

Dánsky model flexicurity

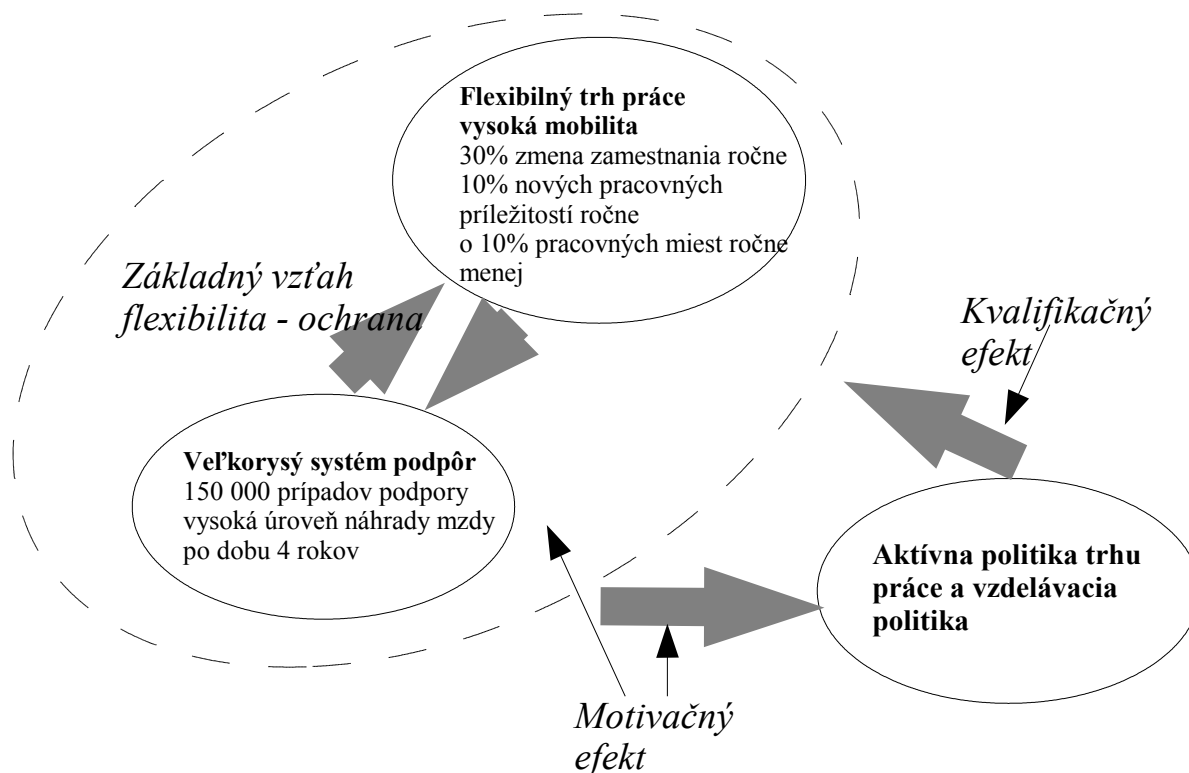
Cieľom Inštitútu zamestnanosti je výskum trhu práce. Časťou tohto výskumu je aj publikovanie a propagácia výsledkov trhu práce v iných krajinách. Popri našej účasti v nadnárodnej spolupráci cema-net.org, skúmame tiež trhy práce v Európe. Pre Slovensko sa najzaujímavejšie javí príklad Dánska a jeho modelu flexicurity. Tento spája výhody flexibilného trhu práce so sociálnym zabezpečením pracovníkov. V nasledujúcich riadkoch sa budeme venovať Dánskemu modelu.

Popis dánskeho modelu flexicurity

Dánsky model zamestnanosti sa zdá byť výborným príkladom, ako sa dá dosiahnuť hospodársky rast, udržateľný štátny rozpočet a pro-sociálny štát. Je dôkazom existencie konkurencieschopnej alternatívy k americkému modelu a ponúka realizovateľnú kombináciu liberálnych systémov v anglosaských krajinách s regulovanými systémami v strednej a južnej Európe.

Dánsky model zamestnanosti je možné charakterizovať niekoľkými zásadnými vlastnosťami:

- flexibilný trh práce spojený s vysokou kvantitatívnou mobilitou medzi zamestnanosťou a nezamestnanosťou,
- spojenie relatívne vysokej úrovne náhrady mzdy v nezamestnanosti s liberálnymi pravidlami ochrany pred výpoveďou, čo vedie k sociálnej istote
- aktívna politika trhu práce, ktorá zaisťuje skutočnú dostupnosť nezamestnaných pre trh práce a nabáda nezamestnaných k získaniu kvalifikácií a opätovnému zahájeniu činnosti



Tieto charakteristiky vychádzajú z opatrení a ich kombinácie, ktoré Dáni nazývajú aj zlatý trojuholník (grafické znázornenie v prílohe). Opatrenia sú:

- flexibilné pravidlá pre prijímanie a prepúšťanie pracovníkov
- veľkorysý systém podpory
- aktivačné a vzdelávacie opatrenia

Zlatým preto, že aplikácia týchto pravidiel začiatkom 90-tych rokov obrátila nepriaznivý ekonomický vývoj v krajine na príklad ekonomickej konkurencieschopnosti v rámci Európskej Únie. Flexibilné pravidlá prijímaní a prepúšťaní pracovníkov spôsobili vysokú kvantitatívnu fluktuáciu na trhu práce. Veľkorysý systém podpôr v nezamestnanosti prispel k sociálnej istote a masívne aktivačné a vzdelávacie opatrenia, ktoré prispeli k motivácii nezamestnaných hľadať si prácu, zároveň zvyšovali ich kvalifikáciu a teda aj možnosti na trhu práce. Ak by sme mali porovnať tieto základné charakteristiky zo Slovenskom, skonštatujeme, že situácia nie je v liberálnosti zákonníka práce veľmi odlišná od Dánska, hoci u nás nevedie k až tak vysokej fluktuácii (v pozitívnom i negatívnom zmysle slova). Neplatí totiž ďalšia charakteristika, a tou je sociálna

istota, nakoľko náš systém podpory v nezamestnanosti je veľmi reštriktívny a k sociálnej istote rozhodne nevedie. V našom systéme sa síce uplatňujú aktivačné opatrenia podporené vzdelávaním, hoci je zväčša zúženým len na rekvalifikácie, no motivácia k hľadaniu práce je generovaná hlavne zlou sociálnou situáciou nezamestnaného.

Predchádzajúce znázornenie je vak trochu zjednodušené. Faktorov podporujúcich flexibilitu je totiž viac. Popri liberálnej ochrane pred výpoveďou hrá významnú úlohu uplatňovanie pružného pracovného času, široká základňa kompetencií pracovníka, ktorá vplyva na jeho lepšiu adaptabilitu na zmeny v súčasnej či novej práci, ktorú podporuje aj uzatváranie nových foriem pracovných zmlúv. Pri bližšom pohľade skúsime porovnať na spomenuté faktory zo Slovenskými realiami. Kým v Dánsku je výpovedná lehota zamestnanca, ktorý je v pracovnom vzťahu so zamestnávateľom menej ako tri roky len 10-25 dní a nad tri roky je tri mesiace, na Slovensku je zákonníkom práce stanovená 2 mesačná výpovedná lehota pre všetkých. Pre starších zamestnancov, rovnako ako v Dánsku, je upravená kolektívnou zmluvou. V Dánsku sú tiež populárne čiastočné úväzky, podporujúce pružnú pracovnú dobu. Až 12,8% mužských a 32,7% ženských zamestnancov pracuje v Dánsku na čiastočný úväzok, zatiaľ čo na Slovensku je to len 1,2% mužov a 3,9% žien. Ešte horšie dopadne Slovensko v porovnaní množstva ľudí zapojených do celoživotného vzdelávania, ktoré výrazne podporuje adaptabilitu zamestnancov. V Dánsku je 23,4% mužov a 31,9% žien zapojených do vzdelávacích aktivít, kým na Slovensku je to len 3,9% mužov a 5,2% žien.

Z faktorov, ktoré podporujú sociálnu istotu treba popri vysokých finančných náhradách v prípade nezamestnanosti vyzdvihnúť aj fakt, že v Dánsku je nízka miera nezamestnanosti (u žien je to 5,3% a u mužov 4,4%) a zároveň vysoká miera zamestnanosti (podiel zamestnaných na ekonomicky aktívnom obyvateľstve) (u žien 71,6% a u mužov 79,7%). Pre porovnanie na Slovensku (tiež podľa metodiky Eurostatu) v roku 2004 bolo 17,3% nezamestnaných žien a 15,7% nezamestnaných mužov, pri miere zamestnanosti 50,9% žien a 63,2% mužov. Vysoký stupeň fluktuácie a široké spektrum opatrení na zvýšenie kvalifikácie a rozšírenie vzdelania vedú u nezamestnaného ale aj zamestnaného k istote nájdenia si nového miesta. Fluktuácia je v Dánsku najvyššia vrámci celej EÚ, keď za rok vznikne 10% nových pracovných miest a približne rovnaké množstvo ja zanikne, pričom priemerný dánsky zamestnanec má najkratšiu dobu strávenú v jednom zamestnaní. Približne 30% zamestnancov mení pracovné miesto každý rok. Na Slovensku je miera fluktuácie, podľa odhadov Inštitútu zamestnanosti, 12%. Z faktorov podporujúcich sociálnu istotu je tiež nezanedbateľná podpora, aj zo strany štátu, pre lepšiu zlučiteľnosť rodiny a zamestnania. Týka sa to hlavne výhodného režimu materských dovolení a starostlivosti o deti. Nie je to síce veľavravné porovnanie, ale dánsky nezamestnaný môže pri strate zamestnania dostať náhradu mzdy až do výšky 90% pôvodného príjmu, v priemere je to ale iba 66% čo predstavuje čiastku 1900 EUR, kým u nás ne podpora v nezamestnanosti stanovená ako 50% vymeriavacieho základu, maximálne však 8107 Sk (210 EUR) a v priemere dosahuje výšku 5271 SK (140 EUR). Zaujímavosťou je, že poistenie v nezamestnanosti je dobrovoľné a vykonávané komerčnými poisťovňami, s významným príspevkom štátu. V roku 2002 bolo takto dobrovoľne poistených 84% dánskych pracovníkov. Nepoistenými sú zväčša osoby s veľmi vysokým príjmom (a bez praveľkého rizika straty zamestnanosti) a osoby s nízkym príjmom a s veľkým rizikom straty zamestnania.

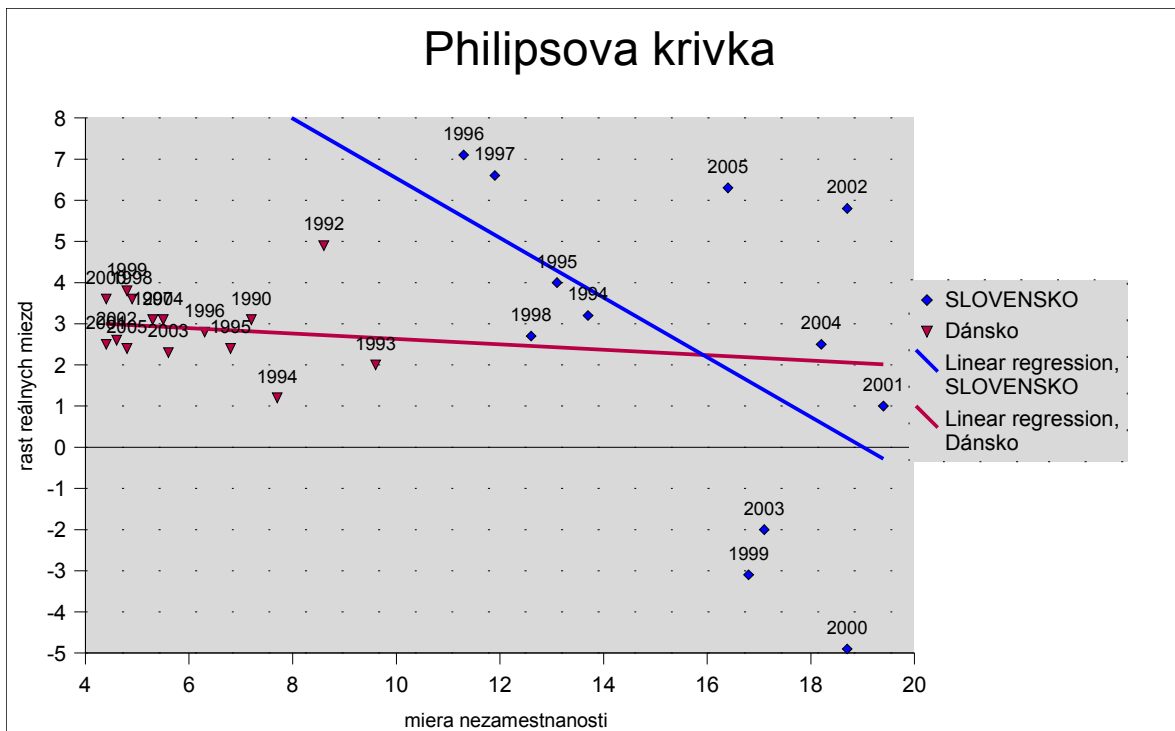
údaje o trhu práce

	Dánsko		Slovensko	
	muži	ženy	muži	ženy
miera nezamestnanosti	4,4	5,3	15,7	17,3
miera dlhodobej nezamestnanosti	1,1	1,3	11,3	12,4
participácia na celoživotnom vzdelávaní	23,4	31,9	3,9	5,2
čiasočné úväzky	12,8	32,7	1,2	3,9
priemerný vek výstupu z trhu práce	62,6	61,6	60,3	57,3
úväzok na dobu určitú	248		96	
zamestnanci s dvoma úväzkami	299		31	

údaje o krajinách		Dánsko	Slovensko
počet obyvateľov		takmer identické	
rozloha		takmer identické	
rast HDP	%	2,4	5,5
úroveň HDP ako % EU	% v PPS	121	51,9
inflácia	% rast CPI	0,9	7,5
deficit štátneho rozpočtu	% HDP	2,8	-3,1
zadlženosť krajiny	% HDP	42,7	42,5
príjmy všeobecnej vlády	% HDP	48,8	30,6
daňové zaťaženie obyvateľov s nízkym príjmom		38,8	39,4
podpora v nezamestnanosti	% mzdy	66	50
	priemerná výška	1900	140
fluktuácia na trhu práce		30	12
počet poberateľov podpory v nezamestnanosti	tis poberateľov	150	39

Konkurencieschopnosť dánskeho modelu

Dánsku ekonomickú situáciu charakterizujú hlavne stabilná rast a vyrovnané verejné rozpočty do takej miery, že Dánsko hospodári s prebytkom rozpočtu na úrovni približne troch percent. Ten je zabezpečený vďaka vysokým daniam a vynikajúcemu stavu zamestnanosti. Pre ilustráciu uvedieme, že dánsko pri raste HDP na úrovni 2,4% (úroveň HDP 21% nad priemerom EU) vykazovalo infláciu 0,9%, zatiaľ čo na Slovensku bol rast HDP vo výške 5,5% (úroveň HDP 51,9% priemeru EU) pri inflácii 7,5%. Rozdiel vidieť v deficite slovenského rozpočtu vo výške 3,1% zatiaľ čo dánska vláda hospodárila s prebytkom 2,8%. Naopak, takmer identické sú parametre štátneho dlhu, obe krajiny dlžia objem prostriedkov vo výške približne 43% HDP. Veľké rozdiely medzi krajinami sú práve v ukazovateľoch sledujúcich zamestnanosť. Podľa Eurostatu bola celková zamestnanosť v Dánsku v roku 2004 71,6% u žien a 79,7 u mužov, zatiaľ čo na Slovensku bolo zamestnaných iba 50,9% žien a 63,2% mužov. Nezamestnanosť žien v Dánsku bola na úrovni 5,3%, pri miere dlhodobej nezamestnanosti 1,3%, kým na Slovensku bolo až 17,3% nezamestnaných žien, a miera dlhodobej nezamestnanosti žien bola až 12,4%. Nezamestnanosť mužov v Dánsku predstavovala 4,4% keď mali iba 1,1% mieru dlhodobej nezamestnanosti, naproti tomu na Slovensku bola nezamestnanosť mužov 15,7% pri vysokej miere dlhodobej nezamestnanosti 11,3%. Treba si tiež všimnúť, že v Dánsku sa podarilo aj pri raste zamestnanosti udržať prijateľnú mieru inflácie ceny práce (rastu reálnych miezd). Porovnanie so Slovenskom je ilustrované Philipsovou krivkou (vid príloha). Mimo toho, že Dánske hodnoty ležia v inej časti je tiež zrejmy väčší rozptyl hodnôt Slovenska oproti Dánsku, čo potvrdzuje skutočnosť, že Dánska ekonomika je v stabilizovanejšej fáze.



Správna kombinácia politických opatrení (policy mix)

V druhej polovici 90-tých rokov prišlo v Dánsku k posilneniu aktívnej politiky na trhu práce. V kombinácii s expanzívnu hospodársku politikou, ktorá síce išla ruku v ruku s veľkými schodkami štátneho rozpočtu, avšak priniesla viac peňazí do ekonomiky a podnietila rast zamestnanosti. Vynikajúci rast zamestnanosti podporený nízkymi úrokmi a reštrukturalizáciou úverov priniesli vlnu všeobecného optimizmu, ktorý mal za následok ľahšie prijatie sprísnených opatrení na trhu práce. Na poli vzdelania prišlo k posilneniu opatrení, zameraných hlavne na zvyšovanie kvalifikácie a rozširovanie vzdelania. Štát začal financovanie vzdelávania formou poskytovania príspevkov na vzdelávanie pre zamestnaných aj nezamestnaných, ale aj čiastočnými náhradami ušlej mzdy, teda podpory v nezamestnanosti. Súčasne bol na všetkých úrovniach zvýšený počet vzdelávacích miest pre mládež. Ďalšie verejné výdaje boli použité aj na pokrytie zvýšeného dopytu po opatrovaní detí, čo umožnilo skutočnosť, že ženy s malými deťmi boli skutočne k dispozícii pre trh práce.

Vo všeobecnosti možno povedať, že vysoká náhrada mzdy v Dánsku má za následok vysokú minimálnu mzdu a to vyžaduje kvalitne vzdelanú pracovnú silu a vysokú produktivitu práce. Bez týchto faktorov by skupina osôb s nízkou kvalifikáciou nemohla dosiahnuť dostatočnú mzdovú úroveň, čo by z nich v konečnom dôsledku vytvorilo skupinu nezamestnaných.

Treba tiež spomenúť, že Dánsko prechádzalo v osemdesiatych rokoch hospodárskou recesiou. Veľký deficit verejných financií a platobnej bilancie mal byť eliminovaný stratégiou úspor. Tento plán však skončil neúspechom, hospodárskou krízou a následným rastom nezamestnanosti. Naopak, investičná stratégia nastolená začiatkom 90-tych rokov opierajúca sa o agresívne reformy, investície do vzdelania a do výkonov v sociálnom zabezpečení spôsobila dynamiku rastu. Dá sa povedať, že dôvera v budúcnosť a vysoká úroveň istoty príjmu podporili domácu spotrebu a vysoký domáci dopyt.

Vznik dánskeho modelu

Prvá rámcová kolektívna zmluva na svete (1899) tzv. „septembrový kompromis“ bol uzavretý medzi dánskym odborovým zväzom (LO-Landorganisationen) a dánskym zväzom zamestnávateľov (DA-Dansk Arbejdsgiverforening). Odvtedy predstavuje rámec pre uzatváranie dohôd a súhrn sociálnych partnerov. Ako základné prvky kompromisu možno chápať predovšetkým uznanie odborového zväzu zamestnávateľmi ako partnera oprávneného jednat', akceptovanie práva zamestnávateľov prijímať a prepúšťať zamestnancov, ako aj povinnosť udržiavať dobré vzťahy po dobu uzatvárania kolektívnych dohôd. Štát v roku 1907 prispel k vytvoreniu základných, dodnes fungujúcich štruktúr tým, že uznal poisťovne vyplácajúce podporu v nezamestnanosti, ktoré boli v tesnom vzťahu s odborovým hnutím a začiatok poskytovania príspevkov od štátu. V roku 1910 vznikol právny odborový systém, ktorý stanovuje pravidlá pre uzatváranie dohôd a pri ich porušovaní, štát prenechal úpravu pracovných podmienok z veľkej časti kolektívnym partnerom. Dôsledkom tohto bolo, že zasahovanie štátu do regulácie trhu práce prebiehalo väčšinou iba pri stroskotaní kolektívnych vyjednaní. Základ obsiahlej, štátom organizovanej a financovanej kvalifikačnej politiky, ktorý chápeme ako rozvoj aktívnej politiky trhu práce, vznikol v roku 1960. Na prelome 60-tych a 70-tych rokov štát prevzal hraničné riziko v prípade nezamestnanosti, čo znamenalo minimalizácia nákladov s prepúšťaním

zamestnancov a súčasne zvýšenie podpory až na hranicu 90% dovtedajšieho príjmu. V rámci reformy trhu práce v 90. rokoch sa cieľ opatrení presunul z celoživotnej istoty príjmu na vyšší stupeň istoty zamestnania. Aktívne a na mieru šité aktivačné opatrenia mali za cieľ akceptáciu opatrení aj odborovým hnutím (LO) a to prijalo prísnejšie požiadavky na dostupnosť a skrátenie doby poberania podpory v nezamestnanosti.

Úloha sociálnych partnerov bola pri utváraní dánskeho modelu, kde boli sociálni partneri zapojení ako do rozhodovacích procesov, tak aj do politiky odbornej prípravy na povolanie, ako aj do štrukturálnych reforiem na trhu práce. Vplyv sociálnych partnerov prispel k nájdeniu kreatívnych a vyvážených riešení problémov trhu práce a inovácií. Sociálni partneri boli a sú v kľúčových pozíciách vo verejných rozhodovacích a vykonávajúcich štruktúrach. Spolu s obcami sa sociálni partneri stali ústrednými subjektami v regionálnych radách trhu práce, spolu s poskytnutím právomocí a rozpočtovými prostriedkami pre boj proti nezamestnanosti a na regionálnu politiku trhu práce.

Súčasný výzvy

Globalizácia a technologický rozvoj vyvíjajú na dánsky trh práce obecný tlak. Nekvalifikované pracovné sily sú v dôsledku konkurencie výroby v krajinách s nižšími nákladmi na cenu práce v najväčšom ohrození. Tento tlak Dánsko eliminuje znížením počtu pracovníkov v tejto skupine odchodom starších, menej kvalifikovaných pracovníkov do dôchodku. Avšak dostupnosť odbornej kvalifikácie mladým ľuďom je nižšia oproti potrebám, čo môže dánsky model ohroziť.

Relokácie prevádzok do krajín s nízkymi mzdovými nákladmi sa nepriaznivo prejavuje aj na Dánskom pracovnom trhu. Sociálni partneri sa namiesto snahy udržať súčasné ohrozené miesta, snažia o vytvorenie nových, konkurencieschopnejších pracovných pozícií, čoho dôsledkom je aj vysoký počet vzniknutých a zaniknutých pracovných pozícií.

Vysoká fluktuácia demotivuje zamestnávateľov k investíciám do vzdelávania zamestnancov, a tí vo všeobecnosti radšej investujú do odborných pracovníkov ako do nekvalifikovaných. Tu sa k slovu dostáva práve rozsiahly systém dotovaný verejným sektorom, ktorý má za cieľ vzdelávať a zvyšovať kvalifikáciu najmä ľuďmi s nízkou kvalifikáciou.

Nezanedbateľný je problém prisťahovalcov na dánskom trhu práce. Všeobecne sa nepredpokladá ich schopnosť dosiahnuť vysokú úroveň mzdy, tým pádom aj náhrady mzdy. Medzi prisťahovalcami je zjavne viac nezamestnaných a táto skupina vykazuje aj menšiu zamestnanosť. Sami predstavitelia Dánska priznávajú, že prisťahovalci nie sú schopní využiť výhody modelu flexicurity k obojstrannej spokojnosti a stávajú sa problémom na trhu práce.

Nákladnosť dánskeho modelu flexicurity vytvára tlak na udržanie schopnosti financovateľnosti bez potreby zvýšenia daní. To sa dá dosiahnuť vyššou mierou zamestnanosti obyvateľov v produktívnom veku v budúcnosti. Prispôbenie dánskeho daňového systému, ktorý sa opiera najmä o vysoké spotrebné dane, bude nutné najmä kvôli globalizácii, keď sa určité prijmy z daní dostanú pod tlak.

Daňový systém

Zdanenie spotreby je v Dánsku najvyššie v EU. Implicitná sadzba spotrebnej dane je 33,9%, kým v EU25 je to v priemere 22%. Dáni, rovnako ako Slováci majú jednotnú DPH, avšak na úrovni 25% oproti Slovenským 19%. Dánsko sa vyznačuje hlavne vysokými ekologickými daňami a to vo výške 5%, ktorými je zaťažená najmä energetika a doprava. Daňovým zaťažením práce a kapitálu však už patrí Dánsko medzi priemerné krajiny v rámci EU.

Pomer medzi daňami a HDP je 48,8%, kým priemer EU25 je 38,2%. Najnižšie sociálne príspevky sú v Dánsku kompenzované zo všeobecných daní, keď najmä priame dane sú veľmi vysoké (28% HDP, priemer EU25 je 12,4%), dokonca vyššie ako ako vo Švédsku (19% HDP). Sociálny systém je v zásade rovnaký ako v severných krajinách, ale financovanie sa rieši inými cestami. Štruktúru daňových príjmov v porovnaní so Slovenskom je možné vidieť v tabuľke.

Dánsko	1995	2003
Štruktúra príjmov v % HDP		
Nepriame dane	17,2	17,4
DPH	9,5	9,7
Poplatky a spotrebné dane	3,7	4,0
Priame dane	30,6	29,8
Daň z príjmu	26,6	26
Daň z príjmu právnických osôb	2,0	2,8
ostatné	2,1	1,0
Sociálne príspevky	1,5	1,7
Zamestnávatelia	0,3	0,4
Zamestnanci	1,2	1,3
Delenie podľa ekonomickej funkcie ako podiel na HDP		

Práca	28,0	26,9
Kapitál	5,7	6,1
Celkom	49,0	48,8

Slovensko	1995	2003
Štruktúra príjmov v % HDP		
Nepriame dane	15,6	11,5
DPH	9,5	6,8
Poplatky a spotrebné dane	3,2	3,1
Priame dane	11,6	7,2
Daň z príjmu	3,6	3,3
Daň z príjmu právnických osôb	6,1	2,8
ostatné	2	1
Sociálne príspevky	14,3	12,3
Zamestnávateľia	12	8,8
Zamestnanci	1,7	2,9
Delenie podľa ekonomickej funkcie ako podiel na HDP		
Spotreba	-	12,1
Práca	-	13,4
Kapitál	-	5,5
Celkom	40,5	30,6

Dôchodkový systém

Dôchodkový systém je tiež časťou sociálnych istôt, ktoré sú základnou charakteristikou Dánskeho modelu. Dánsky dôchodkový systém stojí tak akou nás na troch pilieroch. Celkový rozsah dôchodkových fondov momentálne predstavuje 128% HDP a očakáva sa jeho rast.

Prvým pilierom je štátny starobný dôchodok, financovaný z daní, ktorý slúži na zaistenie základných životných potrieb. V súčasnosti predstavuje približne 45% priemerného platu a v roku 2005 činil maximálne 56 892 DKK (7628 EUR).

Dôchodok z trhu práce tvorí druhý pilier dôchodkového systému. Pozostáva z troch druhov dôchodkov financovaných z príspevkov. Jedným sú príplatky k dôchodku z trhu práce (ATP) zavedený roku 1963. Závisí hlavne na počte odpracovaných hodín. Je tvorený príspevkami a krytý kapitálom. Zamestnanec prispieva asi 1% zo mzdy, zamestnávateľ 2%. Maximálna výška dôchodku pochádzajúceho ATP je 38% štátneho dôchodku. Ďalšími formami sú zvláštne penzijné sporenie a dočasné penzijné sporenie.

Tretím pilierom je súkromný dôchodok je založený na sporiacich produktoch bánk alebo životných poisťovní, ktorý je na dobrovoľnej báze podporená daňovými úľavami. Posledných 15 rokov naberá na význame.

Výzva Európskej rady

Európska rada vyzýva členské štáty aby venovali špeciálnu pozornosť výzve flexicurity (rovnováha medzi flexibilitou a bezpečnosťou). Európa musí využiť vnútorné vzťahy medzi konkurencieschopnosťou, zamestnanosťou a sociálnymi istotami. Preto sú členské štáty vyzývané k reforme svojich pracovných trhov a sociálnych politík v zmysle integrovanej flexicurity.

cit.: Bruselské zasadnutie rady, bod 41, 23.-24. marca 2006

Použitá literatúra

Flexicurity: Prípád Dánska, predbežný návrh stanoviska EHSV ECO/167, február 2006

Eurostat, údaje za rok 2004

Štatistický úrad Slovenskej Republiky

Sociálna poisťovňa

bruselské zasadnutie Európskej rady 23 – 24 marca 2006

Autori:

Kolektív autorov Inštitútu zamestnanosti (www.iz.sk) :

Doc. RNDr. Viliam Páleník, PhD, Inštitút zamestnanosti, Ekonomický ústav SAV, člen Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Mgr. Rastislav Noška, Inštitút zamestnanosti

Mgr. Ing. Michal Páleník, Inštitút zamestnanosti, Prognostický ústav SAV