

OECD Employment Outlook – 2005 Edition

Summary in Slovak

Výhľad OECD v oblasti zamestnanosti – správa za rok 2005

Zhrnutie v slovenčine

Editoriál

Globalizácia: výzva a jej riešenie

John P. Martin

riaditeľ pre otázky zamestnanosti, práce a sociálnych vecí
jún 2005

Globalizácia vrátane jej rôznorodých vplyvov prejavujúcich sa rastom dovozu, vývozom priamych zahraničných investícií (niekedy priamo súvisiacich s presunom výroby do iných lokalít) a rastúcim prisťahovalectvom je jedným z faktorov, ktoré v poslednej dobe prispeli v krajinách OECD k zvyšujúcej sa volatilita na trhu pracovných miest. Podľa niektorých komentátorov sú dôsledkom globalizácie významné straty pracovných miest, ktoré sa neobmedzujú len na priemyselné odvetvia, ale postupne zasahujú tiež niektoré neobchodné oblasti služieb, a smerom dolu sa prejavujú tlakom na mzdy a pracovné podmienky mnohých zamestnancov v krajinách OECD. Tieto faktory spolu s prudkým technologickým rozvojom (napr. v odvetví informačných a komunikačných technológií, rozvoj Internetu) prispievajú k tomu, že ohrozené sú nielen podľa očakávaní prevažne robotnícke pracovné miesta, ale potenciálne tiež mnohí technicko-hospodárski pracovníci. Tieto obavy sú ešte ďalej živené vzhľadom na rýchlu integráciu dvoch krajín s výrazným prebytkom pracovných síl, Číny a Indie, do systému svetového obchodu, a tiež vzhľadom na nedávne rozšírenie EÚ.

Ďalej k týmto obavám prispieva tiež relatívne nízke tempo rastu zamestnanosti vo väčšine krajín OECD, predovšetkým v kontinentálnej Európe. Podľa výhľadov OECD má v oblasti zamestnanosti dôjsť v rokoch 2005–2006 v rámci OECD ako celku k miernemu zlepšeniu. Na základe súčasných trendov by tak malo byť v krajinách OECD v roku 2006 36 miliónov nezamestnaných, čo je len o milión menej než v roku 2004.

Globalizácia je príslubom vyššej životnej úrovne...

Uvedené obavy ostro kontrastujú s dôkazmi o tom, že prípady liberalizácie obchodu a investičných činností v minulosti významne prispeli k zvyšovaniu zamestnanosti a životnej úrovne. Otvorenosť trhov vytvára pre všetky zúčastnené krajiny nové obchodné príležitosti, spotrebiteľom prináša lepší výber a vytvára priestor na zvyšovanie reálnych príjmov. Minulé skúsenosti tiež nasvedčujú tomu, že protekcionistická politika je slepou uličkou: krajiny, ktoré sú otvorenejšie voči obchodu, vo všeobecnosti zaznamenávajú tiež lepší hospodársky rast než menej otvorené ekonomiky.

... no prináša so sebou tiež prechodné náklady

Na realizáciu prínosov z obchodu je však potrebný presun výrobných prostriedkov z činností, v ktorých je daná krajina v porovnaní s jej obchodnými partnermi relatívne menej efektívna, smerom k činnostiam, ktoré naopak dokáže vykonávať efektívnejšie. To znamená, že takisto ako nové pracovné príležitosti v určitých odvetviach sprevádzajú proces globalizácie nevyhnutne tiež straty pracovných miest v iných odvetviach. Kľúčovou potrebou v tejto súvislosti je zaistiť, aby bol proces prechodu a obsadenia nových pracovných miest jestvujúcimi voľnými pracovnými silami čo najplynulejší.

Rozmer výzvy danej potrebou prechodu je pritom potrebné vidieť v správnych súvislostiach. Predpokladá sa, že len malá časť zrušených pracovných miest v krajinách OECD je priamym dôsledkom liberalizácie obchodu a investičných činností. Napríklad údaje pre 15 krajín OECD za obdobie rokov 1900–2000 nasvedčujú tomu, že priemyselné odvetvia vystavené silnej konkurencii z dovozu vytvárali spolu len v priemere 4 % z celkovej zamestnanosti v týchto ekonomikách. Prechod však pritom nie je samočinnou ani bezproblémovou záležitosťou. V zmysle zistení v kapitole 1 sa zamestnancom, ktorí prídu o pracovné miesto v priemyselných odvetviach vystavených silnej konkurencii z dovozu, podarí znovu zamestnať za dlhší čas a v novom zamestnaní poberajú nižšiu mzdu ako zamestnanci, ktorí prídu o miesto v iných odvetviach. To súvisí so skutočnosťami, že takto prepúšťaní zamestnanci bývajú v porovnaní s inými bývalými zamestnancami vo vyššom veku, s nižšou úrovňou dosiahnutého vzdelania a so spôsobilosťami, ktoré majú obmedzené využitie len v málo perspektívnych zamestnaniach a odvetviach.

Programy pomoci zamestnancom, ktorí prišli o miesto v dôsledku obchodnej činnosti, môžu byť v určitých prípadoch žiaduce...

Hoci zamestnanci, ktorí prídu o miesto v dôsledku obchodnej činnosti, majú zvyčajne v porovnaní s ostatnými skupinami so zvládnutím prechodu väčšie problémy, nevyplýva z toho pre štát automaticky potreba aktívnych opatrení a stratégií. Ak však majú takéto udalosti negatívne následky na celé regióny s hromadným prepúšťaním a len obmedzenou ponukou príležitostí sa v danom regióne zamestnať, môžu byť takéto ciele opatrenia na mieste. Na druhej strane, ako je to popísané v kapitole 2, sú však regionálne rozdiely v oblasti zamestnanosti často dlhodobým javom, a to aj v krajinách s relatívne dobrou mobilitou zamestnancov medzi regiónmi. Programy cielejších opatrení môžu mať tiež zmysel tam, kde sa liberalizácia obchodu a investičných činností dotýka celých konkrétnych odvetví, pričom naliehavosť tohto problému sa ešte zvyšuje tam, kde sa nachádzajú prevádzky takto ohrozených odvetví v oblastiach už vystavených hospodárskej stagnácii. Žiada sa však tiež uviesť, že takéto ciele opatrenia nemávajú zaručené výsledky, pričom sa de facto môžu stať prekážkou prirodzeného prechodu. Z tohto dôvodu ich treba uplatňovať s rozmyslom a obmedziť ich vždy len na nevyhnutne potrebné obdobie a účel prechodu.

Ďalej sa niekedy zvykne argumentovať, že zamestnanci, ktorí prídu o miesto v dôsledku obchodnej činnosti, majú osobitný nárok na štátnu podporu z toho dôvodu, že ich situácia je dôsledkom vedomého strategického rozhodnutia štátu liberalizovať obchod a investičné toky, ktorého cieľom je zvýšiť celospoločenské príjmy a celospoločenský blahobyť. Variantom tohto argumentu, ktorý sa používa najmä v Spojených štátoch, je že bez osobitej pomoci zamestnancom, ktorí prišli o miesto v dôsledku obchodnej činnosti, nie je možné naplniť iniciatívy smerujúce k liberalizácii obchodu. Ak prevážia takéto politicko-ekonomické argumenty, treba venovať dôkladnú pozornosť eliminácii nerovnováh a plytvania, ktoré môžu pri poskytovaní pomoci plynúť zo zvýhodňovania osôb, ktoré prišli o miesto v dôsledku obchodnej činnosti v porovnaní s inými osobami s porovnateľnými problémami na trhu práce.

... základným cieľom je však poskytnúť finančnú podporu všetkým osobám, ktoré prišli o miesto, za súčasného uplatňovania opatrení podporujúcich opätovné zamestnanie

Okrem uvedených osobitných okolností sa problémy spojené so stratou pracovných miest v dôsledku obchodnej činnosti výrazne nelíšia od všeobecných problémov súvisiacich so stratou pracovných miest. Preto je kľúčovou prioritou príslušných stratégií poskytovať finančnú podporu všetkým osobám, ktoré prišli o miesto, za súčasných opatrení s cieľom podporiť opätovné zamestnanie sa týchto osôb.

Prvým spôsobom, ktorý prichádza do úvahy ako forma kompenzácie osôb, ktoré „doplatia“ na dovoznú konkurenciu a relokáciu prevádzok, je podpora v nezamestnanosti. Táto podpora môže napomáhať pri presadzovaní cieľov rovnosti tým, že napomáha

rovnomernejšiemu rozdeleniu výhod a nákladov spojených s medzinárodnou ekonomickou integráciou. Ďalej môže tiež napomáhať pri presadzovaní cieľov efektívnosti tým, že poskytuje uchádzačom o zamestnanie čas na výber miesta, v ktorom môžu najlepšie uplatniť svoje schopnosti a skúsenosti. Konečným dôsledkom však môže byť tiež plytvanie, pretože podpora v nezamestnanosti môže znižovať motiváciu bývalých zamestnancov, ktorí prišli o miesto v dôsledku obchodnej činnosti, aby si hľadali nové zamestnanie. Tento kontraproduktívny efekt sa môže ešte prehlbovať tam, kde schopnosti a skúsenosti týchto osôb nezodpovedajú jestvujúcej ponuke pracovných miest. Aby sa zamestnali, sú tieto osoby zvyčajne nútené akceptovať výrazne nižšiu mzdu. V takýchto prípadoch môže byť podpora v nezamestnanosti, hoci na prvý pohľad v porovnaní s predchádzajúcim zamestnaním skromná, naopak v porovnaní s predkladanými mzdovými ponukami dosť vysoká na to, aby pôsobila pri hľadaní miesta demotivačne.

Keďže všeobecnou požiadavkou na príslušné stratégie je zabezpečiť, aby mali zamestnanci, ktorí prišli o miesto, dostatočnú motiváciu a príležitosti prispôbiť sa zmeneným podmienkam trhu práce, je potrebné vyhnúť sa opatreniam, v ktorých dôsledku môžu títo bývalí zamestnanci zostať mimo trhu práce, ako sú napr. programy skorého odchodu do dôchodku, poskytovanie podpory osobám s postihnutiami alebo podpora v nezamestnanosti s nedostatočne prísnyimi kritériami resp. nedostatočne silným previazaním na hľadanie nového pracovného miesta. Naopak je potrebných čo najviac takých opatrení, ktoré zabezpečia, aby títo bývalí zamestnanci nezostali mimo trhu práce. Pritom však treba uznať, že orgány definujúce štátnu politiku často stoja pred neľahkým problémom nájsť ideálnu rovnováhu medzi adekvátnou podporou v nezamestnanosti pri súčasnom zachovaní dostatočnej motivácie sa zamestnať.

Jedným zo spôsobov, ako dosiahnuť tento cieľ, je zabezpečiť, aby bola práca v porovnaní s podporou dostatočne finančne atraktívna...

Jedným zo spôsobov, ako vyriešiť túto rovnováhu, je poskytovanie finančného motivačného príspevku tým uchádzačom o zamestnanie, ktorí si nájdu miesto. Takéto umiestňovacie príspevky sú zvyčajne určené osobám s nízkymi príjmami a pri určovaní ich výšky je potrebná patričná opatrnosť, aby sa znížilo riziko strát v dôsledku nadbytočnej výšky príspevku. Skúsenosti však ukazujú, že tento spôsob môže byť ako motivačný faktor pri hľadaní zamestnania veľmi účinný (kapitola 3). V niektorých krajinách (Francúzsko, Nemecko, Spojené štáty) sa ako zaujímavá novinka uplatňujú programy zaručenej výšky príjmov, ktorých účelom je čiastočná náhrada rozdielu vo výške mzdy medzi pôvodným a novým zamestnaním s cieľom motivovať zamestnancov, ktorí prišli o miesto, rýchlejšie si nájsť novú prácu. V súvislosti s týmito programami sa však otvárajú komplikované otázky ohľadne ich nastavenia a okrem toho zatiaľ neboli predmetom dôkladnej analýzy ich praktických výsledkov.

... aktívne stratégie, ak sú dobre nastavené, môžu uľahčovať získanie nového zamestnania...

„Aktívne“ stratégie majú pri nastavení rovnováhy medzi výškou podpory v nezamestnanosti a dostatočnou motiváciou sa zamestnať kľúčový význam (kapitola 4). Tieto stratégie zahŕňajúce napríklad pomoc pri hľadaní pracovného miesta, poradenstvo, školenia a ďalšie služby súvisiace s opätovným zamestnaním sú osobitne vhodné najmä pri strate miesta v dôsledku obchodnej činnosti. Úspešná adaptácia na meniace sa podmienky obchodného prostredia pritom doslova vyžaduje plynulý presun pracovných síl z neperspektívnych do rastúcich odvetví. Napríklad reintegráciu bývalých zamestnancov so zručnosťami a kvalifikáciami, ktoré už naďalej nezodpovedajú požiadavkám doby, možno urýchliť pomocou rekvalifikačných programov umožňujúcich preškolenie týchto osôb s vynaložením únosných nákladov. Aktívne programy zamestnanosti však musia byť nastavené s dostatočnou opatrnosťou. Napríklad môže byť vhodné, ak sa určítí, najmä starší uchádzači o zamestnanie namiesto presunu do iných odvetví, čo by si vyžadovalo nemalé rekvalifikačné náklady, znovuzamestnajú v rovnakom sektore. Táto možnosť je daná tým, že vysoká obrátkovosť pracovných síl so sebou prináša do značnej miery najímanie zamestnancov podľa potreby, a to aj v stagnujúcich odvetviach. Takisto mzdové straty sú výrazne nižšie u uchádzačov, ktorí sa znovu zamestnajú v tom istom odvetví. Možno teda zhrnúť, že školenia a ďalšie intenzívne opatrenia by mali byť vyhradené pre relatívne obmedzený počet osôb, pre ktoré sa pomoc pri hľadaní práce javí ako nedostatočná.

Potreba správneho individuálneho servisu pre uchádzačov o zamestnanie je súčasťou všeobecného problému čo najefektívnejšieho nastavenia služieb podpory zamestnanosti, vyhodnotenia ich dopadov a ďalšieho rozvoja tých programov, ktoré sa ukážu ako efektívne vzhľadom na vynaložené náklady. Na úspešné riešenie tohto problému je nevyhnutné dobré operatívne riadenie služieb podpory zamestnanosti (kapitola 5).

... vhodná môže byť tiež pomoc pri hľadaní práce v nadväznosti na skoré oznámenie o zrušení pracovného miesta...

Straty pracovných miest z dôvodu obchodných udalostí sú niekedy dostatočne predvídateľné na to, aby bolo možné poskytnúť pomoc v súvislosti s prechodom do nového zamestnania s dostatočným predstihom pred stratou miesta. Lehota na skoré upovedomenie o zrušení pracovného miesta, ktorá je často definovaná zo zákona, môže znamenať dostatočnú časovú rezervu na proaktívne opatrenia. Býva tiež dobrým zvykom a výhodou, ak sa zamestnancom vo výpovednej lehote poskytne rovno čas na hľadanie nového zamestnania. Bývalí zamestnanci, ktorí boli o zrušení svojho miesta včas upovedomení, sú zvyčajne nezamestnaní kratšie než zamestnanci, ktorí boli prepustení nečakane, a jestvujú tiež určité indície o kladnej korelácii medzi takýmto upovedomením a výškou mzdy uchádzača v novom zamestnaní. Výraznou pomocou môže byť tiež zasielanie personálu úradov práce do firiem, v ktorých sa ohlásilo rušenie pracovných miest, alebo dokonca priamo zriadenie kancelárie úradu práce v priestoroch firmy plánujúcej takého rušenie.

*... a významným predpokladom sú tiež celkovo
dobré fungujúce trhy práce*

Pomoc bývalým zamestnancom pri hľadaní nového miesta je výrazne jednoduchšia tam, kde jestvujú dobre fungujúce trhy práce. V tejto súvislosti je viac než kedykoľvek v minulosti dôležité zabezpečiť dostatočnú dynamiku trhov práce, a tiež, aby mali osoby v produktívnom veku dostatok príležitostí a dostatočnú motiváciu pracovať. Kvalitným východiskovým dokumentom v tomto úsilí by mala byť prepracovaná *Stratégia OECD v oblasti práce*, na ktorej aktualizácii sa v súčasnosti pracuje.

*Štátna politika by teda mala zohľadňovať
a riešiť náklady na prechod v súvislosti
s globalizáciou*

V zhrnutí možno povedať, že tvrdenia, podľa ktorých má byť globalizácia hlavnou príčinou problémov na trhoch práce, možno označiť za zveličené. Je však zároveň faktom, že proces prispôbenia sa otvoreným trhom a výhodám, ktoré tieto trhy prinášajú, si vyžaduje určité prechodné náklady. Štátna politika by sa mala zamerať práve na tieto náklady a riešiť ich konkrétnymi opatreniami štátnej politiky tak, aby sa zabezpečila primeraná kompenzácia osôb, ktoré prídu o miesto, a zároveň aby sa zvýšili ich šance sa znovu zamestnať. Ak sa nebudú v dostatočnej miere zohľadňovať a riešiť tieto dopady globalizácie na úrovni uľahčenia prechodu pre zamestnancov a ak sa v tejto súvislosti nezavedú už dlhšiu dobu potrebné reformy, môže to znamenať odliv podpory verejnosti politike voľného obchodu.

© OECD 2005

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/

