

## 1.2 Politika pracovního trhu (Markéta Horáková)

### (1) Úvod – nezaměstnanost, možnosti a limity politik

Vývoj na pracovních trzích a mění se charakter práce spojený na jedné straně s požadavkem vyšší zodpovědnosti, flexibility a autonomie (důraz na význam vzdělání a kvalifikace pracovní síly) a na straně druhé poznamenaný fenoménem selektivity (segmentace pracovních trhů) vedou k úvahám nad použitelností a efektivností stávajících systémů opatření politiky pracovního trhu. V průběhu devadesátých let a zejména v jejich první polovině se stále větší část odborné veřejnosti přiklání k názoru, že nezaměstnanost v Evropě má silně strukturální charakter vyplývající z nedostatečné adaptace evropských pracovních trhů a sociálních systémů na nové technologické změny a globalizační tendence. Vysoká nezaměstnanost v té době byla realitou prakticky ve všech zemích EU a někteří autoři dokonce hovořili o „předurčenosti Evropy k dlouhotrvající vysoké nezaměstnanosti“ (Jackman, 1998 In: Andersen, Halvorsen, 2002: 3).

Druhá polovina devadesátých let však ukazuje, že evropské země mají prostředky, jak s nezaměstnaností bojovat: v mnoha z nich dochází k výraznějšímu poklesu nezaměstnanosti a předně k redukci dlouhodobé nezaměstnanosti (Nizozemí, Finsko, Španělsko, Švédsko). Jde o období charakteristické na jedné straně příznivou ekonomickou situací v EU (ekonomický růst), na druhé straně také vzrůstající heterogenitou evropských pracovních trhů. V Nizozemí, Irsku, Velké Británii a Dánsku dochází k výraznému snižování míry nezaměstnanosti v druhé polovině devadesátých let a v roce 2001 se k této skupině zemí s nejnižší nezaměstnaností připojuje také Švédsko (Andersen, Jensen, 2002b: 26). Naopak nejhůře se prozatím daří snižovat nezaměstnanost v zemích konzervativního typu (kromě Rakouska a Nizozemí) (Andersen, Jensen, 2002a: 84).

Politiky, které jednotlivé země k boji s nezaměstnaností využívají, jsou velmi různorodé a často spočívají v různé míře kombinace nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (aktivační a pobídkové mechanismy), mzdové umírněnosti (mzdové flexibility) a opatření na zvýšení konkurenceschopnosti (podpora malého a středního podnikání, snižování nemzdových nákladů na pracovní sílu). Například Velká Británie nadále zpřísňuje pravidla poskytování dávek a služeb sociálního státu, současně však rozšiřuje prvky aktivace zejména vzhledem k cílové skupině mladých lidí, tzv. „nizozemský zázrak“ spočívá z převážné části na mzdové umírněnosti, podobně jako v Rakousku, Dánsko a Švédsko posiluje nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (akční plány, podpora zaměstnatelnosti pracovníků) ad.

ČR od roku 1998 zvyšuje důraz na aktivní politiku zaměstnanosti, a to jak objemem prostředků vynaložených na aktivní opatření, tak růstem počtu účastníků těchto programů. Struktura poskytovaných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti začíná odrážet trendy na evropském pracovním trhu – aktivace a motivace všech účastníků pracovního trhu, důraz na zaměstnatelnost pracovní síly a pobídkovost systému, snaha o individualizaci a profesionalizaci služeb zaměstnanosti, růst akcentu na podnikatelské prostředí.

Cílem následujícího textu je popsat základní ukazatele současného stavu a vývoje politiky pracovního trhu v ČR a v evropských zemích, pokusit se reflektovat opatření politiky pracovního trhu, které k redukci nezaměstnanosti přispívají nejvíce a nastolit tak jistou alternativu pro budoucí vývoj politiky pracovního trhu v ČR. Nejprve se zaměříme na analýzu obecných indikátorů vyjadřujících rozsah politiky pracovního trhu a následně charakterizujeme strukturu a filozofii vybraných opatření této politiky. Ke strukturaci vybraných nástrojů politiky pracovního trhu jsme zvolili typologii Andersena a Jensena (2002a: 58-90), která zohledňuje strukturální charakter problémů na pracovním trhu a nabízí

tři typy opatření, jejichž vzájemnou kombinací může dojít ke zpružnění pracovního trhu<sup>1</sup>. Jde o: (1) aktivační/motivační a kvalifikační strategie (activation/qualification strategy) – včasná aktivace a následná intervence ve formě vzdělávání, výcviku a pracovní zkušenosti, která pomáhá předejít dlouhodobé nezaměstnanosti; (2) pobídkové strategie (market/incentive strategy) – rozšíření pobídek ke zvýšení účasti na pracovním trhu formou nejrůznějších finančních kompenzací a úlev anebo formou zpřísnění sociálního systému; jde o tržně konformnější řešení, které cíleně podněcuje motivaci zaměstnavatelů vytvářet pracovní místa a dbát na úroveň zaměstnatelnosti svých pracovníků, nezaměstnaných k rychlému a efektivnímu zapojení na pracovní trh a zaměstnanců k pravidelným a účinným investicím do svého lidského kapitálu; (3) kontrolní a sankční mechanismy, zpřísnování podmínek (stricter controls/higher requirements) – souvisí s principy workfare a přísnějších work-testů ve snaze eliminovat nežádoucí závislost některých jedinců na sociálním státu.

Jednotlivé typy opatření jsou v textu vztaheny ke konkrétním cílům a nástrojům, které pro politiky pracovního trhu členských zemí EU vyplývají z národních akčních plánů zaměstnanosti. Smyslem celého textu je identifikovat pozici české politiky pracovního trhu v rámci evropského kontextu.

## **(2) Rozsah opatření**

Rozsah, v jakém je politika pracovního trhu v evropských zemích uplatňována, je významnou měrou determinován finančními zdroji, které mají instituce pracovního trhu k dispozici. Jak je patrné z tabulky 1, patří ČR dlouhodobě k zemím, v nichž se celkové výdaje na politiku pracovního trhu pohybují na nejnižší úrovni – prozatím nepřekročily hranici půl procenta HDP a od roku 2000 mají tendenci se snižovat.

Nelze však podle tohoto ukazatele jednoznačně říci, zda ČR konvenuje některému z modelů patrných v evropských zemích. Zdá se, že se do určité míry v celkové úrovni výdajů vynaložených na politiku pracovního trhu jako podílu z HDP přibližuje Velké Británii, jejíž výdaje jsou jen o něco málo vyšší než tomu je v ČR. Je ale také zřejmé, že podobně slabé finanční zabezpečení mají trhy práce i v dalších nově přistoupivších členských zemích EU, zejména v Maďarsku a na Slovensku.

Vzhledem k trendu aktivace je významnější sledovat podíly finančních prostředků plynoucích do aktivních opatření. V tomto směru se zdá, že má ČR ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi stále co dohánět. Podíl výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti jako % HDP má v ČR již několik let tendenci klesat a v roce 2002 se pohyboval na úrovni 0,17 % HDP, což bylo dva- až sedminásobně méně než ve srovnatelných (myšleno vzhledem k povaze nezaměstnanosti a pracovního trhu) zemích.

Tabulka 2 ukazuje rozložení evropských zemí vzhledem k vžité a stále platné klasifikaci režimů sociálního státu a společně s tabulkami 3 a 4 může rovněž sloužit jako ukazatel „míry aktivace“ uplatňované v těchto zemích. Bez ohledu na typ aktivační strategie či její model<sup>2</sup> můžeme posoudit důraz na tuto filosofii jednak tím, nakolik jsou jednotlivé země „ochotné“ zvyšovat rozsah aktivních opatření politiky pracovního trhu (měřeno jak

---

<sup>1</sup> Je zjevné, že jednotlivé typy opatření se vzájemně překrývají a některé nástroje tak lze z typologického hlediska zařadit do více kategorií.

<sup>2</sup> V odborné literatuře se objevují různé koncepty aktivace a modely aktivačních politik (srovnej např. van Berkel, Möller, 2004, Serrano Pascual, 2002 ad.) a jejich klasifikace nemusí být vždy nutně shodná s klasickou typologií režimů sociálního státu. V praxi je zřejmé, že jde o kombinace aktivních opatření politiky zaměstnanosti, zpřísnění poskytování sociálních dávek, pobídkových, sankčních a kontrolních mechanismů, jejichž míra užití se v jednotlivých zemích výrazně liší. Není naší snahou zde nabídnout typologii těchto aktivačních strategií, spíše poukázat na jejich významnost a souvztažnost ke konvergenčním tendencím odlišných sociálních systémů.

výdaji na tuto oblast, tak počty účastníků jednotlivých opatření), a jednak i jejich snahou/tendencí výrazněji politiku pracovního trhu „zaktivňovat“ (tj. zvyšovat objem finančních prostředků na aktivní programy v „neprospěch“ pasivního vyplácení sociálních dávek).

ČR se s ohledem na filosofii sociální politiky řadí k tzv. konzervativnímu režimu sociálního státu, pro nějž je charakteristická vysoká míra participace zejména živitelů rodin na pracovním trhu a významná orientace na podmíněnost nároků na dávky a služby sociálního státu předchozí účastí na sociálním pojištění (a tedy na pracovním trhu). Podíl výdajů na aktivní opatření je však v ČR ve srovnání se všemi sledovanými zeměmi nejnižší (tedy i ve srovnání s nepříliš rozsáhlými systémy aktivní politiky v liberální Velké Británii či s málo rozvinutými systémy pracovního trhu v sub-protektivních režimech sociálního státu ve Španělsku, Itálii či Portugalsku) (tabulka 2) a je i nejnižší s ohledem na míru nezaměstnanosti – např. v roce 2002 bylo na 1% nezaměstnanosti v ČR vynaloženo až čtyřikrát méně finančních prostředků než v Itálii, Španělsku či Velké Británii a až desetkrát méně než v zemích s dlouhodobou tradicí systému aktivní politiky zaměstnanosti ve Švédsku a Dánsku (tabulka 4).

Na druhou stranu lze jisté pozitivum spatřovat ve snaze ČR „aktivovat“ svou politiku. Nahlíženo skrz podíl výdajů na aktivní opatření na celkových výdajích na politiku pracovního trhu je zřejmé, že ČR patří spíše k zemím, které věnují aktivní politice zhruba stejné prostředky jako politice pasivní (byť s jistými výkyvy a s tím, že úroveň výdajů na pasivní opatření je v ČR v rámci zemí EU nejnižší) a na pomyslné ose mezi nižším a vyšším podílem těchto výdajů se tak pohybuje přibližně uprostřed společně s Německem, Švýcarskem, Francií a Španělskem<sup>3</sup> (tabulka 3).

Obecně se zdá, že výše výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti je nejvyšší v universalistických systémech a Nizozemí<sup>4</sup>, následně potom v konzervativních režimech (zejména v Belgii a Francii). Je však také zřejmé, že podíl výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti jako % HDP má ve většině zemí tendenci klesat (výjimkou je již zmiňovaný specifický pracovní trh Nizozemí) a rozdíly mezi jednotlivými typy sociálního státu v prostředcích vynakládaných na aktivní politiku zaměstnanosti se tak zejména od roku 1998 postupně výrazněji snižují (např. v roce 1998 činil rozdíl ve výši výdajů na APZ mezi Velkou Británií a Švédskem 1,63, v roce 2002 to však již bylo „pouze“ 1,03).

Jde ve značné míře právě o zmiňovaný trend aktivace patrný v sociálních politikách všech evropských zemí spojený s prosazováním pravidel jednotného evropského pracovního trhu (Evropská strategie zaměstnanosti) – zatímco liberální režimy se snaží zvyšovat rozsah prozatím opomíjených opatření (viz. rostoucí důraz na aktivní politiku zaměstnanosti), vlády v universalisticky orientovaných systémech mají tendenci posilovat krom účasti v aktivních opatřeních také kontrolní a sankční mechanismy a dále zpříšňovat podmínky přístupu ke službám a dávkám sociálního státu.

---

<sup>3</sup> V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že česká politika pracovního trhu vykazuje již od roku 1998 tendenci ke zvyšování důrazu na aktivní politiku zaměstnanosti. Ještě v letech 2000-2001 vynakládala ČR na aktivní opatření téměř 50% všech finančních prostředků směřovaných na pracovní trh a každý pátý nezaměstnaný ve stejné době participoval v některém z nabízených aktivních opatření. Tento trend byl však narušen v roce 2002, který byl podobně jako rok 1997 poznamenán rozsáhlými povodněmi. Ty se negativně promítly do celkové ekonomické situace země a vyvolaly tlak na krácení sociálních výdajů, tedy i výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti (Sirovátka et al., 2004).

<sup>4</sup> Vzhledem k „hybridnímu“ charakteru nizozemského sociálního státu (v Nizozemí je patrný stále rostoucí podíl nezaměstnaných pokrytých opatřeními aktivní politiky zaměstnanosti srovnatelný s universalistickými systémy např. v Dánsku, aktivace má však v universalistických systémech dlouhou tradici, zatímco v Nizozemí jde o dlouhodobý a cílený výrazný odklon od korporativních prvků) jsme se rozhodli Nizozemí zařadit do tabulky zvlášť jako specifický režim sociálního státu.

### **(3) Struktura a charakter jednotlivých nástrojů**

Politiky pracovního trhu v zemích EU jsou již několik let korigovány prostřednictvím národních akčních plánů zaměstnanosti (NAPZ). Ty vycházejí z dohodnutých pravidel a principů Evropské strategie zaměstnanosti a jejich cílem je vytvořit rámec pro zhodnocení významných problémů pracovních trhů na národních úrovních a nastolení možností/cest jejich řešení. NAPZ členských zemí EU pro rok 2004 (respektive 2004-2006) se liší jak v charakteru a míře obecnosti navržených cílů, tak také ve struktuře nástrojů, kterými chtějí státy těchto cílů dosáhnout.

NAPZ ČR považuje za klíčové problémy pracovního trhu zejména: (1) nízkou flexibilitu pracovního trhu a zaměstnanosti, (2) všeobecnou převahu nabídky pracovní síly nad poptávkou po ní (obecně a s ohledem na problémové regiony), (3) kvalifikační nesoulad mezi nabídkou uvolňované pracovní síly a poptávkou po ní (důraz na strukturální aspekt nezaměstnanosti), (4) nesoulad systémů sociálních dávek (jejich nízká pobídkovost), (5) nedostatečné personální a finanční zajištění veřejných služeb zaměstnanosti. V návaznosti na tyto problémy pak stanovuje řadu víceméně obecných cílů a priorit (např. podpora hospodářského růstu a konkurenceschopnosti, zaměstnanost, reforma veřejných financí a udržitelný rozvoj). Do značné míry akcentuje zejména hospodářskou politiku a podporu podnikatelského prostředí, dále rozvoj zaměstnatelnosti pracovní síly (resp. rozvoj lidských zdrojů) a zprůhlednění a „zprísňení“ sociálního systému (nemocenské pojištění, důchodové zabezpečení, přístup mladých lidí ke schématu kompenzace příjmu v nezaměstnanosti ad.). Poměrně zevrubně se NAPZ věnuje strategiím pro prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti mladých lidí i dospělých (programy První příležitost a Nový start), opomíjí však poněkud opatření, která by začleňovala na pracovní trh i další znevýhodněné skupiny osob (např. strategie zaměstnávání osob starších 50 let či zlepšení podmínek pro sladění rodinného a pracovního života žen) – v těchto oblastech zůstávají formulace NAPZ na obecné úrovni.

Společným jmenovatelem strategií na pracovním trhu všech členských zemí EU jsou následující principy: včasná aktivace a intervence ve snaze předcházet dlouhodobé nezaměstnanosti, individualizace a profesionalizace služeb zaměstnanosti s cílem nabídnout klientovi přiměřenou a efektivní pomoc při hledání zaměstnání, cílenost opatření k nejvíce a k mnohonásobně znevýhodněným skupinám na pracovním trhu, zvyšování kvality a vzájemné provázanosti jednotlivých opatření, důraz na dlouhodobý význam lidského kapitálu, potřeba transformace stávajících daňových a dávkových systémů a zvýšení pobídkovosti politiky pracovního trhu s cílem zajistit, aby se vyplatilo pracovat.

#### A. Aktivační/motivační a kvalifikační strategie

Aktivace vyjadřuje jak filozofii současných systémů pracovního trhu (a sociálních systémů obecně), tak zahrnuje soubor konkrétních metod a opatření, jejichž smyslem je aktivovat pracovní sílu (nezaměstnanou i zaměstnanou, respektive do budoucna možná nezaměstnaností ohroženou) a motivovat ji k co nejširší participaci či k opětovnému zapojení na pracovní trh. Opatření, která v tomto směru instituce pracovního trhu uplatňují, se z velké části vztahují jednak k procesu zprostředkování zaměstnání (služby zaměstnanosti, individuální i skupinové poradenství, motivační kurzy) (specifická směrnice NAPZ 1), jednak k otázce vzdělávání a výcviku pracovní síly (výcvikové a rekvalifikační kurzy, tranzice mezi vzdělávacím systémem a trhem práce, proces celoživotního učení) (specifická směrnice NAPZ 4).

Modernizace a rozvoj veřejných služeb zaměstnanosti patří v členských zemích EU k prioritám aktivačních a preventivních strategií. V některých zemích je patrný posun k výraznější spolupráci mezi veřejnými službami zaměstnanosti a partnery v privátní sféře, tj. pracovními agenturami (Nizozemí, Itálie, Německo, Velká Británie). Zlepšení bylo dosaženo především ve službách poskytovaných zaměstnavatelům a při zpřístupnění možnosti hledání zaměstnání pomocí internetu (Velká Británie, Irsko, Německo, Belgie, Švédsko a Portugalsko). Je významné, že většina zemí nadále cíleně zvyšuje investice do této oblasti.

Mezinárodní srovnání struktury uplatňovaných nástrojů politiky pracovního trhu ukazuje, že ČR veřejné služby zaměstnanosti výrazně opomíjí. Vzhledem k celkovému podílu výdajů na toto opatření 0,07% HDP je ČR srovnatelná pouze se dvěma státy, a to s Řeckem a Španělskem. Ostatní země vynakládají na opatření spojené s poradenstvím (zejména individuálním, např. individuální akční plány), zprostředkováním zaměstnání, prevencí a aktivací (ve smyslu zvýšeného důrazu na aktivní přístup nezaměstnaných k řešení vlastní situace) a administrací mezi 0,10-0,40% HDP. Zdá se, že nízké investice do „personálního zajištění“ politiky pracovního trhu v ČR jsou jedním z klíčových problémů. Na druhou stranu je nutné zdůraznit, že podíl výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti v ČR je obecně velmi nízký a v jeho kontextu tak výdaje na veřejné služby zaměstnanosti tvoří více než třetinu všech výdajů na aktivní opatření.

Jeden z pracovních postupů, který umožňuje realizovat včasnou a přiměřenou intervenci nabízí tzv. profiling, který se hojně prosazuje v liberálních zemích (Velká Británie, USA, Kanada a Austrálie), ale v současné době také např. v Nizozemí nebo ve Francii. Jeho smyslem je prostřednictvím statistického modelu vytipovat osoby ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností a na základě jejich individuálních „rizikových“ charakteristik s nimi pracovat. Řada zemí EU včetně ČR však prozatím tuto metodu nevyužívá, neboť se zdá poněkud problematická vzhledem k tomu, že neexistuje jednoznačný soubor indikátorů, které by umožnily spolehlivě rozeznat, který z nezaměstnaných skutečně nese riziko dlouhodobé či opakované nezaměstnanosti a dále chybí studie, které by zanalyzovaly efekty tohoto přístupu a víceméně potvrdily jeho účinky na předcházení dlouhodobé nezaměstnanosti.

Členské země EU se ve svých národních akčních plánech zaměstnanosti zavázaly a snaží se prosazovat myšlenku včasné individuální poradenské péče o nezaměstnané. Jedná se např. o program intenzivních kontaktů v Dánsku nebo rychlou diagnostiku a intervenci v Belgii a Německu. Stále více se ve všech evropských zemích zdůrazňuje význam individuálních akčních plánů, které slouží k intenzivní individuální poradenské práci s nezaměstnanými. Jednotlivé země se v užití tohoto nástroje poněkud odlišují, a to jak rozsahem uskutečněných individuálních akčních plánů, tak délkou časového období, v průběhu kterého je individuální plán nezaměstnanému nabídnut (od tří měsíců nezaměstnanosti např. v Itálii, přes 4 měsíce ve Francii až po 6-12 měsíců v ostatních zemích).

Některé státy aplikují tento nástroj aktivní politiky plošně (např. ve Francii proběhlo v průběhu roku 2003 7.038.523 rozhovorů, z toho 5.000.000 se všemi nově registrovanými uchazeči o zaměstnání a následně s nimi byl sepsán individuální akční plán (PAP – Plan d'Action Personnalisé), ve Švédsku byl v roce 2001 uzavřen individuální plán s 98% mladých a 96% nezaměstnaných dospělých osob, podobně ve Finsku byl sepsán tento plán s 99,5% všech nezaměstnaných), jiné jej využívají předně při práci se členy tzv. rizikových skupin na pracovním trhu (např. v Nizozemí byl v roce 2002 podíl mladých osob do 24 let se sepsaným individuálním akčním plánem do 6 měsíců evidence 100%, mezi do 12 měsíců dosáhl „pouze“ 70%). Ve všech členských zemích EU je však zřejmé, že individuální akční plány slouží jako vstupní procedura pro následnou další intervenci směřovanou k nezaměstnaným (na vytvoření individuálního akčního plánu jsou založeny i programy Nového startu a První příležitosti).

ČR po počáteční pilotáži programu individuálních akčních plánů v letech 2002-2003 zařadila toto opatření do seznamu nástrojů, které by měly úřady práce využívat povinně u cílové skupiny mladých nezaměstnaných a absolventů a v co největší míře také u ostatní nezaměstnané populace. Bohužel však v ČR chybí návaznost individuálních plánů na další opatření aktivní politiky zaměstnanosti (individuální plány nejsou povětšinou branou k následnému pracovnímu výcviku nebo k získání pracovní zkušenosti) a lze proto usuzovat, že individuální akční plány v ČR plní své funkce jen zčásti (jsou spíše diagnostickým nástrojem a kontrolním mechanismem než prostředkem intervence). Nelze rovněž předpokládat, že se individuální akční plány stanou v ČR v brzké době „masovým“ opatřením, neboť již zmíněná neuspokojivá výše finančních prostředků vynaložených na veřejné služby zaměstnanosti neumožňuje úřadům práce vytvořit dostatečné personální zajištění tohoto nástroje. Rozhodně nelze očekávat, že by tohoto opatření využila většina nezaměstnaných.

Výzvou pro členské země EU je v rámci aktivačních a preventivních opatření zejména podpora vzdělávání, kontinuálního pracovního výcviku a proces celoživotního učení, které přispívají významnou měrou k posilování zaměstnatelnosti, flexibility a mobility pracovníků. Ze zpráv Evropské komise vyplývá, že míra účasti dospělé evropské populace ve vzdělávacích a výcvikových programech je stále velmi nízká (9,7% v EU-15, resp. 9,0% v EU-25) a její průměrný meziroční nárůst ve výši 0,4% (resp. 0,2% v EU-25) neumožní dosáhnout cíle 12,5% participace dospělých ve výcvikových a vzdělávacích aktivitách vytýčeného Evropskou strategií zaměstnanosti do roku 2010 (Joint Employment Report 2003/2004). Nízkých hodnot v míře participujících dosahují stále Německo, Španělsko, Řecko, Francie, Irsko, Itálie a Portugalsko, zatímco Dánsko, Finsko, Nizozemí a Švýcarsko se již v roce 2002 přiblížily hranici 20% a Velká Británie a Švédsko tuto hranici v roce 2003 dokonce překročily.

Vysoký podíl pracovní síly zahrnuté do pracovního výcviku v těchto zemích pramení z několika příčin. Za prvé jde o opatření, kterého se velmi často účastní kromě nezaměstnaných i osoby, které své zaměstnání mají, ale ony nebo jejich zaměstnavatel cítí potřebu dalšího vzdělávání, často i proto, že jejich prvotní vzdělání má jiný charakter než jaký vyžaduje jejich stávající profese (výcviky mají tedy silně preventivní charakter). Druhý faktor, který ovlivňuje počet účastníků pracovního výcviku, je trend k modulové konstrukci pracovního výcviku, tj. jedna osoba se může v průběhu roku zúčastnit většího počtu na sebe navazujících krátkodobých kursů (např. Nizozemí, Švédsko). Navíc je zřejmé, že pracovní výcviky představují klíčové opatření aktivní politiky zaměstnanosti vzhledem k jejich možnostem ovlivňovat motivaci nezaměstnaných a přispívat k jejich zaměstnatelnosti a v dlouhodobé perspektivě ke zvyšování kvality jejich života.

Specifické podmínky pro participaci ve vzdělávání a pracovním výcviku nabízí Velká Británie, které se již v roce 2001 podařilo překročit hranici 20% účasti (v roce 2002 to bylo 22,3%). Jde však o cílenou strategii aktivace zejména rizikových skupin, pro něž Velká Británie v posledních letech realizuje opatření aktivní politiky zaměstnanosti v poměrně velkém měřítku (větším než je v liberálních režimech sociálního státu obvyklé) co do počtu účastníků, ovšem již v nepoměrně menším rozsahu co do objemu finančních prostředků. Objevují se tak úvahy nad kvalitou takových opatření a nad jejich účinností zejména vzhledem k vícenásobně znevýhodněným skupinám na pracovním trhu.

Většina zemí EU současně stále bojuje s tzv. creaming efektem, kdy se pracovního výcviku či vzdělávání dostává skupinám osob, u nichž je potřeba tohoto opatření vyjádřena jejich schopností získat zaměstnání relativně nízká, zato je u nich zaručena návratnost investovaných finančních zdrojů. V Evropě tak do pracovního výcviku a vzdělávání zhruba pětikrát častěji vstupují lidé ve věku 25-34 let než lidé starší 55 let. Rovněž zastoupení nízkokvalifikovaných osob v těchto programech je až čtyřnásobně nižší než je tomu u více

vzdělaných. V některých zemích pak ve výcvikových kursech mírně převažují ženy (Dánsko, Švédsko, Finsko, Velká Británie).

V ČR patří rekvalifikační a výcvikové programy v současné době k nejvíce využívaným nástrojům aktivní politiky zaměstnanosti. Již od poloviny devadesátých let je patrný rostoucí trend ve využívání tohoto programu a v roce 2002 v některém z rekvalifikačních a výcvikových kursů participovala více než polovina všech účastníků aktivní politiky zaměstnanosti a téměř desetina všech nezaměstnaných (Sirovátka et al., 2004). V mezinárodním kontextu však ČR stále výrazně zaostává za svými evropskými kolegy. Zatímco v zemích OECD se dle statistik pracovního výcviku účastní v průměru 3% pracovní síly; v ČR je to pouhých 0,70%, čímž se ČR řadí na jedno z posledních míst v Evropě (po Polsku). Také finanční prostředky směřované do této oblasti jsou v ČR značně pod průměrem zemí OECD (OECD Employment Outlook, 2004). Cílenost rekvalifikačních programů v ČR je však srovnatelná s ostatními zeměmi EU – i zde se ukázalo, že nejmenší pravděpodobnost zúčastnit se tohoto opatření mají lidé ve vyšších věkových kategoriích (zejména nad 50 let, zde se index cílenosti pohybuje kolem 0,40), zdravotně handicapovaní (index cílenosti 0,50) a osoby bez vzdělání (index cílenosti 0,26). Jde tedy o uchazeče, kteří mají obecně problém s nalezením pracovního uplatnění a kteří se významnou měrou podílí na dlouhodobé a opakované nezaměstnanosti. Právě pro tyto skupiny uchazečů však mohou být rekvalifikační kurzy významným zdrojem motivace, pracovní aktivace, zlepšení dovedností a zvýšení kvalifikace a sociální integrace (Sirovátka et al., 2004).

Důležitou roli při naplňování cíle vyšší participace dospělých ve vzdělávacích a výcvikových programech sehrávají pobídkové mechanismy. Jejich smyslem je podpořit poptávku po tomto opatření a to jak na straně pracovní síly (zaměstnanců i nezaměstnaných), tak na straně zaměstnavatelů, s cílem zvýšit zájem o investice do lidského kapitálu a následně i efektivnost takových programů. Podpora jednotlivců bývá realizována širokou škálou opatření, od finančních příspěvků přes tzv. časové nebo vzdělávací účty („time accounts“ nebo „learning accounts“) až po finanční kompenzace za ušlý výdělek. Velký prostor spatřují mnohé země EU v motivaci zaměstnavatelů. Vytvářejí proto řadu strategií, které pobízejí především malé podniky k investování do lidského kapitálu jejich pracovníků a které jsou často prezentovány úsvětlivým „train or pay“ – „vzdělávej/cvič nebo plat“ (OECD Employment Outlook, 2003). Španělsko tak např. v roce 2003 představilo svůj program snížení příspěvků na sociální zabezpečení pro zaměstnavatele, který zajistí svým pracovníkům výcvik. Jiné země užívají např. daňové kredity pro zaměstnavatele nebo úhradu nákladů, které zaměstnavateli vzniknou v souvislosti s placeným volnem pro vzdělávajícího se pracovníka.

V ČR by mělo být vyšší motivace jednotlivců ke vstupu do rekvalifikačního nebo výcvikového programu dosahováno prostřednictvím zvýšeného hmotného zabezpečení takového jedince a částečně také úhradou některých výdajů spojených s účastí v programu nebo jejich částí. Tento stimul se však nezdá být dostatečným a navíc podléhá v řadě případů subjektivnímu hodnocení ze strany pracovníků úřadů práce (jde o individuální rozhodování o tom, zda a v jaké výši bude poskytnuta kompenzace nákladů spojených s účastí ve výcviku). Motivace zaměstnavatelů k investicím do lidského kapitálu je od roku 1998 (resp. od roku 1999, kdy se začalo toto opatření poprvé realizovat) v ČR podporována prostřednictvím programu investičních pobídek. Ten umožňuje zaměstnavatelům čerpat finanční dotaci ve výši až 35% nákladů na rekvalifikaci jednoho zaměstnance (blíže k programu investičních pobídek viz. následující subkapitola). Efektivnost tohoto nástroje však nelze pro relativně krátký časový interval jeho užívání prozatím objektivně zhodnotit.

Hodnocení účinků aktivačních opatření není jednoznačné. V roce 2003 se však osm členských zemí EU (Rakousko, Německo, Dánsko, Španělsko, Lucembursko, Finsko, Švédsko a Velká Británie) pokusilo kvantifikovat dopady účasti v aktivačních opatřeních na odchod z nezaměstnanosti. Zatímco v Rakousku našla po šesti měsících od účasti

v aktivačních opatřeních zaměstnání téměř polovina všech nezaměstnaných, ve Švédsku to bylo kolem 40% a ve Španělsku jen něco málo přes 30% nezaměstnaných (Joint Employment Report 2003/2004). V ČR je odliv účastníků rekvalifikačních kursů z registru nezaměstnaných velmi pozvolný, rozložený do období dvou a více let (Sirovátka et al., 2004).

V rámci aktivace je možné také sledovat snahu jednotlivých členských zemí EU podporovat specifické skupiny osob v dalším setrvání či ve vstupu na pracovní trh prostřednictvím strategií, které svým charakterem přesahují rámec politiky pracovního trhu. Předně jde o strategie pro sladění pracovního a rodinného života (specifická směrnice 6, částečně i 3 a 5 NAPZ). Zejména v oblasti širšího zapojení žen na evropský pracovní trh je významná kompatibilita nejrůznějších opatření, jejich funkční provázanost a administrativní nenáročnost (od flexibilních forem zaměstnávání přes antidiskriminační opatření, finanční příspěvky, mateřskou a rodičovskou dovolenou až po služby péče o děti, nemocné a staré členy rodiny). Zaměstnanost žen v ČR je relativně vysoká (zejména s ohledem na nutnost zabezpečit rodinu dvěma příjmy) – 62,5% podobně jako v Belgii, Francii nebo Německu. Přesto, že v loňském roce došlo v ČR ke změně v oblasti dávek státní sociální podpory (tj. rodičovského příspěvku, jehož pobírání není nadále vázáno povinností rodiče nepřekročit určitou hranici příjvů), zasluhovala by si opatření, která by ženám umožnila po mateřské dovolené i v jejím průběhu participovat na pracovním trhu, větší pozornost. Týká se to zejména flexibility rodičovské dovolené, která spočívá ve střídavé péči o děti oběma partnery (nejrozšířenější je toto opatření ve Švédsku, kde jsou určeny dokonce dva měsíce povinné rodičovské dovolené pro muže), dále všech forem flexibilních pracovních podmínek (jde především o snahu „zrovnoprávnit“ celé a částečné pracovní úvazky, umožnit větší flexibilitu pracovní doby ad.) a v neposlední řadě i rozvoje služeb a zařízení péče o děti (ty se v posledních letech stávají doménou nejen tradičně sociálně demokraticky orientovaných zemí jako je Švédsko, Dánsko či Nizozemí, ale také např. Velké Británie, která již od roku 1998 realizuje rozsáhlý program na podporu rozvoje dostatečného množství kvalitních center pro děti National Childcare Strategy).

Specifické postavení mezi opatřeními národních plánů zaměstnanosti zaujímají strategie aktivního stárnutí (specifická směrnice NAPZ 5). Většina evropských zemí v souladu s demografickými trendy směřuje k prodlužování pracovní aktivity starších osob. Kromě již tradičně užívaného zvyšování věku odchodu do důchodu a snahy redukovat počet odchodů do předčasného důchodu užívají některé země EU i tzv. flexibilní penzijní mechanismy charakteristické zejména možnostmi souběhu pracovního výdělků s penzí (např. Španělsko, Švédsko). V rámci těchto strategií se zdá, že ČR vcelku uspokojivě reflektuje evropský trend a v loňském roce všechna opatření úspěšně implementovala do systému sociálního zabezpečení – v současné době probíhá v ČR postupné dlouhodobé zvyšování důchodového věku, jehož završení se plánuje na rok 2012, kdy by měli muži i bezdětné ženy odcházet do důchodu ve věku 63 let; dále došlo k zavedení sankce při odchodu do předčasného důchodu v podobě trvalého krácení výše důchodu a byl umožněn neomezený souběh pobírání důchodu a mzdy při současném pracovním zapojení seniora. Tato opatření povedou postupně k rozšíření základny ekonomicky aktivních osob, a je proto nutné je podpořit i dalšími instrumenty (zejména antidiskriminační politika a rozšíření programu tvorby pracovních míst pro starší pracovníky), které umožní širší participaci starších osob na pracovním trhu.



## B. Pobídkové strategie

Odborníci na problematiku pracovního trhu v zemích EU se shodují, že do značné míry je otázka nezaměstnanosti problémem nízkých incentív nebo naopak vysokých disincetiv, které ovlivňují rozhodování zaměstnavatelů i nezaměstnaných. Motivace nezaměstnaných ke vstupu na pracovní trh bývá zpravidla snížena štědrými dávkami, které jednotlivcům i rodinám kompenzují ztrátu pracovních příjmů. Samotnou pobídkovost sociálního systému lze měřit pomocí tzv. čistého poměru náhrady, který srovnává příjem nezaměstnané pracovní síly (tedy kompenzační dávky) s příjmem z pracovní činnosti této pracovní síly (tedy mzdy), oboje po zdanění a s připočtením ostatních příslušných dávek na bydlení či rodinných dávek. Obecně platí, že čím vyšší tento ukazatel je, tím méně sociální systém pobízí k práci.

Z tabulky 9 vyplývá, že v ČR je sociální systém disincetivní zejména v počáteční fázi nezaměstnanosti, s přibývajícím dobou nezaměstnanosti však pobídkovost sociálního systému roste. Navíc je zřetelná diferenciací poměru náhrady vzhledem ke vzdělání nezaměstnaného – platí lineární vztah, že pobídkovost systému roste s rostoucí úrovní vzdělání uchazeče o zaměstnání, a k typu rodinného soužití – ČR společně s liberální Velkou Británií a sub-protektivními režimy jižních zemí (Itálie, Řecko) „motivuje“ k účasti na pracovním trhu zejména osamělé rodiče, pro něž poměr náhrady dosahuje úrovně jen těsně nad hranicí 50% příjmu z pracovní činnosti. Obecně je však sociální systém ČR hodnocen jako relativně štědrý, když jeho pobídkovost indikovaná průměrným čistým poměrem náhrady dosahuje hodnoty 72%, zatímco v zemích OECD je to v průměru pouze 59% (Žižlavský, 2003).

Druhou stranou mince ve smyslu pobídkovosti sociálního systému je jeho schopnost ochrany jednotlivců v době nezaměstnanosti. Čistý poměr náhrady je v ČR sice vyšší než např. v ostatních konzervativních režimech (Německo, Rakousko), je však třeba zdůraznit, že je vypočten z výrazně nižších příjmů než je tomu v těchto zemích a doba podpory, kterou sociální systém českým občanům poskytuje, je v evropském měřítku velmi krátká. Nezaměstnaní v ČR jsou tak v poměrně značné míře vystaveni riziku chudoby a materiální deprivace, k čemuž přispívá nejen zhoršená situace na trhu práce, ale také „přísné“ nastavení institucionálních podmínek českého systému sociální ochrany (Hora, 2003).

Shrnuto, český sociální systém bohužel neobsahuje prvky, které by podněcovaly k přílišnému pracovnímu zájmu, je však také současně nedostatečnou ochranou pro některé skupiny obyvatel. Na sníženou „funkčnost“ sociálního systému v ČR (na jeho nízkou pobídkovost a zároveň nepřilíš vysokou ochrannou funkci) mají zřejmě vliv jak nízké mzdy a relativně vysoké daňové zatížení (zejména nízkopříjmové) pracovní síly, tak nastavená výše a konstrukce životního minima.

Mezi výrazná disincetiva pro motivaci zaměstnavatelů vytvářet nová a přiměřená pracovní místa pak patří předně daňové zatížení pracovní síly. Zaměstnavatel, který je nucen za své zaměstnance odvádět příliš vysoké příspěvky na zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, není motivován k rozšiřování počtu zaměstnanců a navíc – jak se v řadě zemí ukázalo – volí i nezákonné praktiky, kterými sám „reguluje“ výši svých odvodů<sup>5</sup>.

V evropském kontextu se škála daňového zatížení pracovní síly pohybuje od 25% do 54% celkových nákladů. ČR se s 44% nachází spíše v druhé polovině této škály, podobně jako ostatní země konzervativního typu (Rakousko, Francie, Německo). Je pro ni typické především již zmiňované zatížení zaměstnavatele povinnými odvody na sociální zabezpečení.

---

<sup>5</sup> Např. v ČR se stává běžnou praktikou, že zaměstnavatel zaměstná uchazeče o práci za minimální mzdu a tudíž za něj odvádí jen nezbytně nutné „minimum“ na zdravotní pojištění a sociální zabezpečení. Navýšení mzdy pak provádí neformálně, tzv. na černo. Pro zaměstnavatele je tato praxe výhodná vzhledem k zatím nepřilíš účinnému systému kontroly a sankcí. Pro potenciálního zaměstnance nese tento přístup ovšem významná rizika do budoucnosti v podobě např. nízkého nemocenského či důchodového zabezpečení.

Naproti tomu země s liberální tradicí (Irsko, Velká Británie) a také Dánsko jednoznačně upřednostňují nízké odvody hrazené zaměstnavatelem na sociální zabezpečení na úkor vyšší sazby daně z příjmu (v Dánsku například zaměstnavatel odvádí pouze 1% z celkových nákladů na sociální zabezpečení, daňový odvod je však pro dánského zaměstnance nejvyšší v Evropě).

V ČR se snaha motivovat zejména malé a střední podniky k zaměstnávání většího počtu pracovníků a k jejich vzdělávání a výcviku promítla ke konci devadesátých let do systému investičních pobídek a programů podpory rozvoje malého a středního podnikání. Jde o nástroje standardně užívané ve všech členských zemích EU s cílem ztraktivnit evropské podnikatelské prostředí a pomoci regionům s vysokou nezaměstnaností a nízkou ekonomickou efektivitou.

V roce 1997 došlo v ČR k pozastavení přílivu zahraničního kapitálu v souvislosti s celkovou ekonomickou stagnací a proto vláda přistoupila na jaře 1998 k vytvoření a přijetí systému investičních pobídek, které zvýhodňují podnikatele (domácí i zahraniční) investující v prostředí ČR, předně v tzv. znevýhodněných regionech. Investiční pobídky se staly nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, neboť jejich cílem je podpořit zainteresovanost zaměstnavatelů jak na přímé tvorbě pracovních míst tak i na vzdělávání a výcviku svých zaměstnanců, přičemž tato podpora je navíc odstupňována dle problémovosti regionu<sup>6</sup>. Velmi podobné charakteristiky mají systémy investičních pobídek také např. v Belgii či v Řecku a také v dalších nově přistoupivších zemích EU, v Polsku a Maďarsku. Význam tohoto opatření v rámci aktivní politiky zaměstnanosti ČR od roku 1999 neustále roste, což je patrné i v objemu prostředků vynakládaných na investiční pobídky a v počtu programů realizovaných v jejich rámci – v roce 2003 tvořily výdaje na investiční pobídky rovnou čtvrtinu všech výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti.

Od roku 1998 získalo v ČR „investiční pobídky“ ve formě dotací a odpuštěných daní v hodnotě přes sto miliard korun celkem 164 převážně zahraničních firem. Také v ostatních zemích EU jsou investiční pobídky hojně využívány. Odborníci jim připisují pozitivní vliv primárně na zaměstnanost a na zlepšení kvality pracovního kapitálu. Udělení investiční pobídky je totiž v řadě zemí vázáno na vytvoření a hlavně zachování pracovního místa po určitou dobu (např. v ČR na dobu pěti let). V místě vytvoření investice navíc dochází k sekundárnímu efektu na zaměstnanost a k celkovému oživení hospodářské situace v regionu z důvodu subsidiárních dodávek a zadávání zakázek (Číž, 2004)<sup>7</sup>.

Naproti tomu řada liberálně orientovaných ekonomů zmiňuje i určitá negativa systémů investičních pobídek: vysoké administrativní náklady<sup>8</sup>; ekonomický růst jedněch investorů/regionů na úkor jiných<sup>9</sup>; vysoký dodatečný náklad pobídek<sup>10</sup>; malý důraz na

---

<sup>6</sup> Regiony v ČR jsou pro potřeby udělení investiční pobídky rozděleny do čtyř skupin. Skupina D zahrnuje regiony, v nichž je míra nezaměstnanosti podprůměrná a podpora investorů je zde nulová. Skupinu C tvoří okresy s mírou nezaměstnanosti 1-25% nad celostátním průměrem a podpora se zde pohybuje do 80.000 Kč na jednoho zaměstnance v případě vytvoření pracovního místa a do 25% nákladů na rekvalifikaci jednoho zaměstnance. Ve skupině B jsou regiony s mírou nezaměstnanosti o 25-50% vyšší než je celostátní průměr, v nichž investoři mohou čerpat dotaci ve výši do 120.000 Kč za zaměstnance při vytvoření místa a do 30% nákladů na rekvalifikaci. Skupina A sdružuje okresy s nejvyšší mírou nezaměstnanosti (tj. více než 50% nad průměrem), v nichž mohou podnikatelé získat finanční subvenci až do výše 200.000 za vytvoření pracovního místa a do 35% nákladů na rekvalifikaci (MPO, 2004).

<sup>7</sup> Oficiální předpoklady Ministerstva průmyslu a obchodu hovoří o 50.000 nově vzniklých pracovních míst v nejbližších letech (MPO, 2004).

<sup>8</sup> Např. v ČR administruje systém investičních pobídek celkem šest institucí (MPO, MF, MPSV, MŽP, Úřad na ochranu hospodářské soutěže, Czechinvest), což výrazně zvyšuje objem finančních prostředků na personální i provozní náklady.

<sup>9</sup> Investiční pobídka dle některých odborníků zvyšuje zaměstnanost a růst v jednom regionu na úkor druhého. Podle Macha (2004) firma s pobídkou pouze přetahuje pracovní místa od firem, které pobídku nemají. Politická

výzkum a vývoj<sup>11</sup>; neúměrná zátěž státního rozpočtu. V konečném důsledku pak – podle těchto odborníků – velmi rozšířená aplikace investičních pobídek prakticky ve všech evropských zemích vede pouze k nekalým praktikám „přetahování“ investic z jedné země do druhé.

Programy tvorby nových pracovních míst (specifická směrnice NAPZ 2) prošlo v ČR v roce 2003 celkem 8% všech nezaměstnaných a byla na ně věnována více než polovina všech prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti. Přesto, že se výdaje na toto opatření v ČR každoročně nepatrně zvyšují a roste i počet osob, které jsou do programů zahrnuty (krom VPP, kde je od roku 2000 patrný dlouhodobý pokles počtu účastníků), nedosahuje prozatím ČR hodnot běžných v evropských zemích. Např. v roce 2002 bylo do programu tvorby pracovních míst v soukromém a veřejném sektoru a v oblasti sebezaměstnávání zařazeno pouze 0,59% pracovní síly (ve srovnání např. s 5,07% ve Španělsku, 4,72% v Belgii, 2,40% ve Francii nebo 1,00% v Německu).

Práce ve veřejném sektoru (v ČR tzv. veřejně prospěšné práce) jsou důležitou součástí systému tvorby pracovních míst v řadě evropských zemí, a to i přesto, že jejich význam spočívá v pracovní a sociální integraci znevýhodněných skupin nezaměstnaných spíše než ve výrazném dopadu na snížení nezaměstnanosti. V ČR důraz na toto opatření klesá již od poloviny devadesátých let: zatímco v roce 1996 se veřejně prospěšné práce podílely na počtu účastníků programů aktivní politiky 39%, v roce 2003 to již bylo pouze 16% (Sirovátka et al., 2004). V současné době je rozsah veřejně prospěšných prací vyjádřený jako podíl pracovní síly zařazený do tohoto opatření v ČR druhý nejnižší v Evropě (hned po Polsku), a to navzdory tomu, že veřejně prospěšné práce často představují jedinou, byť krátkodobou, alternativu zaměstnání pro znevýhodněné skupiny obyvatel.

Další formu podpory tvorby nových pracovních míst představuje pomoc začínajícím podnikatelům. Ve všech zemích EU je pro začínající podnikatele vytvořeno informační a poradenské zázemí (v ČR jej zajišťují pobočky Hospodářské komory a zahrnuje zprostředkování informací, případně výuku právních předpisů, účetnictví, marketingových a řídicích dovedností ad.) a dále jsou začínajícím podnikatelům poskytovány tzv. startovací granty (start-up grants), které mají pomoci při pokrytí životních nákladů podnikatele v počáteční finančně náročné fázi zřízení živnosti (v ČR jde o možnost poskytnutí dotace začínajícímu podnikateli z rozpočtu úřadů práce a nově zavedený tzv. překlenovací příspěvek, který může být vyplácen začínajícímu podnikateli po dobu tří měsíců ve výši poloviny životního minima).

Jak ukazuje tabulka 9, největší pozornost věnují evropské země podpoře zaměstnávání v soukromém sektoru. Kromě již zmíněných investičních pobídek a specifických dotací na pracovní místa (např. v ČR dotace na společensky účelná pracovní místa a nově i příspěvky na zapracování a dopravu zaměstnanců, různé typy pobídek k zaměstnávání (Recruitment Incentives) ve Švédsku nebo program SPAK v Nizozemí), mohou zaměstnavatelé z řad malých a středních podnikatelů získat také odbornou pomoc ve formě poradenství a poskytování informací o možnostech přístupu k finančním zdrojům EU a o právních aspektech podnikání a dále podporu prostřednictvím nízkoúročných půjček či státních garancí (Francie, Švédsko, Belgie, Dánsko). ČR v tomto směru praktikuje programy, které jsou součástí evropského Víceletého programu pro podniky a podnikání na období 2001-2005

---

atraktivnost takového opatření pak, podle něj, plyne především z toho, že koncentrovaný efekt na jednom místě je více vidět než rozložený efekt na zbytku území.

<sup>10</sup> Finance, z kterých jsou investiční pobídky zajišťovány, jsou hrazeny všemi daňovými poplatníky, tedy i těmi, kteří investiční pobídky nečerpají. To, co je pro jedny pobídkou (incentive), je pro druhé odrazením (disincentive).

<sup>11</sup> Společnosti, které získávají investiční pobídky, nemají příliš zájem investovat do výzkumu a vývoje, protože to pro ně není ekonomicky výhodné.

(Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship 2001-2005). Jejich dosavadní výsledky (poskytnutí podpor cca 84% malých a středních podnikatelů, kteří o ně požádali; zvýšení zaměstnanosti u projektů realizovaných v roce 2003 za podpory Českomoravské záruční a rozvojové banky v podobě 2.600 nově vytvořených pracovních míst a návratnost vložených finančních prostředků ve výši 6,66 Kč přírůstku účetní přidané hodnoty na 1 Kč veřejné podpory v průběhu tří let) se zdají být uspokojivé.

### C. Kontrolní a sankční mechanismy, zpříšňování podmínek

Charakter současné politiky pracovního trhu (a sociální politiky obecně) v zemích EU je významně determinován snahou vlád řešit problémy spojené s chudobou a sociálním vyloučením stejně jako potřebou snižovat finanční tlaky na sociální systém. Welfare state je vnímán spíše než jako záchranná sociální síť jako „sociální trampolína“ (Prince, 2001), jejímž smyslem je prostřednictvím aktivačních programů přimět současné i potenciální nezaměstnané k opětovnému vstupu na pracovní trh. Významně se tak posiluje vazba mezi světem práce a sociálním systémem. Lze tedy říci, že důraz na aktivační strategie v současných politikách pracovního trhu stírá rozdíly mezi aktivní a pasivní politikou – obojí se výrazněji transformuje ve smyslu silnějších pobídek a aktivizace pracovní síly (specifická směrnice 8 NAPZ).

Ve většině zemí EU jsou patrné dva procesy: (1) snižování štěrnosti sociálních dávek – snižování jejich výše a zkracování časových limitů pobírání dávek, a (2) zpříšňování podmínek nároku na dávky (Německo, Nizozemí, Švédsko, Dánsko, Belgie) – pro získání nároku na dávku nebo její část je vyžadován vstup do konkrétních aktivních opatření, zdůrazňuje se význam práce, provádí se tzv. work-test, funguje sociální kontrola a sankce za „nedostatečnou aktivitu“. Lødemel a Trickey (2000) hovoří o změně přístupu sociálních politik: teze „práce nebo sociální dávky“ je nahrazena tezí „práce pro získání nároku na sociální dávku“. Sociální nároky tak nejsou nadále v tak velké míře odvozovány od předchozího chování jednotlivců (vyjádřeného objemem odpracované doby, resp. doby přispívání do systému), ale od jejich současné či spíše budoucí pozice na pracovním trhu (determinované ochotou k aktivnímu podílení se na vytváření společenských hodnot) (Clasen, van Oorschot, 2002).

Kromě přísnějšího systému tradičních „neaktivních“ dávek (podpory v nezaměstnanosti, dávky sociální pomoci ad.) se však v řadě zemí formuje schéma tzv. „aktivních“ pracovních dávek („in-work benefit schemes“ nebo „employment related premiums“), které mají napomoci řešit otázku tzv. working poor, tedy osob marginalizovaných (Belgie, Francie, Nizozemí, Velká Británie, Irsko).

ČR přistupuje k otázce kontrolních mechanismů a přísnějších pravidel v systému sociální politiky ve dvou směrech: (1) modifikuje schémata sociálního zabezpečení směrem k jejich větší flexibilitě a tím i pobídkovosti k setrvání na pracovním trhu (viz. zmíněné strategie na podporu aktivního stárnutí či možnost neomezeného přivýdělní rodičů při současném pobírání rodičovského příspěvku), (2) zpřehledňuje podmínky poskytování dávek v nezaměstnanosti a výrazně zpříšňuje tyto podmínky pro absolventy škol<sup>12</sup>. V absolutním vyjádření jsou dávky v nezaměstnanosti v ČR relativně nízké a také doba jejich poskytování je velmi krátká, vzhledem k příjmové úrovni obyvatel (nízké mzdy mnohdy nepřekračující úroveň minimálních mezd) však nepůsobí příliš motivačně. Výrazné sociální dopady by pak

---

<sup>12</sup> Nový zákon o zaměstnanosti zavádí možnost pobírání dávky v nezaměstnanosti ve třech časových intervalech – běžně po dobu 6 měsíců, u osob ve věku 50-55 let po dobu 9 měsíců a u uchazečů starších 55 let dokonce 12 měsíců; absolventi jakéhokoliv typu škol naopak ztrácejí nárok na poskytnutí podpory v nezaměstnanosti, pakliže neodpracují 12 měsíců v posledních třech letech.

v tomto směru přineslo i zvažované snížení úrovně životního minima, které má – podle představ vlády – ještě více posílit incentivnost českého sociálního systému.

V souvislosti s přísnějšími pravidly sociálních systémů a výraznější kontrolou pak země EU přikládají velký význam boji s šedou ekonomikou<sup>13</sup>. Z toho důvodu se také v současných národních plánech zaměstnanosti poprvé objevila specifická směrnice (9), která oblast šedé ekonomiky a práce na černo pokrývá. Členské země EU (včetně ČR) vidí v tomto směru přínos zejména ve zjednodušení administrativních procedur pro podnikání a při registraci zaměstnanců a odvodů na sociální zabezpečení. Další opatření zahrnují transparentnost domácích služeb (Nizozemí, Belgie, Německo, Finsko), zvýšení hranice pro nezdaněnou práci (Belgie, Německo) a vyšší limit pro registrace plátců daně z přidané hodnoty (Dánsko, Finsko). V neposlední řadě EU podtrhuje i význam politik zaměřených na zprůhlednění a legalizaci práce cizích státních příslušníků a imigrantů. ČR si v oblasti potírání nedeklarované práce nejvíce slibuje od již zmíněných přísnějších pravidel poskytování dávek v nezaměstnanosti, stejně jako od přísnějších podmínek pro registraci nezaměstnaných.

#### (4) Závěr

ČR se vstupem do Evropské unie v květnu loňského roku připojila k zemím, které společně plánují a koordinují své národní politiky zaměstnanosti ve snaze posílit flexibilitu pracovních trhů a snižovat nezaměstnanost prostřednictvím směrnic a doporučení Evropské strategie zaměstnanosti. Toto členství s sebou nese řadu nových výzev spojených jak s potřebou trvalé připravenosti pracovní síly na měnící se podmínky na pracovním trhu (pracovní nejistota, četné tranzice mezi pracovními místy a jinými aktivitami, případně neaktivitou, potřeba celoživotního vzdělávání a efektivního směřování kariéry prostřednictvím důrazu na uchování a posilování zaměstnatelnosti ad.), tak také s možnostmi a kvalitami politik, které trh práce přímo ovlivňují (strategie aktivace, snaha o individualizaci a profesionalizaci služeb zaměstnanosti, provázanost opatření s ostatními politikami ad.).

Aktivní politiku zaměstnanosti v ČR lze charakterizovat v současné době jako velmi levnou (výdaje na ni se pohybují pouze okolo 0,2% HDP, což je až sedminásobně méně než ve srovnatelných evropských zemích) a nepřilíš rozsáhlou (v roce 2002 prošlo některým z opatření aktivní politiky pouze necelých 1,5% pracovní síly, zatímco např. v Německu to bylo 3,6%, na Slovensku 5,23% a ve Francii téměř 8%). Přesto, že se ČR typologicky řadí k zemím konzervativního typu (podobně jako Německo, Rakousko, Francie nebo Belgie), je možné v některých jejích strategiích identifikovat trendy či charakteristické rysy odpovídající spíše sub-protektivním, příp. liberálním režimům sociálního státu.

Jedním z klíčových problémů české politiky pracovního trhu je velmi malý důraz na podporu veřejných služeb zaměstnanosti, jejich personální a finanční zajištění. Z celkového objemu finančních prostředků plyne na zabezpečení opatření spojených s poradenstvím, zprostředkováním zaměstnání, prevencí a aktivací a administrací pouze 0,07% HDP, což je v evropském srovnání jedna z nejnižších hodnot (společně s Řeckem a Španělskem). To následně značně omezuje možnosti individuální práce s klientem a komplikuje procesy modernizace a profesionalizace těchto služeb.

Poněkud lepší situace je v oblasti rekvalifikačních a výcvikových programů. Ty by sice zasluhovaly větší objem vynaložených finančních prostředků (podobně jako všechna ostatní opatření), jejich rozsah se však v posledních letech postupně zvyšuje (do rekvalifikace vstoupí v současné době každý druhý účastník aktivní politiky zaměstnanosti). To lze hodnotit pozitivně ve smyslu většího významu, který rekvalifikace a výcviky získávají v celkové

---

<sup>13</sup> Odhady rozsahu šedé ekonomiky hovoří o 1,5% HDP ve Velké Británii až po 14,6% v Itálii (Joint Employment Report 2003/2004).

strukturu opatření politiky pracovního trhu, nižší výdaje a větší počet participujících se však může negativně promítnout do kvality tohoto opatření.

Kromě již tradičních nástrojů pro přímou tvorbu pracovních míst (veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa a podpora podnikání) realizuje ČR od roku 1999 také program investičních pobídek. Jejich přínosy jsou nahlíženy perspektivou vytvoření a dlouhodobějšího udržení pracovních míst a sekundárních efektů na zaměstnanost prostřednictvím celkového oživení ekonomické situace v regionu. Na druhou stranu přináší toto opatření i některé negativní efekty v podobě pouhého „přelévání“ finančních prostředků od investora (který nezíská pobídku, ale odvádí daně) k investorovi (který pobídku získá) a v podobě relativně velkého zatížení státního rozpočtu. Obecně však jde o opatření, jehož konstrukce není v ČR nijak specifická (v podstatě je totožná s programem investičních pobídek např. v Řecku nebo v Belgii) a které se ve velké míře realizuje takřka ve všech zemích EU.

Velký prostor se ČR otvírá v oblasti rozvoje pobídkových mechanismů, které zvyšují motivaci pracovní síly vstupovat a vracet se na pracovní trh a podněcují zaměstnavatele k vytváření pracovních míst a k dlouhodobému zájmu o lidský kapitál svých zaměstnanců. Statistická data prokázala, že český sociální systém je relativně šetřivý (průměrný čistý poměr náhrady v ČR činí 72%, v ostatních zemích OECD je to pouze 59%) a neobsahuje prvky, které by podněcovaly k přílišnému pracovnímu zájmu. Je však také současně nedostatečnou ochranou pro některé skupiny obyvatel (osaměle žijící jednotlivci nebo osamělí rodiče).

V oblasti specifických strategií, které svým charakterem přesahují rámec politiky pracovního trhu (zejména strategie aktivního stárnutí a strategie pro sladění rodinného a pracovního života), bylo v loňském roce v ČR učiněno několik významných kroků. Na jedné straně došlo ke zpřísnění stávajících podmínek ve snaze rozšířit základnu ekonomicky aktivních osob – postupně dochází k prodlužování věku odchodu do důchodu a zpřísnily se podmínky odchodu do předčasného důchodu, na straně druhé dochází k flexibilizaci systémů ve snaze zjednodušit možnost vstupu na pracovní trh při současném zachování nároků na vybrané sociální dávky – rodič na rodičovské dovolené podobně jako senior má možnost současně pobírat dávku rodičovského příspěvku nebo důchodového zabezpečení a neomezeně si přivydělávat.

## Literatura

Andersen, J. G.; Halvorsen, K. 2002. Changing Labour Markets, Unemployment and Unemployment Policies in a Citizenship Perspective. In: Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship. Edited by Andersen, J. G.; Clasen, J.; van Oorschot, W.; Halvorsen, K. Bristol: The Policy Press.

Andersen, J. G.; Jensen, B. 2002b. Different Routes to Improved Employment in Europe. In: Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks? Edited by Sarfati, H.; Bonoli, G. Burlington: Ashgate.

Andersen, J. G.; Jensen, J. B. 2002a. Employment and Unemployment in Europe: Overview and New Trends. In: Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship. Edited by Andersen, J. G.; Clasen, J.; van Oorschot, W.; Halvorsen, K. Bristol: The Policy Press.

Berkel, R.; Møller, I. H. 2002. The Concept of Activation. In: Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation? Edited by Berkel, R.; Møller, I. H. Bristol: The Policy Press.

Compendium JER. 2004. Brussels: Council of the European Union.

Číž, B. 2004. Podporujme investiční pobídky, ale ne za každou cenu. Elektronický časopis Ekonomie a politika 02. 02. 2004. [online] <<http://www.ilist.cz/clanky/podporujme-investicni-pobidky>>

Hora, O. Rozbor systémů kompenzace příjmů v nezaměstnanosti ČR v mezinárodní komparaci. In: Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti. Část III. Nezaměstnanost a politika trhu práce. Kapitola 3. Motivace k zaměstnávání: nabídka práce. Praha a Brno: FSS MU, VÚPSV, NVF.

Joint Employment Report 2003/2004. 2004. Brussels: Council of the European Union.

Lødemel, I.; Trickey, H (eds.). 2000. „An Offer You Can't Refuse“. Workfare in International Perspective. Bristol: The Policy Press.

Mach, P. Proč zrušit investiční pobídky. [online] <<http://petrmach.cz/cze/prispevek.php?ID=102>>

MPO. Investiční pobídky v ČR. 2004. [online] <<http://www.mpo.cz>>

MPSV. Národní akční plán zaměstnanosti ČR na roky 2004-2006. MPSV.

OECD. 2004. Benefits and Wages: OECD Indicators. [online] <<http://www.oecd.org/dataoecd/25/28/34008439.xls>>

OECD. 2004. OECD Taxing Wages 2002/2003. [online] <[http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en\\_2825\\_495635\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#499376](http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en_2825_495635_1_1_1_1_1,00.html#499376)>

OECD. OECD Employment Outlook 1992.

OECD. OECD Employment Outlook 2002.

OECD. OECD Employment Outlook 2003.

OECD. OECD Employment Outlook 2004.

Prince, M. J. 2001. How Social is Social Policy? Fiscal and Market Discourse in North American Welfare States. In: Social Policy and Administration. Vol. 35, No. 1, March 2001, pp. 2-13.

Serrano Pascual, A. 2002. Are European Activation Policies Converging? Paper presented at the IREC Conference, Aalborg, 28. August 2002.

Sirovátka, T. et al. 2004. Zhodnocení rozsahu, cílenosti a účinků programů aktivní politiky zaměstnanosti. Výzkumná zpráva. Brno: VÚPSV.

Žižlavský, M. 2003. Analýza pobídek vyplývajících z vazeb různých typů sociálních dávek. In: Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti. Část III. Nezaměstnanost a politika trhu práce. Kapitola 3. Motivace k zaměstnávání: nabídka práce. Praha a Brno: FSS MU, VÚPSV, NVF.

## Přílohy

**Tabulka 1 Výdaje na politiku pracovního trhu ve vybraných stávajících i nových členských<sup>1</sup> zemích EU jako % HDP**

Země <sup>3</sup>	Výdaje na aktivní opatření			Výdaje na pasivní opatření			Celkové výdaje		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Česká rep.	0,22	0,21	0,17	0,29	0,24	0,27	0,50	0,45	0,45
V. Británie	0,37	0,36	0,37	0,44	0,40	0,37	0,81	0,76	0,75
Maďarsko	0,39	0,48	0,52	0,46	0,38	0,37	0,86	0,86	0,90
Řecko <sup>1</sup>	0,44	0,35	0,46	0,44	0,49	0,47	0,88	0,84	0,93
Slovensko	0,32	0,37	0,46	0,84	0,54	0,48	1,16	0,91	0,94
Itálie	0,60	0,63	0,57	0,62	0,61	0,63	1,22	1,25	1,20
Irsko	-	1,14	-	-	0,70	-	-	1,83	-
Portugalsko <sup>2</sup>	0,77	0,81	0,61	0,80	0,81	0,90	1,57	1,62	1,51
Rakousko	0,50	0,52	0,53	1,05	1,06	1,24	1,55	1,58	1,78
Španělsko	0,94	0,85	0,87	1,34	1,32	1,55	2,28	2,17	2,42
Švédsko	1,37	1,38	1,40	1,37	1,07	1,05	2,75	2,45	2,45
Francie	1,31	1,29	1,25	1,64	1,63	1,81	2,95	2,92	3,06
Finsko	1,00	0,94	1,01	2,13	2,01	2,06	3,13	2,95	3,07
Německo	1,23	1,18	1,19	1,90	1,94	2,13	3,13	3,13	3,31
Nizozemí	1,68	1,74	1,85	1,81	1,65	1,72	3,49	3,39	3,56
Belgie	1,34	1,34	1,25	2,18	2,25	2,40	3,52	3,59	3,65
Dánsko <sup>2</sup>	1,68	1,79	1,58	3,41	3,15	3,04	5,09	4,94	4,63

<sup>1</sup> = údaje za Řecko jsou za roky 1996, 1997 a 1998

<sup>2</sup> = údaje za Portugalsko a Dánsko jsou za roky 1998, 1999 a 2000

<sup>3</sup> = země jsou řazeny vzestupně podle výše celkových výdajů na politiku pracovního trhu v roce 2002 (zvýrazněný sloupec tabulky)

Zdroj: OECD Employment Outlook 2004. Statistical Annex.



**Tabulka 2 Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti jako % HDP a jejich změna v čase ve vybraných evropských zemích**

Země/režim sociálního státu	1991	1998	2002	změna 1991-2002 (%)	změna 1985-1996 (%) <sup>1</sup>
<b>Liberální</b>					
Velká Británie	0,57	0,33	0,37	- 35	- 43
<b>Soc. demokrat./universalistický</b>					
Švédsko	2,46	1,96	1,40	- 43	+ 14
Dánsko	1,46	1,68	1,58 <sup>3</sup>	+ 8	+ 73
Finsko	1,38	1,40	1,01	- 27	-
Norsko	0,94	0,90	0,87	- 7	-
<b>Konzervativní/zaměřený na zaměstnanost</b>					
Belgie	1,21	1,41	1,25	+ 3	+ 15
Francie	0,89	1,31	1,25	+ 40	+ 86
Německo	1,33	1,27	1,18	- 11	+ 75
Rakousko	0,35	0,44	0,53	+ 51	-
Maďarsko	0,61 <sup>4</sup>	0,39	0,52	- 15	-
Slovensko	-	0,21 <sup>2</sup>	0,46	-	-
Česká republika	0,30 <sup>4</sup>	0,13	0,17	- 43	-
<b>Sub-protektivní/jižní</b>					
Portugalsko	0,73	0,77	0,61 <sup>3</sup>	- 16	+ 175
Španělsko	0,76	0,70 <sup>2</sup>	0,87	+ 14	+ 133
Itálie	0,70	0,58	0,57	- 19	-
<b>Hybridní</b>					
Nizozemí	1,09	1,58	1,85	+ 70	+ 8

<sup>1</sup> = data čerpána z van Berkel, Møller, 2002.

<sup>2</sup> = údaje za Slovensko a Španělsko jsou za rok 1999

<sup>3</sup> = údaje za Dánsko a Portugalsko jsou za rok 2000

<sup>4</sup> = údaje za Maďarsko a Českou republiku jsou za rok 1992

Zdroj: OECD Employment Outlook, 1992, 2002, 2004.

**Tabulka 3 Podíl výdajů na aktivní opatření k celkovým výdajům na politiku pracovního trhu ve vybraných zemích**

Země <sup>1</sup>	2000			2001			2002		
	Výdaje celkem	Výdaje na APZ	Výdaje na APZ (%)	Výdaje celkem	Výdaje na APZ	Výdaje na APZ (%)	Výdaje celkem	Výdaje na APZ	Výdaje na APZ (%)
Rakousko	1,55	0,50	32,3	1,58	0,52	32,9	1,78	0,53	<b>29,8</b>
Finsko	3,13	1,00	31,9	2,95	0,94	31,9	3,07	1,01	<b>32,9</b>
Belgie	3,52	1,34	38,1	3,59	1,34	37,3	3,65	1,25	<b>34,2</b>
Německo	3,13	1,23	39,3	3,13	1,18	37,7	3,31	1,19	<b>36,0</b>
Španělsko	2,28	0,94	41,2	2,17	0,85	39,2	2,42	0,87	<b>36,0</b>
<b>Česká rep.</b>	<b>0,50</b>	<b>0,22</b>	<b>44,0</b>	<b>0,45</b>	<b>0,21</b>	<b>46,7</b>	<b>0,45</b>	<b>0,17</b>	<b>37,8</b>
Švýcarsko	1,04	0,49	47,1	0,92	0,44	47,8	1,30	0,53	<b>40,8</b>
Francie	2,95	1,31	44,4	2,92	1,29	44,2	3,06	1,25	<b>40,8</b>
Itálie	1,22	0,60	49,2	1,25	0,63	50,4	1,20	0,57	<b>47,5</b>
Slovensko	1,16	0,32	27,6	0,91	0,37	40,7	0,94	0,46	<b>48,9</b>
V. Británie	0,81	0,37	45,7	0,76	0,36	47,4	0,75	0,37	<b>49,3</b>
Nizozemí	3,49	1,68	48,1	3,39	1,74	51,3	3,56	1,85	<b>52,0</b>
Švédsko	2,75	1,37	49,8	2,45	1,38	56,3	2,45	1,40	<b>57,1</b>
Maďarsko	0,86	0,39	45,3	0,86	0,48	55,8	0,90	0,52	<b>57,8</b>
Norsko	1,17	0,74	63,2	1,22	0,78	63,9	1,41	0,97	<b>68,8</b>

<sup>1</sup> = země jsou řazeny vzestupně podle podílu výdajů na APZ v % (zvýrazněný sloupec tabulky)

Zdroj: OECD Employment Outlook 2004. Statistical Annex.

**Tabulka 4 Výdaje na aktivní opatření (jako % HDP) na 1% míry nezaměstnanosti ve vybraných zemích**

Země <sup>1</sup>	2000			2001			2002		
	U <sup>2</sup> (a)	APZ (b)	APZ na 1% U (b) / (a)	U <sup>2</sup> (a)	APZ (b)	APZ na 1% U (b) / (a)	U <sup>2</sup> (a)	APZ (b)	APZ na 1% U (b) / (a)
<b>Česká rep.</b>	<b>8,7</b>	<b>0,22</b>	<b>0,03</b>	<b>8,0</b>	<b>0,21</b>	<b>0,03</b>	<b>7,3</b>	<b>0,17</b>	<b>0,02</b>
Slovensko	18,7	0,32	0,02	19,4	0,37	0,02	18,7	0,46	0,02
Itálie	10,4	0,60	0,06	9,5	0,63	0,07	9,0	0,57	0,06
V. Británie	5,4	0,37	0,07	5,0	0,36	0,07	5,1	0,37	0,07
Španělsko	11,3	0,94	0,08	10,6	0,85	0,08	11,3	0,87	0,08
Maďarsko	6,3	0,39	0,06	5,6	0,48	0,09	5,6	0,52	0,09
Finsko	9,8	1,00	0,10	9,1	0,94	0,10	9,1	1,01	0,11
Německo	7,8	1,23	0,16	7,8	1,18	0,15	8,6	1,19	0,14
Francie	9,3	1,31	0,14	8,5	1,29	0,15	8,8	1,25	0,14
Rakousko	3,7	0,50	0,14	3,6	0,52	0,14	4,3	0,63	0,15
Belgie	6,9	1,34	0,19	6,7	1,34	0,20	7,3	1,25	0,17
Švýcarsko	2,7	0,49	0,18	2,6	0,44	0,17	3,2	0,53	0,17
Norsko	3,4	0,74	0,22	3,6	0,78	0,22	3,9	0,97	0,25
Švédsko	5,6	1,37	0,24	4,9	1,38	0,28	4,9	1,40	0,29
Nizozemí	2,9	1,68	0,58	2,5	1,74	0,70	2,7	1,85	0,69
Dánsko	4,4	1,59	0,36	4,4	-	-	4,6	-	-
Řecko	11,0	-	-	10,4	-	-	10,0	-	-
Irsko	4,3	-	-	3,9	1,14	0,29	4,4	-	-
Portugalsko	4,1	0,61	0,15	4,1	-	-	5,1	-	-
Polsko	16,4	-	-	18,5	-	-	19,8	-	-

<sup>1</sup> = země jsou řazeny vzestupně podle podílu výdajů na APZ na 1% míry nezaměstnanosti v roce 2002 (zvýrazněný sloupec tabulky)

<sup>2</sup> = jde o standardizovanou míru nezaměstnanosti dle OECD

Zdroj: OECD Employment Outlook 2004. Statistical Annex.

**Tabulka 5 Struktura výdajů na jednotlivá opatření aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2002 ve vybraných zemích**

Země	Služby zaměstnanosti		Pracovní výcviky		Opatření pro mladé		Tvorba pracovních míst		Opatření pro zdrav. postižené	
	výdaje	%	výdaje	%	výdaje	%	výdaje	%	výdaje	%
Rakousko	0,14	26,4	0,21	39,6	0,02	3,8	0,10	18,9	0,06	11,3
Belgie	0,21	16,8	0,30	24,0	0,01	0,8	0,60	48,0	0,13	10,4
Německo	0,23	19,5	0,32	27,1	0,10	8,5	0,22	18,6	0,30	25,4
Dánsko <sup>1</sup>	0,12	7,6	0,86	54,4	0,10	6,3	0,17	10,8	0,34	21,5
Recko <sup>2</sup>	0,06	13,0	0,21	45,7	0,10	21,7	0,08	17,4	0,01	2,2
Španělsko	0,09	10,3	0,22	25,3	0,06	6,9	0,45	51,7	0,03	3,4
Finsko	0,12	11,9	0,30	29,7	0,17	16,8	0,33	32,7	0,08	7,9
Francie	0,18	14,4	0,23	18,4	0,40	32,0	0,35	28,0	0,09	7,2
Irsko <sup>3</sup>	0,24	21,1	0,15	13,2	0,18	15,8	0,53	46,5	0,03	2,6
Itálie	-	-	0,05	8,8	0,20	35,1	0,32	56,1	-	-
Nizozemí	0,28	15,1	0,60	32,4	0,04	2,2	0,33	17,8	0,59	31,9
Portugalsko <sup>1</sup>	0,11	18,0	0,15	24,6	0,22	36,1	0,09	14,8	0,04	6,6
Švédsko	0,37	26,4	0,29	20,7	0,02	1,4	0,21	15,0	0,50	35,7
V. Británie <sup>4</sup>	0,17	45,9	0,02	5,4	0,13	35,1	0,03	8,1	0,02	5,4
Švýcarsko	0,11	20,8	0,13	24,5	0,01	1,9	0,13	24,5	0,15	28,3
Norsko	0,13	13,4	0,05	5,2	0,01	1,0	0,01	1,0	0,67	69,1
<b>Česká rep.</b>	<b>0,07</b>	<b>38,9</b>	<b>0,02</b>	<b>11,1</b>	<b>0,02</b>	<b>11,1</b>	<b>0,06</b>	<b>33,3</b>	<b>0,01</b>	<b>5,6</b>
Slovensko	0,15	32,6	0,04	8,7	0,01	2,2	0,21	45,7	0,04	8,7
Maďarsko	0,12	23,1	0,06	11,5	-	-	0,34	65,4	-	-
Polsko	-	-	0,01	-	0,07	-	0,03	-	-	-

<sup>1</sup> = údaje za rok 2000

<sup>2</sup> = údaje za rok 1998

<sup>3</sup> = údaje za rok 2001

<sup>4</sup> = údaje za období 2002-2003

výdaje = výdaje na konkrétní opatření APZ jako % HDP

% = podíl výdajů na konkrétní opatření APZ z celkové výše výdajů na všechna opatření APZ.

Zdroj: OECD Employment Outlook 2004. Statistical Annex.

**Tabulka 6 Míra participace osob ve věku 25-64 let ve vzdělávacích a výcvikových programech v roce 2003 v zemích EU (%)**

Země <sup>1</sup>	Míra participace		
	mužů	žen	celkem
Řecko	3,5	3,8	3,7
Portugalsko	3,4	4,0	3,7
MT - Malta	4,9	3,6	4,2
LT - Lotyšsko	3,3	5,7	4,5
Itálie	4,2	5,2	4,7
Slovensko	4,9	4,7	4,8
Polsko	4,5	5,5	5,0
<b>Česká republika</b>	<b>5,1</b>	<b>5,7</b>	<b>5,4</b>
Španělsko	5,3	6,3	5,8
Německo	6,1	5,5	5,8
Maďarsko	5,4	6,5	6,0
EE - Estonsko	5,2	7,1	6,2
Lucembursko	6,6	6,0	6,3
Francie	7,1	7,7	7,4
Rakousko	8,0	7,8	7,9
Kypr	7,1	8,5	7,9
LV - Litva	5,7	10,2	8,1
Belgie	8,3	8,7	8,5
Irsko	8,4	11,0	9,7
SI - Slovinsko	13,9	16,3	15,1
Nizozemí	16,2	17,0	16,5
Finsko	15,0	20,4	17,6
Dánsko	16,0	22,0	18,9
Velká Británie	17,6	25,3	21,3
Švédsko	31,3	37,3	34,2
EU-15 průměr	8,9	10,5	9,7
EU-25 průměr	8,3	9,7	9,0

1 = země jsou řazeny vzestupně podle celkové míry participace v pracovním výcviku (zvýrazněný sloupec)

Zdroj: Compendium JER 2004.

**Tabulka 7 Porovnání čistých poměrů náhrady pro čtyři typy rodin a dvě úrovně příjmu (po zdanění, včetně dávek v nezaměstnanosti, na bydlení a rodinných dávek) v počáteční fázi nezaměstnanosti a při dlouhodobé nezaměstnanosti v roce 2002 (v %)**

Země <sup>1</sup>	v počátečním období nezaměstnanosti				Země <sup>2</sup>	při dlouhodobé nezaměstnanosti			
	svobodný	pár	pár, 2 děti	osam rodič, 2 děti		svobodný	pár	pár, 2 děti	osam rodič, 2 děti
<b>67% průměrné mzdy průmyslového dělníka</b>									
VB	63	63	73	<b>47</b>	Itálie	0	54	61	<b>0</b>
Itálie	50	77	81	<b>54</b>	Řecko	0	50	51	<b>4</b>
<b>Česká r.</b>	<b>50</b>	<b>77</b>	<b>78</b>	<b>55</b>	Maďarsko	33	50	58	<b>41</b>
Irsko	40	71	79	<b>60</b>	Španělsko	37	53	53	<b>54</b>
Polsko	65	74	79	<b>67</b>	Portugal.	34	60	77	<b>61</b>
Maďarsko	61	79	82	<b>71</b>	Irsko	71	54	63	<b>66</b>
Řecko	64	75	77	<b>74</b>	Švédsko	74	50	58	<b>66</b>
Rakousko	55	80	85	<b>75</b>	VB	63	50	71	<b>66</b>
Slovensko	69	81	83	<b>76</b>	Polsko	45	52	64	<b>75</b>
Španělsko	76	88	89	<b>77</b>	<b>Česká r.</b>	<b>45</b>	<b>54</b>	<b>60</b>	<b>77</b>
Švýcarsko	79	89	90	<b>81</b>	Finsko	69	60	75	<b>77</b>
Belgie	87	92	93	<b>82</b>	Nizozemí	79	57	61	<b>78</b>
Nizozemí	79	85	85	<b>85</b>	Norsko	60	53	56	<b>79</b>
Portugal.	85	94	92	<b>85</b>	Francie	56	52	63	<b>81</b>
Norsko	66	83	86	<b>89</b>	Rakousko	64	52	71	<b>82</b>
Finsko	78	82	87	<b>90</b>	Belgie	72	85	86	<b>82</b>
Německo	63	90	99	<b>90</b>	Lucemb.	70	51	56	<b>84</b>
Lucemb.	84	90	94	<b>90</b>	Dánsko	71	53	71	<b>85</b>
Francie	80	91	91	<b>91</b>	Slovensko	62	53	71	<b>91</b>
Švédsko	82	91	92	<b>92</b>	Švýcarsko	73	52	55	<b>91</b>
Dánsko	84	92	93	<b>95</b>	Německo	82	74	79	<b>92</b>
<b>100% průměrné mzdy průmyslového dělníka</b>									
VB	45	52	61	<b>46</b>	Itálie	0	45	53	<b>0</b>
Řecko	46	62	62	<b>50</b>	Řecko	0	41	41	<b>3</b>
Polsko	44	61	64	<b>50</b>	Maďarsko	24	42	49	<b>31</b>
<b>Česká r.</b>	<b>50</b>	<b>72</b>	<b>74</b>	<b>54</b>	Španělsko	27	45	44	<b>38</b>
Irsko	29	60	67	<b>54</b>	Portugal.	24	49	64	<b>50</b>
Maďarsko	44	66	71	<b>55</b>	Polsko	30	42	52	<b>55</b>
Itálie	52	71	76	<b>60</b>	Švédsko	51	41	48	<b>55</b>
Belgie	66	78	80	<b>66</b>	<b>Česká r.</b>	<b>31</b>	<b>44</b>	<b>51</b>	<b>59</b>
Slovensko	62	78	82	<b>69</b>	Irsko	51	45	54	<b>59</b>
Rakousko	55	76	81	<b>71</b>	Lucemb.	50	42	47	<b>61</b>
Dánsko	64	78	85	<b>75</b>	Francie	41	44	52	<b>63</b>
Francie	71	82	82	<b>76</b>	Nizozemí	58	48	52	<b>64</b>
Portugal.	78	88	87	<b>76</b>	VB	45	42	60	<b>64</b>
Španělsko	70	83	87	<b>76</b>	Norsko	42	44	47	<b>65</b>
Nizozemí	71	83	83	<b>78</b>	Švýcarsko	51	43	46	<b>65</b>
Norsko	66	80	83	<b>81</b>	Belgie	55	72	75	<b>66</b>
Švýcarsko	72	82	88	<b>82</b>	Finsko	51	51	64	<b>66</b>
Finsko	64	77	81	<b>83</b>	Rakousko	51	47	68	<b>68</b>
Německo	61	85	96	<b>83</b>	Slovensko	42	43	60	<b>68</b>
Lucemb.	85	89	93	<b>89</b>	Dánsko	50	54	60	<b>72</b>
Švédsko	81	89	90	<b>90</b>	Německo	61	71	77	<b>76</b>

<sup>1</sup> = země jsou řazeny vzestupně podle úrovně čistého poměru náhrady osamělého rodiče s dvěma dětmi v počáteční fázi nezaměstnanosti (zvýrazněný sloupec)

<sup>2</sup> = země jsou řazeny vzestupně podle úrovně čistého poměru náhrady osamělého rodiče s dvěma dětmi při dlouhodobé nezaměstnanosti (zvýrazněný sloupec)

Zdroj: OECD 2004. Benefits and Wages: OECD Indicators.

**Tabulka 8 Nemzdové náklady na pracovní sílu jako % z celkových nákladů na pracovní sílu v roce 2003 (daňové zatížení pracovní síly)<sup>1</sup>**

Země <sup>2</sup>	daň z příjmu	příspěvky na sociální zabezpečení		celkové zdanění pracovní síly	celkové náklady na pracovní sílu <sup>3</sup>
		hrazené zaměstnancem	hrazené zaměstnavatelem		
Irsko	10	5	10	25	28.367
Švýcarsko	9	10	10	29	38.447
Velká Británie	14	8	9	31	34.004
Lucembursko	8	12	12	32	37.294
Portugalsko	5	9	19	33	15.011
Řecko	0	12	22	34	19.825
Norsko	19	7	11	37	38.065
Španělsko	9	5	23	38	27.999
Slovensko	5	9	28	41	12.467
Polsko	5	21	17	43	17.475
Dánsko	32	11	1	43	37.453
Nizozemí	7	22	14	43	39.045
<b>Česká republika</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>44</b>	<b>20.812</b>
Finsko	20	5	19	44	36.276
Rakousko	8	14	23	45	34.068
Itálie	14	7	25	45	35.690
Maďarsko	10	9	27	46	12.770
Švédsko	18	5	25	48	33.352
Francie	9	10	29	48	34.537
Německo	17	17	17	52	42.949
Belgie	20	11	23	54	45.187

<sup>1</sup> = jde o průměrné mzdové náklady na jednotlivce bez dětí

<sup>2</sup> = země jsou řazeny vzestupně podle celkového daňového zatížení pracovní síly (zvýrazněný sloupec)

<sup>3</sup> = v dolarech přepočtených na paritu kupní síly

Zdroj: OECD Taxing Wages 2002/2003.

**Tabulka 9 Účastníci participující v jednotlivých opatřeních aktivní politiky pracovního trhu v roce 2002 ve vybraných zemích<sup>1</sup>**

země	prac. výcvik, rekvalifikace	opatření pro mladé	tvorba míst v soukrom. sektoru	podpora podnikání	veřejně prospěšné práce	opatření pro zdrav. postižené
Rakousko	4,42	0,10	-	-	-	-
Belgie	13,43	0,74	2,62	0,02	2,08	-
Německo	1,24	1,01	0,08	0,31	0,58	0,38
Dánsko <sup>2</sup>	15,90	1,83	0,20	-	0,62	2,58
Recko <sup>3</sup>	2,09	0,38	0,45	0,09	-	0,02
Španělsko	10,98	-	3,75	0,14	1,18	0,27
Finsko	2,95	2,11	0,42	0,43	0,88	0,83
Francie <sup>4</sup>	2,27	2,69	1,20	0,14	1,06	0,55
Irsko <sup>4</sup>	-	1,73	2,52	-	2,48	-
Itálie	-	-	-	-	-	-
Nizozemí	3,97	0,68	1,21	-	0,35	1,00
Portugalsko <sup>2</sup>	-	-	0,05	0,09	0,92	0,16
Švédsko	2,50	0,61	1,70	0,25	-	0,99
VB <sup>5</sup>	0,51	-	-	0,03	-	0,18
Švýcarsko	1,74	0,07	1,37	0,05	0,57	-
Norsko	0,99	0,51	0,21	0,02	-	2,74
<b>Česká rep.</b>	<b>0,70</b>	<b>0,15</b>	<b>0,21</b>	<b>0,06</b>	<b>0,32</b>	<b>0,02</b>
Slovensko	1,91	0,50	0,74	0,35	1,54	0,19
Maďarsko	1,17	-	0,66	0,22	5,82	-
Polsko	0,40	0,75	0,30	0,02	0,20	-

<sup>1</sup> = jedná se o účastníky (inflow) za období jednoho roku jako procento pracovní síly

<sup>2</sup> = údaje za rok 2000

<sup>3</sup> = údaje za rok 1996

<sup>4</sup> = údaje za rok 2001

<sup>5</sup> = údaje za období 2000-2001

Zdroj: OECD Employment Outlook 2004. Statistical Annex.