

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Czech

Výhled OECD na zaměstnanost: vydání 2004

Přehled v českém jazyce

Přehodnocení strategie zaměstnanosti OECD

John P. Martin

Ředitel pro zaměstnanost, práci a sociální věci

Strategie zaměstnanosti OECD se ukázala jako užitečná, po desíti letech je však třeba přehodnocení

Před desíti lety přijaly země OECD strategii zaměstnanosti jako program reforem zaměřených na snížení vysoké a trvalé nezaměstnanosti. Strategie zaměstnanosti sdílí řadu společných rysů s Evropskou strategií zaměstnanosti, která byla zahájena v roce 1997. Strategie zaměstnanosti OECD hrála od počátku vlivnou roli v diskusi v členských zemích o politice. Hodnocení sekretariátu v roce 1999 naznačilo, že země, které strategii použily nejvíce, byly relativně úspěšné, pokud jde o zlepšený výkon pracovního trhu.

Od roku 1999 se však v politikách pracovního trhu zemí OECD a jejich výsledků odehrálo mnoho. Ministři zemí OECD pro zaměstnanost a práci tedy na setkání v září 2003 v Paříži došli k závěru, že nastal čas k přehodnocení strategie zaměstnanosti ve světle nejnovějších zkušeností a budoucích úkolů.

U nezaměstnanosti zůstávají otevřené otázky...

Zaprvé, vysoká nezaměstnanost nevytizela. Je sice pravda, že nezaměstnanost v zemích OECD je o něco nižší než úroveň před rokem 1994 a nejnovější výhledy OECD (viz kapitola 1) ukazují na určité snížení nezaměstnanosti v příštích dvou letech podporované pokračujícím silným růstem v určitých zemích (zejména ve Spojených státech) a zotavením ve většině ostatních (zejména v Japonsku a v menším rozsahu v Evropské unii). Úroveň nezaměstnanosti v mnoha zemích by však zůstala vyšší než v 70. a 80. letech 20. století.

... abychom mohli čelit výzvám, jako je stárnoucí populace, je třeba více pracovních míst a jejich zkvalitnění

Výzvy kladené budoucím hospodářským růstem a životním standardem ve spojení se stárnutím obyvatelstva se nyní v programech politiky rýsují mnohem výrazněji. Ministři došli k závěru, že nejlepším způsobem, jak těmto výzvám čelit, je vytvořit více a kvalitnějších pracovních míst zejména pro osoby, které jsou v současnosti na pracovním trhu znevýhodňovány a jsou nepřiměřeně ovlivňovány nezaměstnaností a nečinností pracovního trhu. K tomu je velký prostor. V průměru přibližně 35% obyvatel OECD v produktivním věku je nezaměstnaných – většina z nich je statisticky klasifikována jako „neaktivní“, přestože by mohli a často také chtěli pracovat. Toto číslo zakrývá důležité rozdíly mezi zeměmi s mírou nezaměstnanosti pod 30 %, což je Austrálie, Nizozemsko, Nový Zéland, severské země (kromě Finska), Severní Amerika, Švýcarsko a Spojené království, a přes 40 % v Belgii, střední a východní Evropě, Řecku, Itálii, Mexiku a Turecku.

Strategie zaměstnanosti byla zformulována v době, kdy bylo snížení vysoké a trvalé nezaměstnanosti hlavním zájmem mnoha zemí. V rámci přehodnocení bude zkoumán způsob revidování anebo rozšíření doporučení politiky strategie zaměstnanosti, aby splnily cíl více a kvalitnějších pracovních míst.

Opatření na zlepšení zaměstnanosti však musí být v souladu se sociálními cíli. Vlády musí věnovat pozornost pracovním jistotám, ...

Snaha o vytvoření více kvalitních pracovních míst bez ohledu na to, že je centrálním cílem, musí být spojena s jinými sociálními cíli, zejména odpovídající sociální ochranou, lepším sladěním práce a rodinného života a rovností, je v souladu s národními preferencemi.

Reforma legislativy na ochranu zaměstnanců (EPL) je důležitou otázkou. Kapitola 2 ukazuje, že méně přísná EPL může zaměstnavatelům usnadnit nábor pracovníků a tím zlepšit pracovní možnosti skupin, které mají potíže se získáním zaměstnání, jako jsou mladí lidé a ženy. Zároveň však tyto reformy mohou zaměstnavatelům usnadnit propouštění a tím zvyšují obavy z pracovní nejistoty mezi mladými a staršími pracovníky. Dále je nutné věnovat pozornost povaze navrhovaných reforem EPL. Kapitola 2 ukazuje, že na podporu zaměstnanosti některé země v minulé dekádě zmírnily opatření týkající se krátkodobých zaměstnání a dalších „nestandardních“ smluv, přičemž ochranu trvalých smluvních vztahů ponechaly prakticky beze změn. Výsledkem byl rostoucí výskyt „nestandardních“ forem zaměstnání v některých zemích za podmínek, které si příslušní pracovníci nezvolili vždy svobodně. Tím vyvstává otázka týkající se ceny a výhod

reforem, které se zaměřují výhradně na nestandardní smlouvy, vzhledem ke změnám pravidel, jimiž se řídí standardní smlouvy, a způsobu, jak byly tyto nevýhody a výhody ovlivněny jinými politikami a institucemi zaměřenými na pracovní trh a trh produktů.

Celkově vzato může určitá ochrana proti propouštění kombinovaná s dobře fungujícími systémy podpory v nezaměstnanosti, efektivními službami opětovného zaměstnávání a konkurencí na trhu produktů pomoci s vyrovnáváním potřeby větší dynamičnosti pracovního trhu a zajištěním zaměstnání a příjmu. Povaha této směsi politik a způsob, jak by se měly v jednotlivých zemích lišit, vyžaduje v rámci přezkoumání další šetření.

... použité metody podpory pracovních pobídek...

Podobně platí, že zatímco určitá doporučení současné strategie zaměstnanosti jednoznačně vytvářejí pracovní pobídky, mohou být zároveň problémem z hlediska sociální ochrany. Například omezení sociálních dávek nebo jejich trvání zvýší oproti trvalému příjmu dávek počet osob vrácených do práce. Významné zpřísnění podmínek pro zpřístupnění dávek může napomoci zajistit, že se jednotlivci, kteří mohou pracovat, nestáhnou z pracovního trhu. Je však nutné se postarat, aby v důsledku takových opatření jednotlivci, které je obtížné umístit, zcela nevytáhli ze systému dávek a neupadli do chudoby.

Z tohoto pohledu může přijetí přístupu k sociálním dávkám založeného na „vzájemných závazcích“ pomoci se splněním cílů zaměstnanosti i sociální ochrany. Tento přístup nabízí příjemcům dávek poradenství, podporu při hledání zaměstnání a další služby spojené s nástupem do nového zaměstnání. Jednotlivci musí za pokračující sociální podporu na oplátku aktivně hledat práci nebo přijmout kroky ke zlepšení své zaměstnatelnosti. V uplynulých letech bylo shromážděno mnoho důkazů o formě, zavádění a účinnosti takových sociálních politik zaměřených na zaměstnanost. V přehodnocení bude věnována zvláštní pozornost způsobu, jakým mohou tato aktivizační opatření účinně podporovat návrat do zaměstnání, a roli služeb zaměstnanosti v tomto ohledu zejména u příjemců nemocenských dávek, dávek v invaliditě nebo dávek pro samoživitele – jejichž počet v uplynulé dekádě v mnoha členských zemích významně vzrostl.

Získání práce musí zároveň přinést hmatatelné výhody dotyčné osobě a její rodině. V případě těchto plánů „finanční motivace k práci“ (například poskytnutí sociálních dávek na dorovnání nízkých příjmů podmíněných zaměstnáním nebo omezení příspěvků zaměstnavatele na sociální zabezpečení zaměřené na pracovníky s nízkým příjmem) může příjemcům s návratem do práce také pomoci. Další zkoumání reforem funkčních a neúčinných systémů daní a dávek a jejich interakce s minimálními příjmy bude také centrální otázkou přehodnocení.

... účinky flexibilního zaměstnání na sladění práce a rodinného život...

Jeden z širokých pokynů politiky strategie zaměstnanosti se týká potřeby zvýšit „pružnost pracovní doby“ a mnoho zemí OECD zaznamenalo rostoucí využití „nestandardních“ pracovních programů včetně vzestupu zaměstnanosti na částečný úvazek, práce mimo standardní pracovní dobu a proměnlivých pracovních programů.

Tato zkušenost do značné míry potvrzuje naději, že taková opatření mohou usnadnit vzestup míry zaměstnanosti. Například rozšíření možností práce na částečný úvazek může rodičům s malými dětmi usnadnit spojení pracovních a rodičovských povinností a některým starším pracovníkům může prodloužit profesní dráhu, přičemž větší pružnost pracovní doby může firmám pomoci přizpůsobit se změnám pracovního zatížení. Kapitola 1 však objasňuje, že jiné uspořádání pracovní doby jeví spíše tendenci ke znesnadnění sladění pracovního a rodinného života pracovníků. Pracovníci, kteří v práci tráví večery, noci a víkendy, nebo mají nepředvídatelný pracovní plán či zvláště dlouhou pracovní dobu, hlásí významně větší konflikty mezi pracovní dobou a rodinnými povinnostmi. Další vzestup zaměstnanosti, zejména v určitých skupinách, musí jít ruku v ruce s iniciativami za lepší sladění pracovního a rodinného života. Tato záležitost byla v původní strategii zaměstnanosti podceňována a v přehodnocení jí bude věnována větší pozornost.

... a důsledek rozšíření platů odstupňovaných podle kvalifikace, což posiluje argumenty pro celoživotní studium...

Existuje mnoho důkazů na podporu hypotézy, že technický pokrok v zemích OECD za poslední dvě dekády nepříznivě ovlivnil nekvalifikovanou práci ve prospěch práce kvalifikované. To naopak vyzdvihuje možnost kompromisu mezi cíli zaměstnanosti a rovnosti. Příjmy nekvalifikovaných pracovníků možná budou muset poklesnout (v poměru k příjmům vysoce kvalifikovaných pracovníků), aby byla podpořena poptávka po zaměstnávání této skupiny. Důkazy v kapitole 3 potvrzují, že během posledních dvou dekad jevila nerovnost příjmů sklon se zvětšovat a vývoj zaměstnanosti byl často příznivější v zemích, kde tato nerovnost příjmů vzrostla nejvíce.

Celoživotní vzdělávání se může ukázat jako účinný způsob dlouhodobého zlepšování vyhlídek na zaměstnanost, což zmírňuje kompromis mezi cíli efektivity a rovnosti. Kapitola 4 poskytuje empirický důkaz, že za stejných ostatních podmínek mají proškolení pracovníci větší šanci na udržení zaměstnání než jejich neškolené protějšky. I v případě, že práci ztratí, mají pracovníci, kteří před ztrátou zaměstnání prošli školením, relativně velkou naději na získání nového zaměstnání. Dále existují důkazy, že politiky školení zaměřené na určitou demografickou skupinu s sebou nenesou významné negativní účinky v rámci dané skupiny – jinými slovy, existuje čistý pozitivní efekt na zaměstnanost skupiny jako celku. Školení tedy může být prospěšné zejména pro pracovníky s nízkým příjmem, kteří jsou zvláště zranitelní vůči nepříznivým otřesům a často přecházejí z práce do nezaměstnanosti nebo nečinnosti, což ztěžuje úkol politik pracovního trhu. Může se tím také zlepšit schopnost i ochota starších pracovníků prodloužit svou pracovní dráhu.

Tento důkaz i důkazy obsažené ve *Výhledu na zaměstnanost* posiluje argument pro pilíř celoživotního studia, který je součástí strategie zaměstnanosti. Je však také oblastí, kde jsou potřeba konkrétnější návrhy politiky. Role různých programů společného financování a politik na zlepšení pobídek k investování do kvalifikace skupin s nízkým vzděláním a ostatních skupin s malým zastoupením bude v rámci přehodnocení dále zkoumána.

Dále je třeba se věnovat otázce usnadnění přechodu z nepřihlášené práce na formální zaměstnání

V několika zemích OECD, jako jsou země Střední a Východní Evropy, Mexiko, Turecko a části Jižní Evropy, i ve velké části světa mimo OECD, má významný podíl pracovníků neformální nebo úředně nepřihlášené zaměstnání a příjem, který za práci získává, není přiznáván s cílem vyhnout se placení daní nebo jiných příspěvků na sociální zabezpečení. Tato rizika vytvářejí past nízké produktivity. Navíc narušují daňový základ pro hrazení veřejných statků, což brání zavádění příslušných vzdělávacích systémů a systémů sociální ochrany, které mají centrální význam pro sociální soudržnost a růst. Úředně nepřihlášená práce nebyla pokryta širokými pokyny původní strategie zaměstnanosti a jedním z úkolů přehodnocení je vyvinout doporučení pro tuto oblast.

Kapitola 5 jako první krok poskytuje komplexní analýzu politiky usnadnění přechodu na formální zaměstnání. Jedná se o první krok při reformování určitých předpisů. Zejména daňové systémy a systémy sociálního zabezpečení by měly být srozumitelnější, zatímco náročné předpisy a správní požadavky týkající se formální zaměstnanosti je nutné přezkoumat. Potřeba je také lepší implementace existujících předpisů včetně zřízení dobře fungujících orgánů kontroly práce a daní. Programy sociální ochrany a podpory zaměstnanosti by se měly dostat ke skutečně potřebným, a to i v případě, že jsou zaměstnání v neformálním hospodářství. Takové programy by měly být zároveň navrženy tak, aby podpořily integraci do oficiálního hospodářství. Kvalita státní správy obecně se pro tuto oblast jeví jako klíčový faktor.

Nakonec je třeba zhodnotit zapojení do politik a alternativních balíčků politik

Strategie zaměstnanosti byla někdy chápána jako seznam nezávislých doporučení. Zkušenosti však naznačují, že *interakce* mezi politikami a institucemi může ovlivnit výsledky zaměstnanosti a rozsah, v kterém ekonomiky odolávají nepříznivým otřesům. Politiky stimulace účasti na pracovním trhu tedy mohou být účinnější, pokud se řeší také překážky na straně poptávky, např. podpůrnou makroekonomickou politikou, stimulací soutěže na trhu produktů nebo omezením příliš tvrdých předpisů o zaměstnanosti. Například aktivní programy pracovního trhu budou mít pravděpodobně větší úspěch s podporou opětovného zaměstnávání pracovníků postižených změnami poptávky (např. v důsledku liberalizace obchodu) v případě, že budou předpisy na trhu produktů reformovány tak, aby podporovaly dynamickou konkurenci.

Posouzení interakcí a vzájemného doplňování politik by mělo zahrnovat příčiny, proč země jako Dánsko, Nizozemsko, Nový Zéland a Spojené státy dosahují podobně vysoké míry zaměstnanosti, přestože mají odlišné nastavení politik a institucí. Jedním z úkolů přehodnocení bude skutečně pochopení, zda existuje možnost různých „přístupů“ k reformám.

Přehodnocení bude předloženo ministrům OECD do dvou let

OECD se ujala přehodnocení strategie zaměstnanosti v odpovědi na mandát udělený ministry pro zaměstnanost a práci. Letošní i příští vydání *Výhledu na zaměstnanost* předloží některé z důkazů tohoto přehodnocení. Na základě těchto důkazů budou pokyny politiky a podrobná doporučení změněny nebo rozšířeny. Hlavní výsledky přehodnocení budou do dvou let projednány ministry OECD. Úkolem je vytvořit vyvážený program reforem, který zemím pomůže přizpůsobit se strukturálním změnám a zároveň splnit cíle zaměstnanosti a sociální cíle.

© OECD 2004

Tento přehled není oficiálním překladem OECD.

Reprodukce tohoto Přehledu je povolena, jsou-li uvedena autorská práva OECD a název původní publikace.

Vícejazyčné přehledy jsou překlady výtahů z publikací OECD původně publikovaných v angličtině a francouzštině.

Jsou zdarma k dispozici v internetovém knihkupectví OECD
www.oecd.org/bookshop/

Více informací získáte na Odboru pro legislativu a překlady při OECD,
Ředitelství pro veřejné záležitosti a komunikaci.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Navštivte naši internetovou stránku www.oecd.org/rights/

