nesúlad medzi odborným zameraním absolventov formálneho vzdelávania a potrebami trhu práce. Vysoká atraktivita odborov bez praktického uplatnenia, často spojená so slabou úrovňou výučby, spôsobili zbytočné a neefektívne vzdelávanie pracovnej sily v odboroch bez praktického uplatnenia. Systém ďalšieho vzdelávania je preto potrebné prepojiť s potrebami trhu práce. Súvisiacim problémom je aj slabá úroveň vzdelávania, ktorá neposkytne študentovi dostatočnú kvalitu vzdelania.

Pri príprave efektívneho systému je potrebné podporiť nielen tvorbu programov a vytvorenie grantových schém na podporu širšej účasti pracovnej sily na kurzoch ďalšieho vzdelávania, ale pristupovať k téme i systematickými návrhmi vedúcimi k udržateľnosti celého systému. Na základe zahraničných skúseností sa odporúča koordinovať aktivity vzdelávacích inštitúcií so zástupcami zamestnávateľov pri tvorbe jednotlivých osnôv vzdelávacích programov, aby sa stále tieto kurzy prispôbovali potrebám trhu práce. Na zvýšenie záujmu o neformálne vzdelávanie sa odporúča cielene a účinne začleniť do jeho procesov novodobé technológie. Dôraz nového nastavenia systému ďalšieho vzdelávania by mal byť v jeho flexibilita a schopnosti reakcie na nové výzvy. Okrem potreby zadefinovania hlavných oblastí potrieb zo strany zamestnávateľských organizácií je potrebné reflektovať najnovšie technologické trendy a inovácie podporujúce konkurencieschopnosť Slovenska.

Ďalší krok je zameraný na zvyšovanie motivácie prostredníctvom vhodne nastaveného systému viaczdrojového financovania. Základným pilierom je takzvaný osobný účet, resp. tréningový fond (používajú sa i termíny „vzdelávací fond“, resp. „fond na vzdelávanie“), ktorý si tvoria občania pre potreby dofinancovania ďalšieho vzdelávania. Občan si vytvára povinné úspory na svoju rekvalifikáciu, či získanie nových zručností. RÚZ navrhuje príspevok na ďalšie vzdelávania prostredníctvom percenta z odvodov z vymeriavacieho základu občana, ktorý je dnes základom pre výpočet celkových odvodov. Z hľadiska nutnosti nezvyšovania odvodového zaťaženia môžeme uvažovať o dvoch možnostiach naplnenia tohto návrhu – fond bude tvorený z vereníh zdrojov, respektíve zo zdrojov EÚ, čím by fond tvoril priamo štát bez potreby navyšovania odvodového zaťaženia. Druhou možnosťou je prerozdeliť dnes existujúce odvody aj v prospech tréningového fondu, napr. z príspevku na poistenie proti nezamestnanosti.

Zamestnávateľia sú druhým potenciálnym zdrojom financovania systému ďalšieho vzdelávania zamestnancov. RÚZ navrhuje, aby si časť nákladov spojených s financovaním ďalšieho vzdelávania svojich zamestnancov mohli zamestnávateľia započítať oproti daňovej povinnosti z príjmu právnickej osoby. V kontexte financovania konkrétnych potrieb vyplývajúcich zo strany zamestnávateľov, je možné takýto systém i efektívne nastaviť v zmysle kombinácie zdrojov. To znamená, že v prípade konkrétnych potrieb zamestnávateľov, môže byť podmienka financovania z verejných zdrojov naplnená vtedy, ak na konkrétne vzdelávacie potreby prispeje i zainteresovaný zamestnávateľ. Z hľadiska štátu, či iných verejných autorít návrh systému implikuje aj možnosť existencie individuálneho príspevku na osobný tréningový účet občana (t.j. príspevok navyše oproti pravidelným odvodom). To znamená, že verejné authority môžu zohľadňovať svoje rôzne politiky (napr. podpora zníženia nezamestnanosti, tréning prisťahovalcov a pod.). Verejný sektor môže navyše jednorazovo so stanovením účelu a spôsobu čerpania prispieť do tréningového fondu podľa potreby vyplývajúcej z hospodárskej politiky štátu, napr. pre zvyšovanie digitálnych kompetencií a pre prípravu na Industry 4.0.

RÚZ navrhuje reguláciu pre vstup do odvetvia poskytovateľov ďalšieho vzdelávania v rozsahu nevyhnutnom na zabezpečenie a garantovanie kvality a transparentnosti vzdelávania a uznávania kvalifikácií. RÚZ má za to, že nie je potrebné inak regulovať subjekty ďalšieho vzdelávania vzhľadom na to, že sa jedná o systém doplnkového vzdelávania so špecifickými potrebami.

RÚZ zároveň apeluje na konsenzuálne dopracovanie finálnych návrhov pre systém fungovania CŽV a Ďalšieho vzdelávania v rámci Národného programu SUK.

3. Zásadná pripomienka k systému financovania celoživotného vzdelávania

Financovanie ďalšieho vzdelávania navrhuje RÚZ na základe viaczdrojového prístupu a to zo zdrojov účastníkov ďalšieho vzdelávania, ktorí sú súčasne i prijímatelmi výhod z kvalitného a efektívneho ďalšieho vzdelávania, zamestnávateľov a verejných autorít (štát, samospráva, fondy EÚ). Zdroj krytia nákladov ďalšieho vzdelávania by mal byť teda súčtom príspevkov predmetných aktérov (napr. v pomere 1:1:1 – „tri groše“).

Ako základný pilier systému navrhujeme takzvaný osobný účet, resp. tréningový fond pre potreby dofinancovania ďalšieho vzdelávania. RÚZ navrhuje príspevok na ďalšie vzdelávania prostredníctvom percenta z odvodov z vymeriavacieho základu občana, ktorý je dnes základom pre výpočet celkových odvodov. Týmto spôsobom sa bude tvoriť tréningový fond, na ktorom bude akumulovať finančné prostriedky použiteľné v systéme ďalšieho vzdelávania.

Možnosťou je prerozdeliť dnes existujúce odvody aj v prospech tréningového fondu, napr. z príspevku na poistenie proti nezamestnanosti (dôvod: občan s vyššou kvalifikáciou má nižšiu pravdepodobnosť toho, že bude nezamestnaný v dôsledku čoho sa znižujú nároky na verejné financie, naopak dochádza k nárastu príjmov verejných financií v dôsledku jeho vyššej hodnoty na trhu práce, vyššieho mzdového ohodnotenia a zodpovedajúceho nárastu zaplatených daní a odvodov), resp. z príspevku na dôchodkové zabezpečenie (dôvod: občan s vyššou kvalifikáciou odvedie na sociálnych odvodoch následne do fondov viac, ako občan s nižšou kvalifikáciou).

Takýto systém by motivoval ku kombinácii verejných a súkromných zdrojov v prípade, že by mali zamestnávateľia záujem o aktuálne a akútne riešenie problémov vyplývajúcich zo situácie na trhu práce. Taktiež by mali zároveň tí, ktorí by boli takto podporení, možnosť samostatne hospodáriť s poskytnutými finančnými prostriedkami. To znamená, že by si ich mohli na svojich účtoch prenášať v rámci rôznych období (nielen v rámci jedného roku) a mohli by si ich šetriť aj na ďalšie financovanie svojich vzdelávacích potrieb. Motivácia potenciálnej úspory financií by zároveň motivovala podporených ľudí vyhľadávať najefektívnejšie vzdelávacie programy, teda inými slovami – najlepší pomer kvality a ceny.

Zamestnávateľia sú druhým potenciálnym zdrojom financovania systému ďalšieho vzdelávania. Zamestnávateľia prispievajú na konkrétne vzdelávacie aktivity svojich zamestnancov. RÚZ navrhuje, aby si časť nákladov spojených s financovaním ďalšieho vzdelávania svojich zamestnancov mohli zamestnávateľia započítať oproti daňovej povinnosti z príjmu právnickej osoby. RÚZ navrhuje možnosť započítať do oprávnených daňových nákladov, nakoľko tým sa tým prispieva k zvýšeniu kvalifikácie a budúcemu uplatneniu zamestnancov na trhu práce. Rovnako je možné uvažovať o financovaní ďalšieho vzdelávania na základe podmienky doplnenia jedného eura zo zdrojov zamestnanca, jedným eustom zo zdrojov zamestnávateľa. RÚZ navrhuje, aby mohol zamestnávateľ ovplyvňovať aj čerpanie tréningového

fondy zamestnanca, respektíve potenciálneho zamestnanca (občana, nezamestnaného a podobne) na základe individuálneho vzdelávacieho plánu, ktorý so zamestnancom (občanom, potenciálnym zamestnancom vo fáze preškolenia) prerokuje.

Z hľadiska štátu, či iných verejných autorít RÚZ navrhuje aj možnosť existencie ich individuálneho príspevku na osobný tréningový účet občana (t.j. príspevok navyše oproti pravidelným odvodom) a jeho kombináciu z rôznych druhov verejných zdrojov. To znamená, že verejné autority môžu týmto spôsobom zohľadňovať svoje rôzne politiky (napr. podpora zníženia nezamestnanosti, podpora zníženia nezamestnanosti určitej sociálnej skupiny, tréning prisťahovalcov a pod.), tak i odvetvové a regionálne špecifiká (napr. dodatočná podpora získania zručností občanov na základe regionálnych špecifik a potrieb jednotlivých odvetví, napr. v regióne s vysokou nezamestnanosťou alebo naopak regionálne a obsahové určenie spojené s príchodom nejakého špecifického zamestnávateľa a pod.), ako aj z hľadiska pôvodcu verejných zdrojov – štát, samospráva.

Zdroj: RÚZ