

Budoucnost zaměstnanosti v EU: Mezi krutou skutečností a utopií?

Podkladový materiál ke kulatému stolu
Národního konventu o zaměstnanosti



Debatní okruhy

Evropská unie se potýká s rekordními hodnotami cyklické i strukturální nezaměstnanosti, zejména mladých lidí. Poměr málo kvalifikovaných prací v Evropě klesá nejen v souvislosti s delokalizací výroby do rychle se rozvíjejících ekonomik, ale i s příchodem nové vlny automatizace hnané rozvojem digitální ekonomiky. To kromě větší produktivity práce přináší i problémy **polarizace pracovních trhů** na vysoko a nízko příjmové skupiny a tedy nové výzvy pro příjmovou nerovnost.

Vzhledem ke slabému růstu vzniká přirozený tlak na **prohloubení vnitřního trhu v oblasti služeb**, u něhož se zejména vyspělé země obávají sociálního dumpingu a závodu ke dnu v mzdových požadavcích a sociálních standardech. Méně vyspělé země se pak obávají, že jsou jim účelně stavěny bariéry k jejich vlastnímu rozvoji a svobodě určení svých sociálních standardů. To vedlo předsedu Evropské komise Jeana-Claude Junckera k návrhu na diferenciovanou minimální mzdu v celé Evropě.

Trh práce je ale nejen obětí, ale i aktérem evropské krize. Navzájem odlišné způsoby stanovování mezd na severu i jihu eurozóny byly **označeny za jednoho z hlavních viníků vzniku makroekonomických nerovnováh** uvnitř eurozóny, které vytvořily podhoubí současné krize. Proto dnes Evropská komise povzbuzuje a od některých států dokonce vyžaduje kroky ke strukturálním reformám, zejména v oblasti flexibilizace trhů práce. Takovéto reformy ovšem mohou mít deflační účinky. Evropská komise proto v lednu 2015 navrhla pružněji zohlednit strukturální reformy při posuzování stavu veřejných financí a zkoumá možnosti vytvoření proticyklického mechanismu evropského připojištění v nezaměstnanosti.

Kulatý stůl by měl diskutovat tyto tři tematické okruhy na základě následujících tří otázek:

- 1. Co čeká evropský trh práce v dalších dekádách za hlavní změny a nové výzvy?**
Jakou roli bude hrát migrace pro vyrovnání nepříznivého demografického vývoje? Jakou roli by měla hrát aktivizace domácích skupin s podprůměrnou mírou zaměstnanosti (mladí, ženy, senioři) a jaké nástroje pro to má EU? Jak by měly sociální systémy reagovat na polarizaci trhů práce?
- 2. Podaří se strukturálním reformám na trhu práce předejít nerovnováhám, které prohloubila současná krize eurozóny?** Není na čase tyto reformy doplnit o politiku, za kterou by stála rozpočtová kapacita, např. v podobě evropského připojištění v nezaměstnanosti? Jaké následky na českou ekonomiku by podobné připojištění mělo? Za jakých podmínek by bylo v "českém zájmu"?
- 3. Jak skloubit tzv. *acquis social* a vnitřní trh EU?** Mají si pracující v Evropě konkurovat volně či řízeně? Je na čase hovořit o zavedení diferencovaných minimálních mezd v celé Evropě? Nebo má být evropský vnitřní trh soutěží i národních regulačních systémů v oblasti práce? Je sociální dumping v zájmu českých zaměstnanců a ČR jako takové nebo jen krátkozrakou strategií?

První část se zabývá analýzou vývoje evropského trhu práce

Tento podkladový materiál odpovídá na dvě první otázky. V první části se věnuje základním problémům evropského trhu práce do roku 2030. Text je zhodnocením výsledků práce čtyřletého komunitárního projektu Neujobs, který spoluvytvářelo 29 evropských akademických a výzkumných institucí a jenž si kládla za cíl identifikovat relevantní doporučení evropským politikům pro udržitelný vývoj pracovních trhů v dalších dekádách.

Druhá část se věnuje popisu a dopadům navrhovaného Evropského pojištění v nezaměstnanosti na českou ekonomiku

Druhá část se zabývá návrhem z dílny Evropské komise na elementární evropské pojištění v nezaměstnanosti (EPN), které by mělo za funkci snížit následky silných asymetrických šoků jako komplementární mechanismus ke strukturálním reformám, což by ve výsledku mělo vést k menším makroekonomickým nerovnováhám uvnitř EU a tím i potenciálně předcházelo dalším krizím a umožnilo efektivnější fungování trhů práce v EU.

1 Budoucnost trhu práce v EU do roku 2030

Kapitola vychází z evropského komunitárního projektu Neujobs

Tato kapitola se zabývá obecným rámcem budoucího vývoje evropského trhu práce na základě modelace a předpokladů z projektového výstupu.¹ Na základě optimistických i pesimistických projekcí vycházíme s hodnocením nutných změn na evropských pracovních trzích a potenciálních dopadech na ČR.

1.1 Méně práce, flexibilní pracovní doba a více volného času

Sociální systémy jsou s největší pravděpodobností dlouhodobě financovatelné...

Menší nabídka práce spolu se zvýšením produktivity by měly vést i v dlouhodobé perspektivě k relativnímu zvyšování mezd. Vyšší mzdy prognózované v rámci projektu by pak měly nahradit více než dostatečně výpadek ve výběru daní kvůli menšímu počtu daňových poplatníků. Výsledky modelace naznačují, že by mělo dojít k nárůstu výběru daně z příjmu řádově o 10 % i v tvrdé verzi scénáře. Podobný nárůst daňových příjmů i přes stagnaci počtu obyvatel částečně disqualifikuje názory o neudržitelnosti sociálních systémů. Negativní efekty snižování části práceschopné populace by rovněž měly být částečně vykompenzovány také změnami v chování.

... i přes stárnoucí populaci a snižování objemu pracovní síly...

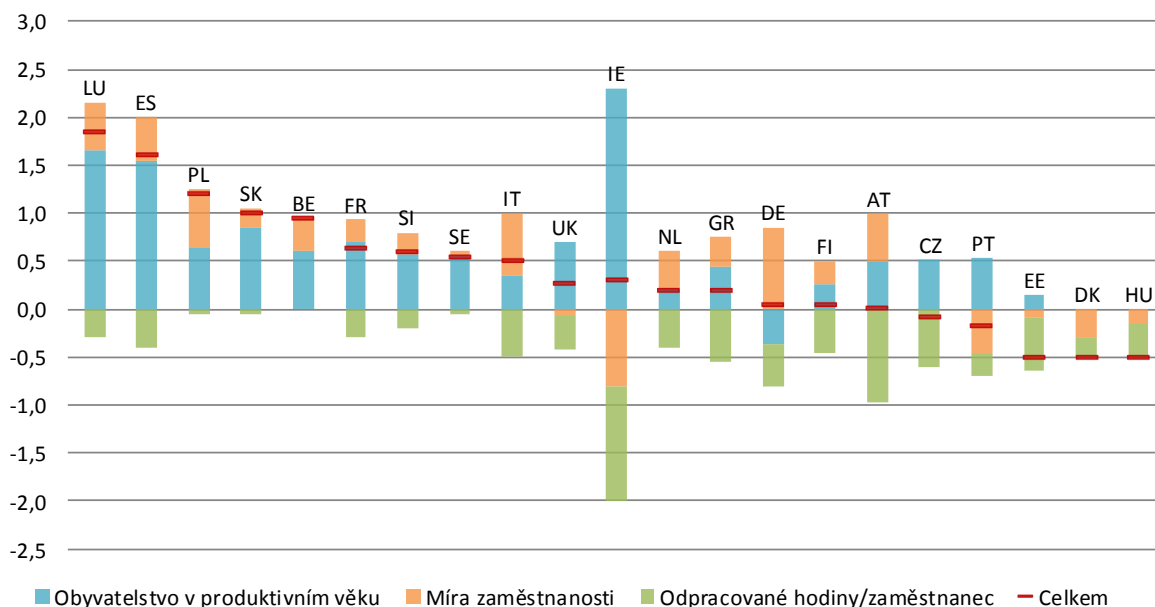
Od počátku tohoto tisíciletí zůstává růst populace v EU pod 0,5 % ročně, což je srovnatelné s ostatními vyspělými zeměmi, ale výrazně nižší oproti zemím rozvojovým. V zemích jako Německo nebo Bulharsko dochází k poklesu počtu obyvatel, ve většině dalších je růst držen díky migraci. I při neoptimističtějších projekcích vývoje počtu obyvatel se předpokládá s jejich poklesem. S ohledem na následky na trh práce a veřejné rozpočty je však relevantnější práceschopná část populace, která by mohla v radikálním scénáři dle projekcí klesnout až na 279 milionů osob z dnešních zhruba 305 milionů. Především postupné stárnutí populace bude měnit celkovou věkovou strukturu společnosti.

¹ Beblavý, Miroslav, Ilaria Maselli, and Marcela Veselkova. "Let's Get to Work! The Future of Labour in Europe." (2014).

... a ještě výraznější snížení počtu pracujících i odpracovaných hodin.

Snížení počtu pracujících obyvatel je sice negativní pro vývoj na trhu práce, ale rozhodující je počet odpracovaných hodin. Může totiž zároveň dojít ke zvýšení zaměstnanosti a ke snížení počtu odpracovaných hodin na osobu. Graf 1 ukazuje vývoj mezi lety 2000-2010, kdy i přes stárnutí populace stále docházelo k nárůstu v počtu práce schopných obyvatel, pokles byl snižován prakticky pouze menším počtu odpracovaných hodin na jednotlivce.

Graf 1 – Změna celkového objemu odpracovaných hodin do roku 2000-2010 dle komponent

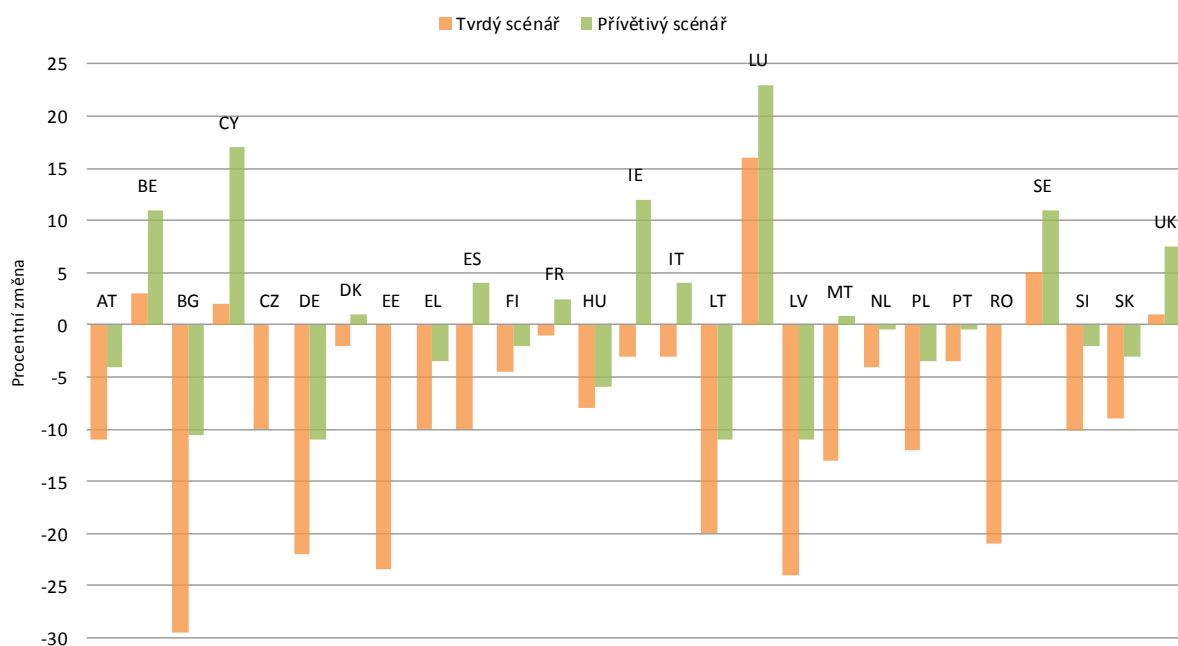


Poznámka: Země jsou seřazeny dle celkové změny. Poznámka: AT = Rakousko; BE = Belgie; BG = Bulharsko; CY = Kypr; CZ = Česká republika; DE = Německo; DK = Dánsko; EE = Estonsko; EL = Řecko; ES = Španělsko; FI = Finsko; FR = Francie; HU = Maďarsko; IE = Irsko; IT = Itálie; LT = Litva; LU = Lucembursko; LV = Lotyšsko; MT = Malta; NL = Nizozemí; PL = Polsko; PT = Portugalsko; RO = Rumunsko; SE = Švédsko; SI = Slovinsko; SK = Slovensko; UK = Spojené království.

Flexibilizace pracovní doby a substituce s volným časem, péčí o děti snižují počet odpracovaných hodin

Se vzrůstajícími příjmy je pravděpodobné, že existenciální nutnost pracovat v současném rozsahu se bude snižovat. Počet odpracovaných hodin tedy bude záviset také na ochotě lidí účastnit se pracovního procesu v současném objemu. Bude nadále probíhat zvýšená substituce práce a volného času (viz Graf 1), kde vliv by měly mít flexibilnější pracovní kontrakty, služby péče o děti, ale i zlepšení zdraví populace, což umožní práci ve vyšším věku, avšak patrně s menšími úvazky. Pesimistický scénář predikuje pokles odpracovaných hodin o 8,9%, kdežto optimistický předpovídá nulovou změnu.

Graf 2 – Změna v počtu odpracovaných hodin dle zemí a scénářů v %

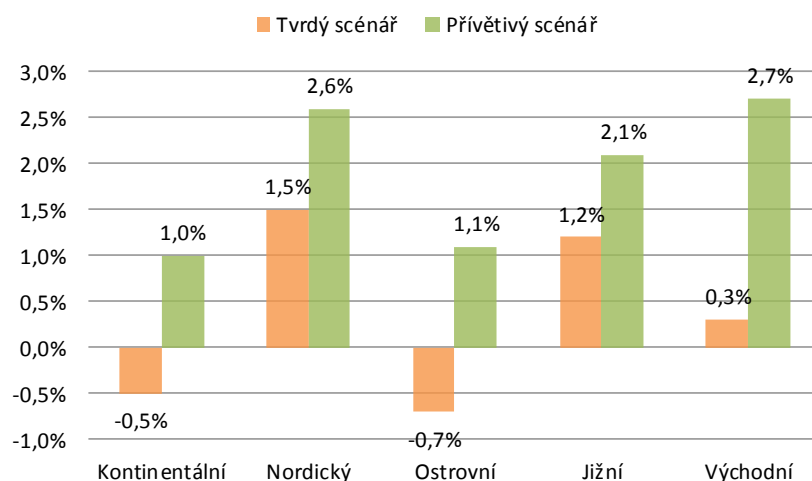


Zdroj: Dolls et al. (2013), CEPS (2014). Poznámka: Popisky zemí viz Graf 1.

Nejistá tvorba nových pracovních míst v závislosti na technologickém pokroku

Vývoj na trhu práce bude také závislý od tvorby pracovních míst. Modely ukazují, že by mohlo dojít k nárůstu počtu pracovních míst o 1,2%-1,8%, což představuje 1,5 milionu pracovních míst. Hlavními tahouny by měly být sektory služeb (15 milionů míst) a stavebnictví (3,9 milionu míst). Podobné modelace však nemohou brát v potaz jiné než inkrementální technologické změny, tudíž podobné závěry jsou zatíženy velkou mírou nejistoty v případě skokových technologických změn či dokonce vzniku systematické technologické nezaměstnanosti.

Graf 3 – Vývoj počtu odpracovaných hodin do roku 2030 podle regionů



Zdroj: Neujobs

Poznámky: Kontinentální = AT, BE, DE, FR, LU, NL; Ostrovní = IE, UK; Nordický = DK, FI, SE; Jižní = CY, EL, ES, IT, MT, PT; Východní = BG, CZ, EE, HU, LT, LV, PL, RO, SI, SK.

1.2 Komplexnější dovednosti a vyšší nároky na vzdělávání

Způsoby práce se dynamicky vyvíjí a v případě systematického uplatňování představují potenciál pro zvýšení produktivity

Způsoby práce budou měnit svoji podobu, což může být důležitý zdroj růstu produktivity. Na pracovištích už postupně dochází k flexibilnějším časovým formám práce, vyššímu využívání práce z domu nebo jsou využívány alternativní mechanismy odměňování pro zvýšení motivace. Co se týče nastavení pracovních procesů, tak bude docházet k stále vyšší autonomii zaměstnanců, rotaci pozic, multitaskingu a využití týmové práce. I přes ekonomický potenciál všech výše zmíněných inovací jsou využívány zatím velmi málo ve většině zemí Evropské unie. To může být způsobeno i nízkou vybaveností velké části populace technologickými dovednostmi.

Nové, těžko měřitelné dovednosti budou dominovat inovační sektory, vzdělávací systémy na ně ale neodpovídají

Znepokojující jsou také nedostatky v nekognitivních dovednostech a osobnostních charakteristikách, na které není ve vzdělávacím procesu kladen takový nárok, ale které jsou daleko více vyžadovány zaměstnavateli. Zajímavá je i rozdílnost v přístupu zaměstnavatelů v různých zemích, kde studie pracovních požadavků v různých zemích EU ukázala, že například dánští zaměstnavatelé daleko méně kladou důraz na formální vzdělání a znalosti než zaměstnavatelé v České republice nebo Irsku.

Pozdější selektivita ve vzdělávání pro zajištění rovnosti podmínek a zamezení plýtvání talenty

Nejdůležitějším zdrojem pro technologický pokrok má pak být zvyšování úrovně lidského kapitálu. Proto se autoři projektu zabývali vztahem mezi vzděláním a trhy práce. Jednou z důležitých otázek je univerzalita vzdělání. Ukazuje se, že pozdější selektivita ve vzdělávání je výhodná pro zvýšení férovosti a rovnosti ve společnosti, aniž by to vedlo ke snížení celkových výsledků. Proto mezinárodní instituce jako OECD nebo UNESCO podporují pozdější selektivitu. Na druhou stranu systémy zůstávají spíše elitářské. Je těžké odhadnout budoucí vývoj, kde na jednu stranu mezinárodní tlak bude působit proti brzké selektivitě, kdežto stále vyšší privatizace školství bude působit opačným směrem.

Návratnost vysokého školství je vysoká. V současné době patří k nejnávratnějším oborům zejména právo, ekonomie a podnikové řízení

Překvapivé zjištění nachází projekt v otázce, jaký typ vzdělání má nejvyšší návratnost. Nejprofitabilnější podle ní nejsou technické obory (STEM), ale obory sociálních věd. Naopak nejmenší návratnost mají obory humanitní a pedagogické. Z tohoto důvodu může být nárůst počtu zapsaných studentů v oborech jako právo, ekonomie nebo podnikání vysvětlitelný racionální volbou ohledně návratnosti investice. Návratnost vysokoškolského vzdělání je pak vysoká ve všech zemích, kde výše investice je splacena do 5 let s výjimkou Itálie. Na druhou stranu tato zjištění těžko mohou predikovat vývoj do budoucnosti, kde výnosnost a poptávka po různých typech vzdělání a dovedností se může dynamicky měnit. Tato problematika bude rozebrána na následujícím Kulatém stole.

1.3 Digitalizace, polarizace trhu práce a vzrůstající příjmová nerovnost

Digitalizace a polarizace povedou k rostoucí příjmové nerovnosti

Struktura pracovních míst bude podléhat také zásadním změnám. S vývojem informačních technologií (ICT) bude docházet k postupnému zániku některých typů pracovních míst a naopak k rozmachu jiných. Dá se předpokládat, že bude docházet k postupnému nahrazování pozic vyžadujících střední dovednosti ICT a dalšími stroji. Z toho důvodu bude docházet k polarizaci pracovního trhu,

protože poptávané budou odborné profese s vysokou přidanou hodnotou, ale také profese s nízkou přidanou hodnotou, kde nebude efektivní nahradit lidskou sílu stroji. Polarizace trhu práce následně povede k rostoucím příjmovým nerovnostem.

Jaká by měla být role státu na trhu práce v situaci stárnoucí populace čelící silné mezinárodní konkurenci a potencionálně velmi odlišným produkčním podmínkám? Prozatím se stát zaměřuje na fungování trhu práce a na snižování negativních dopadů, které pracovní trh některým lidem přináší. Nicméně nelze mluvit o jednotném sociálním modelu i přes probíhající postupnou harmonizaci. Státy se velmi zásadně liší v ochraně pracovního trhu, ačkoliv lze nalézt obecný trend ke snižující se ochraně pracovního trhu. Pracující sami si nejvíce cení hodnot jako jistota práce, odpovídající mzda nebo fixní pracovní doba. To spíše zpětně ukazuje na preference tíhnoucí k větší ochraně pracovního trhu.

Box 1 – Hlavní doporučení z předpokládaného vývoje do roku 2030 pro tvůrce politik

- 1) Evropské trhy práce budou charakterizovány větší diverzitou, komplexitou a socioekonomickou výkonností, což se bude muset reflektovat při tvorbě společných politik.
- 2) 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. Nejistota vývoje v čase bude vyžadovat strategický přístup s identifikací hlavních cílů pro každé období. V neposlední řadě stárnutí obyvatelstva a tlak na zvyšování mezd bude muset být bráno v potaz při nastavování daňového systému.
- 3) Inovace v pracovních procesech a způsobech práce mohou být důležité při zvyšování produktivity a zaměstnanosti.
- 4) Ačkoliv lidský kapitál je správně považován za klíčový pro udržení konkurenceschopnosti, musí být debata rozšířena o další cíle vzdělávání, jakými je dlouhodobý cíl soudržnosti. Snižující se poptávka po profesích vyžadujících střední kvalifikaci a dovednosti bude vyžadovat zapojení státu pro rekvalifikaci lidí na jiný typ práce. Znepokojující jsou pak nedostatky v dovednostech, které bude vyžadovat stále více specializovaná znalostně-zaměřená ekonomika.
- 5) Sociální investice by se měly stát integrální součástí politik sociálního státu.
- 6) Nepřekvapivá, ale důležitá implikace pro tvorbu politik je, že vztahy mezi nastavením trhu práce a hráči na něm jsou komplexní, a proto zjednodušující řešení nebudou velmi pravděpodobně funkční.
- 7) Politiky a doporučení v rámci Evropského semestru by měly vzhledem k důležitosti pro budoucnost těchto fenoménů lépe reflektovat tyto dlouhodobé trendy.

2 Možnosti evropského pojištění nezaměstnanosti

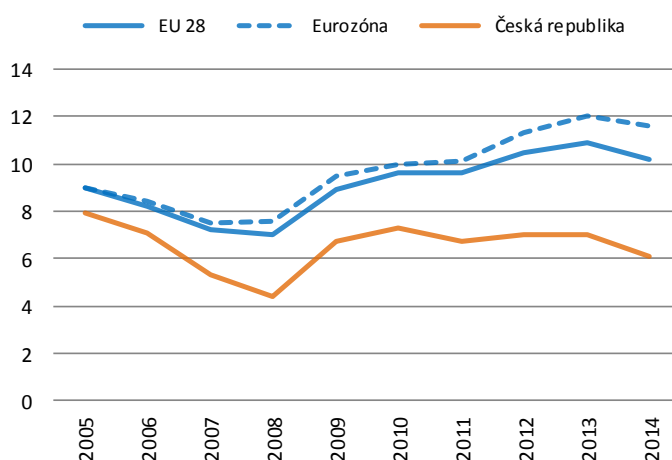
Krise vedla k vytvoření nových mechanismů posilujících hospodářskou a měnovou unii

Finanční a hospodářská krize vedla k razantnímu snížení výkonu většiny ekonomik, což se projevilo ve zvýšení nezaměstnanosti. Poslední roky stagnace či křehkého oživení se dají charakterizovat slabým růstem a přetrvávající vysokou mírou nezaměstnanosti. Dluhová krize v eurozóně vedla k vytvoření Evropského stabilizačního mechanismu, který má v případě krize likvidity poskytovat záchranné půjčky členským státům (za přísných podmínek), a bankovní unie, která má zmírnit přenos finančních rizik ze států na banky a obráceně.

Velké nerovnováhy na trhu práce v EU a eurozóně

Evropská hospodářská a měnová unie (HMU) však stále nedisponuje žádnou fiskální kapacitou na úrovni eurozóny, která by umožňovala rychlé či dokonce automatické vyrovnávání nerovnováh v době asymetrických šoků. Vzhledem k obecně vysoké míře státního dluhu v eurozóně jsou pravidla fiskální politiky nastavena relativně restriktivně a omezují tradiční funkci automatických fiskálních stabilizátorů na národní úrovni. Tento jev měl v letech 2010-12 významný podíl na propadu poptávky a nárůstu nezaměstnanosti, zejména na okraji eurozóny, což mělo negativní dopad na celou evropskou ekonomiku. Proto vzniklo několik návrhů na systém evropského pojištění nezaměstnanosti (EPN) jako mechanismu okamžité, krátkodobé hospodářské stabilizace měnové unie. Jeho případné zavedení však komplikuje velmi různorodé fungování trhů práce napříč Evropou, např. rozdílná míra segmentace pracovního trhu, rozdíly ve využívání tzv. vnitřní flexibility (např. zkrácená pracovní doba) a velmi odlišná nastavení národních systémů podpory v nezaměstnanosti.

Graf 4 – vývoj nezaměstnanosti v %



Zdroj: Eurostat, Ameco

EPN jako reakce na krizi eurozóny

V roce 2007 dávaly země EU na podporu v nezaměstnanosti v průměru 0,9 % HDP, v době celosvětové hospodářské krize došlo k nárůstu na 1,3% a pak znovu k poklesu na 1,1% v roce 2011, což přispělo k obnově recese. Velké rozdíly ve výdajích mezi zeměmi jsou způsobeny rozdíly v strukturální míře zaměstnanosti a nezaměstnanosti, v štedrosti systému a ve výkonu ekonomiky. Rozdíly se také váží na industriální, ekonomický a sociální vývoj dané země.

Důvody pro vznik návrhu

Evropské pojištění nezaměstnanosti je jednou z možností pro zmenšení specifických ekonomických cyklů skrze sdílení rizika. Sdílení rizika potenciálně zvyšuje morální hazard pro jednotlivé státy. To se dá ale zmírnit relativně nízkou štedrostí společného systému (přičemž jednotlivé státy by stále mohly poskyto-

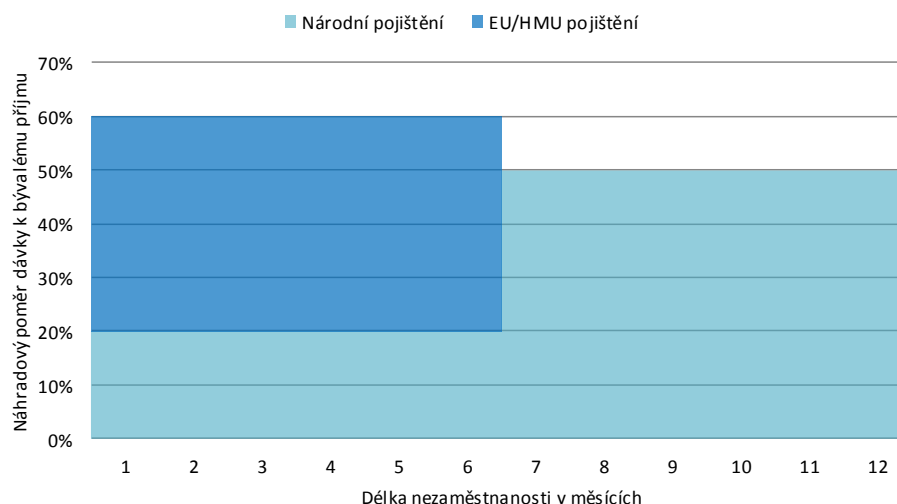
vat vyšší doplňkovou podporu) a určitou harmonizací pravidel na trhu práce. Další možností je vytvoření pravidel a mechanismů zamezujících dlouhodobým transferům jedním směrem.

Návrh systému EPN

2.1 Jak by mohlo vypadat evropské pojištění nezaměstnanosti?

Většina návrhů předpokládá, že by systém doplňoval národní systémy podpor a pojištění v nezaměstnanosti, přičemž finanční toky by vedly do států s momentálně vzrůstající zaměstnaností. Jedna často navrhovaná varianta, založená na logice nízkého společného jmenovatele, spočívá v dočasném pokrytí části podpory v nezaměstnanosti ze společného mechanismu (viz Graf 5), například 40% příjmu v prvních šesti měsících nezaměstnanosti, čímž by byly částečně nahrazeny výdaje národních systémů. Podmínky pro získání podpory by mohly být nastaveny volněji, aby na podporu dosáhli i lidé s dočasným nebo částečným úvazkem. Národní stát by mohl tuto základní hodnotu dávek zvýšit, nicméně by se společným mechanismem zajistila elementární rovnost mezi jednotlivými státy a zejména by bylo možné částečně a předvídatelně sdílet rozpočtová rizika a předejít pro-cyklickým fiskálním politikám, které mohou hospodářský propad a nerovnováhy uvnitř eurozóny dále zhoršit. Navíc by se po daném státu vyžadovaly reformy zlepšující fungování trhů práce (v rámci již existujícího procesu evropského semestru), které by vedly k o něco vyšší souběžnosti fungování trhů práce v rámci HMU. Výpočty naznačují, že by objem evropského pojištění v nezaměstnanosti dosahoval 0,5 až 1,5% HDP.² Jiná varianta navrhovaného systému předpokládá, že by se finanční toky vztahovaly jen na země zasažené silným šokem vedoucím k prudkému nárůstu nezaměstnanosti.³

Graf 5 – Příklad nastavení systému EPN



Zdroj: Evropská komise, vlastní kompilace

² Dullien, Sebastian. "A Euro area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?" *European Commission (DG EMPL)*(2013).

³ Wolff, Guntram B. *A budget for Europe's monetary union*. No. 2012/22. Bruegel Policy Contribution, 2012.

Argumenty pro a proti EPN

V dalších částech shrnujeme hlavní argumenty pro a proti systému EPN. Pro hovoří možnost lepší a rychlejší makroekonomické stabilizace, jakož i větší konvergence legislativy a institucí trhu práce. Argumenty proti zahrnují morální hazard ze společného sdílení rizika, technologická komplexita a fakt, že heterogenita mezi trhy práce zrcadlí rozdílné preference států. V neposlední řadě je zde uvedeno 10 hlavních otázek a rozhodnutí, které v souvislosti se systémem bude nutno učinit.

2.2 EPN jako nástroj fiskální stabilizační politiky?

Automatické stabilizátory

Argumentem hovořícím ve prospěch pro vytvoření systému EPN je, že fiskální stabilizační mechanismy v eurozóně jsou často vnímány jako nedostatečné. Podle autorů návrhu⁴ je hlavní důvod hloubky problémů při nedávné krizi eurozóny absence mechanismů a finančních nástrojů, které by umožnily zemím financovat postupné oživení ekonomik. Doposud bylo nastavení mechanismů regulujících trhy práce plně v kompetenci jednotlivých států. To má ovšem dva problémy,⁵ které se ukázaly při poslední krizi a mohly by se objevit znovu:

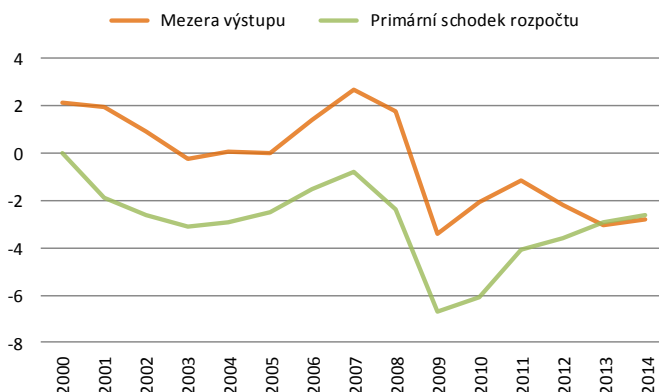
Pro-cyklické působení fiskální konsolidace

1. Nedostatek stabilizačních mechanismů na EU/EMU úrovni a nedostatek centrálních nástrojů. V období recese implementovaly státy opatření vhodná pro jednotlivé ekonomiky, ale sub-optimální pro fiskální pozici na evropské úrovni. Graf 6 ukazuje, že v letech 2008-09 došlo k fiskální konsolidaci společně se zmenšováním mezery výstupu, nicméně po roce 2010 docházelo dále k fiskální konsolidaci i při zvyšování mezery výstupu, čímž se politika stala pro-cyklická.

Omezený prostor pro fiskální politiku

2. U některých zemí došlo k omezení prostoru pro provádění fiskálních politik, kdy musely aplikovat pro-cyklická opatření. To bylo kritické u zemí eurozóny, kde přizpůsobení nemohl napomoci pohyb úrokových měr či směnného kurzu. Zranitelnost během krize je částečně vysvětlena nesprávnou politikou před krizí, kdy u mnoha zemí evropský systém dohledu nedokázal odhalit nedostatky. Například Španělsko a Irsko čelilo jedním z největších šoků a fiskálních omezení v době krize i přes nízký dluh a přebytkové rozpočty před krizí.

Graf 6 – Mezera výstupu a primární schodek rozpočtu v eurozóně (v % HDP)



Zdroj: AMECO

⁴ Andor, László. „Basic European Unemployment Insurance - The Best Way Forward in Strengthening the EMU's Resilience and Europe's Recovery.“ (2014)

⁵ Claeys, Grégory, Simone Ganem, Pia Hüttl and Thomas Walsh. „Do it yourself European Unemployment Insurance.“ (2014).

Nutnost vytvoření mechanismu pro stabilizaci nerovnováh eurozóny během recese

Reformovaná fiskální pravidla nemohou výše zmíněné problémy vyřešit, protože ta sice umožňují hodnotit fiskální pozici států, ale nemají přímý vliv na výši a složení výdajů. Navíc fiskální pravidla hodnotí pouze cíle na úrovni jednotlivých států, ne eurozóny nebo Unie jako celku. Během krize se ukázalo, že některé státy se dostaly do pozice, kdy nemohly z fiskálních důvodů provádět opatření, které by napomohla oživení ekonomik, zatímco jiné země s většími fiskálními možnostmi odmítaly podpořit ekonomiku expanzivnější politikou. Měnová unie navíc znemožňuje jednostranné přizpůsobení úrokových měr a směnného kurzu, proto prakticky jedinou možností pro země nejvíce zasažené krizí zůstávala tzv. „vnitřní devalvace“. Ta obnáší bolestné snižování mezd a domácí poptávky a navíc by neměla být prováděna více zeměmi najednou, protože se tím snižuje agregátní poptávka a vytváří se deflační tlaky. Nově vzniklé mechanismy jako bankovní unie nebo intenzivnější dohled v rámci paktu stability a růstu mají některým problémům předcházet, ale nemohou je odstranit, protože tato pravidla sice umožňují ex ante hodnotit fiskální pozici států, ale Evropská komise nemá na rozpočtové schodky přímý vliv. Vůbec také zatím nefunguje koordinace v tom smyslu, že některé státy by byly požádány o vyšší schodky, zatímco jiné státy své rozpočty konsolidují. Z tohoto důvodu by napomohl fiskální instrument na úrovni eurozóny nebo EU, který by podpořil krátkodobou proticyklickou stabilizaci zaměstnanosti, agregátní poptávky a výstupu v dobách recese.

Působení EPN během krize a či v dobách stabilní konjunktury

V normálních dobách by EPN pouze nahrazoval národní systémy a neovlivnil by agregovanou fiskální pozici (pouze přesun zdrojů od zemí s momentálně nižší cyklickou nezaměstnaností do zemí s momentálně vyšší cyklickou nezaměstnaností). Nicméně jednotlivé státy by měly možnost rozhodnout co s dalšími prostředky, čímž by nezmizel problém nedostatečné fiskální koordinace. Na druhou stranu, pokud by se více států ocitlo v pozici fiskálního omezení, EPN by jim umožnilo státům částečně se vyhnout pro-cyklickým výdajovým škrtkům nebo podniknout diskreční fiskální opatření. Pozitivní efekty by neměly pouze plynout pro státy zasažené růstem nezaměstnanosti, ale pro všechny státy. Předpokládá se totiž, že by systém EPN přispěl k mírnějšímu dopadu krizí na celou eurozónu, potažmo EU, z čehož by profitovali všichni. Výhody by proto mohly přijít z nižších veřejných dluhů v poměru k HDP a z toho plynoucích pozitivních efektů důvěry. Efektivita systému EPN na stabilizaci příjmů by závisela na nastavení, ale modelace ukazují spíše menší dopady.⁶

2.3 Implikace pro institucionální nastavení pro trh práce

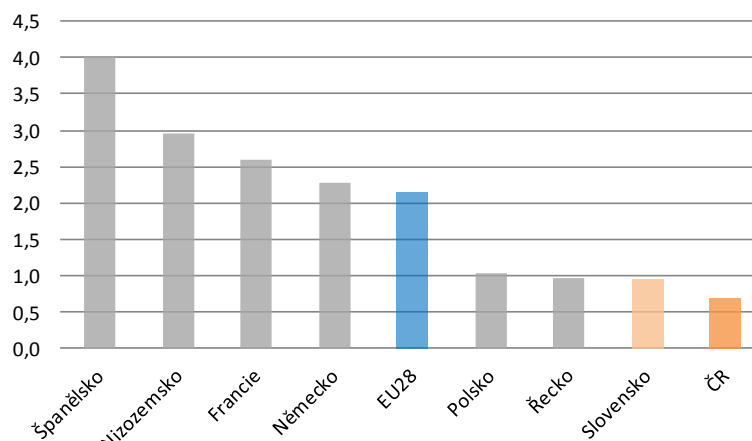
Nutná částečná harmonizace jednotlivých trhů práce pro fungující EPN

Zákony a politiky na trhu práce v jednotlivých zemích vykazují značnou heterogenitu. Státy se liší v rozsahu ochrany zaměstnanců, kde země jako Velká Británie a země střední a východní Evropy upřednostňují flexibilitu, státy jako Francie nebo Německo zase dávají důraz na ochranu pracovních míst. Kromě toho jsou rozdílné parametry systému jako výše podpor v nezaměstnanosti,

⁶ Dolls, Mathias, et al. "An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: Evidence at the Micro Level." (2014).

doba pobírání a výše krytí.⁷ To se projevilo v krizi, kde automatické mechanismy výrazně zvýšily výdaje ve Španělsku nebo Irsku (4% HDP), ale zůstaly nízké v hluboce zasažených státech jako Řecko nebo Litva (1% HDP), viz Graf 8. Z toho vyplývá trade-off, že systém by buď mohl být nastaven podle nejméně štědrých systémů, pak by ale neposkytoval velké pojištění nezaměstnanosti, nebo podle průměru EU, pak by ale některé státy musely souhlasit s vyššími příspěvky do systému, než mají nastaveny dnes.

Graf 7 – Výdaje na politiky zaměstnanosti v roce 2010 (% HDP)

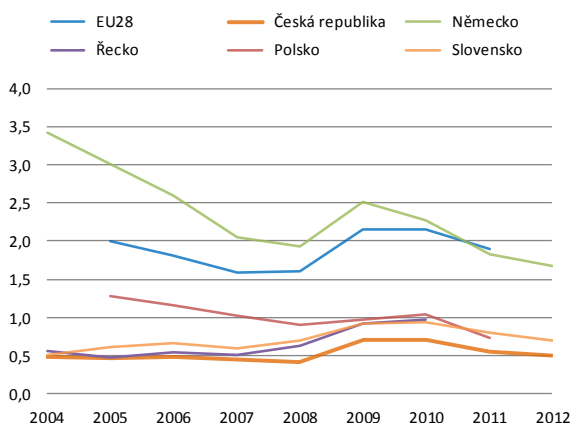


Zdroj: Bruegel.

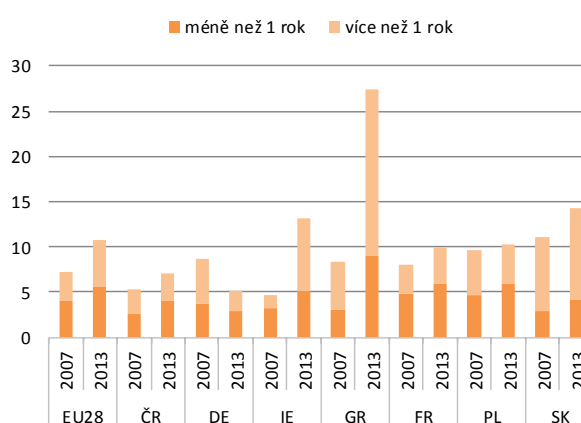
Morální hazard a konvergence pracovní regulace

Rozdíly jsou také ve frikční a krátkodobé nezaměstnanosti, které závisí na nastavení politik. Ačkoliv je systém plánován jako nástroj pro pohyby cyklické nezaměstnanosti, mohl by měnit odlišně pro každou zemi motivace k práci.⁸ Další implikací je nalezení kompromisu mezi morálním hazardem a efektivností systému. Systém EPN by byl nejefektivnějším při jednotném systému s plným krytím podpory v nezaměstnanosti. To by ale způsobovalo morální hazard na úrovních jednotlivců i států. Proto by byla žádoucí konvergence ostatních politik týkajících trhu práce. Zastánci EPN navrhuje pro zmínění morálního hazardu snížit dobu pobírání dávek a omezení doby transferů do jakékoli země, což by ale snížilo stabilizační efekty systému.

Graf 8 – Výdaje na politiky zaměstnanosti (% HDP)



Graf 9 – Nezaměstnanost podle délky



Zdroj: Eurostat.

⁷ Venn, Danielle. "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits." (2012).

⁸ Dolls, Mathias, et al. "An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: Evidence at the Micro Level." (2014).

EPN jako mechanismus pro harmonizaci stanovování růstu mezd?

Jeden z nejdůležitějších strukturálních rozdílů mezi členskými státy měnové unie spočívá ve stanovování mezd. Mezi lety 1999-2011 vzrostly mzdy v Itálii o 37%, kdežto v Německu jen o 17%, přičemž vývoj v růstu mezd nelze vysvětlit rozdílným růstem produktivity. Právě rozdílné stanovování mezd ve vztahu k produktivitě a inflačnímu cíli ECB významně přispělo k hromadění makroekonomických nerovnováh. Sjednocení by mohlo zlepšit fungování jednotného evropského trhu, mobilitu práce a fungování monetární politiky, ovšem za cenu změny dlouhotrvajících preferencí jednotlivých států.

Box 2 – Systém EPN – Deset hlavních otázek

- 1) Má tento systém pomoci okamžitě nebo je především tvořen pro budoucnost? Domluva alespoň na nejmenším jmenovateli potrvá dlouho a legislativní proces a následná implementace posune systém ještě více do budoucna. Proto by systém měl být spíše navržen pro budoucnost. Pro okamžitý dopad na oživení ekonomiky eurozóny by mohly být zvoleny jiné nástroje.
- 2) Má systém platit pro celou EU nebo jen eurozónu? Zatímco stabilizace a harmonizace jsou aplikovatelné pro celou EU, eurozóna má specifické stabilizační nároky kvůli reakcím na asymetrické šoky. Jednou z možností by bylo povinné přijetí pro členy eurozóny s možností dobrovolného přijetí ostatními státy EU.
- 3) Má se harmonizovat institucionální nastavení a má být přesunut sociální dialog na evropskou úroveň? Když se budou kritéria v systému EPN stanovovat na evropské úrovni, bylo by vhodné, aby odbory a zaměstnavatelé také hráli roli v tomto procesu. Bez harmonizace nastavení na trzích práce by situace vedla k jiným sociálním odvodům v různých státech, což by mohlo snížit přijatelnost systému. Jednou z možností je postupná harmonizace výše příspěvků s postupující harmonizací trhů práce.
- 4) Potencionálně trvalé transfery? Pokud by nebyla ochota přijmout trvalé transfery, musely by být různě vysoké sociální odvody mezi státy, aby se vykompenzovaly platby do a ze systému, což by ale zvýšilo komplexnost systému a mohlo by snížit proti-cyklické účinky. Nicméně řada variant předpokládá nastavení systému, které bude střednědobě neutrální.
- 5) Vyžaduje systém centrální administraci? Bez centrální administrace by mohlo docházet k různé implementaci mezi státy a potencionálně vést k morálnímu hazardu. Navíc by centrální administrace mohla vést ke značným úsporám. Tím by se na druhou stranu stala reforma extrémně ambiciózní.
- 6) Jaká by byla forma demokratického dohledu? Legislativa k trhu práce je v centru demokratických procesů s vysokou relevancí pro občany. Proto by podle principu subsidiarity mělo rozhodování probíhat na úrovni jednotlivých států. Vytvoření systému EPN by pak vedlo k omezením národních demokratických procesů, což by vyžadovalo dohody na evropské úrovni, které by tyto procesy legitimizovaly.
- 7) Instrukce řídicí půjčky nebo ne? Pro účinnost stabilizačních mechanismů v případě šoku na celou eurozónu by taková instituce byla nutná. Bez ní by musely státy méně zasažené přispívat těm více zasaženým, což by pro země s fiskálními omezeními bylo složité.
- 8) Pojištění pro všechny nebo jen katastrofické situace? U pojištění pro všechny situace by docházelo k transferům i při malých fluktuacích, které by měly umět vyrovnávat národní systémy. Proto by „protikatastrofický“ systém fungující jen při velkých šocích mohl být preferovanější.
- 9) Co by měly být hlavní parametry? Národní systémy se různí v délce podpor

v nezaměstnanosti, kritériích pro pobírání a výši podpor. Při jednotném systému by se buď musel zvolit méně štedrý systém, který by ale neměl takové stabilizační efekty, nebo by některé státy musely přijmout větší systém s vyššími odvody zaměstnanců a zaměstnavatelů.

- 10) Jaký by měl být legislativní rámec? Ačkoliv Evropské smlouvy stanovují cíl prohloubení solidarity, neposkytují rámec pro vytvoření systému EPN. Proto by bylo zapotřebí buď změnit existující smlouvy, nebo vytvořit mezivládní dohodu.

2.4 Možnosti nastavení systému

Klíčové parametry pro nastavení systému EPN: nastavení na eurozónu nebo celou EU

Konkrétní parametry možného systému evropského pojištění v nezaměstnanosti jsou prozatím tématem diskuzí. Nicméně lze určit několik hlavních dimenzí, které budou při nastavování systému klíčové. První je, jestli bude systém implementován na úrovni eurozóny nebo celé EU. Asymetrické šoky nejvíce dopadají na státy v Evropské měnové unii, proto někteří spíše upřednostňují zahrnutí států eurozóny, další zmiňovanou možností je povinné přijetí pro státy eurozóny a možnost volby pro zbylé členy EU.

Různé možnosti nastavení spuštění, permanentní fungování a problém fiskální neutrality

Druhou dimenzí je, jestli by měly transfery mezi státy probíhat nepřetržitě nebo by měly být spuštěny vždy jen při negativním šoku, ať už asymetrickém nebo dopadajícím na všechny země v systému. Třetí rovinnou je, jestli by systém umožňoval transfery, které by z dlouhodobého pohledu dané země nebyly neutrální. Jinými slovy, jestli by některé země mohly být v dlouhodobějším horizontu čistými plátcí nebo čistými příjemci ze systému. Z diskutovaných návrhů se reálněji spíše jeví neutralita systému pro každou zemi, která by se buď dala dosáhnout různě vysokými příspěvky do systému, případně úpravami výše příspěvků v čase.

Výše příspěvku jako náhrada mzdy

V neposlední řadě bude nutno rozhodnout o výši příspěvků v nezaměstnanosti ve vztahu k výši předchozí mzdy. Tato výše se mezi zeměmi výrazně liší, kde v některých zemích jako Slovensko nebo Estonsko dosahuje 50% a v některých jako Lucembursko nebo Švédsko činí 80%. Česká republika s hodnotou 65% je zhruba v polovině států EU podle procentuální výše. Původní návrh bývalého eurokomisaře Andora⁹ hovoří o 40% výši, která by zajišťovala rovné minimum pro všechny státy, kde vše nad tuto hranici by si stát mohl doplácet z vlastních zdrojů. Kromě již zmíněných parametrů budou do systému vstupovat také délka podpory nebo podmínky pro získání podpory.

2.5 Potenciální dopady na českou ekonomiku

Model dopadů systému EPN institutu Bruegel

Nastavení parametrů je klíčové pro efektivnost systému Evropského pojištění nezaměstnanosti. Evropská komise v současné době pracuje na komplexním ekonometrickém modelu, který analyzuje dopady různých variant nastavení systému EPN při řadě scénářů hospodářského vývoje. Nicméně už existují zjednodušené modely dopadů různého nastavení parametrů systému. Model

⁹ Andor, László. „Basic European Unemployment Insurance - The Best Way Forward in Strengthening the EMU's Resilience and Europe's Recovery.“ (2014)

Bruegelu¹⁰ vypočítává fiskální dopady na jednotlivé země, kdyby byl systém Evropského pojištění zaveden v roce 2000. I přes některé silné předpoklady modelu jsou výsledky vysoce informativní a dávají možnost nahlédnout, jaký přibližný efekt by jednotlivé varianty měly.¹¹

Definice variant systému EPN

Tabulka 1 a 2 uvádí výsledky dopadů pěti hlavních variant nastavení systému. Základní varianta se nejvíce podobá výši podpor systému, jaký je v ČR dnes. Varianta předpokládá jednotnou sazbu příspěvků do systému ve všech zemích EU, transfery probíhající neustále, ne pouze v případech negativních šoků a výši podpory k výši platu 60%. Naproti tomu katastrofická varianta předpokládá spuštění transferů pouze v případě zvýšení nezaměstnanosti alespoň 0,5 procentního bodu. Dále se variuje výše podpory v nezaměstnanosti vzhledem k příjmu (60% a 80%). Poslední proměnnou vcházející do systému je, jestli je pouze jednotná sazba, která je neutrální pouze v rámci celého systému, ale umožňuje být v mínusu nebo plusu pro jednotlivé země, nebo jestli sazba je rozdílná pro různé země, kdy bere v potaz předešlé příspěvky do systému. Varianty s rozdílnými sazbami jsou vždy uváděny pro trvalé transfery.

Tabulka 1 – Dopady na ČR v miliardách čisté pozice k rozpočtu

Varianta	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Základní	0,00	0,00	-3,51	-7,66	-8,03	0,00	0,00	-4,02	-8,10	-8,17	-44,86
Katastrofická, 60%	-1,53	-1,95	-2,81	-3,07	-3,21	20,79	14,63	10,86	-11,74	-13,89	7,52
Jednotná, 80%	0,00	0,00	-3,51	-7,66	-12,05	0,00	0,00	-4,02	-8,10	-12,26	-55,33
Rozdílná, 60%	0,00	3,26	0,00	-3,83	-4,02	7,84	7,91	4,02	0,00	0,00	22,49
Rozdílná, 80%	3,06	3,26	0,00	-3,83	-4,02	11,77	7,91	4,02	0,00	0,00	32,15

Zdroj: Modelace a Bruegel.

Dopady na ČR

Z tabulky 1 vyplývá, že to, jestli bude Česká republika čistým plátcem nebo čistým příjemcem, závisí na nastavení parametrů. Nejdůležitějším parametrem je, jestli existuje jednotná nebo rozdílná výše příspěvků. Vzhledem k faktu, že Česká republika se řadí výši nezaměstnanosti pod průměr Evropské unie a nečelila v době krize takovému nárůstu jako jiné země, je v těchto variantách čistým plátcem do systému. Pouze v případě, že transfery jsou spuštěny pouze při nárůstu nezaměstnanosti, se ČR stává čistým příjemcem. Nejvíce by Česká republika profitovala ze systému, který by bral v úvahu výši čerpání ze systému v čase. Protože by byla v období do roku 2008 čistým plátcem, změnilo by se pro ni nastavení parametrů a v době recese by dostávala vyšší příspěvky než v základní variantě. Celková pozice ČR v systému mezi lety 2000-2013 je tedy tím pozitivnější, čím více jsou zohledňovány předešlé odvody do systému. Protože je dopad modelován pro specifické období zahrnující finanční a hospodářskou krizi, dá se předpokládat, že při dlouhodobějším horizontu by všechny systémy konvergovaly k vyšší neutralitě.

¹⁰ Claeys, Grégory, Simone Ganem, Pia Hüttl and Thomas Walsh. „Do it yourself European Unemployment Insurance.“ (2014)

¹¹ Předpoklady modelu: HDP i nezaměstnanost jsou brány jako exogenní. Průměrný plat před ztrátou zaměstnání je počítán jako 0,8 násobek průměrné mzdy. Podíl lidí, kteří jsou krátkodobě nezaměstnaní a berou podporu v nezaměstnanosti k všem krátkodobě nezaměstnaným je rovno 0,4.

Tabulka 2 – Dopady schématu na ČR, Slovensko a EU dle scénářů v % HDP

Varianta	Země	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Základní - jednotná sazba, 60	ČR	0,00%	0,00%	-0,10%	-0,20%	-0,20%	0,00%	0,00%	-0,10%	-0,20%	-0,20%
	SK	0,30%	0,10%	0,00%	-0,10%	-0,10%	0,30%	0,20%	0,00%	0,10%	-0,10%
	EU	-0,05%	-0,03%	0,00%	0,03%	-0,01%	-0,17%	-0,13%	-0,05%	-0,06%	0,01%
Katastrofická, 60	ČR	-0,05%	-0,06%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	0,53%	0,37%	0,27%	-0,29%	-0,34%
	SK	-0,04%	-0,05%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	0,80%	0,62%	-0,25%	-0,29%	-0,35%
	EU	-0,01%	-0,09%	0,09%	0,09%	-0,05%	-0,50%	-0,29%	-0,09%	-0,12%	-0,03%
Jednotná sazba, 80	ČR	0,00%	0,00%	-0,10%	-0,20%	-0,30%	0,00%	0,00%	-0,10%	-0,20%	-0,30%
	SK	0,40%	0,20%	-0,10%	-0,10%	-0,10%	0,40%	0,30%	0,10%	0,10%	-0,10%
	EU	-0,07%	-0,05%	-0,01%	0,04%	-0,01%	-0,23%	-0,17%	-0,07%	-0,07%	0,01%
Rozdílná, 60	ČR	0,00%	0,10%	0,00%	-0,10%	-0,10%	0,20%	0,20%	0,10%	0,00%	0,00%
	SK	0,20%	-0,10%	-0,20%	-0,20%	-0,10%	0,30%	0,20%	0,10%	0,10%	-0,10%
	EU	-0,05%	-0,03%	0,00%	0,03%	0,00%	-0,17%	-0,12%	-0,05%	-0,06%	0,00%
Rozdílná, 80	ČR	0,10%	0,10%	0,00%	-0,10%	-0,10%	0,30%	0,20%	0,10%	0,00%	0,00%
	SK	0,20%	-0,20%	-0,30%	-0,20%	-0,10%	0,40%	0,30%	0,10%	0,10%	-0,10%
	EU	-0,06%	-0,04%	0,01%	0,05%	0,00%	-0,22%	-0,16%	-0,07%	-0,08%	0,00%

Zdroj: Modelace a Bruegel.

Dopady na ČR, Slovensko a EU

Tabulka 2 zachycuje dopady na Českou republiku, Slovensko a evropskou osmadvacítku jako celek. Jak už bylo diskutováno, dopad na jednotlivé země závisí silně na nastavení jednotlivých parametrů. Zatímco ČR by profitovala z rozdílných sazeb, u Slovenska je dopad obdobný. Dopad na EU pak dobře vystihuje základní myšlenku systému. Ten je nastaven tak, aby v případě negativních šoků stabilizoval nezaměstnanost a napomohl oživení ekonomik. Z toho důvodu je systém negativní v období recesí, ale dostává se k nule nebo do pozitivních hodnot v období růstu.

2.6 Závěry z možných scénářů

Snížení prostoru pro řešení asymetrických šoků, ale omezené následky pro fiskální koordinaci

V eurozóně a EU jako celku byla v letech 2011-2013 fiskální politika procyklická. Některé země musely zpřísnit fiskální politiku z důvodu odvrácení dluhové krize a dosažení fiskálních limitů. Fiskální koordinace byla nedostatečná a suma jednotlivých fiskálních politik států nebyla optimální na agregátní úrovni. Systém EPN by automaticky směřoval finanční toky k nezaměstnaným, rychle stimuloval poptávku a dočasně by podpořil ekonomiky zasažené nárůstem nezaměstnanosti, čímž by snížil cyklické dopady negativních šoků. Jelikož by společný mechanismus nahradil mechanismy národní, neřešil by kompletně problém nedostatečné fiskální koordinace. Systém by ale zvýšil fiskální prostor pro země těžce zasažené negativními šoky, proto by mohl řešit šoky asymetrické. Další výhodou by byla předvídatelnost systému, ve kterém jsou výdaje stanovovány podle předem daných pravidel.