

OECD Employment Outlook – 2006 Edition: Boosting Jobs and Incomes

Summary in Slovak

Výhľad OECD v oblasti zamestnanosti – vydanie 2006: Posilnenie rastu pracovných miest a príjmov

Zhrnutie v slovenčine

V roku 1994 po dvoch desaťročiach rastúcej nezamestnanosti schválili krajiny OECD rozsiahly súbor odporučení pre politiku na zvýšenie výkonnosti trhu práce – Stratégiu OECD v oblasti práce. Po uplynutí desiatich rokov sa výzvy pre tvorcov politiky vo väčšine krajín OECD rozšírili. Pôvodná Stratégia v oblasti práce sa zameriavala hlavne na spôsoby, ako znížiť vysokú a pretrvávajúcu nezamestnanosť. V mnohých krajinách je táto úloha stále dôležitá a nedoriešená, kľúčovou prioritou sa však stáva odstraňovanie bariér účasti na trhu práce, ktorej naliehavosť vzrástla následkom potreby obmedzenia nepriaznivých dôsledkov starnutia populácie. Ďalšou kľúčovou výzvou je zaistiť, aby ľudia a podniky dokázali využiť a prispôsobiť sa zmenám, ktoré prináša technologický pokrok a globalizácia.

Táto správa skúma nové dôkazy v súvislosti s politickými opatreniami na zvyšovanie výkonnosti trhu práce. Služi ako analytický podklad pre preformulovanú Stratégiu OECD v oblasti práce, predloženú v sprievodnej správe politiky s názvom „Posilnenie rastu pracovných miest a príjmov: Úlohy pre politiku po prehodnotení Stratégie OECD v oblasti práce“. Druhá zmienená správa obsahuje prepracovaný súbor odporúčaných politických opatrení, ktorých úlohou je usmerniť potrebné reformy.

Kľúčovú úlohu vyplývajúcu z tejto štúdie predstavuje skutočnosť, že pre výkonnosť trhu práce je nevyhnutné stavať na štyroch pilieroch, ktorými sú stanovenie vhodnej makroekonomickej politiky; odstránenie prekážok účasti na trhu práce a hľadania zamestnania; prekonávanie prekážok na trhu práce a produktov v rámci dopytu po pracovných silách; a podpora rozvoja kvalifikácie a schopností pracovných síl.

Vyrovnaná makroekonomická politika posilňuje výkonnosť trhu práce

Podľa výsledkov našej empirickej analýzy prispieva k udržiavaniu ekonomického rastu a zamestnanosti vyrovnaná správa makroekonomickej politiky. Cenová stabilita a vyrovnaný rozpočet znižujú reálne úrokové sadzby. Tieto následne stimulujú investície a produktivitu práce a pripravujú pôdu pre vyššie mzdy a zamestnanosť. Nízke reálne

úrokové sadzby môžu tiež stimulovať inováciu a predstavovať tak ďalší potenciálny prínos pre produktivitu práce a zamestnanosť. Ako sa rozoberá nižšie, makroekonomická politika zohráva dôležitú úlohu v rámci podpory ekonomickej stability a pomáha urýchliť prínosy zo štrukturálnych reforiem.

Odstraňovanie prekážok účasti na trhu práce a pri hľadaní zamestnania

Daňové reformy a reformy sociálneho zabezpečenia sa spoločne s rozumne navrhnutou „aktivačnou“ politikou preukázali ako účinné prostriedky na zvýšenie účasti na trhu práce. Aby však takéto reformy neboli príliš nákladné pre štátnu pokladňu, musia byť správne navrhnuté a zavedené.

Jedným zo spôsobov na posilnenie pracovných stimulov je zníženie výšky a trvania podpory. Nové dôkazy však taktiež naznačujú, že rozumne navrhnutá a účinne zavedená „aktivačná“ politika môže pomôcť pri obmedzovaní takýchto účinkov odrádzajúcich od práce a zlepšiť šance na opätovné zamestnanie nezamestnaných, pričom sa dosiahnu sociálne ciele. Aktivačná politika zahŕňa opatrenia riadené prostredníctvom účinných a dostatočne podporovaných verejných služieb zamestnanosti. Úlohou týchto opatrení je povzbudzovať nezamestnaných k aktívnemu hľadaniu práce. Účinnú aktivačnú politiku predstavuje zmes metódy cukru a biča, ktorú možno sprostredkovať cez verejné alebo súkromné služby zamestnanosti určených na zaistenie podporovania nezamestnaných pri hľadaní práce a zároveň na zaistenie toho, aby si prácu skutočne aktívne hľadali. Možno ich doplniť reformami daňových úľav vrátane podpory zamestnaných, čím sa zvýšia finančné stimuly na prácu a zmierni sa chudoba zamestnaných.

Takýto prístup sa v niektorých krajinách rozširuje na iné druhy podpôr v nezamestnanosti, napríklad nemocenské dávky, podpora postihnutých, sociálna pomoc a podpora rodín s jedným rodičom. Toto je podstatné. V niektorých krajinách skutočne išlo zvýšenie počtu ľudí na takýchto druhoch podpôr ruka v ruke s pokrokom v rámci znižovania nezamestnanosti. Rovnakým spôsobom krajiny upravujú dôchodkové systémy tak, aby boli pracovníci motivovaní pracovať dlhšie, keďže aj dlhšie žijú.

Politika orientovaná na rodinu, ktorá zahŕňa prvky ako existenciu podpory detskej starostlivosti a odstraňovanie prekážok zamestnania na čiastočný úväzok, môže uľahčiť účasť určitých skupín a podporovať prechod zo sociálnej starostlivosti do práce.

Prispôsobenie predpisov o zamestnanosti a o stanovovaní miezd a podpora konkurencie na trhu produktov

Účasť na trhu práce posilňujú daňové reformy a reformy sociálneho zabezpečenia. Rovnako dôležité je však aj to, aby politika umožňovala rozširovanie dopytu po pracovných miestach v takej miere, aby sa prispôbil vyššej ponuke.

Po prvé, opatrenia na podporu dohôd zahŕňajúcich flexibilnú pracovnú dobu a prácu na čiastočný úväzok – realizované na základe dohody medzi zamestnávateľmi a zamestnancami – môžu pomôcť pri zaisťovaní väčších možností pre pracovníkov

v súvislosti s harmonogramom práce a zároveň môžu podporiť účasť určitých skupín na trhu práce, napríklad mladých rodičov a starších pracovníkov.

Po druhé, príliš prísna legislatíva brzdí mobilitu práce, znižuje dynamickú efektívnosť ekonomiky a obmedzuje tvorbu pracovných miest. Naproti tomu inovačné cesty reforiem sa preukázali ako podnetné kroky vedúce k zvýšeniu dynamiky trhu práce a zároveň poskytujúce pracovníkom adekvátnu ochranu. Toto zahŕňa opatrenia na zvýšenie predvídateľnosti právnych postupov a tzv. „flexibilnú bezpečnosť“ – t.j. prístup, ktorý uľahčuje rozhodnutia o prijímaní a prepustení zamestnancov a zároveň poskytuje účinné služby zamestnanosti a finančnú podporu prepustených. Čiastočné reformy, napríklad zníženie ochrany pri zmluvách na dobu určitú a súčasne ponechanie ochrany pri trvalých zmluvách bez zmien, môžu zvýšiť mieru duality, prehĺbiť sociálne rozdiely a znížiť rast produktivity.

Po tretie, reálne mzdy by sa mali flexibilne meniť v závislosti od tlakov na stranách ponuky a dopytu. V tejto súvislosti správa poukazuje na to, že v porovnaní s vyjednávaním na úrovni sektorov vedie decentralizované aj centralizované vyjednávanie často k lepšej výkonnosti zamestnanosti. Súčasný vývoj naznačuje, že zákonom primerane stanovená výška minimálnej mzdy vo všeobecnosti nepodkopáva zamestnanosť. Zároveň však naznačuje aj to, že je nevyhnutné umožniť adekvátne zníženie pod túto úroveň v rámci miezd pre mládež a možno aj iných zraniteľných skupín. Minimálne mzdy môžu byť vhodným doplnkom podpôr zamestnaných a pomôcť tak k tomu, aby sa oplatilo pracovať pod podmienkou, že tieto podpory sú navrhnuté rozumne.

Po štvrté, jasne sa preukazuje, že vysoké dane z miezd a sociálne odvody výrazne znižujú zamestnanosť, a to obzvlášť medzi pracovníkmi s nízkou produktivitou. Daňová reforma podporujúca stimuly zamestnanosti slabšie platených pracovníkov by sa mala zaviesť ako súčasť vyrovnanej rozpočtovej a daňovej štruktúry, ktorá podporuje ekonomický rast.

Za posledné, pretrvávajúcim empirickým zistením je nepriaznivý vplyv protikonkurenčnej regulácie trhu produktov na zamestnanosť. Takéto postupy zamedzujú vytváraniu nových podnikov v sektoroch, ktoré majú vysoké predpoklady rastu. Vo všeobecnosti tieto postupy umelo udržiavajú vysoké ceny a znižujú tak priemerné reálne mzdy pre ekonomiku ako celok. Navyše, venovaním pozornosti legislatívnym bariéram a administratívnym prekážkam pri zakladaní nových firiem by sa zlepšilo podnikateľské prostredie.

Zaistenie správnej kvalifikácie pracovníkov môže pomôcť vytvoriť vyšší počet lepšie platených pracovných miest

Celoživotné vzdelávanie prispieva k vysokému ekonomickému rastu, znižuje chudobu a vyrovnáva rozdiely. Existujú jasné dôkazy, že vyškolení pracovníci majú lepšie predpoklady na zamestnanie ako tí, ktorí vzdelanie nedostali. Školenia tiež podporujú prechod z dočasnej práce na trvalé zamestnanie. Prístup k školeniam je však medzi dospelú pracovnú silu rozdelený vo všetkých krajinách veľmi nerovnomerne: ľudia s nižším vzdelaním a kvalifikáciou sa na školeniach zúčastňujú oveľa menej.

Politika celoživotného vzdelávania by mala ako prvé zaistiť správne fungovanie trhu so školeniami. V tejto súvislosti môžu byť veľmi nápomocné správne navrhnuté systémy na rozpoznávanie schopností, poradenstvo pre kariéru, informácie o obsahu a výsledku ponúkaných kurzov a monitorovanie činnosti školiteľov.

Pri investovaní do schopností pracovníkov existujú aj finančné a časové obmedzenia. V protiklade so špecifickým vzdelávaním pre individuálnu firmu nemusí mať táto dostatočnú finančnú inšpiráciu na investovanie do všeobecného vzdelávania svojich pracovníkov – aj keď by to mohlo byť užitočné pre ekonomiku ako celok. V tejto oblasti je potrebný ďalší výskum. Podľa zistení je však verejná podpora efektívnejšia vtedy, keď sa doplní príspevkom od jednotlivých príjemcov alebo firiem, t.j. keď existuje prvok spolufinancovania školení. Časové obmedzenia môžu znížiť školenia v rámci dovoleniek, a to obzvlášť v prípade znevýhodnených skupín. Vo všeobecnosti môže úspešnosti programov napomáhať aktívne angažovanie sociálnych partnerov do schémy a realizácie politiky celoživotného vzdelávania.

Interakcia a súčinnosť medzi oblast'ami politiky a úlohou makroekonomickej politiky

Pri určovaní výkonnosti trhu práce zohráva dôležitú úlohu interakcia medzi makroekonomickými otrasmi (napríklad zmeny v raste produktivity a zvyšovanie ceny ropy) a usporiadaním štrukturálnej politiky.

Otrasy postihujúce celú ekonomiku môžu významne ovplyvniť ostatné politické opatrenia a negatívne pôsobiť na pracovné miesta. Preto je dôležité vyhýbať sa nadmerným makroekonomickým výkyvom a zmierňovať takéto nepriaznivé otrasy. V tejto súvislosti by mala byť nápomocná orientácia na stabilitu peňažnej politiky, ktorá sa často formuluje ako explicitné alebo implicitné inflačné ciele a ktorá sa ujala vo väčšine krajín OECD. Dôležitú úlohu pri stabilizácii celkového dopytu zohráva aj rozpočtová politika prostredníctvom vstavaných pravidiel (automatických stabilizátorov) a potenciálne aj prostredníctvom voľne uvážených zmien v rámci výdavkov a zdanenia, pričom sa však preukazuje, že takéto zmeny nemusia priniesť očakávané výsledky. Rozpočtová stabilizácia je obzvlášť dôležitá v krajinách, ktoré nemajú národnú peňažnú politiku. Aby však rozpočtová politika mohla v rámci stabilizácie zohrávať dôležitú úlohu, musia byť k dispozícii vyrovnané celkové verejné financie. Toto bohužiaľ za posledné roky neplatilo v mnohých krajinách OECD.

Rast zamestnanosti prostredníctvom reforiem trhu práce a produktov môže posilniť aj makroekonomická politika s orientáciou na stabilitu. Peňažná a rozpočtová politika môže byť potrebná na vyhovenie vyššiemu potenciálu ponuky v ekonomike, ktorý vyplýva zo štrukturálnych reforiem, a na následné dosiahnutie makroekonomickej stability. Tieto ciele sa takto môžu dosiahnuť skôr, ako keby sa úpravy prenechali trhom samotným. Zabránením nadmernému odklonu celkového dopytu od celkovej ponuky sa tiež môže dosiahnuť pozitívnejšie vnímanie reforiem populáciou.

Súbory politických opatrení

Skúsenosti z minulých dvoch desaťročí ukazujú, že neexistuje jedna kombinácia politických opatrení a ustanovení na dosiahnutie a udržanie dobrej výkonnosti trhu práce. V niekoľkých úspešných krajinách sa spája nízka úroveň sociálnej podpory s obmedzeným zdanením na financovanie tejto podpory a s miernou legislatívou na ochranu zamestnanosti. V týchto krajinách nezohrávajú podstatnú úlohu kolektívne zmluvy. Výsledkom je vysoká zamestnanosť nízke výdavky pre štátnu pokladňu, zároveň však aj relatívne vysoké rozdiely v oblasti príjmov. Iné úspešné krajiny, ktoré sú charakteristické vysokým dôrazom na koordinované kolektívne vyjednávanie a sociálny dialóg, poskytujú veľkorysé sociálne zabezpečenie. Ľudí hľadajúcich prácu však aktivujú poskytovaním príležitostí na vzdelávanie a iných aktívnych programov trhu práce. Tieto krajiny majú v porovnaní s inými úspešnými krajinami prísnejšie predpisy o zamestnanosti. Dosiahli vysokú zamestnanosť a nízke rozdiely v oblasti príjmov, nákladové zaťaženie ich rozpočtu je však vysoké.

Spoločným prvkom dvoch rozdielnych súborov opatrení je dôraz na makroekonomickú stabilitu a silná konkurencia na trhu produktov. Väčšina úspešných krajín navyše poskytuje výraznú podporu pri hľadaní práce.

Štyri piliere prepracovanej stratégie je potrebné zaviesť spôsobom, ktorý je v súlade s národnými ustanoveniami a postupmi. Voči zavádzaniu niektorých z odporúčaných opatrení môže vznikáť výrazný odpor, keďže náklady sa budú sústreďovať na konkrétne a dobre organizované skupiny, pričom podpora bude rozptýlenejšia a poskytovaná neorganizovaným skupinám. Náklady budú navyše zjavné v prvotných fázach reformy, pričom prínosy sa zhmotnia až neskôr.

Problémy so zavádzaním však nemôžu byť ospravedlnením pre nečinnosť. Výsledkom nečinnosti bude pokračovanie slabej výkonnosti trhu práce a zlyhanie pri využití potenciálu na zvyšovanie životnej úrovne v čase, keď sa táto úroveň bude znižovať následkom starnúcej populácie. Úspechy dosiahnuté v niektorých krajinách v priebehu posledného desaťročia ukazujú to, čo je možné dosiahnuť pri existencii dostatočnej politickej vôle pre reformy.

© OECD 2006

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 94 53

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

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

