



NÁRODNÍ KONVENT

Budoucnost zaměstnanosti v EU: Mezi krutou skutečností a utopíí?

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuse u kulatého stolu,
který se konal v rámci Národního konventu o EU 27. března 2015.

Doporučení vypracoval PhDr. Michael Princ z Institutu ekonomických studií

Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

Úvod do problematiky

Evropská unie v důsledku krize zaznamenala rekordní růst cyklické a současně i strukturální nezaměstnanosti. Nová vlna automatizace hnaná rozvojem digitální ekonomiky stejně jako přechod na nové technologie vedou k poklesu nabídky málo a středně kvalifikovaných prací doprovázeného vzrůstajícím zájmem o vysoko kvalifikované pozice, které častokrát není možné obsadit současnou pracovní silou. Negativní vliv na zaměstnanost v určitých ekonomických sektorech členských států EU měla i delokalizace výroby do rychle se rozvíjejících ekonomik.

Trh práce však nebyl jen obětí, ale i aktivním aktérem evropské krize. Divergence mezi severem a jihem EU způsobená odlišným způsobem stanovování mezd byla označena za jednoho z hlavních viníků vzniku makroekonomických nerovnováh, které vytvořily podhoubí současné krize.

Zrychlení procesu technologických změn a kvalifikační diverzifikace přináší problémy vyšší či rychleji probíhající polarizace pracovních trhů na vysoko a nízko příjmové skupiny, která se stává novou sociální výzvou založenou na příjmové nerovnosti. Stagnace evropských ekonomik zároveň vede k hledání nových příležitostí pro hospodářský růst a tedy i tlaku na prohloubení vnitřního trhu, zejména v oblasti služeb. Sektor služeb je velmi náchylný na vysoké rozdíly ve mzdách a závislý na ekonomickém cyklu, což vede k obavám ze sociálního dumpingu¹ a závodu ke dnu v mzdových požadavcích a sociálních standardech.

Rámec diskuze kulatého stolu

Diskuzi kulatého stolu moderoval Daniel **Münich** z CERGE-EI. V úvodním slově identifikoval státní tajemník pro evropské záležitosti Tomáš **Prouza** hlavní budoucí rizika trhu práce. Je velmi pravděpodobné, že česká ekonomika se bude potýkat s problémem tzv. *jobless growth*, tedy růstem ekonomiky spojeným s poklesem pracovních příležitostí. Upozornil rovněž na fakt, že zatímco problému nezaměstnanosti mladých je v současnosti věnováno dost prostoru v diskuzi na evropské úrovni, nezaměstnanost lidí starších padesáti let je dnes vnímána jako problém s nižší prioritou. Geografické predikce předvídají postupné stárnutí populace v Evropské Unii i České republice, tudíž se míra vlivu této skupiny na státní rozpočet bude v čase dále zvyšovat. Na uvedené problémy je třeba se připravit především důslednou restrukturalizací vzdělávání a snahou zakotvit standardy, které povedou k tvorbě důstojných pracovních pozic. Pracovní pozice by měly být plánovány se střednědobým až dlouhodobým horizontem, aby odolávaly krátkodobým výkyvům a byly ochranou proti cyklickým změnám.

¹ Sociální dumping - tento termín popisuje situaci, kdy korporace v zemích, zpravidla méně rozvinutých, získávají konkurenční výhodu založenou především na nízkých pracovních výdajích, jež jsou hluboko pod všeobecným standardem a často nepokryjí ani životní náklady zaměstnanců. Korporace pak často využívají svého ekonomického vlivu k udržování takto nepříznivých podmínek pro zaměstnance.

Následoval příspěvek předsedy ČMKOS Josefa **Středuly**, který shrnul průběh transformace českého pracovního trhu za posledních 25 let. Upozornil na fakt, že čeští zaměstnavatelé zůstávají na nízké úrovni žebříčku přidané hodnoty práce, což je velkou výzvou pro připravované politiky zaměstnanosti. České firmy často figurují jako subdodavatelé. Z toho důvodu je větší část zisku alokována mimo území ČR a zůstává na úrovni velkých koncernů nebo mateřských společností. Toto je jeden z faktorů, který dlouhodobě udržuje mzdy v ČR na nižší hladině oproti sousedním zemím. Schopnost retence zisku v ČR může pomoci k rozvoji sektoru služeb, který v současné době trpí nedostatkem investic i celkové poptávky. Zdůraznil, že zvýšená flexibilita zaměstnaneckých poměrů by měla být kompenzována, aby nedocházelo k prohloubení asymetrického postavení zaměstnance a zaměstnavatele.

Jako třetí vystoupil Aleš **Chmelař**, hlavní ekonom Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, který představil podkladový materiál a tři základní otázky, na které se měli účastníci kulatého stolu pokusit odpovědět:

1. *Co čeká evropský trh práce v dalších dekádách za hlavní změny a nové výzvy?*
2. *Jak skloubit tzv. *acquis social* a vnitřní trh EU?*
3. *Podají se strukturálním reformám na trhu práce předejít nerovnováhám, které vynesla na povrch krize eurozóny?*

Stanoviska k nastoleným otázkám prezentovala za Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR Zuzana Zajarošová a za Svaz průmyslu a dopravy Renata Zbranková.

Do diskuze se následně zapojili (v tomto pořadí) Bohumír **Dufek** za Asociaci samostatných odborů, místopředseda Svazu měst a obcí ČR Oldřich **Vlasák**, europoslanec Miloslav **Ransdorf**, ekonomický poradce europoslankyně Marie João Rodrigues Lukáš **Veselý**, Jaroslav **Šulc** z ČMKOS, Martin **Potůček** z Centra pro sociální a ekonomické strategie, Aleš **Sedláček** z České rady dětí a mládeže (alternát, EHSV), Jan **Wiesner** z Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Petr **Černíkovský** z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Miroslav **Fuchs** ze Stálého zastoupení ČR při EU, Dalibor **Holý** a Drahomíra **Dubská** z Českého statistického úřadu, Jan **Michal** ze Zastoupení Evropské komise v ČR, Pavel **Janičko** z ČMKOS a Marie **Bohatá** z CERGE-EI.

Účastníci diskuze se shodli v prioritě zhodnocení efektivity stávajícího systému strukturálních fondů, aby při tvorbě nového systému nedošlo ke zbytečným duplicitám. Dále byla řešena problematika migrace. V rámci diskuze panovala shoda v prioritě nastavení migrační politiky takovým způsobem, aby byla výhodná především pro občany ČR, ale zároveň nebránila přílivu kvalifikovaných pracovních sil.

Rozvoj vzdělávání a výzkumu byl označen za jednu z hlavních priorit ČR. Kvalita vzdělávání je nutnou podmínkou pro rozvoj ČR jako znalostně založené ekonomiky s vysokou přidanou hodnotou. Panovala shoda věnovat se tématu více podrobně na dalším kulatém stolu, který by byl přímo zaměřen na problematiku vzdělávání a výzkumu a přinesl by více specifická data i analýzy.

Navrhovaná doporučení

Evropské trhy práce budou brzy charakterizovány větší diverzitou i komplexitou, což bude nutné reflektovat při tvorbě společných politik zaměstnanosti i vzdělávání. Vzhledem k nejasnosti vývoje a souhře různých proměnných, které ovlivní trh práce v různých zemích, budou muset být politiky více diferencované s cílem maximalizovat zaměstnanost v jednotlivých členských státech. Technologické změny i vývoj nových technologií s sebou nesou vysokou míru budoucí nejistoty, což bude vyžadovat přizpůsobení strategických přístupů a jasnou identifikaci hlavních politických cílů, zejména v oblasti vzdělávání a politiky zaměstnanosti.

Migrace bude hrát důležitou roli v budoucí skladbě produktivního obyvatelstva a v rovnoměrném uspokojování nabídky a poptávky v oblasti pracovních sil. Protekcionistické strategie členských států mohou negativně ovlivňovat optimální alokaci pracovních sil v EU, na druhou stranu bude třeba přijmout adekvátní opatření, která by pomohla nekonfliktnímu začlenění na trh práce a rozptýlení obav z negativních dopadů migrace.

Stárnutí obyvatelstva a tlak na zvyšování mezd je nutné zohlednit při nastavování daňového a sociálně pojistného systému. Poměr mezi produktivní a neproduktivní částí obyvatelstva se bude v čase vyvíjet, čemuž je třeba přizpůsobit i politiku zaměstnanosti.

Inovace v pracovních procesech, v organizaci práce a návazně ve formě pracovních vztahů zůstanou klíčovými faktory zvyšování produktivity a zaměstnanosti. Zvyšující se poptávka po profesích vyžadujících vyšší střední kvalifikaci a dovednosti bude vyžadovat intenzivnější zapojení jak státu, tak zaměstnavatelů do procesů formálního vyššího středního vzdělávání, dalšího vzdělávání, rekvalifikaci a dalších nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Nedostatky ve schopnosti vzdělávacích systémů rozvíjet nekognitivní dovednosti,² které bude vyžadovat stále více specializovaná znalostně zaměřená ekonomika, jsou znepokojující.

Změny na evropském trhu práce

Lze předpokládat, že menší nabídka práce spolu se zvýšením produktivity by měly vést i v dlouhodobé perspektivě k relativnímu zvyšování mezd. Celoevropský vědecký projekt *Neujobs*³ došel k prognóze, kdy by vyšší mzdy měly nahradit více než dostatečně výpadek ve výběru daní i navzdory menšímu počtu daňových poplatníků. Výsledky modelace naznačují, že by mělo dojít k nárůstu výběru daně z příjmu řádově o 10 % i v tvrdé verzi

² Termín nekognitivní dovednosti (*non-cognitive skills*) slouží pro označení dovedností, jako je motivace, výdrž, sebeřízení, sociální dovednosti, emocionální inteligence, tedy faktory, které ovlivňují úspěch žáka ve studiu či pracovníka na pracovišti. V současnosti odborníci diskutují, zda a jak tyto dovednosti měřit.

³ *Neujobs* je projekt financovaný Evropskou komisí, zahrnující přes 50 vědeckých kapacit a soustředí se na analýzu možného budoucího vývoje pracovního trhu či trhů a hlavních budoucích trendů v oblasti práce v rámci EU.

scénáře. Nárůst daňových příjmů i přes stagnaci počtu obyvatel částečně diskvalifikuje názory

o neudržitelnosti národních sociálních systémů. Udržitelnost sociálního systému závisí na celkovém růstu jeho náročnosti. Negativní efekty snižování části práceschopné populace by mohly být částečně vykompenzovány zvýšením počtu odpracovaných hodin díky zvýšení míry zaměstnanosti a většímu použití flexibilních úvazků u osob současně neúčastnících se trhu práce. Otázkou zůstává, jakým způsobem se v budoucnu projeví substituce práce a volného času.

Sociální investice do lidského kapitálu by se měly stát integrální součástí politik sociálního státu. Vzhledem ke komplexnosti vztahů na pracovním trhu je třeba přijmout řešení, která budou akceptovat všichni zúčastnění hráči. Mezi konsensuální témata patří **podpora vzdělávání a jeho lepší integrace při aplikaci v zaměstnání** či **rozvoj služeb, které umožní zaměstnání skupin s vysokou mírou nezaměstnanosti**. Nosnou myšlenkou je lepší **koordinace mezi nabídkou a poptávkou práce**. Dlouhodobé trendy by měly být reflektovány v rámci doporučení a diskuze na úrovni evropského semestru⁴.

Přestože je stanovení hladiny **minimální mzdy plně v národní kompetenci, její vliv je častokrát nadnárodní**. Jsou významné jak hodnoty vysokých mezd, které vedou k zvýšení pracovní nabídky, tak hodnoty nízkých mezd, které mohou zvýšit pracovní poptávku. S ohledem na mezinárodní vliv jsou pro ČR významné úrovně mezd v sousedním Německu a Rakousku, kdy může docházet k odlivu kvalifikovaných sil mimo naši republiku. Vzhledem k tomu, že po přepočtu minimální mzdy na paritu kupní síly se ČR ocitá na 5. místě zemí s nejnižší minimální mzdou v celé EU, není pravděpodobné, že česká minimální mzda může být brzdou ve zvyšování zaměstnanosti.

Doba krize si vyžádala nárůst výdajů na podpory v nezaměstnanosti. Po roce 2011 došlo k poklesu těchto výdajů ovšem na vyšší úroveň, než tomu bylo před krizí. Podobný scénář je možné předpokládat i v budoucnu. Rozdíly ve výdajích mezi zeměmi jsou způsobeny různou mírou strukturální zaměstnanosti i nezaměstnanosti, vlivu sociálních partnerů, štedrosti sociálních systémů či výkonu ekonomik.

Evropské koordinační mechanismy

Nedostatek stabilizačních mechanismů na úrovni eurozóny i EU a nedostatek centrálních nástrojů může způsobit nežádoucí pro-cyklický vliv lokálních fiskálních politik. Proto je nutné řešit problém na trhu práce komplexním způsobem.

Reformovaná fiskální pravidla nemohou vyřešit výpadek příjmů způsobený vlivem externího šoku na členský stát. Během krize se ukázalo, že z fiskálních důvodů nebylo možné

⁴ Evropský semestr je cyklus koordinace hospodářských a fiskálních politik na úrovni EU. Jedná se o šestiměsíční cyklus, který se obsahově týká fiskálních politik, strukturálních reforem a problematiky zamezování makroekonomických nerovnováh.

provádět opatření, která by napomohla oživení ekonomik. Měnová unie znemožňovala využití monetárních politik, jedinou možností zůstávala vnitřní devalvace. Snižování mezd a cenové hladiny ovšem vede ke snížení agregátní poptávky. Nástroj vnitřní devalvace je proto neefektivní při využití ve více zemích najednou. Z tohoto důvodu by napomohl fiskální instrument na úrovni eurozóny nebo EU, který by podpořil **středně a dlouhodobou stabilizaci zaměstnanosti, agregátní poptávky a výstupu v dobách recese.**

Vzhledem k heterogenitě sociálních systémů členských států je třeba při tvorbě systému vzít v úvahu řadu faktorů, mezi které patří rozdíly ve frikční a krátkodobé nezaměstnanosti, nastavení sociálních a rozpočtových politik, motivaci k práci apod. Je třeba přitom **zamezit možnému morálnímu hazardu na úrovni jednotlivců i států**, což vyžaduje koordinaci na celoevropském trhu práce v horizontu blízké i střednědobé budoucnosti.

Finanční a hospodářská krize vedla k razantnímu propadu výkonu většiny evropských ekonomik, což se projevilo ve zvýšení nezaměstnanosti. Poslední roky stagnace či křehkého oživení se dají charakterizovat slabým růstem spojeným s nárůstem především dlouhodobé nezaměstnanosti. Přestože nedošlo k formálnímu přesunu kompetencí na Evropskou unii ve věci trhů práce, **neformální koordinace mj. v podobě Evropského semestru je faktickým nástrojem asymetrické harmonizace trhů práce.**

Evropské pojištění nezaměstnanosti

Přesto je současná úroveň koordinace a sladění trhů práce v Evropské unii relativně nízká. Neexistuje ani fiskální mechanismus pro automatické vyrovnávání nerovnováh v době asymetrických šoků, jaký existuje ve většině vyspělých států se společnou měnou. Díky různému nastavení a legislativě v jednotlivých státech tak působí asymetrické šoky destabilizačně na celý ekonomický systém eurozóny s výraznými dopady i na ostatní státy EU.

Návrh Evropského pojištění nezaměstnanosti (EPN)⁵ proto vznikl jako opatření pro další fiskální koordinaci a zlepšení fungování trhů práce během krize i mimo ni. Systém EPN by měl rovněž značný dopad pro celkové institucionální nastavení a pro vedení sociálního dialogu. Je zároveň nutné vytvořit i mechanismy zamezující dlouhodobým jednosměrným a vypočitatelným transferům.

⁵ Podle většiny návrhů by tento systém byl založen na indikátoru vývoje krátkodobé nezaměstnanosti. Snadno a rychle se měří a je srozumitelný, přičemž by se sledovaly výkyvy nezaměstnanosti způsobené poklesem souhrnné poptávky, nikoliv tedy strukturální nezaměstnanost spočívající v nevhodné profesní skladbě, selháních politiky zaměstnanosti a podobně. Systém by umožnil vyrovnání náhlého výpadku daňových příjmů a současného nárůstu sociálních výdajů, které nastávají při probíhající krizi. Pro cyklickou krátkodobou nezaměstnanost by bylo možné zavést evropské pojištění pro podporu v nezaměstnanosti na úrovni části předchozí mzdy. Členský stát by mohl přispět nezaměstnaným víc, ale z vlastních zdrojů. Evropské zdroje by mohly být spojeny s podmínkami pro příjemce (hledat práci, absolvovat školení) i pro čerpající členskou zemi (zavést aktivní politiku zaměstnanosti).

V eurozóně a EU jako celku měla v letech 2011-2013 fiskální politika pro-cyklické efekty. Některé země byly nuceny zpřísnit fiskální politiku z důvodu dosažení fiskálních limitů. Fiskální koordinace na úrovni EU byla nedostatečná a suma jednotlivých fiskálních politik států tak nebyla optimální na agregátní úrovni. Systém EPN by mohl zajistit automatické směřování finančních toků k nezaměstnaným a dočasně by zmírnil cyklické dopady negativních šoků. **Systém by mohl zvýšit fiskální prostor pro země těžce zasažené externími šoky, mohl by být řešením šoků asymetrických.** Výhodou by byla předvídatelnost systému, ve kterém jsou výdaje stanovovány podle předem daných pravidel.

Za předpokladu, že by sladěnost ekonomik EU nebyla úplná, mohl by být **vliv EPN proticyklický, protože by docházelo k přímému transferu od států rostoucích nad svůj potenciál ke státům v krizi či prožívajících pomalejší růst.** Díky tomuto efektu by mohlo docházet ke zvýšení efektivity financování v rámci celé EU. Důležité pro efektivitu systému EPN je nastavení, při jakých podmínkách bude nutné do systému přispívat a kdy se nashromážděné prostředky budou uvolňovat. V případě dluhového financování EPN je třeba mít na paměti, že možné prostředky alokované v EPN by mohly vést ke zvýšení nákladů financování dluhu pro všechny členské země.

Je možné zvážit, zda by EPN mělo být systémem jen pro eurozónu, kdy by kompenzovalo neexistenci lokálních monetárních politik, či pro celou EU, kdy by se z EPN stal nástroj konvergence všech členských států. EPN by se mohl stát základem pro zvláštní rozpočtovou kapacitu eurozóny.

Tématem k vyřešení zůstává způsob odvodů do EPN. Je otázkou zda by měly být příspěvky akumulované od zaměstnavatelů, zaměstnanců nebo jiného zdroje financování. Bude třeba vyřešit problematiku implementace v legislativním rámci, která by si vynutila změnu existujících smluv nebo vytvoření mezivládní dohody. Evropská komise vytvořila a dále pracuje na komplexním ekonometrickém modelu, který analyzuje dopady různých variant nastavení systému EPN při řadě scénářů hospodářského vývoje. Při tvorbě nového systému EPN je nutné zhodnotit i fungování a efektivitu současných koordinačních mechanismů EU na trhu práce.

Doporučení Národního konventu o EU:

1. Primární omezení vnitřního volného pohybu pracovníků není žádoucí. Případné negativní jevy spojené s volným pohybem je nutné řešit ve spolupráci s kompetentními institucemi a prostřednictvím národních a unijních legislativních a koordinačních nástrojů.
2. Politika zaměstnanosti EU by se měla i nadále zaměřovat na všechny rizikové skupiny (zejména mladé lidi a absolventy škol, ale i občany starší padesáti let, rodiče s malými dětmi, osoby s nízkou kvalifikací, osoby více vzdálené od trhu práce apod.) s cílem předvídat možné budoucí změny a dlouhodobé trendy na trhu práce a vyrovnávat možné negativní změny zejména pro tyto skupiny. Zároveň je pravděpodobný nárůst prostředků spojených s aktivním začleňováním těchto skupin do pracovního trhu.
3. Jednotnost vnitřního trhu ve věci zaměstnanosti a odměňování je vhodné udržovat nejen na úrovni celoevropské mezistátní spolupráce a na úrovni národního dialogu se sociálními partnery, ale i na unijní horizontální a sektorové spolupráci sociálních partnerů. Jasně formulované stanovisko ČR s konstruktivní, nikoli jen blokující, pozicí je předpokladem pro úspěch při vyjednávání.
4. ČR by se měla aktivně zapojit do celoevropské diskuze o zavedení minimální mzdy na národní úrovni, která by byla účinným nástrojem proti sociálnímu dumpingu. Měla by však upozorňovat zejména na nutnost zachování komparativní výhody pro ekonomicky méně vyspělé země. V rámci diskuze bychom měli zvážit roli a výši minimální mzdy v ČR v kontextu role minimální mzdy v ostatních zemích EU.
5. Pokud by byl přijat systém společného pojištění nezaměstnanosti (EPN), bylo by v zájmu ČR zajistit jeho transferovou neutralitu v dlouhodobém horizontu (tj. za celý hospodářský cyklus). Měli bychom tak zabránit situaci, aby některé členské státy s vysokou strukturální nezaměstnaností vystupovaly v nově definovaných rolích čistých příjemců na úkor čistých plátců tohoto systému.
6. Reformy podporované EU mj. v rámci Evropského semestru jsou fakticky neformální asymetrickou harmonizací trhů práce. V rámci možného dalšího procesu přesunu národních kompetencí na úroveň EU je nutné zvážit nejen nepochybné přínosy pro potenciální snížení makroekonomických nerovnováh, ale i možná rizika, zejména pro fungování sociálního státu a sociálního dialogu na všech úrovních (národní, odvětvové i podnikové). Je třeba podporovat těsnější provázání a koordinaci politiky zaměstnanosti s hospodářskými politikami, vzdělávacími politikami a politikami sociální ochrany.
7. Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády by se měla nadále odborně věnovat otázkám budoucnosti evropského trhu práce a zaměstnanosti a to ve spolupráci s kompetentními resorty, sociálními partnery a širokou expertní obcí. Strukturovaná debata s analytickými výstupy by se měla věnovat zejména trendům evropské poptávky a nabídky práce, vývoji požadavků trhů práce v ČR a ostatních členských státech a budoucnosti zaměstnanosti v kontextu digitalizace ekonomiky na evropské i globální úrovni.

Výše uvedená témata jsou výtahem z doporučení zpracovaných v příslušné kapitole (Navrhovaná doporučení) tohoto dokumentu. Správná interpretace těchto témat a jejich přijetí či odmítnutí pro tvorbu politiky a konkrétních opatření je vysoce důležitá.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuse, které vypracoval PhDr. Michael Princ z Institutu ekonomických studií FSV Univerzity Karlovy v Praze.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.eu a na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU).