

Špecifiká politik zamestnanosti vo vybraných krajinách Európskej únie

Herta GABRIELOVÁ – Vilma JURÍČKOVÁ – Rudolf KOSTOLANSKÝ –
– Ján KOŠTA – Peter STANEK*

Úvod

Ak chceme hovoriť o jednotlivých národných politikách riešenia nezamestnanosti v krajinách Európskej únie, je potrebné zdôrazniť, že každá krajina sa nachádza v špecifických podmienkach, má svoje tradície a svoje spoločenské hodnoty. Neexistujú všeobecne platné koncepcie. Modely alebo systémy nemožno preto kopírovať. A tak v každej krajine dochádza k osobitnému mixu, ktorý kombinuje prvky aktívnej a pasívnej politiky zamestnanosti, ale zároveň kombinuje aj rôzne formy nástrojov na sflexibilnenie trhu práce, na zvýšenie tvorby nových pracovných miest, na podporu podnikania atď. Preto by nebolo účelné hľadať či konštruovať univerzálny model politiky zamestnanosti. Aj keď určité globálne či celoeurópske odporúčania boli zapracované do jednotlivých národných politik zamestnanosti, je ťažké odhadnúť mieru ich vplyvu na úspešnosť týchto národných politik.

Je dosť obťažné hodnotiť jednotlivé nástroje z hľadiska ich rôzneho použitia v jednotlivých krajinách, a takisto je dosť problematické hodnotiť možnosti využitia týchto nástrojov v slovenských podmienkach. Preto je logickejšie porovnať možný mix nástrojov, používaný v jednotlivých krajinách a podmienkach, ktoré k tomuto mixu prispeli, s možnosťami a podmienkami Slovenskej republiky.

1. Dve koncepcie znižovania nezamestnanosti v Európe

Za krajiny EÚ úspešné v znižovaní nezamestnanosti sa považujú Dánsko, Veľká Británia a Holandsko. Uplatňujú sa v nich dve rozdielne koncepcie.

Trhová orientácia, ktorá sa uplatňuje v Anglicku, je analogická koncepcii USA. Vyznačuje sa malou úlohou odborov pri tvorbe miezd, pracovnými dohodami prevažne na podnikovej alebo individuálnej úrovni, mzdovými diferenciami a nevýraznou ochranou pred výpoveďou. Flexibilita trhu je preto vysoká.

* Ing. Herta GABRIELOVÁ, CSc. – PhDr. Vilma JURÍČKOVÁ, CSc. – PhDr. Rudolf KOSTOLANSKÝ – Ing. Ján KOŠTA, CSc. – Ing. Peter STANEK, CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

Druhá, *korporatívna a konsenzuálna* koncepcia sa uplatňuje najmä v Dánsku a v Holandsku. Vyznačuje sa vysokým stupňom organizovanosti v odboroch, nízkymi mzdovými diferenciami, vysokými výdavkami na politiku trhu práce, ktoré sa odrážajú aj vo vysokých náhradách za mzdu pri nezamestnanosti.

Obe skupiny krajín dosahujú vysokú mieru flexibility. Holandsko prostredníctvom vysokého podielu čiastkových pracovných úväzkov (36 %), Dánsko prostredníctvom nízkej ochrany pred výpoveďou a možnosťou vyvíjať tlak na nezamestnaných prijať zamestnanie alebo účasť na vzdelávaní. Spoločensky sa tento tlak na flexibilitu akceptuje najmä preto, lebo náhrady za mzdu v prípade nezamestnanosti sú pomerne vysoké. V Dánsku existuje napríklad inštitút „dočasné prepustenie“, ktoré zamestnávateľom umožňuje – čo je dôležité najmä pre malé a stredné podniky – pružne reagovať na výkyvy objednávok; dočasné prepustenie a znovuzamestnávajúce tvorí až 40 % prílevu a odlevu nezamestnaných a 16 % celkovej nezamestnanosti; zamestnávateľia majú iba malé náklady s prepustením; mzdové vyrovnanie sa obmedzuje na prvé dva dni nezamestnanosti.

Pre úspech na trhu práce je dôležitý široký národohospodársky prístup. Skúsenosti ukazujú, že reformy musia byť koordinované a zosúladené s finančnou a so sociálnou politikou. Izolované čiastkové reformy prinášajú v najlepšom prípade čiastkové úspechy (len v niektorých oblastiach, alebo len dočasné). Nadmerné subvencovanie zamestnanosti istých cieľových skupín môže napríklad viesť k vytlačaniu iných skupín a zamestnanosť sa celkove nezvyší.

Pre investície a spotrebu sa vytváral priaznivý rámec prechodnou deficitnou finančnou politikou a expanzívnu menovou politikou. Až po zlepšení hospodárskej situácie sa pristúpilo ku konsolidácii verejných financií. V takmer všetkých krajinách nachádzame na začiatku obratu finančnopolitický impulz, napríklad zníženie priamych daní. Len čiastočne sa použilo vyrovnanie v podobe zvýšenia DPH (dane z pridanej hodnoty) alebo zavedenia ekologických daní ako napríklad v Dánsku a v Holandsku.

Významným faktorom je liberalizácia trhov tovarov a služieb. V Anglicku napríklad privatizácia spočiatku znížila zamestnanosť v dôsledku zoštíhlenia predtým štátnych podnikov.

Svoju úlohu pri tom zohrávajú aj decentralizované systémy tvorby miezd, ktoré lepšie zohľadňujú regionálnu a podnikovú situáciu. V trhovno orientovaných ekonomikách je to prirodzené. Pracovné zmluvy sa tu uzatvárajú na podnikovej alebo individuálnej úrovni. Aj v štátoch ako Holandsko a Dánsko, kde tarifné vyjednávania majú silnú pozíciu, sa postupne zaviedli flexibilnejšie postupy zamerané na lepšie zohľadnenie lokálnych alebo podnikových potrieb. Moderované zvýšenia miezd prispeli v týchto krajinách k zvýšeniu zamestnanosti. Reálne mzdy zostali v prvej polovici 90. rokov v Dánsku stabilné, v Holandsku sa v danom päťročí zvýšili o 3,3 %, vo Veľkej Británii o niečo menej.

Nízkymi nepriamymi pracovnými nákladmi sa znížili náklady na prácu. Nízke príspevky znamenajú, pravda, aj nízke nároky, resp. sociálny systém sa musí čiastočne alebo úplne financovať z daní ako napríklad v Dánsku. Existujú rozdielne prístupy k funkcii sociálneho zabezpečenia. V anglosaských krajinách ide len o základné zabezpečenie pre prípad núdze, v kontinentálnej Európe prevažuje princíp, že v prípade rizika (napr. nezamestnanosti) je prinajmenej na isté obdobie potrebné udržať porovnateľnú životnú úroveň.

Potrebná je aj určitá miera mzdového rozpätia. Rozdiely medzi sledovanými krajinami sú z tohto hľadiska veľké. Je charakteristické, že krajiny ako Veľká Británia s výraznými regionálnymi, štruktúrnymi a vzdelanostnými rozdielmi vykazujú vysoké mzdové diferencie, čo prispieva k rastu zamestnanosti. V danom prípade však môže vzniknúť fenomén „chudoba pri práci“, ktorý postihuje najmä nízkokvalifikované skupiny pracovných síl. V iných európskych krajinách sa s cieľom zlepšiť zamestnanosť nízkokvalifikovaných pracovníkov redukovali odvody na sociálne zabezpečenie.

Rozdiely sú aj v poskytovaní podpory v nezamestnanosti. Vo Veľkej Británii sa pohybuje na úrovni 25–35 % poslednej mzdy a poskytuje sa maximálne 26 týždňov. Je tu preto veľký tlak prijať z existenčných dôvodov aj málo platenú prácu (nie je teda spoločensky dehonostujúce, ak aj vyššie kvalifikovaná pracovná sila prijme dočasne podradnú prácu). V mnohých európskych krajinách však jednoduché pracovné miesta boli racionalizáciou vytlačené z regulárneho pracovného trhu a nachádzajú sa v súčasnosti v šedej ekonomike.

2. Vývoj zamestnanosti a nezamestnanosti v Nemeckej spolkovej republike

Ukazuje sa, že výraznému sflexibilneniu nemeckého trhu práce bráni niekoľko faktorov.

Prvým z nich je relatívne rigidný právny systém, ktorý v podstate nesflexibilňuje podmienky na trhu práce. Veľká časť aktívnej politiky zamestnanosti je orientovaná na rekvalifikácie, pričom reálny efekt umiestnenia pracovníkov po rekvalifikácii sa dostatočne neanalyzoval.

Druhým faktorom sú vysoké sociálne odvody a odvody do povinných verejnoprávných fondov. Nemožno však hovoriť len o čistých mzdových nákladoch na pracovníka, pretože v podstate 36 % zo mzdových nákladov predstavujú ďalšie náklady, to znamená náklady na oblasť zdravotného poistenia, dôchodkového poistenia, sociálneho poistenia atď. Dnes sa všeobecne konštatuje, že veľmi vysoká úroveň platieb do poisťovních systémov (teda druhotné mzdové náklady) je jednou z kľúčových bariér pri ochote vytvárať nové pracovné miesta a pri ochote prijímať nových pracovníkov v krajinách Európskej únie.

Ukazuje sa, že prechod na sflexibilnený pracovný trh, prechod na sflexibilnený systém platieb do poisťných fondov (vrátane zníženia povinného percenta) je viazaný aj na celkovú zmenu daňovej sústavy. Otázkou však je, či je takáto zmena daňovej sústavy možná v krátkodobom horizonte a či je možné len flexibilitnejším systémom platieb do poisťných fondov dosiahnuť novú tvorbu pracovných miest.

Rozvoj kapitálového trhu (taký, ako prebieha v USA a o aký sa začína snažiť Európska únia) umožní vytvoriť aj v podmienkach Nemecka podstatne vhodnejší prístup ku kapitálovým zdrojom cez kapitálový trh, a teda zvýšiť a posilniť úlohu malých a stredných podnikov pri tvorbe nových pracovných miest.

S tým súvisí aj nevyhnutnosť domyslieť celkovú zmenu systému platieb do poisťných fondov, pripoist'ovacích systémov (do ktorých platí pracovník aj zamestnávateľ), ako i doriešiť systém platieb do poisťných fondov v nadväznosti na prechod pracovníka od jedného zamestnávateľa k druhému.

Preto sa v celom rade krajín pripravuje (alebo je už prijatá) legislatíva, umožňujúca zvýšiť kapitálovú flexibilitu a tým aj ochotu pracovníkov meniť pracovné miesto práve vo väzbe na zjednodušenie poisťných systémov a platieb do nich.

V Nemeckej spolkovej republike sa prevažná časť nových pracovných miest stále vytvára v oblasti tradičných priemyselných odvetví, i keď pokles v agrokomplexe je analogický vývoju v USA či vývoju v niektorých ďalších vyspelých krajinách. Na druhej strane, vývoj služieb je koncentrovaný skôr na služby pre obyvateľstvo než na služby pre výrobnú sféru. To v konečnom dôsledku znamená, že síce dochádza k rozvoju sektora služieb, no jeho multiplikačný efekt pre posilnenie vlastnej produkčnej zložky ekonomiky je nižší ako v Spojených štátoch amerických.

Problémom v Nemecku je aj pomerne rozsiahly objem čiernej a šedej práce. Celkovo sa odhaduje, že v krajinách Európskej únie ročne pracuje v čiernej a šedej ekonomike viac ako 35 miliónov pracovníkov. Nemecko osobitne bolo roky známe nedostatkom pracovníkov a v nadväznosti na to aj vysokým ilegálnym i legálnym importom *gastarbeitrov* predovšetkým z Juhoslávie, Turecka a z niektorých ďalších krajín. Fenomén čiernej a šedej práce na jednej strane pomáhal významne dynamizovať produktivitu práce (čo napokon priznávajú aj spolkové úrady v Nemecku, ktoré odhadujú podiel nelegálnej práce na tvorbe hrubého domáceho produktu v Nemecku v rozsahu viac ako 16 %), a na strane druhej vytváral výrazný tlak na samotný oficiálny trh práce.

Ak v Nemecku existoval pomerne rozsiahly objem legálnych a pololegálnych pracovníkov zo zahraničia, je zrejmé, že značná časť pracovníkov domácej proveniencie nebola ochotná prijímať niektoré kategórie práce, resp. prijímať niektoré miesta s minimálnymi alebo veľmi nízkymi mzdovými tarifami. To v konečnom

dôsledku znamenalo, že preferovali radšej prijímanie podpory v nezamestnanosti, ktorá – vzhľadom na svoju výšku, vzťah k minimálnej mzde, dĺžku pobrania – vytvárala dostatočný priestor na stimuláciu zostať mimo pracovného procesu.

Ďalším špecifickým fenoménom, platným nielen pre Nemecko, ale aj pre iné krajiny Európskej únie, je skutočnosť, že síce formálne došlo k uzákoneniu odchodu do dôchodku vo veku 65 rokov, no v kategórii 60–65-ročných v skutočnosti pracuje už zhruba iba tretina potenciálnych pracovníkov, kým ostatní využívajú možnosť skoršieho odchodu do dôchodku či vlastných dôchodkových poistných systémov atď. Z toho vyplýva, že uvedené opatrenie neprinieslo ani ekonomický, ani sociálny efekt. Naopak, spôsobilo prehlbenie problémov na trhu práce, vzhľadom na vekovú štruktúru, a ďalšiu ochotu zamestnávať v segmente čiernej alebo šedej ekonomiky.

Ukazuje sa, že fenomén čiernej práce je jeden z veľmi významných faktorov zasahujúcich do flexibility pracovného trhu.

Exekutíva kancelára G. Schrödera, ale už aj kancelára H. Kohla, sa rozhodla s cieľom sflexibilnenia pracovného trhu uskutočniť predovšetkým nasledujúce opatrenia:

- delené pracovné miesta, pričom rozsah delených pracovných miest sa postupne zvýšil na 12 % z celkového počtu pracovných miest,
- prácu doma, známu ako „Telezeitarbeit“,
- zamestnávanie pracovníkov na dobu určitú.

V snahe udržať pracovné miesta sa spolková vláda vždy angažovala v prípade problémov veľkých zamestnávateľov (či už to boli lodenice Vulkan v Brémach, alebo koncern Holzmann). Išlo pritom buď o formu postupného spomaľovania prepúšťania pracovníkov (ak sa firma ocitla v kríze), o poskytnutie finančných prostriedkov na konsolidačné programy pre danú firmu (prípady brémskych lodeníc), alebo o priamu formu finančnej spoluúčasti pri sociálnych kompenzáciách pracovníkom, ktorých miesta nebolo možné udržať a boli prepustení v rámci masového prepúšťania.

Ukazuje sa, že v podmienkach Nemecka kritickou masou, na ktorú reaguje spolková vláda v Nemecku, je úroveň ohrozenia približne niekoľko tisíc (3–5 tisíc) pracovných miest. Samozrejme, veľké podniky to vedú, a preto v mnohých prípadoch dochádza aj k určitému tlaku veľkých zamestnávateľov na spolkovú vládu, aby získali subvencie alebo priame finančné prostriedky na udržanie pracovných miest.

Spolupráca spolkovéj vlády a podnikateľských zväzov v Nemecku je dlhoročne známa. Dochádza tu v podstate k trom formám podpory na účely udržania pracovných miest. Sú to:

• subvencie na tvorbu a udržanie nových pracovných miest • rozšírenie daňových zvýhodnení pri odpočítateľných položkách; ak napríklad predtým odpočítateľné položky bolo možné viazať iba v prípade, že dotyčný zamestnanec mal dve deti a viac, úprava roku 1996 znamenala, že všetky tieto blokačné mechanizmy na daňové úľavy sa odstránili • novoupravovaný daňový systém z roku 1999 v podstate dospel k novým odpočítateľným položkám pri tvorbe zdaňovacieho základu, čo vytvára nielen väčší príjem pre jednotlivé kategórie pracovníkov, ale postupne začína vytvárať priestor aj na zníženie platieb zamestnávateľov do poisťných fondov.

Nemecko ako jedna z prvých krajín EÚ začína uvažovať o radikálnom obmedzení platieb zamestnávateľov do poisťných fondov, a tak rozvinúť americký systém plnej individuálnej zodpovednosti za dôchodkové, zdravotné, nezamestnanecké pripoistenie platbou daného pracovníka. To znamená, že možno očakávať postupné sflexibilnenie pracovného trhu s parametrami charakteristickými pre americký prístup.

Pre Nemecko, ale v podstate aj pre celú Európsku úniu platí niekoľko významných odporúčaní:

- podpora tvorby nových pracovných miest;
- maximálna podpora podnikania;
- rozvoj samozamestnávania;
- rozvoj vzdelávacích systémov a snahy viazať čo najväčšiu časť populácie dlhší čas vo vzdelávacom procese; tým sa jednak zvýši ich profesná flexibilita po zaradení do pracovného procesu, a zároveň sa zníži tlak nových zdrojov pracovných síl na pracovný trh.

Situácia v Nemecku a v Európskej únii vôbec je navyše komplikovaná vekovou skladbou obyvateľstva. Postupne (zhruba v horizonte 5–7 rokov) dochádza k vysokému nárastu nedostatku pracovných síl (odchodom pracovníkov spĺňajúcich nárok odchodu do dôchodku). O potrebe niekoľko desiatok miliónov imigrantov, ktorí by nastúpili do pracovného procesu a kompenzovali pokles populačnej dynamiky vlastných materských krajín, sa dnes diskutuje i na úrovni OSN a OECD.

V Nemecku k tomu pristupuje ešte pomerne rozsiahly nedostatok pracovných síl vo väzbe na proces vybudovania informačnej spoločnosti, rozvinutia infraštruktúrnych systémov a niektoré ďalšie skutočnosti, predovšetkým v odvetviach informatiky, telekomunikačných systémov, softvérového inžinierstva. Nedostatok odborníkov len v oblasti informatiky sa dnes odhaduje na 80–100 tisíc. Preto spolková vláda Nemecka pristúpila k podstatnému spružneniu možnosti zamestnávania predovšetkým zahraničných pracovníkov. Dosiahla sa dohoda s odborovými zväzmi o tom, že pri zamestnávaní zahraničných pracovníkov nepôjde

o zamestnávanie na dobu 10 rokov, ale len na dobu 5 až 7 rokov. Zamestnávanie zahraničných pracovníkov je však viazané na určité dohodnuté mzdové tarify tak, aby neboli ohrození nemeckí pracovníci.

Ukazuje sa, že prílev imigrantov môže na jednej strane veľmi výrazne zasiahnuť do celkového spružnenia trhu práce, ale je tu aj hrozba určitého rizika zachovania rigidných štruktúr trhu práce.

Veľmi výrazným javom, ktorý sa začína objavovať v krajinách Európskej únie, no v Nemecku zatiaľ neexistuje, je postupné privatizovanie služieb zamestnanosti. Napríklad v Holandsku, v Belgicku alebo vo Veľkej Británii prevažnú časť služieb zamestnanosti začína vykonávať privátna sféra, prípadne štátne orgány služieb zamestnanosti si najímajú na zamestnávanie pracovníkov súkromné sprostredkovateľské agentúry. Ukazuje sa, že zamestnávanie cez takéto súkromné sprostredkovateľské služby veľmi výrazne zvýšilo počet novoumiestnených pracovníkov napríklad vo Veľkej Británii alebo v Holandsku a prispelo k výraznému zníženiu nezamestnanosti. Osobitne pre Veľkú Britániu platí, že záujemcovia o prácu sú ochotní v oveľa väčšej miere prijímať prácu aj za podstatne nižšiu mzdu, ako bola mzda v poslednom zamestnaní. Tento jav je zatiaľ v podmienkach Nemecka skôr ojedinelý. Tu je skôr ochota prijímať formy delených pracovných miest, zamestnávania pracovníkov na dobu určitú či niektoré iné formy sflexibilnenia tradičných foriem zamestnávania. Politika delených pracovných miest, ktorú v Nemecku prijali v rokoch 1994 až 1996, sa však ukázala podstatne efektívnejšia ako plošné formy skrátenia pracovného času.

3. Španielsko – extrémny prípad riešenia problémov nezamestnanosti

Španielsko v rámci EÚ predstavuje krajinu, ktorá prekonala závažné ekonomické a politické problémy a zlomy. V roku 1960 po dvoch dekádach ekonomickej a politickej izolácie naštartovala ekonomický rast porovnateľný s niektorými juhoázijskými ekonomikami konca 80. rokov. V rokoch 1961–1974 priemerný ročný rast HDP bol 6,8 %. Tento úspech bol dôsledkom kombinácie viacerých faktorov: liberalizácie obchodu v Európe, rastu zahraničného obchodu a rozvoja turizmu. Španielsko sa stalo desiatou najpriemyselnejšou krajinou na svete.

Je preto určitým paradoxom, že v nasledujúcich dvoch dekádach sa Španielsko dostalo na výrazne nižšie priečky dynamiky hospodárskeho rozvoja. Koncom 80. rokov miera inflácie dosiahla 24 %, rast HDP v roku 1981 bol dokonca negatívny a nezamestnanosť v roku 1985 bola najvyššia v Európe (tab.1). Táto situácia nastala v dôsledku politickej a ekonomickej krízy spojenej s ťažkosťami prechodu k demokracii. Situácia sa ešte skomplikovala v dôsledku energetickej závislosti Španielska, deficitu platobnej bilancie, a navyše niektoré odbory spracovateľského priemyslu (železo a oceľ, lodiarstvo a iné) postihla medzinárodná kríza.

Všetky tieto faktory mali katastrofálny vplyv na zamestnanosť. Miera ekonomickej aktivity v Španielsku je najnižšia zo všetkých krajín EÚ a predstavuje len 58 % populácie v produktívnom veku. Problém nezamestnanosti v Španielsku sa prejaví ešte vypuklejšie, ak ho porovnáme s inými ekonomickými oblasťami, konkrétne s EÚ a USA. Tu možno identifikovať črty spoločné s týmito krajinami, ako aj tie, ktoré Španielsko od nich diametrálne odlišujú.

Kým nezamestnanosť v USA v rokoch 1970–1994 sa pohybovala medzi 5–6 %, v Európe rástla a v Španielsku v roku 1994 dosiahla až 24 %. Z ďalšieho porovnania vyplýva, že kým rast HDP bol vo všetkých troch ekonomických oblastiach podobný, okolo 2–2,2 % za rok, vývoj zamestnanosti zaznamenal odlišné hodnoty: v USA rástla o 1,6 % ročne, v EÚ o viac ako 0,5 % ročne a v Španielsku klesala o 0,4 % ročne. Okrem toho Španielsko má spomedzi krajín EÚ najvyšší podiel nezamestnaných mladých ľudí (15–24 rokov), ktorý predstavuje až 40 % populácie tejto vekovej kategórie. Ďalším alarmujúcim faktorom je rozsah dlhodobej nezamestnanosti – až 50 % z celkového počtu nezamestnaných tvoria v Španielsku dlhodobo nezamestnaní.

Nemenej závažný je fakt týkajúci sa pracovných miest. Španielska ekonomika má nielen nízku výkonnosť v oblasti tvorby nových pracovných miest, ale od roku 1970 sa začal proces zániku pracovných miest najmä v súkromnom sektore a tým paralyzoval aj verejný sektor. Kým počet pracovných síl sa zvýšil za obdobie 30 rokov viac ako o 3,5 mil. osôb, celková zamestnanosť sa zvýšila iba o 100 tis. osôb. Vytvorilo sa iba 3 tis. pracovných miest za rok.

Tabuľka 1

Základné makroekonomické údaje za Španielsko (v %)

Rok	Inflácia	Nezamestnanosť	Rast HDP
1977	24.50	5.70	2.80
1978	19.80	7.50	1.40
1979	15.70	9.20	0.00
1980	15.60	11.80	1.20
1981	14.50	14.40	-0.70
1982	14.40	16.30	1.50
1983	12.20	17.80	2.20
1984	11.30	20.30	1.40
1985	8.80	21.60	2.60
1986	8.80	21.20	3.20
1987	5.20	20.50	5.60
1988	4.80	19.50	5.10
1989	6.81	17.20	4.90
1990	6.72	16.20	3.60
1991	5.95	16.40	2.20
1992	5.90	18.40	0.70
1993	4.60	22.70	-1.20
1994	4.70	24.10	2.20
1995	4.69	22.90	2.70
1996	3.60	22.20	2.34
1997	2.00	20.80	3.84
1998	1.90	18.80	3.96
1999	2.75	15.90	3.75

V čom spočívajú príčiny tohto nežiaduceho stavu na španielskom trhu práce? Jednoznačná odpoveď na túto otázku neexistuje, naopak, odpovede na ňu sú často veľmi rozdielne.

Jedno stanovisko je, že vysokú nezamestnanosť nemožno vysvetliť ani mierou ekonomickej aktivity, ani rastom populácie. A práve Španielsko je toho príkladom. Na rozdiel napríklad od Švédska s veľmi vysokou mierou ekonomickej aktivity a nízkou nezamestnanosťou, Španielsko je druhým, pochopiteľne, tým negatívnym extrémom, keďže sa vyznačuje nízkou mierou ekonomickej aktivity a vysokou nezamestnanosťou.

Určitú úlohu tu zohráva i trend spojený s prudkým zvýšením verejných výdavkov. Štruktúrne rigidity hlavných segmentov španielskeho trhu tovarov sú ďalšou príčinou rigidného trhu práce.

Expanzívna finančná politika vedúca k značným deficitom verejných financií a z nich vyplývajúcej vládnemu dlhu má negatívny vplyv najmä na tvorbu pracovných miest. Verejné výdavky financované prostredníctvom verejného dlhu permanentne pôsobili na úrokové sadzby. Nadmerne expanzívna finančná politika má teda pre krajinu skôr kontraproduktívny efekt.

Reštrukturalizácia španielskeho poľnohospodárstva tiež spôsobila pokles pracovných miest, ktorý sa odhaduje až na 3,2 mil. Stále však ostáva otvorená otázka, ktoré faktory blokujú tvorbu nových pracovných miest v poľnohospodárstve.

Nezanedbateľný je aj sociálno-psychologický faktor – v Španielsku len relatívne malá časť nezamestnanej populácie si želá pracovať. Počet neschopných zapojiť sa do produkčného procesu, a to tým menej, čím dlhšie sú nezamestnaní, je enormne vysoký. To je tiež jeden z dôvodov, prečo takmer polovica Španielov v produktívnom veku nemá zamestnanie. Taktiež nedostatok súťaživosti na trhu práce nepriaznivo pôsobí na zamestnanosť. K tomu významnou mierou prispieva i vysoko ochranárska španielska politika zamestnanosti, ktorá spôsobuje, že prepúšťanie je veľmi drahé.

Mzdové tlaky takisto negatívne vplyvajú na zamestnanosť. Zvyšovanie miezd nezodpovedá rastu produktivity, čo vedie k inflácii. Španielske podpory v nezamestnanosti sú najrozsiahlejšie z hľadiska počtu a trvania, a najmäkšie z hľadiska podmienok vyplácania.

Rovnako ochranárska legislatíva, zameraná na udržanie pracovných miest za každú cenu, limituje možnosti zamestnávania kvalifikovaných a profesionálne zdatných pracovníkov.

Pracovná mobilita v Španielsku je veľmi nízka a stále klesá. V tomto smere pôsobia i problémy trhu s bývaním.

Aké východiská hľadajú kompetentní na riešenie problému nezamestnanosti v Španielsku?

Na rozdiel od iných krajín, kde sa začínajú uplatňovať netradičné formy zamestnávania, jedným zo spôsobov redukcie miery nezamestnanosti, ktorý sa v súčasnosti široko uplatňuje, je skracovanie pracovného času a zvyšovanie podielu čiastkových úväzkov. To je nielen jeden z nástrojov redukcie zamestnanosti, ale zároveň i dôsledok substitúcie živej práce kapitálom v dôsledku technologických zmien.

Taktiež rast zamestnanosti v službách sa považuje za hlavný trend a významný spôsob riešenia problému nezamestnanosti.

Pred niekoľkými rokmi Španielsko súčasne s Nemeckou spolkovou republikou začali uplatňovať dohody o zamestnávaní na dobu určitú. Výsledky na ich trhoch práce sa však ukázali veľmi rozdielne. V Nemecku vďaka dobrému systému učňovského školstva firmy mali záujem uzatvárať takéto kontrakty vo väčšom rozsahu, kým záujem španielskych firiem bol len minimálny. Reforma v roku 1994 dokonca striktné vylúčila dohody na dobu určitú. Tieto a ďalšie dôvody spôsobujú, že španielska ekonomika má veľmi obmedzené možnosti kreovať zamestnanosť vhodným spôsobom. Príklad Španielska je teda pre nás poučný skôr v negatívnom zmysle.

V určitom kontraste s predchádzajúcimi hodnoteniami vývoja nezamestnanosti v Španielsku je fakt, že na prechodné obdobie (r. 1995–1999) sa Španielsko v rámci Európy stalo po Írsku najúspešnejšie v prekonávaní nezamestnanosti. Tá poklesla z viac ako 20 %-nej miery na 15,9 %-nú mieru nezamestnanosti. Zamestnanosť sa zvýšila, a to najmä v spracovateľskom priemysle až o 20 % a v stavebníctve o 32 %. Pracovné miesta v službách zaznamenali tiež vysoký rast.

Hlavným faktorom tohto zlepšenia bola vysoká dynamika ekonomického rastu, ktorý presahoval priemer EÚ, miernejšie mzdové požiadavky a zníženie mimomzdových pracovných nákladov. Navyše, španielska vláda redukovala vysokú úroveň ochranárskej politiky trhu práce. Zaviedli sa dohody o práci na dobu určitú s redukciou odstupného, čo zlepšilo zamestnanosť najmä pre cieľové skupiny. Podporovala sa práca na skrátený pracovný úväzok. Toto zlepšenie sa však neprejavilo ako stabilná a dlhodobá tendencia.

4. Príklad malých krajín Európskej únie: Dánsko a Írsko

Dánsko

V nedávnej štúdií Medzinárodná organizácia práce (ILO) konštatovala, že malé krajiny môžu učiť veľké krajiny pri tvorbe pracovných miest, a to i za podmienok neznižovania životnej úrovne a pri rešpektovaní sociálnych istôt. Práve Dánsko nám môže poslúžiť ako určité potvrdenie tohto konštatovania (pozri tab. 2).

T a b u l k a 2

Miera nezamestnanosti v malých krajinách EÚ za roky 1993–1998 (v %)

Krajina	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rakúsko	4.1	3.8	3.8	4.1	4.3	4.4
Dánsko	10.1	8.2	7.1	6.2	6.0	4.6
Írsko	15.6	14.3	12.4	12.5	12.0	7.3
Holandsko	6.6	7.2	7.3	6.8	6.3	3.6
EÚ 15	10.9	11.3	10.9	10.9	10.8	10.0

Prameň: [3, s. 17].

Špecifické prednosti, spočívajúce v odlišnom prístupe k sociálnemu dialógu, makroekonomickej politike a politike trhu práce, sú nasledujúce:

- nízka miera ekonomickej nerovnováhy,
- zvýšená miera otvorenosti ekonomiky a integrácie v medzinárodnej del'be práce,
- odlišnosť kultúrnych tradícií, ktorá ich viedla k hľadaniu neutrálnejších, nekonzfliktných vzťahov k susedným krajinám,
- možnosť určitých neformálnych väzieb ako demokratického korporatizmu pri riešení dôležitých ekonomicko-politických problémov,
- pomerne silný vládny sektor,
- dobre fungujúci školský a mimoškolský vzdelávací systém.

Tieto všeobecné špecifiká malých krajín EÚ podrobnejšie ukážeme práve na príklade Dánska.

Povinná školská dochádzka je v Dánsku deväťročná, obdobne ako je to u nás. Rozdiel je však v tom, že v súčasnosti takmer 2/3 mladých osôb končia na tejto úrovni svoje školské vzdelávanie. Na výberových postsekundárnych školách sa prijíma a praktizuje sa kvôli nedostatku školských kapacít *numerus clausus* odlišný pre jednotlivé typy škôl, resp. rezort, podľa možnosti zamestnania. Väčšina z 83 uznaných programov odbornej prípravy sa mení v závislosti od situácie na trhu práce a hodnotenia profesnými komorami a zväzmi, a trvá v priemere 3 roky: najkratší je 1,5 roka, najdlhší 5,5 roka. V prípade programov pre sektor poľnohospodárstva sú to iba 4 roky. Na získanie kvalifikácie požadovanej na vykonávanie profesie samostatného farmára je potrebné absolvovať ešte okrem úvodnej odbornej prípravy aj nadstavbovú formu štúdia.

T a b u l k a 3

Základné údaje trhu práce v Dánsku (v %)

Miera zamestnanosti v roku 1997	Ekvivalentná miera zamestnanosti na plný úväzok 1997	Rast zamestnanosti za roky 1992–1997	Miera nezamestnanosti za november 1998	Miera dlhodobej nezamestnanosti 1997	Miera nezamestnanosti mladistvých za november 1998
77.5	68.5	0.71	4.6	1.5	6.8

Prameň: [3, s. 17].

Z tabuľky 3 je zrejmé, že od nástupu novej sociálno-demokratickej vlády v roku 1993 klesá miera nezamestnanosti. Naopak, stúpa celková úroveň zamestnanosti, a to tak na primárnom, ako aj sekundárnom trhu práce v dôsledku zmien politiky zamestnanosti na centrálnej úrovni, ale i jej zmien na regionálnej, resp. lokálnej úrovni. Za hlavné faktory týchto zmien sa považuje regionalizácia a decentralizácia politiky trhu práce kombinovaná s individualizáciou školiacich programov „šitých na mieru“ každému nezamestnanému jednotlivcovi. Vysokú prioritu má celoživotné odborné vzdelávanie poskytované v rezorte školstva, ku ktorému sa v roku 1995 prijal takzvaný 10 bodový plán, založený na princípoch slobodnej účasti, na vzdelávacích kurzoch postavených na princípe dopytu a na čiastočnej úhrade nákladov s cieľom dosahovať maximálnu úroveň kvality. V súčasnosti sa pripravujú v rezorte školstva ďalšie opatrenia na zdokonalenie riadenia kvality vzdelávania podľa požiadaviek trhu práce. Cieľom je dosiahnuť, aby dospelí mali možnosť dodatočne získať takú istú úroveň odbornej prípravy ako čerství absolventi škôl; na tom sa podieľajú aj sociálni partneri, predovšetkým pri formulovaní vzdelávacích cieľov a spôsoboch ich hodnotenia. Ich organizácia a koncepcia sledujú nasledujúce koncepčné závery:

a) Dánsko prešlo z pasívnej politiky na aktívne zásahy do správania nezamestnaných. V októbri 1995 bola prijatá vládna stratégia *Dánsky program zamestnanosti*, ktorá spočíva na týchto pilieroch:

- prorastová ekonomická politika s cieľom udržať nízku úroveň inflácie a vyrovnanosť platobnej bilancie a znížiť zadĺženie verejného sektora;
- zlepšenie celkovej úrovne kvalifikácie pracovných síl formou podpory ďalšieho vzdelávania a vzdelávania osôb bez kvalifikácie;
- opatrenia na stimuláciu praktického odborného vzdelávania absolventov škôl podporou rôznych foriem profesionálneho poradenstva ako kľúčového faktora prepojenia trhu zamestnanosti a školstva; cieľom je zvýšiť do roku 2000 získanie určitej odbornej prípravy u cca 90 % mladých absolventov škôl, predovšetkým znížením počtu prepádávajúcich a tých, ktorí dobrovoľne prerušia štúdium;
- maximálne priblíženie vyučovania potrebám praxe prostredníctvom rozsiahlej decentralizácie až na úroveň jednotlivých odborných škôl.

Novelizáciou zákona o odbornom vzdelávaní sa podporujú nové vyučovacie metódy, ktoré vychádzajú z názoru, že *najlepšou sociálnou politikou pre nezamestnaných je ich vzdelávanie*. Prínosom týchto nových metód je, že:

- prenášajú ťažisko vyučovania z učiteľa na žiaka, aby ten prevzal väčšiu časť zodpovednosti za svoju budúcnosť;
- pre žiakov sa zaviedol osobitný *úvodný kurz na orientáciu vo svete práce, v zamestnaní a na zlepšenie motivácie*, ako aj program „vzdelanie pre všetkých“ a program „dobrovoľného vzdelávania mladých“;

- ako prepojovacie články medzi školským systémom a trhom práce sa zaviedli kurzy v trvaní 1–2 rokov organizované na úrovni obcí, do ktorých je zapojených cca 4–5 % všetkých absolventov škôl;

- v roku 1996 sa otvoril ďalší vzdelávací program pre nezamestnaných do 25 rokov, ktorí nemajú žiadnu kvalifikáciu, ani ukončené základné vzdelanie; jeho cieľom je pripraviť týchto frekventantov na vstup do bežného systému odbornej prípravy, ako aj ďalšie opatrenia.

b) Veľkou skupinou vzdelávacích programov v Dánsku sú programy sociálnej a zdravotnej prípravy, ktorá má tiež dva vzdelávacie stupne: v trvaní jedného, resp. pol druhu roka, pričom žiaci pod 18 rokov veku musia absolvovať ešte navyše prípravnú jednoročnú časť. Ministerstvo školstva centrálné stanovuje ciele a základné vymedzenie programov, ostatné rozhodnutia (počty prijímaných žiakov, financovanie, riadenie, plánovanie prípravy, personálne otázky) patria plne do kompetencie krajských úradov.

c) Ministerstvo práce riadi programy pre dospelých prostredníctvom svojich výkonných zložiek AMU (školenie o trhu práce v rezorte zamestnanosti), ktorých je v súčasnosti 24. Celý rad programov na pomoc k zapojeniu sa do trhu práce pre nezamestnaných alebo ohrozených nezamestnanosťou, špecificky pre polokvalifikovaných pracovníkov, predstavuje ďalšia príprava pracovníkov na „občerstvenie“ už získanej kvalifikácie. Prebieha v rámci štátnej sústavy škôl približne v 900 kurzoch s priemerným trvaním 10 dní. Celkové výdavky vlády na vzdelávanie a školenie nezamestnaných v roku 1996 dosahovali 1 % hrubého domáceho produktu. Približne 3 hodiny z celkového plateného pracovného času sa venujú ďalšiemu vzdelávaniu zamestnaných ľudí s hlavným účelom prevencie nezamestnanosti.

d) Systém AMU prešiel v roku 1997 zásadnou reformou. Vodiacim princípom školenia je štruktúra modulov, ktorá umožňuje poskytovať kurzy rôzneho obsahového zamerania i rôznej dĺžky tak, aby maximálne vyhovovali potrebám a požiadavkám nezamestnaného alebo nezamestnanosťou ohrozeného jednotlivca, jeho schopnostiam, ako aj potrebám podnikovej sféry. Niektoré kurzy sa poskytujú za úhradu.

e) Ministerstvo školstva organizuje pre dospelých v rámci *Zákona o otvorenom vzdelávaní* diaľkové formy štúdia, a to cez víkendy alebo aj súvislou formou prostredníctvom 22 programov technickej prípravy realizovaných v štátnych vzdelávacích inštitúciách. S ohľadom na budúce potreby spojené s perspektívou vstupu Dánska do Európskej menovej únie (EMÚ) organizuje ministerstvo školstva v 14 školách špeciálnu prípravu ekonómov. Ministerstvo hospodárstva organizuje a zabezpečuje pre nezamestnaných dospelých vzdelávacie programy prípravy na pomocné služby v námornej doprave a pod.

f) Dánski odborníci poukazujú na to, že je potrebné hľadať a kultivovať ďalšie nové programy odbornej prípravy na strednej kvalifikačnej úrovni, najmä počítačových odborníkov a ekonómov. Prijali mnohé rozhodnutia týkajúce sa vyučovacích metód a programov výučby tak, aby boli lepšie orientované na požiadavky trhu v zmysle väčšej zodpovednosti a samostatnosti učiteľov. Tradičný vyučovací systém sa postupne nahrádza vyučovaním orientovaným na praktickú činnosť. Nepodarilo sa však dosiahnuť a rozvinúť bezporuchovú medzirezortnú koordináciu odbornej prípravy.

g) Vláda zriadila na vykonávanie analýz a na koordináciu odbornej prípravy na centrálnej, regionálnej a lokálnej úrovni potrebu medzirezortnú ministerskú radu, vedenú štátnym tajomníkom ministerstva práce, ktorej členmi sú okrem piatich rezortných ministerstiev aj zástupcovia zamestnávateľov z jednotlivých regiónov. Z dostupných materiálov tejto komisie vyplýva, že v Dánsku je potrebné stále zdokonaľovať spolupôsobenie v ďalšom vzdelávaní dospelých medzi rezortom školstva a ďalšími rezortmi, zlepšiť koordináciu školskej prípravy na centrálnej i miestnej úrovni.

h) Jedným z posledných opatrení, ktoré komisia odporúčala prijať a ktorý sa v praxi pri riešení problémov nezamestnanosti a harmonizácie školskej sústavy a trhu práce realizuje, je systém rotácie zamestnania.

i) Poradenská pomoc pre nezamestnaných je od roku 1991 spojená s povinnou účasťou na nadväzujúcom výcviku zameranom na techniky orientácie osobnostných predpokladov, hľadanie zamestnania, zakladanie živnosti. Až keď ani ukončenie tohto výcviku nevedie k získaniu zamestnania, tak nezamestnanému sa ponúka reálne existujúce voľné pracovné miesto.

j) Prínosom, resp. výhodou aplikácie všetkých týchto systémov je predovšetkým reflektovanie zásad a európskych noriem „*učiacej sa spoločnosti*“ i vzhľadom na zníženú motiváciu mládeže pri zapájaní sa do trhu práce.

Írsko

Írsku ekonomika je všeobecne známa vysokým prílevom zahraničných investícií. Bol však zahraničný kapitál všeliekom na ekonomické problémy a vysokú nezamestnanosť Írska?

Podrobnejší pohľad na parciálne politiky potvrdzuje menej známu skutočnosť, že úspech írskej ekonomiky sa dostavil ako výsledok vhodného kombinovania jednotlivých politík, do ktorého relevantne zapadali aj finančné nástroje na podporu prílevu zahraničných investícií.

Okrem toho sa preceňuje vplyv finančných zdrojov z EÚ. Štúdiá OECD hodnotí význam týchto zdrojov takto: „Írsko začalo dostávať príspevky zo štruktúrnych fondov v čase, keď HDP na obyvateľa bol podstatne nižší ako priemer v EÚ. Je isté, že tieto fondy boli významným, ale nie rozhodujúcim príspevkom

k mimoriadnemu ekonomickému rastu za posledných desať rokov“ [11, s. 110]. To znamená, že úspech Írska treba hľadať nielen vo vonkajších, ale predovšetkým v domácich zdrojoch (vrátane prípravy vhodnej a konzistentnej priemyselnej politiky).

Uvedomenie si významu vhodného mixu parciálnych priemyselných politik pre ekonomický rast Írska stavia do objektívnejšieho svetla aj význam politik trhu práce, politiky vzdelávania a ďalších politik tesnejšie prepojených s trhom práce a s eliminovaním vysokej miery nezamestnanosti. Tieto politiky ani v prípade Írska nepôsobili izolovane, napríklad poskytovaním bezhlavých re-kvalifikácií, keď dvaja nezamestnaní si po re-kvalifikácii len vymenia pozície na trhu práce, resp. v kontingente nezamestnaných bez získania prírastku komparatívnej výhody pre celú ekonomiku.

Najnovší vývoj potvrdzuje, že v Írsku dochádza k obratu v situácii na trhu práce: ak miera nezamestnanosti koncom roka 1986 predstavovala 17,1 %, koncom roka 1993 sa znížila 15,7 %, ale koncom roka 1998 bola už len 7,7 %, čo si vyžiadalo zmenu cieľov hospodárskej politiky a na čo postupne reagujú aj jednotlivé nástroje priemyselnej politiky a politiky trhu práce. Okrem toho pri formulovaní priemyselnej politiky nadobúda stále väčší význam nielen kvalita ekonomického rastu, ale aj dlhodobjšie možnosti udržania si novovytváraných pracovných miest.

Írsko patrí k tým krajinám, ktorým sa darí úspešne plniť program tvorby pracovných miest pripravený direktoriátom OECD v roku 1994 a známy pod názvom *Jobs Strategy*. Pri hodnotení ex post je isté, že Írsko „zabralo“ vo väčšine odporúčaných oblastí a politik na riešenie nezamestnanosti. Tak OECD *Jobs Strategy*, ako aj reálne uplatňované politiky v írskej hospodárskej stratégii potvrdzujú, že zníženie nezamestnanosti je širšou záležitosťou než len politik trhu práce vrátane systému podpory v nezamestnanosti (zníženie podielu podpôr v nezamestnanosti vo vzťahu k mzdám, čo núti nezamestnaných k vyšším aktivitám pri hľadaní zamestnania) a zvýšenia flexibility trhu práce.

Významné miesto v prípade Írska zohrali ďalšie oblasti politiky, a to zlepšenie systémov na difúziu technológií do domácich firiem, podpora štartu nových podnikov a reorientácia štátnych intervencií a dotácií. Veľký podiel na hospodárskom raste prináleží aj vzdelávacej politike, kde študijné smery, predovšetkým vo vedeckej príprave, boli v súlade so štruktúrnym ťahom ekonomiky na odvetvia s vyššou pridanou hodnotou (farmaceutický priemysel, tvorba softvéru a pod.), ako aj politike školení. V posledných rokoch badať tendenciu zamerania írskej štruktúrnej politiky na tzv. odvetvia všeobecných služieb, a to všeobecné služby korporáciám v oblasti personalistiky, účtovníctva a podpory predaja. Začiatkom 90. rokov to boli „teleslužby“ priemyslu (centrá telekomunikácií).

Ak sa majú stručne charakterizovať nástroje použité v Írsku na riešenie nezamestnanosti, potom je problematické aj obdobie, ktoré treba vybrať ako „referenčné“ pre implikácie do cudzej (v tomto prípade slovenskej) hospodárskej politiky. Obdobie zmien v situácii na trhu práce (v úrovni nezamestnanosti) a účinnosti jednotlivých politík a nástrojov bolo aj v prípade Írska dostatočne dlhé na to, aby v jeho priebehu mohlo dochádzať k zmenám politík a štruktúry nástrojov zameraných na znižovanie nezamestnanosti. Hlavnou charakteristikou celého obdobia bol strategický cieľ systematického vytvárania pracovných miest, ktoré by dlhodobo zmenili štruktúru írskych ekonomiky. Politika nezamestnanosti sa v praktickej rovine uskutočňovala ako politika tvorby pracovných miest.

Podpora priemyslu sa v Írsku uskutočňuje vo forme dotácií na investície do fixného kapitálu, poskytovania grantov na zamestnanosť a tréning (employment/training grants), financovania podielov štátu v novozałożených írskych súkromných firmách, pomoci v aktivitách vedy a výskumu (R&D), podpory manažérskych schopností a výskumu trhu [11, s. 50].

Na posudzovanie výberu jednotlivých projektov investovania do fixného kapitálu vo firmách, ktoré dostávajú pomoc, sa používa analýza nákladov a efektov (*cost-benefit analysis*). Konečné rozhodovanie o dotáciách však berie do úvahy celý rad sektorových a regionálnych faktorov.

Okrem nepriamej pomoci zo štruktúrnych fondov EÚ súkromný sektor dostáva priamu pomoc vo výške niekoľko stoviek miliónov írskych libier z mimoriadnych zdrojov vládneho rozpočtu. Okrem poľnohospodárstva, rybolovu a železníc je to predovšetkým priemysel, ktorý dostáva túto formu podpory prostredníctvom plnenia cieľov regionálnej politiky. Celkove však priama podpora bola v priemere nižšia, ako bol priemer v krajinách EÚ v rokoch 1994–1996 (tab. 4).

T a b u ľ k a 4

Štátna pomoc súkromnému sektoru (1994–1996)

	Írsko	EÚ 15
Celková pomoc priemyslu (v mil. ECU)	215	38 318
v ECU na zamestnanú osobu	838	1 238
v percentách z pridanej hodnoty	1.5	3.0
Podľa cieľov (v %)		
prierezové, z toho:	37	30
<i>R&D (veda a výskum)</i>	6	9
<i>SMEs (malé a stredné podniky)</i>	17	7
sektorové	7	13
regionálne	56	56
Spolu	100	100

V posledných rokoch však údaje svedčia o zvýšenej podpore priemyslu v Írsku. V priebehu 90. rokov sa zaznamenal trend rastu počtu novovzniknutých pracovných miest z vládnych grantov. Pritom ak v rokoch 1989–1991 výška grantu na jedno podporované pracovné miesto predstavovala 10,4 tis. írskych libier, v roku 1994 to bolo už 17,1 tis. írskych libier. Vládne orgány používajú výšku grantu na jedno pracovné miesto udržiavané počas nasledujúcich siedmich rokov¹ (!), teda nasledujúcich po vyplatení prvej časti grantu, ako metódu merania efektívnosti tejto politiky. Tento druhý ukazovateľ dotácií na jedno pracovné miesto poklesol o 42 %, v reálnej hodnote od roku 1989 na cca 10,9 tis. írskych libier v roku 1998.

Prikladom, že zmena situácie na trhu práce v nezamestnanosti už spôsobila zmenu jednotlivých politík a nástrojov uplatňovaných v Írsku, je posudzovanie významu grantov na pracovné miesta. Dlhو sa v odborných kruhoch v Írsku diskutovalo o tom, či má byť vládna podpora vo forme dotácií viazaná na prácu, alebo kapitál. Teraz, keď sa situácia s nezamestnanosťou zlepšila, kapitálové granty už predstavujú menšiu časť celkovej podpory ako v čase vysokej miery nezamestnanosti.²

Zlepšenie situácie na trhu práce si už vyžiadalo zmenu kalkulovania mzdových nákladov pri posudzovaní efektívnosti projektov dotácií. Preto sa v Írsku stále viac začína klásť dôraz na „kvalitu“ nových pracovných miest. Ešte prednedávnom írske rozvojové agentúry stanovovali tieňovú cenu práce v jednotlivých projektoch vo výške len 15 % vyplácaných miezd (aby sa podporilo vytváranie pracovných miest). Preto sa zvýšila úroveň tieňových miezd na 50 %. Výskum tieňových miezd v zahraničí ukázal, že tieňové mzdy sa používajú v rozpätí od 26 % až do 113 %, s priemerom 67 % [8]. Tieňová mzda by mala byť vyššia v čase, keď je väčšia citlivosť migrácie pracovných síl na úroveň miezd (čo platí osobitne v Írsku, kde každý pohyb v situácii na trhu práce je sprevádzaný zmenou zahraničnej migrácie a imigrácie Írov hlavne vo vzťahu k Veľkej Británii a USA). Očakáva sa, že pri projektoch dotovaných pracovných miest sa tieňová mzda čoskoro zvýši až na 80 %. Okrem toho došlo aj k zmenám v započítavaní daní získavaných z grantami podporovaných aktivít, ale aj tieňových cien verejných fondov.³

¹ Treba zdôrazniť fakt, že dotované pracovné miesta sú ostro sledované, čo úplne chýba v našej politike trhu práce.

² Je paradoxné, že v podmienkach vysokej miery nezamestnanosti sa na Slovensku neakceptovali návrhy niektorých ekonómov na zmenu viazania dotácií smerom od „práce“ ku „kapitálu“.

³ Analogicky týmto analytickým prácam v Írsku by sa u nás mali urýchlene pripraviť analytické postupy (*cost-benefit analysis*) súvisiace so všetkými formami pomoci podnikateľskému sektoru, vrátane kalkulovania ušlých daní pre štátny rozpočet z fungovania zahraničného kapitálu a dotácií.

V rámci aktívnej politiky trhu práce jestvuje pomerne veľký počet programov. V roku 1998 sa zaviedol ďalší program *Job Assist*. Ide o daňové úľavy nezamestnaným dlhšie ako jeden rok. Dĺžka daňových úľav je stanovená na tri roky, počas ktorých sa hodnota 3 000 libier na nezamestnaného a 1 000 libier na dieťa postupne zahrňa medzi zdaniteľné príjmy. Počas toho istého trojročného obdobia si zamestnávateľ vo výške dvojnásobku mzdy znižuje základ dane z príjmu podnikateľov. Existuje silná motivácia pre nezamestnaného prijať ponúkanú prácu a pre zamestnávateľa prijať dlhodobo nezamestnaného a uprednostniť ho pred ostatnými záujemcami na trhu práce. Podpora zamestnanosti a pobádacích programov dosiahla v roku 1998 cca 1,5 % z HDP. Tieto programy zahrňajú asi 150 tisíc nezamestnaných. Pomerne málo nezamestnaných dostáva školenie a tréning, a to len 9 % z vekovej skupiny nad 25 rokov v porovnaní s 30 % v ďalších desiatich krajinách OECD.

V roku 1998 podľa dispozícií EÚ pripravený *Akčný plán zamestnanosti* sa darí naplňovať len pomaly pre neochotu nezamestnaných komunikovať s úradmi práce o svojej ďalšej budúcnosti.

Čo sa týka školení na pracovnom mieste, Írsko ešte stále zaostáva. Jeden zo štyroch zamestnaných vo vekovej skupine 25–64 rokov dostal školenie v porovnaní s asi polovicou zamestnaných v iných podľa tohto kritéria popredných krajinách Európskej únie.

Nemožno obísť úlohu odborov v írskej ekonomike. Ich prínos k ekonomickému rastu bol počas 90. rokov hlavne v tom, že akceptovali v porovnaní s tempom rastu HDP a HNP⁴ pomerne nízky nárast reálnych miezd. Terajšia vláda sa zaviazala, že zavedie celoštátnu minimálnu mzdu, aby prispela k riešeniu problémov marginalizácie a chudoby. Navrhovaná úroveň minimálnej mzdy bola v apríli 1998 na úrovni 4,40 írskych libier za hodinu. Táto hodnota minimálnej mzdy by platila len pre pracovníkov nad 18 rokov. Pre mladších pracovníkov sa navrhla na úrovni 70 % z úrovne minimálnej mzdy pre dospelých. Pre učňov a mladých novonastupujúcich sa navrhla na úrovni 75 %, 80 % a 90 % normálnej sadzby. Minimálna mzda by sa mala uzákoniť v roku 2000. Je zaujímavé, že v prepočte na írsky libry zaviedla Veľká Británia minimálnu mzdu vo výške 4,30 írskych libier, čo je nielen absolútne nižšia hodnota, ale aj nižšia hodnota relatívne z priemerných vyplácaných miezd vo Veľkej Británii. Zavedením navrhovanej úrovne minimálnej mzdy by sa Írsko dostalo na popredné miesto v krajinách OECD podľa relatívnej úrovne minimálnej mzdy vo vzťahu k priemerným mzdám. Kritici varujú, že vysoko stanovená minimálna mzda neprispieje k riešeniu odstránenia chudoby (tá sa formuje z radov nezamestnaných), ale spôsobí zvýšenie

⁴ Tu netreba strácať zo zreteľa, že hrubý národný produkt (HNP) je v Írsku nižší o cca 12 % ako HDP, a to z dôvodu odlevu podstatnej časti zisku korporácií do zahraničia, najmä do USA.

pracovných nákladov a môže mať negatívny vplyv na mieru nezamestnanosti. Vplyv minimálnej mzdy sa môže prejavíť v raste miezd hlavne mimo Dublinu (regionálny problém) a miezd pracovníkov pracujúcich na skrátený pracovný čas, žien, pracovníkov v primárnom sektore, v maloobchode a osobných službách.

Zhrnutie

V oblasti politiky zamestnanosti neexistujú všeobecne platné koncepcie. V každej krajine dochádza k osobitnému mixu, ktorý – v závislosti od špecifických podmienok, tradícií, hierarchie hodnôt a pod. – kombinuje rôzne formy a nástroje na sflexibilnenie trhu práce, na zvýšenie tvorby pracovných miest, na podporu podnikania a pod.

Aj keď určité globálne či celoeurópske odporúčania boli zapracované do jednotlivých národných politik zamestnanosti, je ťažké identifikovať mieru ich vplyvu na úspešnosť jednotlivých národných politik.

V Európe existujú v zásade dve koncepcie politiky zamestnanosti. Prvú z nich možno označiť ako trhovú koncepciu. Vyznačuje sa vyššou flexibilitou trhu práce, nižšou úlohou odborov a teda aj nižšou úrovňou právnej ochrany pracovníkov. Je do určitej miery analogická s koncepciou USA a uplatňuje sa najmä v Anglicku. Druhá, tzv. korporatívna a konsenzuálna koncepcia sa vyznačuje vysokým stupňom organizovanosti odborov, nízkymi mzdovými diferenciami, vysokými výdavkami na politiku zamestnanosti. Opäť možno konštatovať, že v čistej podobe sa v žiadnej krajine ani jedna z týchto koncepcií nevyskytuje. Aj tu platí, že ide o určitý mix s prevahou jednej alebo druhej koncepcie.

Pre Nemecko je napríklad charakteristický relatívne rigidný právny systém, ktorý v podstate nesflexibilňuje podmienky na trhu práce. Druhým faktorom sú vysoké sociálne odvody do povinných verejnoprávných fondov, čo je jednou z bariér ochoty vytvárať nové pracovné miesta. Prevažná časť nových pracovných miest sa vytvára v tradičných priemyselných odvetviach.

Problémom v Nemecku je aj pomerne rozsiahly objem čiernej a šedej práce, pričom značná časť domácich pracovníkov nie je ochotná prijímať miesta s minimálnymi alebo nízkymi mzdami. To v konečnom dôsledku znamená preferovanie podpory v nezamestnanosti pred nízkou mzdou.

Na sflexibilnenie trhu práce prijala nemecká vláda niektoré opatrenia, ako sú napríklad delené pracovné miesta, práca doma, zamestnávanie na dobu určitú. Pozitívom nemeckej politiky je angažovanosť vlády v prípade riešenia problémov veľkých podnikateľov a tým i udržania pracovných miest. Spolupráca spolkovej vlády a podnikateľských zväzov je dlhoročne známa a prináša pozitívne výsledky. Osobitosťou Nemecka je pomerne rozsiahly nedostatok pracovných síl pre potreby budovania informačnej spoločnosti.

Extrémnym príkladom riešenia problémov nezamestnanosti je Španielsko, kde miera nezamestnanosti v roku 1994 dosiahla až 24 %. Hlavnými príčinami sú: nízka výkonnosť španielskej ekonomiky, vysoká miera verejných výdavkov a s tým spojený vládny dlh. Aj mzdový tlak negatívne vplyva na zamestnanosť. Zvýšenie miezd nezodpovedá rastu produktivity práce. Španielske podpory v nezamestnanosti sú najrozsiahlnejšie v Európe z hľadiska počtu i trvania a najmäjšie z hľadiska podmienok vyplácania. Ochrannárska legislatíva tiež prispieva k prehlbovaniu tohto problému.

Na prechodné obdobie (1995–1999) sa Španielsko v rámci Európy stalo po pri Írsku najúspešnejšie v prekonávaní nezamestnanosti, ktorá tu poklesla až na 15,9 %. Hlavným faktorom tejto zmeny bola vysoká dynamika hospodárskeho rastu, miernejšie mzdové požiadavky, zníženie mimomzdových nákladov, redukcia ochrannárskej politiky a sflexibilnenie trhu práce.

Podľa ILO niektoré malé krajiny môžu učiť veľké pri tvorbe pracovných miest a znižovaní nezamestnanosti. K nim patrí Dánsko a Írsko.

Dánsko sa vyznačuje najmä dobre fungujúcim vzdelávacím aj mimoškolským systémom. Programy odbornej prípravy sa menia v závislosti od situácie na trhu práce. Vysokú prioritu tu má i celoživotné odborné vzdelávanie.

V októbri roku 1995 bola prijatá vládna stratégia Dánsky program zamestnanosti. Spočíva na prorastovej ekonomickej politike, na zlepšení úrovne kvalifikácie a na maximálnom priblížení vyučovania potrebám praxe. Podľa zákona o odbornom vzdelávaní najlepšou sociálnou politikou pre nezamestnaných je ich vzdelávanie. Tradičný vyučovací systém sa postupne nahrádza vyučovaním orientovaným na praktickú činnosť. Všetky tieto opatrenia smerujú k naplneniu európskych koncepcií „učiacej sa spoločnosti“.

Rovnako úspešným pri zdoľávaní problému nezamestnanosti je Írsko. Za hlavnú determinantu jeho úspešnosti možno označiť prílev zahraničných investícií. Ten však nemožno preceňovať a úspech Írska treba hľadať takisto v domácich zdrojoch, najmä v efektívnej a konzistentnej priemyselnej politike. Pri hodnotení jej významu pre ekonomický rast sa stavia do iného svetla aj politika zamestnanosti v úzkej nadväznosti na politiku vzdelávania.

Významné miesto v prípade Írska zohrali aj ďalšie faktory, ako difúzia technológií do domácich firiem, podpora štartu nových podnikov a reorientácia štátnych intervencií a dotácií. Írsko tak patrí ku krajinám, ktorým sa darí úspešne realizovať program tvorby pracovných miest pripravený direktoriátom OECD v roku 1994 a známy pod názvom *Jobs Strategy*. A práve príklad Írska potvrdzuje nami akcentovanú tézu, že zníženie nezamestnanosti je širšou záležitosťou než len politiky trhu práce. Pozitívnu úlohu v tomto smere zohrali aj írské odbohy, ktoré na rozdiel od niektorých „veľkých ekonomík“ akceptovali počas 90. rokov pomerne veľmi nízky mzdový nárast v porovnaní s rastom HDP.

Prezentovaný príspevok prináša mnohé námety na riešenie uvedených problémov v našich podmienkach. Je však potrebné konfrontovať ich s našou realitou a selektovať z nich tie, ktoré sú pre ňu vhodné.

Došlo 7. 8. 2000

Literatúra

- [1] AMDAM, P. R. (ed.): Management, Education and Competitiveness. Europe, Japan and the United States. In: International Studies in Business History. London, New York 1996.
- [2] European Commission: Sixth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing Sector and Certain Other Sectors. COM (98)417, 1998.
- [3] Europes Employment Revival: How Smaller Countries Create Jobs. In: World of Work. The Magazine of the ILO, máj/jún 1999, č. 29.
- [4] Eurostat database: New Cronos, máj 2000.
- [5] FUCHS, J.: Long-Term Labour Force Projection for Germany – the Concept of the Potential Labour Force. Nuremberg, Institute for Employment Research, IAB-Topics, 1995, č. 3.
- [6] GUAL, J. (ed.): The Social Challenge of Job Creation. Combating Unemployment in Europe. Cheltenham, UK, Brookfield, USA, Edward Elgar 1996.
- [7] HOFFMANN, E. – WALWEI, U.: The Change in Employment Forms – Empirical Results and First Explanatory Approaches. Nuremberg, Institute for Employment Research, IAB-Topics, 1999, č. 34.
- [8] HONOHAN, P.: Key Issues of Cost-Benefit Methodology for Irish Industrial Policy. [General Research Series, No. 172.] Dublin, Economic and Social Research Institute, november 1998.
- [9] Labour Market Survey Among Employees. In: European Economy, marec 2000, č. 3.
- [10] OECD Economic Outlook. Paris, OECD, december 1994.
- [11] OECD Economic Surveys: Ireland, Paris, OECD 1999.
- [12] UN, ESA: MBS, apríl 2000.
- [13] Yearbook of Labour Statistics. Geneva, ILO 1994.
- [14] WERNER, H.: Countries with Successful Employment Policy – What is Behind Their Success? Nuremberg, Institute for Employment Research, IAB-Topics, 1999, č. 33.

SPECIFIC ASPECTS OF EMPLOYMENT POLICIES IN SELECTED EUROPEAN UNION COUNTRIES

Herta GABRIELOVÁ – Vilma JURÍČKOVÁ – Rudolf KOSTOLANSKÝ –
Ján KOŠTA – Peter STANEK

Despite a significant level of progress made in the overall political, institutional and economic integration of single member countries to form a unified frame of the European Union, the labour market is the segment of the economic policy, that is typical by the largest scope and depth of specific features and long lasting differences among particular EU economies. No matter that certain global (i. e. OECD *Jobs Strategy*) all European recommendations were and have been permanently worked into particular national

employment policies, it is difficult to identify the rate of their influence and the adequacy for a favourable development of labour market dynamism in a particular EU economy.

The authors of this article focused on two substantial areas of a comparative analysis in the given theme. Firstly, they identified fundamental structural and institutional characteristics of 2 concepts of employment policy, which have been implemented in Europe for a long time. The first one can be described as the market oriented concept sharing a certain analogy with the USA concept, and the concept currently used in England from the beginning of 80-ties. This concept is typical by its labour market flexibility, by a less significant role of trade unions in the collective bargaining, by decentralization of collective bargaining and by a lower level of obligatory protection of employees. The second one, so called corporate and consensual concept is typical by a strong influence of trade union membership and by a more structured form of a collective bargaining, by higher expenditures for the employment policy as well as by less significant range of wage dispersions inside and amongst single industries as a result of centralization and institutional unity of tripartite negotiations. Indeed, none of these two concepts does not currently exist in its clean form in any of the EU member countries. However, a prevalence of one or the other attempts can be quite significantly identified in the majority of developed European economies. Finally, this is not a surprise regarding the long lasting structural specific features in general, and also due to historically created profile of a specific national model of corporatism in particular countries of the continent Europe (mostly in Germany, France, Holland and in Sweden), that were sometime presented like specific models of capitalism.

Authors of the article in details further analyzed the labour market policy models and employment in selected European countries – in the Great Britain, Germany, Spain, Denmark and Ireland. They paid attention especially to current tendencies and to changes within these policies with a special focus on their inter-relations and coordination with the overall economic-and-political frame, and also in connection with their reflection to mutual EU initiatives in the field of the employment policy. They paid attention to specific factor-and-mobilizing and structural aspects of the active labour market policy in Denmark and Ireland, and also in the countries that together with the Great Britain and Holland have achieved the biggest success on this field in the EU during the recent period of time. For the Slovak economy at present, the example of the Danish employment policy is extremely encouraging. This policy highlighted an active role of various cabinet levels and of public institutions predominantly oriented to establishing and to a endless support for a long-life vocational education system and for training applicants to find a proper orientation in the real labour market. Interesting is also the success achieved by Ireland on the field of employment and of the overall economic development, based on a long lasting consistent and a consistent criteria shape of industrial (structural) policy with the accentuated need of a continuous growth in competitiveness of the Irish economy.