

Trh práce a stratégia zamestnanosti v európskom priestore

Eva RIEVAJOVÁ* – Anna SCHULTZOVÁ**

Labour Market and Employment Strategy in the European Space

Abstract

The contribution deals with the employment problem in EU countries and approaches to its solution that are based on the European Council recommendations. Unemployment in EU has been a serious problem from the global point of view, but we can also see regional differences, long term unemployment and unemployment of young people. The European development model includes economic measures based on complex social policy and employment policy. The objective of employment policy is to balance labour supply and labour demand, to provide citizens with the right to work and to utilise the labour resources effectively. The contribution evaluates results of implementing the Employment strategy in EU 15 as well as in Slovakia.

Keywords: *labour market, unemployment, employment policy, employment strategy, tax policy, education, globalisation*

JEL Classification: H20, J21

Úvod

Sociálna politika Európskej únie dnes za svoje priority pokladá plnú zamestnanosť, väčšiu kvalitu a produktivitu práce, dosahovanie väčšej sociálnej súdržnosti a boj proti sociálnemu vylučovaniu. Je zrejmé, že priority sociálnej politiky reagujú na nové podmienky – napríklad na potrebu zvyšovania konkurencieschopnosti EÚ v podmienkach globalizácie, na dôsledky starnutia populácie, na pomerne vysokú mieru nezamestnanosti, ako i na to, že nové ciele vyžadujú i nové prístupy.

* doc. Ing. Eva RIEVAJOVÁ, PhD., Ekonomická univerzita Bratislava, Národohospodárska fakulta, Katedra sociálneho rozvoja a práce, Dolnozemska cesta 1, 852 19 Bratislava 5, e-mail: rievajov@euba.sk

** doc. Ing. Anna SCHULTZOVÁ, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska Fakulta, Katedra financií, Dolnozemska cesta 1, 852 19 Bratislava 5; e-mail: Schultz@stonline.sk

1. Nezamestnanosť v Európskej únii a jej špecifiká

Trh práce v EÚ je charakterizovaný zmenou celkového charakteru nezamestnanosti. „Tradičná“ cyklická nezamestnanosť sa mení skôr na nezamestnanosť štruktúrnú. Technologický pokrok nebol, predovšetkým v 80. rokoch, sprevádzaný vytváraním nových pracovných miest, ako to bolo v USA a Japonsku. Základné problémy na trhu práce predstavuje najmä dlhodobá nezamestnanosť, nezamestnanosť mladých ľudí, nezamestnanosť podľa pohlavia, ako aj regionálne disparity. Medzi rokmi 1973 a 1985 sa celková nezamestnanosť v 15 členských štátoch zvyšovala každý rok, z priemerných 2 % vzrástla na 10 %. Recesia na začiatku 90. rokov ďalej zvýšila nezamestnanosť na 11% v roku 1994, čo bolo až 18 mil. ľudí bez práce. Začiatkom roka 2004 bolo podľa štatistík Eurostatu v EÚ celkovo 14,2 mil. nezamestnaných, čo predstavovalo mieru nezamestnanosti tesne nad 8 %.

Tabuľka 1

Miery nezamestnanosti v štátoch EÚ 15 v rokoch 1993 – 2003

Štát	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgicko	8.2	9.8	9.3	9.6	8.9	9.1	8.6	7.0	6.6	7.5	8.6
Dánsko		8.0	7.0	6.9	6.1	5.5	5.2	4.6	4.8	4.7	6.0
Fínsko	16.2	16.4	15.2	14.4	12.5	11.3	10.1	9.7	9.1	9.1	8.0
Francúzsko	11.1	12.3	11.6	12.1	12.3	11.8	11.7	10.0	8.8	8.9	9.4
Grécko	9.7	9.6	10.0	10.3	10.3	10.8	11.7	11.1	10.2	10.3	9.3
Holandsko	6.2	6.8	7.1	6.6	5.5	4.4	3.5	3.3	2.7		4.7
Írsko	15.7	14.7	12.2	11.9	10.3	7.8	5.7	4.3	3.7	4.6	4.5
Luxembursko	2.1	2.7	3.0	3.3	3.3	3.1	2.9	2.7	2.7	3.0	4.1
Nemecko	9.5	10.3	10.1	8.8	9.8	9.7	8.8	7.9	7.9	8.7	9.3
Portugalsko	5.4	6.7	7.1	7.2	6.7	5.0	4.4	4.0	4.1	5.1	6.9
Rakúsko	4.3	3.6	3.7	4.1	4.2	4.2	3.8	3.6	3.6	4.0	4.2
Španielsko	22.6	24.1	22.9	22.2	20.8	18.8	15.9	13.9	10.5	11.4	11.1
Švédsko	8.2	8.0	7.7	8.0	8.0	6.5	5.6	4.7	4.0	4.0	6.4
Taliansko	9.8	10.7	11.3	11.4	11.5	11.7	11.4	10.5	9.5	9.1	8.5
UK	10.3	9.6	8.6	8.2	7.1	6.1	6.0	5.5	4.8	5.1	4.7

Prameň: Eurostat, 2004.

Miera nezamestnanosti v malých krajinách EÚ je podstatne nižšia, ako je priemer EÚ. Špecifické prednosti, spočívajúce v odlišnom prístupe k sociálnemu dialógu, makroekonomickej politike a politike trhu práce, sú v nich nasledujúce:

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

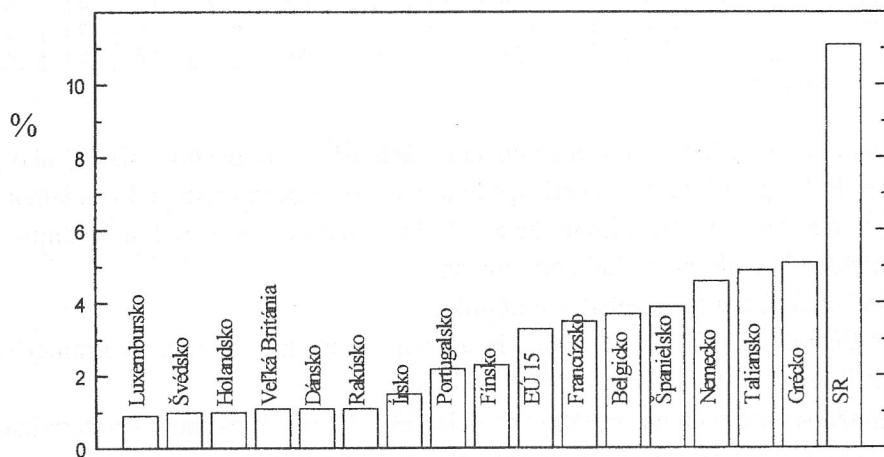
Hoci nezamestnanosť väčšinou chápeme ako globálny problém, ukazuje sa ako najväčší práve na *regionálnej a miestnej úrovni*. Dlhodobé štatistiky dokazujú, že rozdiely medzi jednotlivými regiónmi sa darí znižovať len veľmi pomaly. Najväčšia nezamestnanosť je predovšetkým v tých regiónoch, kde sa v predchádzajúcom období uskutočnila reštrukturalizácia hospodárstva; nezamestnanosť sa v nich približuje až k 23 %, čo je rádovo osemkrát viac ako v regiónoch s najnižšou nezamestnanosťou.

Zhoršujúci vývoj sa registroval aj v oblasti *nezamestnanosti mladých ľudí* (definovanej vekovou kategóriou 15 – 24 rokov), kde miera nezamestnanosti dosiahla v roku 2004 úroveň 16,5 %. Najväčšie problémy v tejto oblasti má Belgicko (22,3 %), Španielsko (22,2 %), Francúzsko (20,6 %), Portugalsko (21,8 %) a Taliansko (27,1 %). Na Slovensku je miera nezamestnanosti tejto vekovej skupiny 31 %.

Vysoká miera nezamestnanosti, najmä *dlhodobej nezamestnanosti* súvisí s problémom sociálneho vylúčenia nezamestnaných. Za najvýznamnejšie pozitívum posledného obdobia (1999 – 2003) možno považovať tendenciu znižovania dlhodobej nezamestnanosti (–0,2 %), ktorá dosiahla v EÚ priemernú úroveň 3,3 % (z pracovnej sily), pričom najvyššia bola v Taliansku (5,0 %) a Grécku (5,1 %), a naopak, najnižšia v Luxembursku (0,9 %). Celkovo 6 krajín Únie sa v miere dlhodobej nezamestnanosti dostalo pod úroveň 1,5 %. Na porovnanie, miera dlhodobej nezamestnanosti v SR bola na úrovni 11,1 %, teda najvyššia spomedzi členských a kandidátskych krajín; napríklad v Poľsku dosahovala 10,7 %, Maďarsku 2,4 %, a v Českej republike 4,6 %.

Graf 1

Dlhodobá nezamestnanosť v EÚ (% z pracovnej sily) roku 2003



V miere nezamestnanosti žien sú takisto výraznejšie rozdiely. V máji 2004 bola priemerná nezamestnanosť žien v krajinách EÚ na úrovni roka 2003 (8,9 %). Horšie štatistiky v tomto smere vykazuje tradične Španielsko (15,7 %), Taliansko (11,3 %), Grécko (14,3 %), ako aj Francúzsko (10,7 %). V rovnakom období priemerná miera evidovanej nezamestnanosti žien v SR bola 14,9 %.

Ťažisko skúmania príčin nezamestnanosti spočíva v analýze vzájomných vzťahov medzi ekonomickým rastom, rastom zamestnanosti a produktivitou práce. V tejto súvislosti sa sleduje ukazovateľ intenzity zamestnanosti, ktorý vyjadruje vzťah ekonomického rastu a rastu zamestnanosti a na jeho meranie slúži tzv. prah zamestnanosti vyjadrujúci pri konštantnej produktivite práce bod zmeny, nad ktorým ekonomický rast vedie k rastu zamestnanosti. Intenzitu zamestnanosti určuje celý rad faktorov, napríklad vzťah medzi cenou pracovnej sily a kapitálu, vývoj technológií, rozloženie zamestnanosti podľa jednotlivých sektorov a pod. Vplyv jednotlivých faktorov na intenzitu zamestnanosti je komplikované stanoviť samostatne, preto sa sleduje súhrnný vzťah medzi rastom HDP a rastom zamestnanosti, vyjadrený intenzitou zamestnanosti.

2. Vývoj politiky zamestnanosti v Európskej únii

Európska stratégia zamestnanosti bola vytvorená ako odpoveď na problémy európskych trhov práce od 80. rokov, ktoré boli v najhlbšej kríze na začiatku roka 1990, keď bolo bez práce viac ako 10 % aktívnej populácie. Európsky summit o pracovných miestach v Luxemburgu v roku 1997 a lisabonský program v roku 2000 poskytli silnú politickú záštitu cieľu plnej zamestnanosti a aktivitám na riešenie nezamestnanosti. Zníženie nezamestnanosti a posilnenie zamestnanosti je nutné z politického, sociálneho a ekonomického hľadiska. Problém však nespočíva iba v tom, koľko pracovných miest je Európa schopná krátkodobo vytvoriť, ale aj v tom, ako dokáže zvýšiť svoj ekonomický potenciál s udržateľným rastom zamestnanosti a produktivity v strednodobom a dlhodobom horizonte. Európa potrebuje viac zamestnaných ľudí, ktorí budú pracovať produktívnejšie.

Politiku zamestnanosti možno charakterizovať ako súbor opatrení na spoluputovanie podmienok na dynamickú rovnováhu na trhu práce. Je výsledkom úsilia štátu, zamestnávateľov, firiem, zamestnancov a odborov o harmonizáciu ponuky a dopytu na trhu práce, o spružnenie mechanizmu pôsobiaceho medzi nimi. Rozhodujúci vplyv na rovnováhu na trhu práce má hospodárska politika a jej opatrenia, smerujúce k podpore ekonomického rastu a tvorbe pracovných miest. Cieľom štátnej politiky zamestnanosti je dosiahnuť rovnováhu medzi ponukou a dopytom po práci, produktívne využiť zdroje pracovných síl, zabezpečiť právo občanov na zamestnanie.

Politika zamestnanosti je orientovaná predovšetkým na nasledujúce aktivity:

- rozvoj infraštruktúry trhu práce, a to prostredníctvom siete špecializovaných inštitúcií zabezpečujúcich sprostredkovateľské, informačné a poradenské služby;
- podporu vytvárania nových pracovných miest poskytovaním finančných podpôr zamestnávateľom na vytváranie pracovných miest, začínajúcim podnikateľom, uľahčovanie zamestnávania rizikových skupín;
- zvýšenie adaptability pracovnej sily, napríklad organizovaním a podporou rôznych rekvalifikačných programov, celoživotným vzdelávaním;
- zabezpečenie životných podmienok pre tých občanov, ktorí sa stali dočasne nezamestnaní, a to formou dávok a podpôr v nezamestnanosti.

Skúsenosti z uskutočňovania politiky zamestnanosti ukazujú, že je náročná na finančné prostriedky i na organizačné a inštitucionálne podmienky. Výsledky tejto politiky možno skúmať podľa rôznych kritérií, pričom tu nie je rozhodujúce iba zníženie nezamestnanosti, ale i zmena jej štruktúry. Do centra pozornosti sa dostáva podpora strany ponuky práce a jej kultivácia pomocou takých nástrojov, ako sú vzdelávanie, rekvalifikácia, doškoľovanie a pod.

Za významné medzníky v doterajšom vývoji politiky zamestnanosti EÚ možno považovať *zasadnutie Európskej rady v roku 1994 v Essene*, kde sa členské štáty zaviazali pripraviť európsku stratégiu zamestnanosti, s cieľom zabezpečiť rast počtu pracovných príležitostí a poskytovať určité výhody skupinám, ktoré sú najviac znevýhodnené na trhu práce. Táto stratégia vyzýva na integrovaný prístup k spoločnému boju s nezamestnanosťou prostredníctvom makroekonomickej a štruktúrnej politiky štátov EÚ.

V novembri 1997 bol v Luxemburgu zvolaný nový mimoriadny „summit o práci“ s cieľom zaviesť integrovanú stratégiu zamestnanosti, obsahujúcu prísnu makroekonomickú politiku, dobre fungujúci jednotný trh, reformu trhu práce na základe dohodnutých priorít a vymedzenie smerníc zamestnaneckej politiky.

Členským štátom Únie sa stanovila povinnosť na základe odporúčaní Európskej rady vypracovať národné akčné plány zamestnanosti tak, aby na jednej strane zohľadňovali špecifické podmienky vlastného štátu a na strane druhej rešpektovali celoeurópske smernice a ciele v danej oblasti. Tie sa stanú podkladom pre *Spoločnú správu o zamestnanosti* tak, aby bola možná ich každoročná aktualizácia.

Európska stratégia zamestnanosti je založená na štyroch pilieroch:

- I. zlepšenie zamestnatel'nosti,
- II. rozvoj podnikania – zdokonaľovanie podnikateľského prostredia,
- III. podpora prispôsobivosti podnikov a ich zamestnancov,
- IV. posilnenie politík rovnakých príležitostí.

Na mimoriadnych zasadnutiach Európskej rady v Lisabone v roku 2000 a v Stokholme v roku 2001 bol stanovený pre úniu nový strategický cieľ na ďalšie desaťročie – vybudovať konkurencieschopnú a dynamickú ekonomiku založenú na vedomostiach, s väčšou sociálnou súdržnosťou a vyššou mierou zamestnanosti. Hlavnou prioritou Európskej sociálnej agendy je pracovať na dosiahnutí plnej zamestnanosti, čomu zodpovedá dosiahnutie nasledujúcich *kvantitatívnych* ukazovateľov v časovom horizonte roku 2010: celková miera zamestnanosti 70 %, čo predpokladá do toho času vytvoriť 22 mil. nových pracovných miest; podiel pracujúcich žien 60 %; miera zamestnanosti starších pracovníkov (55 – 64-ročných) 50 %; zvýšenie reálneho veku odchodu do dôchodku v priemere o 5 rokov, t. j. na 65 rokov; zabezpečenie dostupnosti zariadení poskytujúcich starostlivosť o deti pre 90 % detí vo veku nad 3 roky a pre 33 % detí pod 3 roky.

Paralelne je potrebné realizovať niektoré kroky, ktoré možno označiť ako *kvalitatívne*, sústredené na nasledujúce skutočnosti: odstraňovať bariéry obmedzujúce mobilitu vnútri jednotlivých členských štátov a medzi nimi navzájom, napríklad uznávanie kvalifikácií, prenosnosť dôchodkových práv, lepší prístup k informáciám a pod.; zlepšovať kvalitu v práci, najmä pracovného prostredia, bezpečnosti aj ochrany zdravia pri práci; zredukovať na polovicu počet študentov končiacich vzdelávanie predčasne; eliminovať stav chudoby a celkový počet ľudí žijúcich v chudobe; zvýšiť prístup občanov k celoživotnému vzdelávaniu.

V decembri 2000 bola v Nice schválená *Európska sociálna agenda*, v ktorej sa uvádza, že návrat k plnej zamestnanosti musí byť sprevádzaný znižovaním regionálnych rozdielov, nerovností a zvyšovaním kvality pracovných miest.

Európska rada v Bruseli v marci 2003 prijala na základe hodnotení plnenia lisabonskej agendy hlavné smery reforiem na roky 2003 – 2006. Revidovaná európska stratégia zamestnanosti hovorí to tom, že úspešné vykonávanie lisabonskej agendy si vyžaduje, aby politiky zamestnanosti členských štátov vyvážené podporovali tri komplementárne a vzájomne sa podporujúce ciele: plnú zamestnanosť, kvalitu a produktivitu práce a sociálnu kohéziu a inklúziu. Zo zasadnutia Rady vzišli *Zásady pre politiku zamestnanosti členských štátov*, ktoré sú odporúčaním na vypracovanie národných akčných plánov zamestnanosti. Obsahujú desať pravidiel (kľúčových priorít štruktúrnej reformy), ako uvedené ciele dosiahnuť.

Na jarňom zasadnutí Európskej rady v marci 2004 v Bruseli, vychádzajúc z hodnotení doterajšieho vývoja, boli členské štáty upozornené na potrebu zmien v oblasti investícií do vedomostí a sietí uplatňovaním iniciatívy pre rast s väčším dôrazom na úroveň a kvalitu investícií do výskumu, vzdelávania a odbornej prípravy; posilnenia konkurencieschopnosti podnikov a firiem; podpory aktívneho starnutia motiváciou starších pracovníkov k tomu, aby zostali dlhšie v zamestnaní – modernizáciou vzdelávacích systémov na celoživotné vzdelávanie, zlepšením organizácie práce, systémom prevencie a zdravotnej starostlivosti.

Hlavnými finančnými nástrojmi štrukturálnej politiky EÚ sú štrukturálne fondy, ktoré spravuje Európska komisia. Prostriedky sa rozdeľujú medzi tieto štyri štrukturálne fondy: Európsky sociálny fond, Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond, Finančný nástroj pre poradenstvo v oblasti rybolovu. Európsky sociálny fond je najdôležitejší nástroj EÚ, bol zriadený s cieľom zlepšiť pracovné príležitosti na vnútornom trhu členských štátov a tým prispieť k zvýšeniu ich životnej úrovne. Jeho zámerom je rozširovať možnosti zamestnania a zvyšovať geografickú a profesijnú mobilitu pracovníkov v Spoločenstve a uľahčovať ich adaptáciu na priemyselné zmeny a zmeny vo výrobných systémoch najmä odborným vzdelávaním a rekvalifikáciou. Počas rokov 2004 – 2006 poskytne EÚ novým členským štátom 21,7 mld EUR, ktoré prostredníctvom štrukturálnych fondov pokryjú širokú škálu investícií do hospodárskeho rozvoja, zamestnanosti a regionálnej a sociálnej súdržnosti.

3. Doterajšie výsledky uplatňovania stratégie zamestnanosti

Porovnanie EÚ s USA poukazuje na skutočnosť, že kľúčovým predpokladom zásadného posunu v konkurencieschopnosti je sformovanie EÚ ako kompaktného hospodárskeho komplexu s vnútorne zharmonizovaným podnikateľským prostredím. Na jeho vytvorenie EÚ realizuje celý rad zásadných reforiem v oblasti daní, bankového, finančného a kapitálového trhu, dôchodkových systémov, trhu práce, verejnej správy a dodržiavania kritérií Paktu stability a rastu a kreovania nových princípov a mechanizmov rozhodovacích procesov i fungovania inštitucionálnych štruktúr EÚ. Zdravé podnikateľské prostredie je dôležitým komponentom pri formovaní prostredia na trhu práce.

Európska únia štyri roky uskutočňuje lisabonskú stratégiu a vďaka nej urobila na jednej strane pozitívne kroky – európske trhy práce zaznamenali štrukturálne zmeny, politika zamestnanosti a úloha verejných služieb zamestnanosti sa preformovali smerom k aktívnemu a preventívnemu prístupu, vzdelávanie a odborná príprava sa prispôbujú potrebám trhu práce, v niektorých členských štátoch sa upravil systém zdaňovania a dávok tak, aby bol v súlade so zásadou „aby sa práca oplátila“, modernizácia organizácie práce zaznamenala dobré výsledky. Na druhej strane je už však teraz zrejmé, že jej hlavné ciele sa nedarí naplňovať. Obdobie, ktoré nasledovalo po zasadnutí Európskej rady v Lisabone 2000, bolo poznamenané zvratom úspešného vývoja globálneho hospodárstva. Využívanie pracovného potenciálu zostáva pomerné nízke a produktivita má klesajúcu tendenciu už niekoľko desaťročí. Nadalej existujú vážne problémy v pretrvávajúcich regionálnych rozdieloch, demografických trendoch, prebiehajúcej ekonomickej a sociálnej reštrukturalizácii a globalizácii.

Za posledné štyri roky sa vytvorilo viac ako 6 mil. nových pracovných príležitostí, miera zamestnanosti vzrástla zo 62,5 % na 64,3 %, situácia v zamestnanosti sa zhoršila najmä v oblasti priemyslu, u mladých ľudí a ľudí s nízkou kvalifikáciou.

Vývoj miery zamestnanosti pracovníkov 55 – 64-ročných je znepokojivý, hoci za roky 2000 – 2004 vzrástla o 3 p. b., takže dosiahla 41 %. Problematiku zamestnanosti tejto vekovej skupiny je nutné sledovať v súvislosti so zvýšením priemerného veku odchodu z trhu práce zo 60,4 na 60,9 rokov.

Miera zamestnanosti žien rastie rýchlejšie ako priemerná miera zamestnanosti a pohybuje sa na úrovni 55 %, takže pomaly sa vyrovnáva vážny štruktúrny rozdiel. V posledných rokoch sa však takmer nezmenila existujúca diskriminácia žien na trhu práce, najmä rozdiel v príjmoch mužov a žien.

Za účinný prostriedok zvýšenia zamestnanosti žien sa považuje rozvoj práce na čiastočný úväzok a dostupnosť zariadení na starostlivosť o dieťa. V oblasti aktívnej politiky trhu práce by mali mať prednosť opatrenia, ktoré umožňujú nájsť si trvalé zamestnanie.

Miera rastu produktivity na zamestnanú osobu sa od polovice 90. rokov znižuje a v súčasnosti sa pohybuje medzi 0,5 % a 1 % (USA 2 %). Hlavné príčiny zaostávania treba vidieť v nedostatočnom prínose informačných a komunikačných technológií a nedostatočných investíciách do vedy, výskumu a vzdelávania.

Úroveň zamestnanosti ostáva v Únii zatiaľ hlboko pod úrovňou 70 %, ktorá je stanovená ako cieľ lisabonskej stratégie do roku 2010. Iba v štyroch krajinách (Dánsko, Švédsko, Holandsko, Veľká Británia) presahuje zamestnanosť hranicu 70 %. Na naplnenie cieľa musí Únia vytvoriť 22 mil. nových pracovných miest a len v nových členských štátoch by to malo byť asi 7 mil. Aby sa dosiahol uvedený cieľ v oblasti celkovej zamestnanosti, ako aj zamestnanosti žien, bolo by potrebné, aby priemerná ročná zamestnanosť rástla každoročne o 1,5 % až do roku 2010. Daňové a dávkové systémy treba reformovať tak, aby motivovali k hľadaniu práce a investovaniu do ľudského kapitálu. S cieľom znížiť náklady na nízko platené práce a stimulovať dopyt niektoré krajiny znížili daňové a príspevkové zaťaženie pracovnej sily. Pokles bol výraznejší pri nízkych mzdách a mal formu zníženia príspevkov na sociálne zabezpečenie.

Z hodnotení plnenia lisabonskej agendy vyplýva, že slabinou tejto agendy je najmä jej obšírnosť, a preto sa odporúča zachovať iba hlavné všeobecné ciele, ako je zvýšenie hospodárskeho rastu a zamestnanosti a podpora schopnosti konkurovať. Ťahúňom rastu by mala byť znalostná ekonomika, čo si vyžaduje vyššie investície do vedy, výskumu a rozvoja nových technológií. Členské štáty by si mali vytvoriť národné akčné reformné plány s premietnutím špecifických podmienok toho-ktorého štátu a vlastné nástroje na ich napĺňanie.

Prioritami EÚ a členských štátov pri plnení cieľov z Lisabonu na najbližšie obdobie by mali byť: zvýšenie investícií do výskumu a vývoja, podpora vnútorného trhu, spružnenie trhu práce najmä podporou celoživotného vzdelávania a stratégiou aktívnej zamestnanosti pre staršiu generáciu, zlepšenie podmienok na podnikanie.

V globálnej ekonomike nadobúda aj problém zamestnanosti nové dimenzie, jej vývoj možno charakterizovať niekoľkými novými javmi. Prvým je skutočnosť, že konjunktúrny cyklus sa v súčasnosti nepremieta do výrazného rastu zamestnanosti, predovšetkým v oblasti vytvárania nových pracovných miest. Medzi ekonomickým rastom a rastom zamestnanosti neexistuje priama väzba. Druhý sa prejavuje v nižšej kvalifikačnej náročnosti a nižšej úrovni mzdového ohodnotenia novovytváraných pracovných miest. Tretím je skutočnosť, že podstatnú časť nových pracovných miest predstavujú miesta na skrátený pracovný úväzok, na dobu určitú, dochádza k nárastu nových foriem práce, ako je telepráca, práca na diaľku atď. Tento vývoj vedie k zmene štruktúry segmentácie trhu práce.

Nárast podielu čiastočných pracovných úväzkov a investovanie do aktívnych politik trhu práce sú dva najpodstatnejšie faktory prispievajúce k nárastu miery zamestnanosti. Lepšia reakcia ekonomík na zmenu vyžaduje vyššiu mieru pružnosti na trhu práce, pružnosť zahŕňa podmienky zamestnaneckého vzťahu, ale súvisí i s celým radom iných faktorov, ako organizácia práce a pracovný čas, mechanizmus stanovovania výšky mzdy, dostupnosť alternatívnych foriem zmluvných vzťahov, profesnú a územnú mobilitu. Rada Európy na jar 2004 zdôraznila, že prílišná rôznorodosť možností prístupu na trh práce alebo ku kariérenému uplatneniu môže viesť k dvojvrstvovému trhu práce. Jednu vrstvu budú tvoriť osoby s vysokou úrovňou ochrany zamestnania a lepšími vyhliadkami na kariéru, druhú budú tvoriť osoby, ktoré budú pri nástupe do zamestnania uzatvárať iné formy zmluvného vzťahu. Pre európske trhy práce je charakteristická vysoká miera odchodov z dočasného zamestnania. Podiel nízkozárobkových miest v EÚ sa v druhej polovici 90. rokov zvýšil na úroveň 15 %, citeľne vzrástol v Nemecku a Holandsku. Pri presadzovaní pružnosti na trhu práce je zároveň potrebné podporovať nové formy istôt. V dynamickejšej perspektíve sa istota chápe ako zachovanie možností zostať a pokračovať na trhu práce. Súvisí s primeranou mzdou, prístupom k celoživotnému vzdelávaniu, pracovnými podmienkami, ochranou proti diskriminácii alebo neoprávnenému prepúšťaniu, podporou v prípade straty zamestnania a právom prevedenia získaných sociálnych práv pri zmene zamestnania. V 20. storočí došlo k významnému obmedzeniu štandardného pracovného času, čo prispelo k zlepšeniu pomeru práce a osobného života. Viacero členských štátov (Nemecko, Holandsko, Francúzsko, Luxembursko) riešilo túto problematiku prostredníctvom legislatívnych noriem alebo kolektívnych

zmlúv. Odstránenie prekážok práce na čiastočný pracovný úväzok má pre niektoré členské štáty, kde sa zatiaľ táto možnosť málo využíva, veľký význam. Napríklad v Portugalsku a Grécku len 4,8 % a 3,5 % zo všetkých pracovníkov pracuje na čiastočný úväzok, v porovnaní s priemerom v EÚ vo výške 18 %, na Slovensku je to len 2,7 %. Táto forma je kľúčová pri zvýšení účasti na trhu práce, najmä pre ženy a starších pracovníkov.

4. Pozícia Slovenskej republiky k lisabonskému procesu v oblasti zamestnanosti

Za posledných pätnásť rokov prešla slovenská ekonomika veľkými zmenami, ktoré zásadne zmenili jej charakter. Medzi tri najzásadnejšie patria: transformácia z centrálne plánovanej ekonomiky na trhovú ekonomiku, plná integrácia do EÚ a uskutočnenie hlbokých štrukturálnych reforiem. V dôsledku uvedených zmien sa dnes slovenská ekonomika nachádza v novej vývojovej fáze, s novými problémami a výzvami.

Ciele lisabonskej stratégie v oblasti zamestnanosti v období 2000 – 2003 Slovenská republika zohľadnila pri koncipovaní zámerov zameraných na podporu rastu zamestnanosti prostredníctvom reformy trhu práce a sociálneho systému a pri prijímaní politických rozhodnutí na realizáciu týchto reforiem a určovanie strategických prioritných cieľov v oblasti zamestnanosti.

Plnenie cieľov, ktoré vytýčila lisabonská stratégia, v podmienkach Slovenskej republiky ukazuje tabuľka 2.

T a b u ľ k a 2

Aktuálny stav plnenia cieľov z Lisabonu a predpoklad vývoja v SR

	2004	2008	2010	Cieľ 2010
Celková miera zamestnanosti (%)	58	62.6	67	70
Miera zamestnanosti žien (%)	53	59.3	64.4	60
Miera zamestnanosti starších (%)	25	35.4	40.6	50

Prameň: Návrh národného programu reforiem. MPSVR SR 2005.

Na trh práce a zamestnanosť pôsobia dve protichodné tendencie. Na jednej strane silný rast ekonomiky a príchod nových zahraničných investícií vytvorí priestor pre nové pracovné miesta a tým i rast zamestnanosti a pokles nezamestnanosti. Na druhej strane proti pôsobí zvyšovanie počtu osôb v produktívnom veku, predlžovanie veku odchodu do dôchodku či znižovanie počtu zamestnancov vo verejnom sektore. Vo všetkých novopristúpených krajinách je rast HDP sprevádzaný rastom produktivity, no len minimálnym rastom zamestnanosti. Problémom je stále nedostatok kvalitných podnikateľských projektov, hoci poklesom

úrokových sadzieb sa pre podnikateľskú sféru stávajú úvery dostupnejšie a vytvára sa priestor na nové fixné investície. Prax dokazuje, že najvyššiu konvergenciu v minulosti dosiahli tie krajiny, ktoré dokázali s rastom produktivity zvyšovať aj zamestnanosť. Vzhľadom na charakter slovenského trhu práce a jeho diferencované problémy (regionálne rozdiely, rigidita trhu práce, najmä územná mobilita, početné rizikové skupiny) vyvstáva potreba sústrediť sa na segmentované oblasti trhu práce, diferencovanú stratégiu riešenia problémov zamestnanosti.

Slovenská republika dosiahla pokroky v raste ekonomiky a produktivity, no výrazne zaostáva v miere zamestnanosti a vo výdavkoch na vedu a výskum. Hrozí, že absolútne zaostávanie za EÚ sa bude zvyšovať, čo je dané nízkou úrovňou výdavkov na výskum a vývoj 0,65 % HDP, pričom EÚ dosahovala v minulom desaťročí úroveň asi 2 % HDP a USA 3 %.

Národný akčný plán zamestnanosti na roky 2004 – 2006 je pokračovaním procesu postupnej realizácie európskej stratégie zamestnanosti v podmienkach SR, ktorý sa začal *Národným plánom zamestnanosti* schváleným vládou SR v roku 2000. Sú v ňom stanovené tri prierezové ciele a rozpracovaných 10 zásad stratégie zamestnanosti na podmienky SR.

To, do akej miery sa rast ekonomiky premieta do tvorby a udržania pracovných miest, závisí i od pružnosti trhu práce, kvalifikácie pracovnej sily, de/motivačnosti sociálneho systému, odvodového zaťaženia a ďalších faktorov. V súvislosti s uvedeným možno považovať za zásadné opatrenia na realizáciu stratégie nasledovné:

- zníženie demotivačných účinkov daňového a odvodového zaťaženia pracovnej sily,
- posilnenie motivácie jednotlivca nájsť si a udržať zamestnanie,
- podpora ekonomickej a sociálnej aktivity a zamestnateľnosti,
- spružnenie trhu práce predovšetkým vytváraním podmienok na väčšiu územnú mobilitu pracovnej sily,
- efektívnejšie zabezpečenie štátnej správy a služieb v oblasti trhu práce a sociálnych vecí.

V súčasnosti je celkové zdanenie pracovnej sily v dôsledku vysokých sociálnych odvodov vyššie ako zdanenie kapitálu. Preto je nevyhnutné zamerať sa pri sociálnych reformách i na znižovanie odvodov do poisťovních fondov.

Zmeny v daňovej sústave štátu ovplyvňujú úroveň agregátneho dopytu, a tak aj úroveň zamestnanosti. Od intenzity zdanenia subjektu závisí výška jeho disponibilného dôchodku, resp. zisku. Vo všeobecnosti platí, ak dôjde k zníženiu daňového zaťaženia, znižuje sa aj miera nezamestnanosti v ekonomike. Dovtedy zamestnané subjekty – fyzické osoby môžu disponovať vyššími mzdami, disponibilné príjmy na súkromnú spotrebu vzrastú nielen o sumu znížených daní, ale

aj o sumu „nových“ zárobkov. K opačnej situácii môže dôjsť v prípade zvýšenia daní. Vyššie daňové zaťaženie subjektu môže spôsobiť pokles jeho pracovnej aktivity, vzrast nezamestnanosti, znížiť nielen celkový disponibilný agregátny dôchodok, ale v konečnom dôsledku aj príjem do verejných rozpočtov. Preto zvýšenie daňového zaťaženia môže pôsobiť kontraproduktívne.

Na politiku zamestnanosti významnou mierou vplyva uplatňovanie stimulačného princípu daní. Daňový systém by mal obsahovať dostatok prvkov podmienajúcich a stimulujúcich oživenie podnikateľských a zárobkových aktivít subjektov. V tejto súvislosti sa do popredia dostáva otázka, či jednotná sadzba zdaňovania príjmov všetkých daňovníkov vo výške 19 % je najspravodlivejšia, či je pre všetky daňové subjekty únosná (a to nielen z pohľadu štátu), či podporuje zamestnanosť a pod. Pokiaľ by sme mali posudzovať jednotnú sadzbu dane z príjmov právnických osôb, tie znížením z 25 % sadzby dane na 19 % jednoznačne získali. Daňovú únosnosť u fyzických osôb je potrebné sledovať jednak z aspektu fyzických osôb – podnikateľov, jednak aj z pohľadu občanov. K zhoršeniu podnikateľského prostredia došlo približne u tretiny podnikateľov, najmä malých, podnikajúcich na základe živnostenského oprávnenia, ktorí až do zavedenia jednotnej sadzby dane mohli využívať progresívne kľzavé zdaňovanie v nižších daňových pásmach, ako je 19 %, resp. niektorí z nich mohli využívať zdaňovanie paušálnou daňou. Osobitne treba pristupovať k posúdeniu uplatňovania 19 % sadzby dane z príjmov u občanov. Vo všeobecnosti sa ich daňové zaťaženie zvýšilo. V zárobkovej skupine väčšiny občanov (približne v rozpätí od 15 000 Sk do 22 000 Sk) došlo zavedením jednotnej dane z príjmov k zvýšeniu ich daňového zaťaženia. Uvedenou sadzbou dane však získali fyzické osoby s najnižším príjmom (do výšky ročného nezdaniteľného minima) a fyzické osoby s najvyšším príjmom, ktoré boli do zavedenia jednotnej 19 % sadzby dane zdaňované v najvyšších daňových pásmach.

Uplatňovanie uvedeného stimulačného princípu daní do veľkej miery závisí aj od možností, ktoré súvisia s úpravou vykázaného príjmu, resp. daňového základu fyzickej alebo právnickej osoby. Napríklad, akým spôsobom dochádza k úprave mzdy zamestnanca. Ide najmä o určenie výšky povinných odvodov, stanovenie skutočností, od ktorých sa odvíja veľkosť nezdaniteľného minima, alebo možnosť zníženia už vypočítanej dane o daňový bonus na každé vyživované dieťa a pod. V prípade podnikateľského subjektu ide najmä o možnosť úpravy vykázaného základu dane o pripočítateľné a odpočítateľné položky, uznanie nákladov z daňového hľadiska, využívanie daňových úľav, oslobodení a pod. Uvedené položky do veľkej miery ovplyvňujú nielen výšku daňového zaťaženia subjektov, ale aj ochotu pracovať, podnikat' a tak vytvárať podmienky na väčšiu zamestnanosť.

Únosnosť a sociálny dopad je potrebné sledovať aj v oblasti daní zo spotreby (daň z pridanej hodnoty a spotrebná daň). Zvlášť citlivou oblasťou je stanovenie len jednej sadzby DPH na úrovni 19 %. Došlo síce k zníženiu základnej sadzby dane z pridanej hodnoty z 20 % na 19 %, v daňovej sústave SR sa však v súčasnosti nenachádza žiadna znížená sadzba dane z pridanej hodnoty. Uvedenú skutočnosť kriticky vnímajú najmä nízkoprijímové skupiny obyvateľstva, v spotrebnom koši ktorých dominoval tovar, ktorý podliehal zníženej sadzbe dane z pridanej hodnoty (14 %), ako aj časť podnikateľskej verejnosti, ktorá až do zavedenia jednotnej 19 % sadzby dane z pridanej hodnoty zdaňovala výrobky alebo služby nižšou sadzbou dane.

V rámci Európskej únie niektoré štáty využívajú možnosti čerpania grantov na podporu tvorby pracovných miest vo vybraných odvetviach, na školenia zamestnancov a pod. Direktívy [10] Európskej únie v oblasti zamestnanosti tiež nabádajú jednotlivé členské štáty k tomu, aby štáty svoj daňový systém upravili tak, aby bol otvorenejší k pracovným príležitostiam. V daňových sústavách štátov EÚ sa napríklad povoľuje uplatnenie zníženej sadzby DPH na služby, ktoré sú náročnejšie na množstvo pracovných síl (napríklad reštauračné služby).

V tejto súvislosti možno poznamenať, že z negociačnej pozície SR pri prístupových rokovaníach do EÚ vyplynulo, že SR získala povolenie uplatňovať zníženie 14 % sadzbu dane z pridanej hodnoty vo vymedzených oblastiach, konkrétne na služby (napr. stavebníctvo, energiu). Túto výhodu však nevyužila, zrejme z dôvodu zavedenia 19 % dane z pridanej hodnoty bez akýchkoľvek výnimiek.

V záujme uplatnenia aktívnej politiky zamestnanosti je potrebné, aby daňové systémy štátov boli prepracované a vytvárali predpoklad vyplácania pracovných príjmov zamestnancom pred sociálnym príjmom nezamestnaným.

Lisabonská stratégia v podmienkach Slovenska by sa v nadchádzajúcom období mala zamerať na štyri rozhodujúce oblasti: ľudské zdroje a vzdelávanie, informačná spoločnosť, podnikateľské prostredie, veda – výskum – inovácie. Za hlavné priority v oblasti ľudských zdrojov možno považovať dosiahnutie vysokej miery zamestnanosti, modernú vzdelávaciu politiku a vyrovnanie sa s demografickými zmenami.

Záver

Úspech Európy pri zvyšovaní zamestnanosti a produktivity bude závisieť od plnenia štyroch kľúčových požiadaviek.

1. *Zvyšovanie adaptability zamestnancov a podnikov.* Ak majú byť vytvorené a obsadené nové pracovné miesta, aktéri na trhu práce musia zvýšiť svoju schopnosť predvídať a prijímať zmeny, či už cyklické alebo štruktúrne. Miera

súkromných alebo verejných investícií do výskumu a vývoja musí byť zvýšená stanovením vhodných právnych a daňových impulzov.

2. *Pritiahnutie viac osôb na trh práce.* Urobiť všetko na zabezpečenie toho, aby osoby, ktoré sa stanú nezamestnanými, zostali s trhom práce v úzkom kontakte a aby sa zvýšila ich zamestnateľnosť. Usilovať sa o odstránenie pasce nezamestnanosti, neaktivity a nízkych miezd. Účinne pomáhať nezamestnaným pri hľadaní práce. Vytvárať stratégiu aktívneho starnutia.

3. *Vyššie a efektívnejšie investovanie do ľudského kapitálu.* Príliš veľa ľudí je vylúčených z trhu práce v dôsledku nedostatočnej alebo nepožadovanej kvalifikácie. Ekonomiky založené na znalostiach a na službách vyžadujú novú kvalifikáciu a jej neustálu aktualizáciu v kontexte technologického vývoja. Produktivita podnikov a celková konkurencieschopnosť ekonomiky priamo závisia od vzdelanej, vysokokvalifikovanej a adaptabilnej pracovnej sily.

4. *Zabezpečenie účinnej realizácie reforiem prostredníctvom lepšieho riadenia.* Členské štáty by mali definovať jasné národné politiky a ciele s efektívnym využívaním verejných fondov.

Národné akčné plány zamestnanosti, požadované od jednotlivých štátov na základe Zmluvy o EÚ, sú nástrojom na spojenie rôznych prvkov pri programovaní reforiem. Po vstupe do EÚ sa nové členské štáty stali súčasťou otvoreného koordinačného procesu tak v politike zamestnanosti, ako aj v politike boja proti sociálnemu vylúčeniu. Záväzné bude pre nich okrem toho dodržiavanie *sociálneho acquis* a *acquis o zamestnanosti*. Všetko ostatné zostáva v zodpovednosti národnej sociálnej politiky, ktorú upravuje národná legislatíva. Ústava EÚ v časti Zamestnanosť zdôrazňuje spoločný záväzok Únie a členských štátov pokračovať v rozpracúvaní koordinovanej stratégie zamestnanosti a formuluje záväzok štátov prispieť prostredníctvom národných zamestnaneckých politík k dosiahnutiu spoločných cieľov v zamestnanosti tak, aby boli konzistentné so zásadami ekonomickej politiky členov Únie.

Literatúra

- [1] BRDEK, M. – JÍROVÁ, H.: Sociální politika v zemích EÚ a ČR. Praha: Codex Bohemia 1998.
- [2] BRUNNER, J. K.: Theory of Equitable Taxation (Normative Foundation and Distributive Consequences of Income Taxation). Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo, Hong Kong: Springer Verlag 1989.
- [3] CAREY, D. – TCHILINGUIRIAN, H.: Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and Consumption. [Working paper, No. 258.] Paris: OECD, Economic Department 2000.
- [4] KREBS, V. a kol.: Sociální politika. Praha: ASPI 2002.
- [5] Lisabonská stratégia obnovy hospodárstva, sociálnej oblasti a životného prostredia. Brusel: Rada EÚ marec 2003.

- [6] MAREŠ, P.: Nezaměstnanost jako sociální problém. Praha: Sociologické nakladatelství 1993.
- [7] Národný akčný plán zamestnanosti na roky 2004 – 2006. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2004.
- [8] Návrh stratégie podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom zmien sociálneho systému a trhu práce. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR apríl 2003.
- [9] Pozičný dokument a priority Slovenskej republiky. Brusel: Komisia Európskych spoločností 2004.
- [10] Nariadenie Rady č. 1999/85/ES z 22. 10. 1999.
- [11] RIEVAJOVÁ, E. a kol.: Teória a politika zamestnanosti. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm 2003.
- [12] Rozhodnutie Rady z 22. júla 2003 o zásadách pre politiky zamestnanosti členských štátov (2003/578/ES).
- [13] Stratégia rozvoja konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010. Lisabonská stratégia pre Slovensko. Bratislava 2004.
- [14] SCHULTZOVÁ, A. a kol.: Daňovníctvo v Slovenskej republike. Bratislava: Súvaha 2004.
- [15] STANEK, V. a kol.: Sociálna politika. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 2004.
- [16] STIGLITZ, J. E.: O záporním vlivu globalizace na ekonomiku. Projekt Syndicate 2004.
- [17] Tvorba ďalších pracovných príležitostí v Evrope. [Zpráva pracovní skupiny pro zaměstnanost.] Brusel, listopad 2003.
- [18] WINKLER, J. – WILDMANNOVÁ, M.: Evropske pracovné trhy a priemyslové vzťahy. Praha: Computer Press 1999.
- [19] WOLF, S.: Tracking Human Development. With Special Reference to Central and Eastern Europe. By United Nations Development Programme 2004.