

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Slovak

Perspektívy zamestnanosti v krajinách OECD: vydanie 2004

Zhrnutie v slovenčine

Prehodnotenie stratégie zamestnanosti krajín OECD

John P. Martin

Riaditeľ pre zamestnanecké, pracovné a sociálne záležitosti

Stratégia zamestnanosti krajín OECD sa ukázala ako užitočná, avšak po desiatich rokoch je potrebné jej prehodnotenie

Krajiny OECD prijali pred desiatimi rokmi stratégiu zamestnanosti za reformný plán na zníženie vysokej a trvalej nezamestnanosti. Stratégia zamestnanosti zdieľa mnohé spoločné vlastnosti s európskou stratégiou zamestnanosti, ktorá bola prvýkrát aplikovaná v praxi v roku 1997. Od svojho vzniku hrala stratégia zamestnanosti krajín OECD významnú úlohu v politických debatách v členských krajinách. Hodnotenie sekretariátu v roku 1999 poukázalo na to, že krajiny, ktoré aplikovali stratégiu zamestnanosti najprecíznejšie, mali tendenciu k relatívne dobrým výsledkom v oblasti zlepšovania výkonnosti pracovného trhu.

Od roku 1999 sa však v krajinách OECD udialo veľa v oblasti politiky trhu práce a jej výsledkov. Preto sa ministri rezortov zamestnanosti a práce krajín OECD rozhodli na stretnutí v Paríži v septembri 2003, že je najvyšší čas prehodnotiť stratégiu zamestnanosti vo svetle novších skúseností a budúcich problémov.

Stále zostávajú nedokončené úlohy v oblasti nezamestnanosti...

Vysokú nezamestnanosť sa nepodarilo odstrániť. Je pravdou, že miera nezamestnanosti v krajinách OECD je o niečo nižšia než pred rokom 1994 a najnovšie prognózy krajín OECD (pozrite si 1. kapitolu) naznačujú určitý pokles miery nezamestnanosti v nasledujúcich dvoch rokoch, čo podporuje pokračujúci rýchly rast

životnej úrovne v niektorých krajinách (najmä USA) a oživenie vo väčšine ostatných krajín (najmä v Japonsku a v menšej miere v Európskej únii). Toto by však v mnohých krajinách stále ponechalo vyššiu mieru nezamestnanosti než v 70-tych a 80-tych rokoch minulého storočia.

...a na uspokojenie požiadaviek starnúcej populácie je treba väčší počet a vyššia kvalita pracovných miest

Zároveň platí, že požiadavky vyplývajúce zo starnutia populácie pre budúci ekonomický rast a životnú úroveň sú teraz oveľa viac zrejmé v politických programoch. Ministri dospeli k záveru, že najlepším spôsobom, ako splniť tieto požiadavky, je vytvárať väčší počet kvalitných pracovných miest, najmä pre ľudí, ktorí sú v súčasnosti na trhu práce znevýhodnení a neprimerane ovplyvnení nezamestnanosťou a nečinnosťou trhu práce. Na dosiahnutie toho treba ešte vykonať množstvo opatrení. Priemerne 35 % populácie krajín OECD v produktívnom veku je nezamestnaných – väčšina z nich je štatisticky klasifikovaných ako „neaktívni“, aj keď môžu a často by aj chceli pracovať. Toto číslo zastiera významné rozdiely medzi jednotlivými krajinami, keď miera nezamestnanosti je menej ako 30 % v Austrálii, Holandsku, na Novom Zélande, v severských krajinách (okrem Fínska), Severnej Amerike, Švajčiarsku a vo Veľkej Británii, ale viac ako 40 % v Belgicku, Strednej a Východnej Európe, Grécku, Taliansku, Mexiku a Turecku.

Stratégia zamestnanosti bola pripravená v čase, keď bolo v mnohých krajinách prioritou zníženie vysokej a trvalej nezamestnanosti. Prehodnotenie preskúma možnosť revízie alebo rozšírenia odporúčaní pre politiku stratégie zamestnanosti za účelom dosiahnutia väčšieho počtu a vyššej kvality pracovných miest.

Avšak opatrenia na zlepšenie zamestnanosti musia byť zosúladené so sociálnymi cieľmi. Vlády by sa mali starať o: pracovné istoty, ...

Snahu o dosiahnutie väčšieho počtu a vyššej kvality pracovných miest treba kombinovať s ostatnými sociálnymi cieľmi, a to najmä s adekvátnou sociálnou ochranou, lepším zosúladením práce s rodinným životom a výsledkami v oblasti rovnoprávnosti v prístupe ku vzdelaniu v súlade s národnými preferenciami.

V tomto ohľade je dôležitým prvkom reforma legislatívy na ochranu zamestnanosti (EPL). 2. kapitola ukazuje, že menej striktná legislatíva na ochranu zamestnanosti môže uľahčovať zamestnávateľom prijímanie pracovníkov, čím zlepšuje možnosti zamestnania pre skupiny, ktoré majú problémy so získaním pracovného miesta, ako sú napríklad mladiství a ženy. Avšak tieto reformy by zároveň uľahčili zamestnávateľom prepúšťanie, čím by zvyšovali obavy o pracovnú neistotu medzi mladistvými a staršími pracovníkmi. Pozornosť treba venovať aj typu navrhovaných reforiem legislatívy na ochranu zamestnanosti. 2. kapitola ukazuje, že niektoré krajiny v minulom desaťročí zmiernili s cieľom podporiť zamestnanosť niektoré opatrenia týkajúce sa dočasných pracovných zmlúv a iných „nie bežných“ pracovných zmlúv, pričom zákony na ochranu trvalých pracovných zmlúv ponechali prakticky nezmenené. Výsledkom bolo zvýšenie počtu „nie bežných“ foriem zamestnania v niektorých krajinách, a to za podmienok, ktoré si pracovníci, ktorých sa to týka, nemôžu vždy voľne zvoliť. Následne sa vynára otázka

nákladnosti a výhod reforiem zameraných výhradne na nie bežné formy pracovných zmlúv v porovnaní so zmenami predpisov týkajúcich sa bežných pracovných zmlúv a toho, ako sú tieto náklady a výhody ovplyvňované ostatnými predpismi a ustanoveniami týkajúcimi sa trhu práce a produktov.

Súhrnom platí, že niektoré ochranné opatrenia proti prepúšťaniu zamestnancov v kombinácii s dobre fungujúcimi systémami podpory v nezamestnanosti, efektívnymi službami zameranými na opätovné získanie práce a konkurenciou na trhu produktov môžu preto pomôcť vyvážiť potrebu väčšej dynamiky trhu práce istotou zamestnanosti a príjmov. Charakter tejto zmesi politiky a spôsob, ako by sa mala líšiť medzi jednotlivými krajinami, vyžaduje ako súčasť prehodnotenia ďalšie skúmanie.

... metódy používané na podporu pracovných stimulov, ...

Podobne platí, že zatiaľ čo niektoré zo súčasných odporúčaní pre stratégiu zamestnanosti jednoznačne zvyšujú pracovné stimuly, zároveň môžu predstavovať problém v oblasti sociálnej ochrany. Napríklad znižovanie sociálnych dávok alebo skracovanie doby ich poberania zvýši počet návratov do práce v porovnaní s pokračovaním v poberaní dávok. Výrazné sprísnenie podmienok prístupu k výhodám môže pomôcť zaručiť, aby jednotlivci, ktorí môžu pracovať, neodchádzali z trhu práce. Treba však dávať pozor, aby následkom takýchto opatrení neboli zo systému podpory v nezamestnanosti vyradení jednotlivci s ťažkou možnosťou uplatnenia a aby neupadli do chudoby.

Z tohto pohľadu môže prijatie takzvaného prístupu „vzájomných záväzkov“ k poberaniu sociálnych dávok pomôcť splniť ciele v oblasti ochrany zamestnancov aj sociálnej ochrany. Prostredníctvom takéhoto prístupu sa príjemcom sociálnych dávok ponúka poradenstvo, podpora pri hľadaní pracovného miesta a iné služby zamerané na opätovné získanie práce. Na oplátku, jednotlivci musia odmenou za pokračovanie v poberaní sociálnych dávok aktívne hľadať prácu alebo vykonávať kroky na zlepšenie ich možnosti zamestnať sa. Počas posledných pár rokov bolo zhromaždených veľa dôkazov o návrhu, realizácii a efektívnosti takejto sociálnej politiky orientovanej na zamestnanosť. Prehodnotenie sa bude obzvlášť zameriavať na to, ako môžu tieto aktivačné opatrenia efektívne podporiť opätovné zamestnávanie a úlohu pracovných úradov v tomto ohľade, najmä pri poberateľoch nemocenských, dôchodkových a sirotských dávok, ktorých počet v mnohých členských krajinách za posledné desaťročie značne narástol.

Získanie pracovného miesta musí zároveň priniesť danej osobe a jej rodine reálne výhody. Pri poberateľoch dávok môžu pomôcť v ich návrate do práce aj takzvané schémy „výhodnosti pracovania“ (napríklad poskytovanie sociálnych dávok podmienených zamestnanosťou, ktoré dopĺňajú nízke príjmy, alebo zníženie príspevkov na sociálne dávky pre zamestnávateľov v prípade zamestnancov s nízkymi mzdami). Hlavným zámerom prehodnotenia bude aj ďalšie skúmanie reforiem fungujúcich a nefungujúcich systémov úľav na daniach a ich pôsobenia na minimálne mzdy.

... účinky flexibilného zamestnania na zosúladienie práce a rodinného života...

Jedna zo všeobecných smerníc politiky stratégie zamestnanosti sa zaoberá potrebou zvyšovania „flexibility pracovnej doby“ a mnohé z krajín OECD boli svedkami čoraz častejšieho používania „neštandardných“ pracovných dôb vrátane väčšieho podielu práce na čiastočný úväzok, zamestnania mimo štandardných pracovných hodín a variabilnej pracovnej doby.

Táto skúsenosť potvrdzuje v určitom rozsahu nádej, že takéto opatrenia môžu uľahčiť dosiahnutie vyššej zamestnanosti. Napríklad rozširujúce sa možnosti práce na čiastočný úväzok môžu uľahčiť rodičom s malými deťmi spájanie práce s rodičovskými povinnosťami a niektorým starším pracujúcim rozšíriť ich kariéru, pričom väčšia flexibilita pracovnej doby môže pomôcť firmám prispôsobiť sa meniacemu pracovnému zaťaženiu. Avšak 1. kapitola vysvetľuje, že iné rozvrhy pracovnej doby naopak sťažujú pracovníkom zosúladienie ich práce s rodinným životom. Preto pracovníci, ktorí sú v práci po večeroch, nociach alebo víkendoch, ako aj tí, ktorí majú nepredvídateľnú alebo obzvlášť dlhú pracovnú dobu, uvádzajú výrazne väčšie konflikty medzi ich pracovnou dobou a rodinnými zodpovednosťami. Ďalšie zvyšovanie miery nezamestnanosti, najmä medzi niektorými skupinami, musí ísť ruka v ruke s iniciatívami zameranými na lepšie zosúladienie práce a rodinného života. Toto je problém, ktorý bol v pôvodnej stratégii zamestnanosti podcenený, a bude sa mu v prehodnotení venovať väčšia pozornosť.

... a chýbajúce prehlbovanie rozdielov v odmeňovaní na základe kvalifikácie, ktoré posilňuje motiváciu k celoživotnému vzdelávaniu

Existuje mnoho dôkazov podporujúcich hypotézu, že technický pokrok v krajinách OECD za posledné dve desaťročia spôsobil pokles nekvalifikovanej pracovnej sily v prospech kvalifikovanej pracovnej sily. Toto následne zvyrazňuje potenciálny kompromis medzi cieľmi v oblasti zamestnanosti a rovnoprávnosti v prístupe ku vzdelaniu. Mzdy pracovníkov s nízkou kvalifikáciou budú možno musieť klesať (v porovnaní so mzdami pracovníkov s vysokou kvalifikáciou), aby sa podporil dopyt po práci pre túto skupinu. Dôkazy v 3. kapitole potvrdzujú, že počas posledných dvoch desaťročí mali rozdiely v mzdách tendenciu prehlbovať sa, zatiaľ čo vývoj zamestnanosti sa často uberal v prospech tých krajín, v ktorých sa rozdiely v platoch zvýšili najviac.

Celoživotné vzdelávanie sa môže ukázať ako efektívny spôsob zlepšovania perspektívy zamestnanosti v dlhodobom meradle, čím odstraňuje kompromisy medzi cieľmi v oblasti efektívnosti a rovnoprávnosti v prístupe ku vzdelaniu. 4. kapitola poskytuje empirický dôkaz toho, že ak sú všetky ostatné podmienky rovnaké, pracovníci, ktorí absolvovali školenie, majú väčšiu šancu udržať si svoje pracovné miesto než ich neškolení kolegovia. Dokonca aj keď pracovníci, ktorí predtým absolvovali školenie, stratia prácu, majú stále relatívne dobré šance znova sa zamestnať. Existuje aj dôkaz, že politika školenia zameraná na konkrétnu demografickú skupinu nemá za následok výrazné účinky na prepúšťanie z práce v rámci tejto skupiny – inými slovami existuje pozitívny čistý účinok na zamestnanosť pre skupinu ako celok. Školenie môže byť preto obzvlášť užitočné pre pracovníkov s nízkymi mzdami, ktorí sú obzvlášť zraniteľní nepriaznivými udalosťami a často prechádzajú z práce do nezamestnanosti alebo nečinnosti, čím komplikujú úlohu politiky pracovného trhu. Môže to aj zlepšiť schopnosť a vôľu starších pracovníkov rozšíriť si svoju kariéru.

Tento dôkaz, ako aj ten, ktorý bol súčasťou minuloročného vydania *Perspektív zamestnanosti*, posilňuje argument pre pilier celoživotného vzdelávania stratégie zamestnanosti. Toto je však aj oblasť, v ktorej sú potrebné konkrétnejšie politické návrhy. Preto sa bude ako súčasť prehodnotenia ďalej skúmať úloha rôznych schém spolufinancovania a politiky zlepšovania daňových stimulov na investovanie do kvalifikácie skupín s nízkym vzdelaním alebo iných minoritných skupín.

Treba riešiť aj problém spôsobu uľahčenia prechodu od práce načierno k formálnemu zamestnaniu

Vo viacerých krajinách OECD, ako sú napríklad krajiny Strednej a Východnej Európy, Mexiko, Turecko, časti Južnej Európy a väčšina sveta mimo OECD, výrazná časť pracovníkov pracuje na základe neformálnej alebo neoficiálnej pracovnej zmluvy a ich príjem za túto prácu nie je priznaný, aby sa vyhli plateniu daní alebo príspevkov do systému sociálneho poistenia. Toto riziko vytvára pascu nízkej produktivity. Taktiež narúša daňový základ pre dotáciu verejných statkov, čím zabraňuje prijatiu vhodných systémov vzdelávania a sociálnej ochrany, ktoré sú najdôležitejšie pre sociálnu súdržnosť a rast. Práca načierno nebola zohľadnená vo všeobecných predpisoch pôvodnej stratégie zamestnanosti a jednou z výziev prehodnotenia je vývoj odporúčaní v tejto oblasti.

Ako prvý krok sa poskytuje v 5. kapitole rozsiahla analýza politiky uľahčenia prechodu na formálne zamestnanie. Najprv treba riešiť reformu niektorých zákonov. Konkrétne treba viac zosúladiť daňové a sociálne systémy a súčasne prehodnotiť problematické zákony a administratívne požiadavky spadajúce pod formálne zamestnanie. Potrebná je aj lepšia realizácia existujúcich zákonov vrátane vytvorenia dobre fungujúcich pracovných a daňových inšpektorátov. Schémy sociálnej ochrany a podpory zamestnanosti by mali dosiahnuť tých, ktorí to skutočne potrebujú, a to aj v prípade, ak sú zamestnaní načierno. Takéto schémy by mali byť zároveň navrhnuté tak, aby podporovali integráciu do formálnej ekonomiky. Vo všeobecnosti sa ako kľúčový faktor v tejto oblasti javí kvalita vládnej administratívy.

Nakoniec treba posúdiť spájanie politík a alternatívne balíčky politík

Stratégia zamestnanosti bola občas považovaná za zoznam nezávislých odporúčaní. Avšak skúsenosti ukazujú, že *interakcie* medzi politikou a inštitúciami môžu ovplyvňovať výsledky politiky zamestnanosti a rozsah, v ktorom sú ekonomiky odolné voči nepriaznivým udalostiam. Preto politika stimulácie účasti na trhu práce môže byť účinnejšia, ak sa riešia aj prekážky na strane dopytu, napríklad vytvorením prostredia podpornej makroekonomickej politiky, stimuláciou konkurencie na trhu s produktmi alebo znížením príliš nepružných zákonov v oblasti zamestnanosti. Jeden príklad za všetky: aktívne programy trhu práce budú mať pravdepodobne väčší úspech pri podpore opätovného zamestnávania pracovníkov prepustených z dôvodu zmeny dopytu (napríklad ako dôsledok liberalizácie trhu), ak zákony pre trh s produktmi budú reformované s cieľom podporovať intenzívnu konkurenciu.

Zohľadnenie interakcií politík a komplementarít by malo ukázať, prečo krajiny ako Dánsko, Holandsko, Nový Zéland a USA dosahujú podobne vysoké miery nezamestnanosti napriek odlišnosti ich zákonov a inštitúcií. Skutočne, jednou z výziev prehodnotenia bude pochopenie možnosti realizácie rozličných „prístupov“ k reformám.

Prehodnotenie sa bude prezentovať ministrom krajín OECD za dva roky

Súhrnom sa dá povedať, že ako odpoveď na mandát ministrov práce a zamestnanosti sa krajiny OECD rozhodli prehodnotiť stratégiu zamestnanosti. Toto aj budúročné vydanie *Perspektív zamestnanosti* objasní niektoré dôkazy pre toto prehodnotenie. Na základe týchto dôkazov sa upravia alebo rozšíria politické smernice a podrobné odporúčania. Hlavné výsledky prehodnotenia budú prejednávať ministri krajín OECD za dva roky. Výzvou zostáva vytvorenie vyváženého reformného programu, ktorý pomôže krajinám prispôsobiť sa štrukturálnym zmenám pri súčasnom splnení cieľov v oblasti zamestnanosti a v sociálnej sfére.

© OECD 2004

Toto zhrnutie nie je úradným prekladom OECD.

Rozmnožovanie tohto zhrnutia je povolené iba za predpokladu, že bude uvedené autorské právo OECD a názov originálnej publikácie.

Viacjazyčné zhrnutia sú preloženými výňatkami z publikácií OECD, pôvodne uverejnených v anglickom a francúzskom jazyku.

K dispozícii sú bezplatne v on-line kníhkupectve OECD
www.oecd.org/bookshop/

Viac informácií získate v Divízii autorských práv a prekladov OECD
Riaditeľstva verejných záležitostí a komunikácie.

rights@oecd.org

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

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

Navštívte našu webovú lokalitu www.oecd.org/rights/

